



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/2002/3
8 juillet 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Soixante-troisième session

(Genève, 16-18 septembre 2002)

(Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire)

**LOGEMENT SUBVENTIONNÉ/À LOYER OU À PRIX RAISONNABLE,
NOUVEAU DÉFI POUR LES PAYS MEMBRES DE LA CEE**

Document de travail établi par la délégation tchèque conjointement
avec le bureau du Comité

Rappel des faits

1. Promouvoir la cohésion sociale est l'une des missions de la Stratégie de la CEE pour une qualité de vie durable dans les établissements humains au XXI^e siècle. Dans la Déclaration ministérielle adoptée en 2000 par la CEE, les ministres et chefs de délégation se sont engagés, entre autres, à favoriser la mise en œuvre de politiques du logement équilibrées afin que chacun dispose d'un logement adéquat et abordable et ils ont souligné l'importance du bon fonctionnement du marché du logement. Ils ont également souligné que, si les pouvoirs publics ne prenaient pas les mesures voulues, les objectifs de la politique du logement ne pourraient pas être atteints.

2. Le débat approfondi du Comité a pour but de préciser les principaux aspects de la question du logement social auxquels les responsables des politiques à tous les échelons doivent s'attaquer, de permettre aux pays membres de la CEE de mettre en commun des données d'expérience et pratiques optimales et de convenir des activités à mener à l'avenir dans ce domaine. **Toutes les délégations sont invitées à établir des notes écrites ou des monographies sur les questions identifiées ci-dessous et à faire des présentations succinctes sur leur propre expérience, ainsi que sur les pratiques optimales.**

GE.02-31824 (F) 120902 130902

Introduction

3. Le logement social a vu le jour dans la région de la CEE pendant la première moitié du XIX^e siècle à l'initiative de philanthropes, des particuliers aisés qui ont puisé dans leur propre fortune pour assurer un logement à peu près décent au prolétariat urbain en expansion. Dès le XIX^e siècle, les municipalités se sont jointes à l'effort de construction d'un parc de logements locatifs pour la classe ouvrière, en Angleterre. La construction de nouveaux logements locatifs «sociaux» a été stimulée par les coopératives de logement, qui ont trouvé dans de nombreux pays un terrain propice à leur développement car elles encourageaient la solidarité. Pendant la période de l'après-guerre, les coopératives de logement ont quelque peu perdu de leur importance. Dans la plupart des pays, le secteur coopératif s'est réduit en raison de la construction de logements locatifs toujours plus nombreux appartenant aux municipalités – ou à l'État – mais dans certains pays les coopératives ont subi des transformations diverses, perdant l'esprit coopératif qui les distinguait à l'origine.

4. Le logement social a rapidement évolué pendant les années 80 et 90. En Europe centrale et orientale, la transition vers l'économie de marché et la démocratie multipartite a entraîné une profonde transformation du secteur du logement. Alors que dans les pays occidentaux le logement social est resté plus ou moins stable, la situation dans le secteur du logement à loyer modéré a changé dans les pays en transition, sous l'effet principalement de vastes programmes de privatisation, et le logement locatif a pratiquement disparu. La conséquence en est que les pauvres, les défavorisés et les groupes vulnérables peuvent difficilement s'offrir un logement décent. Des situations tout aussi difficiles s'observent cependant dans la plupart des pays développés de la CEE, même s'ils ne connaissent pas de pénurie de logements.

Définitions du logement social

5. Dans la quasi-totalité des pays de la CEE il existe un secteur du «logement social». En dépit de différences considérables entre les divers systèmes, on entend généralement par logement social un secteur du logement locatif dont les autorités locales ou centrales se servent pour tenter d'équilibrer la situation sur le marché du logement locatif en vue de permettre aux groupes défavorisés, qui ne trouvent pas de logement dans le secteur libre pour des raisons sociales ou autres, d'accéder à un logement adéquat. Les loyers dans le secteur du logement social sont généralement moins élevés que dans le secteur libre et les coûts de construction ou d'exploitation sont financés en partie par les autorités centrales ou locales, par exemple sous la forme de divers abattements fiscaux accordés aux promoteurs, d'aides directes, de garanties des prêts à la construction et d'allocations-logement. Les promoteurs et, par la suite, les bailleurs de logements sociaux, peuvent être des municipalités représentées par des sociétés d'habitation municipales, des coopératives de logement, des associations pour le logement sans but lucratif et des propriétaires privés.

6. Selon la définition généralement admise, le logement social était considéré comme «un logement fourni dans le cadre de la politique sociale». En 1998, le Comité européen de coordination de l'habitat social (CECODHAS) a proposé une nouvelle définition du logement social qui est la suivante: «livraison, construction, rénovation et transformation de logements sociaux, c'est-à-dire de logements locatifs ou en accession à la propriété pour lesquels sont définies des règles d'accès en faveur de ménages ayant des difficultés à se loger»¹. Cette définition intègre le principe d'un encadrement du marché et fait référence au rôle fondamental

du logement social pour les ménages défavorisés, autrement dit ceux qui ont des difficultés à trouver un logement².

7. L'expression logement social désigne non seulement le logement locatif, mais aussi le logement individuel acquis grâce à des aides publiques substantielles. Le terme «substantiel» est important; il montre en effet à quel point la définition est vague, étant donné que dans la plupart des pays la construction de logements et d'immeubles appartenant à des particuliers est encouragée par l'État, les régions ou les municipalités par le biais de mesures fiscales ou de prêts à taux d'intérêt attractif, ce qui reviendrait à assimiler au logement social toutes sortes de projets.

Logement social et développement dans les pays occidentaux

8. Dans plusieurs pays occidentaux, ce sont les collectivités locales qui ont généralement la responsabilité d'assurer un logement abordable aux ménages socialement défavorisés. Dans certains pays (Royaume-Uni, Suède, Allemagne), les autorités locales participent directement à la construction et à l'entretien des logements locatifs, dans d'autres (Pays-Bas, Royaume-Uni, France) elles coopèrent avec des propriétaires sociaux indépendants, ou parfois avec des investisseurs privés (Allemagne), pour se mettre d'accord sur les procédures d'attribution des logements sociaux et de fixation des loyers. Le parc de logements locatifs appartenant aux pouvoirs publics et à des organismes sociaux indépendants ne poursuivant pas de but lucratif est généralement appelé logement social. Habituellement il est destiné aux ménages à faible revenu ou à revenu moyen et une politique d'attribution ciblée est souvent suivie. Dans ce secteur, le loyer est calculé sur la base des coûts et il est d'un montant généralement plus faible que celui du loyer du marché, en raison des contributions des pouvoirs publics au coût de la construction et parfois de l'exploitation. Bien souvent, un mécanisme d'allocations accordées pour le logement ou le loyer rend le logement encore plus accessible.

9. Dans pratiquement tous les pays occidentaux, le législateur a précisé les principales conditions de l'exploitation du logement social. La tendance qui se dessine actuellement dans de nombreux pays est à une diminution des aides publiques du côté de l'offre, qui entraîne une baisse de la construction de logements sociaux, et au transfert de la propriété des logements sociaux qui passent des mains des pouvoirs publics à celles d'associations pour le logement sans but lucratif. Les gouvernements mettent l'accent sur l'efficacité économique et l'efficacité sociale des aides axées sur le marché qui influent sur l'offre, tout en ayant recours aux aides qui influent sur la demande.

10. La proportion de logements sociaux est très variable selon les pays. En Espagne, au Luxembourg et au Portugal, le secteur du logement social est très restreint, tandis que dans les pays d'Europe du Nord, le parc de logements sociaux joue un rôle essentiel – il représente plus d'un tiers des logements aux Pays-Bas, près d'un quart au Royaume-Uni et en Suède, un cinquième en Autriche et au Danemark et un sixième en Finlande et en Grèce³. Pendant les années 90, époque où le marché du logement était saturé du point de vue quantitatif, de nombreux pays occidentaux, à l'exception de l'Irlande et de l'Allemagne, ont réduit les aides publiques accordées pour la construction et l'exploitation des logements sociaux. Les dépenses publiques étaient destinées principalement à stimuler indirectement la demande grâce à un système d'allocations-logement ciblées. Pour désigner les fonds alloués par les pouvoirs publics pour la construction de logements sociaux on parle d'aides à la construction, qui stimulent

l'offre. Les fonds publics destinés à financer les allocations-logement, autrement dit le loyer, sont qualifiés d'aides individuelles, qui stimulent la demande.

11. Certains experts⁴ font valoir que seule l'aide à la construction est capable d'induire une amélioration de la qualité du parc de logements pour lesquels les futurs locataires paieront un loyer moins élevé et plus supportable financièrement. Les loyers plus faibles des logements sociaux bénéficient également aux ménages qui ne satisfont pas aux critères de revenu pour obtenir un logement social, car l'offre de nouveaux logements sociaux a des effets compétitifs et entraîne une baisse des loyers sur d'autres secteurs du marché. À l'inverse, la stimulation de la demande entraîne une hausse des loyers tant dans le secteur libre que dans le secteur social, ce qui n'amène pas d'amélioration de la qualité du logement. De la même manière, certains reconnaissent⁵ que l'aide à la construction se traduit par une amélioration de la qualité du logement, car l'offre plus importante de logements sociaux entraîne effectivement une diminution des loyers sur le marché privé des locations les plus médiocres, ce qui contraint la majorité des propriétaires à rénover leurs biens ou à les transformer pour qu'ils servent à des fins autres que résidentielles.

12. On reconnaît généralement, bien qu'on ne l'admette pas explicitement, que la construction de masse de logements sociaux pendant les années 60 et 70, qui a souvent abouti à la création de grands ensembles composés de bâtiments en panneaux préfabriqués, a augmenté l'offre de logements mais engendré plus de problèmes qu'elle n'en a résolu. Actuellement, l'un des aspects de la gestion sociale est la lutte contre la criminalité et la dégradation massive des bâtiments préfabriqués dans les zones urbaines. Ce problème concerne spécifiquement les ensembles de tours en préfabriqués construits après la guerre. Dans tous les pays, on observe un lien entre ce problème et le processus de ségrégation sociale⁶. Dans de nombreux pays, la qualité médiocre des immeubles de ce genre a été à l'origine de phénomènes de stigmatisation et d'exclusion sociale, même avant la réduction des aides pour le logement social.

13. À l'heure actuelle, les pouvoirs publics de bien des pays occidentaux semblent quasiment renoncer à prendre directement des mesures en faveur du logement. Cette évolution résulte d'une part du mécontentement inspiré par les résultats passés et, d'autre part, de la nécessité impérieuse et croissante de trouver des sources d'investissement autres que publiques⁷. L'État apporte une contribution, mais seulement partielle, pour des projets spécifiques et il intervient indirectement chaque fois que possible – déductions fiscales, prêts privilégiés à faible taux d'intérêt accordés aux particuliers, emprunts à faible taux d'intérêt financés par un fonds d'État, aides directes marginales. En l'occurrence, le fournisseur n'est ni l'État, ni la municipalité, qui n'excellent ni l'un ni l'autre dans la construction et la gestion de logements sociaux, mais des organismes indépendants et essentiellement privés, qui supportent en partie ou en totalité les risques du marché: des associations pour le logement ou des coopératives de logement. Presque tous les pays occidentaux prennent conscience actuellement de l'importance des associations ou des coopératives de logement en tant qu'organismes privés sans but lucratif à vocation sociale.

14. Dans la plupart des pays, le mécanisme de base utilisé pour attribuer les logements sociaux est défini au niveau central et appliqué par les municipalités ou les organismes individuels indépendants qui fournissent les logements sociaux. Il peut s'agir d'une loi révisée chaque année, qui fixe explicitement le plafond du revenu des ménages pouvant prétendre à un logement social, ou encore d'une loi qui précise quels ménages socialement défavorisés sont visés ou définit clairement les situations qui justifient l'attribution d'un logement social à un ménage

– cohabitation non désirée, divorce, logement trop petit compte tenu de la taille du ménage. Dans plusieurs pays (au Danemark par exemple), la loi ne contient que des dispositions générales relatives à l'attribution des logements sociaux aux ménages socialement défavorisés, mais les loyers dans ce secteur sont alors calculés en fonction de la taille et des revenus du ménage. Un pays qui fait exception dans ce domaine est la Suède, où n'importe quel ménage peut théoriquement avoir accès au vaste secteur du logement locatif municipal.

15. Les critères auxquels les ménages doivent satisfaire pour demander un logement social et la politique d'attribution sont définis en détail au niveau national ou régional et les bailleurs individuels de logements sociaux (municipalités, organismes sans but lucratif, associations pour le logement, coopératives de logement ou investisseurs privés) n'ont guère de latitude pour appliquer ces critères dans leur politique d'attribution. Les municipalités, tout comme les autres propriétaires de logements sociaux, doivent appliquer rigoureusement les critères fixés au niveau central. La «marge de manœuvre» des bailleurs indépendants de logements sociaux (comme les organismes sans but lucratif) consiste alors simplement, par exemple, à sélectionner des candidats à partir d'une liste établie par les municipalités (Allemagne), ou d'une liste proposée par les autorités ou les employeurs qui disposent de droits de réservation spécifiques des logements sociaux locatifs vacants ou neufs (France).

16. Un autre facteur qui intervient dans le processus d'attribution est le droit dit de réservation des logements sociaux dont bénéficient certaines entités publiques (municipalités) ou privées (entreprises). Habituellement, la loi autorise la municipalité ou l'entreprise à réserver un certain quota de logements sociaux neufs ou vacants pour des candidats qu'elle a sélectionnés. Le logement est soit attribué directement par l'entité qui a réservé (Danemark, France, Italie) soit alloué aux candidats «désignés» dans le cadre de la procédure d'attribution du logement par le bailleur (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas). La réservation d'un certain nombre de logements sociaux est possible lorsque les bailleurs des logements sociaux ne sont pas des municipalités mais des associations indépendantes pour le logement ou des organismes sans but lucratif. En général, les quotas sont fixés par la loi (Danemark, France, Royaume-Uni, Italie), ils résultent d'accords conclus entre les municipalités et les associations pour le logement (Pays-Bas) ou, tout simplement, tous les logements municipaux sont attribués exclusivement à des candidats qui ont l'approbation de la municipalité, autrement dit il faut l'accord de cette dernière pour qu'un logement soit attribué (système de bons en Allemagne). Au Danemark, par exemple, la loi stipule qu'un quota de 25 % de logements sociaux vacants ou neufs est réservé aux municipalités, en Italie et au Royaume-Uni cette proportion est de 15 % et 50 %, respectivement, tandis qu'en France, 30 % des logements sont réservés à l'État (représenté par les préfets dans chaque département) et 20 % aux municipalités.

17. Il existe une autre possibilité, qui est de laisser les municipalités formuler elles-mêmes leurs politiques d'attribution; celles-ci doivent cependant être conformes aux conditions générales fixées par l'administration centrale qui se ramènent à des priorités d'ensemble, touchant par exemple la détermination des groupes de ménages défavorisés qui seront bénéficiaires (classés en fonction de l'importance de leurs besoins sociaux). La procédure d'attribution ou les critères exacts, comme le plafond du revenu à ne pas dépasser pour avoir accès à un logement social, ne sont généralement pas fixés à l'échelon central et chaque municipalité doit formuler et publier sa propre politique d'attribution pour son propre parc locatif et, en coopération avec les associations indépendantes pour le logement social, pour les autres segments du secteur du logement social. Les politiques municipales prennent habituellement

en considération les problèmes sociaux spécifiques à la région, préférence étant donnée par exemple aux chômeurs, aux mères célibataires, etc. Les municipalités sont tenues de faire preuve d'«efficacité sociale» dans l'attribution des logements sociaux, autrement dit de veiller à ce que ceux-ci aillent aux personnes qui en ont réellement besoin, même s'ils appartiennent à des associations indépendantes pour le logement. Le processus est contrôlé par un corps d'inspection indépendant ou directement par chaque municipalité. Telle est la procédure normale d'attribution des logements sociaux au Danemark, au Royaume-Uni et en Irlande.

18. S'agissant des compétences respectives des différents acteurs dans la définition des priorités en matière de logement social, des méthodes relativement particulières sont utilisées aux Pays-Bas, où au cours des années 90, les plus importants bailleurs de logements sociaux – les associations pour le logement – ont acquis une indépendance considérable. Les seules obligations qui découlent des règles auxquelles le secteur social obéit sont que les locataires soient consultés sur les questions fondamentales ayant trait à la gestion des associations, que la qualité du parc de logements soit préservée et que les logements soient attribués à des ménages socialement défavorisés. Les politiques d'attribution soit résultent d'accords de partenariat conclus par les municipalités et les associations, soit sont déterminées entièrement par chaque association, qui attribue habituellement les logements aux candidats figurant sur une liste d'attente, en tenant compte de leur situation sociale.

19. Les problèmes fondamentaux auxquels les pays occidentaux sont confrontés aujourd'hui tiennent au phénomène croissant d'exclusion sociale qui résulte de la création de «ghettos» de logements sociaux où résident essentiellement des immigrants ou les ménages aux revenus les plus faibles. À cet égard, la politique d'attribution des logements répond en partie au problème, dans la mesure où des logements de meilleure qualité sont abordables même pour les ménages à faible revenu. Le modèle allemand qui consiste à reclasser constamment les logements sociaux offre une solution plus élaborée: un logement n'est considéré comme logement social que pendant une certaine période, au cours de laquelle l'aide au logement représente un tiers du loyer pendant en moyenne 10 ans; au terme de la période fixée dans le contrat, durant laquelle le loyer augmente progressivement d'un certain pourcentage, le bailleur du logement social est autorisé à relever le loyer jusqu'au niveau de celui généralement payé dans le secteur locatif privé. En Allemagne, seulement un ou deux logements dans un immeuble neuf peuvent être réservés pour le logement social, sur la base d'un accord conclu entre le promoteur et la municipalité; les locataires qui paient un loyer «social» vivent donc dans le même immeuble que les locataires qui paient le prix «du marché».

20. Au cours des années 80 et 90, on s'est progressivement écarté de l'approche généralement suivie en matière de logement social dans les pays où ce secteur occupe une place importante et on s'est orienté vers des méthodes d'attribution des logements sociaux plus ciblées (Finlande, Danemark, Pays-Bas, Suède). Cette évolution a été le résultat de la récession économique, comme en témoigne pour les pays cités le lourd endettement des sociétés municipales de logement, et d'une manière générale l'esprit des réformes des politiques du logement qui visent à davantage responsabiliser les individus. De plus, dans beaucoup de pays occidentaux les ménages confrontés à des difficultés sociales étaient de plus en plus nombreux. Parmi les autres facteurs négatifs qui déséquilibrent le secteur du logement social locatif, il faut citer la très faible mobilité des ménages et la fréquence des abus tant de la part des bailleurs que des locataires. Dans certains cas, des locataires occupant des logements sociaux paient de faibles loyers alors que des ménages beaucoup plus pauvres sont obligés de chercher un logement dans

le secteur libre. D'autres problèmes qui se posent souvent sont la sous-location illégale des logements sociaux et leur occupation par les mêmes locataires pendant de très longues périodes. Dans certains pays, les abus commis par les bailleurs sont dus au manque de transparence et d'objectivité des systèmes servant à déterminer le degré d'indigence des ménages.

21. Quelques pays occidentaux ont lancé des programmes dans le but de vendre aux autorités locales le parc de logements locatifs. Aucun des pays occidentaux n'a entrepris de programme de privatisation des logements sociaux sur une aussi large échelle que le Royaume-Uni, mais la plupart d'entre eux se sont considérablement inspirés de sa politique du logement. Tous les pays qui ont pour politique de vendre les logements sociaux aux locataires en place, dans le cadre de la politique de l'administration centrale ou simplement comme possibilité offerte aux bailleurs de logements sociaux, recourent essentiellement au même modèle pour évaluer la valeur d'un logement sur le marché, celle-ci servant à fixer le prix de vente après déduction d'un montant donné, qui correspond à un rabais.

22. Dans les pays occidentaux, l'État joue un rôle prédominant dans le secteur du logement social. Ses interventions peuvent revêtir de nombreuses formes: réduction de la TVA, aides, lancement d'emprunts sur les marchés des capitaux avec ou sans garantie du gouvernement, programmes budgétaires spéciaux, versement d'une caution par les résidents, modifications des taux d'intérêt, paiement différé des intérêts, prêts à taux d'intérêt zéro, etc. La plupart des gouvernements des pays occidentaux souhaitent rééquilibrer l'offre nationale afin de pouvoir satisfaire une demande plus complexe⁹. Ce rééquilibrage s'appuie sur plusieurs concepts clés:

a) L'adoption de mesures mieux ciblées en faveur de groupes de population spécifiques (jeunes ménages, familles monoparentales, personnes âgées, handicapés, ménages à faible revenu, immigrants) afin d'accroître l'efficacité sociale de la politique du logement;

b) Passer d'une politique du logement social à une politique sociale en matière de logement, ce qui signifie remplacer l'aide au logement par une aide aux personnes;

c) L'emplacement des logements et la qualité de leur réhabilitation font plus pour améliorer l'offre dans le secteur du logement social que la construction de nouveaux logements.

23. L'éventail des fournisseurs de logements sociaux est large: il va des municipalités aux promoteurs du secteur privé en passant par des associations à but non lucratif et des coopératives, ces dernières constituant une catégorie spéciale. Les entités ci-après gèrent les logements sociaux (ou en sont propriétaires):

a) L'État ou la région directement (Espagne, Portugal);

b) Les municipalités ou les sociétés municipales de logement (sociétés de gestion de biens) dont le personnel est recruté exclusivement par les municipalités – les propriétaires des logements sociaux (Suède, Finlande, Allemagne);

c) Les associations indépendantes pour le logement, généralement à but non lucratif. Elles élaborent leurs propres politiques en matière d'attribution des logements et d'investissements, lesquelles sont toutefois encadrées et contrôlées par l'État (Pays-Bas, France, Royaume-Uni, Irlande);

d) Les associations à but non lucratif dotées de compétences régionales, qui ont certaines caractéristiques communes à l'échelle nationale (contrairement aux associations pour le logement qui sont généralement liées aux municipalités et n'ont qu'exceptionnellement des compétences territoriales plus étendues) et comprennent souvent des représentants du secteur privé et du secteur public (France, Italie);

e) Les coopératives de logements à but non lucratif (Allemagne, Danemark, Suède); les membres de ces coopératives sont les locataires ou les futurs locataires d'un logement et participent au remboursement des prêts à investissement en versant des droits d'admission considérables;

f) D'autres associations, telles que syndicats, associations d'employeurs ou associations religieuses qui fournissent des logements sociaux sans but lucratif (dans de nombreux pays européens); l'Allemagne fait exception, les associations de ce type y étant exclues du secteur à but non lucratif;

g) Des promoteurs immobiliers privés qui respectent les conditions fixées par l'administration centrale en matière de fourniture de logements sociaux et bénéficient de ce fait de mesures qui les encouragent à investir (Allemagne, Finlande).

Le logement social dans les pays en transition

24. La réforme fondamentale des politiques du logement menée dans tous les pays en transition vise à éliminer les distorsions du marché du logement créées par les économies centralisées. La principale caractéristique des réformes mises en œuvre par quelques-uns de ces pays a consisté à privatiser en deux temps les logements locatifs dont l'État était propriétaire. Dans un premier temps, les logements ont été transférés aux municipalités puis dans le cadre d'une privatisation menée à une échelle relativement importante, aux locataires qui les occupaient. Dans certains pays, une partie des logements a été restituée à leurs propriétaires originels. Les logements qui appartenaient à l'État ou à des entreprises ont été vendus avec des réductions très importantes, aux personnes qui les louaient. Il est même arrivé que la propriété de logements de superficie inférieure à une taille donnée soit transférée gratuitement aux locataires, en fonction de la taille du ménage. La proportion des logements dont l'État était propriétaire et qui ont été privatisés varie selon les pays. Dans certains pays en transition, plus de 90 % de ce parc sont actuellement aux mains de particuliers (Bulgarie, Estonie, Slovaquie, Arménie, Fédération de Russie). Dans d'autres pays d'Europe centrale, le processus de privatisation a été relativement lent et plus limité (République tchèque, Slovaquie, Pologne).

25. Au lieu de mettre en place un système fonctionnel de logements sociaux et d'utiliser le parc de logements dont l'État, les municipalités ou les entreprises étaient auparavant propriétaires, la grande majorité des gouvernements des pays en transition ont mis l'accent sur la privatisation des logements municipaux. Si ce processus a aidé à créer un marché plus stable, à diminuer quelque peu les dépenses publiques, ou du moins était en mesure de le faire, et a permis de résoudre rapidement la question du droit de quasi-possession dont étaient titulaires les anciens locataires de logements appartenant à l'État, la proportion élevée de logements privés a entraîné d'autres problèmes. La mobilité des ménages est faible, les nouveaux propriétaires de logements en copropriété sont incapables de s'entendre pour ce qui concerne leur immeuble et manquent de fonds pour l'entretenir convenablement et les ménages à revenu très modeste n'ont

guère de chances de se voir attribuer un logement social étant donné que le parc est actuellement réduit. En outre, la privatisation a été dans une large mesure socialement inéquitable: les logements appartenant à l'État les mieux situés et de meilleur standing étaient bien évidemment occupés par des ménages appartenant à l'ancienne classe dirigeante, lesquels ont été les premiers bénéficiaires d'un régime de privatisation généreux. Un autre aspect qui mérite d'être souligné tient à l'inégalité entre les propriétaires qui ont acheté leur logement au prix du marché et les «nouveaux propriétaires» qui ont acquis le leur dans des conditions spéciales. D'une manière générale, les ménages jeunes ont été défavorisés; les personnes sans logement n'étaient pas en mesure d'obtenir un logement social tandis que celles qui en avaient déjà un ont pu l'acheter à des conditions avantageuses.

26. Les nouveaux systèmes de logements sociaux dans les pays en transition (Hongrie, Bulgarie, Slovaquie) se mettent en place très lentement au niveau central, et dans certains pays, sont pratiquement inexistantes. Dans la plupart des cas, toutes les responsabilités en matière de logement ont été transférées aux municipalités, principalement lorsqu'au début de la transition l'État leur a transféré la propriété des logements bien que le cadre juridique et économique approprié n'ait pas encore été créé. Les autorités locales doivent donc elles-mêmes faire face au problème de la pénurie de logements d'un coût abordable et reçoivent peu d'aide financière de l'État. Dans de nombreux pays en transition, la baisse brutale des subventions aux logements locatifs municipaux dont l'État était auparavant propriétaire, la forte augmentation du coût de la construction et du prix des logements et le maintien d'une réglementation des loyers non ciblée conduisant à l'apparition d'un marché noir ont eu pour conséquences des problèmes de répartition, la baisse de l'offre de logements abordables et l'accroissement des tensions sur les marchés du logement.

27. Dans certains pays, l'État a refusé de subventionner la construction de nouveaux logements sociaux mais a décidé de continuer à protéger les locataires et à réglementer les loyers dans le secteur locatif (République tchèque). Du fait du petit nombre de logements à loyer réglementé, les ménages nouvellement constitués n'arrivent pas à trouver un logement abordable et le nombre de contrats de location conclus au marché noir a augmenté rapidement. En outre, comme les règlements en matière de logements locatifs sont mal ciblés, les ménages aisés en bénéficient très souvent davantage que d'autres groupes sociaux moins favorisés. Bien que les logements municipaux soient très souvent les seuls disponibles à prix abordable, la politique de vente quasi systématique menée par l'administration centrale ou locale explique que dans certains pays, les logements municipaux constituent aujourd'hui à peine 5 % du parc de logements. Dans presque tous les pays en transition, il est devenu urgent de mettre en place un nouveau système de logements sociaux/à prix abordable. C'est pourquoi certains d'entre eux ont lancé des programmes publics de logements locatifs¹⁰.

28. Dans de nombreux pays en transition, la construction de logements sociaux/à prix abordable se fait très lentement pour les raisons suivantes:

- a) Les coûts élevés de construction expliquent le niveau relativement élevé des loyers, ce qui rend les nouveaux logements sociaux inabordables;
- b) L'État consacre peu d'argent au logement et il n'y a pas de législation en matière de logement social;

c) La réglementation de la location des logements sociaux n'est toujours pas ciblée et le contrôle exercé par les municipalités est inefficace;

d) La déréglementation des secteurs de l'énergie et des services entraîne une lourde charge financière pour les ménages.

Sources privées de financement du logement social

29. Dans de nombreux pays de la CEE, les pouvoirs publics veulent que le secteur privé participe davantage à la construction de logements sociaux pour deux grandes raisons:

a) L'écart entre l'offre et la demande de logements, principalement parmi les groupes défavorisés de la population, et le manque de fonds publics;

b) Le secteur du logement pourrait jouer un rôle moteur dans le développement économique et social.

30. Par ailleurs, le secteur privé aurait intérêt à s'engager davantage dans la construction de logements sociaux:

a) Cela stimulerait le logement du secteur privé et les marchés financiers (il ne faut toutefois pas oublier que le secteur privé est mû non par des sentiments mais par le profit);

b) Les entreprises du bâtiment et de matériaux de construction bénéficieraient d'un accroissement de la construction, que la source de financement soit publique ou privée;

c) Le secteur privé sait que si on laisse les zones urbaines se dégrader, la pénurie de logements limitera la mobilité de la main-d'œuvre et le climat des affaires et l'économie elle-même en pâtiront.

31. De manière plus générale, pour préserver les objectifs sociaux de la politique du logement, il ne suffit pas de remplacer le secteur public par le secteur privé. Mieux vaut parvenir à un équilibre réel et dynamique entre ces deux secteurs afin d'accroître et de diversifier l'offre de logements et d'améliorer la gestion et l'entretien du parc de logements. Cet équilibre est propre à chaque pays.

32. Une participation accrue du secteur privé suppose transparence, cohérence et continuité de la part des pouvoirs publics. Pour évaluer les risques qu'ils prennent, les investisseurs privés ont besoin de confiance et de stabilité. À cette fin, les pouvoirs publics devraient:

a) Définir clairement les buts sociaux et économiques de la politique du logement et mettre en place des mécanismes de mise en œuvre simples;

b) Replacer effectivement la politique du logement dans le cadre plus large des politiques macroéconomique, financière, environnementale et urbaine;

c) Assurer la continuité de leurs politiques;

d) Dans le cadre de l'Union européenne, garantir une concurrence équilibrée sur le marché financier et dans l'industrie du logement et des services connexes.

Questions à examiner

33. À l'avenir, le logement social se heurtera à plusieurs problèmes. Outre qu'ils ont besoin de projets de construction de logements sociaux contrôlés par l'État, la plupart des pays occidentaux, ainsi que quelques autres pays, enregistrent une évolution démographique défavorable, notamment le vieillissement de la population. Si dans les pays occidentaux les retraités ne courent plus de risques financiers importants grâce à leur retraite et à leur épargne, la concentration de minorités ethniques, d'immigrants et de familles à bas revenu dans les logements locatifs sociaux les moins chers situés dans des quartiers construits dans les années 60 à 70 devient un problème social et économique réel. Les aspects sociaux résultent de l'exclusion sociale, de la concentration de personnes ayant un comportement social déviant et de la création de ghettos sociaux. Quant aux aspects économiques, ils s'articulent autour de la proportion importante de logements vacants et «inlouables» dans les quartiers sensibles, de la diminution des revenus tirés des loyers et du risque de faillite des fournisseurs de ces logements sociaux. Autre tendance démographique: le nombre de ménages augmente alors même que la population dans son ensemble reste pratiquement constante. Cela tient au fait que certains jeunes veulent vivre de façon autonome plus tôt que leurs parents. Dans le même temps, la tendance générale est à la baisse du nombre d'enfants. Mais la principale tendance démographique est le vieillissement de la population associé à l'accroissement du nombre de personnes qui vivent seules.

34. Dans la plupart des pays, de fortes augmentations de loyer, la suppression de la réglementation des loyers dans le secteur privé et des modifications souvent importantes de la légalisation sur les logements locatifs n'ont pas réussi à faire revenir l'investissement privé dans la construction de logements locatifs. Un tel investissement ne génère des profits qu'à long terme, contrairement aux investissements spéculatifs ou dans les valeurs mobilières par exemple, et comporte toujours des risques considérables: rétablissement des loyers réglementés, élargissement des droits des locataires, autres restrictions législatives. Dans le même temps, un marché du travail flexible exige une importante mobilité sociale qui est clairement liée aux logements locatifs. Vivre dans un logement dont on est propriétaire revient cher (cela suppose des revenus élevés et stables pour rembourser le prêt hypothécaire) et présente des risques (dépréciation du bien acquis). En outre, les propriétaires se trouvent liés à leur logement. Les risques considérables dus aux fluctuations des prix de l'immobilier découragent certains ménages de déménager et d'investir dans l'achat d'un logement. Parallèlement, la flexibilité du marché du travail, associée au processus d'intégration de l'Union européenne, revêt désormais une dimension internationale.

35. On s'accorde à penser que le passage vers une gestion du logement social qui tienne davantage compte du marché et fasse une plus large place aux capitaux privés est une bonne chose. La construction à grande échelle de logements pendant les années 60 à 70, qui était souvent gérée directement par l'État, s'est révélée problématique non seulement dans les ex-pays communistes mais aussi dans les pays occidentaux. Parmi les conséquences négatives de cette politique, on citera la détérioration rapide des logements préfabriqués, le report des réparations et des travaux d'entretien coûteux, l'inévitable ségrégation sociale et la marginalisation du logement social. Tous les systèmes évoluent et se modifient relativement rapidement et les

politiques du logement doivent être très souples pour répondre aux problèmes sociaux actuels (immigration, chômage, sans-abri, etc.) ou aux changements économiques (taux d'intérêt, croissance économique qui pousse les prix de l'immobilier à la hausse, manque de capitaux privés, faible rentabilité de la construction de logements locatifs privés, etc.). C'est pourquoi chaque mode de gestion du logement social est dans une certaine mesure unique et reflète les traditions et les besoins actuels d'un pays donné. Même si dans le domaine des politiques du logement le remplacement de l'aide à la construction par l'aide individuelle semble être un phénomène universel observable dans la plupart des pays occidentaux et ailleurs, la théorie pour l'essentiel selon laquelle les nouvelles règles s'inscrivent toujours dans le prolongement des anciennes vaut aussi dans ce cas.

36. Les organismes qui s'occupent de logements sociaux ne sont pas nécessairement des organismes à but non lucratif. En Allemagne par exemple, on garantit toujours aux fournisseurs de logements sociaux un rendement sur le capital investi, aussi modeste soit-il. En outre, plusieurs fournisseurs de logements sociaux qui étaient à l'origine des associations à but non lucratif, à l'exception des coopératives de logement et des associations municipales pour le logement, ont été exclus du secteur sans but lucratif dans les années 80 et peuvent légalement réaliser des profits. Un logement social n'est pas nécessairement un logement locatif; il peut appartenir à un particulier. On en trouve des exemples au Danemark et en Suède (soutien au logement coopératif), en Grèce et en Espagne (soutien au logement privé).

37. L'avenir, le but et les formes du logement social font actuellement l'objet d'un intense débat dans presque tous les pays de la CEE. Récemment, la principale évolution a été le passage de la stimulation de l'offre à la stimulation de la demande ainsi que l'adoption de mesures visant à attirer de nouveau les capitaux privés vers la construction de logements sociaux locatifs. Néanmoins, la stimulation de l'offre reste un volet important de la politique du logement dans de nombreux pays, que ce soit pour des raisons particulières comme l'immigration, ou par manque de confiance dans l'efficacité des allocations-logement qui ne permettaient pas aux intéressés de trouver un logement de bonne qualité à un prix abordable. Dans quelques pays, la relation entre la stimulation de la demande et la réglementation de l'attribution des logements s'est affaiblie. Autrement dit, les associations de logement et les municipalités ont acquis davantage de pouvoir pour mettre en place leurs propres programmes d'attribution de logements. Dans la plupart des pays de la CEE, les sources de financement de la construction de nouveaux logements sociaux et de la reconstruction de logements existants ont considérablement changé. La politique menée vise à assurer une plus grande participation des capitaux privés à la construction et à la gestion de logements sociaux. Les gouvernements privilégient de plus en plus les formes indirectes d'aide telles que les fonds offrant des garanties pour réduire les taux d'intérêt des prêts aux particuliers.

Questions

38. Cadre général:

- Quels sont actuellement les modes de gestion et la situation du parc de logements, une attention particulière étant accordée aux logements sociaux municipaux ou autres (par exemple déficit des budgets municipaux en matière de logement, conséquences économiques de la réglementation des loyers, qualité des logements municipaux par rapport aux autres logements, contrôle de l'utilisation du parc de logements)

municipaux, formes actuelles d'organisation et de gestion des logements y compris les partenariats publics-privés)?

- Les autorités locales peuvent-elles fixer le montant des loyers et attribuer des logements?
- Quel est le taux d'accessibilité du logement dans différents pays (par exemple, rapport dépenses de logement/revenus pour les logements locatifs neufs et anciens, possibilité d'accéder à la propriété, inflation des prix à la construction)?
- Quelles sont, dans le domaine de la politique sociale locale, les conséquences de la décentralisation de la gestion des logements (par exemple, avantages et inconvénients de la décentralisation de la politique du logement)?
- S'agissant de l'efficacité économique et de l'efficacité sociale des programmes mis en œuvre actuellement par l'État et/ou les collectivités locales pour rendre le logement accessible aux ménages à faible revenu et à revenu moyen (construction de nouveaux logements locatifs, allocation-logement, règles concernant la fixation du prix des loyers et l'attribution des logements municipaux), dans quelle mesure ces programmes donnent-ils des résultats du point de vue de l'efficacité des dépenses publiques?
- En quoi ces programmes apportent-ils une aide à ceux qui en ont besoin (ciblent-ils bien les personnes qui n'ont pas les moyens de louer un logement décent)? Quels sont les programmes qui n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés et quels sont ceux qui ont été couronnés de succès?
- Comment renforcer la concurrence entre les promoteurs publics, les promoteurs à but non lucratif et les promoteurs privés dans le secteur du logement social afin d'améliorer le rapport qualité-coût?

39. L'avenir des logements sociaux/abordables, les nouvelles formes de logement social:

- Quel rôle devraient jouer à l'avenir les autorités locales dans la construction et la gestion de nouveaux logements sociaux/abordables (type de gestion, promotion ou uniquement coordination)?
- Quel rôle devraient jouer les autorités centrales/locales dans la mise en œuvre du volet social de la politique du logement (allocation-logement)?
- Quelle sorte de partenariat privé-public peut et/ou devrait être mis en place dans certains pays pour assurer la construction de nouveaux logements sociaux/abordables (propriétaires sociaux indépendants sans but lucratif)?
- Comment le gouvernement devrait-il définir le nouveau système de logements sociaux/abordables? Quel type de législation doit-il être préparé?

- Quelle sorte d'aides (subventions, prêts) et quel niveau d'aide peuvent garantir la construction de nouveaux logements sociaux/abordables tout en répondant aux exigences minimums d'efficacité économique et d'efficacité sociale?

40. Instruments financiers; attractivité des investissements dans l'immobilier et fiscalité; procédures et contraintes:

- D'un point de vue macroéconomique, en donner la priorité à l'épargne sur l'emprunt a un effet stabilisant sur les ressources financières. Quels instruments pourrait-on utiliser pour stimuler l'épargne des ménages à long terme?
- Quelles sont les méthodes les plus efficaces de titrisation des prêts hypothécaires?
- Quel régime fiscal devrait être mis en place pour encourager l'épargne individuelle et stimuler l'investissement dans le logement social?
- La garantie de l'État aux emprunts contractés par les constructeurs de logements sociaux pourrait-elle encourager l'investissement privé?
- Dans les économies de marché, il est politiquement difficile de laisser entendre que les normes du secteur du logement social pourraient être inférieures à celles du secteur du logement libre. Mais vu la proportion importante de pauvres, de réfugiés et de personnes déplacées dans les pays en transition, les normes de qualité des logements sociaux devraient-elles être abaissées?
- Les pouvoirs publics peuvent influencer grandement sur la régulation du marché des biens et des terrains urbains par l'intermédiaire des permis de construire et des grands projets d'urbanisation. Comment utiliser ce pouvoir pour faire participer plus activement le secteur privé au financement, à la construction et à la gestion du logement social?
- Une proportion donnée de logements sociaux devrait-elle être intégrée dans les programmes de construction du secteur privé? Le logement social devrait-il faire partie des grands plans d'aménagement urbain? Quels sont les domaines clés dans lesquels l'efficacité des organisations du secteur public et leur transparence devraient être améliorées afin d'encourager un véritable partenariat avec le secteur privé?

Notes

- ¹ CECODHAS, *Proposal for a European Social Housing Definition*, Brussels, 1998.
- ² Ghekière L., *Why a European Definition on Social Housing?* 1998.
- ³ De Boe P. and Mertens Ch., *Regular National Reports on Housing Policy Developments*, The 13th Meeting of the Ministers of Housing of the European Union, Brussels, 2001.
- ⁴ Balchin P., *Housing Policy in Europe*, Routledge, 1996.
- ⁵ Galster G., *Comparing Demand Side and Supply Side Housing Policies*, Housing Studies, 1997.
- ⁶ Boelhouwer P. and Van der Heijden H., *Management of Social Rented Housing in Western Europe*, Housing Studies, 1997.
- ⁷ MacLennan D. M., *The Future of Social Housing. Key Economic Questions*, Housing Studies, 1997.
- ⁸ Ghekière L., *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*, UNFOHLM, 1992.
- ⁹ Chentouf N. and Morvonnais de la P., *European Public Policy Concerning Access to Housing*, BIPE for Ministerial Conference, 2000.
- ¹⁰ Szolgayová, E. *The Reality and Prospects of Social Housing in Central Europe – Case Slovakia*, in Lux, M. (ed.) *Social housing in Europe 2000*, Institute of Sociology, Prague, 2001.

Bibliography

- Bonczak-Kucharczyk E., *The reform of the rental housing sector in Poland in recent years – results of the new solutions*. Paper for the ENHR Conference held at MRI, Budapest, 1999.
- Borgegard L. E. and Dawidson K., *The Development of and Prospects for Swedish Housing Policy*. Uppsala University, 2000.
- Donner CH., *Housing Policies in the European Union*, Donner, Vienna, 2000.
- Harloe M., *Social Housing – Past, Present and Future*, *Housing Studies*, 1994.
- Hegedüs J., Tosics I. and Geröházi É., *The Dilemmas of Restructuring the Social Rental Sector in Hungary*, in Lux, M. (ed.) *Social Housing in Europe 2000*, Institute of Sociology, Prague, 2001.
- Hoggart K., *Where Has Social Policy Gone?*, *Space and Policy*, 1999.
- Le Blanc D. and Laferrère, A., *The Effect of Social Housing on Households Consumption in France*, INSEE, 1998.
- Lux M., *The Housing Policy Changes and Housing Expenditures in the Czech Republic*, Sociological Paper 00:1, Institute of Sociology, 2000.
- Lux M. and Burdová P., *Housing Expenditures, Social Housing and Tensions on Housing Market*, Hlávka Foundation, 2000.
- Priemus H. and Dieleman F., *Social Rented Housing: Recent Changes in Western Europe*, *Housing Studies*, 1997.
- Priemus H., *Scenarios for the Future of Netherlands Housing Corporations: Towards a Revolution in Social Housing?*, Paper for ENHR-MRI Conference, Balatonfüred, 1999.
- Tchenkova S., *Housing in Transition and Transition in Housing*, K reklama, 2000.
- Van Velzen, N. 1997. Current issues in European social rented housing, *Housing Studies* 12: 427 - 434).
- International Urban Development Association Seminar “Private financing of social housing”, Brussels, 7-8 October 1993.

Note: These references have been reproduced as received by the secretariat.
