



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

HBP/1999/12  
20 septembre 1999

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

ATELIER PRATIQUE SUR LA PRIVATISATION DU LOGEMENT

Rapport établi par la délégation polonaise et la Cooperative Housing  
Foundation, avec la collaboration du secrétariat

Introduction

1. L'Atelier pratique sur la privatisation du logement s'est tenu à Cracovie (Pologne) du 30 mai au 1er juin 1999. Il a été organisé par l'Office polonais du logement et de l'urbanisation (SOHUD) ainsi que la Cooperative Housing Foundation (CHF), avec la collaboration du secrétariat de la CEE.
2. Ont assisté à cet atelier des experts des pays suivants : Albanie, Allemagne, Bulgarie, Estonie, États-Unis d'Amérique, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie.
3. Le but de l'atelier était d'encourager les professionnels du logement à mettre leur expérience en commun. Les participants ont étudié leurs résultats, comparé des exemples/modèles et en ont évalué l'impact et la mise en oeuvre. La question de la privatisation a été traitée sous des angles divers en étudiant, par exemple, l'évolution du régime de propriété et ses conséquences sur la gestion du parc immobilier, l'interaction entre le secteur privé et le secteur public dans l'offre de logement et les mesures nécessaires pour moderniser et développer le parc de logements.

Présentation des activités de la CEE/ONU ayant trait au logement

4. M. Pogozhelskis du secrétariat de la CEE a présenté les activités du Comité des établissements humains et en particulier ses monographies nationales sur le logement. Les délégations de la Bulgarie, de la Pologne et de la Slovaquie ont donné les grandes lignes des résultats des études entreprises dans leur pays. Les délégations lituanienne et roumaine ont fait rapport sur l'état d'avancement de leurs études en cours.

5. Le Comité de session se composait de M. Vilius Pogozhelskis (CEE/ONU), animateur; M. Stoicho Motev (Centre national du développement régional et de la politique du logement, Bulgarie), rapporteur national; M. Zdzislaw Zydek (SOHUD), rapporteur national, et Mme Elena Szolgayova (Agence pour l'aménagement urbain, Slovaquie), rapporteur national.

Évaluation critique du secteur du logement

6. M. Zawislak (SOHUD) a énuméré les réformes apportées dans le secteur du logement de la région. Sa communication avait été établie d'après des réponses nationales communiquées par les participants avant l'atelier. Il a mis l'accent sur l'évolution et les tendances du secteur du logement, notamment les investissements immobiliers, les offres de financement et de logements ainsi que la réaction du secteur aux changements d'ordre démographique et dans les niveaux de revenus. Un débat animé sur la définition de certains indicateurs a suivi.

Visites de chantier

7. Les participants ont été informés des projets en cours en Pologne, illustrant les efforts de collaboration privée et mixte entrepris depuis peu pour améliorer l'offre de logements, essentiellement dans des constructions neuves. M. Zydek (SOHUD) a souligné que ces projets étaient destinés à répondre aux besoins des familles à revenus modestes et moyens. La communication liminaire de Mme Hermanson (CHF, États-Unis) contenait des informations de base sur les activités du CHF en Pologne et les caractéristiques communes des logements offerts essentiellement par l'intermédiaire de coopératives, avec l'appui actif des instances locales. Les visites de chantier ci-après ont eu lieu :

a) L'ensemble immobilier de "Wierzbowa" dans la ville de Rybnik. Le maire a informé les participants des efforts de la municipalité pour construire des logements neufs et il leur a fait part des expériences positives réalisées en collaborant étroitement avec le CHF. Le directeur de l'Agence de soutien aux initiatives en faveur du logement (AWIM-Rybnik) a donné des renseignements sur les aspects organisationnels et financiers du projet et a expliqué le rôle du CHF dans la mise sur pied et la réalisation du projet. Celui-ci, le premier dans la carrière de l'AWIM, avait fait largement appel aux prêts individuels des membres de la coopérative (12 prêts) en même temps qu'aux acomptes versés par les membres. Il avait tiré parti de l'expérience acquise avec la réalisation de chantiers comme ceux de Zory;

b) Les ensembles immobiliers de "Kleszczowka" et de "Okrezna" dans la ville de Zory. Cette visite était une illustration du projet pilote CHF de Zory. Au lieu de superviser directement le projet, la CHF avait créé et formé

une agence indépendante, non gouvernementale, de facilitation, AWIM-Zory, pour organiser et diriger des coopératives de logement. Les membres des coopératives avaient participé activement à toutes les décisions et eu la possibilité de faire certains choix dans la conception de leurs unités individuelles. Le projet pilote avait par la suite été reproduit dans 32 localités de Pologne. L'intérêt réside dans les modalités d'association avec les autorités municipales au stade initial du projet;

c) Système TBS Krak de Cracovie. Ce chantier a donné l'exemple d'une des 158 Associations de logements sociaux (TBS) créées en Pologne. Cette association à but non lucratif spécialisée dans la location de logements avait été conçue par le SOHUD à l'intention d'instances locales (Gminas), en Pologne. Les TBS étaient des sociétés constituées selon le Code du commerce et enregistrées conformément à la loi. Leurs statuts étaient approuvés par le SOHUD. La majorité des TBS était contrôlée par des Gminas. Les immeubles de logements à loyer modéré avaient été financés par le Fonds national pour le logement (à 70 %), les dépôts de garantie des locataires indexés sur l'inflation (10 %) et des capitaux fournis par les Gminas.

d) Quartier Zabinięc de Cracovie, coopérative de logements "Ziemi Krakowskiej". Cette visite de chantier a pris la forme d'une séance de questions-réponses avec des représentants de la coopérative qui construit des logements multifamiliaux. Elle constitue un bon exemple de gestion immobilière efficace, de conception attrayante pour des prix abordables. La discussion a porté sur des questions concrètes allant des coûts de construction, des prix du marché, des frais d'entretien, de l'entretien lui-même, des services publics et des travaux d'aménagement jusqu'aux règlements de participation à la coopérative.

#### Débat général sur les questions relatives à la postprivatisation

8. Le Comité de session se composait de M. David Dreiblatt (CHF), modérateur; M. Claus Hachman (GdW International Cooperative Alliance, Allemagne), commentateur; et M. Marek Zawislak, rapporteur.

9. Les réformes sur le logement dont la privatisation comportaient d'une façon plus générale des politiques visant à réévaluer les forces du marché et à réduire l'intervention de l'État. Les dispositions relatives au logement ont eu pour effet de promouvoir la déréglementation, d'accroître le rôle du secteur privé et de réduire les subventions. Ces réformes avaient pour objet d'améliorer la rentabilité économique et sociale du système d'attribution des logements ainsi que d'abolir les déséquilibres et les distorsions qui existaient depuis longtemps. La restructuration du secteur du logement en fonction des principes du marché était nécessaire pour pouvoir l'intégrer à l'ensemble de l'économie.

10. La privatisation peut prendre des formes diverses : la privatisation des logements publics, la transformation des coopératives en copropriétés et la privatisation des entreprises de construction et d'entretien. Dans certains pays (par exemple dans l'ex-Tchécoslovaquie et en Pologne), les coopératives étaient des objectifs tout désignés pour la privatisation puisque leurs membres avaient déjà contribué aux coûts et que les montants nécessaires pour compléter l'achat pouvaient être peu élevés pour des participants à long terme ayant une dette peu importante à rembourser.

11. Le volume des ventes a considérablement varié d'un pays à l'autre comme à l'intérieur d'un même pays mais la plupart ont adopté la stratégie du prix modéré. La politique de réduction des prix a donné lieu à certaines inquiétudes concernant la répartition des richesses dans les pays en transition. Bien que l'on considère d'une façon générale que la privatisation déplace la richesse vers le secteur privé, elle a aussi eu pour effet d'accroître les inégalités sociales. Ceux dont les logements avaient peu ou très peu de valeur parce qu'ils étaient de qualité médiocre et avaient besoin de réparations et de travaux d'entretien y ont perdu. En revanche, l'uniformité des prix de vente a permis à certains ménages privilégiés d'accéder facilement à un logement peu cher.

12. Les réformes du système et la privatisation à grande échelle ont donné naissance à un nouveau régime d'occupation avec une proportion croissante de logements occupés par leur propriétaire et un assortiment d'appartements occupés en multipropriété et d'autres selon un régime mixte dans un même bâtiment. Ceci a compliqué la gestion des investissements et la prise de décisions. Les régimes d'occupation ultérieurs à la privatisation sont en effet un handicap pour l'entretien et la rénovation.

13. Malgré les augmentations de loyer des logements subventionnés par l'État, les logements municipaux posent plusieurs problèmes, depuis la propriété mixte dans des maisons multifamiliales jusqu'à des loyers fixes et des revenus locatifs totaux relativement bas. Ces recettes ne couvrent pas les dépenses de fonctionnement, d'entretien et les charges financières, ce qui se traduit par des travaux d'entretien et des investissements différés.

#### Séances parallèles des groupes de travail

14. Deux séances parallèles de quatre groupes avec une réunion de synthèse ont eu lieu.

##### a) Groupe 1 : Finances

15. Mme Judith Hermanson a animé la séance sur la facilitation de l'accès à la propriété. M. Jozsef Hegedus (Metropolitan Research Institute, Hongrie), M. Carl Coan (Coan & Lyons, États-Unis) et Mme Irena Herbst (BGK Bank, Pologne) ont exposé la situation à ce sujet dans leur pays.

16. La pénurie de logements qui régnait jusqu'alors a fait place à un manque de logements d'un prix accessible, ce qui détermine une aggravation de la crise du logement. La différenciation entre les revenus s'est accrue et a eu des incidences sur le marché immobilier. Les personnes disposant de revenus plus confortables se sont efforcées d'améliorer leur niveau de vie et de s'installer dans un environnement plus agréable. Ceci a fait office de catalyseur pour l'offre de produits à l'extrémité supérieure du marché immobilier. Il a aussi fallu moderniser les logements de qualité médiocre dans les zones urbaines attrayantes.

17. Les conditions de crédit actuelles, les niveaux de revenu et le prix des maisons empêchent beaucoup de ménages d'acquérir un logement dans leurs prix. Seule une proportion relativement faible d'entre eux peut accéder au marché immobilier.

18. La plupart des ménages qui le font devront se loger dans le secteur locatif privé. Le marché locatif est restreint et le pourcentage de logements vides très faible. Dans les zones urbaines, les loyers sont élevés. La demande de locations supplémentaires dans les immeubles locatifs, surtout dans les localités accessibles et bien desservies, sera considérable.

b) Groupe 2 : Association effective

19. M. Michael Doyle (CHF) a animé la séance sur la promotion d'une interaction effective entre les secteurs public et privé de livraison de logements. De courts exposés ont été faits sur la situation en Tchécoslovaquie, en Bulgarie et en Pologne par M. Karel Loucky (conseil municipal de Prague 1, République tchèque), Mme Maria Ivanova Spassova-Stoyanova (délégation bulgare à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) et M. Jerzy Fiszer (Habitat Consulting, Pologne).

20. Le passage à un système de logements obéissant aux lois du marché s'est déroulé dans un contexte de pénurie de logements et de stagnation économique. Les marchés immobiliers naissants des pays en transition en sont à des stades de développement divers et ont leurs propres caractéristiques. L'absence d'organismes bien établis aux niveaux central et local, ajoutée à une industrie du logement et de l'immobilier manquant de maturité et à une structure institutionnelle et financière peu solide, donne un marché encore inefficace.

21. Les principaux acteurs de ces marchés immobiliers nouveaux sont les promoteurs (organismes ou individus publics et privés), les propriétaires de terrains, l'industrie du bâtiment, les services locaux du logement et de l'urbanisme, les propriétaires privés ou publics et les consommateurs.

22. Des rôles et des responsabilités nouveaux sont associés à la transformation du secteur du logement selon des principes commerciaux. Les activités du secteur privé deviennent plus importantes. La croissance de ces entreprises favorise la concurrence du côté de l'offre. Ces facteurs motivés par le profit sont très souples et adaptables au marché, ce qui se reflète dans la situation économique de la construction de logements et l'organisation de leur production.

23. Parallèlement, la segmentation du secteur public devient évidente. L'État peut accorder des dégrèvements d'impôts sur le revenu, des dispenses d'impôts sur les sociétés et des transferts de garanties sur des budgets locaux. Les instances locales ont la charge d'harmoniser les niveaux de loyer et de créer des régimes de prêts municipaux. La politique nationale en matière de logements est administrée de façon à articuler ses instruments en fonction de la richesse des consommateurs de ce marché.

c) Groupe 3 : Les souhaits des propriétaires de logements et leurs dépenses

24. M. Janusz Koper (municipalité de Zory) a animé la réunion. Les expériences réalisées pour atteindre un équilibre entre les souhaits des propriétaires de logements et les dépenses en République tchèque, en Roumanie, en Slovaquie et en Pologne ont été présentées par Mme Daniela Grabmullerova (Ministère du développement régional, République tchèque), Mme Ilena Budisteanu (Projet urbain, Roumanie), Mme Marta Sadlonova

(Union slovaque des coopératives de logement) et M. Zbyslaw Kalkowski (Union des ingénieurs et des techniciens du bâtiment, Pologne).

25. À la suite des transformations politiques, certains pays ont mis fin à beaucoup de subventions dans le cadre d'une restructuration économique générale. Les prix des services publics et les loyers ont augmenté. Parallèlement, le niveau de revenu moyen progressait beaucoup plus lentement et la différenciation des revenus était importante. L'accès à la propriété n'a donc pas tardé à poser un problème considérable, les dépenses consacrées au logement de nombreux ménages représentant un pourcentage trop élevé de leurs revenus. Dans les pays où des systèmes de subventions subordonnées au niveau des ressources n'avaient pas été mis en place, la proportion de familles ne pouvant honorer leurs échéances a augmenté dans d'énormes proportions et ce n'est qu'à cause des problèmes juridiques, institutionnels ou sociaux actuels que les évictions et les saisies sont encore relativement rares.

26. Avec une inflation élevée et les prix des maisons en augmentation rapide, les plus-values réalisées par les propriétaires de logements sont considérables. Les investissements dans le logement sont économiquement attrayants pour les ménages qui consacrent une part importante de leurs économies à l'amélioration de leurs conditions de logement. Étant donné le régime foncier existant, la propriété reste une possibilité de logement pour les ménages étant donné que l'accès aux logements en location administrés par des organismes publics est limité et que les locations privées sont chères.

d) Groupe 4 : les ONG en tant que partenaires

27. M. Krzysztof Kaminski (Centre pour les initiatives en matière de logement, Pologne) a animé la séance consacrée à la manière dont les ONG participent aux pratiques optimales. M. Petru Olariu (Fédération des associations de locataires de Timisoara, Roumanie), M. Stoicho Motev (Centre national de la politique régionale de développement et du logement, Bulgarie), Mme Tara Clifford (Department of Housing and Community Development du Maryland, États-Unis) et M. Jakub Wagnanski (Forum des initiatives non gouvernementales, Pologne) ont fait profiter les participants à la réunion des expériences faites dans leurs pays respectifs.

28. Le débat a porté sur la diffusion des pratiques optimales. Les objectifs en matière d'organisation, les capacités, le statut et les moyens financiers des ONG peuvent répondre aux besoins à des niveaux d'intervention différents. Leur rôle dans l'organisation et la création de groupes d'usagers locaux et dans les activités d'encouragement liées à l'offre et à la promotion du logement est essentiel, en particulier quand il est coordonné avec celui des instances locales.

#### Conclusions et recommandations

29. La région s'occupe surtout actuellement des problèmes de logement qui ont fait suite à la privatisation. Dans les premiers temps de la privatisation du parc immobilier, ce processus était un objectif en lui-même mais aujourd'hui les responsables de la politique du logement reconnaissent en lui un instrument de cette politique.

30. Il n'existe pas de nos jours de méthode unique pour aborder les problèmes de logement. De bons exemples de promotion de la copropriété et de la location de logements en coopérative sont en cours de réalisation. Les pratiques optimales facilitent l'échange d'informations sur la mise en oeuvre d'une politique du logement et en particulier sur les approches et les méthodes applicables aux matériaux de construction, aux techniques du bâtiment, aux dépenses, etc.

31. Les responsables de la politique du logement devraient mettre au point des stratégies à la fois viables et réalisables financièrement, applicables quel que soit le régime de propriété, et différenciées selon des critères et des priorités définis. Les subventions doivent être mieux ciblées et transparentes. Pour faire avancer les problèmes de logement, il faut mettre l'accent sur l'association entre toutes les parties impliquées dans le système d'offre. Dans ce secteur, tous ont des rôles et des responsabilités bien définis à assumer y compris les entreprises et les instances locales ainsi que le gouvernement central. En tant que constituant essentiel du secteur productif de l'économie, le logement doit être considéré comme un élément clef de toute phase de transition et peut servir de moteur de la croissance économique.

32. Le fait que les consommateurs continuent d'accorder leur préférence aux résidences citadines de moyenne et forte densité permet de penser que l'industrie de la promotion des appartements privés continuera de jouer un rôle important dans l'offre de logements urbains. Les caractéristiques physiques et conceptuelles des immeubles locatifs se sont élargies ces dernières années bien qu'il existe des différences régionales ou locales. Les immeubles qui étaient autrefois des constructions exclusivement en hauteur et à forte densité sont devenus des bâtiments de hauteur plutôt moyenne et de construction traditionnelle. Ces dernières années, les immeubles de trois à cinq étages sont devenus une forme courante de bâtiments d'appartements neufs.

33. Malgré les progrès, la capacité de production de logements à l'échelon sous-régional reste limitée en raison :

- De l'élimination en cours des subventions à la construction de logements;
- Du manque de terrains viabilisés qui s'est traduit par des prix extrêmement élevés dans les grandes villes;
- De l'absence de moyens financiers (intermédiaires financiers et marchés du crédit) due à une inflation élevée et à l'absence de prix de promotion;
- Des versements en liquidités qui sont souvent devenus la base du financement de la construction de logements faute d'autres formes de financement et en raison du manque d'attrait des emprunts financés aux taux du marché;
- Des constructeurs privés qui répondent surtout aux besoins de la tranche supérieure du marché du logement;

- De la construction privée de logements à prix modéré qui n'a guère de chance d'évoluer tant que des mesures d'encouragement juridiques, fiscales et financières ne seront pas adoptées;
  - Des constructeurs, des entrepreneurs généraux, des banques, des instances municipales, des entrepreneurs privés, des entreprises d'État, des coopératives et des concepteurs de profession qui coordonnent rarement leurs activités avec efficacité.
34. Le financement officiel de logements n'a pas évolué d'un point de vue structurel dans les pays à inflation élevée. Le manque d'accès à un tel financement grâce à des intermédiaires réduit le cercle des investisseurs dans le logement, ce qui entrave le fonctionnement des marchés.
35. L'absence de financement des logements limite beaucoup la construction de logements neufs et les rénovations. L'économie devenant plus stable et le contexte juridique étant reconstitué, l'importance d'un financement institutionnel du logement ira en s'affirmant.
36. L'investissement dans l'immobilier devrait augmenter progressivement. Sa promotion constitue un moyen d'appuyer les ajustements structurels de l'économie et d'encourager la concurrence. Le processus de décomposition du parc immobilier actuel doit être abordé de manière globale grâce à des associations publiques et privées, et à un cadre juridique et financier favorable.
37. Les marchés des logements neufs devraient se redresser légèrement mais ils vont aussi se différencier davantage avec des écarts plus marqués entre les extrêmes supérieur et inférieur. Un problème qui pourrait se poser avec le premier est qu'il est réduit, que la concurrence est intense et qu'il est très personnalisé. L'industrie du logement doit mieux développer les capacités pour définir et répondre à ces nouveaux marchés grâce à des formes de logement diversifiées, adaptées à des besoins différents.
38. Les organisations à but non lucratif jouent un rôle de plus en plus grand. Les ONG sont des intermédiaires efficaces, créatifs et actifs entre le gouvernement et les collectivités locales. Elles peuvent se montrer actives dans le domaine de l'attribution des logements mais aussi dans d'autres : promotion de la formation, des compétences et de la diffusion de l'information.

#### Observations finales

39. Les activités de suivi des profils de pays doivent faire l'objet d'une plus grande attention. Elles constitueraient un auxiliaire utile pour mettre en commun les données d'information et d'expérience sur la mise au point et l'application des politiques et le rôle que les gouvernements respectifs jouaient dans le suivi des recommandations sur les monographies.



40. Une nouvelle formule pour échanger rapidement les informations devrait être mise au point grâce au courrier électronique et à l'Internet (pour accéder aux documents de conférence, aux articles et aux publications). Les médias électroniques peuvent améliorer la logistique des ateliers (formulaire d'inscription, ordre du jour, etc.) et diffuser des informations sur leurs résultats.

41. Le caractère concret de l'Atelier a été apprécié et souligné par de nombreux participants. Leur contribution active au cours de l'Atelier a suscité un débat stimulant.

42. La délégation de Roumanie a annoncé qu'elle était disposée à organiser le prochain atelier dans son pays à l'automne 1999. Celui-ci serait consacré à l'amélioration du financement des logements.

-----