

Les politiques publiques en Europe face à l'accès au logement

Septembre 2000



L'Atrium
6, place Abel Gance
92652 Boulogne Billancourt
Tél. : 33 (0) 46 94 45 22
Fax : 33 (0) 46 94 45 99
E-mail :
Accueil@bipe.fr
<http://www.bipe.fr>

Les politiques publiques en Europe face à l'accès au logement

Septembre 2000



L'Atrium
6, place Abel Gance
92652 Boulogne Billancourt
Tél. : 33 (0) 46 94 45 22
Fax : 33 (0) 46 94 45 99
E-mail :
Accueil@bipe.fr
<http://www.bipe.fr>

Chef de projet
Patrick de LA MORVONNAIS

Consultant associé
Nazih CHENTOUF

Sommaire

INTRODUCTION	5
LE DROIT AU LOGEMENT.....	6
LES CITOYENS EUROPEENS RESTENT INEGAUX EN TERMES DE DROIT AU LOGEMENT.....	6
DES NIVEAUX DE RESPONSABILITE MULTIPLES	8
UNE FORTE PREOCCUPATION POUR LES SDF ET LES PERSONNES DEFAVORISEES.....	9
DES RECOURS VARIES	10
UN SECTEUR ASSOCIATIF CLAIRSEME ET D'INFLUENCE INEGALE SELON LES PAYS	11
LES LOGEMENTS VACANTS.....	12
UNE DEFINITION AMBIGUË	12
UN PHENOMENE MAL QUANTIFIE.....	14
LE PARC DE LOGEMENTS AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE	16
LES MESURES VISANT A MOBILISER LES LOGEMENTS VACANTS SONT GLOBALEMENT INEFFICACES.....	17
LE PARC LOCATIF SOCIAL	19
UN LOGEMENT SUR 10 EN EUROPE EST UN LOGEMENT LOCATIF SOCIAL.....	19
UNE QUASI-GENERALISATION DE L'AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT.....	21
L'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL EST SOUMIS A DES CONTRAINTES (CONDITIONS SOCIALES ET FINANCIERES DES CANDIDATS)	23
UN PROCESSUS DE DEMANDE D'UN LOGEMENT LOCATIF SOCIAL MAJORITAIREMENT DECENTRALISE.....	23
LA DUREE D'ATTENTE EST FONCTION DE LA TAILLE DE L'AGGLOMERATION.....	24
DES LOYERS CALCULES EN FONCTION DU COUT DE LA CONSTRUCTION OU DES REVENUS DES LOCATAIRES.....	25
DES HAUSSES DE LOYER ENCADREES	25
LA RECHERCHE DE LA MIXITE EST TRES PEU AFFIRMEE	25
LES LOCATAIRES SOCIAUX SONT BIEN PROTEGES EN EUROPE EN TERMES DE DROIT.....	26
L'ETAT CONSERVE UN ROLE PREPONDERANT DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL.....	27
L'INADEQUATION ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE EST SURTOUT UN PROBLEME LOCAL.....	28
LE PARC LOCATIF PRIVE	29
UNE PRESENCE DU SECTEUR LOCATIF PRIVE TRES INEGALE EN EUROPE.....	29
UN PARC EN MAJORITE DETENU PAR DES PERSONNES PHYSIQUES	30
LA PARTIE LA PLUS ANCIENNE DU SECTEUR LOCATIF PRIVE EST UN PARC SOCIAL DE FAIT.....	32
LES LOCATAIRES DU SECTEUR LOCATIF PRIVE NE BENEFICIENT PAS TOUS D'UN SYSTEME GENERALISE D'AIDE A LA PERSONNE	33
UN SYSTEME D'AIDES FINANCIERES ET FISCALES TRES HETEROGENE	35
DES REGLEMENTATIONS BIEN ETABLIES EN EUROPE	37
LA TAXATION DE LA SOUS-OCCUPATION N'EST APPLIQUEE QUE MARGINALEMENT.....	38
UNE FAIBLE INTERVENTION DE L'ETAT EN MATIERE D'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS.....	39
UN NIVEAU D'INTERVENTION MODERE DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIERE DE POLITIQUE DU LOGEMENT.....	39
UNE PRATIQUE DE CONVERSION DE BATIMENTS NON RESIDENTIELS EN LOGEMENTS LARGEMENT REPANDUE EN EUROPE, MAIS DE FAIBLE AMPLEUR.....	41
UNE GRANDE VARIETE DE MESURES POUR STIMULER L'INVESTISSEMENT LOCATIF PRIVE	43
ON OBSERVE DANS CERTAINS PAYS UN RELATIF DESENGAGEMENT DES BAILLEURS PRIVES	45
UN ARBITRAGE ACCRU EN FAVEUR DE LA REHABILITATION.....	47
LES GRANDES EVOLUTIONS ATTENDUES.....	49
ALLEMAGNE	49
AUTRICHE	49
BELGIQUE	51
DANEMARK.....	52

LES POLITIQUES PUBLIQUES EN EUROPE FACE A L'ACCES AU LOGEMENT

ESPAGNE.....	52
FINLANDE	53
FRANCE	53
GRECE	54
IRLANDE	54
ITALIE	55
LUXEMBOURG.....	55
PAYS BAS	56
PORTUGAL	57
ROYAUME UNI.....	57
SUEDE.....	58
EN GUISE DE CONCLUSION.....	59
ANNEXE : QUESTIONNAIRE	63



Introduction

Le logement reste dans la plupart des pays un enjeu important de la politique des pouvoirs publics. L'État intervient, au moyen de multiples formes d'incitations, pour susciter l'offre de logements sociaux (construction neuve et réhabilitation du parc), favoriser l'accès à la propriété, développer l'offre de logements locatifs privés, et réduire les inégalités sociales en attribuant des allocations aux ménages qui ne seraient pas à même de supporter les taux d'effort imposés dans un secteur entièrement soumis aux lois du marché.

Tous les pays ont mis en place des systèmes d'aides intégrés aux législations fiscales en vigueur. Les politiques d'aide au logement se caractérisent par une complexité croissante et par des modifications permanentes au gré des évolutions de la conjoncture ou de réformes plus structurelles qui en bouleversent sans cesse les finalités et les moyens d'intervention.

Les aides au logement ne constituent pas la seule forme d'action publique : les États ou les collectivités territoriales interviennent sur le plan juridique (reconnaissance ou non d'un « droit au logement »), réglementaire (fixation de barèmes de prix ou de revenus, politique des loyers), organisationnel (prérogatives des banques, place des bailleurs sociaux).

En l'espace de cinquante ans, ces politiques ont beaucoup évolué. La plupart des déficits quantitatifs ont été résorbés et de nouvelles exigences sont apparues, imposant aux États des formes d'intervention différentes.

Les politiques du logement demeurent très différentes selon les états membres et l'Europe du Logement se caractérise davantage par des disparités que des similitudes. Ceci tient aux modèles culturels, à l'Histoire, aux politiques fiscales.

La France, qui préside actuellement l'Union Européenne, accueille à Paris la conférence des ministres du logement. Elle a souhaité, à cette occasion, présenter un document de travail permettant de faire le point des politiques menées aujourd'hui pour favoriser l'accès au logement en insistant sur certains aspects : les grandes orientations actuelles et les évolutions attendues, le droit au logement et son application, la mobilisation des logements vacants, le rôle du secteur locatif social, la place du secteur locatif privé. A été volontairement écartée l'analyse des politiques favorisant l'accès à la propriété.

Un questionnaire (qui figure en annexe), préparé conjointement par la DGUHC et le BIPE, a été envoyé à tous les états membres. Les réponses obtenues constituent une mine d'information considérable malgré une hétérogénéité inévitable.

Le présent document, rédigé au BIPE par Patrick de LA MORVONNAIS et par Nazih CHENTOUF, tente d'en faire la synthèse.

Le droit au logement

Les citoyens européens restent inégaux en termes de droit au logement

Le tableau ci-après montre d'importantes disparités nationales :

	Droit inscrit dans la constitution	Droit fixé par la loi	Existence d'une politique	Garantie du Droit au logement
Allemagne	Non	Oui	Oui, au niveau central	Garanti dans les Länder mais non appliqué
Autriche	Non	Oui	Non	Pas du tout
Belgique	Oui	Non (obligation de moyens)	Oui	Pas garanti (obligation de moyens)
Danemark	Non	Non	Oui	Oui
Espagne	Oui	Non	Oui	Oui
Finlande	Oui	Oui	Oui	Oui aux SDF et aux faibles revenus
France	Non	Oui	Oui	Droit affirmé mais non garanti
Grèce	Oui	Non (mais c'est une assise juridique)	Oui	Pas totalement
Irlande	Non	Non	Oui	Pas totalement
Italie	Non	Non	Non	Pas du tout
Luxembourg	Non	Oui	Oui	Garanti presque totalement
Pays-Bas	Oui	Non	Oui	Pas totalement
Portugal	Oui	Oui	Oui	Garanti par l'Etat
Royaume-Uni	Non	Non	Oui	Pas totalement
Suède	Oui	Oui	Oui	Oui pour certaines CS

Les Pays-Bas, la Belgique, la Suède, la Finlande, la Grèce, le Portugal et l'Espagne (7 pays) inscrivent le droit au logement dans leur constitution.



Seuls le Portugal, le Danemark et la Suède garantissent le droit au logement pour les catégories sociales les plus défavorisées.

Le Portugal a le devoir du droit au logement et la responsabilité de le mettre en application. La Suède garantit ce droit aux personnes âgées, aux réfugiés politiques et aux personnes malades. Au Danemark, les municipalités doivent s'assurer que l'offre de logements est suffisante pour les catégories sociales les plus nécessiteuses (personnes âgées, handicapés, SDF). Cette obligation peut se traduire par une place dans un abri ou dans un centre d'accueil.

Dans les pays suivants (France, Allemagne, Grèce, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Royaume-Uni, Irlande, Danemark et Finlande), le droit au logement n'est pas garanti ; toutefois, une politique du logement a été mise en place pour mener une action dans ce domaine.

Depuis 1989, la France reconnaît le droit au logement comme un droit fondamental, complété par la mise en place en 1990 de dispositifs favorisant l'accès au logement des personnes les plus défavorisées.

En Belgique et aux Pays-Bas, le gouvernement doit engager tous les efforts pour satisfaire les besoins en logements, mais n'a pas d'obligation de résultats.

En Espagne, il existe un volet contre l'expulsion, mais il n'y a pas d'obligation dans un délai fixé de loger ceux qui ont besoin d'un logement. Il existe en revanche des incitations fiscales et économiques.

La Grèce, l'Espagne, les Pays-Bas et la Belgique ne disposent pas de lois spécifiques d'application du droit au logement prévu au niveau constitutionnel.

La Grèce n'a de procédure centralisée pour aider les SDF ou pour lutter contre les expulsions.

En Irlande, de réels progrès ont été accomplis ces dernières années en termes d'accès et de qualité du logement, grâce à une politique de subventions des logements pour les bas revenus.

Au Royaume-Uni, l'Etat a pour objectif d'assurer un logement décent à toutes les familles, alors que ni la loi ni la constitution ne reconnaissent le droit au logement.

Enfin, l'Italie et l'Autriche ne reconnaissent le droit au logement ni dans leur constitution, ni dans leurs lois, ni dans une politique concertée en la matière.

Des niveaux de responsabilité multiples

La responsabilité est partagée entre les municipalités et l'Etat, la séparation n'étant pas toujours nette :

	Etat	Niveau de décentralisation
Allemagne	Oui dans les faits	Non dans les faits
Autriche	Non	Provinces
Belgique	Oui	Avec les régions
Danemark	Non	Municipalités
Espagne	Non	Communautés autonomes
Finlande	Non	Municipalités
France	Oui	-
Grèce	Oui	-
Irlande	Oui	-
Italie	Non	Non
Luxembourg	Non	Municipalités
Pays-Bas	Oui	-
Portugal	Oui	En collaboration avec les régions et l'administration locale
Royaume-Uni	Oui	-
Suède	Non	Municipalités

Ainsi, en Allemagne, ce sont les Länder qui doivent garantir le droit au logement. Mais dans les faits, ils ne l'appliquent pas. C'est l'Etat qui assure cette fonction.

La responsabilité peut être partagée entre l'Etat et les communes. L'Espagne et le Portugal se distinguent ainsi par une forte collaboration entre l'Etat et les communautés autonomes.

La responsabilité de l'Etat en matière d'accès au logement est affirmée dans huit pays.



Une forte préoccupation pour les SDF et les personnes défavorisées

Presque tous les pays européens ont mis en place un arsenal de mesures de protection pour les locataires, et des procédures d'accès au logement pour les personnes défavorisées.

Certains pays garantissent l'accès au logement pour certaines catégories sociales, parmi lesquelles on trouve les personnes défavorisées, les SDF, les personnes âgées, les étudiants, les réfugiés politiques, les personnes à faible revenu, les ménages qui ont un besoin urgent d'un logement en cas d'expulsion : sont concernés le Portugal (à travers son programme « Porte Amie »), les Pays-Bas (qui garantissent que l'offre sera suffisante, sans spécifier la qualité), le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni (avec au minimum, un devoir des municipalités d'assistance et de conseil aux catégories non prioritaires), la Suède et la Finlande. Il s'agit d'une sorte de droit au logement uniquement pour certaines catégories sociales « prioritaires ».

De plus, certains pays ont créé un volet spécial contre les **expulsions** afin d'éviter les situations d'urgence : ce sont la France (depuis 1998), l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, le Luxembourg et la Belgique (avec une protection supplémentaire pour les locataires avec des baux de 9 ans).

L'Autriche reste à part : théoriquement, il existe des aides pour sécuriser le logement et prévenir les expulsions, mais il n'y a aucune législation relative aux SDF, et donc pas de politique. L'Autriche ne s'est pas encore penchée sur le problème.

Au Portugal, les SDF constituent une forte préoccupation : des programmes spéciaux et adaptés localement ont été mis en place.

Le gouvernement suédois travaille quant à lui actuellement sur une loi qui obligera les municipalités à fournir un logement à tous leurs ressortissants de la commune.

Des recours variés

Lorsque le droit n'est pas assuré, les recours exercés sont de plusieurs ordres :

- Accueil dans des centres d'hébergement ;
- Accueil dans des centres d'accueil d'urgence ;
- Accueil dans des hôtels, abris sociaux ;
- Action d'associations sans but lucratif.

Les gouvernements ont préféré la mise en place d'actions d'envergure plus large :

- En **Belgique** et au **Luxembourg**, un programme d'urgence pour une société plus solidaire. Il consiste en un versement d'un revenu minimum aux SDF (appelé MINIMEX en Belgique), accompagné d'une aide sociale (garantie, versement de la caution) et d'une prime à l'installation.
- au **Danemark**, les municipalités doivent aider les locataires en cas de défaut de paiement
- en **Espagne**, le gouvernement et les communautés autonomes ont mis en place un ensemble concerté de prestations de base ;
- En **Finlande**, une fondation a été créée (regroupant l'Eglise, la Croix Rouge, des associations, la confédération de la construction), ayant pour but de fournir des logements aux SDF et aux réfugiés. Elle a permis de loger 2500 ménages en 10 ans ;
- En **Irlande**, les municipalités ont largement subventionné le logement social pour les bas revenus ces dernières années.
- Au **Luxembourg**, une association à but non lucratif agit en faveur des personnes défavorisées dans leur recherche d'un emploi (en convention avec le Ministère de la Famille).
- les **Pays-Bas** ont une politique qui vise à faciliter le logement des SDF, et le gouvernement travaille sur un projet spécifique ;
- au **Portugal**, le projet « Porte Amie » est destiné à loger les SDF ; l'Etat doit favoriser l'accès au logement des personnes défavorisées ;
- Au **Royaume-Uni**, les municipalités doivent apporter conseil et assistance pour ceux qui n'ont pas la priorité (catégories hors personnes âgées, personnes handicapées, ménages avec enfant(s), grands traumatisés) ;
- en **Suède**, il existe une sorte d'obligation morale, et non légale pour les municipalités de loger les SDF. Ainsi, si un SDF n'est pas accepté dans un logement social, la municipalité doit trouver une solution. De plus, le gouvernement travaille sur un projet de loi qui établira une obligation formelle pour les municipalités de fournir un logement aux personnes résidant dans la commune et d'y mettre en place une agence.



L'Autriche se différencie : aucun programme n'y est recensé. Un groupe d'étude a été constitué afin de mettre en place une loi pour aider les SDF. La création d'une telle législation pour lutter contre l'exclusion pourrait permettre de réduire le nombre de SDF dans ce pays.

Un secteur associatif clairsemé et d'influence inégale selon les pays

L'implantation et l'influence des associations sont très divers : quelques associations existent et sont influentes. D'autres pays se caractérisent par l'inexistence de telles associations.

	Existence d'une association	Commentaire
Allemagne	Oui	Mise en place d'un droit formel au logement
Autriche	Oui (groupe d'étude)	Promotion de la mise en place d'une politique sociale du logement
Belgique	Plusieurs associations.	Certaines sont regroupées au sein du « Rassemblement pour le droit à l'habitat », très actif.
Danemark	NR	
Espagne	NR	
Finlande	NR	
France	Oui (le DAL). Très actif.	Utilisation des médias Occupation des logements vides
Grèce	Plusieurs associations.	Problématique absente du débat politique (car présence des familles, des amis et flexibilité du marché du logement)
Irlande	Non	
Italie	Non	
Luxembourg	Plusieurs dont l'ASBL	ASBL a en charge de rappeler régulièrement les problèmes rencontrés
Pays-Bas	Tenants Union, en partenariat avec le ministère du logement	Grande influence car le mouvement est représentatif des locataires
Portugal	NR	Forte préoccupation pour les SDF
Royaume-Uni	Plusieurs. Action de lobbying.	Travaille avec le gouvernement pour élaborer des réformes.
Suède	Oui (VVA). Action de lobby.	Aide les gens à parvenir aux services des municipalités.

Certains pays comme le Portugal, le Danemark ou l'Espagne garantissent peu ou prou le droit au logement, et pourraient ne pas avoir besoin de recourir à des associations.

En revanche, pour la Finlande, les réponses au questionnaire ne nous permettent pas d'identifier les raisons de cette absence.

Les logements vacants

Dans tous les pays de l'Union Européenne une fraction plus ou moins importante du parc logement est inoccupée. Pour autant, la mesure de ce phénomène reste très délicate en raison de trois difficultés qui sont la définition même du concept de logements vacants, le champ de l'observation et les moyens statistiques mis en œuvre.

Une définition ambiguë

- Nombreux sont les pays qui n'ont pas de définition claire des logements vacants (Autriche, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal) ; les seules informations disponibles sont en général les recensements (souvent décennaux) ; le concept utilisé (logements non occupés au moment de l'enquête) explique alors une confusion systématique entre les logements réellement vacants et les résidences secondaires.
- En France, les logements vacants sont définis comme des habitations inoccupées au moment de l'enquête parce que disponibles pour la vente ou la location, attribuées mais pas encore occupées, ou hors marché. A priori, ils sont clairement distincts des résidences secondaires ou des logements occasionnels, mais l'incertitude demeure entre ces deux catégories, l'enquêteur n'ayant pas toujours les moyens de trancher.
- Au Royaume-Uni, un logement est dit vacant s'il est en attente d'un changement d'occupant, en cours de modernisation, en attente de démolition ou achevé mais non encore occupé. Ici encore la confusion reste possible avec les résidences secondaires, relativement moins nombreuses il est vrai.
- En Belgique, chacune des trois régions utilise un concept propre ; une loi fédérale de 1993 définit cependant l'immeuble abandonné comme étant « manifestement » inoccupé depuis plus de six mois et non affecté à une activité quelconque. Le flou de la définition se juge ainsi à l'adverbe utilisé. Les données fournies par le recensement sont jugées peu fiables et tendent probablement à sous-estimer la vacance.
- Trois pays limitent l'observation des logements vacants au seul secteur locatif. C'est le cas de l'Allemagne où des enquêtes logement sont menées tous les quatre ans ; de la Suède qui recense les logements n'ayant pas de bail à l'exclusion de ceux en cours de réhabilitation ou en attente de démolition ; des Pays-Bas qui se restreignent au secteur locatif social (qui représente à lui seul 36% du parc total). Les Néerlandais sont les seuls à définir la vacance par le temps durant lequel un logement est inoccupé : vacance de court terme (de 3 à 12 mois) par opposition à la vacance structurelle (plus de 12 mois).



- Deux pays recourent au croisement de fichiers statistiques (celui de la population et celui des logements). En Finlande, où l'information est annuelle, la confusion entre logements vacants et résidences secondaires demeure puisque un logement sans occupant au moment de l'enquête est celui pour lequel on ne trouve pas de résident permanent. Au Danemark, un logement vacant est défini comme l'unité d'habitation n'abritant pas la personne recensée à cette adresse par le fichier de la population au moment de l'enquête ; mais là encore la distinction par rapport à la résidence principale reste difficile.

Comme on peut le constater, le plus grand flou règne en la matière. Qu'il s'agisse des définitions, des méthodes et du champ d'observation, les disparités nationales demeurent considérables. Les mesures sont essentiellement statiques (en fonction des recensements de la population ou des enquêtes logement). Dans certains pays seul le secteur social fait l'objet d'une mesure annuelle, semestrielle ou trimestrielle de la vacance en raison des obligations faites aux opérateurs sociaux. Dans tous les états membres, la distinction entre logements vacants et résidences secondaires n'est pas, ou mal, résolue.

Un phénomène mal quantifié

Toutes les raisons invoquées ci-dessus expliquent une relative méconnaissance de la vacance au sein de l'Union Européenne.

- En Irlande aucune quantification n'est faite. Il en va de même pour la Grèce, puisque les seules informations disponibles concernent le grand Athènes.
- En Espagne, en Italie, au Luxembourg et au Portugal, les seules informations disponibles sont celles du recensement de 1991. Les chiffres indiqués dans le tableau suivant sont donc des estimations tendanciennes. Au Portugal, 60% des logements vacants étaient des maisons individuelles en zone rurale, 19% étaient disponibles pour la vente, 12% disponibles pour la location et 9% étaient en instance de démolition. En Espagne, 40% des logements vacants sont considérés comme inutilisables ; 65% du stock vacant se concentre dans les zones urbaines, mais le pourcentage de logements vacants atteint 15% dans les zones rurales ;
- En France, près de 2 millions de logements sont vacants d'après le recensement de 1999 ; le tiers d'entre eux sont situés en zone rurale (soit un taux de 9%). On manque d'informations pour apprécier ceux qui sont utilisables ou pas.
- L'Allemagne compte 2,8 millions de logements vacants, mais on ne dispose d'aucune information permettant de mieux comprendre ce phénomène. Seule certitude, la vacance est très élevée dans les Länder de l'est.
- En Belgique, des enquêtes ponctuelles sont menées dans les trois régions mais ne couvrent pas l'ensemble des communes. ; les meilleures estimations sont de 15 000 pour la région de Bruxelles, de 30 à 35 000 en région wallonne et de 70 à 80 000 en région flamande. Dans les trois cas, la vacance est essentiellement un phénomène urbain.
- Aux Pays-Bas, on comptait au 31 décembre 1998 un peu plus de 17 000 logements vacants au sein du seul parc social, soit 0.70%. Ce taux recouvre deux composantes : 0.42% pour la vacance à court terme (de 3 à 12 mois) et 0.28% pour la vacance à long terme (plus de 12 mois).
- Au Royaume-Uni, on estime à 920 000 le nombre de logements vacants mais aucune information ne permet de préciser davantage le phénomène.
- En Suède, les statistiques sont collectées deux fois par an pour le secteur locatif social et une fois par an pour le secteur locatif privé ; en 1999 on recensait ainsi 40 000 logements vacants dans le secteur public et 16 000 dans le secteur privé. Aucune information n'est disponible pour le secteur de l'accession ou celui des coopératives.



- Au Danemark, on comptait 106 000 logements non permanents au 1^{er} janvier 2000 ; l'essentiel de ce stock est constitué de résidences secondaires, d'où une estimation de 10 à 15 000 logements effectivement vacants. Le taux de vacance dans le parc locatif social est très faible (0.05%).
- En Finlande, on comptait 181 000 logements vacants fin 1998 ; le taux de vacance moyen de 7.4% se décline ainsi : 6.3% en zone urbaine, 8.1% en zone semi-urbaine, 9.9% en zone rurale.
- En Autriche, on estime à 10% le pourcentage des logements vacants. La vacance dans le parc neuf a nettement augmenté ces dernières années, preuve d'une saturation de l'offre dans de nombreuses agglomérations.

Le tableau ci-après tente de consolider les informations disponibles ; le BIPE a procédé à des estimations lorsque les réponses au questionnaire étaient insuffisantes.

Le parc total peut être estimé actuellement à 171 millions de logements pour l'ensemble de l'Union Européenne. Le nombre de logements vacants serait de 12 millions environ, soit 7% du parc total. Cette quantification reste approximative en raison des incertitudes statistiques qui subsistent dans plusieurs états membres (Autriche, Espagne, Grèce, Italie, Irlande).

En matière de vacance, les disparités nationales sont considérables : les taux très élevés du Portugal, de l'Autriche, de la Grèce et surtout de l'Espagne contrastent avec les taux très faibles de la Belgique, de la Suède, des Pays-Bas, du Danemark. Les taux de l'Allemagne, de la France et de l'Italie sont comparables mais deux fois plus importants qu'au Royaume-Uni.

Globalement, les informations sont très insuffisantes pour prendre la mesure de ce phénomène. Si l'on connaît à peu près la situation au sein du secteur locatif social, les statistiques ne permettent pas de segmenter le parc privé de façon utile. La distinction reste à faire entre les logements inutilisables (état, localisation) et les logements qui pourraient être remis sur le marché (moyennant intervention ou non).

Le parc de logements au sein de l'Union Européenne

	Nombre de logements vacants (en milliers)	Logements vacants en % du parc total	Parc total (en milliers)
Allemagne	2 800	7,5	37 435
Autriche	370	10,0	3 720
Belgique	115-130	3,3	3 560
Danemark	10-15	0,5	2 475
Espagne	2 700	13,8	19 565
Finlande	181	7,4	2 480
France	1 969	6,9	28 696
Grèce	nd	Nd	5 000
Irlande	nd	Nd	1 260
Italie	1 860	7,0	26 650
Luxembourg	7	6,0	120
Pays-Bas	17	0,3	6 522
Portugal	525	11,0	4 750
Royaume-Uni	920	3,7	24 850
Suède	56	1,3	4 280
Union Européenne	12 000	7,0	171 400

Nd : Non déterminé



Les mesures visant à mobiliser les logements vacants sont globalement inefficaces

L'idée de mobiliser une partie du stock vacant pour accroître l'offre et répondre à certaines urgences sociales est évidente. Cette stratégie se heurte cependant à de multiples difficultés. De nombreux logements vacants sont en effet inutilisables, soit en raison de leur état, soit du fait de leur localisation. Les mesures sont plus souvent coercitives qu'incitatives.

- Aucun dispositif n'est prévu en Autriche, en Grèce au Portugal. ou en Finlande. La raison invoquée dans ce dernier pays est que la vacance ne résulte pas de l'abandon de logements de qualité insuffisante mais d'un excès d'offre dans les zones en déclin.
- D'autres états membres limitent leur action au seul secteur locatif social. Aux Pays-Bas, les associations de logements interviennent de deux manières pour réduire la vacance : la démolition plus précoce du parc de mauvaise qualité et la vente au secteur privé des logements les plus chers. Au Danemark, où certains ensembles immobiliers connaissent des taux de vacance élevés (prix dissuasifs compte tenu de la qualité, difficultés sociales chroniques), un vaste plan de réhabilitation a été entrepris entre 1994 et 1996 pour restaurer l'attractivité de ce parc (nouveaux systèmes de prêts, subventions spécifiques) ; au printemps 2000, un nouveau programme de ce type a été lancé. Enfin au Royaume-Uni, le gouvernement alloue des fonds à la « Empty Home Agency » qui les reverse aux collectivités locales.
- En France depuis le 1^{er} janvier 1999 une taxe frappe les propriétaires de logements vacants depuis plus de deux ans dans huit grandes agglomérations (Paris, Lille, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes). Il existe également une prime forfaitaire de 20 000 F de l'ANAH (en plus des subventions habituelles), pour remettre sur le marché les logements vacants. On estime que cette dernière disposition a eu un impact de 35 000 logements en 1998.
- L'Allemagne a édicté une loi sur le « détournement » de l'espace habitable. Cette loi considère la démolition des logements et la non location de logements disponibles comme des délits passibles d'amendes (100 000 DM) dans les zones considérées comme des marchés tendus par les Länder. Il n'existe pas d'autres mesures (coercitives ou incitatives) pour mobiliser les logements vacants.
- En Italie, il semble que des mesures (taxations ou incitations fiscales) existent mais les réponses au questionnaire restent très elliptiques.
- Au Luxembourg, le collège des bourgmestres et échevins peut, en vertu d'une loi, obliger les propriétaires de logements vacants à les déclarer à l'administration communale ; dans les communes où la pénurie de logements est manifeste, ce même collège peut réquisitionner ces logements ou exproprier au bout de trois ans (à son profit ou à celui d'un promoteur). Ces dispositions sont restées lettre morte jusqu'à présent.

- En Belgique, la réquisition des logements vacants est prévue par une loi fédérale de 1993. Il s'agit d'une procédure d'exception, peu utilisée encore car lourde, longue, soumise à de multiples conditions préalables et non compatibles avec l'urgence sociale à laquelle elle prétend répondre. Il existe aussi des taxes régionales mais les arrêtés d'application ne sont pas encore pris en région wallonne ; les mesures visant à une gestion provisoire des immeubles inoccupés n'ont pas encore connu d'application. Enfin il existe en région flamande des droits de gestion sociale.

La méconnaissance du phénomène de la vacance constitue un obstacle rédhibitoire à toute action visant à mobiliser les logements vacants. Les mesures coercitives (taxation, réquisition) n'ont que peu ou pas d'effet puisque le propriétaire du logement incriminé n'est en général pas connu. Dans tous les cas les procédures mises en place sont lourdes et longues. S'agissant du parc social, les incitations semblent plus efficaces dès lors qu'elles permettent de réhabiliter les logements déficients ou de les vendre au secteur privé.

Dans les marchés tendus, l'augmentation de l'offre par la réutilisation d'une partie du parc vacant semble donc une stratégie limitée.



Le parc locatif social

Les données que nous ont fournies chacun des pays sont très hétérogènes, et de qualité variable.

Un logement sur 10 en Europe est un logement locatif social

Le parc de logements dans l'UE15 est estimé aujourd'hui à 171,4 millions d'unités.

On recense plus de 18,5 millions de logements sociaux, soit 11% du parc total de l'Union.

<i>En milliers</i>	Nombre de logements sociaux	% du parc total de logements
Allemagne	2 460	6%
Autriche	756	20%
Belgique	266	7%
Danemark	500	20%
Espagne	120	1%
Finlande	350	14%
France	HLM : 3 700 / SEM : 434	14%
Grèce	0	0%
Irlande	100	8%
Italie	900	3%
Luxembourg	4	4%
Pays-Bas	2 370	36%
Portugal	122	3%
Royaume-Uni	5 513	22%
Suède	930	22%
Union Européenne	18 525	11%

La proportion de logements sociaux varie fortement d'un pays à l'autre :

- Le secteur locatif social est inexistant en Grèce ;
- l'Italie, l'Espagne, le Luxembourg et le Portugal ont un parc locatif social très restreint ;
- enfin, dans les pays du Nord de l'Europe, le secteur locatif social occupe une place essentielle : plus du tiers aux Pays-Bas, près du quart au Royaume-Uni et en Suède, le cinquième en Autriche et au Danemark, le sixième en Finlande et en France.

Dans tous les pays, les propriétaires des logements locatifs sociaux sont aussi les gestionnaires de ce parc.

On rencontre différents types de propriétaires en Europe :

- en premier lieu, on recense les municipalités, appelées aussi Local Authorities (LA), communes, collectivités locales, etc. Elles peuvent représenter la majorité absolue du parc social dans certains pays (Royaume-Uni, Finlande, Portugal, Irlande) ;
- les associations ou des sociétés privées à but non lucratif dont le rôle est de construire des logements sociaux. Elles sont de deux types : d'abord les Housing Association (HA) ou Housing Companies (HC), au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ; puis on recense les institutions à but non lucratif, appelées Non profit Housing Association (NPHA), en Allemagne, en Suède, en Finlande, en Autriche ;
- certains pays associent les propriétaires individuels privés pour gérer des logements sociaux : c'est le cas en Allemagne (où ils détiennent 20% du parc locatif social) et en Espagne (à travers les logements dits protégés) ;
- enfin, l'Etat peut avoir mis en place des instituts dont la charge est de construire et de gérer des logements sociaux : c'est le cas au Portugal avec l'IGAPHE (Institut de gestion et d'Aliénation du Parc d'Habitations de l'Etat) et en Italie avec les IACP (Instituts Autonomes pour les Maisons Populaires).

La majorité des logements locatifs sociaux sont détenus encore aujourd'hui par des municipalités dans tous les pays. Ceci est très net aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Suède et en Finlande.

Certains pays ont engagé des programmes de vente du parc locatif des collectivités locales : ce sont le Royaume-Uni (vente aux locataires par l'intermédiaire du « *Right to buy* » puis aux Housing Association depuis le début des années 1990), la Suède, l'Irlande, le Danemark et les Pays-Bas (vente du parc aux *Housing Association*).



Une quasi-généralisation de l'aide personnalisée au logement

Tous les pays disposent d'un système généralisé d'aide personnalisée au logement : seuls 3 pays se distinguent :

- l'inexistence d'une aide personnalisée au logement au Portugal est compensée par une baisse du loyer en fonction des revenus du locataire, baisse supportée par le propriétaire (donc l'Etat à travers les IGAPHE) ;
- en Espagne, l'absence d'une aide personnelle au logement est compensée par une baisse d'impôt sur le revenu, plafonnée à 5% du loyer annuel ;
- enfin en Belgique, le loyer est directement lié aux revenus, et prend donc en compte à la source les différences de revenus des locataires.

8,4 millions de locataires du parc locatif social bénéficient d'une aide personnalisée au logement (après redressement des valeurs manquantes), soit 44% des locataires sociaux.

<i>En milliers</i>	Nombre des logements sociaux	Nombre de locataires bénéficiaires d'une aide	%
Allemagne	2 460	575	25%
Autriche	756	100	13%
Belgique	266	NR	NR
Danemark	500	300	60%
Espagne	120	0	0%
Finlande	350	105	30%
France	4 134	2 067	50%
Grèce	0	0	0%
Irlande	100	NR	NR
Italie	900	NR	NR
Luxembourg	4	2	50%
Pays-Bas	2 370	763	32%
Portugal	122	122	100%
Royaume-Uni	5 513	3 859	70%
Suède	930	344	37%
Union Européenne	18 525	8 237	44%

NR : non renseigné

Ce ratio varie fortement d'un pays à l'autre : alors que plus de la moitié des locataires sont bénéficiaires au Royaume-Uni, en France et au Luxembourg, ce pourcentage est de l'ordre de 30% en Suède, en Finlande, aux Pays-Bas et en Allemagne. Enfin, moins de 10% des locataires sociaux en Autriche et en Irlande la perçoivent.

Peu de pays disposent de statistiques fiables permettant de mesurer les taux d'effort des locataires sociaux avant et après aide. De plus, la notion de taux d'effort est interprétée différemment selon les pays : certains parlent de taux d'effort par rapport au revenu net disponible, d'autres par rapport au revenu brut. Ceci rend pratiquement impossible les comparaisons.

	Taux d'effort avant AL %	Taux d'effort après AL %	Revenus pris en considération
Allemagne	38	29	Loyer hors charges
Autriche		18	
Belgique	ND	Maximum 20% (arbitraire)	ND
Danemark	28	14	ND
Espagne	ND	ND	ND
Finlande	52	25	Revenu brut
France	26	21	Revenu net imposable
Grèce			
Irlande	ND	ND	ND
Italie	ND	ND	ND
Luxembourg	ND	Entre 8 et 11%	Revenu net disponible
Pays-Bas	30	22	Revenu net disponible
Portugal	Nd	nd	Nd
Royaume-Uni	Nd	10	Nd
Suède	43	27	RNI avant impôt

ND : Non déterminé

Les taux d'effort varient fortement d'un pays à l'autre : de moins de 10% au Luxembourg, à près de 30% en Allemagne.

On ne peut cependant pas déduire des réponses au questionnaire une mesure de l'efficacité comparée des politiques d'aide à la personne en termes de solvabilité.



L'accès au logement social est soumis à des contraintes (conditions sociales et financières des candidats)

Une majorité de pays ont limité l'accès au parc social aux ménages dont les revenus sont inférieurs à des plafonds : France, Allemagne, Finlande, Pays-Bas, Autriche, Espagne, Italie et Luxembourg.

D'autres permettent à tous les ménages d'accéder à ces logements, le loyer étant fixé en fonction des ressources du locataire : c'est le cas de la Suède, du Portugal, du Danemark, de l'Irlande, de la Belgique et du Royaume-Uni.

En plus de ces dispositions, certains pays (Luxembourg, Italie, Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Danemark) ont mis en place un système de priorité, sous forme de points de priorité, en fonction des situations et des caractéristiques du locataire : SDF, logement insalubre, famille monoparentale, jeunes, personnes âgées, personnes handicapées, problèmes de santé, événements exceptionnels.

Un processus de demande d'un logement locatif social majoritairement décentralisé

Pour tous les pays, la demande est déposée dans la commune de résidence. Certains pays ont un régime spécial : les candidats doivent déposer leur demande directement auprès des organismes sociaux en France, en Belgique et au Luxembourg. En Espagne, les logements sociaux sont soit gérés par des propriétaires privés, soit par les communautés autonomes. Enfin, l'attribution des logements sociaux est répartie entre les organismes sociaux et les collectivités locales au Danemark, en Autriche et en Suède.

Une procédure d'attribution également largement décentralisée

Cette procédure est de la responsabilité des municipalités au Luxembourg, en Italie, en Suède, aux Pays-Bas, en Finlande et au Portugal. La Belgique, l'Espagne, l'Irlande, l'Allemagne et le Royaume-Uni disposent d'une procédure d'attribution gérée par les organismes sociaux. Enfin, la France, l'Autriche et le Danemark ont un système d'attribution mixte associant les organismes sociaux et les collectivités locales.

Un projet de centralisation existe en Belgique au niveau de chacune des régions ; au Danemark, le fichier est centralisé pour les jeunes.

La durée d'attente est fonction de la taille de l'agglomération

Les durées moyennes d'attente sont difficilement mesurables et très hétérogènes selon les pays, et selon les régions, voire les communes et les quartiers. Mais l'unité de mesure reste l'année. L'attente dépend fortement de la localisation (grandes agglomérations). Seule la Belgique s'engage à répondre dans les 30 jours.

Certaines procédures visant à accélérer le processus ont été mises en place, dans les cas suivants :

- problème de santé
- personnes âgées ou handicapées
- familles monoparentales
- type de logement dans lequel habite le candidat (insalubrité, surpeuplement)
- situation dans laquelle est la personne qui demande un logement (sans domicile fixe, en cas d'expulsion)

Ce sont des critères qui permettent d'attribuer des points aux demandeurs, points donnant priorité à certains candidats.

Dans presque tous les pays, la demande est valable un an, avec un renouvellement obligatoire au cours du premier semestre (voire du premier mois), pour permettre d'actualiser les ressources des locataires et réviser dans certains cas les loyers. Ce renouvellement n'est plus exigé en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal et en Espagne (car la demande est liée à une opération spécifique).

Le Danemark se distingue par le caractère payant de la demande.



Des loyers calculés en fonction du coût de la construction ou des revenus des locataires

Le principe de calcul du loyer varie fortement d'un pays à l'autre. Deux principes s'affrontent : le loyer d'équilibre et le loyer social.

D'autres pays appliquent un panachage des deux méthodes. D'autres encore ont un système libre de fixation des loyers.

La France, la Suède, la Finlande, les Pays-Bas, l'Espagne (pour les logements protégés) et le Danemark ont retenu le principe du loyer d'équilibre fonction du coût de la construction. L'aide personnalisée au logement abaisse a posteriori le loyer.

Le loyer dit social est fonction du revenu des locataires en Allemagne et dans les logements à promotion publique en Espagne.

La Belgique, le Luxembourg et le Portugal calculent dans un premier temps le loyer en fonction du coût de la construction, et dans un deuxième temps ils adaptent ce loyer au revenu du ménage.

Enfin, l'Italie et l'Autriche fixent leurs loyers aux niveaux central ou régional, en fonction du marché. Les loyers sont fixés librement par les municipalités et les Housing Association au Royaume-Uni et en Irlande. Mais au Royaume-Uni, si les augmentations sont supérieures aux prévisions budgétaires de l'Etat, la dotation de l'Etat au titre de l'aide au logement sera diminuée.

Des hausses de loyer encadrées

Les hausses de loyer sont fixées annuellement par l'Etat en France, en Italie, au Portugal et en Espagne. Ils dépendent de l'évolution des ressources des ménages et du prix de revient en Belgique et au Luxembourg. Enfin, ces augmentations sont fixées au niveau des municipalités (LA) ou des collectivités locales dans les autres pays (Finlande, Autriche, Allemagne, Royaume-Uni, Irlande, Suède, Pays-Bas, Danemark).

Les hausses de loyer sont soumises au contrôle de l'Etat et des collectivités locales dans le dernier cas. En Finlande et au Danemark existent des associations de locataires qui donnent leur opinion et participent à la fixation des prix.

La recherche de la mixité est très peu affirmée

Le surloyer de solidarité est appliqué en France, en Allemagne, en Italie et en Belgique.

La recherche de la mixité n'est clairement affichée qu'en Belgique (même si le surloyer de solidarité a d'autres objectifs affichés : augmentation des moyens financiers de la société de logement social et libération des logements pour les plus pauvres), au Luxembourg (présence dans ces programmes de logements destinés à la vente), et marginalement aux Pays-Bas.

Les locataires sociaux sont bien protégés en Europe en termes de droit

La sécurité au maintien dans le logement est manifeste en France, en Allemagne, au Royaume-Uni, en Irlande, au Danemark, en Autriche, au Portugal, en Suède, aux Pays-Bas, en Finlande, en Italie, en Belgique, au Luxembourg et en Espagne.

Certains pays prévoient une résiliation du bail (même en cas de contrat à durée indéterminée), en cas de bruit, de violences, de menaces, ou de violation du règlement : il s'agit du Danemark, de la Belgique et du Luxembourg

En Italie, le maintien des locataires dans le logement social est un droit transmissible aux descendants au premier degré et au conjoint).

Au Portugal, le locataire a une garantie de rester dans la même zone de la municipalité.

La Suède est très nette : le droit de maintien est absolu. En termes quantitatifs, les données relatives à la mobilité sont hétérogènes et peu nombreuses :

	Mobilité annuelle
Allemagne	10% de mouvements
Autriche	3 à 5% (estimation récente)
Belgique	Entre 8 et 11% selon les régions
Danemark	10% des logements changent de mains
Espagne	Nd
Finlande	Nd
France	12% (460 000 logements) changent de mains
Grèce	RAS
Irlande	Nd
Italie	Nd
Luxembourg	1 à 2% par an
Pays-Bas	10% (logements devenus disponibles)
Portugal	1% par an
Royaume-Uni	Nd
Suède	22% (moyenne 1993-98)

On distingue deux catégories de pays : d'un côté les pays dont le taux de mobilité annuelle est faible (inférieur à 5%), et ceux dont le taux de mobilité est élevé (supérieur à 10%).



Le faible taux de mobilité peut s'expliquer par un effet taille du parc de logements sociaux : les pays dont le taux de mobilité est faible ont un parc restreint et les autres ont un parc important. De plus, en Autriche, l'offre du secteur locatif privé est excédentaire et concurrence de fait le logement locatif social (problème de cherté dans les grandes agglomérations).

Le parc peut expliquer cette différence : les taux de mobilité faibles sont notés dans des pays relativement jeunes. Le parc au Luxembourg est très jeune, comme celui du Portugal. En revanche, les parcs locatifs sociaux belge, français, allemand et danois sont plus anciens.

L'Etat conserve un rôle prépondérant dans le secteur du logement social

Les formes d'intervention sont multiples :

- TVA réduite
- Subventions
- Emprunts sur le marché des capitaux garantis ou non par l'Etat
- Programmes budgétaires spéciaux
- Dépôts des résidents
- Modification des taux d'intérêt : bonifications d'intérêt, paiement ex post des intérêts, prêts à taux zéro

Chaque pays adopte un panachage différent de ces dispositifs : par exemple,

- L'Espagne a adopté une politique alliant des prêts à taux bonifiés, des subventions d'intérêt (paiement d'une partie des remboursements, intérêt plus capital), et des crédits budgétaires des communautés autonomes ;
- La France privilégie des taux bonifiés, une TVA réduite et des subventions ;
- La Finlande a choisi le crédit budgétaire, l'emprunt sur le marché des capitaux garanti par l'Etat ;
- L'Italie finance intégralement la construction.

L'Etat intervient fortement en France, Italie, Allemagne, Royaume-Uni, Luxembourg, Belgique, Portugal, Autriche, Irlande, Pays-Bas, Suède, Danemark et Finlande.

En Suède, aux Pays-Bas et au Danemark, les organismes se financent sur le marché des capitaux, avec une garantie de l'Etat ou d'un fonds de garantie abondé par l'Etat.

L'inadéquation entre l'offre et la demande est surtout un problème local

L'offre de logements locatifs sociaux est jugée insuffisante dans tous les pays, sauf en Autriche où l'offre, trop chère, pénalise la demande.

Il convient de nuancer cette affirmation : en Suède, aux Pays-Bas, en Allemagne et au Royaume-Uni, l'offre est jugée suffisante au niveau national, mais déséquilibrée : certaines agglomérations présentent un manque de logements.

Quelques pays soulignent les besoins croissants au cours des années à venir en termes de logements locatifs sociaux.

Les difficultés rencontrées par les organismes sociaux sont à peu près les mêmes suivant les pays :

- réticence des communes à accueillir des logements sociaux dans les agglomérations à forte densité de logements sociaux (France)
- difficulté pour repérer et attribuer des zones de construction (Italie), rareté des terrains à des prix compatibles avec la structure des coûts du logement social (Portugal)
- tension entre les impératifs sociaux et financiers (Belgique, Espagne)
- contraintes budgétaires
- manque de logements sociaux à prix raisonnables dans certaines régions et qui soient bien situés (Suède, Finlande, Pays-Bas, Autriche)

Les solutions adoptées consistent à construire de petites unités (au détriment des grands ensembles), à intégrer des programmes de logements privés, à transférer des logements des collectivités locales aux HA, ou encore en acquérant et en améliorant des bâtiments privés et en socialisant le parc privé.



Le parc locatif privé

Une présence du secteur locatif privé très inégale en Europe

L'estimation actuelle du nombre de logements locatifs privés dans l'Union Européenne est proche de 38 millions. Ils constituent 22% du parc total de logements. 80% de ce parc est concentré dans 3 pays : Allemagne (53%), Italie (13%) et France (13%).

L'Allemagne est le seul pays où le parc locatif privé est majoritaire. En Belgique et au Luxembourg, ce secteur compte pour plus du quart du parc total.

Au Royaume-Uni, le secteur locatif privé est très faible et représente moins de 2% du parc (taux élevé de propriétaires, contrôle des loyers).

<i>En milliers</i>	Nombre de logements locatifs privés	% du parc total de logements
Allemagne	20 100	53,7%
Autriche	570	15,3%
Belgique	1 070	30%
Danemark	450	18,2%
Espagne	1 564	8%
Finlande	380	15,3%
France	4 800	16,7%
Grèce	750	15%
Irlande	132	10,4%
Italie	5 000	18,8%
Luxembourg	31	26,2%
Pays-Bas	839	12,9%
Portugal	826	17,4%
Royaume-Uni	400	1,6%
Suède	710	16,6%
Union Européenne	37 622	22,0%

Les chiffres communiqués par les 15 pays de l'Union Européenne sont d'inégale qualité : en effet, ils proviennent soit de recensements (qui s'échelonnent de 1991 à 1999), soit d'estimations (en Grèce notamment).

Le parc locatif privé de certains pays a augmenté : en Irlande, il a cru de 60% depuis 1991. Dans d'autres pays, cette part a baissé : ainsi en Espagne, ce secteur représentait plus de la moitié du parc en 1951, et n'en représente plus que 10% aujourd'hui. De même, au Portugal, le parc privé a baissé d'un tiers depuis 1981.

Un parc en majorité détenu par des personnes physiques

La Belgique, le Luxembourg, le Portugal, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Finlande n'ont pas fourni d'informations à ce sujet.

Le parc privé est détenu en majorité par des personnes physiques en Grèce (peu de sociétés possèdent un parc de logements), en France (91% des logements privés sont détenus par des particuliers), en Autriche (88%), en Espagne (87%), en Suède (60%), en Italie (64%), en Allemagne (57%) et au Danemark (40%).

En Europe, les propriétaires hors personnes physiques sont de plusieurs types :

- des compagnies d'assurance (Italie) ;
- des sociétés privées (Danemark, Italie) ;
- des associations à but non lucratif (Danemark), coopératives immobilières à but non lucratif (Portugal) ;
- des instituts de prévoyance (Italie) ou des fonds de pension (investisseurs institutionnels aux Pays-Bas) ;
- l'Etat à travers les municipalités ou de sociétés publiques (Espagne, Italie, Danemark).

En France, sont recensés 1,8 million de bailleurs personnes physiques, répartis comme suit :

- 63% des bailleurs ne détiennent qu'un logement, représentant 33% du parc ;
- 19% détiennent deux logements, représentant 19% du parc ;
- 13% détiennent entre trois et cinq logements, représentant 25% du parc ;
- 5% détiennent plus de cinq logements, représentant 23% du parc.

Au Danemark, le parc est détenu à 40% par des personnes physiques, 25% par des sociétés privées, 15% par des institutions gouvernementales et 10% par des municipalités.

Aux Pays-Bas, la réponse manque de clarté : le parc locatif privé est constitué de 839 000 logements, dont 45 000 seulement sont détenus par des personnes physiques, et 200 000 par des investisseurs institutionnels (fonds de pension). Les bailleurs personnes physiques sont à majorité (85%) des petits propriétaires. Les 794 000 logements restants sont détenus pour moitié par des bailleurs ayant plus de 10 logements, et pour moitié par des bailleurs ayant moins de 10 logements.



Au Portugal, seule la distinction entre propriétaires / particuliers d'un côté, et autres institutions de l'autre a été fournie, la répartition entre propriétaires et particuliers n'étant pas disponible.

Au Royaume-Uni, la proportion de grands propriétaires est très faible : ceux-ci ont en moyenne entre 5 et 6 logements. En Grèce, la majorité des bailleurs physiques sont des petits propriétaires.

Enfin, en Italie, le parc est détenu à 64% par des personnes physiques, à 12% par des instituts de prévoyance, à 11% par des compagnies d'assurance, à 5% par des sociétés privées, à 5% par la société publique qui gère le parc locatif social et à 3% par l'Etat.

La partie la plus ancienne du secteur locatif privé est un parc social de fait

La Grèce, l'Italie, le Luxembourg, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Finlande n'ont pas répondu à cette partie du questionnaire.

La Suède et l'Allemagne affirment qu'il n'y a pas de différence entre le parc social et le parc privé : les logements du parc privé sont d'aussi bonne qualité que ceux du parc social.

Enfin, les 7 pays restants notent un lien entre parc ancien et parc social :

- en Autriche, 370 000 logements ont été construits avant 1945, dont 219 000 peuvent être considérés comme sociaux : 15 000 ont un loyer très faible, 55 000 ont des loyers égaux à ceux des logements sociaux, 64 000 ont un loyer calculé en fonction de la qualité du logement, et 85 000 ont un confort insuffisant ;
- en Belgique, le parc construit avant 1919 est social de fait, surtout dans les grandes agglomérations ; ce sont 140 000 logements (13% du parc locatif privé) qui vont faire l'objet d'une réhabilitation par les régions ;
- au Danemark, les logements construits avant 1970 ont un loyer moyen légèrement inférieur à la moyenne générale. Sur cet ensemble de 450 000 logements privés, on en compte 150 000 en fait détenus par des associations, des municipalités et autres organismes semi-publics ;
- en Espagne, ce sont les logements propriété d'organismes publics (8% du parc, 125 000 logements) qui sont assimilables à des logements sociaux ;
- en France, ce parc social de fait est estimé à partir de l'Enquête Logement 1996 à 12% du parc locatif privé, soit 550 000 logements ;
- aux Pays-Bas, 90% des logements du parc privé détenu par des personnes physiques peuvent être considérés comme logements sociaux de fait (en termes de loyer), soit 40 000 logements ;
- enfin, au Portugal, le parc social de fait est détenu par des coopératives immobilières ou des associations à but non lucratif, et représente 3% du parc locatif privé (26 500 logements) ;

Sur le champ couvert par ces 7 pays, près de **1,2 millions de logements** sont considérés comme des logements sociaux de fait, soit 12% du parc locatif privé de ces 7 pays, proportion loin d'être négligeable.



Les locataires du secteur locatif privé ne bénéficient pas tous d'un système généralisé d'aide à la personne

	% de locataires du parc privé qui bénéficient de l'aide au logement	Taux d'effort avant aide	Taux d'effort après aide
Allemagne	Allemagne de l'Ouest : 10%	41%	31%
	Allemagne de l'Est 15%	36%	23%
Autriche	Faible (fondé sur une notion de taux d'effort)	NR	NR
Belgique	Aide non généralisée (système d'allocation loyer, 1 à 2%)	NR	NR
Danemark	33%	NR	NR
Espagne	Non	NR	NR
Finlande	46%	60%	28%
France	36%	H. Loi 48 27,9%	24,9%
		Loi 48 21,9%	19,5%
Grèce	Non (déduction d'impôt)		20%
Irlande	35%		35%
Italie	4%	NR	NR
Luxembourg	Aide non généralisée		8-11%
Pays-Bas	Inférieure à la part dans le social		22% (comme dans le social)
Portugal	Aide non généralisée	Aide 51,6% aux jeunes	15,4%
Royaume-Uni	29% en Angleterre 61% en Irlande du Nord	NR	NR
Suède	29%	42%	28%

NR : Non renseigné

La Belgique, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal n'ont pas de système d'aide généralisée aux locataires du secteur locatif privé : en Grèce, ces locataires peuvent bénéficier d'une déduction d'impôt. Au Luxembourg, il existe une allocation qui est versée dans le cadre du Revenu Minimum Garanti (RMG). En Belgique, c'est également une allocation de loyer, mais peu de locataires en bénéficient (moins de 2%).

En Autriche, toutes les provinces ne sont pas concernées par l'existence d'une aide personnalisée au logement. En Espagne, l'aide personnalisée au logement n'existe pas.

On observe une nette dichotomie en Europe :

- d'un côté les **pays du Nord** (France, Danemark, Irlande, Finlande, Royaume-Uni et Suède) dont au moins 30% des locataires perçoivent une aide. En Allemagne, la proportion est certes moindre (entre 10 et 15% suivant les Länder), mais concerne plus de deux millions de ménages ;
- de l'autre, les **pays du Sud** (Espagne, Italie et Portugal) qui ne versent pas ou peu d'aide personnalisée au logement.

La remarque sur les taux d'effort avait déjà été faite pour le parc social : les différences de concept utilisé, ainsi que la rareté des réponses, ne nous permettent pas de conclure sur les taux d'effort.



Un système d'aides financières et fiscales très hétérogène

	Aides financières	Aides fiscales
Allemagne	Prêts aux logements qui réduisent l'émission de CO2 (conditions favorables) Prêts, subventions dans les nouveaux Länder pour la construction de logements en centre ville ou pour la réhabilitation du parc	Dans le logement neuf, amortissement de 52,5% sur les 14 premières années (5% par an les 8 premières années, 2,5% de la 9 ^{ème} à la 14 ^{ème} année et 1,25% les 35 dernières années)
Autriche	NR	Jusqu'en décembre 1999, déductions de 25% au maximum des dépenses de rénovation (plafonnées à 10 000 AS par tête)
Belgique	NR	En faveur de l'acquisition d'un bien immobilier ou pour des travaux (à travers un emprunt supérieur à 21 070 euros)
Danemark	Pas de mesures spéciales. Mais le secteur locatif privé, comme le social, peut bénéficier de subventions pour le renouvellement urbain (utilisant 40% des investissements totaux)	NR
Espagne	Pas d'aides financières.	Non, en dehors de la baisse de TVA applicable à tous les logements
Finlande	Pas d'incitations à la construction de logements (les aides sont destinées au social)	Réforme de la taxation du capital en 1993
France	ANAH ; subventions pour l'amélioration de l'habitat	Statut du bailleur privé : amortissement Périssol, puis Besson Location ordinaire : abattement fiscal de droit commun de 14% des loyers imposables (sans aucune condition)
Grèce	La loi est en faveur des investisseurs et des propriétaires en vue d'accroître l'offre	20% de dégrèvement pour coûts d'entretien
Irlande	NR	NR
Italie	NR	NR
Luxembourg	Non	Hausse du taux d'amortissement
Pays-Bas	Subventions pour la restructuration urbaine des quartiers d'après guerre. Peu utilisées.	Déduction des coûts de maintenance de leurs impôts jusqu'en décembre 2000
Portugal	Programme de solidarité et d'aide à la récupération du parc (1998)	Abaissement de la TVA de 17% à 5% Crédits bonifiés pour travaux
Royaume-Uni	L'Etat verse des Housing grants aux municipalités, qui les accordent aux bailleurs privés	Incitations fiscales dans le cadre du programme de location

Suède	Pas d'intervention de l'Etat dans le secteur locatif privé.	
-------	---	--

En Espagne, en Finlande et en Suède, l'Etat n'intervient pas du tout, le secteur locatif social étant privilégié.

Au Danemark, l'Etat n'intervient pas spécifiquement dans le secteur locatif privé qui bénéficie des mêmes aides que le secteur locatif social.

Dans les autres pays de l'Union, les mesures en faveur de l'investissement privé locatif sont multiples :

1- aides financières

- ce sont des subventions pour l'amélioration de l'habitat en France et au Royaume-Uni, ou pour la *restructuration urbaine de quartiers* aux Pays-Bas, appelé encore *programme de solidarité et d'aide à la récupération du parc* au Portugal, et *subventions pour le renouvellement urbain* au Danemark ;
- il existe de plus des prêts / subventions pour la construction de logements en centre ville, ou pour la réhabilitation (dans les nouveaux Länder en Allemagne) ;
- enfin, des crédits bonifiés pour travaux sont proposés au Portugal, et des prêts aux logements qui réduisent l'émission de CO2 en Allemagne.

2- aides fiscales

- un amortissement sur la construction d'un logement neuf existe en France, en Allemagne et au Luxembourg ; ce dernier a augmenté en 1991 ses taux d'amortissement, et envisage de nouvelles mesures pour améliorer l'investissement locatif privé (raccourcissement de la durée d'amortissement) ;
- un abattement fiscal sur une partie des loyers (14% en France, 20% en Grèce) ;
- un abaissement de la TVA en Espagne, et au Portugal de 17% à 5% ;
- aux Pays-Bas, les personnes qui réalisent des travaux peuvent déduire ces coûts de leurs impôts (jusqu'en décembre 2000) ; de même, en Autriche, les ménages pouvaient déduire jusqu'en décembre 1999 au maximum 25% des dépenses de rénovation du logement, plafonnée à 10 000 AS par tête ;
- en Belgique, les ménages qui acquièrent un bien immobilier, ou qui réalisent des travaux, peuvent bénéficier de déductions fiscales s'ils ont réalisé un emprunt supérieur à 21 070 euros).



Enfin, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, et la Suède n'ont pas de mesures fiscales en faveur de l'investissement locatif privé.

Des réglementations bien établies en Europe

	Réglementation sur l'habitat
Allemagne	Loi sur la location (compromis entre les intérêts des propriétaires et des locataires), qui favorise l'investissement locatif privé. Hausses annuelles (limitées à 30% en trois ans).
Autriche	Baux sans limitation de durée. Et si le bail est de 3 ans, alors le loyer est abaissé de 25%. La hausse de loyer est liée à l'indice des prix à la consommation.
Belgique	Arrêté royal de 1997 déterminant les conditions minimales de location (sécurité, salubrité, habitabilité) pour qu'un immeuble soit donné en location à titre de résidence principale. Baux de 9 ans.
Danemark	« Rent Act » et « Housing Regulation Act » : réglementation des accords entre propriétaires et locataires, limitation du loyer et des hausses, contraintes de rénovation imposées aux propriétaires
Espagne	Liberté pour établir le loyer, la durée et les hausses. Mais la durée minimale est de 5 ans, et si le bail est d'un an, il est reconductible 5 fois. La hausse de loyer est liée à l'indice des prix à la consommation.
Finlande	Politique très libérale, bas niveau de taxation du capital
France	Réglementation nationale contre l'insalubrité Loi de 1989 : baux de 3 ans pour les personnes physiques et de 6 ans pour les personnes morales. Le loyer est fixé librement. Les hausses sont limitées par l'indice des prix à la consommation.
Grèce	Protection des locataires en cas d'expulsion. Pas d'intervention dans la fixation des loyers. Baux de trois ans au minimum.
Irlande	Régulation (confort minimum). La fixation du loyer est libre (sauf dans les anciens logements contrôlés)
Italie	Depuis 1998, l'Etat fixe les durées de location, mais pas le loyer.
Luxembourg	Loi de 1987 qui modifie celle de 1955 : l'Etat contrôle le niveau du loyer, ainsi que les hausses (rendement de 5% du capital investi, avec une décote du capital dès que le logement a plus de 20 ans).
Pays-Bas	Le contrat de location est sans limitation de durée, sauf mention. Il ne peut être révoqué que dans certains cas. Le bailleur est libre de fixer les évolutions annuelles, dans la limite d'un plafond, et doit justifier toute hausse supérieure à 2,2%.
Portugal	Le loyer était bloqué jusqu'à 1985. Aujourd'hui, l'Etat veut relancer la construction et dynamiser la location (en réhabilitant le parc).
Royaume-Uni	Les loyers sont libres. Encouragement des bailleurs à louer leurs logements, protection des intérêts des deux parties, garantie de la sécurité des locataires dans leur logement
Suède	« Rent setting System » : cette réglementation a pour objectif et effet d'égaliser les loyers dans les secteurs locatifs privé et social.

Plusieurs pays européens ont mis en place dans les années 1990 des réglementations pour la protection des locataires, en termes de sécurité dans leur logement et de salubrité du logement : la Belgique, la France, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Grèce.

En Belgique, chaque région a défini ses règles :

- la région de Bruxelles : « Ordonnance sur les meublés » en 1993
- la région flamande : « Attestation de conformité » en 1998
- et la région wallonne : « Définition des normes de salubrité » en 1999.

La durée minimale des baux est régie dans certains pays :

- en Belgique, le bail doit être de neuf ans pour garantir une stabilité aux locataires. Dans la pratique, les baux de moins de trois ans se multiplient. De plus, la durée de préavis est de trois mois pour le locataire, et de six mois pour le propriétaire sous certaines conditions : dans le cas où le propriétaire n'aurait aucun motif, il devra verser une compensation pouvant atteindre neuf mois de loyer.
- en Espagne, les baux sont de cinq années au minimum ;
- en France, le bail pour personnes physiques est au minimum de trois années ;
- en Grèce, le bail minimal est de trois ans ;
- au Luxembourg, la loi de 1987 modifie la loi de 1955 sur les baux. Elle plafonne le rendement à 5% du capital investi, pour éviter les hausses de loyer significatives à une époque marquée par la flambée des prix sur le foncier, avec une adaptation annuelle pour tenir compte de l'érosion monétaire. Enfin, si le logement a plus de vingt ans, sa valeur est décotée de 10%, sauf si de gros travaux ont été réalisés. Une décote de 10% est appliquée alors tous les dix ans.

La taxation de la sous-occupation n'est appliquée que marginalement

Les pays qui présentant le plus grand nombre de logements vacants sont l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie. L'Allemagne et l'Italie n'ont pas répondu. Seule la France a mis en place un dispositif de taxation de la sous-occupation.

Parmi les 11 pays qui ont répondu, seuls deux (Belgique et France) ont mis en place une politique concernant les logements vacants : en effet, la Belgique a en 1993 institué le droit de réquisitionner les immeubles abandonnées depuis plus de 6 mois. La France quant à elle a mis en place en 1998 dans le cadre de sa « *Loi contre l'exclusion* » une taxe sur les logements vacants.



Une faible intervention de l'Etat en matière d'attribution de logements

En Espagne, au Luxembourg et en France, les procédures d'attribution sont libres, et répondent aux conditions du marché : néanmoins, certains logements privés en France sont conventionnés avec l'Etat. Les locataires sont, de ce fait, soumis à des plafonds de ressources.

Les municipalités ont une politique interventionniste plus active aux Pays-Bas (fixation des plafonds de revenu pour les locataires), au Danemark (attribution des logements vacants et d'une partie des logements rénovés dans le cadre du programme du renouvellement urbain) et en Espagne (les logements protégés sont soumis à certaines contraintes).

Un niveau d'intervention modéré des pouvoirs publics en matière de politique du logement.

L'Etat n'intervient pas dans la fixation des loyers

- en Grèce (depuis 1995-96) ;
- au Portugal (depuis 1985) ;
- en Italie ;
- en Belgique ;
- en Irlande (le loyer est libre, sauf dans les anciens logements contrôlés) ;
- au Royaume-Uni (même s'il existe un « rent officer » dont le rôle est d'établir les loyers dans un voisinage pour les loyers dépendant de la loi de 1988, et pour les locataires qui bénéficient d'une aide personnelle au logement) ;
- et en Espagne (pour les logements dont la superficie est inférieure à 300 m²).

En Allemagne, le propriétaire peut augmenter son loyer au bout d'un an, mais cette augmentation est limitée à 30% sur trois ans. Le propriétaire peut justifier l'augmentation en mentionnant les loyers dans le voisinage. Les locataires peuvent vérifier la validité de la hausse de loyer, et en cas de désaccord, le propriétaire peut porter l'affaire devant les tribunaux compétents.

En Belgique, le loyer est fixé à la signature du bail, les hausses de loyer sont possibles, soit à l'amiable soit avec une procédure judiciaire. Les baux sont de neuf ans : le préavis est de 3 mois pour le locataire, et de 6 mois pour le propriétaire dans certaines conditions. Si le propriétaire résilie le contrat sans motif, il devra verser une indemnité pouvant représenter 6 à 9 mois de loyer. A l'expiration des neuf ans, le bail prend fin moyennant un congé notifié ; dans le cas contraire, le bail est prorogé aux mêmes conditions pour trois années. On note aujourd'hui des baux dont la durée est inférieure à trois ans, ce qui porte atteinte à la stabilité du locataire.

Aux Pays-Bas, le bailleur est libre de fixer les hausses une fois par an, celles-ci étant plafonnées, et doit justifier toute hausse supérieure à 2,2%.

En revanche, l'intervention de l'Etat est plus marquée dans les pays suivants.

En Autriche et en Espagne, les hausses de loyer sont corrélées à l'indice des prix à la consommation.

Au Danemark, le propriétaire est responsable du montant du loyer, des évolutions, dans le cadre des lois (« *Rent act* » et « *Housing regulation act* »), qui contrôlent non seulement la fixation du loyer (système du loyer de voisinage), mais aussi les hausses.

En France, les baux sont de trois ans pour les personnes physiques, six ans pour les personnes morales. Le loyer est fixé librement tant qu'il répond aux critères de confort. Si le loyer demandé est supérieur au loyer exigé du précédent locataire, le locataire peut demander que le loyer soit fixé par rapport aux loyers dans le voisinage. En cas de renouvellement, si le loyer est sous-évalué, une hausse de loyer peut être proposée six mois avant expiration du bail. Pour les baux en cours et ceux en renouvellement, les hausses annuelles de loyer sont limitées à la progression de l'indice du coût de la construction.

Enfin, au Luxembourg, si les logements ont été construits avant 1944, le loyer est fixé en fonction du nombre de pièces, du confort et de la situation géographique. Pour les autres, la loi de 1987 stipule que la location ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel supérieur à 5% du capital investi dans l'immeuble, pour éviter les hausses de loyer significatives à une époque marquée par la flambée des prix sur le foncier. Si le logement a plus de 20 ans, la valeur du logement est décotée de 20% (sauf en cas de gros travaux), et de 10% tous les dix ans. L'Etat prévoit une hausse annuelle des loyers pour tenir compte de l'érosion monétaire.

En Suède, les loyers sont fixés dans le secteur locatif social, puis appliqués au secteur locatif privé en tenant compte en plus de la localisation géographique.



Une pratique de conversion de bâtiments non résidentiels en logements largement répandue en Europe, mais de faible ampleur

Les rapports nationaux font état de programmes de conversion de toutes sortes de bâtiments :

- hangars, entrepôts (Pays-Bas, Allemagne) ;
- vieux bâtiments industriels (Allemagne, Belgique, Finlande) ;
- casernes (Belgique), terrains militaires (Allemagne) ;
- bureaux (Pays-Bas, France) ;
- institutions sociales ou de santé (Finlande) ;
- églises (Pays-Bas).

L'Autriche, le Luxembourg, la Grèce, l'Italie, ne sont pas concernés par ce phénomène : en Italie et au Luxembourg, ce sont des logements qui ont été convertis en bureaux depuis le début des années 1980. En Grèce, le parc est encore jeune et il n'y a pas de mesures économiques de l'Etat en faveur de ces conversions.

Quelque soit le pays, ce phénomène est difficilement quantifiable, même si tous les rapports soulignent que ces conversions ne représentent qu'une part marginale de la production totale de logements : la Suède indique 2000 conversions pour cette année, la plupart dans les trois grandes agglomérations.

Certains pays encouragent cette pratique : ainsi, la Finlande aide à la conversion d'institutions sociales ou de santé en logements pour des groupes nécessitant des services (personnes handicapées notamment).

En Allemagne, le programme de développement et de reconstruction urbaine permet de convertir de vieux bâtiments industriels, des hangars ou des bâtiments militaires en logements. Le gouvernement a aussi initié dans les années 1990 la vente des terrains militaires pour la construction de logements dans le secteur locatif social (avec une décote de 50%), mais peu de logements y ont été construits (900).

En Belgique, quelques opérations ponctuelles ont été enregistrées (conversion de casernes ou d'anciens bâtiments en logements). Les trois régions ont mis en place des aides pour la restructuration de bâtiments à usage non résidentiel et leur transformation en logement.

Le Danemark favorise cette conversion puisque la régulation sur les loyers ne s'applique pas aux logements construits ou améliorés après 1991.

En Espagne, ce système de conversion de bâtiments non résidentiels en logements existe pour les logements protégés, qui bénéficient de prêts et de subventions, et pour les logements destinés à la vente pour lesquels le prêt peut représenter jusqu'à 80% du prix du logement. Néanmoins, il n'a pas eu de succès.

En France, une politique de reconversion de bâtiments, le plus souvent publics, est menée : à Paris, lors de la crise des bureaux, une politique de transformation de bureaux en logements a été conduite, produisant environ 1000 logements par an depuis 1993. En dehors de la région parisienne, on dispose de peu de données sur le sujet.

Le pays de Galles encourage la reconversion et a mis en place un système d'aides.

L'Irlande favorise celle-ci dans le cadre de son programme de régénération urbaine et souligne que son impact est limité.

Au Portugal, l'expérience est encore trop récente, et ces opérations sont associées à des programmes de réhabilitation, dans le cadre du programme PMPH. Celui-ci, initié en 1998, a pour objectif de stimuler la conservation et la maintenance d'immeubles et de relancer la location.



Une grande variété de mesures pour stimuler l'investissement locatif privé

	Politique d'encouragement de l'investissement locatif privé
Allemagne	Amortissement de 52,5% de l'investissement locatif privé sur 14 ans dans le logement neuf. Subventions dans les nouveaux Länder pour la construction de logements en centre ville, ou la réhabilitation.
Autriche	Expiration des politiques fin 1999. Pas de nouvelles initiatives pour encourager l'investissement locatif privé
Belgique	Le nombre de logements privés est en baisse, en raison de la poursuite des politiques en faveur de l'accession, et du désengagement du secteur privé.
Danemark	Pas de contrôle des loyers pour les logements construits ou améliorés après 1991 (fixés par le marché).
Espagne	Encouragements fiscaux pour les fonds et les sociétés d'investissement immobilières, pas pour les ménages.
Finlande	C'est le secteur locatif social qui est encouragé. Bas niveau de taxation du capital.
France	Politique fiscale depuis 1987. Statut du bailleur privé devenu pérenne avec le système Besson, qui s'applique au neuf et à l'ancien (système d'amortissement, et obligation de louer pendant une durée minimale).
Grèce	L'environnement fiscal ne favorise pas l'investissement locatif privé.
Irlande	Incitations fiscales pour accroître l'offre et aider l'économie de la construction. Les dépenses liées à la construction ou à la rénovation peuvent être déduites des revenus des propriétaires sur le logement est loué pendant 10 ans.
Italie	Mesures fiscales dynamisant l'offre de logements locatifs privés.
Luxembourg	En 1991, le taux d'amortissement a été majoré. Le remboursement de la TVA logement a été introduit. A l'étude : baisse de la durée d'amortissement, exonérations fiscales partielles pour les ressources provenant de la location pendant une durée déterminée
Pays-Bas	Pour l'instant, on ne sait pas mesurer l'impact de l'abolition de la non déductibilité fiscale des coûts d'entretien, mais il est possible que la location devienne moins attractive.
Portugal	Programme PMPH (1998) : pacte de modernisation du parc d'habitation Les ménages préfèrent être propriétaires.
Royaume-Uni	Incitations fiscales, non contrôle des loyers, aides à la rénovation des logements, institutions de prêt pouvant prêter de l'argent à des personnes physiques désirant mettre en location l'appartement acheté, aide généralisée au logement
Suède	Pas d'aide spécifique au secteur locatif privé, qui comme le secteur locatif social bénéficie de subventions. Les deux secteurs se financent sur le marché financier avec une garantie de l'Etat.

Au Luxembourg et en Belgique, les rapports soulignent que les investisseurs manifestent une forte préférence pour l'investissement financier. De ce fait, les gouvernements ont mis en place des politiques publiques qui encouragent l'investissement locatif privé (hausse du taux d'amortissement au Luxembourg et propositions pour continuer à améliorer sa rentabilité).

En France, l'investissement locatif privé a connu une flambée grâce au dispositif Périssol, puis un repli lorsque ces mesures temporaires ont été abrogées : l'actuel système Besson devrait pérenniser le statut des bailleurs privés et soutenir l'offre de façon plus régulière.

En Grèce, l'environnement est dissuasif pour le logement : taxation sur les loyers perçus au taux marginal de 45%, avec un dégrèvement de 20% pour les coûts d'entretien et de dépréciation du logement. L'Etat n'a pas pris de mesures spécifiques. De plus, la population préfère la propriété privée. Enfin, le niveau de construction étant faible, les accédants ont acquis des logements anciens, diminuant du même coup le stock de logements dans le secteur privé.

L'Autriche et les Pays-Bas se caractérisent par l'arrêt de la déduction d'une partie des dépenses de rénovation, respectivement fin 1999 et fin 2000.



On observe dans certains pays un relatif désengagement des bailleurs privés

La baisse du nombre de logements locatifs a plusieurs origines :

- le désengagement des petits propriétaires ;
- le désengagement des personnes morales à l'occasion des grands travaux ;
- la vente aux locataires occupants ou aux bailleurs sociaux.

En Belgique, plusieurs facteurs sont à l'origine de ce désengagement :

- complexité de la réglementation de protection des locataires
- hausse du risque locatif (baux de neuf ans)
- hausse de la taxation
- contexte plus favorable du placement financier (meilleurs rendements)
- droits d'enregistrement élevés, droits de succession, TVA lors de la construction.

L'Italie observe aussi ce phénomène. De même, aux Pays-Bas, les bailleurs privés ne voient pas d'opportunité à investir dans la construction de logements neufs. Enfin, en France, d'après une enquête menée en 1996 auprès de bailleurs personnes physiques, 30% des propriétaires n'auraient pas l'intention de maintenir leur patrimoine dans le secteur locatif privé. Au Luxembourg, le phénomène existe (en faveur de l'investissement financier), mais ne peut être quantifié.

En revanche, le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark ne le constatent pas du tout.

Deux autres facteurs viennent s'ajouter au désengagement des propriétaires privés : ce sont :

- la vente du parc privé au parc social ;
- la vente du parc détenu par des personnes morales.

En effet, quelques rapports mentionnent que les propriétaires personnes morales mettent leur patrimoine en vente à la fin de l'engagement lié au financement initial : ceci est souligné en France, aux Pays-Bas, en Belgique, au Luxembourg, en Espagne (où les loyers ont été gelés de 1921 à 1964 et de 1975 à 1981).

Enfin, le processus de vente d'une partie du parc privé au profit du parc social ne se manifeste que dans peu de pays :

- au Danemark, où les associations à but non lucratif acquièrent environ 300 logements privés par an ;
- en France, ce phénomène reste marginal ;
- en Grèce, le parc locatif privé s'amenuise car les ménages préfèrent l'accession à la propriété, qui, du fait d'une construction neuve faible, puise dans le parc locatif privé.
- aux Pays-Bas, les bailleurs privés vendent 30 000 logements par an, dont seulement 1 000 aux bailleurs sociaux ;

Le cas belge est particulier.

En effet, les pouvoirs publics interviennent par le biais d'agences immobilières sociales (AIS) ou d'offices de location sociale (OLS) en région wallonne, dont le rôle est de socialiser une partie du parc locatif privé. Leur objectif est de prendre en gestion ou en location des immeubles dont les propriétaires ne souhaitent pas s'occuper : ceux-ci ont alors la garantie du paiement du loyer, et la remise en état des logements en cas de dégâts. Cette initiative qui permet de récupérer des logements privés a été initiée par des associations de terrain et reprise et codifiée par les pouvoirs publics.

Région	Nombre d'AIS ou d'OLS	Nombre de logements attribués
Bruxelles (AIS)	11	452
Région wallonne (OLS)	62	1 642
Région flamande (AIS)	18	1 150
BELGIQUE	91	3 244

Seuls les ménages dont les revenus n'excèdent pas les revenus d'admission au logement social peuvent bénéficier de ses logements. L'impact de cette politique reste néanmoins marginal.



Un arbitrage accru en faveur de la réhabilitation

Les mesures en faveur de la réhabilitation du parc de logements sont nombreuses :

- en Belgique, la priorité est donnée par le gouvernement à la réhabilitation depuis quelques années, priorité qui figure dans les contrats de gestion des sociétés de location sociale. Chaque région a son plan, qui montre clairement l'importance accordée à cette rénovation :
 - à Bruxelles, le programme 1999-2001 consacre 75% de son budget à la réhabilitation de 1700 logements par an, avec la création de zones prioritaires de rénovation. Les 25% restants sont destinés à la construction de 75 logements par an ;
 - la région flamande a prévu de rénover en 1999 une dizaine de milliers de logements (et la construction de 1500 logements) : 45% du budget doit être consacré à la rénovation ;
 - la région wallonne prévoit pour la période 1998-2002 la réhabilitation de 15 000 logements par an, et la construction de 600 logements par an, ainsi que la mise en place d'une subvention pour l'acquisition améliorée de logements insalubres.
- en France, l'Etat finance la réhabilitation du parc de logement : l'ANAH (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat) subventionne la réhabilitation du parc privé. Les subventions PALULOS permettent aux bailleurs sociaux de rénover leur parc ;
- en Espagne, le plan 1998-2001 de remodelage des aires urbaines en processus de dégradation prend en charge la réhabilitation des logements, que ce soit dans le secteur locatif social ou le secteur locatif privé ;
- en Finlande, l'Etat aide à travers des prêts et des subventions ;
- en Italie, un plan pour les travaux d'entretien ordinaires et extraordinaires, ainsi que des programmes de récupération des logements les plus dégradés ont été mis en place ;
- en Irlande, le « Remedial Works Scheme » a pour objectif de rénover le parc des Housing Association. De plus, des programmes locaux ont été mis en œuvre dans certains quartiers de grandes agglomérations (Dublin par exemple) ;

- au Portugal, depuis le déblocage des loyers en 1985, plusieurs initiatives gouvernementales ont été menées pour réhabiliter le parc locatif privé. En 1998, le pacte de modernisation du parc d'habitations (appelé PMPH) a pour objectif de revitaliser la conservation et la maintenance d'immeubles et relancer la location, au moyen de mesures fiscales (baisse de la TVA, crédits bonifiés) et financières (subventions).
- au Royaume-Uni, un programme du gouvernement « *Major repair and improvements* » a été initié. Pour l'Angleterre, le gouvernement a augmenté de cinq milliards de livres ses investissements ;
- en Suède, le gouvernement est neutre : il n'encourage pas spécifiquement la rénovation, et vise autant le secteur social que le privé ;

Dans trois pays, il n'y a pas de mesures spécifiques : les organismes sociaux doivent utiliser leurs fonds propres, soit en répercutant les montants des travaux sur les locataires (Allemagne, Pays-Bas), soit en puisant dans l'épargne investie dans un fonds spécial (Danemark).

Au Luxembourg, le parc est récent et ne nécessite pas de plan spécialement dédié à la réhabilitation.

En Autriche, il n'existe aucune législation pour la réhabilitation de logements. En revanche, une législation sur la rénovation thermique a été créée pour tous les logements, sociaux et privés.



Les grandes évolutions attendues

En raison de la grande disparité des situations nationales nous avons préféré reprendre en détail les principales orientations annoncées par les quinze états membres.

Allemagne

La politique du logement et du développement urbain en Allemagne s'inscrit dans le cadre d'un marché détendu et de la poursuite de la consolidation des budgets publics. Compte tenu de l'offre actuellement disponible, il est devenu plus facile pour les ménages à faible revenu de trouver un logement sans aide de l'Etat ou des Länder.

Ces derniers ont ainsi réduit les programmes sociaux de construction neuve pour favoriser davantage l'utilisation du parc existant.

L'aide à la pierre est ainsi diminuée au profit des aides personnelles (Wohngeld). De même, des mesures plus qualitatives tendent à améliorer l'efficacité des fonds publics par un meilleur ciblage : stabilisation des quartiers en déclin d'un point de vue social et urbain ; simplification des règlements ; incitation à la construction moins coûteux, écologiques et moins consommateurs d'énergie.

Une priorité est également donnée à l'augmentation du taux de propriétaires occupants, l'Allemagne étant de ce point de vue très en retard par rapport aux autres pays de l'Union.

La politique du logement doit enfin régler les problèmes résultant de la réunification allemande.

On considère en Allemagne que la satisfaction des besoins en logement doit être laissée au marché, les pouvoirs publics n'intervenant que pour corriger les situations inacceptables pour certains ménages. Mais pour que ce marché du logement fonctionne correctement, l'Etat doit agir pour que la capacité et l'intérêt des investisseurs privés soient maintenues.

Autriche

Le système des aides au logement fait aujourd'hui l'objet d'un vaste débat en Autriche. La nécessité de réduire le déficit public aura certainement des impacts négatifs sur la masse des aides au logement. De fortes réductions sont attendues en 2000 et 2001. Des négociations sont actuellement en cours pour redistribuer les fonds publics aux provinces.

Les nouveaux objectifs impliqueront un meilleur ciblage des aides en faveur des ménages qui en ont le plus besoin.

L'action en faveur du parc existant, le meilleur respect de l'environnement et les économies d'énergie dans l'habitat seront favorisés.

L'Autriche compte actuellement trop de logements sociaux et des prix du neuf trop élevés par rapport aux revenus des ménages à faible revenu. La résolution d'un tel

problème exigera de nouveaux moyens de mesure et de nouveaux concepts pour envisager un tel plan d'action.



Belgique

Au cours des dernières années, on a assisté à un nouvel essor de la politique du logement : consolidation des budgets, dispositifs améliorés en faveur des populations spécifiques. Cependant, on observe une paupérisation croissante d'une frange de ménages, le constat reste celui d'un déficit de logements abordables pour les moins solvables. Pour élargir l'offre, dans un contexte de moyens publics limités, on tente de socialiser une partie du parc privé.

Mais il apparaît nécessaire de soutenir l'offre globale (par la construction neuve et la réhabilitation) car le déficit porte moins sur la quantité de logement que sur sa qualité. La part de logements peu satisfaisants (confort, équipement, environnement) reste élevée pour le secteur locatif surtout mais aussi pour celui des propriétaires occupants. A moins d'un effort pour soutenir le secteur du logement, les risques de tension sur le marché risquent d'augmenter fortement.

La Belgique souhaite mieux articuler trois actions : la politique sociale, la politique du logement, la politique d'aménagement du territoire. Il s'agit de fonder un développement durable pour éviter une extension de l'urbanisation gaspilleuse d'espace, de contrecarrer le dépeuplement de certains centres urbains. Or, nombre de réglementations actuelles font l'objet d'une sélectivité territoriale. Les nouvelles politiques régionales devront ainsi cibler spatialement et socialement leurs investissements. L'encouragement à la propriété est cependant maintenu.

La contractualisation des rapports entre les régions, les communes deviendra la règle, avec fixation d'objectifs et obligations de résultats.

L'état d'avancement de ces réformes diffère selon les trois régions.

Plusieurs préoccupations, encore émergentes, influenceront à terme la politique du logement :

- un rééquilibrage entre locatif et accession pour favoriser la mobilité ; la faiblesse actuelle du parc locatif privé est un facteur de tension du marché ;
- la maîtrise du foncier, très insuffisante ;
- une meilleure connaissance des besoins spécifiques (jeunes, familles monoparentales, personnes âgées, personnes handicapées) ;
- l'élargissement de l'aide personnelle (ADIL) ;
- l'adaptation de la fiscalité immobilière pour attirer l'investissement locatif privé (réduction nécessaire des droits d'enregistrement trop élevés en Belgique, réaménagement du précompte immobilier) ;
- encouragement du conventionnement du logement via des mécanismes fiscaux.

Danemark

Au cours des années 90, l'approche de l'exclusion et de la ségrégation sociale a été complètement renouvelée. Plutôt que de traiter de problèmes spécifiques au niveau national, la vision se porte sur des zones urbaines bien définies.

Les mots clés de la politique du logement sont désormais : **l'interactivité** (par opposition à l'action défensive) ; le **développement durable** (plutôt que les mesures temporaires) ; la **dualité des perspectives** (regarder les zones urbaines à la fois sous l'angle des difficultés et des opportunités) ; le **partenariat urbain**.

Davantage de fonds privés devraient ainsi s'investir dans la rénovation urbaine.

Deux priorités sont fixées à la politique du logement : améliorer la qualité de l'habitat ; favoriser la liberté de choix.

Espagne

Dans le cadre d'un scénario macro-économique favorable, la masse globale d'aides au logement devrait se stabiliser ; les interventions publiques se limitant alors aux ménages à faible revenu et aux populations spécifiques. A l'inverse, si les taux d'intérêt et les prix du logement augmentaient, l'Etat devrait accroître son aide.

Les aides directes seront probablement restructurées pour en augmenter l'efficacité.

Il faut donc attendre une augmentation des programmes de logements très sociaux. Le plan 1998-2001 a développé le secteur du quasi-collectif. Le succès de ce type d'habitations semble durable , puisque répondant à une attente de la demande.

L'évolution des aides fiscales est difficilement prévisible, mais la généralisation du taux super réduit de la TVA à tous les programmes sociaux (logements protégés neufs ou réhabilités) est possible.



Finlande

La politique du logement, qui vient d'être approuvée en juin 2000 par le gouvernement, met en avant quatre objectifs stratégiques : l'équilibre du marché, la cohésion sociale, le bon fonctionnement du système d'aides, et la référence au long terme.

L'équilibre du marché est essentiel comme en témoignent les problèmes rencontrés à Helsinki ou dans d'autres agglomérations : la forte hausse des prix a eu pour conséquence une grave augmentation des loyers ; la solvabilisation des primo-accédants et des jeunes ménages s'est détériorée, les possibilités de marché se sont réduites et le phénomène des sans abri s'est aggravé. La hausse des prix rend plus difficile la production de logements sociaux à prix raisonnables notamment pour les personnes âgées.

Un plan d'action signé entre l'état et la municipalité d'Helsinki prévoit six séries de mesures :

- l'accroissement de l'offre foncière pour le logement social ;
- la répartition du secteur social au sein de la production totale et sa localisation ;
- l'augmentation des petits ensembles ;
- les investissements en transports ;
- une responsabilité conjointe de la politique régionale du logement ;
- la réduction du nombre de sans abri.

Dans les zones en déclin, il s'agit d'adapter l'habitat et les services au développement démographique ; la question essentielle ici est la maintenance des logements, leur réutilisation et la programmation de la diminution du parc.

D'autres mesures sont envisagées : une protection accrue des locataires, le développement durable.

Le montant total des aides au logement est resté stable au cours des dernières années et devrait le rester. La part des aides à la personne a augmenté pour dépasser 50%, tandis que les aides directes (subventions à l'investissement) ont baissé (25%). Le montant des aides fiscales en faveur des propriétaires accédants est de l'ordre du quart du total.

France

La stabilisation actuelle de la masse globale d'aides devrait se poursuivre sans bouleversement notable.

Ces dernières années, les aides à la pierre ont diminué tandis que les aides à la personne augmentaient ; depuis deux ans les aides fiscales sous forme de baisse de TVA progressent. La montée de créations de structures intercommunales fortes pourrait infléchir à terme le rôle de l'état.

La France a une politique du logement généraliste (s'adressant à la majorité de la population), tout en ciblant son intervention sur les ménages les plus défavorisés.

Un effort important est fait pour les logements d'intégration. Mais l'action n'est pas seulement financière, et c'est là toute la difficulté : réalisation de logements sociaux dans les zones où ils sont insuffisants en phase avec le renouvellement urbain.

Grèce

Au cours des dernières années, la politique monétaire, budgétaire et fiscale a imposé de fortes contraintes à la Grèce pour satisfaire aux critères de Maastricht. La politique du logement en a souffert. Maintenant, le nouveau gouvernement doit remettre l'accent sur la politique du logement et définir les nouvelles priorités en la matière. Il faut notamment parvenir à plus de justice sociale en allouant les ressources publiques de façon plus ciblée et plus efficace. La politique du logement devrait s'intensifier au cours des années à venir.

Irlande

La priorité du Plan National de Développement (2000-2006) est de promouvoir l'offre de logements sociaux pour répondre à des besoins croissants. Ceci suppose l'augmentation des programmes des municipalités, la montée en régime du « voluntary housing », la poursuite du « shared ownership ». Ce plan a été doté de 6 milliards de £ pour développer le logement social et intermédiaire.

Les municipalités demeureront le principal acteur du logement social ; l'introduction récente de programmes pluriannuels devrait non seulement bénéficier au volume de l'offre mais aussi à son délai de réponse. Cet effort sera relayé par le « voluntary housing sector » sous réserve que celui-ci trouve les ressources financières nécessaires.

L'amélioration du parc et la mise à niveau des équipements constitue également un point fort de ce plan. Les besoins de certaines populations sensibles restent importants. Le développement du secteur locatif privé est aussi une priorité gouvernementale. La commission nommée à cet effet en 1999 a rendu son rapport en juillet 2000 ; les recommandations portent sur la sécurité des locataires, la création d'une institution indépendante chargée de régler les différends entre locataires et propriétaires, des incitations fiscales visant à faciliter l'investissement locatif privé. Ces propositions devraient jeter les bases d'un secteur locatif privé vigoureux dont l'Irlande manque.

L'accroissement du nombre de petits ménages suppose un réaménagement de l'offre de logements. La meilleure utilisation du parc disponible est un objectif délicat. Ainsi de nombreux logements sont sous-occupés et posent de difficiles problèmes financiers d'entretien à leurs propriétaires occupants. Il convient de trouver des solutions en développant une offre garantissant à ces personnes âgées un relogement géographiquement acceptable.

L'offre de logements abordables pour les personnes à bas revenus restera un enjeu majeur de la politique du logement. Le système du « shared ownership » devrait y contribuer.



Italie

Comme par le passé, les aides directes devraient se réduire. Le ciblage au profit du secteur très social s'accroîtra encore.

Par ailleurs il est envisagé de diminuer la fiscalité pour les accédants à la propriété ainsi que pour les propriétaires qui mettraient en location des logements à un prix inférieur à celui du marché.

La répartition des compétences devrait évoluer en faveur d'un pouvoir accru des régions, l'Etat conservant son rôle d'initiateur de la politique générale et de responsable direct des programmes expérimentaux.

Le gouvernement italien se fixe pour objectif une politique répondant aux exigences de la population en termes de statut et de type d'habitat. Elle devra tenir compte également des problèmes soulevés par la population immigrée.

Luxembourg

Le gouvernement a affirmé sa volonté de mener une politique active du logement en collaboration avec les communes et les promoteurs publics. Les efforts seront poursuivis pour favoriser l'accès à la propriété. Une majoration des montants de prêts subventionnables est déjà intervenue.

Trois catégories de mesures sont ainsi envisagées : financières et fiscales pour l'accès à la propriété ; budgétaires pour augmenter l'offre de logements locatifs sociaux ; fiscales pour augmenter la rentabilité de l'investissement locatif privé.

L'Etat continuera de favoriser toute initiative des promoteurs publics (dont les communes) se proposant d'accroître l'offre de logements locatifs sociaux.

Les prévisions démographiques suggèrent une augmentation de la demande de logement. Le gouvernement souhaite une stratégie globale qui replace le logement dans le programme directeur d'aménagement du territoire.

L'augmentation de l'offre de logements sociaux passera par une augmentation des taux de subventions accordés aux promoteurs publics.

Pays Bas

Le financement du logement a connu de profonds bouleversements depuis 1990. Après la décentralisation des aides à la pierre, les subventions ont été fortement réduites en 1995.

Les associations de logement sont maintenant indépendantes et leur situation financière est saine.

Au cours des dernières années, les municipalités ont reçu de nouvelles subventions pour la rénovation urbaine ; la qualité des logements et de leur environnement au sein des centre-villes est un challenge majeur pour éviter la fuite des classes moyennes et supérieures.

La masse globale des aides au logement devrait rester stable au cours des prochaines années, mais une forte contribution des associations de logement est attendue dès lors qu'elles détiennent l'essentiel du parc locatif social.

La répartition selon le type d'aide ne devrait pas connaître de modification importante. La contractualisation des relations entre l'Etat et les municipalités va se renforcer. On attend des collectivités locales des plans à long terme débordant largement les frontières sectorielles. Les subventions du gouvernement ne seront pas accordées en fonction des seuls besoins réels mais aussi, et surtout, en fonction de la qualité du plan d'ensemble et de la cohérence des développements.

Les pouvoirs publics ne se cantonneront pas à un rôle institutionnel ; ils seront partie prenante des discussions en donnant leur avis sur la qualité du logement et des conditions de vie dans les villes et les régions, sans pour autant revenir à la situation antérieure où l'Etat s'impliquait dans chaque plan de développement local.

Le gouvernement veut stimuler une approche globale du logement en intégrant les aspects liés à la santé et à l'emploi.



Portugal

Les années 1995-2000 ont été, au Portugal, marquées par un rythme de construction neuve de logements exceptionnellement élevé ; majoritairement orienté vers l'accèsion à la propriété, ce développement, qui a permis de créer presque 400 000 logements, visait à répondre en urgence à un déficit important.

La période actuelle correspond à une phase de transition vers un régime où la primauté est donnée à l'amélioration des logements ; la réhabilitation du parc est, en effet, un impératif tant le niveau de qualité actuel est insuffisant. Le prix des logements devra se stabiliser, et, parallèlement, les exigences de la demande finale être mieux prises en compte. Le marché potentiel de l'amélioration-entretien est ainsi, dans le secteur du logement, considérable : il pourrait concerner 200 à 300 000 logements et représenter entre 3 et 4,5 milliards d'Euros. La politique de l'habitat sera recentrée, dans le même temps, sur le marché locatif - et s'accompagnera de mesures d'aides aux logement pour les plus défavorisés.

La nécessaire maîtrise des dépenses de l'Etat dans ce secteur conduira à repenser l'organisation de la filière du logement social, et surtout à définir de nouveaux modes de financement s'appuyant sur le secteur privé, l'apport de subventions européennes étant désormais réduit.

Royaume Uni

La réalisation des objectifs fixés à la politique du logement exigera au cours des prochaines années une augmentation continue de la masse globale des aides publiques.

La diminution des aides à la pierre au profit des aides à la personne (notamment le Housing Benefit) est une tendance qui devrait se poursuivre. La politique visant à réduire les subventions aux bailleurs sociaux implique un recours plus net au secteur privé ; par voie de conséquence, les loyers tendent à augmenter ce qui accentue les besoins d'aides à la personne.

Les collectivités locales doivent garder la responsabilité du logement au niveau local. Elles ont été encouragées par le gouvernement à transférer leur parc aux Housing Associations afin de permettre à ces dernières d'attirer des capitaux privés pour la réhabilitation de ces logements.

Le gouvernement britannique cherche à promouvoir l'approche locale de l'habitat. Le ciblage géographique doit être plus marqué pour concentrer les efforts sur les zones les plus sensibles. Il s'agit donc de mieux coordonner les actions des différents ministères en vue d'une réelle intégration : logement, rénovation urbaine, santé, action sociale, services de proximité.

L'objectif principal de la politique du logement au Royaume Uni est de permettre à chacun la possibilité d'un logement décent ; le gouvernement reconnaît ainsi l'insuffisance de l'offre locative sociale et envisage donc d'augmenter les aides pour favoriser ce développement.

Suède

La politique du logement ne devrait pas connaître d'évolutions radicales au cours des années à venir, si ce n'est la priorité donnée à quatre objectifs : l'accès au logement dans les zones tendues ; la responsabilité des collectivités locales en matière d'offre de logements ; le développement du secteur social ; les coûts du logement.

Après avoir fortement baissé, le montant global des aides au logement devrait augmenter à l'avenir ; la bonification de 30% sur les intérêts donnée au secteur locatif social et au secteur des coopératives augmentera en raison des besoins dans les zones de marché tendues.

Le gouvernement prépare une nouvelle loi cadre visant à contraindre les collectivités locales à prendre leurs responsabilités ; or, ces dernières sont très réticentes à construire malgré une demande forte.

En matière de politique du logement, la tradition suédoise est tout à la fois généraliste et ciblée (familles, jeunes ménages, personnes âgées).

Un des objectifs majeurs est de parvenir à un système d'aide qui soit neutre selon les différents statuts d'occupation. Il en résulte de nécessaires aménagements sur la fiscalité immobilière et la politique de subvention. Une commission spéciale a rendu à ce sujet un rapport qui est en discussion.

Le gouvernement suédois souhaite un secteur locatif faisant la part belle au secteur sans but lucratif, afin de permettre à tous un accès au logement à coût raisonnable. Mais, au cours des années récentes, les sociétés publiques de logement ont perdu leurs avantages spécifiques et se trouvent en concurrence avec le secteur privé. De nombreuses municipalités veulent ainsi vendre leur parc locatif sur le marché. Pour freiner ce mouvement, les pouvoirs publics ont créé une commission chargée de proposer un nouveau cadre législatif pour le secteur public, et de suggérer des mesures visant à garantir le rôle des locataires au sein des associations logement.



En guise de conclusion...

L'Union Européenne compte actuellement 171 millions de logements, dont 146 millions de résidences principales (85%), 13 millions de résidences secondaires (8%) et 12 millions de logements vacants (7%),

Au sein des résidences principales, qui abritent 377 millions de personnes, on recense 90 millions de propriétaires occupants, 37,5 millions de logements dans le secteur locatif privé et 18,5 millions dans le secteur locatif social.

C'est dire l'importance considérable du secteur logement en Europe.

La diversité des politiques européennes en faveur du logement tient moins à des différences d'objectif qu'à la multiplicité des situations actuelles résultant d'héritages très variés (stade de développement de l'accèsion à la propriété, place du secteur locatif social, niveau d'encouragement de l'investissement locatif privé, fiscalité...).

Ainsi, les différentes actions mises en place par les quinze gouvernements semblent répondre à un désir commun de **rééquilibrer l'offre nationale pour faire face à une demande plus complexe.**

Ce rééquilibrage s'appuie sur sept idées force :

- un meilleur **ciblage** des mesures, qu'elles soient directes ou indirectes, en faveur de populations spécifiques (jeunes ménages, familles monoparentales, personnes âgées et/ou handicapées, ménages à faibles ressources, populations immigrées), pour accroître l'efficacité sociale de cette politique : 10 pays mentionnent ce ciblage de façon explicite ;
- le passage d'une **politique du logement social à une politique sociale du logement** qui se traduit par une substitution de l'aide à la pierre par l'aide à la personne. Le fait est patent en France et au Royaume-Uni où les aides à la personne représentent plus de la moitié des aides totales ; en Allemagne et en Finlande, cette part tend à augmenter ;
- une **vision globale** de la politique du logement, à travers les aspects de qualité et de localisation : ainsi, la majorité des pays considèrent que les problèmes du logement locatif social tiennent plus à la localisation de l'offre qu'à son côté strictement quantitatif ; de nombreux états membres pensent, à l'instar des Pays-Bas, que la politique du logement est inséparable de la politique d'aménagement du territoire (région, zone urbaine, centre-ville) et des quartiers ;
- un **passage d'une logique de flux à une logique de stock** : la majorité des pays accentuent leurs efforts en faveur du parc existant au travers de programmes pluriannuels de réhabilitation du parc ;

- le **développement durable** : il s'agit de mener une politique d'entretien continu plutôt que d'engager des mesures ponctuelles lourdes, mais aussi d'intégrer les aspects énergétiques ou environnementaux ;
- la **simultanéité des actions engagées** : plusieurs pays ont ainsi fait le choix d'aider à la fois le secteur de l'accession à la propriété, à travers des aides financières ou fiscales, celui du secteur locatif social, à travers des aides budgétaires, et celui du secteur locatif privé, au moyen d'aides fiscales accordées aux investisseurs ; c'est le cas de la France, où la politique en faveur du logement social engage moins d'aides budgétaires directes, et met plus en relation des programmes de construction avec une politique urbaine recomposée. De même, l'Italie met en place des aides sur les trois fronts. Le Luxembourg, où des besoins importants se font jour accentués par des tendances démographiques à la hausse, veut encourager l'investissement locatif privé en améliorant son rendement, favoriser l'accession à la propriété et augmenter l'offre de logements sociaux. C'est aussi le cas en Irlande, où les besoins en logement restent importants.
- Un transfert de compétences de l'Etat vers les échelons décentralisés (régions, provinces, Länder, communautés autonomes) et collectivités locales. Ce phénomène largement amorcé devrait s'affirmer encore davantage.

En dépit d'une politique largement libérale, de nombreux états membres annoncent explicitement des moyens accrus en faveur du **secteur locatif social** : c'est le cas de la Belgique, de la Finlande, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg et de la Suède. L'amélioration de l'offre en ce domaine dépend plus de la localisation des logements, de leur réhabilitation que de la construction neuve.

L'**accession à la propriété** est un objectif clairement affiché en Allemagne (où le taux de propriétaires occupants est l'un des plus bas d'Europe, voisin de 40%), en Belgique, en Italie, au Luxembourg, au Portugal et au Royaume-Uni.

Le **secteur locatif privé** continuera de bénéficier de mesures d'encouragement clairement affichées en Allemagne, en France, en Irlande, au Luxembourg et au Portugal.

Dans certains cas, le rééquilibrage entre accession et locatif traduit la volonté des Etats d'une recherche de neutralité : offrir une liberté de choix en matière de statut (Suède notamment).



S'agissant de l'évolution de la masse globale des aides publiques, les réponses obtenues restent incertaines : la stabilisation attendue en Espagne, en Finlande, en France et au Pays-Bas, procède plus d'une hypothèse normative ; l'augmentation prévue en Suède et au Royaume-Uni semble plus nettement affirmée ; la diminution attendue en Autriche concerne le seul court terme.

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces politiques sont multiples. On soulignera cinq points :

- le **système d'information statistique**, par nature hétérogène, reste bien souvent insuffisant pour appréhender la complexité des phénomènes (recensements anciens et non simultanés, connaissance très fragmentaire en matière de taux d'effort et d'efficacité peu lisible des aides publiques) ;
- les mesures visant à mobiliser les **logements vacants** ont eu des résultats marginaux (pas ou peu de taxation de la sous-occupation) ;
- la **mixité sociale**, bien qu'affirmée en tant qu'objectif prioritaire, reste souvent un vœu pieux ;
- le **droit au logement** souvent reconnu dans les textes (inscription dans la constitution ou vote de lois spécifiques) demeure difficile d'application dans les faits ;
- la **lutte contre l'exclusion** et l'**aide aux sans-abri** sont loin d'être définitivement réglées.

Il serait probablement faux de dire que le logement ne constitue plus un défi à l'aube du 21^{ème} siècle. La bonne conjoncture actuelle ne doit pas faire oublier les risques d'une économie à deux vitesses où les inégalités sociales continueraient de s'accroître. Par ailleurs, un éventuel flux migratoire vers l'Europe, qui remettrait en cause les projections démographiques actuelles, pourrait modifier sensiblement la demande quantitative de logements et obliger les pouvoirs publics à intervenir davantage que prévu.



Annexe : questionnaire

LES POLITIQUES PUBLIQUES EN EUROPE FACE A L'ACCES AU LOGEMENT

QUESTIONNAIRE

I Orientation des politiques publiques - Eléments de cadrage

- Quels sont les principaux objectifs de la politique du logement aujourd'hui ? (arbitrage accession/location, arbitrage individuel/collectif, arbitrage privé/public).
- Quels sont les principaux groupes-cibles de cette politique ? (indiquer le % de population visé par les différentes politiques)

II Situation juridique

1. Le droit au logement

- Le droit au logement est-il reconnu en tant que tel par une loi ou par la Constitution ?
- S'agit-il d'un droit national dont l'État serait le garant ou d'un droit régional ou local dont seraient garants d'autres échelons de responsabilité ?

2. Application du droit

- Quels sont les moyens mis en œuvre pour garantir ce droit au logement ? (Obligation de loger dans un délai fixé, protection contre l'expulsion).
- Lorsque ce droit n'est pas assuré, quels sont les moyens d'action des sans abri (aide sociale, habitat communautaire) ?
- Existe-t-il des associations qui militent en faveur du droit au logement et quelle est leur influence ?

III Les politiques favorisant l'accès au logement

III.1 Les logements vacants

1. Définition

- Quelle est la définition des logements vacants en usage dans votre pays ?
- La connaissance des logements vacants est-elle statique (dénombrement lors d'un recensement ou d'une enquête ponctuelle) ou dynamique (enquêtes spécifiques, méthodologies particulières) ?

2. Quantification

- Selon les définitions en vigueur, quelle est l'estimation du nombre total de logements vacants ?
- Que représentent-ils par rapport au parc total ?
- Pouvez-vous analyser ce phénomène de vacance en distinguant les zones urbaines et les zones rurales d'une part, les marchés actifs et les marchés déprimés d'autre part ?
- Pouvez vous classer ces logements vacants selon qu'ils sont :
 - utilisables (directement ou moyennant des travaux de remise en état)
 - inutilisables (défaut rédhibitoire de qualité, localisation).

3. Mobilisation des logements vacants

- Existe-t-il des mesures permettant de mobiliser les logements vacants pour les remettre sur le marché ?
- Si oui, s'agit-il de mesures telles que la réquisition, la taxation, les incitations fiscales ?
- Pouvez-vous décrire ce ou ces dispositifs en indiquant ;
 - les dates où ont été prises ces mesures et leur horizon ;
 - leurs coûts ;
 - leur efficacité (nombre de logements remis sur le marché et réhabités).

III.2 Le parc locatif social

On s'intéresse ici au secteur locatif social au sens strict à l'exclusion de formes particulières d'habitat et de statut (coopératives par exemple)

1. Quantification

- Quel est le nombre de logements locatifs sociaux, leur part dans le parc total de résidences principales ?
- Qui sont les propriétaires de ce parc social (état, collectivités locales, associations sans but lucratif, sociétés) ?
- Qui sont les gérants de ce parc social (les propriétaires eux-mêmes ou des sociétés mandatées à cet effet) ?
- Quelles sont les mesures spécifiques en faveur de la réhabilitation du parc social ?



2. L'accès au parc locatif social

- Quelles sont les conditions d'éligibilité au parc locatif social : plafond de revenu des occupants, situations sociales particulières (familles monoparentales, jeunes ménages, personnes âgées, retraités, sans emploi) ?
- Existe-t-il un système d'aides à la personne permettant de diminuer la charge des locataires grâce à des allocations spécifiques ?
- Si oui, quelle est la proportion de locataires du parc social bénéficiant de telles allocations logement ?

- Quel sont les taux d'effort moyens (avant et après allocation logement) des locataires en pourcentage du revenu net avant impôt ?

3. La gestion des demandes de logements sociaux

*Pouvez-vous décrire le processus suivi par un ménage demandant un logement locatif social ?
En particulier....*

- Qui attribue les logements aux ménages éligibles qui en font la demande et sur quels critères ? (organismes sociaux, collectivités, ...).
- Quel est la durée moyenne d'attente ?
- S'agit-il d'une procédure centralisée sur une aire géographique donnée ?
- La demande doit-elle être renouvelée périodiquement ?

4. La politique des loyers

- Quel est le principe de calcul des loyers (loyer d'équilibre, loyer historique par exemple) ?
- Qui fixe les loyers et leurs évolutions (rôle de l'état et/ou des collectivités) et selon quels critères ?
- Pratique-t-on des suppléments de loyer pour conserver au sein de ce parc une certaine catégorie de locataires (mixité sociale, gestion financière) ?

5. La mobilité au sein du parc locatif social

- Existe-t-il un droit au maintien dans les lieux et pouvez-vous en préciser les modalités ?
- Pouvez-vous quantifier cette mobilité : nombre de départs, nombre de logements remis en location chaque année ?

6. Le phénomène de vacance au sein du parc social

- Quel est le taux de vacance du parc locatif social ?
- A-t-on constaté au cours des dernières années une augmentation de ce taux de vacance ?
- Quelles sont les raisons de cette vacance (qualité du parc, environnement, difficultés sociales, concurrence du parc locatif privé) ?
- Quels remèdes ont été cherchés pour réduire ce taux de vacance ? Quel a été le degré de réussite ?

7. L'offre de logements locatifs sociaux

- D'un point de vue financier, quels sont les modes d'intervention des pouvoirs publics (subventions, bonifications d'intérêt, prêts) ?
- Pouvez-vous répartir (en %) la masse d'aide versée annuellement en faveur du secteur locatif social entre : l'État central, les « Régions » (Länder, Autonomies, Provinces,...), les collectivités locales, les bailleurs sociaux ?
- Considère-t-on aujourd'hui l'offre de logements locatifs sociaux comme insuffisante, bien adaptée ou excédentaire ?

- Si l'offre est jugée insuffisante, quelle est l'estimation des besoins de construction annuels ?
- Les organismes de construction en charge du logement social rencontrent-ils des difficultés et si oui, de quelle nature ? Ces organismes et/ou les collectivités locales sont-ils réticents vis à vis de la construction neuve (arbitrage économique/social) ?

III.3 Le parc locatif privé

1. Quantification

- Quel est le nombre de logements locatifs privés ?
- Comment se répartissent les propriétaires de ce parc entre les bailleurs personnes morales et les bailleurs personnes physiques ?
- Au sein des bailleurs personnes physiques, quelle est la répartition entre petits et grands propriétaires ?
- Quelle part de ce parc peut-être considérée comme ayant une vocation sociale de fait en raison de ses caractéristiques (niveau de loyer, qualité, localisation) ?
- Si un système d'aides à la personne tel que défini plus haut existe, s'applique-t-il au parc privé ?
- Si oui, quelle est la proportion de locataires du parc privé bénéficiant d'allocations logement ?
- Quels sont les taux d'effort moyens (avant et après allocation logement) des locataires en pourcentage du revenu net avant impôt ?

2. L'intervention des pouvoirs publics

Quels sont les domaines où l'Etat intervient sur le parc locatif privé ?

- aides financières et/ou fiscales en faveur de l'investissement ?
- réglementation de l'habitat ?
- attribution des logements ?
- taxation particulière de la sous occupation ?

Quel est le cadre général de la politique des loyers ? En particulier,

- qui est responsable s'agissant des hausses de loyer et selon quelles modalités ?
- quels sont les droits des locataires (maintien dans les lieux, durée des contrats) ?

L'Etat intervient-il de façon particulière en faveur du parc existant ?



3. Conversion de certains bâtiments

Certains pays ont transformé des locaux non résidentiels vacants (notamment des bureaux) en logements. De telles expériences ont-elles été menées dans votre pays et quels en ont été les résultats (nombre de logements remis sur le marché) ?

4. L'offre de logements locatifs privés

Quels sont les facteurs qui dynamisent ou freinent aujourd'hui cette offre ?

- mesures fiscales ,
- politique des loyers
- concurrence des autres placements ?

Observe-t-on dans votre pays des phénomènes tels que :

- désengagement des petits propriétaires ?
- désengagement des personnes morales dès que les logements nécessitent de gros travaux ?
- revente d'une partie du parc aux municipalités ou aux bailleurs sociaux ?

IV Grandes évolutions attendues

- Quelle devrait être l'évolution de l'effort public total en faveur du logement en termes de masse d'aide au cours des prochaines années ? (augmentation , stabilité, diminution)
- Comment devraient évoluer les différents types d'aides (directes, indirectes, fiscales) ?
- Comment évoluera le partage des compétences et des financements entre l'État d'une part et les autres échelons territoriaux d'autre part ?
- Comment voyez vous l'avenir des politiques publiques au logement (concentration et ciblage des aides par exemple).
- Comment sera traité à l'avenir le droit au logement ? par l'augmentation de l'offre de logements sociaux ou très sociaux ? par un transfert vers la politique d'aide sociale (allocations majorées) ? par une offre nouvelle d'habitat communautaire ?