

13^{ième} rencontre des Ministres du Logement de l'Union européenne

Bruxelles et Charleroi – 1 et 2 octobre 2001

**RAPPORTS NATIONAUX REGULIERS SUR LES EVOLUTIONS
EN MATIERE DE POLITIQUES DU LOGEMENT**

Rapport de synthèse

Consultant
Philippe DE BOE

Focal Point
Charles MERTENS

Table des matières

Préambule	1
1. Contexte et principes de la politique du logement	2
2. Développements récents	3
3. Principaux indicateurs de contexte	17
4. Evolution du marché du logement	21

Préambule

Lors de la rencontre des Ministres du Logement de l'Union Européenne à Kuopio (septembre 1999), les Ministres ont estimé que leur rencontre annuelle offrait l'occasion de procéder à des échanges de vues et d'expériences, et que des rapports nationaux réguliers établis selon un modèle commun étaient une bonne base pour ce faire. Ils ont aussi recommandé que le pays hôte de la rencontre informelle suivante des Ministres du Logement (Paris, septembre 2000) réalise une compilation et une courte analyse de ces rapports nationaux en vue de la discussion entre les Ministres.

La présente synthèse des rapports nationaux réguliers est réalisée dans le même esprit en vue de préparer la réunion des Ministres du Logement à Bruxelles et Charleroi, les 1er et 2 octobre 2001. Elle se base sur les rapports nationaux réguliers transmis par les Etats membres de l'Union européenne à la Présidence belge au cours des derniers mois. Ces rapports nationaux sont structurés en fonction d'un questionnaire transmis par la Présidence belge, et qui reprend le modèle utilisé par la Présidence française (lui-même inspiré du modèle présenté et approuvé à Kuopio).

Vu l'abondance du matériel fourni et de sa grande diversité tant du point de vue du volume que de la structure et du contenu, cette synthèse en reprend les éléments jugés les plus significatifs. Il est également tenu compte de la synthèse précédente pour la sélection des points exposés plus en détail.

1. Contexte et principes de la politique du logement

D'une manière générale, la politique du logement semble considérée comme une question importante, même dans les Etats membres où elle ne paraissait pas un enjeu majeur il y a quelques années.

A côté de l'importance de la politique du logement en tant que telle, plusieurs pays mettent aussi l'accent sur son poids économique, tant en termes de valeur ajoutée qu'en termes d'emploi.

Les grands principes qui sous-tendent la politique du logement sont assez semblables d'un pays à l'autre: il s'agit principalement de permettre à chacun de bénéficier d'un logement approprié. Dans certains cas ce principe de droit au logement est d'ailleurs inscrit dans la Constitution nationale.

Parfois d'autres préoccupations - sociales, environnementales ou "citoyennes" - s'y ajoutent selon la culture et les priorités spécifiques de l'Etat membre.

Les Pays-Bas indiquent qu'un principe a récemment été ajouté à ceux qui régissent leur politique du logement, à savoir "le renforcement de la position des citoyens en accroissant leur liberté de choix et en les encourageant à satisfaire leurs besoins de logement de façon aussi indépendante que possible". Ce principe sous-tend la nouvelle note sur la politique du logement pour les dix années à venir. Il se traduira notamment dans les dispositions de la nouvelle loi sur le logement relatives à la participation du citoyen.

Des différences se marquent aussi dans la perspective adoptée pour traiter la question du logement, notamment en ce qui concerne sa soumission ou non aux mécanismes du marché. Souvent, il s'agit d'une conception globale de l'intervention de l'Etat dans les problèmes à dimension sociale.

Selon les Etats membres, des liens plus ou moins affirmés sont établis entre la politique du logement et d'autres domaines comme l'environnement, l'emploi, la politique sociale, l'aménagement du territoire ou la politique de développement urbain. Ceci se traduit notamment dans les structures politiques et / ou administratives.

Les contextes politiques et administratifs sont variés mais présentent un point commun: l'implication d'acteurs de différents types, qu'il s'agisse de l'Etat, des Régions, des communes, des diverses institutions d'intérêt public ou des acteurs privés.

Dans les pays où le niveau régional joue un rôle important, cela se traduit aussi dans la politique du logement.

Dans la plupart des Etats membres, le niveau local joue un rôle important, surtout dans le domaine du logement social. Cela se traduit au niveau des autorités politiques locales et/ou au niveau des associations locales actives dans le domaine du logement. La diversité des acteurs entraîne souvent une définition progressive de la répartition des rôles et la mise en œuvre de modèles de partenariat et de contractualisation.

? En France, le mouvement HLM, principal gestionnaire du logement social, comporte 900 organismes, dont 300 dépendent d'une collectivité territoriale. La contractualisation entre l'Etat, les collectivités locales et les organismes HLM fait partie des axes de réflexion actuels.

? En Irlande, les 88 autorités locales assument la responsabilité principale de la mise à disposition et de la gestion du logement social, ce qui n'empêche pas le secteur du logement bénévole et coopératif (non-marchand) de bénéficier d'une promotion croissante depuis quelques années.

? Au Portugal, la compétence de promotion du secteur du logement public a été transférée aux communes dans la deuxième moitié des années 80.

? En Suède, ce sont les autorités locales qui sont responsables de la planification et de l'offre de logements. Une loi récemment entrée en vigueur précise cette responsabilité ainsi que les modalités de planification.

La variété des contextes dans les différents Etats membres explique probablement certaines différences entre les politiques nationales du logement mais, comme le montre le point suivant, les convergences sont néanmoins assez nombreuses entre les Etats membres ou tout au moins à l'intérieur d'ensembles d'Etats membres.

2. Développements récents

2.1. Principaux enjeux identifiés et pistes de réponses

Les enjeux identifiés par les Etats membres peuvent être regroupés en six grandes catégories:

- 1) le déséquilibre (global ou localisé) entre l'offre et la demande de logements, entraînant généralement des effets négatifs (augmentation des coûts ou - à l'inverse - abandon);
- 2) les problèmes de valorisation du parc existant, en raison de problèmes d'inoccupation, de sous-occupation ou de qualité insuffisante;
- 3) la difficulté d'accès à un logement adéquat pour certaines catégories de la population;
- 4) la responsabilisation, la stimulation et le contrôle des acteurs chargés de mettre en œuvre la politique du logement (associations de logement, collectivités locales, secteur privé, citoyens,...);
- 5) l'articulation avec les questions de développement spatial et / ou urbain;
- 6) la durabilité ainsi que les aspects économiques, sanitaires et écologiques.

Chacun de ces enjeux est détaillé et commenté ci-après, avec dans un certain nombre de cas les éléments de réponse aux problèmes que les Etats membres ont indiqués (la mention des mesures prises donne souvent des indications sur la nature des préoccupations du moment).

2.1.1. Déséquilibre entre l'offre et la demande de logements

Cet enjeu est cité sous une forme ou une autre par plusieurs pays:

- dans certains cas il s'agit d'un problème global de difficulté à faire face à une demande élevée ou en croissance rapide due à la diminution de la taille des ménages conjuguée à une croissance démographique significative et à une conjoncture économique favorable. Cette difficulté peut notamment résulter du développement insuffisant du secteur de la construction ou du prix élevé des terrains et des logements;
- dans d'autres cas il s'agit plutôt de déséquilibres régionaux, certaines parties du pays étant caractérisées par des situations différentes en matière de rapport entre l'offre et la demande. L'abandon de logements peut être un symptôme de ces déséquilibres régionaux.

2.1.2. Valorisation du parc existant

La valorisation du parc existant est considérée comme un enjeu à divers points de vue:

- aspect social: améliorer les conditions de vie de la population, résoudre les problèmes de perte de revenus des petits propriétaires et/ou contribuer à répondre à certains besoins en logement;
- aspects urbanistique, environnemental et patrimonial: impact sur le cadre de vie, développement durable.

Les problématiques varient suivant qu'il s'agit de logements vacants ou abandonnés, de logements sous-occupés ou de logements dont la qualité laisse à désirer.

L'inoccupation semble surtout préoccuper les Etats membres quand elle caractérise des zones bien déterminées ou quand elle prend une ampleur considérée comme excessive.

? En Allemagne, le problème de l'augmentation du nombre de logements vacants dans les nouveaux Länder apparaît parmi les principales préoccupations des autorités nationales. La proportion de logements inoccupés y a doublé en quelques années et avoisine 13 % du total. Le phénomène paraît lié à la concurrence des zones plus dynamiques qui a entraîné le départ d'une partie de la population, avec pour résultats de sérieux problèmes économiques pour les propriétaires, une évolution peu souhaitable de la structure urbaine et une dégradation du tissu social de certains quartiers. Un groupe d'experts a été commis par le Gouvernement fédéral afin de dégager des solutions à ce problème. Leurs recommandations ont été prises comme base pour un programme d'aide à la restructuration des villes dans la partie orientale du pays.

? En Autriche, les logements vacants concernent surtout les nouveaux quartiers en périphérie des villes, et le phénomène semble lié à un retournement de tendance en faveur de l'habitat en ville couplé à une offre abondante de logements.

? En Belgique, les trois Régions se préoccupent fortement du problème et ont pris récemment ou sont en train d'élaborer des mesures de lutte contre l'abandon d'immeubles et la spéculation et / ou des mesures en faveur de la réoccupation des immeubles vacants. Le phénomène ne peut être mesuré avec précision mais connaît de fortes variations locales. En Région de Bruxelles-Capitale, il touche particulièrement certaines zones centrales de la ville. Il ne peut être attribué uniquement à des stratégies spéculatives. Dans un certain nombre de cas il est le fait de propriétaires âgés, disposant de faibles moyens pour rénover ou dont les biens sont situés dans des quartiers dépréciés.

? En Grèce, le rapport entre le nombre de logements et le nombre de ménages en 2001 est de 1,45, ce qui révèle un taux d'inoccupation élevé, même en tenant compte de la proportion de résidences de week-end et de vacances. Les logements inoccupés sont souvent localisés dans des villages, en particulier dans les zones de montagne.

? Au Portugal, la proportion de logements vacants a plus que doublé entre 1981 et 1991 et concerne l'ensemble du territoire, avec une concentration plus forte dans les régions du sud.

La sous-occupation est généralement liée au vieillissement de la population, lequel va s'accroître dans les années qui viennent. La mobilité résidentielle des personnes âgées est faible, et elles éprouvent souvent des difficultés à faire face aux problèmes de gestion et d'entretien de l'habitation dont elles sont propriétaires.

La question de la vétusté du parc de logements se pose quotidiennement à un degré variable suivant les Etats membres. Dans certains cas il s'agit d'un problème relativement général, dans d'autres le problème se concentre dans des segments particuliers du parc - par exemple les logements sociaux locatifs dans des quartiers défavorisés.

2.1.3. Problèmes de logement de groupes particuliers

La plupart des Etats membres évoquent les problèmes de logement d'un ou de plusieurs groupes particuliers de la population tels que les personnes défavorisées du point de vue socio-économique, les personnes âgées et/ou handicapées, les sans-abri ou les nomades.

Les groupes défavorisés du point de vue socio-économique ont généralement des difficultés à se loger, même dans les Etats membres qui ne présentent pas de problèmes particuliers du point de vue de l'offre de logement, mais où les prix sont élevés.

Dans certains cas, ces groupes se concentrent dans des quartiers bien définis, ce qui peut poser des problèmes d'ordre social et urbanistique (voir aussi 2.1.5). Le fait que des personnes à faibles revenus habitent en permanence dans des structures non adaptées, comme des campings ou des parcs de vacances, constitue également un problème.

Le logement des personnes âgées et/ou handicapées pose des problèmes particuliers, non seulement en matière de sous-occupation et d'entretien des logements (voir aussi 2.1.2) mais aussi en termes de disponibilité de services adéquats. Les mesures couplant l'offre de logement avec celle de services d'aide et de soins suscitent l'intérêt.

Le problème des sans-abri est évoqué par plusieurs Etats membres comme un problème spécifique demandant des réponses appropriées.

La Finlande évalue à 10.000 le nombre de sans-abri et estime qu'en l'absence de mesures il pourrait atteindre 12.000 en 2004. Le Ministère de l'Environnement en concertation avec d'autres acteurs oeuvrant dans ce domaine a récemment élaboré un plan pour réduire le phénomène à environ 8.000 unités. Les mesures visent principalement à accroître l'offre de logements locatifs et à s'assurer des critères pratiqués par les propriétaires pour le choix de leurs locataires.

Le problème de l'accueil des nomades est également cité par certains Etats membres.

*? En France, une loi récente (juillet 2000) stipule que l'accueil des gens du voyage est organisé par les communes, selon des schémas départementaux à adopter dans un délai de 18 mois. L'Etat fournit des aides financières pour la création et la gestion des aires d'accueil. Les moyens juridiques dont disposent les maires ayant aménagé des aires d'accueil sont sensiblement renforcés pour faire face aux stationnements illicites.
? En Irlande, une législation de 1998 clarifie et renforce les compétences et les responsabilités des autorités locales en matière d'accueil des gens du voyage. Elles sont tenues de préparer et d'adopter, en consultation avec les gens du voyage et leurs organisations, des plans quinquennaux pour répondre aux besoins d'accueil existants et prévisibles sur leur territoire.
? En Grèce, un nouveau programme a été élaboré afin d'identifier les problèmes spécifiques de logement des Roms et de mettre en place des projets pilotes. Certains projets sont en cours de réalisation.*

D'autres catégories de personnes rencontrant des problèmes de logement sont évoquées par au moins un Etat membre: anciens prisonniers, toxicomanes, malades mentaux, réfugiés et demandeurs d'asile, jeunes mères célibataires, étudiants.

L'existence de certains groupes défavorisés - au moins temporairement - peut parfois être liée au contexte spécifique de l'Etat membre.

En Grèce, la forte proportion de propriétaires occupants et l'absence d'un secteur locatif public font que le mode d'occupation en location est souvent associé avec des problèmes socio-économiques. Les locataires sont souvent des personnes qui ne disposent pas de moyens suffisants pour acquérir leur propre logement. Certaines catégories de population comme les immigrés pour raisons économiques résident dans leur grande majorité dans des logements locatifs. Par ailleurs, un programme comprenant un volet logement a été mis sur pied pour l'intégration des personnes d'origine grecque revenues des républiques de l'ancienne URSS. Le tremblement de terre d'Athènes a également entraîné la mise sur pied depuis 1999 d'une série de programmes spéciaux pour le logement des victimes.

2.1.4. Responsabilisation, stimulation et contrôle des acteurs

Cette question est liée au nombre et à la diversité des acteurs œuvrant dans le domaine du logement. Il s'agit de garantir l'efficacité, l'équité et la transparence des décisions et du fonctionnement.

Les rapports entre acteurs concernent plus particulièrement le secteur du logement locatif, domaine où la politique du logement dispose de différents leviers pour orienter l'offre de logement à relativement court terme. On constate d'ailleurs que parmi les pays mentionnant des réformes du secteur du logement locatif figurent deux pays qui mettent particulièrement l'accent sur des problèmes d'accès au logement (Irlande et Luxembourg). Les réformes peuvent aussi viser à améliorer l'équilibre des rapports entre locataires et propriétaires.

? En 2000, l'Autriche a adopté une réforme des droits du logement qui modifie notamment les lois sur le rapport entre locataire et propriétaire et sur le secteur du logement à profit limité. Ces amendements qui visent notamment une réduction des coûts du logement sont entrés en vigueur en 2000.

? L'Irlande a établi en 1999 une Commission sur le secteur résidentiel locatif privé dont les recommandations vont être intégrées dans des mesures gouvernementales. Ces mesures comportent notamment la mise sur pied d'un "Conseil des Locations Résidentielles Privées" compétent pour gérer les conflits entre propriétaire et locataire et pour mener des missions d'avis et d'information, une réglementation de la sécurité d'occupation et du niveau des loyers, et des incitants financiers (fiscaux en particulier) à l'augmentation de l'offre locative.

? Le Portugal évoque le problème de la rénovation du parc de logements locatifs comme un enjeu crucial, auquel entend répondre le Pacte de Modernisation du Parc du Logement (PMPH) lancé à la fin de l'année 2000. Parmi les mesures figure la clarification de certains aspects du Régime de la Location Urbaine (RAU) qui vise notamment à rétablir l'équilibre contractuel entre les propriétaires et les locataires.

Dans le secteur public, à ces questions s'ajoutent celles du fonctionnement et de l'organisation. Suivant les pays, l'importance du parc public et la manière dont il est géré (autorités locales, associations de logement) varient largement. Bon nombre d'Etats membres citent des enjeux ou des réformes en rapport avec la mise en place ou l'adaptation du cadre qui définit les relations entre acteurs et/ou la manière dont ils ont à remplir leur mission.

? En Belgique, la Région de Bruxelles-Capitale mentionne la réforme du secteur du logement social parmi ses priorités gouvernementales, et la Région wallonne évoque parmi les siennes le remembrement territorial et opérationnel des sociétés publiques de logements sociaux, de façon à mieux les répartir et améliorer la correspondance entre leur territoire d'intervention et le territoire communal.

? La Finlande a adopté récemment une législation sur les organisations non gouvernementales d'utilité publique qui concerne aussi le secteur de la construction de logements.

? En France, une réflexion est en cours sur les incidences des nouvelles politiques de solidarité et renouvellement urbains sur le logement social, et en particulier sur la restructuration du mouvement HLM, sur la revalorisation de l'image du logement social, et sur la contractualisation entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes HLM.

? Le Luxembourg mentionne une réforme récente de la réglementation sur la location de logements faisant partie du parc public.

? Aux Pays-Bas, le Gouvernement a l'intention d'introduire progressivement (via une nouvelle loi sur le logement) un nouveau cadre pour les relations entre acteurs du logement (Gouvernement, associations de logement, institutions sectorielles, citoyens).

? Parmi les mesures récentes ou en cours, le Royaume-Uni cite la mise en place de nouveaux modèles de location permettant d'offrir aux locataires de logements sociaux une plus grande liberté de choix, l'élaboration d'un nouveau cadre pour la gestion par les communes de leur parc de logement ("Best Value Framework"), ainsi qu'une restructuration des loyers dans le secteur du logement social.

? La Suède élabore des propositions visant à développer et moderniser les associations de logement contrôlées par les communes, qui gèrent un cinquième du nombre total de logements du pays.

On constate aussi une tendance à responsabiliser davantage différentes catégories d'acteurs (communes, citoyens, locataires,...) dans les processus de décision.

? En Région wallonne de Belgique, les pouvoirs régionaux ont estimé que la spécificité des besoins et des potentialités du patrimoine immobilier et foncier implique une diversité dans les mesures que seul le niveau local peut appréhender. Depuis 2001, les communes doivent définir leur propre politique du logement par le biais de plans triennaux de logement. Tous les organismes locaux qui oeuvrent dans le champ de la politique du logement seront associés à la définition du programme d'action de la commune en matière de logement.

? Les Pays-Bas et la Suède évoquent des réformes visant à une plus grande responsabilisation des communes vis-à-vis de la planification de l'offre de logement.

? Aux Pays-Bas, il s'agit notamment de l'obligation pour les grandes communes d'élaborer une vision intégrée de la question du logement, les autres pouvant recourir au pouvoir provincial pour le faire.

? En Suède, une loi entrée en vigueur cette année rend chaque commune responsable d'élaborer une planification du logement sur son territoire, certaines communes étant réticentes à envisager la construction de nouveaux logements alors qu'une demande existe. Le cas échéant, la commune peut être tenue de mettre sur pied une agence de logement locatif.

? Les Pays-Bas soulignent qu'une de leurs nouvelles priorités est une implication plus grande des citoyens dans les décisions concernant le logement. Ceci concerne notamment les processus d'élaboration des plans par les communes, qu'il s'agisse de plans pour la rénovation des quartiers ou pour des constructions neuves. L'objectif est de concevoir des projets de développement "orientés vers le consommateur".

? Au Royaume-Uni, une nouvelle initiative, les "Tenant Participation Compacts", promeut la conclusion d'accords entre les autorités locales et leurs locataires sur l'implication de ces derniers dans les décisions qui touchent la gestion de leur logement.

2.1.5. Articulation avec la problématique urbaine et le développement spatial

Une majorité d'Etats membres évoquent des enjeux ou des réformes liés aux particularités de la problématique du logement dans les villes et dans les agglomérations urbaines, qu'il s'agisse de l'accès au logement, de l'état du parc de logements, de l'accès aux équipements et services ou de l'existence de quartiers défavorisés concentrant des problèmes de divers ordres.

La question des quartiers défavorisés – la plupart du temps localisés dans les centres urbains ou en périphérie de ceux-ci - est celle qui est le plus souvent évoquée. La plupart des pays concernés expérimentent des approches intégrées pour essayer de réduire le fossé entre ces quartiers et les autres, et pour augmenter d'une manière générale la cohésion et la mixité sociales dans les centres urbains. Ces stratégies reposent généralement sur des partenariats, et peuvent comprendre des volets très divers en plus du volet logement, notamment la revalorisation du cadre de vie, les équipements, les déplacements, l'emploi et les aspects sociaux (santé, éducation, sécurité). Le logement est alors un des domaines d'action parmi d'autres pour améliorer les conditions de vie de la population.

Toujours dans l'optique de renforcer la mixité sociale, des mesures sont prises ou envisagées par certains pays pour accroître la mixité des modes d'occupation (propriété ou location) dans les centres urbains. Dans certains cas, la poursuite de cet objectif passe par la démolition d'ensembles de logements devenus des concentrations d'exclusion sociale.

L'amélioration de la qualité de vie en ville est aussi citée parmi les enjeux de la politique du logement. Il s'agit généralement d'attirer ou de retenir la population dans les villes, ce qui permet en retour de mieux valoriser le parc de logements.

En Allemagne, la restructuration des villes est vue comme un moyen de faire face au problème de la désaffectation des logements dans les nouveaux Länder. Un programme de plus de 600 millions de DM par an (moitié du Gouvernement fédéral, moitié des Länder) va être mené de 2002 à 2004. L'objectif est d'aider à la reconversion ou à la démolition de logements qui seraient excédentaires à long terme, et d'améliorer les quartiers affectés par cette problématique (réutilisation des sites libérés, amélioration du cadre de vie et préservation des bâtiments intéressants du point de vue architectural). La restructuration des villes passe par des stratégies de développement urbain adaptées, lesquelles vont aussi bénéficier d'aides financières fédérales. Enfin, une réflexion est menée sur le moyen de canaliser davantage les investissements vers la préservation et la modernisation des anciens logements de qualité dans les centres urbains.

Plusieurs Etats membres citent également des questions en rapport avec le développement spatial, comme la localisation et l'offre de terrains à bâtir et l'utilisation optimale des ressources disponibles. La rareté et/ou le prix des terrains à bâtir posent problème, pas toujours uniquement dans les zones urbaines.

Suivant les cas, des mesures plus spécifiques sont prises pour lutter contre la spéculation immobilière, pour maîtriser le phénomène des constructions illégales (en particulier de résidences secondaires), ou pour réutiliser des zones d'ancienne urbanisation afin d'augmenter l'offre de terrains sans compromettre la structure urbaine.

? L'Espagne mentionne parmi les priorités de la politique du logement la définition par les Communautés autonomes de normes sur l'occupation du sol - sur base de principes définis par l'Etat - de façon à assurer une offre suffisante de terrains à bâtir à des prix raisonnables, de façon à favoriser la diminution du prix du logement.

? La Finlande relève une tendance à construire davantage dans les centres villes et à réutiliser des terrains désaffectés en milieu urbain, ce qui contribue à la restructuration des villes. Une condition pour pouvoir utiliser ces sites est de procéder à un nettoyage complet du terrain et de réaliser des travaux de fondation appropriés.

? L'Italie indique que du fait des paramètres démographiques actuels, les villes ne croissent plus. La réhabilitation des zones anciennement urbanisées et l'affectation des terrains vagues deviennent donc des enjeux importants. Mais à côté de cela on assiste à une urbanisation extensive de la périphérie des villes qui aboutit à une "ville diffuse" ("città diffusa"), consommant beaucoup de territoire et mêlant fonction résidentielle et activités économiques.

? Au Royaume-Uni, le Gouvernement a publié en mars 2000 une Directive sur la politique de planification ("Planning Policy Guidance") dont l'objectif principal est la promotion de la réaffectation de terrains d'ancienne urbanisation de préférence à l'utilisation de terrains vierges.

Plusieurs pays évoquent d'autres questions d'ordre urbanistique en rapport avec le logement: densité, esthétique, fonctions associées, liens avec les infrastructures de transport, ... Cette tendance à voir le logement comme une partie d'un ensemble plutôt que comme un élément isolé rejoint la tendance à développer des approches intégrées axées sur des contextes particuliers telles qu'on en développe dans le cadre de la politique urbaine (voir plus haut) ou même dans le cadre de la politique pour les zones rurales (par exemple au Royaume-Uni où un livre blanc à ce sujet a été récemment publié).

? En France, la nouvelle loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit notamment des schémas de cohérence territoriale permettant de définir des priorités en matière d'habitat, de commerces, d'activités, d'axes de circulation et de politiques de déplacements urbains. Les Plans Locaux d'Urbanisme devront être compatibles avec les orientations de ces schémas de cohérence territoriale. Une articulation est également prévue avec les Plans de Déplacements Urbains dont le rôle est précisé et renforcé.

? La Finlande indique que le concept de "logement durable" va de pair avec une amélioration de l'attractivité de l'environnement bâti et des liens avec les équipements et les infrastructures de transport.

? En Irlande, le Département de l'Environnement et des Pouvoirs Locaux a demandé aux communes de promouvoir de plus fortes densités résidentielles afin de mieux valoriser les terrains équipés disponibles et les infrastructures de transport.

? Les Pays-Bas évoquent parmi les tâches prioritaires le développement de nouvelles formes de logements et d'urbanisation dans les zones de transition entre les villes et la campagne de façon à rencontrer les souhaits de la population de vivre dans un environnement plus vert. Par ailleurs, la nouvelle loi sur le logement qui entrera en vigueur en 2002 modifiera les dispositions sur le contrôle de la qualité esthétique des constructions.

? Le Portugal indique qu'un certain nombre d'échecs en matière de logements publics peuvent être attribués à des solutions peu satisfaisantes en matière d'urbanisme.

2.1.6. Durabilité, aspects économiques, sanitaires et environnementaux

La grande majorité des pays mentionnent la perspective du développement durable. La plupart d'entre eux mentionnent des mesures prises ou envisagées pour intégrer les objectifs de durabilité et d'efficacité écologique dans la pratique constructive. Le logement est considéré comme un élément d'une problématique plus vaste qui englobe les aspects de consommation d'énergie et d'eau, de gestion des déchets, d'utilisation du sol et des ressources naturelles et de techniques de construction et de production des matériaux.

? La Suède souligne que le concept de durabilité est un des principaux inspirateurs de la politique gouvernementale, celle-ci ayant pour objectif de transformer le pays en une société durable (à tous points de vue). Quinze objectifs environnementaux nationaux ont été adoptés par le Parlement et vont être intégrés dans la pratique des autorités concernées. La préoccupation de durabilité est déjà intégrée dans la récente loi sur la planification et la construction. Référence est faite à l'Agenda 21 et à Habitat II.

? L'Italie signale que le développement durable dans le domaine du logement et du développement urbain en est encore à la phase expérimentale.

? Au Danemark, un programme spécial 2001-2004 du Ministère du Logement et des Affaires Urbaines comporte des aides pour la promotion de la construction durable. Ce Ministère prépare aussi, en coopération avec le Ministre de l'Environnement et de l'Energie, la base d'un système de labels concernant les produits de construction et l'impact sur l'environnement.

? En Espagne, un guide de la construction durable est en préparation. Une équipe espagnole participe également à l'initiative internationale "Green Building Challenge" et collabore dans ce cadre au développement d'un outil de mesure de la durabilité des constructions.

? En Finlande, un programme pour la construction écologiquement durable a été approuvé par le Gouvernement en décembre 1998. En relation avec ce programme, le Gouvernement et le secteur de la construction se sont mis d'accord sur la manière de promouvoir la durabilité dans la conception, la production et la gestion des immeubles. Des recherches sont effectuées sur la construction durable et s'accompagnent de la réalisation de projets expérimentaux. Le Fonds du Logement de Finlande promeut également les solutions écologiquement efficaces et durables dans les projets de rénovation et de construction de logements qu'il finance.

? Aux Pays-Bas, le programme "Bâtiment durable 2000-2004" vise une diminution des atteintes à l'environnement lors du développement et de la gestion de l'environnement bâti. Une évaluation intermédiaire de la mise en oeuvre du programme en 2001 devrait permettre de mieux juger des effets de cette politique. Les enseignements serviront à la mise en oeuvre pour la période 2002-2003.

? Au Royaume-Uni, le Gouvernement a publié un rapport sur une stratégie de développement durable ("A better quality of life") définissant des lignes directrices nationales qui devraient inspirer les autorités locales, lesquelles doivent définir des objectifs et développer un cadre pour la fin de l'année 2000.

Dans certains cas, les préoccupations économiques vont de pair avec les préoccupations écologiques, en particulier là où le coût du logement constitue un problème. Des initiatives sont prises pour encourager la construction économe et écologique, basées notamment sur la diffusion de l'information.

Pratiquement tous les pays citent des préoccupations ou des mesures visant aux économies d'énergie et/ou à l'utilisation d'énergies alternatives (information, projets pilotes, accords entre partenaires du secteur de la construction). La plupart d'entre eux les relient à l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Certains font explicitement référence aux engagements de Rio et de Kyoto.

? L'Allemagne a adopté une nouvelle réglementation sur la conservation de l'énergie diminuant le seuil de consommation énergétique admise dans le bâtiment. Dans le cas des travaux de modernisation, des dispositions rendent obligatoires le remplacement des anciens systèmes de chauffage et certains travaux d'isolation. Des programmes d'aides ont été mis en place notamment pour encourager l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. Enfin, la banque promotionnelle du Gouvernement fédéral (KfW) gère deux programmes d'aides spécifiquement ciblés sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone dans les bâtiments.

? En Finlande, des accords sur base volontaire ont été conclus entre les acteurs du secteur immobilier et de la construction pour économiser l'énergie. Un concours visant à la promotion d'une construction économe en énergie a été lancé. Des guides destinés aux constructeurs de maisons unifamiliales ont été élaborés, notamment sur le thème de l'énergie solaire et géothermique. De nouvelles réglementations en projet devraient contribuer à réduire considérablement la consommation énergétique des nouvelles constructions.

? Les Pays-Bas mettent en oeuvre l'"avis sur la performance énergétique" (EPA) qui mesure le niveau de performance énergétique d'un bâtiment existant. Un lien sera fait avec l'octroi d'aides financières, notamment pour installer des chaudières à haut rendement et pour placer des matériaux isolants et du double vitrage.

? L'Espagne, la France, la Grèce et l'Irlande mentionnent aussi de nouvelles mesures (prises récemment ou envisagées) en matière de réglementation thermique, visant notamment à réduire les émissions de gaz carbonique.

? La Belgique, et le Luxembourg évoquent également des mesures d'ordre financier (primes à l'utilisation rationnelle et à l'économie d'énergie et/ou à l'utilisation de sources d'énergie alternatives).

? L'Autriche indique qu'un accord a été conclu entre l'Etat et les Länder sur la possibilité d'utiliser les moyens financiers de la politique du logement pour des actions contribuant à atteindre les objectifs de Kyoto.

Un certain nombre d'Etats membres citent aussi des préoccupations liées à la santé et à la sécurité des occupants des logements. Parmi les dangers évoqués figurent le plomb (saturisme), l'amiante, les PCB, le radon, ainsi que l'humidité et les moisissures qu'elle génère.

Certains pays évoquent également des mesures relatives à la sécurité des bâtiments, notamment pour ce qui concerne la résistance aux séismes.

? La France fait état d'un programme "Bâtiment et Santé" conduit avec l'ensemble des ministères concernés et de la mise en place progressive d'un observatoire de la qualité de l'air intérieur des logements.

? La Finlande et le Luxembourg évoquent le carnet d'entretien du bâtiment permettant de suivre la qualité des immeubles et de programmer les interventions nécessaires. Au Luxembourg, ce carnet a été introduit au cours du deuxième semestre 2001 pour les logements antérieurs au 1er janvier 1989, et est couplé avec une subvention pour les travaux d'assainissement ou de rénovation recommandés sur cette base.

? En Italie, le dossier du bâtiment a pour but de vérifier la qualité des constructions surtout du point de vue de la stabilité.

? Le Royaume-Uni a l'intention de mettre en place un nouveau système d'évaluation de la salubrité et de la sécurité des habitations.

2.2. Réformes et changements récents

2.2.1. Ampleur des changements récents

Au cours des dernières années la plupart des pays ont procédé à des réformes importantes, voire fondamentales, des outils de leur politique du logement. En témoigne notamment le nombre de documents cadres (lois, programmes, notes) dont les Etats membres mentionnent l'adoption ou la publication. Si on y ajoute les évolutions institutionnelles ainsi que les modifications survenues dans d'autres domaines qui ont des répercussions sur la politique du

logement, les changements récents ont en général une ampleur significative, et cette évolution devrait encore se poursuivre à l'avenir avec la mise en œuvre des mesures prévues dans les documents stratégiques.

2.2.2. Philosophie générale

Certains pays mentionnent une évolution de leurs priorités du fait de la résolution ou de l'apparition de problèmes ou à cause d'impératifs de rigueur budgétaire, ou plus généralement pour faire face aux changements de société.

Cette évolution amène parfois à une réorientation vers d'autres aspects que celui de l'adéquation quantitative entre l'offre et la demande: la qualité, le choix, l'économie, les aspects environnementaux ou le meilleur fonctionnement du secteur. Dans d'autres cas, la pression sur le marché du logement amène au contraire à consacrer une énergie croissante à la recherche de solutions adéquates.

Les Pays-Bas indiquent qu'au cours des dernières années, la politique du logement a donné beaucoup de place à la question du bon fonctionnement des institutions publiques et privées, en raison de la tâche considérable que représentait la satisfaction des importants besoins en logement. La modification de ces besoins (désormais davantage qualitatifs que quantitatifs) va accroître au cours des prochaines années l'importance du rôle des citoyens. Ceci va se traduire notamment dans la restructuration de l'administration compétente (Direction générale du Logement), qui est attendue pour 2002.

La nature des réponses apportées aux problèmes ou aux enjeux varie suivant la philosophie de l'Etat membre vis-à-vis de la politique du logement (voir le point 1). Certains Etats membres évoquent cependant une inflexion de tendance vers une plus grande libéralisation ou dérégulation.

Plusieurs Etats membres évoquent aussi la nécessité de renforcer l'efficacité des pratiques et de permettre une meilleure participation de tous les acteurs. Le point de vue du citoyen tend à être davantage pris en compte (liberté de choix, transparence des processus, mécanismes de participation).

Ceci concerne plus particulièrement le secteur du logement public compte tenu du nombre d'acteurs et de dispositions réglementaires, mais peut aussi s'appliquer à d'autres aspects comme l'attribution d'aides financières. Selon les cas, cela se traduit dans une simplification des réglementations et des procédures administratives, ou dans une modification du cadre général.

Le Royaume-Uni encourage les associations de logement à une gestion matérielle et financière plus proche de celle du secteur privé ("business like"). Un nouveau régime financier pour le logement géré par les autorités locales a été introduit en ce sens. En avril 2000, le Gouvernement a également mis sur pied le cadre "Best Value Housing" qui concerne la qualité et l'efficacité des services de logement assurés par les autorités locales et leur adéquation aux besoins et aspirations de la population locale. La nouvelle Inspection du Logement également créée en avril 2000 est chargée d'évaluer les performances des autorités locales dans ce domaine.

Comme évoqué sous le point 1, on observe dans bon nombre d'Etats membres une tendance à attribuer davantage de moyens et de responsabilités au niveau régional ou local. Cela va

souvent de pair avec une formalisation des rapports entre les acteurs, éventuellement sous forme de contractualisation.

Dans la même optique de meilleure adaptation aux réalités du terrain, plusieurs Etats membres tendent à différencier certaines actions selon les territoires concernés, de façon à mieux les cibler et à les adapter aux spécificités du contexte: aides au logement spécifiques ou majorées dans certaines zones (communes, centres villes, quartiers) confrontées à des problèmes particuliers, mesures spécifiques pour les zones en décroissance démographique, logements et réglementations mieux adaptés aux contextes locaux.

Les informations sont nettement moins nombreuses pour ce qui concerne l'articulation avec le niveau d'échelle supérieur (supra-national). Les mentions d'initiatives à ce niveau sont rares, les principales exceptions étant les engagements de Kyoto (voir 2.1.6), Habitat II et l'Agenda 21 et les initiatives prises au niveau de l'Union européenne dans le domaine du développement territorial et urbain.

Enfin, on a déjà évoqué plus haut la tendance à développer des approches globales et transversales prenant en compte les liens entre la politique du logement et les autres politiques et inscrivant l'ensemble dans un cadre plus vaste (développement urbain, développement durable,...).

2.2.3. *Moyens*

Comme on l'a dit précédemment, bon nombre de pays ont pris des initiatives importantes ces dernières années pour orienter la politique du logement. Dans un certain nombre de cas, il s'agit de mesures législatives qui tracent ou précisent le cadre de certains aspects de cette politique:

- en Allemagne, une "loi de réforme du logement" étend le programme de logement social pour couvrir le domaine de l'aide sociale au logement;
- en Autriche, la loi "Wohnsrechtsnovelle 2000" modifie deux des trois piliers de la législation du logement;
- en Belgique, chacune des trois Régions a adopté un nouveau Code du Logement (auparavant de compétence nationale);
- en Finlande, la nouvelle loi sur l'utilisation du sol et la construction, entrée en vigueur le 1er janvier 2000; favorise notamment la participation du public au processus de planification, et entend également renforcer la qualité des logements sous toute une série de points de vue;
- en France, la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains a été votée en décembre 2000;
- en Irlande, un ensemble de dispositions réglementant le secteur locatif privé présentées en janvier 2001 vont être progressivement introduites;
- en Suède, une nouvelle loi sur l'offre de logements destinée à préciser le cadre de l'activité des autorités locales vient d'entrer en vigueur.

Beaucoup de changements très significatifs sont aussi introduits via des documents - cadres plus globaux: stratégies, cadres, ensembles de mesures,... Bon nombre de pays ont adopté ou publié de tels documents au cours de la période récente. Leur intérêt est de faire percevoir les objectifs et la logique des mesures proposées, qui peuvent être assez variées et dont la mise en œuvre se fait souvent progressivement.

? Au Danemark, un ensemble de mesures dénommées "Housing Package" a été publié en mai 2001. Il s'agit de répondre à une série d'enjeux identifiés par le gouvernement tels que les difficultés des étudiants et des jeunes ménages avec enfants à trouver un logement adéquat, la concentration des personnes défavorisées dans certains ensembles de logements, la faible mobilité résidentielle des personnes âgées isolées, le manque de terrains à bâtir et le coût trop élevé de la construction. Les mesures portent sur l'augmentation du rythme de construction de logements, l'accroissement de la mobilité résidentielle par la construction de logements attractifs pour les "jeunes seniors", l'encouragement de la mixité des modes d'occupation afin de réduire la concentration de familles défavorisées en certains endroits et l'augmentation du nombre de terrains appropriés pour la construction.

? L'Irlande considère le logement comme une des priorités de son dernier Plan national de développement (2000-2006). Des plans d'action spécifiques ont également été élaborés pour augmenter l'offre de logements et modérer l'augmentation des prix. Les mesures visent en particulier à aider les acquéreurs à faible revenu ainsi que ceux qui acquièrent pour la première fois un logement.

? En Espagne, le "Plan de Vivienda 1998-2001" approuvé en 1998 va être suivi d'un plan actuellement en cours d'élaboration.

? En Finlande, une stratégie de politique du logement, préparée au Ministère de l'Environnement sur base d'une proposition élaborée par un administrateur appointé par le Gouvernement, a été approuvée en juin 2000. L'objectif politique de cette stratégie en matière de logement public est de créer les conditions pour un logement de qualité à prix raisonnable, d'une manière qui valorise la qualité tout au long du cycle de vie, l'équilibre régional, la cohésion sociale et le choix.

? Aux Pays-Bas, le Parlement a accepté en 2001 la note de politique du gouvernement "Mensen, Wensen, Wonen", destinée à orienter la politique du logement au cours des dix prochaines années. Sur base du constat qu'une partie du parc de logements ne répond pas à la demande actuelle, le gouvernement a déduit 5 tâches prioritaires pour les 10 ans à venir:

- permettre à la population d'avoir davantage à dire à propos des logements et de l'environnement résidentiel;
- créer davantage de possibilités pour les personnes en situation de vulnérabilité;
- promouvoir un logement et des services taillés sur mesure (pour les personnes âgées en particulier);
- améliorer la qualité de vie résidentielle dans les villes;
- satisfaire le souhait de résider dans un environnement plus vert.

? Au Portugal, le Pacte de Modernisation du Parc de Logement (PMPH) présenté fin 2000 propose un vaste ensemble de mesures pour promouvoir la rénovation du parc de logements et relancer le secteur locatif.

? Au Royaume-Uni, la déclaration de politique du logement "The Way Forward for Housing" publié en décembre 2000 fixe l'agenda politique pour les années à venir.

Les objectifs en sont:

- la promotion de la propriété résidentielle durable;
- la promotion d'un secteur locatif privé sain;
- l'amélioration de la situation du logement et des services sociaux;
- la mise à disposition de logements abordables et de bonne qualité là où c'est nécessaire;
- un appui à la solution du problème des mal logés et le renforcement de la protection des sans abri.

Les livres blancs sur la politique urbaine et sur la politique rurale publiés en novembre 2000 fixent aussi des orientations qui ont des implications en matière de politique du logement, de même que la stratégie nationale pour la rénovation des quartiers publiée en janvier 2001.

Certains documents de ce type servent aussi de cadre pour organiser la contribution des différents acteurs et leur collaboration.

? En Allemagne, le programme "Ville sociale" rassemble l'Etat fédéral, les Länder et les communes autour d'un ensemble de mesures dans différents domaines en vue de l'amélioration des quartiers défavorisés.

? En Finlande, un document d'action conjointe associant l'Etat et les communes de la zone métropolitaine d'Helsinki a été approuvé en juin 2000. L'objectif est d'augmenter la production de logements et de la diriger vers les zones qui valorisent au mieux les transports publics. Les nouvelles mesures de promotion du logement neuf comprennent des subsides en intérêts aux sociétés de logement et une aide aux investissements communaux en matière d'infrastructure.

? Aux Pays-Bas, le Gouvernement va produire tous les cinq ans un cadre pour sa politique, qui constituera la base d'accords avec les autorités locales et provinciales, les associations de logement, les institutions sectorielles, les acteurs du marché et les associations de consommateurs.

A côté des instruments réglementaires, tous les Etats membres utilisent des instruments financiers d'une nature ou d'une autre (subventions, primes, prêts, instruments fiscaux). Les types d'instruments utilisés et leurs modes d'utilisation sont souvent intimement liés au contexte national spécifique mais aussi à certaines traditions. Des changements sont cependant en cours dans un certain nombre d'Etats membres, notamment en raison des nécessités d'assainissement budgétaire ou en fonction de l'évolution du contexte et des besoins. Dans la plupart des cas, les réorientations vont dans le sens d'un plus grand ciblage des actions.

? L'Allemagne indique que l'atténuation des problèmes d'offre de logement a amené une réorientation des priorités. Le stock important de logements disponibles facilite l'accès au logement des ménages à faible revenu, et permet également aux autorités publiques de recourir aux logements existants plutôt qu'à des logements neufs pour loger les personnes en difficulté. La politique de logement actuelle tend vers une réduction de l'aide à la construction de nouveaux logements sociaux et s'oriente davantage vers l'aide à la personne, ainsi que vers des mesures d'ordre plus qualitatif. L'encouragement à l'accès à la propriété reste cependant une priorité importante.

? En Belgique, les trois Régions ont parmi leurs priorités celle d'orienter les politiques publiques vers des publics-cibles, en particulier les populations les plus démunies ou celles rencontrant des problèmes spécifiques. Les aides financières sont aussi recentrées sur des zones spécifiques (villes ou quartiers confrontés à des problèmes particuliers).

? L'Espagne a introduit dans son plan du logement 1998-2001 un nouvel instrument financier, l'AEDE (aide d'Etat directe à l'accession) et augmenté la possibilité pour les Communautés autonomes de moduler une partie de l'aide financière qu'elles dispensent.

? Aux Pays-Bas, la déductibilité complète des intérêts d'emprunt pour l'habitation principale est depuis peu soumise à des conditions plus restrictives. Quant aux dispositions sur les allocations de logement, elles ont été modifiées de façon à responsabiliser davantage les propriétaires.

? En Suède, les subsides à la production de logements avaient été fortement réduits depuis 1990, mais les problèmes de disponibilité de logements dans certaines zones ont amené à introduire récemment une aide spéciale à la production de logements locatifs dans ces zones. Une réforme de la taxe foncière / immobilière a été évoquée et fait l'objet de débats mais n'a pas encore donné lieu à des décisions.

On observe dans un certain nombre de cas une combinaison entre mesures réglementaires et incitatives. C'est en particulier le cas pour ce qui concerne l'économie d'énergie, les

contraintes introduites par une réglementation plus stricte étant "compensées" par des aides aux investissements économisant l'énergie (voir 2.1.6).

Outre les documents-cadres, les réglementations et les outils financiers, une grande variété d'autres moyens de mise en oeuvre d'objectifs de la politique du logement sont cités par les Etats membres: recherches, diffusion de l'information notamment via Internet, publications, concours, réalisations pilotes, mise sur pied de centres spécialisés, réorganisations administratives, ... La coopération à l'échelle supra-nationale n'est par contre que très marginalement et indirectement évoquée.

2.3. Tendances, attentes et projets

La plupart des pays s'attendent à une poursuite des tendances récentes. Cette perspective s'appuie notamment sur l'observation d'une série de paramètres démographiques et économiques. Dans certains cas, cette perspective demande de prévoir dès maintenant des réponses adéquates.

? L'Allemagne observe une tension croissante sur le marché du logement dans les régions méridionales, en particulier aux alentours de Munich. Compte tenu de la reprise de l'immigration, la politique du logement doit être capable de répondre rapidement si nécessaire à une nouvelle augmentation de la demande.

? L'Irlande s'attend à ce que les besoins de nouveaux logements restent élevés au cours des années à venir, ce qui demandera d'accroître encore le rythme de construction. Dans le domaine du logement social et à coût modéré, l'augmentation de l'offre est une priorité du Gouvernement. Le Plan National de Développement (2000-2006) accroît sensiblement l'offre de façon à rencontrer les besoins de près de 100.000 ménages au cours de sa période d'exécution.

? Le Luxembourg s'attend à une accentuation du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements financièrement abordables.

? La Suède estime que le logement restera un enjeu important dans les années à venir, en particulier dans les zones en croissance.

Certaines perspectives de changement à court et moyen terme dans le contexte de la politique du logement sont évoquées par les Etats membres. Ces changements demanderont des réponses appropriées. Il s'agit notamment du vieillissement de la population et de l'apparition progressive de nouveaux besoins liés à cette évolution.

? L'Autriche évoque la nécessité de réorienter les efforts de la production de nouveaux logements vers la rénovation et la modernisation des logements existants, de façon à maintenir le rythme de rénovation malgré la suppression des incitants fiscaux en 2000.

? Le Portugal souligne que l'épilogue naturel du cycle d'expansion de la construction neuve va demander une réorientation vers les aspects qualitatifs. On s'attend à la rénovation du parc de logements anciens et à la revitalisation du marché de la location.

? L'Irlande, les Pays-Bas et le Portugal évoquent plus particulièrement la perspective du vieillissement de la population. Les Pays-Bas indiquent que celle-ci demandera une attention croissante tant au niveau de la construction que du réaménagement des logements. L'Irlande souligne les efforts à faire en vue de trouver des réponses appropriées et humaines à la fois au problème de la sous-occupation des logements et à celui du besoin des personnes âgées de trouver un logement adéquat dans leur quartier.

Les projets évoqués par les Etats membres se situent en général dans la continuité de ce qui a été fait récemment. Il s'agit souvent de mettre en oeuvre les ensembles de mesures récemment décidées. Une accentuation des efforts est parfois prévue dans des domaines particuliers.

? La France met l'accent sur la relance du logement social par des mesures à court et moyen terme. Une série de mesures ont été lancées récemment pour contribuer à augmenter de façon substantielle la production de logements dans le secteur social. Pour le plus long terme, une réflexion va être menée entre les différents acteurs sur certains aspects plus fondamentaux de la politique de logement social (voir 2.1.4). Le Gouvernement compte également confier une mission à un parlementaire pour disposer de propositions en fin d'année 2001.

? L'Irlande considère que les mesures prises récemment ont permis de juguler la hausse des prix, mais la demande de logements reste très soutenue, et sa satisfaction demandera de poursuivre voire d'intensifier les efforts en matière de construction de logements. Un des principaux obstacles relevés étant l'insuffisance de capacité dans le secteur de la construction, un ensemble de mesures vont être mises en oeuvre pour résoudre ce problème (voir 4.1.5).

? Face aux perspectives de tension croissante sur le marché du logement, le Luxembourg envisage de développer de nouvelles mesures visant à augmenter l'offre de logements (notamment de logements à coût modéré et de logements locatifs), à combattre la spéculation et à faciliter l'accès à la propriété. Ces mesures seront de diverses natures (législation, réglementation, mesures directes, aides financières, incitants fiscaux).

? Les Pays-Bas ont mis en chantier un nombre important de réformes, notamment dans le cadre des cinq tâches centrales de la note de politique du logement ("Mensen, Wensen, Wonen"). La loi sur le logement va être graduellement revue, une première partie devant être présentée au Parlement au premier semestre 2002. Une loi d'exécution sur les prix de location des espaces résidentiels devrait être adoptée en 2002. Toujours en 2002, une nouvelle législation entrera en vigueur qui aura des conséquences en termes de travaux soumis à permis et de contrôle de la qualité esthétique des constructions.

? Le Royaume-Uni indique que les projets à moyen terme portent notamment sur des systèmes d'autorisation pour les logements multi-familiaux et pour les logements dans des zones de faible demande, sur l'amélioration du système de loyers et du système d'aides au logement, sur le contrôle de la qualité du logement et sur la flexibilité dont disposent les autorités locales pour soutenir la rénovation des logements privés.

D'une manière générale, les Etats membres ne prévoient pas de changement fondamental de leur politique du logement. Cela peut s'expliquer notamment par le fait que beaucoup de mesures prises récemment n'ont pas encore produit tous leurs effets. De plus, il ne semble pas non plus y avoir de facteurs politiques poussant à un bouleversement des orientations.

3. Principaux indicateurs de contexte

Note: les tableaux figurant dans la suite du rapport sont basés exclusivement sur les données contenues dans les rapports nationaux les plus récents, ou à défaut dans les rapports nationaux précédents. Sauf mention contraire les chiffres se réfèrent à l'année 2000. Certains calculs (taux, pourcentages) ont été effectués sur base des chiffres disponibles afin de fournir une présentation aussi homogène que possible.

3.1. Evolution démographique

La plupart des pays font état d'une grande stabilité démographique, avec généralement une évolution à la hausse de faible amplitude. Bien qu'on ne dispose pas de chiffres précis, on peut penser qu'en Irlande et au Luxembourg la croissance démographique a été soutenue.

? En Irlande, le chiffre de population en avril 2000 (3,78 millions d'habitants) est le plus élevé enregistré depuis le recensement de 1881, où le chiffre atteignait 3,87 millions. La population augmente de façon significative dans la classe d'âge clé pour la formation des ménages, et la taille moyenne des ménages est tombée de 3,34 en 1991 à 3,0 en 2000.

? Le Luxembourg mentionne une population en augmentation de 15% depuis 1991, et qui est demandeuse de nouveaux logements. Cette demande est encore accentuée par des changements dans les structures socio-démographiques.

? L'Italie est le seul pays à mentionner une stabilité tendant vers la baisse, les chiffres de population révélant une légère diminution presque partout sur le territoire.

La croissance est généralement due au moins en bonne partie au solde migratoire. La France fait exception à cette règle avec un solde naturel qui rend compte de la quasi-totalité de la croissance.

Tableau 1: Paramètres démographiques

	Population actuelle	Evolution par rapport à l'année précédente (en % de la population totale)		Taille moyenne des ménages (nombre de personnes)
		Evolution totale	Solde des migrations externes	
Allemagne	--	--	--	--
Autriche	8.091.000	+ 0,12	--	2,5
Belgique (2001)	10.263.000	+ 0,28	+ 0,25	2,38
Danemark	5.330.020	+ 0,36	+ 0,18	--
Espagne	--	--	--	--
Finlande	--	--	--	--
France (1999)	58.518.748	+ 0,37 ¹	+ 0,01 ¹	--
Grèce (2001)	10.940.000	+ 0,66 ²	--	2,9
Irlande	3.780.000	--	--	3,0
Italie	--	--	--	--
Luxembourg	--	--	+ 0,83	--
Pays-Bas	15.864.000	--	+ 0,38	--
Portugal	9.921.000	+ 0,20 ³	--	--
Royaume-Uni (1999)	59.500.915	+ 0,42	+ 0,45	--
Suède	8.900.000	+ 0,10 ³	+ 0,16	--

-- : données non disponibles

1 : moyenne annuelle sur la période 1990-1999

2 : moyenne annuelle sur la période 1991-2001

3 : moyenne annuelle sur la période 1995-2000

Peu de pays évoquent les prévisions démographiques à court ou moyen terme. Ceux qui le font concluent à une décroissance de la population à terme, ce terme variant suivant les pays.

? L'Autriche prévoit une décroissance démographique à partir de 2002 qui fera passer la population de 8,091 millions à 8,051 millions en 2010. Elle s'attend à une décroissance du solde migratoire qui l'amènerait à 17.000 personnes par an.

? Le Portugal prévoit une croissance modérée jusqu'en 2015, suivie d'une décroissance. La tendance au vieillissement s'accroîtra, avec une proportion de personnes âgées de plus de 50 ans atteignant 38,5 % de la population totale en 2020 (contre 32,2 % en 2000).

Tous les pays qui évoquent les tendances et les prévisions relatives au nombre de ménages font état d'une augmentation observée / prévisible du nombre de ménages liée à une réduction

de leur taille moyenne. Quelques pays mentionnent des prévisions chiffrées en termes de nombre de ménages (ou en termes de besoins en logements).

? L'Autriche prévoit que d'ici 2021 le nombre de ménages augmentera sensiblement. La croissance du nombre de ménages d'une ou deux personnes et la baisse du nombre d'enfants par famille devraient amener une diminution de la taille moyenne des ménages. D'après les prévisions, la baisse de population irait de pair avec une croissance du nombre de ménages, dont le total atteindrait 3,4 millions à l'horizon 2021.

? Le Danemark a établi une fourchette de prévisions des besoins en logements suivant l'âge moyen de formation des ménages, qui conclut à une croissance 2000- 2039 comprise entre 20 et 30 %.

? Le Royaume-Uni prévoit une augmentation du nombre de ménages de 19 % entre 1996 et 2021.

La distribution géographique de l'évolution de la population / des ménages montre des variations relativement importantes. Dans la plupart des Etats membres, les villes connaissent une croissance plus accentuée que la moyenne, mais dans d'autres c'est l'inverse. Ces différences peuvent toutefois s'expliquer au moins en partie par l'unité spatiale considérée (ville proprement dite ou aire urbaine), compte tenu de la tendance à l'étalement des villes.

? En Espagne, la population résidant dans des aires urbaines de plus de 50.000 habitants est passée de 18,8 à 24,7 millions d'habitants au cours des vingt dernières années et représente maintenant 62,6 % de la population. On s'attend à ce que cette tendance se poursuive jusqu'à atteindre les niveaux moyens européens. Les villes moyennes connaissent aussi une croissance, tandis que les petites villes et les territoires ruraux tendent à se dépeupler.

? En Finlande, des flux migratoires importants vont vers les centres de croissance au détriment des autres parties du pays. La migration annuelle nette vers les centres de croissance a été d'environ 17.000 personnes par an au cours des dernières années. L'aire métropolitaine d'Helsinki rend compte à elle seule près de la moitié de ce chiffre.

? En France, la croissance des aires urbaines entre 1991 et 1999 a atteint le double de celle des zones rurales.

? En Suède, les zones de croissance sont pour la plupart des aires urbaines et des villes universitaires.

? En Belgique, la perte d'habitants que la ville-région de Bruxelles-Capitale enregistre depuis le début des années 70 semble enrayée, mais la croissance reste plus soutenue dans les deux autres Régions.

? Les Pays-Bas indiquent qu'au cours des dernières années bon nombre de ménages à haut ou moyen revenu ont quitté les villes.

La tendance à la différenciation ville - campagne se combine parfois avec une tendance à la différenciation régionale.

? En Autriche, la population tend à migrer vers les villes et la vallée du Rhin, au détriment d'autres régions pour lesquelles on s'attend à une diminution du nombre de ménages à l'horizon 2010.

? Au Portugal, la pression démographique est forte dans les villes du littoral, en particulier dans les zones métropolitaines de Lisbonne et de Porto, alors que l'arrière-pays se dépeuple.

? En Allemagne, les régions méridionales, en particulier les environs de Munich, connaissent une croissance démographique plus soutenue que le reste du pays.

? Au Royaume-Uni, on s'attend aussi à une croissance des régions méridionales nettement plus marquée que dans le reste du pays et en particulier que dans la partie Nord-Est.

Une nette tendance au vieillissement affecte la structure des âges dans la plupart des Etats membres. Cela a des conséquences non seulement en termes de besoins de logements mais aussi en termes de perspectives pour les finances publiques.

3.2. Evolution économique

Les Etats membres jugent en général positivement les paramètres économiques actuels, qu'il s'agisse de la croissance, de l'inflation ou de l'évolution de l'emploi et du chômage. Mais certains d'entre eux indiquent que les incertitudes liées à l'évolution du contexte international rendent difficiles les prévisions pour le moyen terme.

A l'exception de deux pays - l'Irlande et le Luxembourg - où la croissance a été particulièrement forte, tous les autres affichent des chiffres de croissance pour 2000 compris dans une fourchette relativement resserrée (entre 2,8 et 4 %). La grande majorité des Etats membres prévoient un ralentissement de cette croissance pour les années suivantes et en particulier pour 2001.

Tableau 2: Paramètres économiques

	Croissance PNB	Estimation croissance PNB année suivante	Taux d'inflation	Taux d'intérêt des prêts immobiliers
Allemagne	--	--	--	--
Autriche	--	+ 2,5 %	--	5,3 à 5,4 %
Belgique	+ 3,2 %	+ 2,5 %	--	6,1 à 6,5 %
Danemark	+ 3,0 %	+ 1,5 %	2,7 %	5,7 à 7,4 %
Espagne	--	--	--	3,9 à 6,4 %
Finlande	--	3,7 %	2,8 %	6,0 à 6,5 % (2001)
France	--	--	1,2 % (2001)	4,9 à 7,1 %
Grèce	+ 3,5 % (1999)	--	2,7 % (1999)	6 à 7 % (1999)
Irlande	+ 8,6 %	+ 7,4 %	--	± 5,8 %
Italie	--	--	--	± 5 %
Luxembourg	+ 8,5 %	+ 5,0 %	--	5,0 à 6,1 %
Pays-Bas	± 4,0 %	+ 3,25 %	± 4,0 %	4,6 % (1999)
Portugal	+ 3,3 %	+ 3,3 %	--	6,2 %
Royaume-Uni	+ 2,8 %	+ 2,25 à + 2,75 %	--	5,5 %
Suède	+ 3,6 %	+ 2,7 %	1,4 %	5,60 à 6,65 % (2001)

-- : données non disponibles

L'inflation semble sous contrôle et ne paraît pas un sujet de préoccupation majeur. Le pays qui mentionne le taux le plus élevé indique que ce taux devrait être sensiblement plus bas en 2001.

Les Etats membres qui mentionnent la question des finances publiques indiquent une balance positive (Danemark) ou une réduction du déficit (Belgique, Italie, Portugal).

Certains Etats membres mentionnent aussi le paramètre du chômage, pour lequel les situations sont plus diversifiées, même si la tendance générale est à la baisse.

Les taux d'intérêt des prêts immobiliers s'inscrivent à l'intérieur d'une fourchette relativement étroite. Les variations à l'intérieur des pays s'expliquent notamment par les différents systèmes de prêts (durée, organismes prêteurs, caractère social ou non du prêt). Certains pays mentionnent l'influence du contexte global et celle de la mise en place de la zone Euro dans la fixation des taux d'intérêts.

Plusieurs pays soulignent l'influence du niveau des taux d'intérêts sur certaines évolutions du marché du logement.

? L'Allemagne observe actuellement une baisse de la construction d'habitations individuelles qu'elle attribue notamment au contrecoup de nombreux projets mis à exécution lorsque les taux d'intérêt ont atteint leur niveau le plus bas (1998-1999).

? L'Irlande souligne que les taux d'intérêt très bas ont contribué à accroître la demande sur le marché du logement et donc les prix, compte tenu du déséquilibre entre offre et demande.

? Le Portugal considère que l'évolution des taux d'intérêts est une des principales raisons de l'expansion qu'a connue le marché de l'acquisition de logements au cours des dernières années.

4. Evolution du marché du logement

4.1. Situation de l'offre et de la demande de logement

4.1.1. Appréciation générale

Le rythme de construction ne semble suivre que d'assez loin l'évolution de la population. Ceci peut s'expliquer par plusieurs facteurs, notamment la taille moyenne des ménages et son évolution, l'état du parc à un moment donné qui exige parfois des efforts de "rattrapage", la valorisation de logements vacants, ainsi que les capacités des différents secteurs liés à la construction à rencontrer la demande. Enfin, le secteur des loisirs et du tourisme prend parfois une part du marché (résidences secondaires, logements de vacances) qui peut être significative mais qui n'est pas toujours identifiable.

Tableau 3: Evolution de la construction neuve

	Logements neufs				
	terminés (t)	commencés (c)	autorisés (a)	point de référence antérieur	par 1000 habitants
Allemagne	423.000	--	--	603.000 (t) en 1995	-- ¹
Autriche (1999)	59.400	--	45.300	58.000 (t) 1996-1998	7,3 (t)
Belgique (1998)	--	--	39.000	56.000 (a) en 1994	3,8 (a)
Danemark	--	15.500	--	17.800 (c) en 1999	2,9 (c)
Espagne	366.675 ²	535.668	--	321.177 (t) en 1999	--
Finlande (1999)	--	36.000	--	23.600 (c) en 1996	--
France ³	--	311.000	--	317.500 (c) en 1999	5,3 (c)
Grèce (1999)	--	--	100.000 (a)	71.000 (a) en 1995	9,5 (a)
Irlande	49.812	--	--	<25.000 (t) en 1993	13,2 (t)
Italie	--	--	--	--	--
Luxembourg (1998)	--	--	--	+ 13 % (t) p/r à 1997	6,1 (t)
Pays-Bas	70.650	--	78.500	78.625 (t) en 1999	5,5 (t)
Portugal	>100.000	--	--	--	11,2 (a)
Royaume-Uni ⁴	183.173	--	--	±150.000 (t) en 1999	3,1 (t)
Suède	--	±17.200	--	14.500 (c) en 1999	1,9 (c)

--: Données non disponibles.

1: Le rapport indique 9 nouveaux logements par 1000 logements existants.

2: Chiffre repris du tableau. Le texte de commentaires indique un chiffre de 392.208.

3: Le rapport français donne par ailleurs des chiffres de logements commencés et autorisés "pour les 12 derniers mois" et "pour les 12 mois précédents" mais qui ne semblent pas concerner des années civiles.

4: Les chiffres pour l'Irlande du Nord concernent apparemment 1999-2000.

La comparaison des données d'un pays à l'autre et d'une année à l'autre n'est pas immédiate compte tenu du fait que suivant les pays, les nouveaux logements sont comptabilisés à différents moments (autorisation de bâtir, début du chantier et/ou fin de la construction).

L'Autriche attire l'attention sur le délai entre l'autorisation et la fin de la construction (3 ans et demi en moyenne). Elle indique que dans son cas, alors que le chiffre de constructions terminées est en hausse, celui des constructions autorisées est en baisse, ce qui laisse prévoir une baisse de la production dans les années qui viennent.

En termes de taux de construction par habitant, les situations sont assez différentes d'un pays à l'autre. On remarque que les trois pays qui montrent les taux les plus élevés sont trois des quatre pays éligibles pour les interventions du Fonds de Cohésion (Grèce, Irlande et Portugal - pas de chiffres pour l'Espagne).

Les tendances relevées dans les rapports nationaux précédents semblent généralement se poursuivre, sans fluctuations trop brusques, les taux de construction par habitant restant dans les mêmes ordres de grandeur. Plusieurs pays soulignent que même là où ils montrent une baisse relative, les taux de 1999 et 2000 restent élevés par rapport à la moyenne des décennies précédentes. Ce n'est cependant pas le cas dans tous les Etats membres.

Le point 2.1.1 donne des indications qualitatives sur le rapport entre l'offre existante et la demande de logements. La dynamique actuelle de construction semble influencée par ce rapport mais seulement dans une certaine mesure. Par exemple, les taux de construction récents sont nettement différents en Irlande et au Luxembourg, alors que ces pays font tous deux état d'une relative difficulté à répondre à la demande de logements. Certains pays qui

n'évoquent pas de problèmes particuliers d'offre comme l'Autriche, la Grèce et le Portugal montrent par contre des taux de construction relativement élevés.

4.1.2. Situation du parc par segment

La structure du parc comme celle de la production de nouveaux logements varient selon les pays, notamment pour ce qui concerne la part de l'intervention du secteur public.

Les chiffres ne sont cependant pas strictement comparables d'un pays à l'autre compte tenu de la variété des situations et de l'existence de régimes spécifiques (par exemple, système coopératif). Pour la production de nouveaux logements, la prudence dans l'interprétation doit être encore plus grande, car les modes d'intervention publique et la part que ces interventions représentent dans l'ensemble du coût varient suivant les pays. Le secteur public peut même intervenir dans la production de logements qui seront ensuite considérés comme privés (prêt d'accession à la propriété par exemple).

Tableau 4: Type de statut / financement du parc et de la construction neuve

En %	Parc existant		Construction neuve de l'année	
	Privé	Public	Uniquement privé	Avec intervention publique
Allemagne	--	--	--	--
Autriche (1999)	77,0	23,0	--	33,7 ¹
Belgique (1998)	93,0	7,0	--	--
Danemark	69,4	26,8	61,9	38,1
Espagne	--	--		14,0
Finlande (1999)	--	--	± 66,6	±33,3
France	--	--	57,2	42,8 ²
Grèce (1999)	±100	±0	>98,0	<2,0 ³
Irlande	90,0	8,0	93,7	6,3
Italie	--	--	--	--
Luxembourg (1995)	94,7	1,5	--	--
Pays-Bas	64,3	35,7	89,3 ⁴	21,5
Portugal (1998)	96,3	3,7	±90,0	±10,0
Royaume-Uni	78,7	21,3	87,2	12,8
Suède	±57,5 ⁵	±27,5	--	--

--: Données non disponibles.

1: N'inclut que les associations à profit limité.

2: Inclut les logements construits avec prêt d'accession à la propriété (plus des deux tiers du chiffre repris ici).

3: Logements construits par la "Workers Housing Organisation" (W.H.O.) pour l'accession à la propriété.

4: Inclut les logements dont l'occupant est propriétaire et les logements locatifs privés. La somme des statuts faisant plus de 100 %, il y a probablement des recouvrements.

5: N'inclut pas l'occupation en coopérative (15 %).

La comparaison avec les chiffres des rapports réguliers nationaux précédents révèle dans l'ensemble une évolution dans le sens d'un léger renforcement de la part du secteur privé (cas particuliers de la France et des Pays-Bas: voir les notes 2 et 4 sous le tableau 4).

? Un seul pays - le Danemark - enregistre une croissance relative des logements construits avec l'aide publique.

? En Irlande, la part de logements construits avec l'aide publique est relativement faible en 2000, mais on s'attend à une nette augmentation pour 2001.

La structure des modes d'occupation varie largement d'un pays à l'autre. Les quelques chiffres disponibles pour la production de nouveaux logements tendent à montrer que celle-ci comporte une proportion de logements en propriété plus élevée que celle observée dans l'ensemble du parc. Il faut cependant rester prudent dans l'interprétation des chiffres, compte tenu du peu de données et de l'hétérogénéité des modes de comptabilisation.

Tableau 5: Situation du parc et de la construction neuve par mode d'occupation

En %	Parc existant		Construction neuve de l'année	
	En propriété	En location	En propriété	En location
Allemagne	--	--	--	--
Autriche (1999)	55,0	45,0	61,0	35,0
Belgique (1997-98)	74,4	23,0	--	--
Danemark	51,4	44,8	--	--
Espagne	--	--	--	--
Finlande (1999)	--	--	±66,7	±33,3
France	--	--	--	--
Grèce (2001)	--	19,0	--	--
Irlande	81,0	17,0	--	--
Italie	--	--	--	--
Luxembourg	--	--	--	--
Pays-Bas	52,5	47,5	--	--
Portugal (1998)	71,2	28,8	±88,5	±11,5
Royaume-Uni	67,8	32,2	--	--
Suède	±50,0 ¹	±50,0	--	<30,0

--: Données non disponibles.

1: Y compris l'occupation en coopérative (15 %).

Les quelques pays qui fournissent des chiffres pour la répartition des logements neufs entre maisons uni- ou bi-familiales et appartements mentionnent une proportion de maisons comprise entre 40 et 50 %. Plusieurs pays mentionnent également une tendance à la croissance des maisons uni- ou bi-familiales par rapport aux appartements, mais la règle n'est pas générale.

4.1.3. Différenciation géographique

Bon nombre de pays mentionnent des différences sensibles entre régions pour la production de logements. On n'observe pas de tendance généralisée, même si une tendance à la concentration dans les principales zones urbaines apparaît dans plusieurs pays.

Voir aussi 2.1.1. pour les appréciations sur l'équilibre régional entre l'offre et la demande de logements.

D'une manière générale, la production semble avoir tendance à se concentrer sur les zones où la demande est la plus forte, mais cela ne suffit pas toujours à rencontrer les besoins à court terme.

4.1.4. Besoins de populations spécifiques

Voir 2.1.3.

4.1.5. Problèmes particuliers pour la construction de nouveaux logements

Même les Etats membres qui ne sont pas confrontés à des problèmes aigus de manque de logements identifient un certain nombre d'obstacles à la construction de nouveaux logements. Il s'agit le plus souvent de la faible disponibilité et/ou du prix des terrains à bâtir dans les zones où la demande est forte. Quelques pays identifient d'autres problèmes moins courants.

? La Finlande évoque des problèmes de manque de main-d'œuvre dans le secteur de la construction et de disponibilité insuffisante de terrains à bâtir, particulièrement dans l'aire métropolitaine d'Helsinki. Ces problèmes semblent liés en partie à la forte croissance économique qui mobilise les ressources disponibles pour des types de constructions autres que résidentielles, telles que les complexes commerciaux et les bureaux.

? L'Irlande évoque également le manque de main-d'œuvre qualifiée comme un problème préoccupant face à la forte demande et aux exigences de production de logements formulées dans le Plan de Développement National. Un plan d'action a été préparé par un sous-groupe inter-départemental pour la capacité de construction, sous l'égide du Département de l'Environnement et des Pouvoirs Locaux, et rendu public en juin 2001. Il comprend plus de 50 mesures visant à accroître les capacités de construction.

? L'Allemagne et le Luxembourg épinglent le coût de la construction et mentionnent des mesures destinées à le réduire.

? La Suède souligne la faible rentabilité des nouveaux logements locatifs et de ce fait la réticence des entreprises de logement à investir dans leur production.

? La Suède et la France relèvent un manque d'enthousiasme des communes pour la construction de certains types de logements. En France, cela concerne au premier chef les logements sociaux. En Suède, certaines communes sont réticentes à accroître leur population, voulant échapper au coût des services communaux qui en découleraient. La Suède considère aussi comme problématiques les lacunes des communes en matière de planification.

? Les Pays-Bas évoquent l'augmentation de la taille moyenne des logements.

? L'Italie mentionne les conditions urbanistiques plus restrictives liées à une volonté de privilégier la rénovation du patrimoine existant.

? Le Portugal fait état de lourdeurs administratives entravant le processus de construction.

4.1.6. Evolution de la vacance des logements

L'ampleur de ce phénomène varie très largement selon les Etats membres: de 2 à 14 % du parc. Les comparaisons ont cependant leurs limites car la notion de logement vacant peut varier d'un pays à l'autre. Certains Etats membres indiquent aussi qu'ils ne disposent pas de statistiques à ce sujet (Irlande) ou n'ont que des statistiques lacunaires (Belgique, Suède).

Les logements vacants se concentrent dans certaines zones, qui diffèrent sensiblement suivant les pays: quartiers urbains centraux, périphérie des villes, communes situées hors des zones métropolitaines, zones de faible dynamisme économique (parfois des parties entières du pays).

Le niveau de préoccupation varie aussi largement d'un Etat membre à l'autre et pas nécessairement en proportion de l'ampleur quantitative du phénomène (voir 2.1.2).

4.1.7. Vente de logements locatifs sociaux

Les pratiques en la matière sont très variables d'un Etat membre à l'autre, depuis l'interdiction de vente jusqu'à l'aliénation d'une partie significative du parc social.

4.1.8. Perspectives à moyen terme

Les Etats membres expriment leur vision de la situation à moyen terme de façon assez différente. Certains tablent sur une prolongation de la tendance récente, d'autres prévoient des changements de tendances, venant soit de facteurs extérieurs soit de la mise en œuvre de mesures décidées ou projetées. Quelques pays seulement expriment d'assez fortes préoccupations pour le moyen terme.

? Parmi les pays qui évoquent des préoccupations quant à l'évolution de la situation, on trouve la Finlande qui craint la poursuite de problèmes d'offre insuffisante, en particulier dans la zone métropolitaine d'Helsinki, et le Luxembourg qui, malgré les importants efforts consentis, s'attend à court terme à un nouveau et fort déséquilibre entre l'offre et la demande.

? La France ne prévoit quant à elle pas d'évolution des situations de déséquilibre.

? L'Espagne s'attend à une modération à plus long terme de la conjoncture aujourd'hui très favorable. L'offre abondante de logements, le rythme moins soutenu de création d'emplois ainsi que le niveau élevé des prix des logements libres laissent présager un ralentissement du rythme de construction, bien que la demande à court et à moyen terme continue à être stimulée par les faibles taux d'intérêt, la démographie et la demande étrangère.

? L'Irlande espère des effets favorables des mesures importantes prises / prévues pour réduire les problèmes d'accès au logement.

? La Suède, où le taux de production a été très bas au cours des dernières années, s'attend à une croissance de cette production et à une augmentation de la part des habitations uni- ou bi-familiales.

? L'Allemagne et l'Autriche prévoient une poursuite de la diminution de production de logements mais sans que cela ne crée de problèmes majeurs compte tenu du niveau existant de l'offre.

? Le Portugal et l'Autriche soulignent que le changement récent ou prévu à court terme dans les tendances constitue l'occasion de développer les aspects qualitatifs du logement et en particulier la réhabilitation et la modernisation du parc existant.

4.2. Financement du logement

4.2.1. Coût des logements

Au vu des données fournies, le coût d'achat moyen d'un logement existant varie du simple au double selon les pays. Il est possible cependant que la fourchette soit encore plus large, car parmi les pays pour lesquels les données ne sont pas disponibles plusieurs font état de problèmes de coût du logement (Allemagne, Irlande, Suède).

Tableau 6: Coût des logements

	Prix moyen des logements existants ¹		Evolution du prix moyen au m ² ou du prix du logement en % ¹	
	Appartements moyens	Maisons moyennes	Logements existants	Construction neuve
Allemagne			--	--
Autriche	±90.000 ? ² (1997)	--	+0,9 %	--
Belgique		66.931 à 114.031 ? ³	+3,4 à + 7 %	+7,8 %
Danemark	94.304 ? ⁴	121.848 ? ⁴	+9,3 à +12,8 %	--
Espagne	--	--	+14,5 %	+4,3 %
Finlande	--	--	+11,4 %	+3,3 % (04/2000-2001)
France	73.175 ? (1998)		--	+7 %
Grèce	--	--	--	--
Irlande	--	--	+14 % (2000)	+13 % (2000)
Italie	97.500 à > 195.000 ? ⁵		--	--
Luxembourg	--	--	+3 à +13 % (1997)	+1,5 à +13,2 % (1997)
Pays-Bas	197.394 ?		+15,4 %	+4,4 à +5,6 %
Portugal	--	--	--	--
Royaume-Uni	175.915 ? ⁴		--	--
Suède	--	--	--	--

--: Données non disponibles.

1: Evolution au cours de l'année 1999, sauf mention contraire.

2: Sur base d'un logement de 65 m².

3: Selon la Région.

4: Taux de conversion janvier 2000.

5: Suivant la zone, pour un logement de 65 m².

Les augmentations relatives varient dans une proportion encore plus large, depuis une quasi-stabilité jusqu'à une augmentation de 15 % en une seule année. Dans quasiment tous les cas l'augmentation dépasse - parfois très largement - l'évolution de l'indice des prix à la consommation. En d'autres termes, le prix réel du logement tend à augmenter presque partout.

Le prix de la construction neuve augmente aussi plus rapidement que les prix à la consommation mais avec des variations de pays à pays plus modérées. La seule exception est l'Autriche où le prix est en légère diminution (chiffres précis non disponibles).

4.2.2. Dépenses des ménages consacrées au logement

Les chiffres sont difficiles à comparer d'un pays à l'autre compte tenu de la diversité des années de référence et des différences en matière de définition (dépenses considérées) ou de mode de calcul (déduction des aides au logement) notamment.

Tous les pays pour lesquels les données sont disponibles font état d'une augmentation de l'effort des ménages. L'évolution récente est particulièrement spectaculaire en Espagne.

Dans la plupart des pays la part du revenu consacrée par les ménages à leur logement est relativement importante, surtout si l'on tient compte du fait que certaines catégories de revenus - généralement les catégories inférieures - supportent un effort nettement plus important que la moyenne.

Tableau 7: Dépenses des ménages consacrées au logement

	Année	En % du total des dépenses		Evolution
		Moyenne	Maximum (par classe de revenu)	
Allemagne	1998	20-25	--	--
Autriche	1999	20,5	--	De 1986 à 1999, augmentation double de celle de l'indice des prix
Belgique	1997-98	27,0	>35	Croissance plus rapide que l'indice des prix
Danemark	1998	21,7	>28	--
Espagne	2000	31,7	--	26,6 en 1999
Finlande	1996	19,0	29,0	--
France	1996-97	23,0	33,4	--
Grèce	1994	19,0	--	--
Irlande	1994-95	9,8 ¹	--	--
Italie		--	--	En croissance de 20% ²
Luxembourg	1993	36,1	42,1	--
Pays-Bas	2000	25,3 à 33,9	--	--
Portugal	1994-95	20,6	--	+ 6,3 % par rapport à 1989-90
Royaume-Uni		--	--	--
Suède	1997	25,0	--	20,0 % en 1985

--: Données non disponibles.

1: Chauffage et électricité non compris.

2: Années de référence non indiquées.

4.2.3. Emprunts

Les prêts contractés pour l'achat d'un logement connaissent des évolutions très variables - tant à la hausse qu'à la baisse - selon les pays. Ces variations peuvent s'expliquer en partie par la date considérée, 1999 étant dans la plupart des pays une année record en raison de la faiblesse des taux. Le niveau des taux d'intérêt ne semble pas jouer un rôle important dans les différences entre pays compte tenu de la faible amplitude de ses variations d'un pays à l'autre (voir le tableau 2). Certains effets de rattrapage d'une année à l'autre jouent probablement un rôle dans les variations temporelles.

Le montant moyen des prêts est relativement semblable d'un Etat membre à l'autre - en tout cas pour ceux pour lesquels l'information est disponible - à l'exception de l'Irlande où il est sensiblement plus élevé.

Tableau 8: Emprunts pour le logement

	Montant total (millions d'?)	Nombre	Montant par prêt (?)	Evolution du nombre par rapport à l'année précédente ¹
Allemagne	--	--	--	--
Autriche (1998)	9.520	--	--	--
Belgique (1999)	17.620	275.173	64.032	+35,2 %
Danemark	--	--	--	--
Espagne	32.913	480.895	68.441	+19,8 %
Finlande (2001)	24.724	--	--	+10,4 %
France (1999)	72.456	914.000	79.254	+2,9 %
Grèce	--	--	--	--
Irlande	9.015	80.586	111.868	+3 %
Italie	--	--	--	--
Luxembourg	--	--	--	+ 71 % entre 1990 et 1999
Pays-Bas	--	510.039	--	-23,3 %
Portugal	10.893	182.604	59.654	-22,3 %
Royaume-Uni	--	--	--	--
Suède (03/1999-2000)	3105	--	--	--

--: Données non disponibles.

1: Sauf mention contraire.

4.2.4. Investissement en logement

Tableau 9: Investissement en logement

	Chiffres absolus (millions d'?)	% de l'investis- sissement total	% du PIB	Point de référence / évolution
Allemagne (2000)	149.297	--	7,3	--
Autriche (1998)	--	--	6,4	6,8 % du PIB en 1996
Belgique	--	--	--	--
Danemark (2000)	8.069	20,7	4,6	4,3 % du PIB en 1999
Espagne (1999)	--	21,1	7,4	7,0 % du PIB en 1998
Finlande (1999)	--	--	3,7	--
France (1999)	--	24,49	--	+ 18,8 % en 1999
Grèce	--	--	--	--
Irlande	7.640	--	10,9	8 % du PIB en 1996
Italie	--	--	--	--
Luxembourg	--	--	--	--
Pays-Bas (1999)	22.065	26,6	5,9	5,8 du PIB en 1996
Portugal	--	--	--	--
Royaume-Uni	--	--	--	--
Suède	--	11,0	--	--

--: Données non disponibles.

Les chiffres concernant l'investissement en logement confirment l'importance économique de ce secteur. Selon les Etats membres, le secteur du logement représente de 11 à 26 % de l'investissement total et de 3,7 à plus de 10 % du PIB. Les chiffres d'investissement semblent assez bien refléter la dynamique de construction récente (voir 4.1), avec un pourcentage particulièrement élevé en Irlande et particulièrement faible en Suède.

D'après les chiffres disponibles, la part du logement dans le PIB est en augmentation au moins modérée dans la plupart des pays.

4.2.5. Dépenses publiques pour le logement

La structure des dépenses publiques pour le logement reflète la diversité des systèmes d'aides au logement. Même si pour bon nombre de pays la dépense moyenne par habitant est du même ordre de grandeur, la répartition entre aide à l'investissement et aide à la personne varie sensiblement d'un Etat membre à l'autre. On relèvera les montants importants consacrés à l'investissement en Autriche et aux Pays-Bas (principalement via les avantages fiscaux dans ce dernier cas) et les montants importants consacrés aux allocations de logement en France, au Danemark et en Suède.

Tableau 10: Dépenses publiques pour le logement

	En millions d'?			En ? par habitant		
	Aide à l'investissement	Avantages fiscaux	Allocations individuelles	Aide à l'investissement	Avantages fiscaux	Allocations individuelles
Allemagne	14.752		3.426	--		--
Autriche (1998)	2.544		145	314		18
Belgique (1999)	539 ¹			53 ¹		
Danemark	956 ²		1.154	179		217
Espagne	501			--		
Finlande	454	353	824	--	--	--
France (2001)	1925	8.268	13.446	33	141	230
Grèce	--	--	--	--	--	--
Irlande	--	--	--	--	--	--
Italie	--	--	--	--	--	--
Luxembourg	--	--	--	--	--	--
Pays-Bas (1999)	263 ³	5.445	1.530	17	343	96
Portugal (1999)	133	611	463	13	62	47
Royaume-Uni	9.534 ^{2,4}			--		
Suède	460 ²	--	1.872 ²	52	--	210

--: Données non disponibles.

1: Somme des budgets régionaux, ne comprend pas les mesures fiscales.

2: Taux de conversion janvier 2000.

3: Somme des subsides à la localisation (BLS) et des subsides au logement (BWS).

4: Angleterre seulement.

La comparaison avec les rapports nationaux précédents montre une tendance à l'augmentation des aides sous forme d'allocations de logement, tandis que l'évolution des aides à l'investissement est plus variable, probablement du fait qu'elle est davantage liée aux fluctuations de la conjoncture en matière d'activité de construction.

4.3. Qualité du logement

4.3.1. Qualité du stock existant

La plupart des Etats membres estiment que la qualité de leur stock de logements est globalement satisfaisante. Quelques-uns citent cependant des secteurs particuliers du parc qui

posent problème, notamment le parc privé locatif dans les villes ou dans les vieux centres industriels, ainsi qu'une partie du parc de logements sociaux.

Plusieurs pays font état de statistiques relatives à la qualité du logement. Deux types de critères sont généralement utilisés, l'un relatif à l'âge des logements, l'autre relatif à l'équipement de base: eau courante, WC, bain, auxquels s'ajoute parfois le chauffage central. Les données concernant la solidité, la salubrité et la sécurité des bâtiments et des logements semblent relativement rares.

La proportion de logements considérés comme manquant de l'équipement de base varie de 4 à environ 15 %. Ces variations semblent cependant liées en partie au moins à des définitions différentes. A l'intérieur d'un même pays, les variations peuvent être très importantes. On observe notamment une différenciation urbain – rural.

Les critères relatifs à l'âge du logement sont également difficiles à comparer, les périodes de référence variant d'un pays à l'autre. Dans ce domaine aussi, les variations interrégionales peuvent être importantes.

Certains pays mettent l'accent sur les besoins de rénovation liés à la durabilité, à l'efficacité énergétique et aux aspects écologiques.

4.3.2. Réhabilitation / modernisation de logements existants

Bien que l'activité de rénovation soit généralement assez soutenue, les politiques des Etats Membres témoignent d'attitudes différentes qui tiennent notamment à l'évolution des besoins ainsi qu'au contexte économique et budgétaire.

? Au Portugal, la rénovation apparaît comme un axe essentiel de la politique récente en matière de logement, notamment au travers du Pacte de Modernisation du Parc de Logements (PMPH) et du Programme de Solidarité et d'Aide à la Réhabilitation du Parc de Logements (SOLARH). Une mesure significative de cette volonté politique est la réduction du taux de TVA de 17 % à 5 % jusqu'à la fin de 2002 pour les travaux de conservation et de maintenance ainsi que pour les travaux réalisés dans les immeubles locatifs anciens ou qui bénéficient de fonds des programmes sociaux. Cette réduction a dû être négociée avec les autorités européennes.

? En France, plusieurs programmes d'aides de l'Etat visant à l'amélioration du parc ont concerné environ 340.000 logements par an de 1997 à 1999.

? L'Italie a pris au cours des deux dernières années des dispositions fiscales pour favoriser les travaux d'entretien.

? En Autriche, comme évoqué plus haut, un terme a été mis en 2000 aux aides à la rénovation en vigueur.

? En Finlande, les aides à la rénovation ont été réduites compte tenu du dynamisme de la construction neuve.

? En Suède, les coupes dans les aides à la réhabilitation des années 90 ont eu des effets négatifs. Les améliorations n'étant pas toujours suffisamment rentables aux yeux des propriétaires, ceux-ci sont réticents à les réaliser, ce qui tend à entraîner une dégradation supplémentaire de la qualité de vie dans les zones déjà les moins favorisées.

La politique en matière de rénovation ne se justifie pas uniquement par des problèmes d'insalubrité du parc, celui-ci étant en général jugé de bonne qualité (voir 4.3.1). Plusieurs pays (Belgique, Irlande et Royaume-Uni) mentionnent cependant l'objectif parfois prioritaire d'améliorer la qualité du parc de logements sociaux.

La modernisation (notamment sous l'angle du développement durable) et l'adaptation à l'évolution des besoins sont également des motivations importantes. La dimension économique du secteur, notamment en termes d'emploi, justifie aussi de consacrer des moyens à la rénovation, en particulier lorsque les besoins en construction neuve sont relativement limités.

? En Autriche, les aides publiques à la rénovation ont été supprimés à partir de 2000. Les pertes d'emploi que cela pourrait entraîner dans le secteur de la rénovation devraient être évitées ou réduites notamment par la mise en œuvre de nouvelles mesures pour moderniser et améliorer le parc existant à Vienne, en particulier pour ce qui concerne les aspects énergétiques.

? Au Portugal, l'accroissement récent des efforts en matière de rénovation des logements devrait accentuer la dynamique de ce secteur, de façon à ce que la réhabilitation représente environ 30 % de la production du secteur de la construction comme dans d'autres pays européens.

? En Allemagne, l'investissement dans le secteur du logement est consacré pour moitié aux travaux sur le stock existant.

? En Finlande, 40 % des heures dans le secteur de la construction sont consacrées à la rénovation et l'activité est actuellement très forte dans ce secteur.

? Aux Pays-Bas, l'investissement dans l'amélioration et l'entretien du bâtiment est en nette progression ces dernières années.

L'approche est dans certains cas élargie à une approche plus globale de la rénovation urbaine (Danemark, France).

4.3.3. Evolutions techniques

Plusieurs Etats Membres évoquent des mesures générales visant à améliorer les aspects techniques de la construction et du logement (voir aussi 2.1.6).

? En Allemagne, un "centre de compétences" a été créé pour rassembler et diffuser l'information sur la construction économique et écologique auprès des autorités locales, des architectes, des ingénieurs, des clients et des artisans. Un réseau d'information basé sur Internet est en cours de lancement. Le centre aura aussi pour mission de promouvoir l'échange d'expériences sur les nouveaux développements dans le domaine de la technologie du bâtiment et de la construction.

? Au Danemark, un des objectifs du plan pour l'écologie urbaine est de construire des bâtiments modèles démontrant la mise en œuvre d'une approche tout à fait innovante pour la conception des bâtiments, basée sur des considérations écologiques et architecturales. A la suite d'un concours, trois projets ECO-HOUSE 99 ont été réalisés à des fins d'évaluation.

? L'Espagne mentionne ses activités dans le cadre du programme Habitat, notamment la participation au troisième concours de bonnes pratiques pour l'amélioration des conditions de vie organisé par l'Assemblée générale des Nations Unies, avec pour objectif de promouvoir le débat sur la ville soutenable et l'échange d'expériences favorisant le développement.

? La Finlande étudie de nouveaux types d'aménagements urbains résidentiels compacts.

? La Grèce a récemment modifié son code général de la construction ainsi que le code relatif à la protection contre les séismes, et approuvé un code relatif au béton armé afin d'accroître la qualité et la sécurité des bâtiments.

*? Aux Pays-Bas, un nouveau décret sur la construction est prévu qui impliquera des exigences de qualité accrues et une simplification des réglementations. Les nouvelles constructions résidentielles devront être étudiées en prenant en compte l'ensemble de leur cycle de vie. Dans cet esprit, un programme d'aide et de démonstration a été lancé sur le thème de la construction industrialisée, flexible et démontable.
? Le Royaume-Uni a lancé une initiative "Planification et Qualité" pour améliorer la conception des logements et publié un guide du concepteur pour la construction des logements sociaux.*

Un grand nombre d'aspects techniques particuliers mentionnés par les Etats Membres concernent le domaine de l'efficacité énergétique, de l'isolation thermique et de l'utilisation de sources d'énergie alternatives. Les mesures prises sont souvent justifiées aussi par la réduction des émissions de CO².

D'autres aspects particuliers sont mentionnés, comme le développement de la construction en bois (Finlande et Irlande), les systèmes de ventilation (Finlande et Suède), l'isolation acoustique (Finlande), la sécurité et l'accessibilité (Finlande, Irlande et Pays-Bas).

4.3.4. Politique de développement durable

Bon nombre de considérations concernant les enjeux de développement durable dans le logement et les mesures qui ont été prises en la matière sont exposées au point 2.1.6. La comparaison avec les versions précédentes des rapports nationaux tend à mettre en évidence une présence croissante du thème du développement durable.

D'une manière générale, le thème du développement durable semble particulièrement développé dans les pays nordiques. D'autres pays intègrent progressivement ces préoccupations dans différents domaines, en particulier celui de l'efficacité énergétique et de l'utilisation de sources d'énergie alternatives. La prise en compte du concept, son niveau de généralité et le degré d'avancement dans sa mise en pratique semblent cependant varier très largement d'un pays à l'autre.

4.3.5. Problèmes sanitaires

Les enjeux et les politiques menées en matière de questions sanitaires dans les logements sont évoqués sous le point 2.1.6.

===

Remerciements

La Présidence belge, les Ministres régionaux du Logement, le Consultant et le Focal Point remercient l'ensemble des Ministres européens du Logement, leurs administrations et les Focal Point pour leur contribution à cette synthèse; ils remercient tout particulièrement les Présidences portugaise, française et suédoise pour leur contribution à la réussite de la réflexion menée durant deux années sur le thème générique de l'accès au logement.

Ils espèrent que ce document leur permettra d'une part de disposer d'une vision globale de l'évolution des politiques du logement au niveau européen et d'autre part d'en tirer certain enseignement pour les politiques menées, au sein de leur Etat.