



# Accès au logement des groupes vulnérables



Council of Europe Publishing  
Editions du Conseil de l'Europe

# **Accès au logement des groupes vulnérables**

Rapport et lignes directrices  
présentés par le Groupe de spécialistes  
sur la contribution des politiques du logement  
à la cohésion sociale (CS-HO)

Edition anglaise:

*Housing policy and vulnerable social groups*

ISBN 978-92-871-6301-1

*Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-6300-4

© Conseil de l'Europe, mai 2008

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Le présent rapport et les lignes directrices reposent sur les réunions et les contributions du Groupe de spécialistes sur la contribution des politiques du logement à la cohésion sociale (CS-HO), ainsi que sur un document de travail (Aides au logement à l'attention des ménages à faibles revenus: aperçu des expériences internationales, étude établie pour la Direction générale III – Cohésion sociale, Service des politiques sociales).



## Table des matières

<b>1. Introduction: objectif du rapport</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Politique du logement: le contexte</b> .....	<b>10</b>
2.1. Tendances générales .....	10
2.2. Passage de programmes généraux à des programmes ciblés .....	14
2.3. Gouvernance du logement social .....	15
<b>3. Instruments politiques améliorant l'accès des populations vulnérables au logement</b> .....	<b>15</b>
3.1. Définition des populations vulnérables .....	15
3.2. Obstacles au logement des populations vulnérables .....	18
3.3. Cadre général des instruments politiques .....	20
3.4. L'offre de logements abordables (aides à la pierre) .....	22
3.4.1. Aides en capital pour soutenir l'offre .....	23
3.4.2. Crédits d'impôt pour soutenir l'offre .....	26
3.4.3. Méthodes favorisant la formation de quartiers mixtes .....	28
3.4.4. Bonifications d'intérêts .....	29
3.4.5. Garanties et assurance .....	30
3.5. Le financement du logement (aides à l'accession à la propriété) .....	32
3.5.1. Aides en espèces .....	34
3.5.2. Propriété partagée et «prêt pour l'équité» .....	35
3.5.3. Systèmes d'épargne-logement .....	37
3.5.4. Garanties .....	38
3.5.5. Bonifications d'intérêts .....	40
3.5.6. Exonérations fiscales .....	41
3.5.7. Aide à l'acquisition du logement .....	42
3.5.8. Aide à l'acquisition de terrains et à l'autoconstruction .....	43

3.5.9. Logements clés en main pour les personnes démunies .....	44
3.6. Les allocations de logement (aides à la personne) .....	44
3.6.1. Formules .....	46
3.6.2. Critères d'éligibilité: le ciblage .....	47
3.6.3. Incitation à «négocier» et impact sur l'augmentation des loyers .....	49
3.6.4. Normes minimales .....	50
3.6.5. L'enfermement dans la pauvreté .....	51
3.6.6. Aides au logement et ségrégation sociale .....	52
3.6.7. Financement des aides .....	52
3.6.8. Gestion administrative des aides .....	53
3.6.9. Aides à la pierre ou à la personne? .....	55
3.7. Nouvelles orientations du logement social dans les pays en transition .....	58
3.7.1. Allocations de logement et soutien aux ménages démunis .....	60
3.7.2. Soutien au logement locatif .....	61
3.7.2.1. Le recours aux collectivités locales .....	61
3.7.2.2. Les associations de logement à but non lucratif .....	63
3.7.2.3. Partenariats public-privé .....	64
3.7.3. Soutien au logement en propriété .....	64
3.7.4. Ségrégation géographique .....	68
<b>4. Conclusion .....</b>	<b>68</b>
4.1. Tendances de fond .....	68
4.2. Définition et ampleur des programmes d'aides .....	69
4.3. Evaluation des programmes d'aides .....	71
4.4. Choix institutionnels: la gouvernance .....	72
<b>5. Composantes de l'évaluation .....</b>	<b>76</b>
5.1. Pertinence du ciblage .....	76
5.2. Organisation institutionnelle .....	77
5.3. Effets à long terme .....	77
5.4. Types de mesures .....	78

5.5. Modes d'occupation .....	78
5.6. Intégration .....	79
5.7. Phase pilote .....	79
5.8. Populations vulnérables .....	79
5.9. Clarté du programme .....	81
5.10. Comportement du groupe cible .....	81
5.11. Continuité .....	81
5.12. Acceptation du programme .....	81
<b>6. Recommandations .....</b>	<b>82</b>
<b>7. Annexes .....</b>	<b>85</b>
7.1. Définitions de la FEANTSA: absence de logement et exclusion liée au logement .....	85
7.2. Composition du Groupe de spécialistes CS-HO .....	88
7.3. Lignes directrices sur l'accès au logement des groupes vulnérables .....	91
7.4. Bibliographie .....	102



## 1. Introduction: objectif du rapport

Le présent rapport se veut une contribution aux efforts visant à améliorer l'accès au logement des populations vulnérables en Europe et dans les pays en développement. La Charte sociale européenne révisée insiste particulièrement sur les problèmes de logement des populations vulnérables<sup>1</sup>, accent encore renforcé par la Stratégie de cohésion sociale révisée. Il a été décidé que le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) «[étendrait] son travail sur l'accès au logement, en se concentrant notamment sur les Etats membres dans lesquels les problèmes de logement sont particulièrement graves».

C'est pour étudier cette question qu'a été créé le Groupe de spécialistes sur la contribution des politiques du logement à la cohésion sociale (CS-HO). Ce groupe se concentre sur les objectifs suivants:

- améliorer l'offre de logements décents et abordables;
- permettre aux populations vulnérables de financer plus facilement leur logement;
- assurer un usage efficace des aides au logement.

Ce rapport se propose de faire le point sur les travaux existants dans ce domaine et de récapituler les bonnes pratiques en matière de renforcement de la cohésion sociale à travers une politique du logement orientée vers les populations vulnérables. Le Groupe de spécialistes sur la contribution des politiques du logement à la cohésion sociale (CS-HO) partira de ce rapport pour élaborer, en vue d'une recommandation, des lignes directrices sur la promotion de l'accès au logement grâce à des politiques publiques appropriées, et pour développer des outils méthodologiques destinés à promouvoir ces lignes directrices et les bonnes pratiques auprès des responsables politiques, des acteurs concernés et des bénéficiaires.

---

1. L'article 31 de la Charte sociale européenne révisée reconnaît le droit au logement; son article 16 prévoit le droit de la famille à une protection, notamment grâce à l'offre d'un logement adapté à ses besoins; l'article 19 § 4 impose aux Parties contractantes de garantir aux travailleurs migrants un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux en ce qui concerne le logement; enfin, l'article 4 du Protocole affirme que les personnes âgées devraient disposer de logements adaptés à leurs besoins et à leur état de santé ou d'une aide appropriée pour adapter leur logement à leur situation.

Ce projet souhaite contribuer à la réalisation de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée, qui stipule que le droit au logement relève des droits de l'homme et demande aux Etats de «prévenir et [de] réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive». La Charte impose aux Etats de prendre des mesures à l'intention des personnes menacées de devenir sans-abri, ce qui signifie qu'elle protège les personnes ayant un logement.

## **2. Politique du logement: le contexte**

### **2.1. Tendances générales**

Les politiques européennes du logement sont passées par plusieurs étapes après la seconde guerre mondiale. Dans les années 1940, la priorité était à la reconstruction, sans modification des principaux instruments juridiques et financiers: le contrôle des loyers comme le cadre institutionnel et organisationnel sont alors restés inchangés. Dans les années 1950 et 1960, l'intérêt s'est déplacé vers l'investissement dans de nouveaux logements sociaux, chaque Etat définissant sa politique en fonction de sa structure spécifique: ce sont les communes qui ont joué le rôle le plus important au Royaume-Uni, les associations de logement aux Pays-Bas, les entreprises municipales en Suède, des organismes spéciaux publics-privés (les offices d'Habitations à loyer modéré, HLM) en France, etc. Les années 1970 et 1980 ont vu un mouvement de déréglementation, de privatisation et de montée en puissance du secteur privé, les politiques s'orientant vers le soutien aux propriétaires occupants au détriment du secteur social. Si l'on excepte certaines tendances (déclin des aides à la pierre au profit des aides à la personne, passage de prestations publiques directes à certaines formes de partenariat public-privé et d'institutions spécialisées dans le financement de l'habitat à un financement par le système bancaire), les politiques du logement des différents pays européens présentent très peu de points communs (Balchin, 1996; Harloe, 1995; Donnison et Ungerson, 1982; Lowe, 2004; Maclennan *et al.*, 1998). Cela s'explique par la diversité des conditions historiques à l'origine des institutions porteuses de ces politiques.

L'intégration européenne a entraîné une modification des politiques du logement. Certaines tendances à l'harmonisation de ces politiques se dessinent, mais ce sera un processus de longue haleine. Si l'Union européenne (UE) n'a pas de compétence en matière de politique du logement, elle n'en exerce pas moins une très grande influence sur le système de logement de chaque Etat membre. On observe par ailleurs des efforts d'intégration dans le domaine du financement et de la fiscalité de l'habitat.

Par exemple, la mise en place d'un marché commun des prêts immobiliers dans toute l'Europe constitue l'une des composantes majeures de la politique européenne d'intégration des marchés financiers de détail. Mais, selon Maclennan *et al.* (1998), malgré les pressions en faveur d'un rapprochement, d'énormes différences subsistent entre les institutions des marchés immobiliers et financiers des Etats membres de l'UE. Ces auteurs montrent que les rigidités du marché du logement social et, plus généralement, des marchés du logement nationaux pourraient entraver le mécanisme de transmission par lequel l'économie de l'UE réagit aux chocs économiques. Leur étude s'achève sur une série de propositions de réformes institutionnelles susceptibles de réduire significativement les tensions au sein de l'Union économique et monétaire (UEM) et le potentiel d'instabilité des économies membres de l'UEM (Gibb, 2002).

Selon un récent rapport de la Banque centrale européenne (BCE, 2003), aucune tendance générale ne s'est dessinée en matière de développement des politiques du logement dans les Etats membres de l'UE au cours de la dernière décennie. Beaucoup de pays de l'UE ont réduit les aides importantes qu'ils destinaient aux investissements dans le logement ou limité les exonérations fiscales liées au paiement des intérêts sur les prêts hypothécaires. Par exemple, la Suède a décidé, au début des années 1990, de réduire l'incitation à investir dans les biens immobiliers en égalisant les taux marginaux d'imposition des différents types de biens (y compris les biens financiers). En outre, l'introduction ou l'augmentation progressive des impôts fonciers a encore contribué à réduire certaines des distorsions favorables aux biens immobiliers dans ces pays, qui ont évolué vers un système fiscal plus neutre. Cette tendance s'est accélérée dans la seconde moitié des années 1990, en accord avec la tendance générale en faveur d'une consolidation du budget (BCE, 2003).

Dans les pays en développement, depuis les années 1970, la tendance est au passage des aides traditionnelles, orientées vers l'offre (les «aides à la pierre»), à des aides orientées vers la demande (les «aides à la personne»). Les programmes traditionnels, axés sur l'offre, recouvrent la construction de logements publics par l'Etat et diverses subventions accordées aux producteurs de logements: aides au financement, dons de terrains et de matériaux ou crédits et déductions d'impôt, par exemple. Dans le cas d'une situation déséquilibrée, les programmes ne peuvent être efficaces que si les producteurs de logements ont l'obligation de répercuter une partie des aides sur les ménages en fixant les loyers à des prix inférieurs à ceux du marché. Sans cette obligation, les subventions seront très probablement capitalisées. Dans le cas d'un marché équilibré, l'augmentation de l'offre entraînera d'elle-même une baisse des prix.

Du point de vue des ménages, les programmes axés sur l'offre se traduisent avant tout par un manque de choix: le logement proposé par le producteur est à prendre ou à laisser. A l'inverse, les programmes axés sur la demande attribuent les aides directement aux ménages, sous forme d'allocations. Dans la configuration la plus classique, un ménage paie le prix du marché pour un logement qu'il peut choisir parmi ceux proposés par plusieurs prestataires différents. Dans ce processus les organismes publics ont renoncé aux aides et prêts directs, préférant encourager les prêts privés (Dübel, 2000). Dans les économies de marché, les politiques axées sur la demande ont été utilisées pour accroître la transparence et l'efficacité des aides (Katsura et Romanik, 2002).

Dans les politiques publiques, la tendance générale est au passage des prestations directes à un rôle d'encouragement. Ce mouvement, porté par l'évolution des politiques nationales, a été fortement soutenu par les programmes de la Banque mondiale:

«Les gouvernements devraient être encouragés à adopter des politiques permettant un bon fonctionnement des marchés du logement. Pour ce faire, ils disposent de sept grands instruments: trois instruments répondant aux contraintes issues de la demande, trois répondant aux contraintes issues de l'offre et un instrument permettant d'améliorer la gestion du secteur du logement dans son ensemble. Les trois instruments d'aide à la personne sont les suivants: i. développer les droits de propriété: veiller à ce que le droit de posséder et d'échanger librement un logement soit établi par la loi et appliqué, gérer des programmes d'enregistrement des terrains et des bâtiments et de lutte contre l'insécurité foncière; ii. développer le financement des crédits hypothécaires: créer des établissements de prêts hypothécaires sains et compétitifs, encourager les initiatives innovantes visant à améliorer l'accès des personnes démunies au financement du logement; et iii. rationaliser les aides: veiller à ce que les programmes de subventions soient d'une ampleur appropriée et finançable, bien ciblés, mesurables et transparents, et éviter de distordre le marché du logement<sup>2</sup> [...]

Les trois instruments portant sur l'offre sont les suivants: i. fournir les infrastructures nécessaires au développement des terrains résidentiels: coordonner les organismes en charge des infrastructures résidentielles (voirie, drainage, eau, mise à l'égout et électricité) afin d'assurer un développement rationnel des logements, en se

---

2. Ici, la recommandation énumère plusieurs éléments, qui ne sont pas compatibles si l'on tient compte de l'effet des coûts externes.

concentrant sur les équipements existants et les terrains urbains non développés; ii. réglementer le développement des terrains et des habitations: comparer les coûts et les bénéfices des réglementations ayant un impact sur les terrains urbains et le marché du logement, et en particulier sur l'occupation des sols et les constructions, et supprimer les réglementations qui entravent inutilement la fourniture de logements; et iii. organiser l'industrie de la construction: créer davantage de concurrence au sein de l'industrie de la construction, lever les contraintes limitant le développement et l'utilisation des matériaux de construction locaux et réduire les barrières commerciales s'appliquant aux ressources nécessaires au logement.

Afin de soutenir et d'orienter ces instruments, il convient de développer le cadre institutionnel de gestion du secteur du logement: renforcer les institutions aptes à superviser et à gérer la performance du secteur dans son ensemble; réunir tous les grands organismes publics, les acteurs du secteur privé et les représentants des organisations non gouvernementales (ONG) et des associations locales; enfin, veiller à ce que les politiques et les programmes profitent aux personnes démunies et garantissent leur participation»<sup>3</sup>.

La privatisation des logements municipaux au Royaume-Uni et le soutien aux associations de logement, dans les années 1980, sont caractéristiques de ce mouvement (Lowe, 2004). Autre signe de l'effacement de l'Etat en tant que prestataire direct, les fonds publics destinés aux crédits hypothécaires ont disparu dans plusieurs pays, comme en Suède ou en Finlande (Asselin *et al.*, 2002; Boelhouwer et Elsinga, 2002). L'évolution du rôle des associations de logement en Hollande (Priemus, 2003) et au Danemark (Enberg, 2000) constitue un autre exemple allant dans ce sens.

En résumé, deux tendances interdépendantes se dessinent dans les politiques du logement des pays développés au cours des trois dernières décennies: le passage d'aides à la pierre à des aides à la personne, et le passage d'un Etat prestataire direct à un Etat jouant un rôle d'encouragement. Cependant, ces changements ne sont intervenus que progressivement, et l'aide à la pierre est toujours présente dans les structures institutionnelles et financières des politiques du logement, comme en France ou en Autriche. De nombreux pays utilisent dans des proportions variables à la fois des aides à la pierre et des aides à la personne. En France, par exemple, la proportion est de trois quarts d'aides à la personne et un quart d'aides à la pierre (Taffin, 2003).

3. <http://www.worldbank.org/urban/housing/hpp.htm>.

## **2.2. Passage de programmes généraux à des programmes ciblés**

A la fin des années 1960, la grave pénurie de logements ayant été surmontée, l'ampleur des programmes a diminué et les pays développés ont commencé à se pencher sur les problèmes de logement de groupes sociaux spécifiques qui forment un ensemble de populations vulnérables. Les définitions de ces populations vulnérables sont nombreuses et diffèrent largement d'un pays à l'autre. Il est cependant possible de les étudier à partir de certaines caractéristiques majeures: la situation géographique, en raison de la ségrégation particulière que connaissent les foyers les plus pauvres, l'âge (personnes âgées), les caractéristiques démographiques (foyers monoparentaux), la tranche de revenus (foyers à faibles revenus) et l'appartenance à une minorité ethnique.

Les ghettos des villes américaines (à partir des années 1970), les centres-villes délabrés puis les quartiers de «barres» paupérisés sont devenus la cible des programmes (initiatives fondées sur la zone géographique). Après les décennies de pénurie de logements (jusqu'à la fin des années 1960), le problème de l'inadéquation entre l'offre et la demande de logements a gagné en importance. Ce problème a été désigné comme celui des zones «à faible demande» (Lowe, 2004). Les programmes ont alors recouru à différents modèles d'aides, portant à la fois sur l'offre et sur la demande et faisant appel aussi bien à la location qu'à l'accès à la propriété à bas coût. (Notre étude passera en revue les différentes méthodes adoptées.)

Plus récemment, la tendance s'est clairement orientée vers le rapprochement de ces programmes de logement avec d'autres programmes sociaux dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'emploi. Sociologues et responsables politiques se sont rendu compte que les programmes de logement ne pouvaient résoudre à eux seuls les problèmes de société. L'expérience tirée des initiatives d'assainissement des quartiers insalubres a notamment abouti à la conclusion suivante: sans un certain degré de mixité sociale, pauvreté et mauvaises conditions de logement se reproduisent. Les nouveaux programmes d'intervention, par zones géographiques, comportent des éléments intéressant les processus économiques, sociaux et culturels de la zone concernée (OCDE, 1996).

Le problème du logement social est lié à celui du financement de l'habitat. En l'absence d'un système efficace de financement, la plupart des logements en propriété restent inabordables. Même les foyers à revenus intermédiaires (souvent employés dans le secteur public: enseignants,

etc.) auront du mal à financer leur logement; c'est pourquoi, dans certains pays, des programmes plus spécifiques ont été lancés pour répondre aux besoins de ces populations.

### **2.3. Gouvernance du logement social**

Notre étude du secteur du logement se concentre sur la description des différentes méthodes de soutien aux populations vulnérables. Cependant, la véritable portée de ces méthodes ne peut être comprise hors du contexte institutionnel des systèmes de logement nationaux, c'est-à-dire de la gouvernance du logement. Selon la définition du Comité européen de coordination de l'habitat social (CECODHAS), «le logement social se caractérise par un accès soumis à des règles d'attribution d'aides favorisant les ménages qui ont des difficultés à trouver un logement sur le marché» (UNECE, 2003). Par gouvernance du logement social, on entend les institutions qui jouent un rôle dans le financement, le développement, l'attribution et la gestion des logements sociaux.

Les pays développés montrent une grande diversité de «régimes du logement social» (Gibb, 2002; Oxley, 2000; Priemus et Boelhouwer, 1999; Priemus et Dieleman, 1999). La structure institutionnelle du logement social est en train d'évoluer dans les pays de l'Union européenne. Par exemple, dans les années 1990, les associations de logement des Pays-Bas sont devenues moins dépendantes de l'Etat et des pouvoirs locaux (Priemus, 2004). L'évolution a été la même en Norvège (Pedersen, 2002) et au Danemark (Enberg, 2000)<sup>4</sup>.

## **3. Instruments politiques améliorant l'accès des populations vulnérables au logement**

### **3.1. Définition des populations vulnérables**

Les politiques destinées à faciliter l'accès au logement des populations vulnérables constituant le thème principal de ce rapport, la définition de ces populations devrait en être le point de départ; mais il est impossible de donner une définition générale et «hors contexte» de ces populations. La désignation de populations vulnérables recouvre les immigrants, les personnes handicapées, les personnes âgées les plus fragiles, les Roms, les foyers monoparentaux, les chômeurs, les victimes de guerres et de

---

4. Au-delà de cette question, il est très important de savoir quel ministère est responsable de la politique du logement.

catastrophes, etc. La définition des populations vulnérables présente un aspect contextuel et historique qui rend malaisée toute application ou adaptation d'un programme général.

Selon l'approche de la Fédération européenne des associations travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), les populations vulnérables au regard du logement peuvent être définies sous l'angle du problème des sans-abri (voir annexe 1). Cette définition ne vise pas seulement à recenser le nombre des personnes sans domicile (groupe le plus évidemment vulnérable), mais aussi à surveiller les tendances dans ce domaine et à évaluer le risque de devenir sans-abri. Aux côtés de la définition étroite de l'absence de domicile (absence de toit et de logement), il existe des définitions plus larges qui recouvrent toutes les situations de logement pouvant être considérées comme inadéquates du point de vue juridique, social et «physique».

Bien que la question des sans-abri représente l'un des problèmes de logement les plus aigus des pays développés, les difficultés que rencontrent les populations vulnérables pour se loger ne peuvent être envisagées uniquement sous cet angle. L'élément clé de la condition de sans-abri est le manque d'insertion dans la société (relations sociales, emploi, etc.). Les logements précaires, inadéquats ou inabordables représentent un problème beaucoup plus large, qui tient à l'environnement institutionnel, économique et social. Ces concepts sont liés à l'histoire et à la situation de chaque société. La définition de ce qu'est un logement inadéquat ou précaire varie selon les pays et varie aussi, au sein de chaque pays, au cours du temps; elle semble dépendre largement du marché local du logement.

La protection des locataires constitue un aspect extrêmement important de toute politique du logement efficace, en particulier dans les pays en transition. Dans ces pays, les locataires voient leur situation modifiée par l'évolution du système social, la privatisation des anciens fonds publics pour le logement et la révision de la législation sur le logement. Beaucoup de personnes et de familles n'ayant pas réussi à acquérir leur appartement avant ou après la transition se heurtent aujourd'hui à des problèmes tels que l'augmentation démesurée de leur loyer (en Slovénie, par exemple, environ 80 000 familles, locataires d'organismes à but non lucratif, ont vu leur loyer augmenter de plus de 650 % au cours des dix dernières années), l'abandon des réglementations (comme en Pologne où quatre à cinq millions de locataires, âgés pour la plupart, sont menacés), l'affaiblissement de la protection juridique contre les expulsions abusives

(qui concerne par exemple plusieurs milliers de familles de locataires en Croatie), l'abandon de toute réglementation concernant la location (comme en Serbie-Monténégro, où plus de 80 000 familles de locataires occupent leurs appartements sans bail, en pleine insécurité juridique), etc. Selon une estimation de l'IUT, ce sont plusieurs millions d'Européens qui sont ainsi menacés et risquent de ne pas pouvoir continuer à vivre dans un logement convenable, voire de se retrouver à la rue.

Les problèmes de logement rencontrés par les populations vulnérables peuvent être définis comme suit (catégories établies par la FEANTSA):

- personnes sans logement convenable<sup>5</sup> – absence de toit et d'abri;
- personnes dont le logement est menacé – logement précaire et inadéquat:
  - locataires sans protection juridique (absence de bail ou de protection juridique efficace);
  - locataires en situation juridique incertaine (ils ont signé un bail et/ou jouissent d'une certaine protection juridique, mais la législation et/ou les pratiques des tribunaux ne leur assurent pas de sécurité juridique suffisante en cas d'atteinte à leur droit d'occupation);
- personnes dont le logement est menacé en raison de leur situation économique:
  - propriétaires démunis – personnes et familles possédant un appartement mais incapables de payer les charges;
  - locataires n'ayant pas assez de moyens pour payer le loyer et les charges;
- logement inabordable (par exemple pour les «travailleurs clés»).

Les divers programmes de logement visent explicitement ou implicitement des groupes cibles différents, qui peuvent être décrits à l'aide des catégories ci-dessus.

---

5. Comme souligné plus haut, la définition de ce qu'est un logement convenable peut fortement varier selon les pays. La situation se complique encore si l'on fait la différence entre logements neufs et anciens. Cependant, pour garantir à tous un logement répondant à des normes minimales, les Etats devraient se pencher sur cette question.

### **3.2. Obstacles à l'accès au logement des populations vulnérables**

Les problèmes de logement des populations vulnérables peuvent être liés:

- au système économique (chômage);
- au régime d'aide sociale (questions de protection sociale);
- au régime de l'habitat (cadre institutionnel et juridique);
- à des facteurs sociaux (discrimination, etc.).

Il est bien compréhensible que le système économique soit le premier facteur influant sur les difficultés de logement. Le système de logement (investissement dans le logement, situation de l'habitat, etc.) est influencé non seulement par le niveau du PIB et les tendances économiques (récession, etc.), mais aussi par l'évolution du système économique en lui-même. Ainsi, aujourd'hui, le passage des économies planifiées à l'économie de marché pourrait être à l'origine des problèmes de logement parmi les plus graves en Europe.

Les différents régimes d'aide sociale en Europe n'ont pas les mêmes priorités en ce qui concerne le soutien aux populations vulnérables à travers le système de protection et les institutions sociales (maisons de retraite, crèches, etc.). Les conséquences des régimes d'aide sociale sur le logement sont importantes: plus la protection est faible, plus la population risque de rencontrer des problèmes de logement (habitat précaire et inadéquat).

Si les régimes de logement constituent le principal facteur expliquant la situation difficile des populations vulnérables au regard du logement, leurs effets doivent être interprétés dans le contexte du système économique et du régime d'aide sociale existants. Dans un pays riche présentant de faibles écarts de revenus et un système de protection sociale bien développé, les politiques visant à répondre aux difficultés de logement sont beaucoup plus faciles à mettre en place que dans un pays pauvre présentant de grands écarts de revenus et dépourvu de système de protection sociale; cependant, ces politiques peuvent s'avérer délicates y compris dans le premier cas.

Dans les pays en transition, les modifications du système juridique peuvent représenter un facteur de risque en elles-mêmes. Selon l'expérience slovène, les situations de logement précaire peuvent s'expliquer à travers les critères suivants: 1. la source de cette situation: elle est à chercher soit du côté de l'Etat, soit du côté de la personne; 2. la nature de cette situation:

elle peut être juridique ou économique. Le tableau suivant résume ces idées:

Nature	Source	
	Relève de la sphère de l'Etat	Relève de la sphère privée
Juridique	1. Abandon de l'encadrement juridique du secteur locatif assurant la permanence et la stabilité du bail (passivité de l'Etat dans la réglementation du secteur locatif). 2. Modification de la législation concernant la permanence et la stabilité du bail au détriment des locataires (engagement actif de l'Etat au détriment des locataires).	Pas de cause décelable.
Economique	1. Pas d'encadrement juridique des loyers (passivité de l'Etat concernant la politique des loyers). 2. Réglementation existante concernant les loyers modifiée au détriment des locataires (engagement actif de l'Etat au détriment des locataires).	La situation économique et sociale des locataires les rend incapables de payer le loyer.

Les facteurs sociaux et institutionnels peuvent également jouer un rôle important dans les problèmes de logement rencontrés par les populations vulnérables. La discrimination à l'encontre de certains groupes (comme les Roms) peut entraîner de graves problèmes de logement (formation de ghettos sociaux, par exemple). Des comportements empreints de préjugés de la part des bailleurs sociaux (pouvoirs locaux ou sociétés de logement) peuvent alimenter les problèmes de logement des populations vulnérables.

Toute politique visant à aider les populations vulnérables à accéder au logement doit reposer sur une analyse de la nature des difficultés rencontrées et la compréhension du rôle respectif des facteurs présentés ci-dessus.

### 3.3. Cadre général des instruments politiques

La politique du logement orientée vers les groupes vulnérables doit être analysée comme un ensemble complexe de moyens politiques fonctionnant dans un environnement économique, institutionnel et social particulier. Ayant défini les difficultés rencontrées par les populations vulnérables et les facteurs qui les expliquent, nous pouvons analyser les instruments des politiques du logement. La réussite de ces politiques dépend de la finesse de compréhension, de la part de leurs concepteurs, des relations entre les différents éléments du secteur du logement. Le contexte dans lequel les programmes s'insèrent est crucial. Par exemple, si le système de financement du logement n'est pas assez développé, l'accès au logement sera difficile non seulement pour les faibles revenus, mais aussi pour les revenus intermédiaires. La pression sociale exercée sur le programme d'aides sera donc beaucoup plus forte que dans le cas d'un système de financement bien développé.

Avant d'étudier les éléments constitutifs d'un programme de logement, nous commencerons par passer en revue les instruments de politique du logement utilisés principalement (mais non exclusivement) dans les pays développés<sup>6</sup> pour soutenir les populations vulnérables. Nous nous intéresserons d'abord aux instruments destinés à accroître l'offre de logements décents et abordables, ensuite aux aspects du financement destinés à faciliter l'accès des populations vulnérables au logement et, enfin, à la politique d'aide au logement. Ces thèmes sont d'une grande importance pour les pays en transition, qui sont dans une période d'élaboration de nouvelles politiques du logement.

Cette partie de notre étude se concentrera sur les instruments de la politique du logement, que nous répartirons en trois grands groupes. Les *aides à la pierre* visent à mettre davantage de logements décents et abordables à la disposition des populations vulnérables au moyen des rénovations et de nouvelles constructions. Les bénéficiaires directs de ces programmes sont les institutions publiques et privées prestataires de logements. Nous aborderons aussi bien les programmes encourageant l'habitat locatif que ceux encourageant l'accès à la propriété.

Les aides à la personne seront abordées en deux temps. D'une part, certains programmes visent à aider les personnes à faibles revenus à acheter un logement: on peut parler d'*aides aux propriétaires*. D'autre

---

6. Notre étude porte avant tout sur les pays de l'UE mais s'appuie également sur des exemples fournis par les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Un chapitre à part sera consacré aux évolutions en cours dans les pays en transition d'Europe orientale.

part, différents types d'*aides aux locataires* visent à rendre plus abordables les logements locatifs (programmes d'allocations de logement). Cette distinction nous paraît la plus raisonnable compte tenu de la diversité du parc immobilier et des très nombreux mécanismes qui, sur le marché, ont un impact sur les différents modes d'occupation du logement.

Les catégories mentionnées ci-dessus ne sont pas cloisonnées. D'une part, certains programmes recouvrent plusieurs des domaines cités. Par exemple, la bonification des taux d'intérêt pour les personnes à faibles revenus construisant elles-mêmes leur maison peut être considérée à la fois comme une aide à la pierre et comme une aide à la personne (destinée aux propriétaires occupants). D'autre part, les programmes recourent en général à plus d'un instrument. Par exemple, les programmes de logements sociaux proposent habituellement des allocations de logement tout en bénéficiant d'une bonification des intérêts ou de dispositifs nationaux de garantie.

Dans un autre chapitre, notre rapport s'intéressera au *développement du logement social* dans les pays en transition d'Europe orientale qui, après dix à quinze années d'un processus de restructuration, voient émerger la nécessité d'une politique du logement social.

Le but de notre étude est de recenser les instruments de politique du logement visant à soutenir les populations vulnérables et d'en décrire les principales caractéristiques. Nous nous efforcerons à la plus grande précaution dans l'évaluation des programmes, car les effets de tel ou tel instrument de politique du logement dépendent beaucoup du contexte (culturel, politique, économique, etc.). Bien qu'il existe plusieurs bonnes études comparatives (Maclennan *et al.*, 1997; Turner et Whitehead, 2002; Balchin, 1996; Doling, 1997; Donner, 2000) et au moins un bon exemple d'évaluation complète d'un système de logement dans son ensemble, à savoir l'évaluation par des experts internationaux du système finlandais de financement et d'aide au logement (ministère de l'Environnement, 2002), il est extrêmement difficile d'évaluer les différents programmes, pour les raisons suivantes: les aides au logement fonctionnent parallèlement à d'autres compléments de ressources; les programmes d'aides sont complexes (ils recouvrent notamment diverses mesures fiscales et des aides indirectes hors budget); les différents marchés du logement n'ont pas le même arrière-plan institutionnel et juridique (structure foncière, structure des coûts, environnement juridique, etc.).

L'une des plus grandes difficultés des études comparatives réside donc dans la compréhension et la comparaison des effets d'instruments identiques dans des environnements différents. Dans les pays en transition,

les débats sur la politique du logement abondent en malentendus sur les «bonnes pratiques», car certaines mesures, efficaces dans un environnement plus développé, sont vouées à l'échec dans les pays en question.

Notre rapport s'appuie sur de nombreux documents et données disponibles sur internet, dans des périodiques, des actes de conférences, etc. On trouvera en annexe 7.4 la liste des références.

### **3.4. L'offre de logements abordables (aides à la pierre)**

Deux types d'offres de logements abordables peuvent être distingués. Dans le premier cas, le bénéficiaire direct du programme est un «bailleur social» qui propose des habitations à des prix inférieurs à ceux du marché. On observe une grande diversité de «régimes du logement social» entre les pays (Gibb, 2002). Moyennant les aides qu'ils reçoivent, les «bailleurs sociaux» doivent attribuer les logements sociaux en respectant les procédures et directives définies par la politique du logement. L'efficacité des programmes dépend très fortement de la façon dont ces bailleurs peuvent être incités ou obligés à respecter les directives.

La plupart des pays ont une liste d'attente pour le logement social; la question est de savoir qui gère et contrôle l'attribution des logements. Au Danemark, l'attribution des habitations dans le secteur social est régie par la loi. Il existe une liste d'attente interne (pour les personnes déjà locataires des associations de logement) et une liste externe (pour les nouveaux arrivants), toutes deux gérées par les services publics d'aide au logement. Les communes sont en droit de se réserver un quart des appartements sociaux vacants sur leur territoire pour les mettre à disposition des personnes qui en ont besoin. Toutes les municipalités n'usent pas de ce droit; souvent, elles signent avec l'association de logement un accord prévoyant l'attribution des logements vacants à l'administration sociale municipale au cas par cas (Enberg, 2000). Au Royaume-Uni, les associations de logement possèdent leur propre système de gestion des attributions, coordonné par la Housing Corporation (organisme public responsable du logement).

Dans le second type d'offre de logements abordables, ce sont des promoteurs privés qui se chargent de fournir des logements «à bas coût», en proposant aux ménages à faibles revenus des habitations à des prix inférieurs à ceux du marché. Cela suppose que ces promoteurs aient accès à des aides qui les incitent à accroître l'offre de logements abordables et permettent cet accroissement. La définition du public cible est un élément

essentiel de ces programmes, et elle dépend largement de leur conception et de leur gestion financière.

L'offre de logements abordables peut être soutenue par diverses mesures: aides en espèces, dépenses fiscales, abattements fiscaux, amortissement accéléré, aides foncières, zonage (Gibb, 1996). Dans les années 1960 et 1970, les programmes étaient dominés par les aides gouvernementales directes (subventions en espèces ou emprunts publics, par exemple), tandis que les années 1990 ont vu une évolution vers des aides indirectes (comme le Fonds de garantie aux Pays-Bas).

L'assouplissement du contrôle des loyers est une façon particulière d'inciter le secteur privé à augmenter le nombre d'habitations locatives<sup>7</sup>. Dans certains cas, l'augmentation du nombre d'investisseurs (entraînant un élargissement de l'offre) rend également possible à long terme une diminution du prix des loyers sur le marché.

#### 3.4.1. *Aides en capital pour soutenir l'offre*

Les aides en capital sont des mesures caractéristiques du secteur public. Les investissements des collectivités locales sont en partie constitués d'aides en capital provenant du budget central. Au Royaume-Uni, des aides en capital ont été versées aux municipalités pour leurs investissements, mais davantage de ressources sont consacrées aux allocations de logement et au soutien aux associations de logement. Aux États-Unis, bien que les aides au logement public aient été réduites, il existe encore aujourd'hui des programmes d'aide en capital destinés aux projets de rénovation urbaine.

Dans le cadre du programme «Hope VI», des fonds fédéraux ont été consacrés à la réhabilitation des logements publics les plus délabrés; des financements ont été versés aux organismes en charge du logement dans 26 États, allant d'un peu plus de 1 million de dollars à Helena (Montana) à 50 millions de dollars pour le réaménagement du quartier de Cabrini Green, à Chicago. En 1996, le Congrès a adopté une loi créant

---

7. Ce contrôle a été largement utilisé après la première guerre mondiale pour protéger les locataires d'une augmentation des loyers liée à l'inflation. Le gel des loyers a entraîné un arrêt des investissements privés dans le secteur locatif. Jusqu'à la fin des années 1960, la priorité des politiques de logement a été de soutenir l'offre de logements dans le secteur public (municipal et coopératif), le secteur locatif privé étant soumis au contrôle des loyers. (Le secteur locatif privé a connu une situation différente en Allemagne, où une réglementation moins contraignante des loyers a été appliquée dès le début.) Ce choix a commencé à évoluer dans les années 1970: le rôle du secteur locatif privé dans la politique du logement a été repensé. La suppression du contrôle des loyers était l'une des conditions nécessaires au renouveau de ce secteur (Lind, 1999).

un test de viabilité pour tous les grands ensembles publics comportant plus de 10 % de logements vides. Selon cette loi, les organismes de gestion publics doivent comparer le coût de la réhabilitation de ces grands ensembles et celui de la distribution de bons permettant à leurs habitants de trouver un logement sur le marché privé. Si le premier est supérieur au second, les grands ensembles en question sont «retirés de l'inventaire des logements publics». La Housing Authority de Chicago a prévu de démolir 11 000 logements publics, mais aussi d'améliorer les logements existants et de construire de nouveaux lotissements mixtes. La moitié des nouveaux appartements seront des logements privés, 20 % des «logements abordables» (pour des familles aux revenus compris entre 80 % et 100 % du revenu moyen) et 30 % des logements destinés aux familles pauvres pouvant prétendre à l'aide publique au logement (*The Economist*, 9 juillet 1998).

Dans les pays où le logement public est fourni par des sociétés publiques (comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande), le budget de l'Etat constitue l'une des sources les plus importantes des investissements dans le logement. Cependant, en général le logement public est financé par des fonds privés, l'Etat apportant une aide en bonifiant les taux d'intérêt ou en offrant des garanties implicites ou explicites.

Mais les aides en capital accordées aux organismes non gouvernementaux ou aux promoteurs privés investissant dans des logements abordables sont plus importantes. Cependant, le système d'aides en capital à des ONG passe aussi par d'autres mécanismes (comme celui des allocations de logement). Si leur rôle est essentiel en Grande-Bretagne, ces aides à des ONG sont également utilisées par les organismes HLM français (Taffin, 2003) ainsi qu'au Canada, en Finlande, etc. Dans de nombreux pays, les programmes d'aides en capital sont liés aux programmes d'allocations de logement: les crédits à la construction subventionnés ne sont accordés que pour des projets comprenant des logements abordables ou à loyer modéré. Aux Etats-Unis, par exemple, les constructeurs subventionnés doivent fournir un certain pourcentage d'unités d'habitation aux loyers inférieurs à un plafond fixé par l'Etat pour une durée déterminée (le plus souvent vingt ans), durée après laquelle ces logements peuvent être loués au prix du marché. Les aides en capital sont déterminantes dans les projets portant sur les centres-villes, où les bénéficiaires du programme doivent garantir qu'ils fourniront des logements abordables destinés aux foyers à faibles revenus.

Un exemple bien connu d'aide à la pierre en capital est la Housing Association Grant (HAG) (Subvention aux associations de logement), au

Royaume-Uni. Depuis 1974, la HAG constitue le principal programme public de financement des associations de logement, à travers la Housing Corporation et les collectivités locales (Gibb, 1996, 2002). Les associations de logement fournissent des habitations «à bas prix», car leur loyer est limité. Les locataires sont désignés à partir de listes d'attente gérées par les pouvoirs locaux. Le niveau du loyer dépend en partie de l'emplacement du logement et peut être compensé par le programme d'allocations de logement (la plupart des locataires touchent ces allocations). La HAG est l'une des subventions les plus importantes de tout le système d'aides britannique. Elle a été modifiée au cours des vingt dernières années. Au départ, la HAG finançait 80 % à 90 % du capital investi dans chaque projet, proportion qui est progressivement passée à 70 %, dans les années 1970, pour tomber entre 60 % et 50 % à la fin des années 1990. La Housing Corporation remplit la fonction d'instance de réglementation des prestataires de logements sociaux et offre dans le même temps une garantie implicite aux prêteurs (Crook *et al.*, 1996).

Le renouveau du secteur locatif privé au Royaume-Uni a constitué, à partir des années 1980, une question importante de la politique du logement. Parmi les différents programmes alors mis en place, certains faisaient appel à des aides en capital.

«En Ecosse, les autorités publiques, par l'intermédiaire de leur organisme responsable du logement, Scottish Homes, ont mis en place un programme d'aides à la location et à l'accès à la propriété (GRO, Grants for Renting and Owning) qui subventionne la conception et la mise en œuvre de certains projets de construction privés. Dans ce cadre, plusieurs millions de livres ont été consacrées à la construction, à des prix abordables, dans de grands ensembles immobiliers publics, de logements privés occupés par leurs propriétaires. Cela a permis d'encourager la présence de propriétaires dans des zones auparavant uniquement locatives, et donc d'y introduire une mixité de revenus et de modes d'occupation. Ces aides à la pierre permettent d'attirer des investissements directs dans des programmes autrement non rentables, mais intéressants sur le plan social, ce qui améliore en retour les performances du marché du logement» (Gibb, 1996, pp. 171-172).

En Finlande, les aides en capital figurent parmi les aides accordées par l'organisme responsable du logement («ARA»).

«L'Etat finlandais, à travers son organisme responsable du logement (ARA), fournit des fonds aux municipalités pour la construction de

logements locatifs sociaux. Le soutien de l'ARA est conçu pour réduire les coûts de financement des projets; son montant par unité d'habitation diminue avec le temps, mais les unités livrées offrent un niveau de loyer réduit. L'ARA propose à la fois une aide directe au financement (appelée ARAVA) et une aide aux emprunts privés. Outre ses efforts en faveur de logements abordables, l'ARA assure le respect des normes d'habitation dans le pays en menant des contrôles de qualité approfondis et en veillant à la rationalité de la conception et de l'occupation des sols. Au fil des ans, le portefeuille de l'ARA s'est étoffé pour atteindre 372 221 unités d'habitation. Aujourd'hui, l'ARA fournit ses aides au logement locatif social sans avoir à obtenir l'aval de l'Etat, puisqu'elle jouit d'un accès autonome aux fonds. L'ARA a reçu un portefeuille de prêts de l'Etat sans les obligations de financement correspondantes. Cette dotation, associée aux emprunts qu'elle a souscrits, lui permet de soutenir en permanence plusieurs projets dans le secteur du logement locatif social et lui fournit les fonds nécessaires au lancement de nouveaux projets» (Asselin *et al.*, 2002).

#### 3.4.2. *Crédits d'impôt pour soutenir l'offre*

Les abattements fiscaux en faveur du logement social ont toujours figuré dans la palette des incitations financières. Le mouvement coopératif dans le secteur de l'habitat, dans la première moitié du siècle dernier, reposait sur des avantages fiscaux spécifiques. Il existe tout un éventail d'avantages fiscaux visant à aider les bailleurs sociaux ou les promoteurs privés à fournir des logements abordables. Par exemple, au Canada, l'Etat fédéral consent une réduction de TVA sur les coûts de construction pour les habitations locatives abordables. Cette réduction diminue proportionnellement à l'augmentation du coût d'investissement par unité. En général, la TVA à 7% est ramenée à 4,5% (Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), 2002).

Aux Etats-Unis, un mécanisme d'amortissement accéléré des biens locatifs a été mis en œuvre pour soutenir l'offre de logements locatifs, mais son efficacité a été contestée, car il a davantage contribué à faire baisser les taux d'imposition pour les personnes à revenus élevés qu'à assurer à long terme une offre stable en logements abordables (Gibb, 1996).

En Grande-Bretagne, d'importants abattements fiscaux ont été consentis de 1989 à 1993 au moyen du Business Expansion Scheme (BES) (Plan pour l'expansion des entreprises), qui autorisait un amortissement accéléré

des investissements des particuliers (mesure prévue pour cinq ans)<sup>8</sup>. Le BES incitait les particuliers à investir dans de nouvelles entreprises (dont celles du secteur de l'habitat locatif) en accordant des allègements fiscaux pour tout investissement dans des sociétés louant des logements avec des baux offrant des garanties d'occupation aux locataires, à condition que les parts soient conservées pendant cinq ans. Le plan s'est achevé en 1993, mais beaucoup d'investisseurs détiennent encore des portefeuilles BES.

Aux Etats-Unis, le Crédit d'impôt pour logements à prix modéré (Low-Income Housing Tax Credit, LIHTC) constitue le principal programme fédéral en faveur de la production de logements locatifs abordables depuis sa création, dans le cadre de la loi de réforme fiscale, en 1986. Méthode alternative de financement du logement pour les ménages aux revenus faibles ou modérés, ce dispositif fonctionne depuis 1987<sup>9</sup>. Le LIHTC repose sur un partenariat entre divers acteurs des secteurs public et privé. Jusqu'en 2000, chaque Etat recevait un crédit d'impôt de 1,25 dollar par habitant à consacrer au financement de logements correspondant aux critères du programme. Cette somme par habitant est passée à 1,50 dollar en 2001, puis 1,75 dollar en 2002, et, en 2003, elle a été indexée sur l'inflation. Ces crédits d'impôt sont utilisés pour mobiliser des financements privés en faveur de la construction, de l'acquisition ou de la réhabilitation de logements abordables.

Le principe de base du LIHTC est d'offrir des crédits d'impôt fédéraux à des investisseurs privés en échange de la construction de logements locatifs abordables. Le programme est géré par les Etats (ou, dans quelques cas, par les collectivités locales): les responsables de la politique du logement définissent les objectifs du programme, étudient les projets proposés par les promoteurs (à but lucratif ou non lucratif), contrôlent la rationalité de leurs coûts et sont tenus de garantir que les projets approuvés restent conformes au programme et ne reçoivent que les crédits d'impôt nécessaires à leur fonctionnement. Les crédits d'impôt doivent être utilisés pour de nouvelles constructions, des réhabilitations ou des acquisitions suivies de réhabilitation, et les réalisations doivent également répondre aux critères suivants: soit 20% ou plus des unités d'habitation sont à loyer

---

8. Un autre système, datant de 1982, existait auparavant. Les bailleurs qui fournissaient des locations offrant des garanties d'occupation aux locataires pouvaient déduire de leurs revenus 75% des coûts de construction des logements concernés la première année, puis 4% par an par la suite (Holmans *et al.*, 2002).

9. Aux Etats-Unis, la levée de capitaux pour le logement abordable était assurée par l'émission d'obligations à intérêts non imposables appuyées sur les revenus des logements. Les organismes de financement du logement des Etats fournissaient l'infrastructure institutionnelle nécessaire à l'émission et à la garantie de ces obligations (Pomeroy, 2004).

réduit et occupées par des personnes dont le revenu est inférieur ou égal à 50 % du revenu brut médian de la zone concernée, soit 40 % ou plus des unités d'habitation sont à loyer réduit et occupées par des personnes dont le revenu est inférieur ou égal à 60 % du revenu brut médian de la zone. Lorsque le LIHTC a été lancé, en 1987, les projets bénéficiant des crédits d'impôt devaient rester éligibles pendant quinze ans. Cette période d'éligibilité est depuis passée à trente ans. Le contrôle des performances des Etats et de leur respect du programme est assuré par l'Administration fédérale des impôts (Internal Revenue Service) (Cummins et Denise DiPasquale, 1999; Green et Malpezzi, 2003).

### 3.4.3. Méthodes favorisant la formation de quartiers mixtes

Aux Etats-Unis, le «zonage inclusif» (*inclusionary zoning*)<sup>10</sup> fait partie des méthodes d'aménagement du territoire visant à soutenir l'offre de logements abordables. Au niveau local, cet objectif se traduit par un règlement de zonage prévoyant l'intégration d'habitations aux prix inférieurs à ceux du marché dans les projets de construction. Le règlement impose aux constructeurs de prévoir une certaine quantité de logements destinés à des ménages aux revenus faibles à modérés. On a reproché au zonage inclusif de transférer vers d'autres acteurs la responsabilité de fournir des logements abordables, de séparer les personnes qui s'élèvent dans l'échelle sociale du reste des populations pauvres des centres-villes et d'entraîner une expansion urbaine indésirable dans des zones où, autrement, elle ne se serait pas produite (Burchell et Galley, 2000).

La municipalité de Los Angeles a proposé que les promoteurs immobiliers soient tenus d'offrir dans la ville des logements au-dessous des prix du marché. Les promoteurs de cinq unités d'habitation locatives ou plus devraient réserver 12 % de ces unités à des ménages à faibles revenus et 10 % à des bénéficiaires de bons de logement (les *housing vouchers*). Les promoteurs d'au moins cinq appartements en copropriété ou maisons individuelles devraient en réserver entre 20 % et 40 % à des acheteurs en dessous du prix du marché (*Los Angeles Times*, 10 août 2004).

Au Royaume-Uni, aux termes de l'article 106 de la loi sur l'aménagement rural et urbain, conseils municipaux et promoteurs doivent signer des contrats fixant les conditions de la fourniture de «logements abordables».

10. Le zonage exclusif, à l'inverse, entraîne une augmentation du coût des logements et une exclusion des ménages à faibles revenus. Les pratiques de zonage exclusif font l'objet de critiques depuis des dizaines d'années dans tous les Etats-Unis, et notamment dans le New Jersey, où le jugement historique de Mount Laurel a ouvert la voie à la promotion du zonage inclusif et à la construction de logements abordables (<http://www.inhousing.org>).

Cette disposition, qui semble très proche du zonage inclusif américain, laisse cependant davantage de place à la négociation puisque chaque contrat est à rédiger au cas par cas. Ken Livingstone, le maire de Londres, a publié un projet de règlement d'urbanisme complémentaire selon lequel 50% des nouveaux logements à Londres devraient être abordables.

Dans d'autres pays, les collectivités locales s'appuient sur leurs droits en matière d'aménagement pour négocier des logements plus abordables. Dans les plans de rénovation urbaine, des négociations spéciales en matière d'aménagement peuvent aider à aboutir à davantage de logements abordables.

Dans plusieurs pays, la mise en œuvre des mesures publiques en faveur du logement passe par la politique foncière. Ainsi, il est fréquent que des terrains soient vendus à des prix inférieurs à ceux du marché en échange de programmes de «logements abordables». Pour que cette mesure profite bien au bénéficiaire final, un certain contrôle du prix des logements est nécessaire afin d'éviter que la subvention ne soit simplement répartie entre les promoteurs.

#### 3.4.4. *Bonifications d'intérêts*

Les programmes de bonification des intérêts peuvent être gérés par des organismes publics ou par des institutions financières privées. Lorsque les programmes passent par un organisme public, des subventions cachées peuvent s'ajouter à cette aide. Le programme peut recourir à diverses sources de financement (fonds de retraite, caisses de sécurité sociale, impôts spéciaux sur les salaires ou même budget de l'Etat, etc.). Dans les deux cas, ce type de programme a pour effet de diminuer le taux d'intérêt payé par le promoteur ou par le bailleur social.

*Bonification spéciale des intérêts pour les organismes HLM français.* L'un des traits caractéristiques du secteur du logement social en France est l'implication d'opérateurs spécialisés, les organismes de logement social, qui sont plus de 1 200. Les trois quarts d'entre eux sont des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), et l'autre quart, des sociétés d'économie mixte à activité immobilière. Les organismes HLM peuvent être publics ou privés, selon qu'il s'agit de sociétés anonymes, de sociétés coopératives ou d'offices publics locaux. Ces organismes, en contrepartie de plusieurs avantages, sont soumis à certaines obligations. Ils construisent des logements sociaux à l'aide d'un prêt à long terme à taux réduit («PLUS», prêt locatif à usage social), dont le taux d'intérêt était de 3,45% en 2000. Le prêt PLUS est financé par les dépôts sur les livrets d'épargne les plus populaires du pays, les «livrets A» de la Poste et de la Caisse d'épargne.

Ces dépôts sont gérés par une institution financière publique spéciale, la Caisse des dépôts et consignations (dépôts officiels, investissements, gestion de l'épargne, etc). Les organismes HLM bénéficient également de subventions publiques allant de 5 % à 12 % du coût (exceptionnellement 25 %) en fonction de l'opération<sup>11</sup>.

#### 3.4.5. *Garanties et assurance*

Les logements sociaux gérés par les municipalités jouissent le plus souvent de garanties de l'Etat pour des prêts privés à long terme. Dans le secteur coopératif, ces garanties étaient généralement assurées (comme au Danemark). Dans les années 1990, le logement public a été de plus en plus financé par le secteur privé. Ce financement par le secteur privé pouvait être encouragé par une série de garanties des prêts hypothécaires. Au Royaume-Uni, la Housing Corporation supervise les bailleurs sociaux conventionnés et dispose de larges compétences, dont le droit de remplacer le président et les membres du bureau d'une association de logement (BERD, 2002).

«Avant 1978, tous les logements sociaux du Canada étaient financés directement par l'Etat fédéral à travers l'organisme responsable du logement, la Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), parfois en partenariat avec les organismes équivalents dans les provinces. 1978 a marqué un grand tournant, avec le passage à un financement 100 % privé, en partie pour résoudre le problème de la sollicitation excessive du Trésor fédéral. L'emprunt privé a été encouragé et facilité par deux mesures: d'une part, le recours à l'assurance hypothèque de la CMHC pour couvrir 100 % des pertes en cas de défaillance et, d'autre part, un engagement sur trente-cinq ans à fournir les sommes nécessaires pour garantir le remboursement du prêt. Le prêt était donc doublement garanti par le gouvernement fédéral, assurant un risque minimal. La situation était également relativement favorable pour les prêteurs: pas de possibilité de remboursement anticipé (ce qui éliminait les risques qui y sont liés) et des taux d'intérêt dans la moyenne des taux pratiqués sur le marché pour cette durée (le plus souvent, des termes de cinq ans renouvelables, amortis en trente-cinq ans). Cette nouvelle approche a effectivement permis de toucher le secteur privé, d'autant plus que les intermédiaires de services de prêts (courtiers) se sont énergiquement attachés à vendre le produit logement social aux investisseurs institutionnels. Cependant, le financement privé ne s'est pas nécessairement avéré rentable, la moyenne des différents taux pratiqués pour les prêts de

11. <http://www.environment.fi/default.asp?node=10794&lan=en#a2>.

détail restant élevée par rapport à la faiblesse du risque (compte tenu de la double garantie gouvernementale)» (Pomeroy, 2004).

Aux Pays-Bas, le processus de restructuration du secteur du logement public montre bien l'importance de l'assurance des prêts hypothécaires dans la fourniture de logements abordables.

En raison de contraintes budgétaires sur le logement social, dès le milieu des années 1980, un fonds de garantie a été mis en place pour couvrir le risque des crédits pour rénovation de logements sociaux<sup>12</sup>. Depuis 1990, cette initiative s'est étendue aux prêts destinés à la construction de nouveaux logements et a remplacé les garanties de l'Etat et des municipalités pour les anciens prêts. Parallèlement à l'introduction du Fonds de garantie pour le logement social, l'ensemble du système financier a été restructuré. Toutes les obligations de l'Etat dans le secteur du logement social ainsi que les obligations financières des associations de logement ont été capitalisées selon la méthode de la valeur actuelle nette (il a donc fallu subventionner le déficit d'exploitation). Les dettes ont été liquidées dans le cadre d'une grande opération qui a supprimé les liens financiers directs entre l'Etat et les associations de logement. A partir de ce moment, le secteur du logement social est devenu responsable de la saine gestion (financière) de son parc. Cela est possible dans la pratique car les bénéfices réalisés sur une partie du parc peuvent être utilisés pour couvrir les déficits d'autres parties. L'augmentation des loyers est toujours soumise à une décision politique, mais un système fixant une augmentation moyenne des loyers supérieure (de quelques points) à l'inflation a été adopté. Les associations de logement sont libres d'appliquer diverses augmentations de loyers, dans la limite de l'augmentation moyenne des loyers et du montant maximal du loyer considéré comme juste par rapport à la qualité du logement. Les déficits d'exploitation ne sont couverts par aucune subvention. Un dispositif de sécurité spécifique a été créé pour faciliter le financement du secteur locatif social néerlandais. Ce dispositif élimine pratiquement tout risque lié au crédit ou aux défaillances pour les investisseurs. En effet, le risque de défaillance n'est pas assumé par chaque association de logement individuelle, mais par l'ensemble du secteur locatif social et de l'Etat néerlandais. Les associations de logement sont tenues d'assurer leur propre continuité financière. Le revenu des loyers, les revenus financiers et la valeur de l'actif doivent être appropriés à cette exigence. Cependant, au cas où une association de logement risquerait des défaillances, le Fonds néerlandais pour le logement social pourrait lui fournir un soutien financier. Le Fonds est un organisme public placé

12. Résumé tiré de Elbers, 2003.

sous la responsabilité du ministère du Logement social. Il est chargé de contrôler la situation financière des associations de logement à la fois au cas par cas et dans leur ensemble. Il impose aux associations de logement des prélèvements destinés à constituer les fonds nécessaires à ce soutien. L'aide peut être fournie sous la forme de prêts subordonnés à taux zéro aux associations de logement concernées. Le Fonds néerlandais pour le logement social peut également accorder des aides financières, éventuellement associées à une restructuration, qui peut, à l'initiative du Fonds, être menée à bien par le ministère du Logement social. Le Fonds de garantie peut également assurer une sécurité supplémentaire aux investisseurs et aux institutions de prêt. Les garanties couvrent la totalité du service de la dette. Elles ne sont fournies que pour des emprunts relatifs à des biens identifiés. Le capital du Fonds de garantie est investi dans des produits financiers stables qui peuvent être immédiatement convertis en espèces en cas de nécessité. Le Fonds de garantie peut et doit demander des capitaux supplémentaires aux participants si son capital passe au-dessous de 0,25 % du capital total garanti. Ces créances exigibles consistent en un pourcentage fixe de 2,5 % ou 3,75 % du montant nominal emprunté à l'origine. Enfin, les accords mutuels et non limités de soutien conclus entre l'État, les communes et le Fonds de garantie constituent une ultime sécurité pour les investisseurs et les institutions de prêt. Dans le cas où, après encaissement des créances exigibles auprès des participants, le capital du Fonds de garantie représenterait toujours moins de 0,25 % du capital total garanti, l'État et les communes fourniraient au Fonds de garantie des prêts sans intérêt lui permettant d'atteindre ce pourcentage et d'être en mesure de remplir ses obligations de garantie.

### **3.5. Le financement du logement (aides à l'accession à la propriété)**

Plusieurs facteurs viennent limiter l'accès à la propriété pour les ménages à faibles revenus. Tout d'abord, ces ménages ne disposent pas de l'épargne minimale nécessaire (apport personnel) et n'ont pas accès aux prêts à long terme. Les aides à la personne (orientées vers les propriétaires occupants) visent donc le plus souvent à aider les ménages aux revenus «limites» à acquérir un logement. En principe, les ménages les plus démunis devraient trouver à se loger par le biais du système de logement social, mais le parc de logements sociaux est limité et tend à décliner dans la plupart des pays (Harloe, 1995).

Les programmes d'aide à la propriété pour les faibles revenus partent de l'idée que les ménages ne trouvant pas à se loger dans le secteur social devraient pouvoir accéder à des logements peu coûteux avec un apport personnel modeste. En principe, ces ménages devraient être moins

démunis que ceux concernés par le secteur social, mais ce n'est pas toujours le cas dans la pratique. Ces programmes sont portés par l'évolution des politiques du logement, qui rend plus enviable d'être propriétaire de son logement que locataire dans le secteur social (Bramley et Morgan, 1998). Le second objectif sous-jacent aux programmes d'aide à la propriété est la promotion de la mixité sociale.

Plusieurs modèles de ciblage des aides ont été appliqués pour fournir un soutien direct ou indirect aux ménages à faibles revenus. Si certains mettent l'accent sur des actions concrètes et bien définies à l'intention des couches inférieures de la société, d'autres s'appuient sur l'effet «percolateur» (*trickle down*) et sur le phénomène de filtrage vers le bas (*filtering down*). L'expression «filtrage vers le bas» désigne l'idée selon laquelle en subventionnant les logements haut de gamme, on libère des logements d'un standard inférieur qui peuvent être occupés par les ménages à faibles ressources. Ce type de répercussion des aides peut s'avérer relativement efficace lorsque le coût, la taille et la qualité des logements disponibles sont diversifiés et lorsqu'il n'y a pas pénurie générale de logements. Il existe plusieurs modèles de soutien à l'accès à la propriété pour les populations à faibles revenus. En général, ce sont des aides à la personne visant à accroître le pouvoir d'achat des ménages, et donc l'accessibilité des logements. Les stratégies ou les méthodes de conception des aides sont diverses, en ce qu'elles peuvent porter sur des éléments financiers différents. Certains programmes tentent d'aider les acquéreurs à verser l'acompte nécessaire à l'achat d'un logement. Les aides en capital destinées aux particuliers dans des pays comme le Chili, l'Afrique du Sud ou la Hongrie en constituent l'exemple typique. L'autoconstruction, quant à elle, permet de faciliter l'accès au logement et d'accroître la qualité des logements pour les populations aux faibles ressources: cette solution a été appliquée, par exemple, en Suède et en Norvège au plus fort de la pénurie de logements. C'est justement dans les pays où règne une pénurie de logements qu'elle semble la plus appropriée. La propriété partagée (utilisée en Grande-Bretagne et en Irlande) représente une autre solution intéressante pour réduire le prix total des logements achetés par les ménages ayant droit à ce type de programme. Par ailleurs, des mesures visent à faciliter le versement de l'acompte en incitant les ménages à épargner en vue de l'achat d'un logement: par exemple, les plans d'épargne mis en place par les *Bausparkassen*. La quotité de financement consentie aux personnes à faibles ressources peut être accrue en faisant porter tout ou partie du risque de crédit par des banques publiques ou des plans publics d'assurance/garantie. Elle peut également être accrue par des bonifications d'intérêts et des abattements fiscaux.

### 3.5.1. Aides en espèces

Il est assez rare dans les pays de l'UE que les ménages reçoivent directement une aide en capital. Le secteur social y est relativement bien développé, si bien que les ménages candidats à un logement «à bas coût» sont susceptibles de disposer déjà de certaines réserves et de pouvoir se permettre un emprunt (le plus souvent assorti de taux préférentiels, d'avantages fiscaux, d'une augmentation garantie des quotités de financement, etc.). Cependant, dans les pays présentant un secteur social sous-développé et un système «immature» de financement du logement<sup>13</sup>, les aides en espèces peuvent s'avérer très efficaces. Dans les pays en transition, après le changement de régime, la situation était à plusieurs égards similaire à celle des pays en développement. Il n'est donc pas inutile de se pencher sur les expériences en matière d'aides directes à la personne en Amérique du Sud. Le premier programme d'aides directes à la personne a été introduit au Chili en 1974, mais d'autres pays ont également mis en place des initiatives de ce type dans les années 1980 et 1990 (Ferguson et Navarrete, 2003; Ferguson, Rubinstein et Dominguez, 1996; Conway et Mikelson, 1996).

Le plus souvent, les aides directes à la personne ont remplacé le financement par des prêts à taux réduit et se sont avérées beaucoup plus efficaces en termes de ciblage, de transparence et de prévisibilité. Dans un environnement financier incertain, les bonifications d'intérêts peuvent représenter un risque financier énorme pour les Etats, selon la structure et la conception du modèle de bonification adopté (c'est en partie pour cette raison, par exemple, que la Hongrie a entièrement revu son système d'aides en 2004).

Les programmes d'aides directes, de conceptions très diverses, ont fait l'objet de critiques selon lesquelles, dans plusieurs cas, les bénéficiaires étaient en fait les populations à revenus intermédiaires. Au Chili, par exemple, l'attribution de l'aide (Ferguson, Rubinstein et Dominguez, 1996) reposait sur un système de notation tenant compte des besoins du ménage (logement actuel, revenus, etc.) et de son effort d'épargne. Naturellement, le critère de la capacité à épargner maintenait les populations les plus pauvres à l'écart du programme. Les ménages éligibles recevaient l'aide sous forme de bons qui pouvaient être utilisés pour la construction d'un logement neuf comme pour l'achat d'un logement ancien.

---

13. Où les prêteurs attendent par exemple des garanties importantes, une faible quotité de financement, etc.

Le programme partait de l'idée que les ménages démunis pouvaient financer leur logement par: 1. leurs propres économies; 2. une aide à l'autofinancement; 3. un emprunt au taux du marché. Différents modèles d'aide ont été définis en fonction des tranches de revenus. (Les ménages aux revenus plus élevés étaient supposés épargner plus et avaient donc droit à moins d'aides.)

L'arrière-plan institutionnel constitue un élément intéressant et important de ces programmes: au Chili, le secteur privé et non gouvernemental a joué un rôle essentiel dans l'attribution des aides et la mise en œuvre du programme, ce qui s'est répercuté sur l'efficacité de l'utilisation de l'aide. C'est au Costa Rica que le programme a le mieux réussi à toucher le groupe cible le plus pauvre, car «les principaux promoteurs travaillant dans le cadre du programme n'ont pas été des promoteurs à but lucratif, mais des ONG expérimentées en matière de construction de logements et habituées à travailler avec des populations à faibles revenus» (Ferguson, Rubinstein et Dominguez, 1996).

En Equateur, le programme de bonification des intérêts a été remplacé en 1998 par une aide en espèces qui s'est révélée beaucoup plus efficace. Les ménages capables de montrer qu'ils disposent d'une épargne peuvent se voir accorder un «bon» (une allocation en espèces) pour acheter ou rénover un logement. Le bon pour rénovation est de 750 dollars des Etats-Unis (850 dollars si le logement se trouve en centre-ville). Le ménage concerné peut souscrire un emprunt sur le marché local pour compléter ses ressources (épargne plus allocation) (Frank, 2004).

L'un des exemples d'aides en espèces en Europe est le Programme d'aides à la location et à l'accès à la propriété (Grants for Renting and Owning program) de l'organisme public écossais Scottish Home, qui octroie une allocation directe en espèces pour la construction ou la rénovation de biens immeubles, en particulier dans les zones de réhabilitation spéciale (Gibb, 1996; Bramley et Morgan, 1998).

La Norvège accorde elle aussi une aide en espèces pour des programmes spéciaux. Les subventions «premier logement» aident les ménages particulièrement défavorisés à s'établir et à entretenir un logement décent, principalement en location.

### *3.5.2. Propriété partagée et «prêt pour l'équité»*

Utilisée en Grande-Bretagne (et en Irlande), la propriété partagée aide les ménages à faibles revenus à acquérir des logements trop coûteux pour leurs moyens. Une partie du logement est achetée, l'autre louée auprès de bailleurs sociaux (ces programmes sont le plus souvent gérés

par des associations de logement). Ce système est donc destiné aux personnes qui ne peuvent se permettre d'acheter leur logement en une seule fois. Les ménages éligibles peuvent commencer par acheter une part du logement, puis accroître progressivement cette part jusqu'à acquérir l'ensemble de la maison. Tant qu'ils ne sont pas acquéreurs de tout le logement, ils en partagent la propriété avec l'institution gestionnaire du programme (collectivité locale ou bailleur social tel qu'une association de logement). Les ménages remboursent un prêt pour la partie qu'ils acquièrent et versent un loyer pour l'autre partie.

Les bailleurs sociaux fixent certains critères d'éligibilité à la propriété partagée. Là encore, le ciblage représente un élément important du programme: les ménages doivent correspondre aux critères définis par la collectivité locale. Les bailleurs sociaux proposent des logements – neufs ou anciens – mais les candidats peuvent également choisir tout logement disponible sur le marché. Ces logements doivent cependant être adaptés aux besoins du ménage, obéir à certaines normes minimales et être approuvés par la collectivité locale en charge du programme.

Les régimes de propriété partagée diffèrent en fonction de la structure juridique des contrats. «Les acquéreurs en propriété partagée sont locataires de longue durée (en Angleterre et au pays de Galles) ou signataires d'un contrat d'occupation (en Ecosse) et sont responsables de tout l'entretien du logement» (Bramley et Morgan, 1998).

Un autre programme de propriété partagée existe en Grande-Bretagne: le «prêt pour l'équité» (*Equity loan – Homebuy*). Les ménages éligibles ont accès à un prêt sans intérêt équivalant à 25 % (auparavant 30 %) de la valeur du bien et financent la partie restante. Le bailleur social assume le coût du prêt (le ménage concerné ne paie pas de loyer).

La propriété partagée demande un arrière-plan juridique particulier ainsi qu'une pratique bien rodée. L'expérience britannique montre que la complexité de ces programmes peut engendrer des problèmes (trop de variations, contentieux non résolus en cas de reprise de possession).

La demande de logements à bas coût est très forte dans les zones où le prix de l'immobilier est élevé, comme dans l'agglomération londonienne. Ce modèle pourrait s'avérer très intéressant pour soutenir les «travailleurs clés», car l'augmentation des prix rend le logement inabordable pour les personnes dont les revenus se situent dans la moyenne ou au-dessous. C'est le cas des personnels de santé, des enseignants, des employés dans le secteur des transports et autres professions indispensables au bon fonctionnement de l'économie locale (Martin, 2001).

### 3.5.3. Systèmes d'épargne-logement

Plusieurs pays ont mis en place des plans d'épargne spécifiques visant à rendre le logement plus abordable (Dübel, 2000). Il s'agit de produits d'épargne volontaire offrant certaines incitations financières à l'épargne (primes, abattements fiscaux, etc.). Le système allemand (*Bausparen*) en constitue le modèle caractéristique le plus répandu. Institutions financières spécialisées (et constituant un système fermé), les *Bausparkassen* enregistrent des versements réguliers sur des comptes rémunérés à des taux inférieurs à ceux du marché, et répercutent la faiblesse de ces taux en accordant des prêts à taux réduit «à des fins de logement». Les titulaires des comptes bénéficient en outre d'une prime, calculée en fonction du montant de leur épargne.

Le système d'épargne-logement français, quant à lui, est un système ouvert visant à encourager l'épargne. Les comptes et plans d'épargne-logement sont accessibles à tous, leurs intérêts sont exonérés d'impôt et les épargnants touchent une prime d'Etat lorsqu'ils souscrivent un emprunt pour acheter un logement<sup>14</sup>.

*Finlande: les prêts ASP pour les primo-accédants.* Le système d'épargne et de prêts ASP est destiné aux jeunes (entre 18 et 30 ans) qui acquièrent un logement pour la première fois. Grâce à un accord ASP, les emprunteurs s'engagent à épargner une certaine somme qui constituera leur apport personnel au moment de l'achat du logement, tandis que la banque s'engage à leur accorder un prêt lorsqu'ils auront atteint cet objectif d'épargne. Les acquéreurs doivent épargner 15 % du prix du logement sur un compte spécial ASP. D'autres financements peuvent être utilisés pour acquérir le logement, mais ils ne sont pas considérés comme une épargne ASP. Le taux d'intérêt du compte ASP est d'abord de 1 % non imposable; mais après la réalisation de l'objectif d'épargne et après l'achat ou la construction du logement, la banque verse au titulaire des intérêts supplémentaires (toujours non imposables) de 2 % à 4 %. Le taux d'intérêt du prêt et les conditions de remboursement sont ensuite définis avec la banque. Les banques sont tenues de fixer un taux d'intérêt plus bas que pour les autres primo-accédants. Les prêts ASP ne dépendent pas de facteurs tels que le niveau de revenu des emprunteurs: cette forme d'aide au logement est destinée à tous les jeunes primo-accédants<sup>15</sup>.

Dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, des systèmes d'épargne aidée inspirés du modèle allemand ont été mis en place pour encourager l'épargne-logement. Lea et Renaud (1994) ont conclu que ces

14. <http://www.ambafrance-uk.org/asp/service.asp?SERVID=100&LNG=en&PAGID=95>).

15. <http://www.environment.fi/default.asp?node=10794&lan=en#a2>.

systèmes n'étaient pas appropriés aux pays à forte inflation: le gros des aides y est absorbé par la compensation de l'inflation, et l'avantage de l'épargne à travers ces systèmes par rapport aux banques classiques dépend énormément des tendances de l'inflation pendant la période de contrat. De plus, les craintes que ces systèmes ne pèsent très lourdement sur le budget, et donc ne deviennent difficiles à gérer sur le plan politique, ont été confirmées. La situation en République tchèque, où la prime annuelle est restée intouchable alors que les taux d'intérêt sur le marché s'effondraient, constitue un exemple extrême de conséquences possibles de ces systèmes d'épargne (Dübel, 2003). Comme le montre l'expérience de la Hongrie et de la Slovaquie, chaque détérioration des conditions pour les nouveaux contrats s'accompagne immédiatement de pressions en faveur d'une nouvelle augmentation des aides, ce qui confirme que la structure par nature instable de ces systèmes entraîne une distorsion des décisions politiques concernant les formes que devrait revêtir l'aide au logement (Diamond, 1998). Dernière critique, les avantages de ce modèle restent inaccessibles aux foyers à faibles revenus puisque leur capacité d'épargne est très limitée.

#### 3.5.4. *Garanties*

La principale difficulté des programmes d'accession à la propriété à bas coût réside dans la réticence des banques à assumer le risque du prêt lorsque l'emprunteur a de faibles revenus (problème du rationnement du crédit). Deux solutions permettent de surmonter cette difficulté: des prêts publics d'une part, l'offre de garanties publiques ou privées à la banque prêteuse d'autre part (Buckley *et al.*, 2003). La principale caractéristique de cette deuxième solution est le partage du risque: l'Etat fournit, jusqu'à un certain point, une garantie implicite ou explicite (Hoek-Smit et Diamond, 2003). (Les banques devraient assumer le risque de crédit de base.)

Pour les personnes à faibles revenus, le problème du rationnement du crédit peut s'avérer difficile à surmonter, et ce même dans les systèmes financiers développés. Le plus souvent, ces personnes doivent atténuer leur risque de crédit en présentant aux prêteurs potentiels un apport personnel élevé. Pour résoudre ce problème, les banques privées ont besoin d'une garantie leur permettant de réduire le risque du prêt. Cette garantie leur est accordée par l'Etat ou par un organisme public, le plus souvent en association avec d'autres mesures d'aide. A mesure que diminue le rôle de prêteur de l'Etat, les pouvoirs publics appliquent de plus en plus cette mesure de façon indirecte afin d'aider les ménages à faibles revenus, qui pourraient avoir du mal à obtenir un prêt, à acquérir leur

logement. Sans cette aide, le marché privé n'accepterait pas d'assumer le risque aux taux que peuvent se permettre les populations vulnérables. Dans de nombreux pays, les prêts publics sont remplacés par des garanties ou assurances sur les prêts hypothécaires (Turner et Whitehead, 2002).

Aux Pays-Bas, le Fonds de garantie des logements en propriété, créé en 1993, aide les populations aux revenus les plus faibles à accéder à la propriété. Il s'agit d'une fondation indépendante qui garantit les emprunts de particuliers acquéreurs d'un logement (on parle aussi de Garantie hypothécaire nationale, NHG). Le Fonds de garantie des logements en propriété est une institution privée, signataire d'accords avec l'Etat et les municipalités par lesquels ces derniers lui consentent des prêts sans intérêt dans les périodes où ses avoirs ne suffisent plus. Le Fonds est donc à même de remplir ses obligations de paiement à tout moment. En conséquence, la Banque centrale néerlandaise (De Nederlandsche Bank) considère la NHG comme une garantie de l'Etat, et les prêts couverts par la NHG sont exempts d'exigences de solvabilité de la part du créancier. Le Fonds assure le remboursement des charges hypothécaires. Si les revenus de l'emprunteur diminuent, par exemple après une perte d'emploi, un accident ou un divorce, il se peut que le logement doive être vendu avec un bénéfice inférieur au montant restant à rembourser, entraînant une dette résiduelle. Le Fonds rembourse alors la dette résiduelle au prêteur. Cette sécurité permet au prêteur de fixer un taux d'intérêt plus bas, la diminution du taux d'intérêt pouvant aller jusqu'à 0,5 %. La dette résiduelle peut être effacée par le Fonds s'il considère que la vente forcée ne peut être attribuée au propriétaire et que ce dernier a contribué dans toute la mesure du possible à limiter la dette. La principale condition d'accès à la NHG est que le coût du logement n'excède pas 230 000 euros tous frais supplémentaires compris (frais de notaire, commissions ou frais de rénovation, par exemple)<sup>16</sup>.

En Nouvelle-Zélande, le gouvernement a mis en place en septembre 2003 un programme de garanties hypothécaires. Le programme pilote cherchait à encourager les créanciers à étendre le crédit aux populations qui y ont le moins accès. Le groupe cible du programme est constitué par les jeunes ménages à faibles revenus (primo-accédants). Ils peuvent recevoir un prêt d'un montant maximal de 100 000 dollars néo-zélandais avec une quotité de financement de 100 %. Les emprunteurs bénéficient d'un service de conseil avant et après le prêt. Ces conseils en amont et en aval, qui garantissent que les emprunteurs sont bien conscients de

16. <http://www.nhg.nl/content/content.aspx?id=0&cid=8>.

ce qu'implique l'achat d'un logement, représentent l'une des grandes caractéristiques du programme, avec en outre la possibilité de mettre en place un soutien précoce si les emprunteurs ont du mal à rembourser le prêt (Clapham et Fitzgerald, 2004).

En Finlande, dans le cadre du Programme de garanties hypothécaires, alors que les prêts sont généralement limités à 70 % de la valeur du bien financé, les prêteurs peuvent accepter d'augmenter la quotité de financement à 85 % si l'ARA s'engage à couvrir une partie des pertes de l'institution financière en cas de défaillance. Lorsque l'acquéreur potentiel bénéficie d'une bonification d'intérêt, la garantie du prêt est gratuite; dans les autres cas, le demandeur du prêt peut obtenir cette garantie contre une prime de garantie de 2,5 % (Asselin *et al.*, 2002).

#### 3.5.5. *Bonifications d'intérêts*

L'une des aides à la personne les plus «populaires» est la bonification des intérêts, qui diminue les intérêts versés par l'emprunteur. Les programmes de bonification diffèrent en fonction des structures de financement. L'Etat peut verser un taux fixe ou une certaine proportion du taux au prêteur, ou fournir un soutien aux financements destinés aux crédits immobiliers (Hoek-Smit et Diamond, 2003).

Le Danemark dispose d'une procédure spéciale de soutien aux retraités propriétaires de leur logement: une allocation leur est accordée sous forme de prêt subventionné qui doit être remboursé lorsque la maison est vendue. La subvention reste cependant d'un montant modeste (Turner *et al.*, 1996).

Le plus souvent, les bonifications d'intérêts sont accordées sans conditions de ressources. Il en existe cependant une version sous conditions de ressources aux Etats-Unis, à une échelle restreinte: le «Programme d'aide à l'apport personnel/aux frais de clôture». Les personnes souhaitant acquérir pour la première fois un logement neuf ou ancien en passant par le Homebuyers Opportunity Program (HOP) peuvent emprunter jusqu'à 5 000 dollars à un taux d'intérêt de 3 %, somme à consacrer à l'apport personnel et aux frais de clôture. Ce prêt de second rang est remboursable en cinq ans. Il est réservé aux primo-accédants ou aux personnes n'ayant pas été propriétaires d'un logement au cours des trois dernières années. Les financements, limités, sont attribués selon la règle du premier arrivé, premier servi<sup>17</sup>.

17. [www.hud.gov/](http://www.hud.gov/).

En Norvège, il existe un système d'aide implicite, qui repose sur le fait que la Banque nationale norvégienne du logement ne calcule pas le taux d'intérêt des prêts hypothécaires en fonction du risque comme le font les banques classiques: elle accorde le même taux aux foyers à faibles revenus qu'aux foyers à revenus élevés. Ce taux d'intérêt est aligné sur les taux les plus intéressants offerts sur le marché privé. L'aide dite implicite correspond à la différence entre le taux d'intérêt de la Banque du logement et celui dont le ménage devrait s'acquitter s'il empruntait sur le marché privé.

En Grèce, des prêts sans intérêt sont offerts pour l'achèvement, l'agrandissement ou la réparation de logements anciens. Les prêts, financés par l'Organisation de logement des travailleurs, s'élèvent à 12 000 euros (plus 3 000 euros par enfant) en cas d'achèvement et 7 500 euros (plus 1 000 euros par enfant) en cas de réparations. Le prêt doit être remboursé en quinze ans (vingt ans dans les régions frontalières). En outre, les familles nombreuses (quatre enfants au moins, ou trois enfants au moins si l'un d'eux ou l'un des membres de la famille est handicapé) peuvent toucher un prêt sans intérêt pour acheter ou construire une maison (9 000 euros, plus 9 000 euros pour chaque enfant au-delà du cinquième). Ces prêts sont remboursables en vingt-cinq ans.

### 3.5.6. Exonérations fiscales

Les ménages propriétaires de leur logement bénéficient très souvent, traditionnellement, d'un régime fiscal favorable. Dans les pays développés, les aides de ce type (allègements fiscaux ou crédits d'impôt liés au remboursement de l'hypothèque, faible imposition des plus-values pour les propriétaires occupants, réduction ou absence d'impôt foncier) étaient par le passé accordées – et le sont toujours en partie – sans conditions de ressources ni limitation du public cible. Dans les années 1980 et 1990, la tendance a été à la réduction de ces dépenses<sup>18</sup> et à l'introduction d'un certain ciblage dans les systèmes d'abattements fiscaux (Turner *et al.*, 1996; Scanlon et Whitehead, 2004).

Ces mesures peuvent être ciblées au moyen d'un plafonnement des sommes déductibles ou en réservant l'aide aux primo-accédants.

En Finlande, le système général d'impôt sur le revenu réduit le coût effectif des prêts immobiliers en accordant à tous les propriétaires de logement ayant souscrit un emprunt des réductions d'impôt (et non des déductions sur le revenu imposable) égales à 29 % du montant des

---

18. En Allemagne, en France et au Royaume-Uni, les intérêts hypothécaires ne donnent pas droit à des déductions fiscales (BCE, 2004, p. 36).

intérêts hypothécaires (30 % pour les primo-accédants), jusqu'à un plafond déterminé par la taille du ménage. Les primo-accédants sont également exemptés de la taxe sur le transfert de propriété, qui s'élève normalement à 1,6 % du prix d'acquisition pour un logement acquis auprès d'un office de logement et à 4 % pour les transactions immobilières. Une personne propriétaire d'un logement depuis au moins deux ans peut le revendre sans taxe; si ce délai n'est pas écoulé, le vendeur doit s'acquitter d'une taxe sur les plus-values (actuellement fixée à 29 %) <sup>19</sup>.

En Allemagne, des abattements fiscaux ont été introduits en 1996 à l'attention des primo-accédants, permettant de déduire (jusqu'à un certain plafond) 6 % du prix d'achat ou de construction les quatre premières années et 5 % les quatre années suivantes. Les familles ayant des enfants ont droit à une déduction plus élevée.

### 3.5.7. Aide à l'acquisition du logement <sup>20</sup>

Certains programmes visent à aider les personnes à faibles revenus ou les primo-accédants à assumer les échéances liées à l'acquisition d'un logement. Aux Etats-Unis, le programme de bons de logement (*housing vouchers*) a été complété par une option permettant d'utiliser ces bons pour acquérir un logement. Aux termes de la Section 8 de la loi sur le développement social (Community Development Act), l'«option logement en propriété» autorise les agences de logement publiques à offrir aux familles éligibles acquérant un logement qu'elles occuperont elles-mêmes une aide similaire à celle dont bénéficient les locataires. Les agences de logement utilisent alors le bon de logement pour aider les primo-accédants éligibles à assumer, non leur loyer, mais les échéances mensuelles entraînées par l'achat du logement. L'option logement en propriété est un volet spécial du programme de bons de logement. Cela signifie que les agences de logement publiques peuvent proposer cette option, mais ne sont pas tenues de le faire; elles peuvent aussi choisir de limiter le nombre de bénéficiaires.

Aux Pays-Bas, le Fonds de garantie des logements en propriété est assuré par l'Etat et les municipalités en cas de pertes importantes. Afin de promouvoir le logement en propriété, une allocation mensuelle a été mise en place en 2001 à l'intention des propriétaires occupants remplissant

19. <http://www.environment.fi/default.asp?node=10794&lan=en> (date de téléchargement: mai 2005).

20. Nous traiterons des aides au logement dans le point suivant. Nous nous limitons ici aux aides relatives à l'achat de logement, c'est-à-dire aux aides aux personnes spécifiquement destinées à encourager l'accèsion à la propriété.

certaines conditions liées au revenu, au prix de la transaction et au montant des charges hypothécaires.

Au Royaume-Uni, plus de 300 000 personnes peuvent prétendre à une aide de l'Etat au remboursement de l'hypothèque dans le cadre d'un programme appelé Income Support for Mortgage Interest (ISMI)<sup>21</sup>. Devant les critiques auxquelles est confronté l'actuel système d'aides au logement, il a été proposé d'inclure les propriétaires démunis dans le programme d'aides. La moitié des ménages les plus pauvres sont propriétaires de leur logement. Par rapport aux locataires à faibles revenus, ils sont plus susceptibles d'exercer un emploi peu rémunéré ou d'être à la retraite et moins susceptibles d'être au chômage. Comme ils n'ont pas droit aux allocations de logement, ils peuvent se retrouver, malgré leur emploi, dans une situation financière pire que s'ils étaient au chômage (Kemp, Wilcox, Rhodes, 2002).

La Grèce attribue elle aussi des aides spéciales aux personnes remboursant un prêt immobilier (uniquement pour les emprunts souscrits auprès de l'Organisation de logement des travailleurs) si leurs échéances représentent plus de 20% de leur revenu mensuel, ou 10% à 15% pour les familles ayant des enfants (les décisions sont prises au cas par cas). Pour les familles ayant plus de quatre enfants, 50% de la dette due à l'organisation est effacée (dans le cas des maisons ou appartements proposés clés en main par l'organisation). Des conditions spéciales peuvent être définies pour les personnes qui perdent leur emploi après avoir signé un contrat avec l'organisation de logement.

### 3.5.8. Aide à l'acquisition de terrains et à l'autoconstruction

Le recours à des techniques informelles de politique foncière peut s'avérer utile pour améliorer l'accès des populations vulnérables au logement, comme nous avons pu l'observer dans certains pays d'Asie et d'Amérique du Sud. Ces dernières années, deux programmes – l'un au Pakistan, l'autre aux Philippines – ont été lancés pour explorer l'impact de structures «inspirées du marché noir» sur les dispositifs d'aide au logement. Ces programmes reposaient tous deux sur la légalisation de l'utilisation des terrains, mais différaient sur tous les autres aspects.

Ces deux programmes ont cependant leurs limites. Aux Philippines, le programme pourrait s'avérer peu durable en raison des coûts élevés de la bonification des intérêts. Au Pakistan, le programme a visé une population trop étroite – les plus démunis: cela a abouti à une stigmatisation

21. <http://www.themovechannel.com/howto/manage-money/protection-products/why-buy-ppi.asp>.

des nouveaux logements nés du programme, qui ne favorise pas la mixité sociale souhaitable et répandue dans les lotissements à bas coût plus anciens (Berner, 2001).

### 3.5.9. *Logements clés en main pour les personnes démunies*

Un programme spécifique existe en Grèce: l'Organisation de logement des travailleurs fait construire ou achète des maisons qu'elle attribue à certains ménages. Le public visé est constitué par les ménages démunis qui ne peuvent se permettre d'emprunter. Des seuils d'éligibilité sont fixés en fonction de la composition du foyer (cinq personnes dépendantes ou plus, enfants handicapés, orphelins, retraités souffrant de handicaps). Ces maisons se trouvent dans des lotissements aménagés par l'organisation de logement, et donc bien équipés en infrastructures. Autre particularité du programme, bien que les bénéficiaires jouissent de tous les droits dérivés de la propriété des maisons qui leur sont affectées, les travaux de rénovation restent à la charge de l'organisation de logement.

## **3.6. Les allocations de logement (aides à la personne)**

Les allocations de logement sont une somme en espèces versée aux ménages à faibles revenus pour leur permettre de bénéficier d'un logement de qualité supérieure à celle qu'ils auraient pu s'offrir sans cette aide.

Les allocations de logement sont une longue tradition en Europe. En Scandinavie, ces allocations font partie intégrante de la politique du logement depuis les années 1940. Presque tous les pays membres de l'UE appliquent une certaine forme d'allocations de logement (la Belgique, le Luxembourg et le Portugal constituant les exceptions).

De nombreuses méthodes ont été appliquées depuis le début des années 1970 dans les différents systèmes de logement européens, avec un basculement des aides à la pierre vers les aides à la personne. Le but de cette nouvelle orientation était de renforcer le contrôle du public cible (Stephens, 2004). A la grande diversité des programmes mis en place par les Etats correspond une grande diversité des modes d'occupation encouragés, des groupes cibles et des profils des ménages concernés. L'évolution des types de programmes, leurs effets et l'évaluation de leur efficacité ont fait l'objet de plusieurs analyses approfondies (par exemple Howenstine,

1986; Priemus, 2000; Ditch *et al.*, 2001; Fallis, dans les années 1990) ainsi que de conférences spécialisées (par exemple Bradshaw et Finch, 2003; Nordvik et Åhrén, 2004; Stephens, 2004). Les thèmes les plus débattus sont, entre autres, les effets comparés des divers programmes d'allocations de logement et les aspects techniques de leur mise en place.

Le poids des allocations de logement varie d'un pays à l'autre. En Suède et en Finlande, elles représentaient environ 50 % de l'aide totale au logement (avantages fiscaux compris) en 2002 (Åhrén, 2004). En Suède, en Finlande et au Danemark, environ 20 % des ménages touchaient des allocations de logement en 2002 (*ibid.*).

Ces chiffres sont à opposer, par exemple, à la couverture par les allocations de logement dans les pays de l'Europe centrale et orientale autour des années 2002-2003. En République tchèque, 7,1 % des ménages touchaient des allocations de logement. Ce chiffre était de 7,3 % en Hongrie, 7 % en Pologne, 3,45 % en Slovaquie et 0,5 % en Slovénie (Hegedüs et Teller, 2005). «Cependant, il convient de souligner que les systèmes d'allocations de logement sont en train de changer et sont "sous pression" dans presque tous les pays en transition. Par exemple, la réglementation relative aux loyers fait l'objet de critiques constantes en République tchèque et en Slovénie, et toute modification du contrôle des loyers pourrait avoir un impact significatif sur les allocations de logement» (Hegedüs et Teller, 2005).

Les allocations de logement comptent parmi les plus importantes des aides à la personne. Cependant, comme les autres dispositifs, elles doivent être envisagées dans le contexte du système de logement et d'aide sociale du pays. Les allocations de logement sont l'un des «rouages» du système d'indemnités sociales. Les analyses distinguent trois grandes approches des allocations de logement (Kemp, 1990,1997; Ditch *et al.*, 2001; Hulse, 2002):

- aide sociale: les dépenses de logement sont intégrées dans le calcul déterminant l'ampleur des transferts sociaux;
- indemnité séparée s'ajoutant aux programmes généraux de compléments de ressources;
- indemnité de logement (allocation) attribuée en dehors des autres programmes de compléments de ressources.

Hulse (2002), dans son analyse des systèmes d'allocations de logement dans cinq pays<sup>22</sup>, conclut que les allocations de logement en Ontario (Canada) appartiennent au premier groupe (modèle du transfert social), au deuxième en Australie et en Nouvelle-Zélande (modèle du complément de ressources), et que le programme américain de bons de logement relève du troisième groupe (modèle de l'aide au logement).

Les allocations de logement visent le plus souvent les locataires, même s'il arrive (comme aux États-Unis) que les propriétaires occupants soient aussi éligibles<sup>23</sup>. Nous limiterons cette partie de notre étude aux allocations de logement dans le secteur locatif.

Une ligne de partage essentielle traverse la grande diversité des systèmes d'allocations de logement: la définition du public «habilité» à recevoir l'aide. Dans la plupart des pays européens, l'aide au loyer est un «droit» des locataires, tandis qu'aux États-Unis les agences de logement publiques attribuent un nombre limité d'allocations à partir d'une liste d'attente (Priemus, 2000). Le programme américain de bons de logement est un programme fermé, tandis que la plupart des programmes européens sont des programmes ouverts<sup>24</sup>.

Bien que la plupart des pays tendent à donner de plus en plus de poids aux aides à la personne, les solutions techniques adoptées pour mettre en place les allocations de logement sont loin d'être identiques.

### 3.6.1. Formules

Les programmes d'allocations de logement diffèrent en fonction de la formule sur laquelle ils se fondent. Les analyses en distinguent deux grands types: 1. la compensation des écarts de coûts; 2. la formule du revenu résiduel (Kemp, 1990, 1997; Stephens et Steen, 2004). Toutes deux reposent sur la reconnaissance du fait que les coûts de logement (le plus souvent, les dépenses de loyer) représentent pour les populations à faibles revenus une charge qui devrait être atténuée. Cependant, la formule de la compensation des écarts de coûts (appliquée par exemple aux Pays-Bas),

22. Ces pays sont représentatifs des «régimes d'aide sociale libérale» (Esping-Andersen, 1999), qui peuvent être caractérisés par une définition étroite des responsabilités sociales et une préférence pour les solutions issues du marché privé (Hulse, 2002).

23. En Allemagne, Nouvelle-Zélande, Suède et France par exemple, les propriétaires peuvent recevoir des allocations de logement sous différentes conditions.

24. Cependant, les programmes ouverts peuvent être limités jusqu'à devenir de généreux programmes fermés.

la plus répandue, part de l'idée qu'après une contribution minimale socialement acceptée aux frais de logement, les coûts restants ou une certaine part de ces coûts devraient être assumés par l'Etat. La formule du revenu résiduel (appliquée par exemple au Royaume-Uni) envisage la question de l'abordabilité sous un autre angle: elle fixe le montant minimal dont un ménage devrait disposer après avoir réglé tous ses frais de logement, et l'Etat complète le revenu restant des bénéficiaires jusqu'à atteindre cette somme. En théorie, cette seconde formule permet de mieux viser les populations à faibles revenus et de leur assurer davantage de sécurité, tandis que la première permet de répartir l'aide de façon plus égale entre les différentes tranches de revenus, insistant donc davantage sur la notion d'abordabilité des logements.

En Australie, l'aide aux loyers dans le secteur privé obéit à la formule de la compensation des écarts de coûts. Au-dessus du seuil minimal, l'allocation couvre 75 % du loyer; elle est cependant limitée à un certain montant. Il en résulte une couverture maximale de 35 % à 45 % du loyer en fonction de la composition du ménage. Au Canada, l'aide au loyer dans le secteur privé couvre tout le loyer, mais les critères d'éligibilité sont très stricts. La situation variant selon les provinces, l'allocation couvre entre 65 % et 70 % du loyer moyen sur le marché. En France, la part du loyer couverte varie beaucoup, puisque son calcul tient compte du montant du loyer, des revenus et de la composition du ménage. Le programme d'allocations de logement néerlandais fonctionne selon le principe de la compensation des écarts de coûts et regroupe les loyers en trois tranches, selon leur montant. Les loyers inférieurs ou égaux au loyer minimal défini sont entièrement couverts, les deux autres tranches sont couvertes à 50 % et 25 %. La plupart des ménages peuvent prétendre à une couverture à 75 %. La Suède applique également la compensation des écarts de coûts et définit deux tranches: 75 % et 50 % (Ditch *et al.*, 2001).

### 3.6.2. Critères d'éligibilité: le ciblage

Les programmes d'allocations de logement diffèrent également en fonction des ménages éligibles. Aux Etats-Unis et en Australie, par exemple, seuls les locataires de logements privés ont droit aux allocations de logement, tandis que le Royaume-Uni a mis en place des programmes différents à l'intention des locataires des secteurs public et privé. En Allemagne, Nouvelle-Zélande, Suède et France, les propriétaires peuvent prétendre à une allocation de logement; cependant, en Allemagne et en Irlande, le soutien à ce groupe cible est beaucoup moins important que

pour les locataires (alors que 40 % des locataires en Allemagne et 10 % en Irlande touchent une aide, moins de 1 % des propriétaires occupants sont concernés par ces programmes). En Autriche, le programme d'aides au logement est destiné au secteur locatif privé.

Dans tous les cas, le ciblage repose sur un examen des revenus et, parfois, sur des critères supplémentaires le rendant plus précis, comme le type de famille, le statut de retraité ou la vulnérabilité. Selon la définition du groupe cible, la part de population couverte par les allocations de logement peut être très réduite; en Norvège, 6 % des ménages reçoivent des allocations de logement alors qu'ils seraient beaucoup plus nombreux à y avoir droit si les critères s'en tenaient au rapport entre les dépenses de logement et les ressources.

Dans la pratique, on observe certains critères typiques d'attribution des allocations de logement:

- programmes limités au secteur locatif privé (où le contrôle des loyers dans le secteur social entraîne des loyers peu élevés, par exemple en Australie);
- ménages vivant dans des zones de catastrophes naturelles;
- programme réservé aux ménages déjà bénéficiaires d'autres indemnités (comme pour l'un des types d'allocations en Allemagne);
- programmes destinés aux anciens combattants (comme en Russie) ou aux étudiants locataires (certaines villes de Hongrie);
- allocation réservée:
  - aux personnes âgées ou à la retraite (certaines parties du Canada);
  - aux ménages d'une certaine tranche d'âge et ayant des enfants (personnes de 29 à 65 ans, en Suède);
  - aux personnes au chômage (Irlande, Royaume-Uni).

Le ciblage reposant sur un examen des revenus, les Etats ont mis au point toute une série d'outils permettant de réaliser cette étude. L'un des procédés courants consiste à retenir les ménages dont les revenus correspondent aux 10 % de revenus les plus bas ou représentent moins de 50 % ou 60 % du revenu médian ou moyen de la zone considérée. Certains pays partent également de catégories de revenus communément utilisées.

Alors que le premier type de calcul reflète mieux les changements de niveaux de revenus dans la société, le second repose sur une définition de la pauvreté selon laquelle les populations les plus défavorisées peuvent être caractérisées par certains montants fixes. Un exemple venu d'Amérique latine montre que l'éligibilité peut reposer sur un critère plus complexe: la classification de l'ensemble de la société, qui comprend notamment la situation au regard du logement (les classes de logement, en Colombie). Cette grande diversité de modes de calcul explique la forte variation du pourcentage de la population couverte par les programmes d'allocations de logement selon les pays.

Au Danemark, plus de 50 % des locataires touchent des allocations de logement et les programmes d'aide au logement absorbent 55 % du total des aides directes inscrites au budget (1997). Les critères d'éligibilité et de revenus pour l'octroi des allocations de logement ont été resserrés à l'automne 1998 afin de réduire les dépenses publiques (Enberg, 2000). En France, presque 50 % des locataires touchent des allocations de logement (Taffin, 2003). Au Royaume-Uni, l'allocation est perçue par environ deux tiers des locataires et c'est dans ce pays que le montant moyen de l'allocation par habitant est le plus élevé. En Finlande, 21 % des ménages bénéficient du programme d'aide au logement et l'ensemble des aides à la personne<sup>25</sup> représente 80 % du budget total consacré au logement (Asselin *et al.*, 2002). Les locataires britanniques du secteur social sont plus nombreux que dans les autres pays à dépendre des allocations de logement (presque 66 %) (Stephens, Burns et MacKay, 2002).

### 3.6.3. *Incitation à «négocier» et impact sur l'augmentation des loyers*

Le système américain d'aide au logement, qui favorise certains types de consommation relative au logement (en location comme en propriété), consiste en une allocation limitée (Priemus, 2000); cette dernière, quoique analogue aux réductions de loyer et aux allocations fondées sur les dépenses en matière de logement, n'est toutefois liée directement ni aux prestataires (bailleurs ou associations spécialisées), ni aux services publics.

Les aides «en espèces» devant être dépensées dans le secteur du logement (comme les bons) laissent une grande latitude aux consommateurs

---

25. C'est-à-dire non seulement les allocations de logement, mais aussi les réductions d'impôt.

dans le choix des prestataires (choix du bailleur, dans le cas des bons de logement américains). Ils alimentent donc la concurrence du côté de l'offre et contribuent moins à distordre le marché. Les systèmes qui tiennent compte de la dépense effective et versent une compensation peuvent avoir une influence sur la consommation et entraîner des pressions à la hausse, par exemple sur les loyers. Ces inconvénients peuvent être limités grâce à un ciblage bien conçu.

L'incitation à négocier est l'une des questions les plus débattues concernant la conception des allocations de logement. Certains programmes (comme la Section 8, aux États-Unis) incitent les locataires à négocier leur loyer ou à rechercher le loyer le plus intéressant, tandis que d'autres rendent cette négociation impossible (comme aux Pays-Bas, voir Priemus, 2000). Les critiques avancent que l'absence d'incitation à négocier, comme dans le cas des allocations de logement britanniques, encourage la surconsommation, puisqu'il est courant que l'allocation couvre 100% du loyer maximal défini. Ces pressions à la hausse sur les dépenses de loyer ne peuvent être limitées que par un mécanisme administratif complexe (Kemp, 1997). Cependant, la recherche n'a pas encore fourni de preuves claires selon lesquelles les allocations de logement entraîneraient une augmentation des loyers (Hulse, 2002). L'effet de ces allocations sur le niveau des loyers dépend très fortement de la structure du marché du logement ainsi que de l'ampleur et de la concentration régionale des programmes.

#### 3.6.4. Normes minimales

Dans la plupart des cas, afin d'écartier de l'aide les habitations ne répondant pas aux normes, le logement doit correspondre à des critères de qualité minimale. Aux États-Unis, seuls les ménages choisissant un logement d'un standard approprié peuvent toucher un bon de logement. Le but de ces normes est d'encourager les locataires à quitter une habitation de qualité médiocre pour emménager dans un logement de meilleure qualité au loyer plus élevé, mais subventionné. Certaines améliorations de la qualité de l'habitat peuvent en effet être observées lorsque les programmes imposent des normes; en revanche, il est évident que ces restrictions peuvent fortement entraver l'accès aux programmes pour certaines populations, comme les personnes très démunies, les minorités ethniques ou les personnes âgées. Certains programmes ne fixent pas de normes minimales, partant de l'idée qu'elles pourraient exclure les ménages qui ont justement le plus besoin d'aide: c'est le cas en Finlande.

La Suède, par exemple, a supprimé les normes minimales, jugées non nécessaires en raison de la bonne qualité générale du parc immobilier.

Par ailleurs, il arrive que le programme fixe non une norme minimale, mais le niveau maximal de la consommation pouvant être subventionnée. Dans les programmes les plus récents, les ménages au niveau de consommation plus élevé ne sont pas exclus de l'aide, mais leurs dépenses de logement ne sont couvertes que jusqu'au niveau maximal défini. Les ménages paient donc la différence entre la dépense standard et leur dépense réelle. Ce modèle est plus progressiste, puisqu'il permet aux ménages de choisir des logements au loyer supérieur au niveau maximal et donc d'inclure des appartements de qualité élevée dans les programmes de logement social.

### 3.6.5. *L'enfermement dans la pauvreté*

Le phénomène d'enfermement dans la pauvreté constitue l'une des caractéristiques des systèmes d'aide nationaux. Puisque le plus souvent, pour mieux délimiter le public cible, le droit à l'aide est défini en fonction des ressources, seuls les ménages les plus démunis ont accès aux programmes d'aides. Dans les zones rurales, où les revenus peuvent être extrêmement faibles, les bénéficiaires sont encouragés à compter sur les allocations comme source permanente de revenus: ils n'ont pas la motivation nécessaire pour chercher un emploi, lequel leur assurerait des revenus plus élevés, mais moins sûrs. Le travail au noir constitue un autre facteur dissuadant les ménages de renoncer aux aides qui leur sont accordées au regard de leur revenu officiel.

L'une des conséquences négatives des aides à la personne est qu'elles peuvent dissuader les ménages à faibles revenus de travailler davantage. Lorsque les bénéficiaires des allocations de logement travaillent davantage, et donc accroissent les revenus du ménage, ils voient leur allocation diminuer. Au Royaume-Uni, tous les bénéficiaires sont entièrement mis à l'abri d'une augmentation de loyer. En outre, le montant de l'aide chute très vite à mesure que les revenus augmentent, prenant les bénéficiaires au piège: ils n'ont pas intérêt à chercher à gagner plus (Murray, 1994; Schroder, 2002). D'autres analyses ont montré que le niveau élevé de la dépendance aux allocations de logement et des dépenses consacrées à ces allocations en Grande-Bretagne est attribuable à une forte concentration des ménages les plus pauvres dans le logement social, à une forte polarisation du marché du travail et au manque de générosité du système de sécurité sociale (Stephens, 2004).

Les chercheurs s'interrogent cependant sur l'importance réelle, dans la pratique, de l'«enfermement dans la pauvreté» qu'entraîneraient les programmes d'aide au logement. La Grande-Bretagne est un exemple extrême: dans de nombreux cas, le rapport entre l'augmentation des revenus et la diminution de l'aide est de 100%. Dans la plupart des pays, ce pourcentage est inférieur; néanmoins, il faut ici prendre en compte toutes les répercussions de l'augmentation des revenus, c'est-à-dire additionner les effets de cette hausse sur les différents transferts calculés en fonction du revenu ainsi que sur l'imposition marginale. Dans certaines circonstances, on pourrait très bien aboutir à un rapport supérieur à 100%.

### 3.6.6. *Aides au logement et ségrégation sociale*

Les allocations de logement peuvent atténuer aussi bien que renforcer la ségrégation par l'habitat. D'une part, les ménages bénéficiaires peuvent emménager dans un logement qui aurait été au-dessus de leurs moyens en l'absence d'allocation. Ils ont donc davantage de choix, ce qui entraîne probablement une meilleure répartition des ménages dans les différentes zones résidentielles. D'autre part, le système d'aides peut renforcer la ségrégation, par exemple lorsque seule une faible part des logements peut faire l'objet d'une allocation. Dans ce cas, les ménages bénéficiaires se voient attribuer ces logements, quitte à devoir déménager pour pouvoir toucher l'aide.

### 3.6.7. *Financement des aides*

Les programmes d'allocations de logement représentent une part importante du budget. Le plus souvent, leur montant est calculé dans le cadre des programmes d'aide sociale. Du point de vue des cycles économiques, les ralentissements de l'économie s'accompagnent d'une plus forte pression sur les allocations de logement, phénomène observé notamment en Suède (Turner, 1997).

Hulse (2001) présente ainsi le coût des programmes d'allocations de logement au Canada, aux Etats-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande:

«Au Canada, la composante habitat des programmes d'aide sociale a été estimée en 1993 à 5,2 milliards de dollars canadiens, soit 35% des dépenses totales consacrées par les provinces à leurs programmes d'aide sociale; dans des études plus récentes, cette estimation va

jusqu'à 50%. Aux Etats-Unis, il a été estimé en 1997 qu'environ 30 % des dépenses publiques d'aide sociale étaient consacrées à des allocations de logement, soit environ 6,5 milliards de dollars des Etats-Unis. En Australie, les dépenses consacrées à l'aide au loyer étaient de 1,54 milliard de dollars australiens en 1999-2000; enfin, en 1998-1999, la Nouvelle-Zélande a consacré 0,83 milliard de dollars néo-zélandais à son complément logement.»

Bien que les évolutions du nombre des demandeurs d'allocations de logement ne présentent pas de tendance commune dans les années 1990, on constate une augmentation des coûts réels au cours de cette période dans tous les pays où des chiffres sont disponibles (Stephens, Burns et MacKay, 2002).

La Suède est le seul pays ayant réussi à réduire de façon significative ses dépenses d'allocations de logement; en 1999, ces dernières étaient presque revenues à leur niveau de 1990. Cette réduction s'explique en partie par la baisse du chômage, mais aussi par le fait que les personnes sans enfants âgées de 29 à 65 ans ont été exclues du dispositif. Pour ces personnes, la protection est à rechercher du côté de l'aide sociale. Le principal facteur expliquant cette réduction des dépenses publiques est la modification du régime des allocations de logement, décidée dans le but d'endiguer la forte augmentation des dépenses au cours des années 1990 (Familjeutredningen, 2001).

Bien que l'un des premiers objectifs de l'abandon des aides à la pierre au profit des aides à la personne ait été de contourner les contraintes budgétaires entraînées par le premier système, les équilibres budgétaires nationaux montrent très clairement qu'il reste encore beaucoup à faire pour y parvenir (Hulse, 2001).

### 3.6.8. *Gestion administrative des aides*

La gestion des allocations de logement pose davantage de difficultés que celle des autres aides.

La complexité de la mise en place des programmes a une incidence sur les coûts administratifs. Cependant, la présence d'une administration bien coordonnée permet de mieux contrôler la rentabilité des mesures d'aides au logement, et donc d'y apporter plus facilement des modifications. La

complexité de l'examen des revenus des demandeurs, le réexamen de leur éligibilité et l'application de normes minimales peuvent entraîner une hausse des frais administratifs. L'administration du programme change également en fonction du public bénéficiaire. Le plus souvent, les allocations de logement sont versées aux locataires, qui versent ensuite leur loyer au bailleur; dans certains systèmes, cependant, l'allocation est directement versée au bailleur (comme en Grande-Bretagne).

En outre, l'attribution des allocations de logement doit être transparente, afin d'assurer aux ménages éligibles l'égalité d'accès à l'aide.

La mise en place administrative des programmes d'allocations de logement dépend beaucoup des caractéristiques de l'allocation, mais aussi de la structure administrative de l'Etat. Dans les pays décentralisés, où la gestion des allocations de logement est déléguée aux collectivités locales ou régionales, ces dernières se chargent d'une partie des tâches administratives.

Le tableau ci-dessous illustre la diversité des cadres administratifs dans plusieurs pays.

<b>Pays</b>	<b>Echelon administratif en charge des programmes d'aides au logement</b>
Allemagne	Programme fédéral administré par les municipalités pour le compte des Länder.
Australie	Etat fédéral.
Canada	Gouvernements des provinces, avec une aide de l'Etat fédéral.
Etats-Unis	Collectivités locales, en conformité avec les réglementations fédérales.
France	Etat.
Grande-Bretagne	Collectivités locales, avec financement de l'Etat.
Irlande	Bureaux régionaux de la Santé.
Nouvelle-Zélande	Etat.
Pays-Bas	Etat.
Suède	Etat.
Source: Ditch <i>et al.</i> , 2001.	

Dans les systèmes appliquant partout les mêmes normes, l'Etat met en œuvre ses programmes d'aides à travers ses organes décentralisés (Allemagne, France). Les programmes peuvent également présenter un caractère mixte: dans certains cas, l'Etat fournit le cadre juridique général du programme d'aides, mais y contribue aussi financièrement (Canada, Royaume-Uni, Etats-Unis). Lorsque des organismes à but non lucratif participent à la mise en œuvre des programmes, les différents niveaux peuvent assumer de plus larges responsabilités. Au Royaume-Uni, par exemple, les bailleurs sociaux conventionnés sont tenus d'attribuer au moins la moitié de leur parc aux demandeurs figurant sur les listes d'attente de la collectivité locale concernée; dans le même temps, en accord avec la raison d'être des organismes de bailleurs sociaux, ces derniers doivent louer en priorité aux populations communément définies comme vulnérables (personnes handicapées, personnes âgées et minorités ethniques). En France, les domaines de compétence locaux varient selon les régions et les associations de logement social reçoivent d'importants financements de l'Etat.

### 3.6.9. *Aides à la pierre ou à la personne?*

Par rapport aux aides à la pierre, les aides à la personne présentent les avantages suivants:

- elles sont mieux ciblées, puisqu'elles sont (plus ou moins) directement liées au revenu et autres caractéristiques du ménage concerné;
- elles sont plus flexibles: elles peuvent augmenter ou diminuer en fonction de l'évolution des revenus ou de la taille de la famille, aidant notamment à amortir l'impact des crises économiques sur les bénéficiaires.

Les aides à la personne présentent aussi quelques inconvénients:

- elles exercent une pression anticyclique sur le budget: le nombre de bénéficiaires et le montant moyen des allocations augmentent dans les périodes de repli économique. Les tentatives de restriction du programme aboutissent à rendre insolvables les locataires les plus pauvres. C'est le «côté sombre» de la flexibilité des aides;
- elles peuvent entraîner un «enfermement dans la pauvreté» quand elles compensent trop généreusement la baisse de revenus liée au chômage;
- elles peuvent aussi entraîner une augmentation des loyers lorsqu'elles sont utilisées dans le secteur privé (libre) (de la même façon que les incitations destinées aux investisseurs peuvent avoir un impact sur les prix de l'immobilier). Ce phénomène ne se produit pas lorsque les loyers sont strictement contrôlés, ce qui est normalement le cas dans

le secteur social; il ne devrait pas non plus se produire lorsque les ménages bénéficiant des aides ne représentent qu'une faible part de la demande. A l'inverse, lorsque les locataires éligibles sont nombreux, l'introduction ou l'augmentation des aides peut entraîner une augmentation des loyers (comme cela a été le cas pour les étudiants en France en 1993)<sup>26</sup>;

- leur administration est complexe, puisqu'elle exige des informations précises et mises à jour sur les revenus et la composition des foyers;
- elles n'ont qu'un impact limité sur la quantité et la qualité des constructions de logements pour les ménages à revenus modérés. Elles sont en effet étroitement liées au niveau de ressources, et non en priorité aux besoins en logement.

Les aides aux investisseurs, quant à elles, sont souvent assez mal ciblées, puisqu'elles rendent difficile la définition du public éligible et des bénéficiaires prioritaires:

- une cible trop large peut aboutir à ce que les allocations soient versées à vie (on applique rarement un loyer complémentaire);
- une cible trop étroite risque de transformer les logements subventionnés en ghettos.

Le principal avantage des aides à la pierre est qu'elles sont plus efficaces pour accroître l'offre de logements abordables, en général, et de logements destinés à certains groupes (réfugiés, personnes handicapées...) en particulier. Elles peuvent également être utilisées comme un instrument anticyclique, pour relancer l'économie, ou au contraire être réduites en cas de restrictions budgétaires ou de baisse des besoins en logement.

Pour un pays envisageant de mettre en place des allocations de logement, le moment opportun tiendra probablement beaucoup au niveau général des besoins en logement et à l'ampleur de ces besoins chez les ménages à faibles revenus. Les autres facteurs sont l'aptitude des bailleurs sociaux à autofinancer leur production (proportion du parc amorti) et la libéralisation des loyers privés (la prise en charge étant alors transférée des bailleurs vers l'Etat).

Beaucoup de pays utilisent dans des proportions variables à la fois des allocations de logement et des aides à la pierre, mais la tendance générale est en faveur des premières, car les besoins en logements sont en général moins prégnants qu'au cours des dernières décennies et ce type d'aides présente des avantages techniques.

26. Laferrère et Leblanc, 2004.

Le logement locatif social peut-il se passer d'aides à la pierre? Puisque les allocations de logement ont plus d'avantages que d'inconvénients, pourquoi ne pas s'en tenir à elles chaque fois que possible? On pourrait estimer qu'avec une combinaison d'allocations versées aux locataires, d'incitations fiscales et de garanties aux investisseurs en cas de défaillance des locataires les investisseurs privés devraient être en mesure de fournir des logements locatifs à tous les publics.

Cependant, les économies de marché les plus développées continuent à appliquer certaines formes d'aides à la pierre dans le secteur locatif social (parfois d'un volume très réduit, comme aux Pays-Bas ou en Espagne) aux côtés du recours plus généralisé aux allocations de logement.

		<b>Aides à la pierre</b>	
		Non ou très peu	Oui
Allocations de logement	Oui	Canada*, Pays-Bas, Espagne, Etats-Unis	Autres pays de l'UE (à 15), Australie, Japon
	Non	Grèce	Belgique, Luxembourg, Portugal

\* Aucune au niveau fédéral; varie selon les provinces.

De fait, les investisseurs privés fournissent souvent très peu de logements en location et ces logements sont non seulement concentrés dans le haut de gamme, mais aussi très volatils: les investisseurs privés préfèrent investir dans l'immobilier commercial, plus rentable et plus facile à gérer que le logement. Les particuliers hésitent souvent à investir dans des zones de faible valeur, à accepter des engagements à long terme ou à prendre pour locataires des personnes qu'ils ne peuvent choisir eux-mêmes ou qui appartiennent à un groupe social différent. Exemple rare, en Allemagne, beaucoup de bailleurs du secteur locatif social sont des particuliers; mais la taille de ce secteur est en diminution rapide, tout comme la durée des contrats.

En définitive, le choix entre aides à la pierre ou à la personne n'est pas seulement un choix technique: il comporte une importante dimension politique. Dans de nombreux pays, depuis des décennies, les aides à la pierre ne sont versées que par des institutions spécifiques, puisqu'un accord spécial est nécessaire pour y avoir droit. Ces institutions représentent une force politique, en particulier lorsque ce sont des organismes publics locaux ou des organisations fortement liées aux pouvoirs locaux. Il est donc beaucoup plus difficile de modifier un système existant que d'en créer un nouveau (Taffin, 2005).

### **3.7. Nouvelles orientations du logement social dans les pays en transition**

La transition des années 1989-1990 a entraîné un changement de structure politique et la mise en place de régimes démocratiques, et à l'introduction d'un mécanisme de marché. Cependant, ce passage à un système de logement fondé sur le marché s'est effectué selon des modalités et à des «vitesses» différentes, donnant naissance à plusieurs sous-modèles. Les différences s'expliquent en partie par des facteurs exogènes, comme la solidité des institutions démocratiques, les changements structurels, etc., mais aussi par un facteur endogène, à savoir l'héritage institutionnel et juridique du système de logement socialiste.

Même les pays dont les stratégies de transition ont été plutôt couronnées de succès (Hongrie, République tchèque, Pologne) ont remis à plus tard les modifications structurelles des services publics, comme la santé, l'éducation et le secteur social, pour se concentrer sur le secteur productif et financier. Le logement était à mi-chemin: tandis qu'aucun obstacle majeur ne s'opposait à un changement en profondeur dans certains secteurs (industrie du bâtiment, matériaux de construction), le risque d'engendrer des conflits sociaux rendait impossible l'introduction des mécanismes de marché (libéralisation des prix, etc.) dans les services liés au logement (eau, chauffage, etc.). L'organisation future des systèmes de logement des pays en transition dépendra des options institutionnelles et politiques qui seront retenues en fonction des contraintes structurelles (pression budgétaire, nouveau système politique, privatisation de l'économie, réforme du secteur public, etc.).

Dans les pays en transition, la récession économique a entraîné dans les années 1990 un appauvrissement de la population. La baisse du PIB et du revenu réel s'est accompagnée d'un accroissement des inégalités de revenus. Le besoin en logement social, recouvrant à la fois le besoin en accès au logement et en aide au paiement des services, a augmenté.

Devant la pression budgétaire liée à la récession, les gouvernements des pays en transition se sont «retirés du secteur du logement», en supprimant ou en réduisant les programmes d'aides et en diminuant les interventions directes de l'Etat dans ce secteur. Ce mouvement s'est accompagné d'une décentralisation, puisque les pouvoirs locaux se sont vu confier la plus grande part du parc immobilier public ainsi que la gestion du processus de privatisation<sup>27</sup>. Le nombre de logements publics a été diminué jusqu'à ne plus représenter aujourd'hui que 5 % à 10 % du parc. Certains pays, comme la Pologne, la République tchèque ou la Lettonie, présentent un

27. Sauf en Serbie ou en Albanie, où la privatisation a été menée par l'Etat.

taux de privatisation plus faible: les logements publics y représentent encore 25 % à 30 % du parc; cependant, ils n'ont pas su apporter les changements structurels nécessaires (les locataires, dans la plupart des cas, ont toujours le droit de «vendre» ou de sous-louer leur logement, ce qui illustre le manque de changements structurels dans le secteur public).

La politique du logement s'est trouvée confrontée à un énorme problème d'abordabilité. Dans la plupart des cas, le coût réel des services liés au logement a augmenté, mais de façon inégale. Ce sont les coûts de l'énergie et des matériaux de construction qui ont le plus augmenté, les autres coûts – avant tout ceux des services fournis au niveau local – ne tardant pas à suivre cette tendance. Le prix des services liés au logement a augmenté dans une période de déclin économique, provoquant une accumulation d'arriérés.

Le parc de logements était déjà détérioré au début de la transition en raison, d'une part, de la médiocrité des techniques de construction et d'entretien employées et, d'autre part, du sous-investissement dans le logement avant la transition. Le nombre actuel de constructions nouvelles ne représente plus que 30 % à 50 % des volumes construits dans les années 1990; aujourd'hui, même les pays aux PIB les plus élevés de la région, comme la Slovénie, la Pologne, la République tchèque ou la Hongrie, n'ont toujours pas rattrapé le niveau des années 1980. Les grands ensembles représentent une part plus importante des logements qu'en Europe occidentale: dans les pays d'Europe centrale et orientale, 20 % à 35 % de la population vit dans des grands ensembles (Murie *et al.*, 2003). Cela signifie que le paysage urbain peut être fortement dominé par ce type de constructions. Les grands ensembles de la région sont d'une qualité technique très variable, et l'étaient déjà au moment de leur construction. Leur détérioration s'est accentuée après la transition, à mesure que l'Etat se retirait du secteur du logement. Outre ce problème de détérioration, d'autres facteurs ont joué un rôle important: très faible efficacité économique du parc de logements due à une mauvaise planification urbaine, énormes problèmes d'énergie liés à la médiocrité des techniques de construction employées et manque de rationalité dans l'organisation des services (eau, mise à l'égout, transports, etc.). L'état du parc s'est encore aggravé au cours des dix dernières années, en raison de lacunes institutionnelles, juridiques et économiques que nous aborderons plus loin.

Cette gestion médiocre des immeubles d'habitation tient à la fois à un manque d'incitations à l'intention des ménages et à une exploitation insuffisante de la richesse que représente le logement. Le sous-développement du marché du logement, la méfiance envers les institutions et le cadre juridique incertain rendent difficile l'exploitation du potentiel économique

et financier du patrimoine immobilier. Cependant, même lorsque les ménages sont encouragés à tirer parti de la valeur du patrimoine immobilier, l'absence d'intermédiaires efficaces (copropriétés, coopératives, associations, etc.) rend cette démarche impossible (Hegedüs et Teller, 2003).

A la fin des années 1990, les gouvernements ont compris que le manque de logement social posait un énorme problème politique. Le logement social est un élément important des systèmes de logement européens. L'absence du secteur du logement social a été considéré comme une entrave à la réussite des stratégies d'adhésion. Les gouvernements ont donc décidé d'agir, soutenus par une évolution positive du contexte macroéconomique. La Slovaquie, la Roumanie, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque ont lancé des programmes de revitalisation du secteur du logement social et de soutien à l'offre de logements abordables. Ces programmes ont créé de nouvelles aides, destinées à la fois au secteur locatif public et aux logements en propriété. Ces pays ont généralement consacré 0,8 à 1,2 % de leur PIB au logement, aides budgétaires et hors budget comprises.

Les programmes de logement social des pays en transition recouvrent trois types d'interventions. Il s'agit premièrement des allocations de logement, qui visent à aider les ménages à régler leurs frais de logement (fonctionnement et entretien). Le deuxième axe est la revitalisation du secteur locatif et le troisième, le soutien à l'investissement dans le logement en propriété<sup>28</sup>. La question de savoir quel type de logement social était le plus souhaitable a fait l'objet de nombreux débats. Le soutien au secteur privé, bien que politiquement mieux accepté, semblait très coûteux et moins ciblé que le recours au secteur locatif social. L'opinion générale est que les pays en transition ont besoin d'un secteur locatif substantiel, non seulement à des fins sociales, mais aussi pour faciliter la mobilité sur le marché du travail.

### 3.7.1. *Allocations de logement et soutien aux ménages démunis*

L'Etat doit mettre en place une politique à même de répondre aux problèmes d'abordabilité pour les populations à faibles revenus. Parmi les réponses apportées à ce problème, on peut distinguer quatre stratégies: 1. les aides à la pierre, qui diminuent le prix des services ou de l'investissement; 2. la modification des tarifs des services publics dans le but de soutenir certains consommateurs; 3. le ciblage des aides vers les ménages nécessiteux; 4. la rationalisation des services offerts aux usagers, qui a un impact à long terme puisqu'elle atténue le coût des services publics.

---

28. Ici, les aides peuvent être destinées à l'achat ou la rénovation d'un logement ancien, ou à la construction d'un logement neuf.

Pour résoudre le problème de l'abordabilité, un système efficace d'allocations de logement doit être introduit parallèlement à la rationalisation des prestations et des stratégies mises en œuvre. Plusieurs pays ont mis en place un système d'allocations de logement, lequel concerne le plus souvent moins de 10% de la population alors que la proportion de personnes démunies est estimée entre 35% et 50% (Lux, 2003; Lykova, 2003; Tshenkova, 2003). Cela s'explique par plusieurs raisons:

- manque de ressources: confrontés à des difficultés budgétaires, les gouvernements tentent de minimiser l'incidence des programmes d'allocations sur le budget;
- structure financière du programme: la plupart des programmes gérés par les municipalités dépendent des contributions locales. Soumises à des contraintes budgétaires, les municipalités cherchent à minimiser les coûts;
- le coût du programme dépend de l'efficacité des prestataires de services; sans restructuration des prestations de services, les programmes ne peuvent être financés.

Point très important, les allocations de logement devraient faire partie intégrante des programmes d'aide sociale. Toute somme transférée étant fongible, on peut supposer qu'une part substantielle des compléments de ressources est consacrée au logement. Par exemple, alors que l'Estonie consacrait 79,4% de son programme d'aide sociale aux allocations de logement en 1994, cette proportion est passée à 20,1% en 2002 (Kahrik *et al.*, 2003). En Hongrie, les allocations de logement représentaient moins de 4% des aides en 2002 (Hegedüs, 2003).

### 3.7.2. *Soutien au logement locatif*

A la fin des années 1990, la plupart des pays de la région sont sortis de la récession post-transition et ont compris que le logement avait été trop négligé par les politiques publiques. Des politiques de logement nationales ont été élaborées, le secteur locatif y occupant une place importante. Deux types de programmes locatifs ont été mis en place.

#### 3.7.2.1. *Le recours aux collectivités locales*

L'approche la plus courante a consisté à recourir aux collectivités locales: c'est la solution retenue par la Slovaquie, la République tchèque ou la Hongrie. L'Etat verse des subventions aux collectivités locales pour qu'elles soutiennent les programmes de logement locatif. Les conditions, différentes selon les pays, ont également varié avec le temps.

Se posait d'abord la question de la définition du loyer. Les gouvernements ont fixé un plafond pour les loyers du secteur public, calculé en pourcentage de la «valeur de remplacement». Ce pourcentage est de 3 % en Slovaquie et en Pologne<sup>29</sup> et de 5 % en République tchèque. Le montant exact des loyers, fixé par les pouvoirs locaux, est en fait bien inférieur à ce pourcentage. En Pologne par exemple, le loyer moyen est d'environ 1,5 % du coût de remplacement (Uchman et Adamski, 2003). En Roumanie, le loyer ne peut dépasser 25 % du revenu moyen des ménages ou du revenu du ménage concerné, le montant le plus bas étant retenu (Pascariu et Stanculescu, 2003). Les auteurs de la réglementation ont supposé que les pouvoirs locaux seraient peut-être tentés de dépasser ce plafond. En Hongrie, deux versions du programme ont été introduites: d'une part un loyer social, d'autre part un loyer indexé sur le coût du logement. Dans le second cas, le loyer doit représenter au moins 2 % du coût d'investissement.

Les concepteurs des programmes ont veillé à limiter les coûts de construction. En Hongrie, les pouvoirs locaux ont été mis en concurrence pour l'octroi de la subvention et ces coûts constituaient l'un des critères de sélection les plus importants. En Slovaquie, la subvention correspondante dépendait du coût de la construction. Afin d'inciter à réduire ces coûts, la subvention était d'autant plus élevée que les coûts de construction des projets étaient faibles. En République tchèque, les projets dépassant la somme maximale fixée étaient rejetés. Enfin, en Croatie, les coûts de construction et le prix du terrain ont été limités à un certain plafond (Čačić, 2003).

Les critères d'attribution (aides réservées aux jeunes parents, tranches de revenus, etc.) ont été définis par l'Etat. La Slovaquie a fixé un niveau de revenu maximal. En République tchèque, un examen des revenus a été introduit en 2002, tandis qu'en Hongrie ce sont les pouvoirs locaux qui se chargent de définir les critères.

L'ampleur des projets prévus par les gouvernements est importante. En Pologne, ils représentent 10 % à 25 % de l'ensemble des nouvelles constructions; la Roumanie pense atteindre 40 000 unités d'habitation en quatre ans, soit 30 % des nouvelles constructions, et ce pourcentage est de 10 % à 15 % en Hongrie.

Selon Lux (2003), dans les pays de l'UE, «on peut distinguer deux types de plafonnement des revenus: implicite et explicite. Les plafonnements implicites découlent de la formule utilisée pour calculer l'allocation de logement, tandis que les plafonnements explicites sont strictement

---

29. Le plafonnement des loyers doit être supprimé en 2004.

définis par la loi. Les demandeurs peuvent voir leur situation changer du tout au tout si leurs revenus dépassent ce plafond, car il se peut qu'ils n'aient plus droit à aucune aide (ce n'est cependant le cas ni dans le système tchèque, ni dans le système polonais). Le plafonnement des revenus (qu'il soit implicite ou explicite) nuit à la motivation des membres du foyer à trouver un travail et entraîne un enfermement dans la pauvreté. Ce phénomène concerne avant tout le système estonien, où toute augmentation de revenu entraîne une baisse de l'allocation du même montant».

Le même auteur souligne que dans six pays de l'UE «à l'exception de la Pologne, les allocations de logement sont financées par le budget de l'Etat. En Pologne, les *gminas* (communes) assument la plus grande part des dépenses d'aide au logement, mais elles touchent une subvention de l'Etat, dont le montant peut être calculé à partir de deux formules différentes (et relativement complexes) (en moyenne, elles reçoivent une subvention égale à 50 % du total de leurs obligations de paiement)» (Lux, 2003).

### 3.7.2.2. *Les associations de logement à but non lucratif*

La Pologne a mis en place une nouvelle institution de logement social: les TBS (associations de logement à but non lucratif), proches des organismes HLM français. Les TBS peuvent revêtir plusieurs formes juridiques: sociétés à responsabilité limitée, sociétés par actions ou coopératives de personnes morales, mais, dans tous les cas, elles sont à but non lucratif. La plupart des TBS sont mises en place par les collectivités locales ou à leur initiative. Le loyer des logements TBS est fixé par les conseils municipaux; il ne peut dépasser 4 % du coût de la construction (valeur de remplacement) d'une unité définie par le voïvode (président du Conseil régional) dans ses arrêtés trimestriels. Le montant total des loyers des logements TBS doit couvrir l'ensemble des frais d'entretien et de réparation ainsi que le remboursement du prêt à taux réduit accordé par le Fonds national du logement (loyer indexé sur le coût). Les plafonds de ressources et les règles explicites d'attribution des nouveaux appartements locatifs ont été fixés par une loi (Lux, 2003).

L'efficacité des TBS fait débat en Pologne. On a reproché au programme TBS son faible impact sur la construction de logements municipaux, puisqu'il a laissé pratiquement sans ressources les offices municipaux de construction de logements (MHS). Le gouvernement tenait davantage à développer un programme de logement durable et contrôlable qu'à subventionner la construction de ghettos sociaux de mauvaise qualité (Zawislak, 2003). L'un des objectifs du programme était de favoriser le

déménagement des locataires les mieux lotis des logements municipaux vers des logements TBS. Il devait aussi entraîner une augmentation du nombre et de la qualité des logements sociaux destinés aux personnes défavorisées ou victimes d'expulsions.

En conclusion, les TBS offrent des logements de bonne qualité aux loyers contrôlés mais qui restent trop coûteux pour les ménages les plus démunis (secteur «abordable»). En l'état actuel des choses, le parc existant de logements sociaux ne suffit pas à combler les besoins dans le secteur du logement «réellement social». Un élargissement de ce secteur rendrait l'assouplissement du contrôle des loyers socialement acceptable et politiquement viable.

L'ampleur du programme dépend beaucoup des ressources du Fonds du logement. 10 000 logements TBS ont été construits en 2001, ce qui représente 10% à 15% des nouvelles constructions.

#### *3.7.2.3. Partenariats public-privé*

Les pays en transition ont désormais la possibilité d'impliquer le secteur privé dans le logement social. Ainsi, une forme de partenariat public-privé a été introduite en Bosnie-Herzégovine. Une organisation à but non lucratif autrichienne a investi dans un immeuble de logements sociaux locatifs sur la base d'un bail de longue durée (trente ans) signé avec l'administration du canton de Sarajevo. Le loyer annuel, fixé à 5% de la valeur de l'immeuble, est assumé par le canton de Sarajevo, titulaire du bail, sur le budget du canton. Le loyer mensuel versé par les locataires sera de 2,5 euros par mètre carré, et le loyer moyen de 125 euros par appartement (Dzepar-Ganibegovic, 2003).

En Hongrie, le gouvernement examine une proposition d'allocations destinées aux ménages locataires dans le secteur privé. Les entreprises de construction et les investisseurs privés, pour leur part, explorent les possibilités d'investissements peu risqués.

#### *3.7.3. Soutien au logement en propriété*

A la suite du grand mouvement de privatisation, il a fallu trouver des moyens d'aider les ménages à devenir propriétaires de leur logement. La tâche consistait à concevoir des programmes d'accession à la propriété destinés aux populations à faibles revenus, ou à aider ces dernières à améliorer leur logement par des travaux de rénovation ou de reconstruction. Cependant, la plupart de ces pays ont également dû répondre aux problèmes des classes moyennes, ou même moyennes supérieures: l'effondrement du système de financement du logement a

rendu le logement difficilement abordable y compris pour ces ménages. L'introduction d'un soutien aux caisses d'épargne, de bonifications d'intérêts et d'abattements fiscaux a non seulement profité avant tout aux personnes les plus aisées, mais a aussi énormément pesé sur les budgets publics. En Slovaquie et en République tchèque, 30 % à 50 % des allocations prévues par le budget vont aux caisses d'épargne-logement destinées à encourager l'épargne chez les classes moyennes.

Les aides introduites pour soutenir les propriétaires occupants ont été très diverses.

La première préoccupation des politiques du logement était de permettre aux ménages à revenus intermédiaires d'accéder à l'emprunt. Les *aides au crédit* visent à réduire le taux d'intérêt effectif payé par l'emprunteur par rapport aux taux du marché<sup>30</sup>. Outre ce soutien aux prêts hypothécaires,

30. L'une des solutions classiques a été de créer un *fonds spécial* permettant d'octroyer des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché. Différentes solutions ont été retenues, certaines utilisant les revenus issus des privatisations (Estonie, Slovaquie). En Slovaquie, le Fonds de développement de l'habitat accorde aux clients éligibles des prêts dont le taux correspond au taux réduit de la Banque nationale de Slovaquie (Zapletalova *et al.*, 2003). En Pologne, dans le cadre du programme TBS, le Fonds national du logement octroie des prêts dont le taux d'intérêt est égal à la moitié du taux réduit. En principe, le «fonds de solidarité» serbe, qui repose sur un impôt sur les salaires, appartient à cette catégorie. Cependant, la solution la plus courante en Serbie est de fournir des financements issus du budget général à des taux inférieurs à ceux du marché.

Les programmes d'emprunt ont eu recours à des bonifications des taux d'intérêt pour réduire les intérêts effectifs versés aux banques privées. Plusieurs variantes ont été utilisées, dont le versement à la banque d'une part fixe de l'intérêt. En Hongrie, entre 1994 et 1999, soit le taux était racheté à hauteur de 3 % au cours des cinq premières années de l'emprunt, soit une certaine part des intérêts ou du remboursement était prise en charge (intérêts et amortissement) (par exemple, 50 % pour les prêts destinés à la réhabilitation de copropriétés), soit le taux était abaissé jusqu'à atteindre un taux donné (par exemple, 6 % pour les prêts hypothécaires après 2001). La réduction de taux (rachat de taux) peut être dégressive, valable pour toute la durée de l'emprunt ou valable pour une période plus courte.

Le taux effectif peut également être réduit à l'aide d'abattements fiscaux. L'impôt sur le revenu peut être diminué du montant des intérêts (ou d'autres sommes) liés à un emprunt souscrit pour financer l'achat ou l'agrandissement d'un logement occupé par le contribuable concerné.

Les garanties hypothécaires, quant à elles, jouent un rôle essentiel dans la mise en place d'un système efficace de financement du logement. Jusqu'ici, le programme n'a pas rencontré beaucoup de succès, car il ne s'est pas accompagné de la création d'un organisme soutenu par le gouvernement chargé de gérer le risque, estimée trop complexe et peu utile pour les institutions financières. En Estonie, après la suppression du Fonds de logement, un fonds de garantie autonome, le KredEx, a été créé en 2000 sous la responsabilité administrative du ministère de l'Economie. Il garantit les prêts aux copropriétés ainsi que les prêts immobiliers souscrits par certaines catégories de population pour l'achat d'un logement (Kahrik *et al.*, 2003).

des *abattements fiscaux* peuvent être utilisés pour diminuer le coût de la mobilité, la fiscalité liée au logement, etc. En Pologne, par exemple, les critères d'éligibilité sont très larges: une réduction d'impôt est accordée en cas d'achat ou de construction d'un nouveau logement (coût du terrain inclus) et de rénovation ou modernisation de bâtiments, ainsi qu'aux personnes possédant un compte d'épargne-logement (Uchman et Adamski, 2003).

Parmi les programmes en faveur de l'accession à la propriété, l'épargne aidée par l'Etat a rencontré beaucoup de succès dans la région. Les *contrats d'épargne* sont conçus sur le modèle allemand. Les ménages reçoivent une prime basée sur le montant épargné chaque année, mais l'épargne ne peut être retirée qu'après un nombre minimal d'années. De tels contrats ont été mis en place en Slovaquie (1993), République tchèque (1994), Hongrie (1997) et Croatie (2000), mais non en Pologne.

Les *indemnités forfaitaires* sont des aides en espèces octroyées aux ménages investissant dans le logement. Le plus souvent destinées aux nouveaux investissements, elles peuvent également être accordées en cas de reconstruction ou même pour aider à l'achat du logement. En Hongrie, l'indemnité forfaitaire est accordée aux familles ayant des enfants (nouvelle construction)<sup>31</sup> et aux copropriétés engageant des travaux de réhabilitation, en particulier de «réhabilitation thermique». En Pologne, le Fonds national du logement peut accorder une indemnité forfaitaire allant jusqu'à 10% pour un investissement dans un logement TBS.

Aux côtés des programmes de financement spéciaux, certains projets fortement liés aux caractéristiques de l'habitat dans la région ont été développés et plus ou moins largement appliqués. L'un de leurs objectifs est d'améliorer les caractéristiques techniques du parc immobilier, de réduire la consommation d'énergie et de mettre fin aux gaspillages. Ces interventions nouvelles, qui apportent des changements assez visibles, portent avant tout sur les logements préfabriqués. Par exemple, en Hongrie, l'Etat offre des bonifications d'intérêts ou des indemnités forfaitaires atteignant un tiers ou la moitié des coûts de rénovation (qui doit être cofinancée par les collectivités locales et par les propriétaires). La Pologne a appliqué des allègements fiscaux calculés en fonction du montant dépensé par le propriétaire (ou le locataire) pour réparer ou rénover son appartement. Ce programme, d'une durée de trois ans, s'achèvera fin 2005. En outre, les investisseurs menant à bien des travaux de réparation du chauffage

---

31. En Hongrie, entre 1994 et 2000, un programme spécial a aidé les Roms à toucher une indemnité d'accession à la propriété leur permettant de construire une habitation. Le terrain était fourni par les pouvoirs locaux, l'organisation du projet était assurée par une ONG et l'Etat soutenait cette ONG en versant l'indemnité aux bénéficiaires.

peuvent demander au Fonds de thermorénovation un remboursement de prêt de 25 %, appelé «prime d'amélioration de la qualité du chauffage». Cette mesure ne rencontre cependant que peu de succès, ces travaux étant le plus souvent menés par les propriétaires eux-mêmes ou par les coopératives de logement (Węclawowicz *et al.*, 2004).

En Russie, les familles démunies inscrites sur une liste d'attente (pour le logement social) peuvent toucher une indemnité forfaitaire pour construire ou acheter un logement. Le montant de cette indemnité et le seuil d'éligibilité diffèrent d'une région à l'autre.

Dans les programmes d'accession à la propriété, la question du ciblage est essentielle. Elle est aussi très importante pour les interventions visant les locataires; cependant, dans ce cas, elle peut être améliorée avec le temps, tandis qu'un programme non ciblé d'accession à la propriété aboutit à gaspiller les fonds des politiques sociales. Voici quelques-unes des techniques de ciblage qui pourraient être adoptées:

- examen des revenus: l'examen des revenus et du patrimoine peut s'avérer utile; cependant, il peut être très difficile à mettre en place dans les pays où plus de 30 % du PIB n'est pas taxé. La solution n'est pas de renoncer à l'examen des revenus, mais au contraire d'améliorer les méthodes de mesure des revenus;
- l'examen des revenus peut être remplacé ou complété par des données indirectes. Le nombre d'enfants et l'âge sont les données les plus utilisées, puisque la situation financière du ménage est corrélée à ces variables. Les jeunes parents et les primo-accédants font partie des catégories de population communément retenues;
- la valeur du logement subventionné peut constituer un critère d'éligibilité. Au-delà d'une certaine limite (en termes de prix ou de surface par habitant) l'aide n'est plus accordée. L'idée sous-jacente est que les ménages aux revenus élevés choisissent des logements plus onéreux;
- la prise en compte du type de bâtiment ou d'investissement permet également d'éviter l'octroi d'aides aux ménages à revenus élevés. Les logements préfabriqués, par exemple, sont surtout habités par des personnes à faibles revenus. La réhabilitation des zones urbaines dégradées peut constituer un autre exemple. La plupart des aides à l'accession à la propriété sont utilisées pour des logements neufs, ce qui peut aboutir à ce qu'elles bénéficient à des personnes qui n'en ont pas besoin.

#### 3.7.4. Ségrégation géographique

La réflexion sur la ségrégation en matière de logement doit porter non seulement sur les habitations, mais aussi sur leur environnement. Cette constatation a été faite, par exemple, en Suède.

Dans un rapport au gouvernement suédois intitulé «Bienvenue sur le marché du logement», le Bureau national du logement, de la construction et de l'aménagement (2005) écrit:

«La ségrégation existe bien en Suède, situation particulièrement évidente dans certaines parties du pays. Les types de logements comme les formes d'occupation sont largement séparés, ce qui entraîne une répartition des types de ménages selon des critères – notamment – ethniques et socio-économiques. Les efforts entrepris aujourd'hui pour briser cette ségrégation visent avant tout à soutenir les ménages dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'emploi, etc. Ces initiatives sont importantes; mais parallèlement à cela, le Bureau national du logement, de la construction et de l'aménagement estime nécessaire de travailler activement à *améliorer le cadre de vie dans les quartiers résidentiels les moins attractifs*, contribuant ainsi à une plus grande égalité des conditions de vie et à la formation de quartiers fonctionnant bien, où les habitants ont envie de rester et où ils puissent être fiers de l'endroit où ils vivent.»

Les responsables suédois font notamment les recommandations suivantes:

- renforcer les allocations de logement pour qu'elles puissent aussi concerner des familles plus nombreuses, qui ont besoin de plus d'espace;
- élargir les soutiens aux nouveaux investissements et à la rénovation, aujourd'hui concentrés sur les logements de petite taille, de façon à encourager la construction de logements plus spacieux.

## 4. Conclusion

Au terme de cet aperçu des politiques de logement permettant d'aider les populations vulnérables, nous pouvons résumer les principaux dilemmes qui se poseront à l'avenir.

### 4.1. Tendances de fond

Nous avons constaté deux tendances dans la prestation de logement social au cours des vingt à trente dernières années. Premièrement, il y a eu un très net passage des aides à la pierre aux aides à la personne. Les

recherches ont clairement prouvé que les secondes étaient plus efficaces que les premières (Green et Malpezzi, 2003; Mayo, 1999; Dübel, 2000, etc.). Cependant, selon les économistes, lorsque l'offre de logements est restreinte, les aides à la personne tendent à pousser les prix de l'immobilier à la hausse (Holmans *et al.*, 2003). De fait, les aides à la pierre restent des éléments importants des programmes de logement à bas coût.

Deuxièmement, la gestion du logement social connaît un processus de restructuration qui offre une place de plus en plus importante aux acteurs des secteurs privé et non gouvernemental (Boelhouwer, 2000). Nous avons cependant pu constater que les politiques de logement nationales étaient très diverses et qu'elles utilisaient dans certains cas, à juste titre, des programmes d'aide à la pierre et des mesures directement mises en œuvre par les institutions. Les politiques les mieux appropriées sont déterminées par les objectifs de chaque programme, la situation du marché du logement local et le cadre institutionnel. Il n'existe pas de recette transnationale. En raison des différences historiques entre les politiques sociales nationales, il est malaisé de résumer cette tendance en un paragraphe. L'évolution est essentiellement la suivante: soit le rôle du logement social est transféré à de nouvelles institutions, privées ou à but non lucratif – comme au Royaume-Uni qui a vu la mise en place d'un système de logement social nouveau à partir des années 1970 –, soit les institutions à but non lucratif existantes tendent à évoluer vers une plus grande indépendance et une plus forte orientation vers le marché. L'histoire des associations de logement néerlandaises en est un exemple parlant. Ces associations sont devenues plus indépendantes, mais ont toujours des liens explicites avec l'Etat. Il a récemment été proposé d'assouplir davantage ces liens. La question est de savoir quels seraient les critères minimaux applicables au secteur du logement social (Priemus, 2003). Mettre en œuvre un nouveau système de logement social basé sur le modèle britannique mis en place dans les années 1970 constitue une autre option.

#### **4.2. Définition et ampleur des programmes d'aides**

Les aides constituent l'un des éléments clés de la politique du logement – et l'un de ses aspects les plus controversés. On peut évaluer les politiques du logement en comparant le montant des aides au logement au PIB. Le mode de mesure des aides est cependant très débattu. Il n'y a consensus ni sur leur définition formelle, ni sur la question de savoir ce qui peut ou non être considéré comme une aide (Haffner et Oxley, 1999). Outre les transferts sociaux assurés par l'Etat, la notion d'aides au logement peut recouvrir les subventions croisées (transferts hors budget d'un

groupe de contribuables à un autre), les prêts préférentiels (directs ou indirects), les abattements fiscaux et les compléments de ressources généraux ou spécifiques.

La définition des aides a fait l'objet de nombreuses études (Hughes, 1979; O'Sullivan, 1984, 1986; Hancock et Munro, 1992; Wood, 1986; Haffner et Oxley, 1999). Concernant les programmes de logement destinés aux ménages vulnérables, le problème fondamental est la distinction entre les compléments de ressources généraux et les transferts sociaux relatifs au logement (comme les allocations de logement). D'une part, l'argument avancé est que les programmes généraux de compléments de ressources ont un impact sur les dépenses de logement car les bénéficiaires consacrent une certaine part de ces compléments à des services liés au logement. Aux Etats-Unis par exemple, plusieurs millions de ménages aux revenus faibles ou modérés bénéficient d'un dégrèvement de leur revenu salarial (Earned Income Tax Credit)<sup>32</sup> (Bratt, 2003). Il est naturel que les ménages consacrent une partie de ce crédit d'impôt à des dépenses de logement. Grigsby et Bourassa (2003) avancent que les bons de logement américains (programme Section 8) fonctionnent comme un complément de ressources: en effet, ils n'accroissent pas la consommation de logement des ménages, ceux-ci dépensant autant pour leur logement que s'ils n'avaient pas touché les bons. Le montant du bon de logement fonctionne donc comme un complément de revenu (la somme accordée est fongible). Ainsi est-il presque impossible de comparer les systèmes d'allocations de logement séparément des autres compléments de ressources<sup>33</sup>.

La méthode de calcul de l'ampleur des aides fait aussi débat. Par exemple, comment calculer le montant des dépenses publiques liées aux bonifications de taux d'intérêt? Le calcul des dépenses budgétaires et celui de la valeur actuelle constituent deux des solutions possibles (CBO, 2004). On peut également calculer le coût de substitution pour l'Etat, et donc mieux préciser et expliquer la dichotomie coût/dépense. Le *benchmarking* soulève lui aussi des problèmes de méthodologie.

Très peu d'études offrent des données comparées sur la place des aides dans l'économie. Maclennan *et al.* (1997) ont réparti les pays de l'UE en quatre groupes selon l'ampleur de leurs aides par rapport au PIB. Les pays du premier groupe (Grande-Bretagne, Pays-Bas et Suède), où le secteur social occupe une place importante, consacrent environ 3 % de leur PIB

32. 4,8 millions de personnes en 2002 – la plupart des ménages aux revenus très faibles ont droit à cette aide (Bratt, 2003).

33. Bradshaw et Finch (2003) ont mis au point une méthode de comparaison spéciale («méthode de la famille modèle») qui s'appuie sur une estimation des aides sociales standard pour certains ménages types.

au logement. Les pays du deuxième groupe lui consacrent 1 % à 2 % de leur PIB (Autriche, Allemagne, France et Danemark). Le troisième groupe comprend des pays du sud de l'Europe; le logement en propriété y est très répandu et ils consacrent moins de 1 % de leur PIB à la politique du logement (Espagne, Portugal et Grèce). Le quatrième groupe, plus disparate, se compose de pays où le marché du logement en propriété est important et le secteur social relativement restreint. Ces pays consacrent 1 % de leur PIB au logement (Irlande, Italie, Belgique, Finlande et Luxembourg).

### 4.3. Evaluation des programmes d'aides

Hoek-Smit et Diamond (2003) ont défini ainsi les critères sur lesquels juger les programmes d'aides<sup>34</sup>:

- efficacité: comparer le coût effectif du programme aux avantages qu'il apporte<sup>35</sup>;
- équité: mesurer l'effet de redistribution sur les différentes tranches de revenus;
- transparence: rendre le coût et les bénéfices visibles pour les parties prenantes;
- distorsions: minimiser la distorsion des comportements des différents acteurs du marché du logement;
- simplicité administrative: minimiser les coûts d'administration du programme pour l'Etat.

La faiblesse de ces critères est de laisser beaucoup de place à l'interprétation. L'élément clé des programmes destinés aux faibles revenus est la sélection, directe ou indirecte, des personnes éligibles. Par exemple, en France, il existe un plafonnement des revenus des demandeurs (qui conditionne leur éligibilité pour un logement HLM) ainsi que des loyers fixés par les bailleurs sociaux. Ces seuils sont définis au niveau national pour les différents types de ménages et de familles, puis ajustés en fonction de la situation géographique. Les seuils de revenu actuels ouvrent un droit d'accès au logement social aux deux tiers de la population.

Cependant, le ciblage des programmes est souvent discutable, car il est difficile de définir la cible de façon adéquate en termes d'éligibilité et de priorité. Trop large, on peut voir certains locataires toucher des allocations à vie (on applique rarement un loyer complémentaire); trop étroite, le

34. Bien que leur travail se concentre sur les aides au financement du logement, leurs conclusions générales peuvent être utiles pour notre analyse.

35. Comme nous l'avons vu plus haut, les problèmes posés par les mesures restent à résoudre: l'évaluation de l'efficacité est une tâche très complexe.

risque apparaît de transformer certains quartiers en ghettos (Taffin, 2003).

Les aides aux investisseurs privilégient souvent les prêts subventionnés; dans de nombreux cas, ces aides engagent l'Etat sur de longues durées (garantie du risque lié au crédit, notamment). Si elles ne s'accompagnent pas d'une augmentation correspondante de l'offre de logements, les aides à des acquéreurs sélectionnés ne font que déplacer le problème. En l'absence d'une augmentation du nombre de logements en propriété à bas coût, la demande de logements sociaux s'accroîtra nettement.

#### **4.4. Choix institutionnels: la gouvernance**

Une récente étude de la Banque centrale européenne a présenté les dépenses publiques de logement en pourcentage du PIB (BCE, 2003). Les données prises en compte concernent uniquement les dépenses dans le secteur de l'habitat public; elles ne sont pas identiques à celles utilisées dans l'étude de Maclennan *et al.* (1997). C'est en Finlande, en Espagne et en Autriche que ces dépenses sont les plus élevées (1,3 % ou 1,4 % du PIB), tandis que la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni présentent les chiffres les plus bas (0,6 % ou 0,7 % du PIB). L'étude reconnaît que les données relatives aux dépenses publiques ne sont pas comparables mais qu'elles permettent de montrer les tendances dans chacun des pays concernés (BCE, 2003).

La principale conclusion de notre rapport est la suivante: les programmes de logement à l'intention des populations vulnérables doivent être intégrés dans les politiques de logement nationales. La définition des populations concernées est cependant très vaste: elle va des personnes sans domicile, les plus vulnérables, aux «travailleurs clés» (familles de la classe moyenne confrontées à des problèmes d'abordabilité). Les problèmes rencontrés par des populations vulnérables particulières, comme les personnes âgées, les minorités ethniques, les foyers monoparentaux, les personnes handicapées, les «travailleurs clés», les primo-accédants, etc., appellent des programmes spécifiques intégrés dans les politiques nationales du logement.

Les politiques du logement destinées aux populations vulnérables et à faibles revenus donnent de plus en plus la priorité à la mixité de l'habitat. La concentration et la ségrégation des populations défavorisées dans les quartiers pauvres constituent manifestement l'un des défis posés aux politiques du logement social. Stimuler l'efficacité de l'économie de marché semble une solution généralement acceptée pour rompre le cercle vicieux de la pauvreté dans certains quartiers. Ici, le défi décisif consiste à développer des programmes de logement spécifiques pour

réintégrer dans la société ces populations mises à l'écart (marché du travail, égalité d'accès aux services publics, etc.).

Pour résoudre les problèmes de logement des populations vulnérables, l'une des orientations consiste à donner le choix entre la location (secteur locatif social) ou l'accès à la propriété (logement à bas coût). La combinaison des modes d'occupation pourrait aider à créer une mixité sociale entraînant l'intégration des foyers démunis. La concentration et la ségrégation des ménages vulnérables et à faibles revenus dans les mêmes quartiers engendrent des problèmes supplémentaires de carence et de désagrégation sociales. Un habitat mixte (c'est-à-dire comportant des logements en propriété à bas coût) peut favoriser la formation de quartiers stables plutôt que de «ghettos de bénéficiaires de l'aide sociale» dont les habitants sont stigmatisés. Les programmes de logement destinés aux populations vulnérables – lorsqu'ils existent – doivent donc s'intégrer dans les programmes nationaux de logement et d'aide sociale. Il faut accorder une attention particulière aux liens entre les programmes de logement spécifiques et les programmes sociaux (compléments de ressources, allocations de chômage). Les programmes sociaux sont des programmes de plus en plus complexes, où le logement ne constitue qu'un des éléments d'une politique d'intégration des populations défavorisées.

Dans les pays en transition, la gouvernance du secteur de l'habitat social a été un enjeu déterminant des programmes de logement social. L'effondrement de l'économie planifiée a provoqué celui des institutions qui assuraient le logement social. Il faut maintenant modifier le comportement et le fonctionnement des institutions existantes ou en créer de nouvelles. Les gouvernements doivent répondre à des pressions énormes en faveur de la création de logements sociaux durables.

Différentes solutions ont été adoptées dans ces pays, la plus classique consistant à mettre en place une agence publique<sup>36</sup> du type fonds de logement, comme en Slovaquie (1996), en Roumanie (1999), en Pologne (1993), en Estonie (1995), etc. Dans d'autres pays, les programmes sociaux sont gérés par l'institution «cadre» (en Hongrie, les organismes publics de logement relèvent du ministère responsable des programmes de logement). Les organismes publics ou les agences sont sous le contrôle exécutif des ministères, mais leur rôle pourrait être élargi. Il pourrait

---

36. Le logement étant un domaine complexe, il n'est pas facile de confier toutes les tâches à un seul ministère ou organisme. La coopération entre les ministères chargés des questions de logement (des normes de construction à la réglementation financière) est donc essentielle, et peut elle-même constituer l'une des tâches de l'organisme ou du ministère concerné. En Hongrie, les questions de logement, passées par plusieurs ministères, sont désormais gérées par un département indépendant relevant du ministère de l'Intérieur. Les allocations de logement relèvent cependant du ministère de l'Aide sociale.

s'étendre à l'élaboration des programmes de logement, leur gestion financière ou le contrôle de leur fonctionnement et de leurs résultats. Les agences des pays de la région ont le potentiel pour passer du statut d'organismes publics «déconcentrés» à celui d'établissements semi-privés concurrents ou partenaires du secteur privé, pouvant émettre et/ou garantir à l'intention des clients des obligations hypothécaires qui constitueraient les premières sources de financement et seraient garanties par cautionnement réel.

Les pouvoirs locaux jouent souvent un rôle important dans le fonctionnement des programmes de logement social. La réussite de ces programmes tient aux incitations créées par la structure des aides. A la suite de la décentralisation, une part significative des responsabilités en matière de logement a été transférée aux collectivités locales, qui disposent d'une autonomie assez large dans la gestion de leurs dépenses. Les collectivités locales des pays en transition ont développé différents modèles pour assurer l'efficacité de la politique de logement social, modèles liés aux programmes nationaux ou bien indépendants. Il faut souligner ici que dans certains des pays de la région (République tchèque, Slovaquie, Hongrie, etc.), le système d'autonomie locale est très fragmenté. Les organisations à but non lucratif pourraient donner un nouvel élan aux efforts en faveur du logement social. Les différents organismes sociaux, en particulier, ont leur mot à dire dans l'avenir du secteur du logement social. Bien qu'ils soient aujourd'hui sous-développés, ils n'en représentent pas moins une alternative.

Notre rapport s'est concentré sur la description des différents programmes d'aides, bien que l'environnement général de la politique nationale du logement soit également très important. Les relations entre les programmes spécifiques et la politique nationale du logement sont encore plus déterminantes dans les pays en transition, où l'arrière-plan institutionnel des systèmes de logement est en cours de mise en place (privatisation du secteur bancaire, élaboration du cadre juridique du financement du logement, etc.). Les programmes spécialisés ne seront ni efficaces ni politiquement réalisables si les fondements du système de logement ne sont pas bien établis. Pour les pays en développement, la Banque mondiale a formulé, en 1993, une importante proposition de politique, intitulée «Enabling housing» («Un logement favorable»). Dans les pays en transition, la politique du logement doit d'abord s'attacher aux contraintes marquant le marché du logement, du côté de l'offre comme de la demande (droits de propriété, financement des prêts, structure des aides, politique foncière et réglementation de la construction). L'un des problèmes caractéristiques du logement social est la relation

entre les programmes sociaux spécifiques et la politique nationale du logement.

Pour mettre en œuvre l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée concernant les populations vulnérables, et notamment pour prévenir l'état de sans-abri, le rapport final devrait définir comme suit les ambitions des politiques du logement:

- le but global devrait être d'empêcher que les personnes occupant un logement convenable ne perdent ce logement, ce qui recouvre les objectifs suivants:
  - garantir la sécurité juridique des locataires et le respect des règles de transparence au moment de la location;
  - garantir une occupation du logement stable et permanente, en insistant sur la prévention des ruptures de bail prématurées et inutiles;
  - réduire la portée et le nombre des raisons justifiant une expulsion, dans le secteur public comme privé, sans négliger les intérêts légitimes des bailleurs;
  - influencer le prix du logement afin qu'il soit accessible aux personnes ne disposant pas de ressources suffisantes (obligation explicite des Etats en vertu de la partie II, article 31, point 3 de la CSE);
  - prévenir l'augmentation des prix du logement.

Afin de remédier aux problèmes relevant de la sphère publique, les Etats devraient concentrer leurs efforts sur les points suivants:

- réglementer activement, par la loi, le secteur locatif de façon à ce que la permanence et la stabilité de l'occupation des logements soient assurées, et notamment de façon à limiter les motifs d'expulsion avant expiration du bail et les ruptures de bail inutiles;
- réglementer les loyers en introduisant un plafond raisonnable de façon à ce que leur montant ne soit pas entièrement à la discrétion du bailleur; leur montant devrait être corrélé au coût de construction assumé par le bailleur et aux frais d'entretien, tout en autorisant un certain bénéfice si nécessaire;
- s'abstenir d'aggraver la situation des locataires par des modifications de la législation, des déréglementations ou l'abrogation des règles existantes en matière de loyer.

Cette politique doit simultanément tenir compte des intérêts légitimes des bailleurs, et la question des rapports entre droit de propriété et droit au logement est ici cruciale. Nous pouvons renvoyer à ce sujet à la jurisprudence exhaustive de la Cour européenne des Droits de l'Homme qui

étudie en détail les cas dans lesquels l'Etat est autorisé à restreindre les droits de propriété au nom de la protection des intérêts des locataires.

Afin de remédier aux problèmes relevant de la sphère privée, les Etats devraient introduire un système efficace d'aides à l'intention des personnes dont les ressources propres sont insuffisantes.

## **5. Composantes de l'évaluation**

L'évaluation des politiques nationales du logement et des mesures mises en œuvre est l'un des éléments essentiels pour estimer leur impact sur les populations vulnérables. Ces populations ne constituent cependant pas l'unique cible de ces politiques, qui recouvrent de nombreux aspects et objectifs différents.

Dans ce chapitre, nous passerons en revue un ensemble de composantes permettant aux responsables politiques d'évaluer l'impact des mesures en matière de logement sur les populations vulnérables.

### **5.1. Pertinence du ciblage**

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3.5, les effets des politiques sur le marché du logement et sur certaines couches de la société ont fait l'objet de très nombreuses discussions. Dans ces débats, parfois polémiques, la question du ciblage occupe une très grande place. Certaines approches économiques (avançant par exemple la théorie de l'«effet percolateur») mettent l'accent sur les aides à la pierre, qui permettraient de réduire les prix, tandis que d'autres mettent en garde contre une «fuite» des subventions et préconisent une politique de ciblage bien définie. Le phénomène dit du filtrage vers le bas constitue l'un des autres aspects importants de l'évaluation du ciblage. Il s'agit d'un phénomène engendré par la mobilité au sein du parc immobilier: les ménages les plus aisés ont tendance à déménager dans des quartiers d'un standing plus élevé, permettant à d'autres personnes d'accéder aux logements vacants.

Toutefois, indépendamment des outils utilisés, l'évaluation des efforts investis par l'Etat, les collectivités locales, etc. dans différents programmes de logement devrait toujours prendre en compte l'utilité des mesures pour les populations vulnérables.

Enfin, au-delà du repérage et de la prise en compte des besoins des populations vulnérables, il convient de surveiller la qualité des logements rendus abordables ou accessibles, sinon les politiques aboutiront à reformer des quartiers difficiles aux logements dépréciés où les personnes vulnérables se verront contraintes d'emménager. Des normes minimales de logement devraient être définies, offrant un point de référence pour mesurer la pertinence du ciblage.

## 5.2. Organisation institutionnelle

Les exemples issus de différents pays montrent que les politiques du logement supposent la mise en place de structures institutionnelles responsables de la gestion, de la mise en œuvre et du suivi des mesures. L'organisation institutionnelle est l'un des éléments clés de la pérennité des programmes, en particulier dans les pays en transition, mais aussi dans les autres pays, où son importance ne devrait pas être sous-estimée. Très diverse en fonction des pays, elle recouvre de nombreux facteurs qui devraient être pris en compte au moment d'évaluer les interventions:

- un partage des risques et des avantages entre les différentes parties prenantes, avec notamment des possibilités de contrôle mutuel;
- le type d'incitations associées à la mesure pour que les parties prenantes s'engagent et restent impliquées dans le programme (en particulier en cas de partenariats public-privé);
- des frais d'administration réduits et faisant l'objet d'un contrôle;
- une organisation institutionnelle permettant une évaluation correcte du programme et prévoyant un suivi suffisant;
- des acteurs institutionnels disposant d'une base juridique solide et cohérente (comprenant notamment des réglementations d'aménagement du territoire) sur laquelle appuyer leur action.

## 5.3. Effets à long terme

Les mesures adoptées visent à la fois des effets à court et à long terme. L'efficacité des mesures devrait donc être évaluée au regard des effets à long terme escomptés au moment de leur conception. Les politiques visant à améliorer le logement des populations vulnérables, en particulier, devraient englober de nombreux objectifs à long terme et veiller à rester compatibles avec les autres aspects de la politique du logement (afin d'éviter les interventions contradictoires et les effets non souhaités). Elles devraient notamment:

- minimiser les effets négatifs des aides au logement (comme la capitalisation);
- encourager la cohésion sociale (accès à l'emploi, à l'éducation, etc.);
- être portées par des financements publics, de l'Etat, des collectivités locales, etc., assurant leur pérennité;
- garantir que les logements construits/occupés ne se déprécient pas;
- accroître la liberté de choix des ménages concernés.

Il convient également de chercher à inscrire ces effets à long terme dans un modèle idéal de marché, présentant le moins de distorsions possible.

#### **5.4. Types de mesures**

Notre rapport montre qu'il existe une grande diversité de mesures, et l'une des conclusions les plus importantes de notre comparaison entre pays est qu'il est possible d'atteindre des objectifs similaires avec des mesures différentes. Certaines peuvent cependant s'avérer plus adaptées à la situation de l'économie et du marché du logement dans un pays donné. Concernant le type de mesures à retenir, au moins trois questions devraient donc être posées:

- Sur la durée, quels sont les avantages respectifs des subventions et des allocations au regard du groupe cible et de l'objectif visé?
- Quel est le degré de complexité de la mesure (associe-t-elle les éléments de politique du logement à d'autres aspects structurels comme l'emploi, l'éducation, la santé ou le développement du tissu local)? Est-elle viable indépendamment des autres interventions qui lui sont associées?
- La mesure est-elle suffisamment souple pour s'adapter aux problèmes qui pourraient se poser à l'avenir (comme une évolution des préférences en matière de logement)?

#### **5.5. Modes d'occupation**

Les différences entre pays liées au fonctionnement de leurs régimes d'aide sociale respectifs ont fait l'objet de nombreux débats parmi les chercheurs et les responsables politiques. Le cas européen montre que, d'une part, le rôle du logement social comme instrument clé de l'accès à un logement sûr est devenu secondaire au cours des dernières décennies; et que, d'autre part, la rareté des logements vacants ou répondant aux besoins des familles à faibles revenus pousse de plus en plus de ménages vers le secteur locatif privé ou le logement en propriété. Les Etats ont donc élargi leurs programmes d'aides pour inclure ces deux secteurs, entraînant une grande diversification des interventions. Pour améliorer la cohésion sociale, les mesures encourageant l'accès à plusieurs modes d'occupation devraient prévaloir, à moins que l'objectif à court terme de la mesure en question ne soit d'encourager un type d'occupation donné (par exemple le logement social).

Les différents modes d'occupation ont en général des coûts différents. Lorsqu'une mesure a pour but d'accroître la mobilité en réduisant le coût des transactions, il convient de prévoir également des actions préventives visant à éviter les effets non souhaités, comme la dégradation de certains quartiers, l'apparition d'une ségrégation à la suite du déménagement des ménages les plus riches, etc.

## **5.6. Intégration**

Les mesures destinées aux populations vulnérables ont pour but d'améliorer leur intégration. Chaque mesure devrait donc être évaluée au regard de l'intégration matérielle, culturelle, éducative, professionnelle, etc., ainsi qu'en lien avec la conception des interventions associées.

L'étude des différents effets escomptés en matière d'intégration devrait se concentrer sur la réduction des inégalités verticales et sur celle des écarts entre les différents modes d'occupation.

## **5.7. Phase pilote**

Un programme passe par différentes phases d'élaboration, parmi lesquelles la phase pilote joue un rôle essentiel: elle permet de repérer les effets indésirables des mesures et de veiller à ce que leur coût ne s'avère pas excessif. La mise en œuvre des mesures devrait donc commencer par une phase pilote servant de base pour modifier les seuils d'éligibilité et autres paramètres.

Il existe le plus souvent des mesures comparables dans d'autres pays. La conception du programme et l'évaluation de sa phase pilote devraient donc tenir compte des expériences internationales pertinentes.

La phase pilote peut avoir un impact sur la confiance du groupe cible envers la continuité du programme. Toute limitation des incitations et des conditions d'éligibilité doit donc être soigneusement préparée, et les parties prenantes (impliquées et non impliquées dans la phase pilote) devraient être averties que la phase d'expérimentation débouchera certainement sur des modifications du programme.

## **5.8. Populations vulnérables**

En raison de la diversité des politiques du logement et des mesures qu'elles recouvrent, diversité qui est à replacer dans le contexte de la situation et des difficultés de chaque pays au regard du logement, les groupes de bénéficiaires pouvant être identifiés diffèrent d'une zone géographique à l'autre. Cependant, si l'on considère les caractéristiques profondes du secteur du logement et des populations en difficulté au regard du logement, on constate que deux axes d'intervention s'offrent aux responsables politiques:

- intervenir sur les problèmes de logement (par exemple l'abordabilité) de façon à toucher indirectement les populations vulnérables;
- toucher directement les populations vulnérables (en les définissant comme groupe cible).

Le tableau suivant met en évidence la ligne de partage entre ces deux approches.

## Liens entre populations vulnérables et problèmes de logement (Hongrie)

Populations vulnérables (liste/ non exhaustive)	Problèmes de logement						Interventions
	Faible niveau de qualité et de consommation de logement	Accès à la propriété difficile	Problèmes d'abordabilité	Secteur du logement social restreint	Quartiers en cours de dégradation	Faible mobilité	
Personnes âgées			X	X	X	X	Allocations de logement, logement social
Foyers mono-parentaux		X	X	X	X	X	Allocations de logement et garanties spéciales
Foyers à faibles revenus	X	X	X	X	X	X	Logement social, allocations de logement et garanties spéciales
Travailleurs clés		X		X		X	Logement social, allocations de logement et garanties spéciales
Minorités ethniques	X	X	X	X	X	X	Programmes de réhabilitation des quartiers
Personnes handicapées	X	X	X	X	X	X	Allocations de logement et programmes de remise à neuf
Sans-abri		X	X	X		X	Logement social, etc.
	Interventions						
	Aides à la rénovation et au développement des infrastructures	Aides au crédit, indemnités forfaitaires, etc.	Programmes d'allocations de logement	Construction de logements sociaux, implication du secteur non lucratif	Programmes complexes de réhabilitation et de rénovation	Réduction des coûts de transaction	

### **5.9. Clarté du programme**

Les expériences internationales montrent que, même avec un ciblage très bien conçu, certains groupes éligibles ne participent pas aux programmes. Ce phénomène peut avoir de nombreuses raisons, parmi lesquelles il faut souligner le manque de clarté du programme concerné. Le groupe cible doit pouvoir comprendre les conditions de participation au programme et les bénéfices qu'il peut en tirer. Dans le cas de programmes décentralisés en particulier, il convient d'assurer une bonne communication avec le groupe cible et de faire en sorte qu'il ait confiance en l'institution chargée d'expliquer les conditions du programme.

### **5.10. Comportement du groupe cible**

L'efficacité d'une mesure dépend fortement de son influence sur le comportement du groupe cible. Si une mesure vise à accroître la consommation de logement, par exemple en fournissant des revenus complémentaires (allocations de logement, aide au crédit, etc.), il est extrêmement important pour qu'elle soit efficace que les bénéficiaires utilisent bien l'aide pour améliorer leur logement et non pour épargner davantage ou consommer d'autres types de biens. Il convient donc d'évaluer l'évolution des comportements du groupe cible à la lumière des objectifs poursuivis par la mesure.

### **5.11. Continuité**

L'un des éléments clés d'une mesure est sa continuité, qui peut se fonder sur les leçons tirées de sa phase pilote. La continuité d'une mesure assure son intégration naturelle dans le système d'aides au logement du pays ou de la zone géographique concernée. Elle est en outre nécessaire pour créer un sentiment de confiance au sein du groupe cible, et donc indispensable à la pérennité des programmes.

### **5.12. Acceptation du programme**

Les mesures devraient non seulement s'inscrire dans le système d'aides au logement du pays ou de la zone géographique concernés, mais aussi être acceptées à la fois par le groupe cible et par l'ensemble de la société, puisque c'est avant tout la classe moyenne qui finance ces programmes à travers les impôts qu'elle paye.

Cela dit, il convient de veiller particulièrement à ce que les personnes visées soient convaincues que la mesure adoptée améliorera leur situation au regard du logement, cette confiance étant un facteur de cohésion et d'intégration.

## 6. Recommandations

Au terme de cet examen des politiques du logement orientées vers les populations vulnérables dans plusieurs pays, nous pouvons conclure que, dans toute société, le système de logement est traversé par des tensions et des processus de «tri» et qu'en l'absence de mesures préventives appropriées, ces tensions peuvent aboutir à une ségrégation et à des problèmes qui appelleront des interventions lourdes et coûteuses. L'expérience internationale montre que certains modèles sont applicables et déjà appliqués avec succès (Norvège, Finlande); il existe donc des systèmes éprouvés qui pourraient être adoptés dans plus de pays.

Comme nous l'avons observé, les Etats cherchent à résoudre à la fois les difficultés de logement des classes moyennes et celles des populations vulnérables. Cet effort peut être justifié par la nécessité d'une large acceptation par le public des programmes de logement, qui sont relativement coûteux. Il est également clair que le logement en lui-même ne suffit pas à renforcer la cohésion sociale; en revanche, il ne peut y avoir de cohésion sociale sans possibilités de logement appropriées.

Nos recommandations se concentrent donc sur les étapes et les éléments nécessaires pour que la politique du logement touche les populations vulnérables. Elles tiennent compte du fait que cette politique devrait atténuer le coût social du logement et contribuer, en renforçant la cohésion sociale, à l'un des objectifs de Lisbonne: améliorer la compétitivité de l'espace européen.

1. Le cœur de la méthodologie utilisée pour concevoir une politique du logement devrait consister à détecter et identifier les difficultés de logement et à définir les populations vulnérables. Les problèmes de logement des populations vulnérables pourront ensuite être étudiés sur la base de ces définitions.
2. Dans un deuxième temps, il est nécessaire d'estimer la probabilité, pour les populations vulnérables, d'accéder aux aides au logement. A cette fin, les questions d'attribution des aides et de redistribution doivent être soigneusement pesées.
3. Dans un troisième temps, sur la base des conclusions obtenues, les programmes élaborés doivent être d'abord lancés à une échelle restreinte, en étant orientés par un travail de suivi qui peut s'appuyer sur les résultats de recherches passées et en cours. Les capacités de recherche doivent être soutenues. Tous les programmes devraient être conçus en fonction des différentes composantes de l'évaluation (voir le chapitre 4).

4. Toutes les parties prenantes doivent échanger leurs expériences des différentes phases du programme. L'accent devrait porter sur les actions, au sens large.
5. L'échange d'expériences entre pays est nécessaire, et de nombreux réseaux existants offrent un espace de débat aux chercheurs. La coopération professionnelle au niveau international peut être établie à travers des soutiens politiques et financiers et avec l'aide des parties prenantes.
6. Les solutions ainsi élaborées devraient être associées aux autres politiques pertinentes, afin de parvenir à un système de mesures élaboré et durable assurant une plus grande cohésion sociale.



## 7. Annexes

### 7.1. Définitions de la FEANTSA: absence de logement et exclusion liée au logement

*Définition conceptuelle de l'absence de logement et de l'exclusion liée au logement*

<b>Catégorie conceptuelle</b>	<b>Domaine matériel</b>	<b>Domaine social</b>	<b>Domaine juridique</b>
Sans-abri	Personnes n'ayant pas d'hébergement (pas de toit)	Absence de lieu de vie privée pour entretenir des relations sociales	Pas de titre légal autorisant l'occupation exclusive d'une habitation
Sans-logement	Personnes ayant un endroit où vivre	Absence de lieu de vie privée pour entretenir des relations sociales	Pas de titre légal autorisant l'occupation exclusive d'une habitation
Logement précaire (convenable)	Personnes ayant un endroit où vivre	Présence d'un lieu de vie privée où entretenir des relations sociales	Pas de sécurité d'occupation
Logement inadéquat (avec sécurité d'occupation)	Logement impropre à l'habitation	Présence d'un lieu de vie privée où entretenir des relations sociales	Présence d'un titre légal d'occupation et/ou sécurité d'occupation garantie
Logement inabordable	A définir	A définir	A définir

<b>Catégorie conceptuelle</b>		<b>Catégorie opérationnelle</b>
Sans-abri	1  2	Personnes vivant dans un espace public (pas d'hébergement)  Personnes hébergées dans un foyer de nuit (obligées de passer plusieurs heures par jour dans un espace public)
Sans-logement	3  4  5  6  7	Personnes vivant dans un foyer d'hébergement, par exemple: – foyer d'hébergement pour personnes sans domicile; – centre d'accueil destiné aux femmes; – etc.  Personnes vivant dans un logement provisoire, par exemple: – habitation temporaire (fournie aux frais d'une municipalité); – hébergement temporaire (dans l'attente d'une évaluation de leur situation); – logement de transition (bail court); – hôtel à bas prix financé par les pouvoirs publics.  Personnes vivant dans un logement temporaire destiné aux migrants (demandeurs d'asile, rapatriés, etc.).  Personnes vivant dans une institution: – prison, centre de soins, hôpital – personnes devant sortir au bout d'une certaine période et pour lesquelles aucun hébergement n'est disponible.  Personnes vivant dans des logements assortis d'un accompagnement (sans bail légal).

Catégorie conceptuelle		Catégorie opérationnelle
Logement précaire	<p>8</p> <p>9</p> <p>10</p> <p>11</p> <p>12</p> <p>13</p>	<p>Personnes vivant dans un logement accompagné (le bail étant fonction de l'acceptation et de la disponibilité du soutien).</p> <p>Personnes ayant reçu un avis d'expulsion applicable de la part du bailleur ou du prêteur.</p> <p>Personnes expulsées en application de la loi (sur ordre de la police) et n'ayant pas d'endroit où aller:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- comportement antisocial;</li> <li>- application de la législation sur les violences familiales;</li> <li>- etc.</li> </ul> <p>Personnes provisoirement hébergées par leur famille ou par des amis (sans l'avoir choisi).</p> <p>Personnes menacées de violences (de la part du partenaire ou de la famille).</p> <p>Personnes vivant sans bail de (sous-)location officiel.</p>
Logement inadéquat	<p>14</p> <p>15</p> <p>16</p> <p>17</p>	<p>Personnes vivant dans un habitat provisoire, logement insalubre, squat.</p> <p>Personnes vivant dans une habitation mobile/ caravane (hors lieu de vacances et ne se trouvant pas sur un site légal, et donc non raccordée aux infrastructures).</p> <p>Personnes vivant dans un logement déclaré inhabitable conformément à la législation (nationale) – à préciser.</p> <p>Personne vivant dans des conditions de surpeuplement (selon la définition en vigueur dans le pays) – à préciser.</p>
Logement inabordable		A préciser.

## **7.2. Composition du Groupe de spécialistes CS-HO**

### *Bulgarie*

Mrs Romyana Petrova  
Chief expert in «Strategic Planning of Regional Policy» Directorate  
Ministry of Regional Development and Public Works  
17-19 St. Kiril I Metodii Str.  
1202 Sofia

### *République tchèque*

Ms Hana Zelenková  
Ministry of Labour and Social Affairs  
na Poříčním právu 1  
128 01 Praha 2

### *France*

M<sup>me</sup> Anne-Marie Fribourg  
Chargée de mission  
Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement  
du territoire, du Tourisme et de la Mer  
Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction  
Service du Développement urbain et de l'habitat  
Arche de la Défense Paroi Sud  
92055 La Défense Cedex

### *Allemagne*

Mr Adolf Völker  
Referatsleiter, Referat SW 31  
Förderpolitik im Wohnungswesen, Mietenpolitik, Eigentumspolitik  
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS)  
Invalidenstrasse 44  
10115 Berlin

### *Italie*

Mr Pietro Tagliatesta  
Représentant de l'Italie auprès du Comité européen  
pour la cohésion sociale  
Funzionario, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali  
Via Flavia 6  
0187 Roma

*Norvège*

Mrs Anne-Margareth Kaltenborn Lunde  
Senior Adviser  
Ministry of Local Government and Regional Development  
Housing and Building Department  
P.O. Box 8112 Dep.  
0032 Oslo

*Romania*

Mr Teofil Oliver Gherca  
Expert  
General Division for Urban and Territorial Planning  
Ministry of Transport, Construction and Tourism  
38, Dinicu Golescu, Bvd. Sector 1  
Bucharest 010873

*Fédération de Russie*

Mr Alexander Razumov  
All-Russian Centre for Living Standard Studies  
4-aya parkovaya ul. 29  
105043 Moscow

*Organisations non gouvernementales*

Mr Freek Spinnewijn  
Fédération européenne des associations travaillant  
avec les sans-abris (FEANTSA)  
Klein Drogenhofstraat 1  
3210 Lubbeek  
Belgium

Ms Mateja Tamara Fajs  
International Union of Tenants (IUT)  
Government of the Republic of Slovenia  
Office for Legislation  
Mestni trg 4  
1000 Ljubljana  
Slovenia

*Observateur*

Ms Darinka Czischke  
European Social Housing Observatory (CECODHAS)  
Research Co-ordinator  
59 b, rue Guillaume Tell  
1060 Brussels  
Belgium

*Consultant auprès du groupe*

Mr József Hegedüs  
Institute for Metropolitan Research  
Varoskutatas Ktf.  
Lonyay utca. 34 III.21 - Pf. 1176  
Budapest  
Hungary

*Coauteurs du rapport*

Mrs Nóra Teller  
Researcher  
Institute for Metropolitan Research  
Varoskutatas Ktf.  
Lonyay utca. 34 III.21 - Pf. 1176  
Budapest  
Hungary

Mr Per Åhrén  
Senior Adviser  
Norwegian State Housing Bank  
P.b. 5130 Majorstua  
0302 Oslo  
Norway

### **7.3. Lignes directrices sur l'accès au logement des groupes vulnérables établies par le Groupe de spécialistes sur la contribution des politiques du logement à la cohésion sociale (CS-HO)**

#### *I. Introduction*

1. L'accès au logement des groupes vulnérables est un défi qui se pose à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe a mis en place, en novembre 2004, un Groupe de spécialistes sur la contribution des politiques du logement à la cohésion sociale (CS-HO), chargé de recommander, dans les domaines cruciaux des politiques du logement, des mesures propres à permettre aux groupes vulnérables de vivre dans des logements convenables.

2. Le CS-HO avait pour objectif de formuler des mesures et des politiques concrètes concernant l'offre de logements, le financement du logement et les allocations de logement afin que les groupes vulnérables puissent accéder au logement et jouir de la sécurité d'occupation.

#### *II. Définition*

3. La vulnérabilité dans le secteur du logement fait référence aux groupes, personnes et ménages dont les conditions de logement ne sont pas satisfaisantes ou pour lesquels il existe un risque élevé que tous les critères du logement convenable ne soient pas remplis.

#### *III. Conditions préalables à une politique du logement efficace pour les groupes vulnérables*

4. Les politiques générales en matière de logement devraient être clairement définies et prévoir des mesures visant spécifiquement les groupes vulnérables. Elles devraient être coordonnées avec les politiques économiques et sociales du pays.

5. Il convient de réévaluer et de renforcer la place du secteur du logement dans la stratégie nationale de développement, en portant une attention particulière au réexamen des mesures d'aide aux groupes vulnérables existantes.

6. Il est de la plus haute importance pour la mise en œuvre de toute mesure en direction des groupes vulnérables que les politiques du logement soient conduites avec efficacité. Le rôle des pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local dans les politiques du logement devrait être clairement précisé par la loi. Le système institutionnel et administratif de gouvernance locale devrait être transparent, rationnel et efficace,

définir le rôle de la société civile/des ONG et permettre la participation des diverses parties prenantes. Les programmes devraient être conçus de manière à favoriser les partenariats aux niveaux local, régional et national, selon le cas, en vue de résoudre les problèmes de logement pour les groupes vulnérables.

7. Il est indispensable, si l'on veut s'attaquer aux problèmes rencontrés notamment par les groupes vulnérables, de disposer d'une base juridique, financière et institutionnelle appropriée. L'Etat devrait, en prenant des dispositions contraignantes, intervenir activement dans la réglementation des relations en matière de logement.

8. Les autorités compétentes devraient procéder à un examen périodique de leur législation, de leurs politiques et de leurs pratiques en matière de logement et éliminer toutes les dispositions ou pratiques administratives qui ont pour effet l'exclusion directe ou indirecte de groupes vulnérables.

9. L'environnement juridique (réglementation des loyers, droits d'occupation, etc.) devrait offrir une sécurité aux locataires et aux propriétaires, en veillant à respecter un équilibre. Pour éviter les expulsions, l'Etat devrait garantir aux locataires une sécurité d'occupation suffisante, qu'il s'agisse de logements du secteur public ou privé. Les locataires devraient être convenablement protégés contre les ruptures de bail anticipées et les hausses de loyer arbitraires. Dans les pays en transition, des mesures spéciales sont nécessaires pour garantir la sécurité d'occupation aux locataires de logements antérieurement détenus et administrés par l'Etat («*sitting tenants*»).

10. La réglementation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme devrait assurer une quantité suffisante de terrains à usage résidentiel et d'investissements en infrastructures. Il est nécessaire qu'un dispositif juridique établisse et définisse précisément les droits en matière de propriété foncière et immobilière et de sécurité d'occupation, des procédures d'expulsion légale et des garanties contre les expulsions illégales.

11. Les politiques du logement devraient s'appuyer sur des faits établis; il convient par conséquent d'améliorer la base de connaissances en réalisant des études et en recueillant systématiquement des données. Une bonne connaissance de la situation en matière de logement, fondée notamment sur des informations statistiques, est un préalable indispensable à la conception et à la mise en œuvre d'une politique du logement efficace. Il convient de collecter régulièrement des statistiques sur les

questions relatives au logement et, en particulier, d'évaluer les besoins en logements.

#### *IV. Lignes directrices relatives à une politique du logement pour les groupes vulnérables*

12. Il existe un large choix d'instruments susceptibles d'améliorer les conditions de logement des groupes vulnérables. Les présentes lignes directrices distinguent:

- les instruments visant à accroître l'offre de logements locatifs décents et abordables;
- les instruments facilitant l'accès des groupes vulnérables au financement du logement;
- les allocations de logement et leur bon usage.

Pour les différents groupes vulnérables existant dans un contexte national donné, il peut y avoir intérêt à combiner ces diverses mesures selon un dosage spécifique.

##### *Augmentation de l'offre de logements locatifs décents et abordables*

13. Lorsqu'ils conçoivent des programmes pour les groupes vulnérables, les gouvernements doivent envisager différentes mesures de nature à accroître l'offre de logements locatifs. Il convient de s'assurer de la viabilité de ces programmes en mesurant les besoins réels en nouvelles unités d'habitation sur le marché local lorsque le parc existant ne permet pas de répondre aux besoins en logements convenables.

14. Une offre abondante de logements locatifs est un bon moyen d'améliorer l'accès au logement des groupes vulnérables, pour qui l'accession à la propriété est bien souvent une option trop coûteuse et trop risquée.

15. Les pays où le secteur locatif est peu développé (moins de 20 %) devraient étudier les moyens d'accroître l'offre de logements dans ce secteur, notamment dans les zones urbaines. Dans une telle situation, le logement social a un rôle important à jouer. Il convient de mettre en place des conditions juridiques, financières et fiscales propres à encourager l'offre de logements sociaux locatifs.

16. Pour augmenter le parc de logements locatifs convenables et abordables, il convient de soutenir le secteur privé et le secteur à but non lucratif par des mesures juridiques et financières. Les gouvernements devraient prévoir dans la législation, les politiques et les stratégies nationales une structure et des dispositions destinées à accroître l'offre de logements locatifs. Il faudrait également mettre en place différentes formules

d'accès au logement telles que les logements sociaux, les coopératives d'habitation, les logements publics et les formes de logement et modes d'occupation innovants. Tous les éléments pertinents des modèles de logement mentionnés (financiers, sociaux et autres) devraient être clairement définis.

17. Une plus large place devrait être accordée aux programmes mis en œuvre à l'échelon d'un territoire ou d'un quartier. Les programmes d'aide à caractère territorial (subventions, exonérations fiscales, etc.) peuvent contribuer efficacement à la réhabilitation des territoires en difficulté et à la mixité des quartiers.

18. Si de nouvelles unités d'habitation s'avèrent nécessaires, diverses politiques publiques peuvent être appliquées. Le plus souvent, il est fait appel à des programmes spécifiques associant différentes mesures financières et définissant leur cadre institutionnel.

19. Toute stratégie en matière de logement, qu'elle s'appuie sur une seule mesure ou sur plusieurs mesures combinées, devrait s'accompagner d'un mécanisme de ciblage permettant d'orienter l'action vers les groupes vulnérables ou les territoires en difficulté identifiés au moyen d'indicateurs.

20. Lorsque l'on met en place des incitations financières (incitations fiscales, subventions en capital, etc.), il importe de répartir les responsabilités entre les diverses parties prenantes (investisseurs, promoteurs, gérants de sociétés immobilières et pouvoirs publics).

21. Les subventions en capital sont un moyen efficace d'accroître l'offre de logements destinés aux groupes vulnérables, à condition qu'elles ne soient octroyées qu'à des organismes investis d'une obligation de service public clairement définie. La subvention en capital est puissamment incitative et son coût est prévisible. Il convient de l'utiliser en association avec d'autres mesures telles que les allocations de logement, et ce dans un cadre institutionnel spécifique, propre à garantir la réalisation des objectifs du programme. En cas de forte pénurie de logements et de problèmes sociaux graves, la subvention en capital est l'instrument le plus indiqué pour assurer l'accès des groupes vulnérables au logement.

22. Les avantages fiscaux accordés aux bailleurs sont des incitations financières très couramment utilisées pour augmenter l'offre de logements. La forme de ces avantages fiscaux est très variable, allant d'une exonération partielle ou totale de l'impôt sur les bénéfices à une réduction partielle de la TVA en passant par un amortissement accéléré des biens mis en location. Les programmes devraient prévoir des avantages

stables, prévisibles et durables pour les bailleurs de logements sociaux. Les mesures de ce type peuvent contribuer au développement de l'offre de logements en général, mais elles ne visent pas nécessairement les groupes vulnérables. Pour cibler ces derniers, la réduction de TVA semble être la mesure fiscale la mieux adaptée.

23. Les programmes de bonification d'intérêt revêtaient autrefois une importance cruciale dans un contexte de forte inflation. Cet instrument peut entraîner une distorsion indésirable du marché s'il est utilisé pour accroître l'offre en général. Aussi faut-il veiller à bien cibler les groupes vulnérables. La bonification d'intérêt peut être très utile dans les pays en transition où l'inflation est relativement élevée.

24. Les garanties hypothécaires pour les bailleurs de logements sociaux s'avèrent efficaces pour améliorer l'offre de logements abordables dans un cadre institutionnel bien conçu.

*Instruments de financement du logement pour les groupes vulnérables, visant à faciliter l'accès à la propriété*

25. Dans les pays et les régions où les marchés locatif et hypothécaire ne sont pas bien établis ainsi que dans les zones rurales, les politiques d'accès à la propriété peuvent être un moyen d'améliorer l'accès au logement des groupes vulnérables.

26. Le gouvernement devrait choisir, parmi les instruments agissant sur la demande, ceux qui s'intègrent dans le cadre juridique et financier du pays et sont adaptés aux besoins spécifiques des groupes vulnérables. Là encore, un ciblage est nécessaire pour maîtriser les incidences budgétaires.

27. Outre la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel judicieux, plusieurs instruments spécifiques peuvent être utilisés pour favoriser l'accès des groupes vulnérables à la propriété du logement.

28. Les garanties offertes par des organismes publics ou des établissements privés sont un bon moyen de promouvoir les programmes d'acquisition de logements à bas prix dans un cadre juridique et financier évolué. Grâce à ces dispositifs de garantie, qui diminuent les risques liés aux prêts consentis à des personnes à faible revenu et réduisent ainsi le rationnement du crédit, les groupes vulnérables accèdent plus facilement à l'emprunt.

29. Les allocations aux propriétaires accédants aident les ménages à faible revenu à payer les dépenses liées à la nouvelle habitation. Il s'agit d'une aide accordée, sous conditions de ressources, aux personnes

appartenant à un groupe vulnérable qui font l'acquisition de leur logement. Les allocations de logement sont examinées plus en détail dans la section suivante.

30. Les subventions en capital sont considérées comme très utiles pour favoriser l'accès au logement des groupes à faible revenu dans un contexte de financement qui n'est pas parvenu à maturité. Les avantages de cet instrument sont la transparence et la prévisibilité du coût total. Pour des groupes cibles bien définis (par exemple les primo-acquéreurs), il peut apporter une contribution très efficace même dans un contexte évolué de financement du logement.

31. La bonification d'intérêt était très couramment employée pour augmenter la capacité d'acquisition des bénéficiaires, mais cet instrument a perdu en importance dans une situation d'inflation faible. En général, ces programmes ne sont pas subordonnés à des conditions de ressources et ne sont donc pas ciblés, sauf s'ils prévoient des critères d'admissibilité (familles dont un membre est handicapé, primo-acquéreurs, immigrés, etc.). S'ils visent les groupes vulnérables, ils peuvent être utiles pour faciliter leur accès au logement.

32. Les dispositifs d'épargne contractuelle sont des produits d'épargne volontaire qui offrent aux épargnants des incitations financières sous la forme de primes, de prêts à taux préférentiel ou d'avantages fiscaux. Cet instrument n'est pas très indiqué dans un contexte de forte inflation ni pour les ménages à faible revenu. Il n'est pas recommandé d'y faire appel pour aider les groupes vulnérables à accéder au logement, car les personnes à faible revenu ont peu de possibilités d'en bénéficier et le coût risque d'être très élevé pour le budget public.

33. Pour les groupes sociaux qui ont difficilement accès aux instruments de crédit classiques, il peut être utile d'envisager des formules de micro-financement, qui offrent la possibilité d'obtenir des prêts de faible montant pour rénover ou autoconstruire un logement.

34. La propriété partagée («*shared ownership*»), système permettant d'acquérir progressivement des parts de son logement jusqu'à en devenir propriétaire en totalité, peut alléger les charges financières pesant sur le groupe cible en combinant les avantages de l'occupation en propriété et de celle en location. Ce dispositif peut être associé à d'autres instruments comme des prêts à taux zéro. Toutefois, les systèmes de propriété partagée exigent un cadre juridique spécifique et une pratique bien établie.

### *Bon usage des allocations de logement*

35. Un régime d'allocations de logement devrait avoir pour buts de permettre à tous les ménages à faible revenu d'accéder à un logement décent et abordable et de les protéger contre l'augmentation du coût du logement ou la diminution de leur revenu.

36. Les allocations de logement sont une aide tendant à agir sur la demande, qui est accordée sous conditions de ressources aux ménages à faible revenu et leur permet de consacrer au logement un budget supérieur à ce qu'ils pourraient déboursier sans cette prestation. La plupart des pays d'Europe ont mis en place une forme ou une autre d'allocations de logement. Cet instrument complète, voire remplace, dans une large mesure les subventions tendant à agir sur l'offre. En effet, on considère souvent que les allocations de logement ont un meilleur rapport coût/efficacité que ces dernières parce qu'elles peuvent être orientées plus aisément et plus précisément vers le groupe cible et qu'elles sont plus souples, s'ajustant automatiquement aux changements survenant dans le revenu du ménage, sa dépense de logement, etc.

37. En cas de pénurie de logements convenables pour les ménages à faible revenu, il convient d'envisager d'associer les allocations de logement à des aides destinées à agir sur l'offre. En effet, les allocations de logement ont par elles-mêmes peu d'effet, ou pas du tout, sur l'offre de logements.

38. Pour qu'un régime d'allocations de logement fonctionne efficacement, il faut faire en sorte de disposer de données répondant aux conditions ci-après.

Il convient de disposer:

- de données fiables sur le revenu des ménages pour vérifier si les conditions de ressources sont remplies;
- de données sur les frais de logement des ménages pour déterminer le montant du budget raisonnablement consacré au logement dans différentes situations;
- de données fiables sur la composition des ménages pour évaluer la nécessité de leur octroyer des allocations en fonction de leur revenu, de leur taille et d'autres indicateurs de leurs besoins.

Les données devraient être mises à jour régulièrement; si ces données ne sont pas disponibles, des données indirectes ou des indicateurs devraient être utilisés pour mettre au point les allocations de logement.

39. Un régime d'allocations de logement devrait comporter les éléments suivants:

- des niveaux de revenu acceptables après déboursement des frais de logement devraient être définis pour différents types de ménages, de modes d'occupation, de localisation, etc. Ces niveaux de revenu permettent d'apprécier le besoin d'allocations dans différentes situations de dépense de logement raisonnable. Ainsi, les allocations réduisent la nécessité d'apporter une aide par le biais des prestations sociales;
- le montant des allocations devrait être basé sur les besoins des ménages vulnérables;
- les prestations devraient augmenter en proportion de la dépense de logement et diminuer en proportion du revenu. Le régime d'allocations devrait mettre autant que possible un frein au cercle vicieux de la pauvreté et réduire au minimum les autres effets défavorables;
- pour les différents types de ménages, un niveau maximal admissible de dépense de logement devrait être défini pour le calcul des allocations.

40. Tous les types de ménages devraient pouvoir bénéficier d'allocations de logement, et ce quel que soit le mode d'occupation, afin d'éviter la ségrégation et des distorsions du marché du logement.

41. Le mode d'occupation devrait être indifférent, à moins que le gouvernement n'ait une raison de favoriser un mode particulier, par exemple pour renforcer la cohésion sociale en accordant des allocations plus importantes pour les modes d'occupation relativement peu accessibles aux ménages à faible revenu.

42. Le régime d'allocations de logement devrait faire l'objet d'une coordination avec la politique et les systèmes de transferts sociaux.

43. Le régime d'allocations de logement devrait être transparent pour les consommateurs et pour les organes administratifs. Toute complexité superflue devrait être évitée.

44. Les allocations devraient être d'un montant suffisant pour avoir une incidence sur le comportement des ménages visés et leur attribution devrait être rigoureusement contrôlée. Le risque de «déperdition» devrait être réduit au minimum.

45. Les allocations ne devraient pas couvrir 100% de la dépense de logement.

## *V. Nécessité de politiques et de mesures intégrées*

46. Lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques du logement en direction des groupes vulnérables, il convient de tenir compte des politiques générales en matière de logement et des politiques relatives à des secteurs connexes comme l'éducation, la santé, l'emploi, les transports, l'urbanisme et la protection sociale. Ainsi, il faut veiller à ce qu'il y ait une correspondance entre la localisation des logements sociaux locatifs et les zones où existent des possibilités d'emploi et de formation afin de faciliter l'insertion des ménages à faible revenu sur le marché du travail. Il importe de coordonner les efforts des autorités compétentes, de rechercher et d'exploiter les synergies entre les différents secteurs et d'encourager les pouvoirs publics à tous les niveaux à adopter des approches et des politiques globales.

47. Il convient de créer un cadre juridique ou de réviser le cadre existant pour étayer la politique du logement. Ce cadre devrait assurer la transparence des accords contractuels entre les différentes parties prenantes, comprendre des dispositions relatives à la sécurité d'occupation et à la sécurité de propriété et fournir un fondement juridique pour les législations en matière financière, foncière et hypothécaire, bancaire, administrative et procédurale, concernant notamment les expulsions forcées, la location, les diverses formes de planification, de partenariat et de logement (comme la copropriété et les coopératives).

48. Des mesures coordonnées en faveur du logement doivent être mises en œuvre pour les différents groupes vulnérables. La définition et la composition sociale de ces groupes varient selon les pays. C'est pourquoi il importe que les gouvernements mettent sur pied des programmes spécifiques pour apporter des solutions à leurs problèmes de logement.

49. Ces programmes devraient conjuguer les diverses méthodes exposées dans les sections précédentes et tendre notamment à mettre en place ou à développer l'ensemble de l'infrastructure physique et sociale nécessaire pour assurer durablement un logement convenable.

50. Outre le gouvernement central, les collectivités régionales et locales devraient élaborer des politiques, des stratégies et des plans d'action pour faire face aux problèmes locaux en matière de logement, en prenant en considération le rôle que peuvent jouer le secteur privé et les organisations non gouvernementales.

51. Une structure institutionnelle efficace et transparente, établissant les procédures administratives à tous les niveaux et définissant le rôle de tous les acteurs des politiques du logement, devrait être mise en place.

52. Les organisations non gouvernementales, en particulier celles qui travaillent auprès des groupes vulnérables ou représentent leurs intérêts, devraient être associées à la conception, à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et des programmes visant à améliorer leurs conditions de logement.

*VI. Contribution des mesures en faveur du logement à la cohésion sociale*

53. Une politique du logement devrait avoir pour objectif d'assurer l'accès à un logement d'un prix abordable et d'un niveau convenable, de garantir à chacun la sécurité de logement et de renforcer la cohésion sociale. Lors de la conception de nouvelles politiques du logement et de l'évaluation des politiques en vigueur, il faudrait également prendre en considération la dimension de la cohésion sociale, dont l'importance devrait être reconnue par toutes les parties prenantes.

54. Par le passé, la cohésion sociale n'a guère retenu l'attention dans le débat sur les politiques du logement et dans leur mise en œuvre. Certaines de ces politiques peuvent même être préjudiciables à la cohésion sociale ou entraîner des conflits, ou encore conduire à une polarisation ou à la stigmatisation de tel ou tel groupe.

55. Les stratégies de promotion de la cohésion sociale devraient inclure une politique du logement qui s'intéresse en priorité aux groupes vulnérables.

56. Outre les facteurs du marché, l'ampleur et la nature des problèmes de logement dépendent aussi de l'efficacité du système de protection sociale en vigueur. Si ce système fonctionne mal et ne remplit pas son rôle de filet de sécurité, un plus grand nombre de personnes manque des moyens nécessaires pour accéder à un logement convenable, et la politique du logement a davantage de problèmes à résoudre. En revanche, un système de protection sociale efficace peut réduire dans une certaine mesure les tâches incombant à la politique du logement. Cette dernière est liée aux autres politiques publiques (en matière d'emploi ou d'urbanisme par exemple) et la contribution qu'elle peut apporter à la cohésion sociale est en partie tributaire de la bonne marche de ces politiques.

57. Pour promouvoir la cohésion sociale, toute politique du logement devrait porter une attention particulière aux groupes vulnérables:

- les instruments utilisés devraient viser à assurer l'accès effectif des groupes vulnérables aux prestations prévues par la politique du logement;

- les politiques publiques devraient chercher à accroître l’offre de logements pour les groupes vulnérables et à favoriser le développement de la mixité sociale dans les quartiers;
- les politiques du logement devraient prévoir des services d’information et de conseil à l’intention des groupes vulnérables pour que ceux-ci tirent le meilleur parti des programmes existants. Il arrive en effet que les programmes d’aide au logement échouent parce que les ménages à faible revenu, qui devraient en être les premiers bénéficiaires, manquent d’informations sur les options disponibles;
- il faut éviter que les personnes qui ont des besoins spécifiques ne fassent l’objet d’une ségrégation et leur offrir des services sociaux adaptés pour faciliter leur participation à la société.

58. Les politiques du logement visant les besoins spécifiques des groupes vulnérables doivent contribuer au développement de quartiers harmonieux et ouverts, où tous les groupes de la société ont accès aux services de base.

59. Un ciblage territorial peut être nécessaire pour améliorer la qualité de vie des habitants de la zone concernée, limiter les phénomènes de ségrégation et développer la mixité. La mixité des quartiers est souhaitable pour autant qu’elle n’entraîne pas l’exclusion des personnes à faible revenu.

60. Il convient de mettre en œuvre des mesures pour lutter au cas par cas contre la discrimination dans l’aménagement et la gestion des ensembles d’habitation, des quartiers et des territoires, et d’assurer le suivi de ces mesures.

61. Lors de l’élaboration de politiques du logement en général et de mesures en faveur du logement des groupes vulnérables en particulier, il y a lieu de procéder systématiquement à une évaluation préalable de leurs conséquences pour la cohésion sociale.

62. Le suivi et l’évaluation des politiques du logement en direction des groupes vulnérables devraient comprendre un bilan de leurs effets sur la cohésion sociale. A cette fin, il faudrait mettre au point des indicateurs, recueillir périodiquement des données statistiques et réaliser des études à ce sujet.

#### 7.4. Bibliographie

Åhrén, P. (2004): "Housing allowances' in Lujanen", *Housing and housing policy in the Nordic Countries*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.

Asselin, A.; Tom, S. and Streich P.P. (2002): "Canada Mortgage and Housing Corporation", *Review of Finland's Housing policy*.

Balchin, P. (ed.) (1996): *Housing Policy in Europe*, Routledge, London.

Berner, E. (2001): "Learning from informal markets: innovative approaches to land and housing provision", *Development in Practise*, Volume 11, Numbers 2&3, pp. 292-307, May 2001.

Boelhouwer, P. (2000): *Financing the Social Rented Sector in Western Europe*, Delft University Press, Delft.

Boelhouwer, P. and Elsinga, M. (2002): "Evaluation of Finnish housing finance and support systems", Ministry of the Environment, Helsinki.

Bradshaw, J. and Finch, N. (2003): "Housing benefits in the child benefit Package in 22 countries", paper of the Housing Studies Association Spring Conference, University of York, 2 avril 2003.

Bramley, G. and Morgan, J. (1998): "Low cost home ownership Initiatives in the UK", *Housing Studies*, Vol. 13, No. 4, pp. 467-586.

Bratt, R. (2003): "Housing for very low-income households: the record of President Clinton, 1993-2000", *Housing Studies*, Vol. 18, No. 4, pp. 607-635, juillet 2003.

Brzeski, W.J. (2003): "Dilemmas and challenges of the post-soviet housing reforms", manuscript.

Buckley, R.; Karaguishiyeva, G.; Van Order, R. and Vecvagare, L. (2003): "Comparing Mortgage Credit Risk Policies: An Options Based Approach", World Bank Policy Research Working Paper 3047, mai 2003.

Burchell R.W. and C. Galley, K. (2000): "Inclusionary Zoning: Pros and Cons", *New Century Housing*, Volume 1, Issue 2.

Clapham, A. and Fitzgerald, R. (2004): "Early findings from a new approach to lender's mortgage insurance. Adequate and affordable housing for all", International Housing Research Conference, University of Toronto.

Conway, F.J. and Mikelsons, M. (1996): "A Review of Demand-Side Housing Subsidy Programs: The Case of Latin America", *Report 06623-000-00*, The Urban Institute, Washington, D.C.

Crook, A.D.H.; Darke, R.A. and Disson, J.S. (1996): "Housing association investment on local authority estates", *Housing Research* 199, novembre 1996.

Cummings, J.L. and DiPasquale, D. (1999): "The Low-Income Housing Tax Credit: An Analysis of the First Ten Years", *Housing Policy Debate*, Volume 10, Issue 2 251-307, Fannie Mae Foundation.

Čačić, R. (2003): "Housing in Croatia – efforts and results", presentation given at a high-level meeting of the Council of Europe, Paris, avril 2004.

CBO (2004): "Estimating the value of subsidies for federal loans and loan guarantees", The Congress of the United States, Congressional Budget Office, août 2004.

DTLG (2001): "Delivering affordable housing through planning policy", Department for Transport, Local Government and the Regions.

Diamond, D. B. (1998): "Are Bausparkassen Appropriate Policy Instruments in Transition Countries?", décembre 1998.

Ditch, J.; Lewis, A. and Wilcox, S. (2001): "Social Housing, Tenure and Housing Allowance: an International Review", study carried out by the Department for Work and Pensions, Social Policy, University of York.

Donner, C. (2000): "Housing Policies in the European Union (Theory and practice)".

Donnison, D. and Ungerson, C. (1982): *Housing Policy*, Penguin Books.

Doling, J. (1997): *Comparative housing politics*, Londres, Macmillan.

Doling, J. (2005): "Home Ownership in Europe: Contributing to Growth and Employment", keynote speech at the European Network of Housing Research, International Housing Conference on Housing in Europe: "New Challenges and Innovations in Tomorrow's Cities", Reykjavík, Islande, 29 juin-3 juillet 2005.

Dragana, A., "Housing Conditions and Housing Policy in Belgium", Population and Social Policy Consultants (PSPC)  
<http://www.iccr-international.org/impact/docs/housing-policies-be.doc>.

Dübel, H.J. (2000): "Separating Homeownership Subsidies from Finance: Traditional Mortgage Market Policies, Recent Reform Experiences and Lessons for Subsidy Reform", *Land and Real Estate Studies*, The World Bank, juin 2000.

Dübel, H.J. (2003): "Financial, fiscal and housing policy aspects of Contract Savings for Housing (CSH) in Transition Countries – the Cases of Czech

Republic and Slovakia", *Financial Services Consultant*, The World Bank, Berlin, juin 2003.

Dzepar-Ganibegovic, N. (2003): "An Outline of Pilot Project for Social Housing", Canton Sarajevo UNECE Workshop on Social Housing, Prague, 19-20 mai 2003.

EBRD (2002): "Private Finance for Public Housing".

ECB (2003): "Structural Factors in the EU Housing Markets", European Central Bank, mars 2003.

Elbers, A. (2003): "Financing of Social Housing in the Netherlands", UNECE Workshop on Social Housing "Sustainable Development of Social Housing: Financial Sustainability", Prague, 19-20 mai 2003.

Enberg, L. (2000): "Social Housing in Denmark", *Research papers No. 6/00, 2000*, Department of Social Sciences, Institute for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi.

Esping-Andersen, G. (1996): "Welfare States in Transition. Social Security in the New Global Economy", Sage, Londres.

Fallis, G. (1990): "The Optimal Design of Housing Allowances", *Journal of Urban Economics* 27, pp. 381-397.

Familjeutredningen (2001): "Ur fattigdomsfällan", *SOU 2001:24*, Stockholm, (The government enquiry on families: Out of the poverty trap).

Ferguson, B. and Navarrete, J. (2003): "New approaches to progressive housing in Latin America: A key to habitat programs and policy", *Habitat International*, vol. 27 Issue 2, P. 319, juin 2003.

Ferguson B.; Rubinstein, J. and Dominguez, V. (1996): "The design of direct subsidy programs for housing in Latin America", *Review of urban & regional development studies*, vol. 8, No. 2, juillet 1996, pp. 202-219.

Frank, D. (2004): "Housing Finance to improve the housing of low-income families: The example of the housing incentive system in Ecuador", *Adequate and Affordable Housing for All*, International Housing Research Conference, University of Toronto.

Gibb, K. (1996): "Housing Affordability: Key Issues and Policies", *Strategies for Housing and Social Integration in Cities*, OCDE, pp. 147-192.

Gibb, K. (2002): "Trends and Change in Social Housing Finance and Provision within the European Union", *Housing Studies*, Vol. 17, No. 2, pp. 325-336, Vol. 17.

Green, R.K. and Malpezzi, S. (2003): "A primer on U.S. Housing Markets and Housing Policy", *AREUEA Monograph Series No. 3*, Urban Institute Press, Washington.

Grigsby, W.G. and Bourassa, S. C. (2003): "Trying to Understand Low-income Housing Subsidies: Lessons from the United States", *Urban Studies*, vol. 40, 973-992, novembre 2003.

Haffner, M.E.A. and Oxley, M. J. (1999): "Housing Subsidies: Definitions and Comparisons", *Housing Studies*, Vol. 14, No. 2, 145-162.

Hancock, K. and Munro, M. (1992): "Housing subsidies, inequality and affordability: evidence from Glasgow", *Fiscal Studies*, pp. 71-97.

Harloe, M. (1995): *The People's home? Social Rented Housing in Europe and America*, Blackwell, Oxford.

Hegedüs, J. and Teller, N. (2003): "Management of the Housing Stock in South-Eastern Europe", Council of Europe Development Bank, World Bank, High-Level Conference on Housing Reforms in South-Eastern Europe, 23-24 avril 2003, Paris.

Hegedüs, J. and Teller, N. (2005): "Development of the Housing Allowance Programmes in Hungary in the Context of CEE Transitional Countries", *European Journal of Housing Policy* 5(2), pp. 187-209.

Hegedüs, J. and Teller, N. (2006): "Work Package 4: Housing and territorial development", *ESPON 1.4.2*, Preparatory Study on Social Aspects of EU Territorial Development, Final Report, draft (manuscript).

Hegedüs, J. (2003): "Dilemmas in Social Housing Policy in Hungary after the Transition", MRI.

Hoek-Smit, M.C. and Diamond, D. (2003): "The Design and Implementation of Subsidies for Housing Finance", prepared for the World Bank Seminar on Housing Finance, 10-13 mars 2003.

Holmans, A.; Scanlon, K. and Whitehead, C. (2002): "Fiscal Policy Instruments to Promote Affordable Housing", *Research Report VII*, Cambridge Center for Housing and Planning Research, Cambridge.

Howenstine, E.J. (1986): "Housing vouchers", Centre for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick, NJ.

Hughes, G. (1979): "Housing income and subsidies", *Fiscal Studies*, vol. 1, Number 8, pp. 20-38.

Hulse, K. (2001): "Demand Subsidies for Private Renters: A Comparative Review. Our Homes, Our Communities, Our Future", National Housing Conference 2001, Brisbane, Australie.

Hulse, K. (2002): "Demand Subsidies for Private Renters: A Comparative Review", Australian Housing and Urban Research Institute, Swinburne-Monash AHURI Research Centre, septembre 2002.

Kahrik, A.; Köre, J.; Hendrikon, M. and Allsaar, I. (2003): "From a state controlled to a *Laissez Faire* Housing system (local government and housing in Estonia)", *Housing Policy: An End Or A New Beginning?*, ed. M. Lux, LGI Books, Open Society Institute, 2003.

Katsura, H.M. and Romanik, C.T. (2002): "Ensuring Access to Essential Services: Demand-Side Housing Subsidies", Social Protection Unit, Human Development Network, décembre 2002, The World Bank.

Kemp, P.A. (1990): "Income Related Assistance with Housing Costs: a Cross National Comparison", *Urban Studies*, vol. 27, pp. 795-808.

Kemp, P.A. (1997): "A comparative study of housing allowances", Department of Social Security, London.

Kemp, P.; Wilcox, S. and Rhodes, D. (2002): "Housing Benefit reform: Next steps", Joseph Rowntree Foundation.

Kleinhans, R. (2004): "Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature", *Journal of Housing and the Built Environment* 19: pp. 367-390, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands.

Laferrère, A. and le Blanc, D. (2004): "Gone with the Windfall: How Do Housing Allowances Affect Student Co-residence?", *CESifo Economic Studies*, vol. 50, 3/2004, pp. 451-477.

Lea, M.J. and Renaud, B. (1994): "Contract Savings for Housing: Suitability to TSE Financial Reforms", World Bank, novembre 1994.

Lind, H. (1999): "Rent regulation: A conceptual and comparative analysis", Division of Building and Real Estate Economics, Royal Institute of Technology, octobre 1999.

Lowe, S. (2004): *Housing Policy Analysis: British Housing in Cultural and Comparative Context*, Palgrave Macmillan.

Lux, M. (2003): "State and Local Government: How to Improve the Partnership", *Housing Policy: An End Or A New Beginning?*, ed. M. Lux, LGI Books, Open Society Institute.

Lykova, T. (2003): "Social Housing in Russia: Income-Oriented Provision of Housing or Income-oriented Rent Policies? Current State and Further Prospects", presentation for the American Real Estate and Urban Economics Association Conference, Krakow, juin 2003.

Maclennan, D.; Muellbauer, J. and Stephens, M. (1998): "Asymmetries in housing and Financial Market Institutions and EMU", *Oxford Review of Economic Policy*, 14(1), pp. 54-80.

Maclennan, D.; Stephens, M. and Kemp, P. (1997): "Housing Policy in the EU Member States", European Parliament Directorate General for Research Social Affairs Series Working Document 14, Luxembourg, European Parliament.

Martin, G. (2001): "Swamps and alligators: The future for low-cost homeownership", Joseph Rowntree Foundation.

Mayo, S. K. (1999): "Subsidies in Housing", *Sustainable Development Department Technical Papers Series*, Inter-American Development Bank, Washington, D. C.

Murie et al. (2003): "Large Housing Estates in Europe. General Developments and Theoretical Backgrounds", *RESTATE Report 1*, Faculty of Geosciences, Utrecht University, Utrecht.

Ministry of the Environment (2002): "Evaluation of Finnish housing finance and support systems", Helsinki.

Murray, M. (1994): "How inefficient are multiple in-kind transfers?" *Economic Inquiry*, Vol. 32, No. 2, pp. 209-227.

National board of housing, building and planning (2005): "Welcome to the housing market!", an intermediate report on segregation, Karlskrona, Suède (en suédois).

Nordvik, V. and Åhrén, P.P. (2004): "The Norwegian Housing Allowances – Efficiency and Effects", paper presented at the ENHR Conference in Cambridge, juillet 2004.

O'Sullivan, A.J. (1984): "Misconception in the current housing subsidy debate", *Policy and Politics*, Vol. 12, No. 2, pp. 119-144.

O'Sullivan, A.J. (1986): "The theory and measurement of tax expenditures and their impact", *G.A.*

OECD (1996): "Strategies for housing and social integration in cities".

Oxley, M. (2000): "The Future of Social Housing Learning from Europe", Londres, Institute for Public Policy Research.

Pascariu, S. and Stanculescu, M. (2003): "Management Improvement and Quality Standard Challenge (Local Government and Housing in Romania)" *Housing Policy: An End Or A New Beginning?*, ed. M. Lux, LGI Books, Open Society Institute.

Pedersen, R. B. (2002): "Co-operative Housing – the Norwegian Model", presentation at a colloquium on contribution of the Co-operative Sector to Housing Development, The Federation of Co-operative Housing Associations (NBBL), 27-28 juin 2002, Ankara, Turquie.

Pomeroy, S. (2004): "Attracting Private Sector Financing in Affordable Housing", Focus Consulting, Inc. Tri-Country Conference.

Press releases of DG Competition and copies of the Official Journal of the European Union via [http://ec.europa.eu/comm/competition/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/index_en.html).

Priemus, H. (2000): "Rent Subsidies in the USA and Housing Allowances in the Netherlands: Worlds Apart", *International Journal of Urban and Housing Research* (24) 3, pp. 700-712.

Priemus, H. (2003): "Dutch Housing Associations: Current Developments and Debates", *Housing Studies*, Vol. 18, No. 3, pp. 327-351, mai 2003.

Priemus, H. (2004): "Dutch housing allowances: social housing at risk", *International Journal of Urban and Regional Research*, (28) 3, p. 706.

Priemus, H. and Boelhouwer, P. (1999): "Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities", *Urban Studies*, 36(4), pp. 633-646.

Priemus, H. and Dieleman, F. (1999): "Social Housing Finance in the European Union Developments and Prospects", *Urban Studies*, 36(4), pp. 623-633.

Scanlon, K. and Whitehead, C. (2004): "Housing tenure and mortgage systems: A survey of 19 countries", London School of Economics.

Schroder, M. (2002): "Does housing assistance perversely affect self-sufficiency?", *Journal of Housing Economics* 11, pp. 381-417.

Stephens, M. (2004): "An Exploration of the Behavioral Implications of Shifting from Housing Allowances to Income Subsidies", paper presented at the ENHR Conference in Cambridge, juillet 2004.

Stephens M.; Burns N. and MacKay L. (2002): *Social market or safety net? British social rented housing in a European context*, The Policy Press.

Stephens, M. and Steen, G. (2004): "An exploration of the behavioural implications of shifting from housing allowances to income subsidies", paper for 2004 ENHR Conference, Cambridge.

Struyk, R. and Kolodeznikova, A. (1999): "Needs-based Targeting without Knowing Household Incomes: How Would it work in Russia?" *Urban Studies*, Vol. 36, No. 11, pp. 1875-1889.

Taffin, C. (2003): "Sustainable Development of Social Housing: Financial Sustainability", UNECE Workshop on Social Housing, Prague, 19-20 mai 2003.

Taffin, C. (2006): "Financing of social housing", *Guidelines for social housing*, ONU, New York et Genève.

The Housing Corporation (2003): "Black and minority ethnic housing associations: the challenge of growth and viability. An assessment of governance, management and regulatory responses to the challenge of growth and viability since 1988", source: [http://www.monitoring-group.co.uk/News%20and%20Campaigns/news-stories/2003/Housing/R69\\_bme\\_housing\\_associations.pdf](http://www.monitoring-group.co.uk/News%20and%20Campaigns/news-stories/2003/Housing/R69_bme_housing_associations.pdf).

Tshenkova, S. (2003): "Housing Policy in Latvia: Muddling Through", paper prepared for the American Real Estate and Urban Economics Association Conference, Krakow, juin 2003.

Turner, B. (1997): "Social Housing Finance in Sweden", *Urban Studies*, Vol. 36, No. 4, pp. 683-697, 1999.

Turner, B.; Hegedüs, J. and Tosics, I. (eds) (1992): *The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union*, Londres, Routledge.

Turner, B.; Jakobsson J. and Whitehead, C.M.E. (1996): "Comparative Housing Finance", *Bostadspolitik 2000 (Housing Policy 2000)*, appendix to the report from the Housing Policy Committee, SOU 1996, 156, Fritzes, Stockholm.

Turner, B. and Whitehead, C.M.E. (2002): "Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context", *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2, pp. 201-217.

Uchman, R. and Adamski, J. (2003): "How to meet market rules and social goals for Housing?", *Housing Policy: An End Or A New Beginning?*, ed. M. Lux, LGI Books, Open Society Institute.

UNECE (2003): "Social Housing in the ENECE Region", discussion paper prepared by the UNECE secretariat in co-operation with the European

Liaison Committee for Social Housing (CECODHAS), Workshop on Social Housing, UNECE, Prague, 19-20 mai 2003.

Węclawowicz et al. (2004): "Large housing Estates in Poland: Policies and Practices", *RESTATE Report 3f*, Faculty of Geosciences, University of Utrecht, Utrecht.

Wilcox, S. (2003): "Can work – can't buy: Local measures of the ability of working households to become home owners", Joseph Rowntree Foundation.

Wood, G. A. (ed.) (1986): "Tax Policies and Urban Housing Markets", OCDE, Paris.

World Bank (1993): "Housing: Enabling Markets to Work", *Urban Development*, World Bank Policy Paper, World Bank, Washington, D.C.

World Bank (2000): "Housing Microfinance Initiatives, Synthesis and Regional Summary: Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa with Selected Case Studies", The Center for Urban Development Studies, Harvard University Graduate School of Design, commissioned by Development Alternatives Inc. (DAI), USAID MicroEnterprise Best Practices.

Source: [http://wbln0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/\(attachmentweb\)/HousingMicrofinanceInitiativesHarvardGSD000501/\\$FILE/Housing+Microfinance+Initiatives+HarvardGSD+000501.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/(attachmentweb)/HousingMicrofinanceInitiativesHarvardGSD000501/$FILE/Housing+Microfinance+Initiatives+HarvardGSD+000501.pdf).

Zapletalova, J.; Antalikova, M. and Smatanova, E. (2003): "The Role of Self-government in Housing Development in Slovakia", *Housing Policy: An End Or A New Beginning?*, ed. M. Lux, LGI Books, Open Society Institute.

Zawislak, M. (2003): "Expanding 'true social' sector in Poland", UNECE Workshop on Social Housing, Prague, 19-20 mai 2003.

## Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

### BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -  
The European Bookshop  
Rue de l'Orme, 1  
B-1040 BRUXELLES  
Tel.: +32 (0)2 231 04 35  
Fax: +32 (0)2 735 08 60  
E-mail: order@libeurop.be  
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy  
Avenue du Roi 202 Koningslaan  
B-1190 BRUXELLES  
Tel.: +32 (0)2 538 43 08  
Fax: +32 (0)2 538 08 41  
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com  
<http://www.jean-de-lannoy.be>

### CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.  
1-5369 Canotek Road  
OTTAWA, Ontario K1J 9J3, Canada  
Tel.: +1 613 745 2665  
Fax: +1 613 745 7660  
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766  
E-mail: order.dept@renoufbooks.com  
<http://www.renoufbooks.com>

### CZECH REPUBLIC/ REPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.  
Klecakova 347  
CZ-180 21 PRAHA 9  
Tel.: +420 2 424 59 204  
Fax: +420 2 848 21 646  
E-mail: import@suweco.cz  
<http://www.suweco.cz>

### DENMARK/DANEMARK

GAD  
Vimmelskaftet 32  
DK-1161 KØBENHAVN K  
Tel.: +45 77 66 60 00  
Fax: +45 77 66 60 01  
E-mail: gad@gad.dk  
<http://www.gad.dk>

### FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa  
PO Box 128  
Keskuskatu 1  
FIN-00100 HELSINKI  
Tel.: +358 (0)9 121 4430  
Fax: +358 (0)9 121 4242  
E-mail: akatilaus@akateeminen.com  
<http://www.akateeminen.com>

### FRANCE

La Documentation française  
(diffusion/distribution France entière)  
124, rue Henri Barbusse  
F-93308 AUBERVILLIERS CEDEX  
Tel.: +33 (0)1 40 15 70 00  
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00  
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

### Librairie Kléber

1 rue des Francs Bourgeois  
F-67000 STRASBOURG  
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88  
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80  
E-mail: francois.wolfermann@librairie-kleber.fr  
<http://www.librairie-kleber.com>

### GERMANY/ALLEMAGNE AUSTRIA/AUTRICHE

UNO Verlag GmbH  
August-Bebel-Allee 6  
D-53175 BONN  
Tel.: +49 (0)228 94 90 20  
Fax: +49 (0)228 94 90 222  
E-mail: bestellung@uno-verlag.de  
<http://www.uno-verlag.de>

### GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.  
Stadiou 28  
GR-105 64 ATHINA  
Tel.: +30 210 32 55 321  
Fax: +30 210 32 30 320  
E-mail: ord@otenet.gr  
<http://www.kauffmann.gr>

### HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service kft.  
1137 Bp. Szent István krt. 12.  
H-1137 BUDAPEST  
Tel.: +36 (06)1 329 2170  
Fax: +36 (06)1 349 2053  
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu  
<http://www.euroinfo.hu>

### ITALY/ITALIE

Licosa SpA  
Via Duca di Calabria, 1/1  
I-50125 FIRENZE  
Tel.: +39 0556 483215  
Fax: +39 0556 41257  
E-mail: licosa@licosa.com  
<http://www.licosa.com>

### MEXICO/MEXIQUE

Mundi-Prensa México, S.A. De C.V.  
Río Pánuco, 141 Delegación Cuauhtémoc  
06500 MÉXICO, D.F.  
Tel.: +52 (01)55 55 33 56 58  
Fax: +52 (01)55 55 14 67 99  
E-mail: mundiprensa@mundiprensa.com.mx  
<http://www.mundiprensa.com.mx>

### NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publicaties b.v.  
M.A. de Ruyterstraat 20 A  
NL-7482 BZ HAAKSBERGEN  
Tel.: +31 (0)53 5740004  
Fax: +31 (0)53 5729296  
E-mail: books@delindeboom.com  
<http://www.delindeboom.com>

### NORWAY/NORVÈGE

Akademika  
Postboks 84 Blindern  
N-0314 OSLO  
Tel.: +47 2 218 8100  
Fax: +47 2 218 8103  
E-mail: support@akademika.no  
<http://www.akademika.no>

### POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC  
25 Obbroncow Street  
PL-03-933 WARSZAWA  
Tel.: +48 (0)22 509 86 00  
Fax: +48 (0)22 509 86 10  
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl  
<http://www.arspolona.com.pl>

### PORTUGAL

Livraria Portugal  
(Dias & Andrade, Lda.)  
Rua do Carmo, 70  
P-1200-094 LISBOA  
Tel.: +351 21 347 42 82 / 85  
Fax: +351 21 347 02 64  
E-mail: info@livrariaportugal.pt  
<http://www.livrariaportugal.pt>

### RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir  
9a, Kolpacnyi per.  
RU-101000 MOSCOW  
Tel.: +7 (8)495 623 6839  
Fax: +7 (8)495 625 4269  
E-mail: orders@vesmirbooks.ru  
<http://www.vesmirbooks.ru>

### SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros, s.a.  
Castelló, 37  
E-28001 MADRID  
Tel.: +34 914 36 37 00  
Fax: +34 915 75 39 98  
E-mail: libreria@mundiprensa.es  
<http://www.mundiprensa.com>

### SWITZERLAND/SUISSE

Van Diermen Editions – ADECO  
Chemin du Lacuez 41  
CH-1807 BLONAY  
Tel.: +41 (0)21 943 26 73  
Fax: +41 (0)21 943 36 05  
E-mail: info@adeco.org  
<http://www.adeco.org>

### UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd  
PO Box 29  
GB-NORWICH NR3 1GN  
Tel.: +44 (0)870 600 5522  
Fax: +44 (0)870 600 5533  
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk  
<http://www.tso.co.uk>

### UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company  
468 Albany Post Road  
CROTON-ON-HUDSON, NY 10520, USA  
Tel.: +1 914 271 5194  
Fax: +1 914 271 5856  
E-mail: Info@manhattanpublishing.com  
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

Ce rapport et ses lignes directrices sont le résultat d'un projet mené pendant deux ans par un groupe de spécialistes chargé de faire le point sur les travaux existants dans le domaine du logement social pour les populations vulnérables. Il complète le rapport sur l'accès aux droits sociaux en Europe (2002) et s'inscrit dans le cadre de la Stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe.

Destiné aux responsables politiques aux niveaux national et local, aux acteurs concernés et aux bénéficiaires, cet ouvrage donne des exemples et des lignes directrices en matière de conception et de mise en œuvre de mesures d'aide au logement efficaces pour les populations vulnérables.



[www.coe.int](http://www.coe.int)

*Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.*

ISBN 978-92-871-6300-4



8€/16\$US

<http://book.coe.int>  
Editions du Conseil de l'Europe