



*Colloque sur la politique
des logements sociaux - Besoins*

Thème n° 1

LES BESOINS EN LOGEMENTS -
LES METHODES D'EVALUATION

rapport de synthèse

BRUXELLES - 16-19 DECEMBRE 1963

V/10361/63-F
Orig. : N

Thème n° 1

LES BESOINS EN LOGEMENTS

Les méthodes d'évaluation

Rapport de Synthèse

par le Drs. L.J.S. DE JONGE

Plv. Hoofd van de Afdeling Algemene Tellingen en Bevolkings-
statistiek van het C.B.S.

(Chef-Adjoint de la Division Recensements et Statistique
de la Population du Bureau Central de la Statistique)

Ce rapport n'engage que la responsabilité de son auteur qui a reçu mandat de le rédiger en toute indépendance, tant à l'égard de la Commission qu'à l'égard de l'administration nationale ou de l'organisation à laquelle il appartient.

AVANT-PROPOS

Pour que les participants au Colloque soient en mesure de prendre à temps connaissance du présent rapport de synthèse, de même, qu'en raison des délais de traduction - cet handicap bien connu dans toutes les assemblées internationales -, le présent rapport a dû être réalisé en un laps de temps assez bref. C'est pourquoi, il n'a pas été possible de demander aux rapporteurs nationaux des renseignements complémentaires aussi nombreux qu'ils eussent été peut-être dans d'autres conditions. D'autre part, le délai a été trop court pour que l'avant-projet de ce rapport puisse être transmis aux rapporteurs nationaux pour vérification. Il n'est donc pas impossible que des inexactitudes se soient çà et là glissées dans le texte. Elles seront toutefois rectifiées en temps voulu, au cas où la publication de ce rapport serait décidée. Le rapport se limite à tracer les grandes lignes. Les problèmes d'importance secondaire et les différences de faible incidence quantitative ont été négligés pour que l'équilibre du rapport ne soit pas rompu. Pour un panorama complet des questions qui seront discutées à ce Colloque, il est donc indispensable de se référer au contenu des rapports nationaux, sur la base desquels le présent rapport a été élaboré.

<u>SOMMAIRE</u>		Pages
I. INTRODUCTION		1
II. METHODES D'EVALUATION DU DEFICIT ACTUEL DE LOGEMENTS		7
A. Généralités		7
1. La définition du logement		8
2. La définition du ménage et (de la personne seule).....		9
3. Les normes concernant le parc des logements		10
4. Les normes concernant les besoins en logements		14
5. Le contenu du déficit social et normatif de logements ...		17
6. Appréciation synthétique		20
7. Méthodes pour déterminer le nombre actuel des logements à remplacer		30
B. Evaluation des déficits régionaux		35
C. Evaluation des déficits pour diverses catégories de la po- pulation		41
1. La différenciation d'après la structure des unités à loger		42
2. La différenciation d'après la classe sociale dont relè- vent les ménages		44
III. METHODES D'EVALUATION DES BESOINS FUTURS EN LOGEMENTS		46
1. Méthodes pour la tenue d'un inventaire des besoins et des déficits de logements		47
2. Nécessité d'une analyse du passé en préparation de l'évalua- tion prospective		51
3. Méthodes d'évaluation prospective des besoins et des défi- cits de logements		54
a) L'évolution future des besoins en logement		54
b) Le parc futur des logements		54
c) La régionalisation des besoins futurs en logements		54
IV. CONCLUSION		62

RAPPORT DE SYNTHESE CONCERNANT LES METHODES D'EVALUATION
DES BESOINS ET DU DEFICIT DE LOGEMENTS DANS
LES SIX PAYS DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

I. INTRODUCTION

Les méthodes d'évaluation des besoins et du déficit de logements décrites dans les rapports nationaux présentent d'une part une identité remarquable, tandis que d'autre part apparaissent aussi des différences notables. Pour analyser ces ressemblances et ces disparités, il est essentiel de faire une nette distinction entre les trois notions suivantes :

a) Les besoins en logements

Il s'agit d'une notion strictement normative. La satisfaction complète des besoins en logements suppose en effet que toutes les unités qui, selon les normes en vigueur entrent en ligne de compte, disposent d'un logement répondant au moins aux conditions généralement reconnues comme minimales en ce qui concerne l'autonomie, l'état technique, les installations sanitaires, le confort, les dimensions, etc...

b) La demande de logements

Ce sont les besoins ressentis, que ceux qui les éprouvent possèdent ou non les moyens financiers leur permettant de les satisfaire, du moins ceux qui se situent au niveau des normes en vigueur.

c) La demande solvable de logements

Ce sont les besoins ressentis, appuyés par des moyens financiers permettant de les satisfaire complètement.

Il est peut-être utile d'illustrer ces définitions par quelques exemples.

Lorsqu'une personne seule ou un groupe de personnes occupe un logement de fortune, tel qu'une cabane, une bâtisse provisoire, etc...

.../...

un local qui n'est pas construit pour être habité, tel qu'un entrepôt, une casemate, une grange, une étable, etc... ou un logement délabré ne répondant plus aux normes de solidité et de sécurité, mais qu'il n'éprouve pas le besoin d'améliorer cette situation, il sera considéré d'après les définitions ci-dessus comme une unité ayant besoin d'un logement, qui n'exerce pas de demande. Lors d'une approche quantitative de la situation au point de vue du logement, l'unité envisagée sera donc comprise dans les besoins en logements, mais non dans la demande de logements.

Mais si au contraire le groupe en question désire améliorer ses conditions de logement, il sera compté aussi bien parmi les besoins en logements que parmi la demande de logements. Il en sera de même des personnes ou des groupes de personnes qui ne disposent pas d'un logement autonome, mais qui en voudraient un : par exemple, des enfants mariés accueillis chez leurs parents ou de jeunes couples ou des personnes seules cohabitant avec d'autres personnes.

Lorsque ces jeunes couples ou ces personnes seules ne possèdent pas les moyens financiers pour satisfaire leurs aspirations ou tout au moins celles qui répondent aux normes en vigueur, ils exercent bien une demande, mais cette demande n'est pas solvable vu le niveau actuel des loyers et des revenus. Il en est de même par exemple des familles nombreuses qui disposent d'un logement trop exigü, mais ne possèdent pas les moyens financiers pour louer, compte tenu de leurs revenus et du loyer demandé, le logement plus grand dont elles ont un si grand besoin.

Il résulte de ce qui précède que les besoins, la demande et la demande solvable de logements sont des notions qui se recouvrent, les besoins étant plus grands que la demande et la demande étant à son tour plus grande que la demande solvable. Signalons à ce propos que les définitions des besoins et de la demande données ci-dessus sont quelque peu inhabituelles. Dans la littérature économique, le terme "besoins", désigne en effet l'expérience personnelle

.../...

d'une nécessité (ou d'un désir), tandis que le terme "demande" désigne l'action qui en résulte. Quantitativement, les besoins et la demande coïncident parfaitement. Comme le logement est un bien de première nécessité qui doit être mis aussi largement que possible à la disposition de la population, il est nécessaire, dans le domaine du logement, de tenir également compte des besoins non ressentis qui, tout comme la demande, doivent être regardés comme de véritables besoins.

Il semble donc justifié de donner, dans le cadre du présent rapport, à la notion de besoins, un contenu plus large que d'ordinaire.

En vue d'une synthèse des méthodes d'évaluation des besoins en logements, cela présente un grand intérêt, comme on le verra par la suite. Insistons pourtant sur le fait que le terme "besoins" utilisé dans les rapports nationaux n'a pas toujours cette signification plus large, mais que, la plupart du temps, il est employé au sens économique général défini plus haut. Le rapporteur belge l'utilise même - suivant ainsi une pratique également en vigueur - au sens de besoins non satisfaits, ceux-ci étant désignés dans les autres rapports par le terme de "déficit".

Lorsqu'on donne un contenu plus large à la notion de besoins, celle-ci vient se situer tout à fait sur le plan des desiderata sociaux, alors que l'autre extrême, la demande solvable, se situe entièrement sur le plan des possibilités financières. Comme les desiderata vont en général au-delà des possibilités, l'objectif de la politique des logements sociaux sera de transformer les desiderata en possibilités. A la fin de son rapport, le rapporteur allemand exprime la même idée dans les termes suivants : "Lorsque dans une région les besoins en logements sont entièrement couverts, la demande de logements ne sera sûrement pas satisfaite pour autant, car il y aura toujours un grand nombre de personnes qui voudront un logement meilleur, plus joli ou tout simplement autre que

leur logement actuel. On peut s'interroger si les pouvoirs publics doivent assumer une certaine responsabilité dans la satisfaction de cette demande. Mais, lorsque dans une région il n'existe plus de demande de logements, il est parfaitement possible qu'il existe encore des besoins non satisfaits en logements. Il est évident que dans des conditions pareilles les pouvoirs publics ne sont pas entièrement dégagés de leur responsabilité".

Que l'on ait en général conscience de cette responsabilité est attesté par le fait que dans chacun des pays l'on s'est occupé ou l'on s'occupe encore de façon ou d'autre de la construction de logements sociaux, cherchant ainsi - pour employer les termes ci-dessus - à éliminer l'écart entre la demande et la demande solvable, et aussi l'écart entre les besoins et la demande.

Il est très important de faire remarquer ici tout de suite que, par l'introduction du logement social, le marché du logement cesse d'être un marché au sens classique libéral du terme, un marché exclusivement régi par les lois de l'offre et de la demande. Il s'ensuit qu'un tel marché ne peut que partiellement être prospecté par les méthodes traditionnelles d'analyse de marché. Il faudra donc encore chercher d'autres méthodes pour arriver à une approche plus complète. C'est à cette approche plus complète que sont consacrés les rapports sur le thème 1 et donc également ce rapport de synthèse.

Signalons cependant que cette approche plus complète ne rend pas superflues ni même accessoires les méthodes d'analyse de marché. Tous les pays membres de la Communauté économique européenne se trouvent dans une situation de pénurie de logement, dont les origines remontent à la deuxième guerre mondiale et qui est caractérisée par une offre à maints égards inférieure aux besoins, souvent aussi à la demande, et dans de nombreux cas même à la demande solvable. Cela signifie que le marché actuel présente des déficits, aussi

bien au sens libéral classique, qu'au sens social normatif du terme, déficits qu'il est souvent difficile de différencier d'après leur nature, du fait qu'ils sont affectés ou transformés par des réglementations sur les loyers, par des primes à la construction, par la construction de logements sociaux, etc...

Il est donc très utile, voire nécessaire, d'analyser le marché du logement par les deux méthodes précitées, car c'est seulement ainsi que l'on pourra obtenir une connaissance exacte de la nature et de l'ampleur des déficits actuels.

Lorsque nous avons dit plus haut que les besoins en logements au sens large se situent sur le plan des desiderata sociaux et d'autre part que l'objectif de la politique sociale doit être de transformer ces desiderata en possibilités, nous avons clairement indiqué l'intérêt pratique de l'évaluation des besoins et des déficits sociaux et normatifs en logements. Les calculs des besoins en logements traduisent en chiffres les desiderata sociaux existant dans le domaine du logement, les calculs des déficits normatifs montrent l'ampleur des déficits sociaux, qui font l'objet - ou doivent du moins faire l'objet - de la politique des logements sociaux.

Mais des chiffres ne reflètent que très imparfaitement l'ensemble des besoins et des déficits en logements, puisqu'ils ne sont qu'une abstraction de la réalité dont ils ne fixent qu'un aspect, l'aspect quantitatif. On peut pallier cet inconvénient par le calcul de besoins et de déficits partiels, par exemple pour des régions déterminées, pour des catégories déterminées de ménages ou de personnes seules ou encore pour des catégories déterminées de ménages ou de personnes seules dans chacune des régions considérées.

La connaissance sensiblement meilleure de la réalité que l'on acquiert ainsi justifie la place que les rapports préparés pour ce colloque réservent aux méthodes d'évaluation de ces besoins et de ces déficits partiels. Mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit là aussi d'approches, qui ne mettent en lumière que l'aspect quantitatif des déficits partiels, tout en négligeant une multitude d'aspects qualitatifs qui caractérisent ces déficits.

.../...

Lors d'une analyse du marché du logement, il est important de rappeler que le logement occupe une place très particulière parmi les biens de consommation et même parmi les biens de consommation durables. Un certain nombre des facteurs qui contribuent à déterminer cette place très particulière se trouvent résumés ci-dessous, d'après les termes employés par par le rapporteur français dans l'introduction à son rapport :

- a) Le logement est un bien qui est destiné à des groupes de personnes (principalement à des ménages), qui ont une durée d'existence relativement brève au cours de laquelle les besoins varient fortement avec le cycle biologique de la famille.
- b) La durée d'existence du logement est beaucoup plus longue que celle de l'unité qui en a besoin, de sorte que le logement servira également à des consommateurs futurs.
- c) La notion de logement convenable évolue dans le temps et dans l'espace; elle n'est pas indépendante du niveau de vie, du contexte géographique ou sociologique environnant.
- d) Par contre, vue à plus longue échéance, la structure des familles est continuellement en mouvement dans l'espace et dans le temps.
- e) Le logement est à peine flexible et doit être consommé sur place, ce qui ne permet guère de l'adapter aux variations et aux mouvements visés aux points c) et d).
- f) La longue durée d'existence des logements empêche à court terme, d'adapter le parc de logements aux variations des besoins (en tout cas aux variations conjoncturelles); une adaptation par construction nouvelle ou par transformation ne peut être réalisée qu'à plus longue échéance.
- g) La construction de logements exige l'investissement de capitaux importants qui ne sont pas directement rentables, puisque leur amortissement s'échelonne sur plusieurs générations.

.../...

Cette énumération montre que la politique de logement doit être une politique à long terme, qui en plus des besoins actuels doit tenir compte des besoins futurs, non seulement au point de vue de la valeur des logements en tant qu'habitats, mais encore au point de vue de la répartition géographique, des desiderata sociaux et des possibilités financières.

Cela implique qu'une analyse du marché du logement ne doit pas s'arrêter à une analyse des besoins et des déficits actuels. Une analyse utilisable devra déboucher sur des hypothèses quant au marché du logement futur et c'est la raison pour laquelle les rapports prêtent aussi une certaine attention aux méthodes d'évaluation des besoins futurs en logements.

Encore une remarque pour finir. Du fait que la politique du logement, doit être une politique à long terme en raison de la place particulière que la logement occupe parmi les biens de consommation, on ne peut pas conclure - comme le fait le rapporteur belge - que seuls les besoins futurs sont importants et qu'il n'est pas besoin d'analyser les besoins actuels. En effet, les besoins futurs ne peuvent être évalués qu'à la lumière de l'évolution du besoin dans le passé et à la lumière de la situation actuelle, la possibilité d'atteindre certains objectifs futurs dépendant de ces deux éléments. Tout cela deviendra plus clair dans la suite du présent rapport de synthèse.

II. METHODES D'EVALUATION DU DEFICIT ACTUEL EN LOGEMENTS

A. Généralités

Les méthodes d'évaluation du déficit actuel en logements concordent en ce sens qu'elles partent toutes du principe que le déficit en logements peut être déterminé statistiquement par le calcul de la différence entre le parc de logements et le nombre des ménages (1).

(1) La seule exception est la méthode officielle d'évaluation qui est décrite par le rapporteur italien, mais que celui-ci abandonne parce que moins exacte, en faveur d'un mode de calcul basé sur le principe ci-dessus.

Mais il existe de grandes disparités dans l'application de ce principe. Ces disparités se ramènent à :

1. des différences dans les définitions retenues pour les notions de ménage et de logement et à
2. des différences dans les normes adoptées pour :
 - a) déduire du nombre de ménages le nombre d'unités à loger et pour
 - b) isoler parmi le parc de logements le nombre d'unités jugées propres à l'habitation.

1. La définition du logement

Dans l'ensemble des pays membres de la Communauté économique européenne, le logement est défini au sens architectural. Est ainsi considérée comme logement :

Toute parcelle ou partie de parcelle qui, par construction ou transformation, est définitivement destinée au logement d'un ménage. La présence d'une porte d'entrée privée, donnant accès au logement soit depuis la voie publique, soit depuis un local commun, sert de critère.

Le seul pays où cette définition n'est pas appliquée est la Belgique où, lors des recensements généraux tenus jusqu'ici, le logement a été défini comme l'ensemble des locaux occupés par un ménage. Cela signifie que même une partie d'un logement au sens architectural, occupée par un ménage, est comptée pour un logement distinct.

L'Institut national du logement a pourtant l'intention, dans le cadre de la mission que la loi lui assigne de tenir un inventaire permanent des besoins non satisfaits en logements, d'employer également la notion de "logement théorique", notion qui paraît coïncider avec celle du logement au sens architectural. L'expression "logement théorique" est toutefois quelque peu singulière dans notre monde occidental, dans lequel 80 à 90 % des ménages occupent un logement distinct et

.../...

dont l'idéal - comme on le verra plus loin - est de faire disposer le plus rapidement possible tout ménage d'un logement individuel, idéal dont le rapporteur se fait expressément l'écho dans son rapport.

2. La définition du ménage (et de la personne seule)

Pour ce qui concerne les ménages, tous les rapports nationaux font une distinction entre ménages privés et ménages collectifs ou institutionnels.

C'est ainsi qu'est considéré comme ménage privé tout groupe de deux personnes ou plus qui vivent en commun et occupent ensemble un logement sous un seul titre juridique (contrat de bail ou titre de propriété). On distingue comme une forme particulière du ménage privé la personne isolée, qui ne vit pas en commun avec d'autres, mais qui tient seule un ménage distinct (ménage d'une seule personne).

Cette définition est tout à fait indépendante de celle du logement et sa combinaison avec cette dernière conduit automatiquement à la possibilité de voir un seul logement occupé par plusieurs ménages.

On peut déjà déduire de ce qui précède que cela n'est pas valable pour un pays comme la Belgique où l'on utilise une autre définition du logement, avec la conséquence que lors des recensements généraux le nombre des ménages privés est toujours identique à celui des logements.

Il en est de même en France où, bien que l'on y utilise la notion de logement au sens architectural, le ménage privé est défini - contrairement à la définition ci-dessus - comme le nombre total de personnes occupant ensemble un logement.

En ce qui concerne les ménages collectifs ou institutionnels, signalons que, dans l'ensemble des pays, on désigne par ce terme des groupes de personnes non apparentées les unes aux autres qui, sous une direction commune et en vue d'un but déterminé, séjournent dans un

.../...

établissement, un home ou un institut où elles doivent se soumettre à certaines règles propres à l'établissement. Les personnes qui ne séjournent que temporairement dans un tel ménage (par exemple les malades hospitalisés, les pensionnaires de maisons de vacances, etc...) sont en général comptées exclusivement (ou également) comme membres du ménage privé dont elles font normalement partie.

3. Les normes en matière de parc de logements

Alors que dans cinq pays sur six la définition du logement ne présente aucune différence de sens, la définition de ce qu'on considère comme parc de logement lors de l'évaluation du déficit actuel de logements fait apparaître une certaine discordance.

Ces disparités figurent sous forme de schéma à l'annexe 1.

Dans ce schéma ne sont groupés que quatre des six pays. La Belgique manque parce que, comme nous l'avons déjà signalé plus haut, le rapporteur belge juge l'évaluation du déficit actuel moins importante et n'y consacre dès lors aucun commentaire. Le Luxembourg manque également du fait que la conjoncture particulière de ce pays (pourcentage élevé de logements occupés par des propriétaires et diminution du nombre de demandes d'aide à la construction de logements nouveaux) rend le calcul du manque actuel plus ou moins superflu.

Le schéma de l'annexe 1 appelle les remarques suivantes :

Une énumération des différentes catégories de logements qui semblent jouer un rôle dans la fixation des normes en matière de parc de logements est donnée en tête de cet aperçu. Pour faciliter la comparaison, nous avons essayé de représenter les différentes catégories d'après leur importance quantitative en variant la largeur des cases qui leur sont réservées. Certes, ce dosage quantitatif diffère de pays à pays, mais, dans ses grandes lignes, nous l'estimons suffisamment exact pour les commentaires qui vont suivre.

.../...

Le schéma montre que les normes applicables aux pays qui y sont mentionnés ne présentent aucune disparité en ce qui concerne les trois catégories suivantes de logements :

- A. Les logements ordinaires de bonne qualité, offerts sur le marché normal du logement et utilisés à des fins d'habitation (colonne 1) sont comptés par tous les rapporteurs, sans exception, parmi le parc de logement retenu pour le calcul du déficit actuel.
- B. En sont exclus, par contre, sans exception aucune :
- a) les logements qui sont exclusivement utilisés à des fins industrielles et professionnelles (colonne 7) et
 - b) les habitations qui ne répondent pas à la définition du logement, donnée plus haut, tels que cavernes, bâtisses en semi-durable, granges, étables, etc... (colonne 10). Cette catégorie englobe aussi les logements installés dans des constructions provisoires ainsi que les bateaux navigants. En ce qui concerne les autres catégories mentionnées au schéma, des disparités existent.

Les remarques suivantes doivent être faites à propos de ces disparités :

a) Logements de mauvaise qualité (colonnes 2 et 3)

Seuls les rapporteurs français et italien les excluent totalement du parc de logements. Le rapporteur néerlandais plaide pour leur exclusion totale, mais il fait part que les normes officielles excluent uniquement les logements désaffectés, c'est-à-dire les logements officiellement et irrévocablement déclarés inhabitables.

Le rapporteur allemand précise qu'une partie des mauvais logements sont exclus des calculs officiels et énumère à cette occasion un certain nombre de cas objectivement reconnaissables, tels que logements officiellement désaffectés, logements installés dans des bâtiments provisoires, logements situés sous les combles ou dans des caves, logements dépourvus de cuisine, etc...

b) Logements occupés par des ménages n'appartenant pas au marché normal du logement (colonne 4)

Seules les normes en vigueur en république fédérale d'Allemagne, excluent cette catégorie de logements du parc de logements, sans doute parce que le problème y revêt une certaine importance quantitative (logements occupés par des ambassadeurs, des diplomates et des militaires étrangers) (1).

Les autres rapporteurs ne prêtent guère d'attention à cette catégorie de logements, probablement parce que dans leurs pays respectifs ceux-ci sont au point de vue quantitatif à peine de quelque importance.

c) Logements destinés ou utilisés à des fins spéciales (colonnes 5 et 6)

Cette catégorie de logements mérite une attention particulière en raison du fait que les maisons d'été et les résidences dites secondaires qu'elle comprend peuvent, au point de vue de la définition, présenter des caractères fort différents. Il ne résulte pas toujours clairement des rapports s'il s'agit en l'occurrence de constructions de qualité inférieure, adaptées exclusivement à la saison d'été, ou de logements véritables occupés uniquement pendant une période déterminée par leur propriétaire, qui habite normalement dans un logement situé ailleurs.

En résumé, les rapporteurs italien et français excluent totalement des calculs les maisons d'été et les résidences secondaires. D'après la méthode néerlandaise, les maisons d'été, qu'il s'agisse de demeures spécialement construites à cette fin, mais ne répondant pas à la réglementation sur les constructions, ou de logements proprement dits, destinées par leur propriétaire à être habitées uniquement pendant l'été, sont totalement exclues des calculs, tandis que les résidences secondaires (logements proprement dits, mais peu nombreux) y sont inclus.

(1) Mais une deuxième raison (et probablement la principale) est le fait que ce critère est utilisé également en vue des calculs sur le plan régional où les logements visés peuvent avoir localement une importance quantitative considérable.

Lors des recensements précédemment tenus en république fédérale d'Allemagne, les maisons d'été et les résidences secondaires n'ont été prises en compte que dans la mesure où la notion de "Normalwohnung" leur était applicable ou, en d'autres termes, lorsqu'elles pouvaient être considérées comme des logements proprement dits. Lors du recensement de 1961, toutefois, elles ont été laissées en dehors du parc de logements.

d) Les logements vacants (colonne 8)

En vue du calcul des déficits normatifs, ils sont généralement pris en compte dans le parc de logements. Seul le rapporteur italien exclut les logements vacants parce que ce sont en Italie dans la majorité des cas des logements de mauvaise qualité ou situés à des emplacements tels qu'ils y constituent un excédent "inutilisable".

e) Parties de logements proprement dits (colonne 9)

Dans trois des quatre pays mentionnés au schéma, il est question de prendre en compte dans le parc de logements des parties ou des dépendances de logements proprement dits.

En France, il s'agit en l'espèce de chambres meublées ou de pièces indépendantes, aux Pays-Bas, de logements dépourvus de porte d'entrée privée et, en république fédérale d'Allemagne, de parties d'anciens logements proprement dits, présentées sur le marché du logement comme unités distinctes. Il serait faux de croire que la définition du logement au sens architectural se trouve ainsi abandonnée. Il y va en effet de quantités très minimes, puisque dans chacun des cas précités il est spécifié que ces parties ne peuvent être comptées pour des unités distinctes que si elles sont pourvues d'une cuisine individuelle (république fédérale d'Allemagne), d'une cuisine et de cabinets d'aisance (Pays-Bas) ou d'eau courante (France).

.../...

4. Les normes en matière de besoins en logements

Les normes en matière de besoins en logements, telles qu'elles ont été définies dans les rapports nationaux, ont été résumées sous forme de schéma, comme cela a été fait pour le parc de logements. Ce schéma figure à l'annexe 2. Comme dans l'annexe 1 - et pour les mêmes raisons - la Belgique et le Luxembourg y font défaut.

Bien qu'en raison de la définition différente en France du ménage (et de la personne seule) on ait pu s'attendre à ce que ce pays manque au tableau, les normes mentionnées par le rapporteur français ont néanmoins été incorporées au schéma. En effet, les ménages, dont la définition française est beaucoup plus large que celle des autres pays, sont à tel point analysés d'après leur structure que dans le cas des ménages composés les unités qui avaient été groupées à cause du mode de définition ont de nouveau pu être scindées en :

- a) unités primaires
- b) unités secondaires, subdivisées en :
 - 1. familles secondaires et en
 - 2. familles de sous-locataires
- c) personnes isolées ne vivant pas dans un cadre familial.

La disparité entre les définitions des quatre pays considérés se trouve ainsi presque éliminée et il ne reste plus qu'une légère différence de terminologie. Aussi nous sommes-nous permis de substituer, dans le tableau de l'annexe 2, aux termes employés par le rapporteur français ceux qu'utilisent les trois autres pays.

Dans le tableau, nous nous sommes une nouvelle fois efforcés, en variant la largeur des colonnes, de donner aux différentes catégories de besoins en logements une distribution quantitative plus ou moins acceptable pour l'ensemble des pays. Le schéma de l'annexe 2 fait apparaître que les normes de tous les pays mentionnés, excluent sans exception, les ménages collectifs des besoins en logements. Cela ne veut pas dire qu'il

existe une concordance parfaite sur ce point. Les rapporteurs néerlandais et allemand précisent que l'on a trouvé parmi la population institutionnelle un grand nombre de personnes qui dans leur "Land" sont considérées comme faisant partie de ménages privés et que tel est le cas non seulement des membres de la direction ou du personnel (famille de géants, de portiers, d'huissiers, etc...), mais encore des personnes auxquelles l'établissement est destiné (personnes âgées faisant ménage à part dans un établissement ou familles de réfugiés dans un camp, etc...). Le rapport italien laisse sous-entendre que l'on a procédé de façon analogue dans son pays. Le rapporteur français signale qu'il serait souhaitable de distinguer encore parmi les ménages collectifs les couples âgés par exemple, mais il ne l'a pas fait. Dans le cas de la France, les ménages collectifs recèlent donc encore des unités ayant potentiellement besoin d'un logement, lesquelles restent, à tort, exclues de l'évaluation des besoins en logements (1).

En ce qui concerne les autres catégories mentionnées à l'annexe 2, il convient de faire les remarques suivantes :

a) Ménages privés, composés de deux personnes ou plus (colonnes 1 à 3)

Parmi ceux-ci, tous les ménages qui occupent un logement (quel qu'il soit) comme seul ou principal occupant sont considérés comme ayant besoin d'un logement. Dérogent cependant à cette règle les ménages qui résident de façon permanente sur un bateau navigant et qui ne disposent pas en même temps d'un logement à terre. Seul le rapporteur italien n'exclut pas explicitement la population sur les bateaux, sans doute parce que cette catégorie ne pèse d'aucun poids dans la balance en Italie. En ce qui concerne la population vivant sur des bateaux résidentiels ou dans des roulottes, on est dans l'incertitude. Les rapporteurs italien et

(1) Ajoutons que le rapporteur français considère cette omission comme ne présentant aucun inconvénient, puisqu'il s'agit d'une catégorie spéciale de besoins qu'il est préférable d'étudier séparément.

.../...

allemand ne mentionnent pas ces catégories; on peut donc supposer qu'ils en tiennent compte. Tel n'est pas le cas aux Pays-Bas. Le rapporteur français exclut l'ensemble de la population des habitations mobiles, mais il n'est pas certain que la population des bateaux résidentiels y soit comprise. Quoi qu'il en soit, le nombre des ménages visés ne représente dans les divers pays qu'un nombre relativement faible, de sorte qu'il ne faut sans doute pas attacher une trop grande importance à cette disparité.

Notons à propos des ménages de deux personnes ou plus, qui vivent en cohabitation, que les rapporteurs italien et allemand les comptent pour leur totalité pour des unités à loger, tandis que les rapporteurs français et néerlandais pour une partie seulement. Dans le cas de la France, cela tient au fait que les familles secondaires de sous-locataires ne sont considérées comme des unités à loger que pour la moitié de leur effectif dans les milieux ruraux et agricoles et pour les deux-tiers dans les agglomérations, sauf à Paris, alors qu'elles le sont pour leur totalité dans l'agglomération parisienne.

Aux Pays-Bas, les ménages qui vivent en cohabitation ne sont comptés pour des unités ayant besoin d'un logement que dans la mesure où leur cohabitation (suivant les déclarations des ménages eux-mêmes) est due à la pénurie de logement.

b) Familles secondaires distinguées dans les ménages (colonne 4)

Le rapporteur italien ne les a pas comptées pour des unités ayant besoin d'un logement, parce qu'il est impossible en Italie de déterminer leur nombre statistiquement. Il souhaiterait pourtant leur inclusion dans les besoins en logements. Il en est de même en République fédérale d'Allemagne où la séparation totale des statistiques des ménages et celles des familles empêche d'inclure cette catégorie d'unités secondaires dans les besoins en logements.

Le rapporteur français, pour les raisons mentionnées en 1), ne tient que partiellement compte des familles secondaires comme c'est le cas également du rapporteur néerlandais.

.../...

c) Les ménages privés d'une seule personne (les personnes seules)
(colonnes 5, 6 et 7) :

En France, les personnes isolées qui disposent déjà d'un logement (ce sont, suivant la terminologie des autres pays, les personnes seules qui occupent un logement comme seul ou principal occupant) sont considérées pour leur effectif total comme des unités ayant besoin d'un logement. Par contre, les autres personnes seules, distinguées des ménages sous le nom de personnes isolées, ne sont que pour une partie considérées comme des unités à loger en fonction d'un pourcentage qui varie selon leur lien avec le chef du ménage, dont elles sont distinguées, et selon le milieu géographique.

En Italie, les personnes seules relèvent du "type familial A" (1) et sont à ce titre considérées pour leur effectif total comme ayant besoin d'un logement.

Aux Pays-Bas, toutes les personnes seules qui occupent un logement comme seul ou principal occupant sont considérées comme des unités ayant besoin d'un logement et, parmi celles qui occupent un logement en cohabitation, celles qui ont imputé leur cohabitation à la pénurie de logement. Les personnes seules qui vivent dans des locaux auxquels la définition du logement n'est pas applicable n'ont pas été prises en considération dans l'évaluation des besoins en logements.

Enfin, en république fédérale d'Allemagne, 50 à 60 % des personnes seules sont comptées pour des unités ayant besoin d'un logement distinct quel que soit leur logement actuel.

5. La structure du déficit normatif social de logements

Les normes résumées dans les points 3 et 4 étant formulées de façon relativement nuancée, il est possible de différencier le déficit global de logements d'après sa structure; en d'autres termes, de scinder ce déficit total, que l'on obtient en calculant la différence entre les besoins en logements et le parc de logements, en une série de catégories de besoins non satisfaits. Un aperçu de ces catégories est donné sous forme de schéma à l'annexe 3. La largeur des colonnes représente cette fois-ci l'importance quantitative des catégories mentionnées, telle qu'elle peut être évaluée pour l'ensemble des quatre pays sur la base des chiffres

(1) Voir le rapport concernant l'Italie, page 8.

donnés dans les rapports nationaux. Pour chaque pays pris séparément, les proportions diffèrent donc en réalité. Il n'empêche que le schéma suggère quelle est l'incidence quantitative de l'inclusion ou de l'exclusion complète ou partielle de certaines catégories. Cette indication nous a semblé utile parce que les annexes 1 et 2 pourraient faire conclure que la différence entre les critères des différents pays n'est guère importante puisqu'elle ne concerne que des fractions quantitativement faibles du parc de logements ou des besoins en logements.

A l'annexe 3, ces différences ne se comparent plus au parc total ni aux besoins totaux, mais au déficit de logements dont le chiffre est beaucoup moins élevé; leur signification augmente sensiblement de ce fait et leur dosage réciproque revêt une importance plus grande. Le commentaire sur l'annexe 3 peut être bref, car il se dégage des considérations émises à propos des points 3 et 4. Il suffit donc d'éclaircir quelques points "obscur".

- a) L'élimination de la population des habitations mobiles s'effectue, du point de vue de la méthode, en excluant d'une part du parc de logements les habitations mobiles et d'autre part des besoins en logements des ménages vivant dans ces habitations. Conformément à des recommandations internationales, les habitations mobiles sont exclues du parc de logements dans tous les pays. Par contre, en Italie par exemple, les ménages vivant dans des habitations mobiles ne sont pas exclus du chiffre des besoins en logements. Cela signifie que le chiffre du déficit de logements suppose le remplacement de toutes les habitations mobiles par des logements ordinaires.
- b) Dans les normes de la république fédérale d'Allemagne, les logements occupés par le personnel des ambassades, par des militaires étrangers, etc... sont exclus du parc de logements. Les ménages qui occupent ces logements ne sont pas exclus du chiffre des besoins en raison du fait que les militaires étrangers, le personnel d'ambassade, etc... et les membres de leur famille ne font pas partie de la population du pays, de sorte qu'ils ont déjà été exclus d'une autre manière.

.../...

- c) Dans certains pays, les maisons d'été et les résidences secondaires sont prises en compte pour leur totalité ou pour une partie dans le parc de logements. Puisque ces logements, pas plus que les logements des ambassadeurs, etc... visés ci-dessus en b), ne sont pas disponibles en vue d'une occupation normale, leur inclusion dans le parc de logements a un effet "négatif" sur le déficit de logements. En déduisant le parc de logements des besoins de logements, on agit en effet comme si ces logements étaient néanmoins disponibles et on sous-évalue de ce fait le nombre de logements nécessaires pour satisfaire les besoins. Plus grand est le nombre de logements de ce type, plus grand est l'inconvénient que présente cette méthode.
- d) Dans l'ensemble des pays - sauf en Italie - les logements vacants sont pris en compte dans le parc de logements. De même qu'il a été dit en c), cette prise en compte a un effet négatif sur le manque de logements si, comme c'est le cas du moins en république fédérale d'Allemagne, la définition du déficit ne tient pas compte de la construction nécessaire d'une certaine réserve de logements. Le déficit réel est ainsi en effet amputé du nombre des logements vacants que cette méthode attribue en quelque sorte par priorité aux ménages qui ne disposent pas encore d'un logement autonome. Le "manque statistique de logements" qui a été un certain temps à la mode aux Pays-Bas présente le même défaut.
- e) A propos des logements vacants, il convient de signaler que le rapporteur italien élimine du parc de logements tous les logements actuellement inoccupés (il s'agit de plus d'un million de logements) et qu'il tient compte dans l'évaluation du déficit de logements de la constitution d'une réserve de 2 % sans réserver à cette fin une

.../...

fraction même des logements actuellement vacants. Les seuls rapporteurs qui appliquent cette dernière méthode sont le rapporteur français et le rapporteur néerlandais, ce dernier dans le commentaire qu'il donne des résultats du Recensement de la population du 31 mai 1960.

6. Appréciation synthétique

Il ressort clairement de la synthèse faite dans les points 1 à 5 que l'évaluation du déficit normatif de logements, malgré une très grande concordance du point de vue de la méthode, diffère pourtant sensiblement de pays à pays. La disparité concerne, on l'a vu, presque exclusivement les normes dont les pages qui précèdent n'ont d'ailleurs pas complètement mis en évidence la diversité. En effet, les rapports nationaux donnent encore une multitude de variantes pour les normes principales, résumées ci-dessus. L'insertion de ces variantes dans le résumé donné n'aurait cependant pas apporté de modifications essentielles à celui-ci, et n'aurait fait que le rendre moins clair. Ceci est la raison pour laquelle il n'en a pas été tenu compte.

La synthèse répond néanmoins à son but, puisqu'elle montre clairement l'unité de la méthode et la diversité des thèses normatives. Mais pas cela uniquement. Lorsqu'on regarde l'annexe 3, on peut se demander pourquoi les normes retenues par les rapporteurs italien et français diffèrent tellement de celles des rapporteurs néerlandais et allemand. Il n'est pas difficile de répondre à cette question. Le rapporteur français et le rapporteur italien surtout peuvent fixer ces normes plus librement que les rapporteurs néerlandais et allemand, étant donné que dans leur pays les chiffres obtenus sur la base des méthodes et des normes décrites ci-dessus ne sont pas utilisés, du moins pas aussi intensivement que dans les autres pays, en vue de la politique pratique. Il existe donc un lien entre la thèse normative et la politique, lien qui mérite que l'on s'y arrête.

.../...

Le rapporteur allemand affirme qu'il appartient aux pouvoirs publics de fixer les normes à utiliser pour le calcul du déficit de logements. C'est pour cette raison, dit-il, que les résultats du calcul des besoins et du déficit de logements ne sont pas des résultats scientifiques, mais des données qui traduisent en chiffres les conséquences de conceptions déterminées en matière de politique de logements. Les autres rapporteurs, au contraire, définissent les normes dans la perspective de l'évolution des structures sociales et c'est ainsi que le rapporteur italien déclare que l'application de normes identiques à des pays à structures sociales différentes en mènerait qu'à des spéculations purement théoriques, dépourvues de toute signification réelle. Selon la première conception, la disparité des normes des divers pays refléterait donc la disparité des politiques sociales, tandis que selon la deuxième conception elle serait l'expression de la disparité des structures sociales.

L'explication de ces conceptions contradictoires est que la norme est considérée dans le premier cas comme un phénomène juridico-politique et dans le second cas comme une interprétation de la réalité historico-sociale; deux conceptions de la norme qui ne s'opposent pas, mais se juxtaposent.

On peut en effet essayer, avec la plus grande objectivité possible, de définir les besoins comme ce qui, compte tenu du niveau social atteint par un pays, constitue le minimum que l'on puisse souhaiter, abstraction faite de ce qui est économiquement possible et de ce qui, à ce moment, est politiquement réalisable.

On peut d'un autre côté définir les besoins dans une perspective politique, en vue de la poursuite, sur la base des chiffres trouvés en fonction de cette définition spécifique, d'objectifs déterminés.

.../...

Un bon exemple de normes fixées dans une perspective politique est fourni par la république fédérale d'Allemagne où les pouvoirs publics ont arrêté par voie légale un système déterminé de normes en vue de recueillir des informations sur la base desquelles une politique orientée vers la libéralisation district par district du marché du logement pourra être menée. Mais cela n'implique nullement que dans le cas de la république fédérale d'Allemagne il serait impossible de calculer un chiffre des besoins et du déficit en fonction d'un ensemble de normes moins spécifiquement orienté, en d'autres termes, "plus objectif".

La situation aux Pays-Bas est caractéristique à cet égard. Lors des recensements généraux, les besoins et le déficit de logements y sont calculés au premier degré par le Bureau central de statistique qui, comme il résulte de l'annexe 2 au rapport néerlandais, cherche à indiquer entre quels extrêmes oscillent les besoins non satisfaits compte tenu d'hypothèses aussi objectives que possible. Le ministère du logement et de la construction détermine ensuite au second degré quelles normes concrètes il entend appliquer dans la pratique. Ce qui est déroutant toutefois aux Pays-Bas c'est que les calculs du C.B.S. et ceux du ministère suivent la même méthode, celle d'une évaluation normative des besoins et du déficit de logements.

Ce qui précède aura montré que cette confusion risque de naître au Colloque également. L'éviter tout à fait est d'ailleurs fort difficile puisque dans la pratique les normes politiques à l'intérieur du complexe de normes nécessaires au calcul des besoins et du déficit de logements sont généralement mélangées avec des normes non liées à la politique (normes objectives) et que d'autre part il n'existe pas d'objectivité absolue dans la fixation de normes dans le domaine du logement.

.../...

Abstraction faite de ce dernier point, il faut pourtant constater qu'il existe un besoin évident de disposer, à côté de "chiffres politiques", de chiffres obtenus sur la base de normes moins spécifiques. Ce besoin découle non seulement de la nécessité pour un gouvernement de pouvoir comparer le chiffre politique utilisé au chiffre plus objectif ci-dessus, mais encore du droit démocratique de la population à être informée aussi bien et aussi complètement que possible sur la situation réelle.

Dans cette perspective, il importe de vérifier pour chacune des catégories de besoins non satisfaits mentionnées à l'annexe 3 s'il n'est pas possible de rendre les normes utilisées un peu plus objectives.

A. Le logement des unités entrant en ligne de compte qui ne disposent pas (encore) d'un logement distinct

Sous ce titre sont citées trois catégories distinctes d'unités : les ménages de deux personnes ou plus, les ménages d'une seule personnes (personnes seules) et les familles secondaires.

Une attention suffisante a été prêtée ci-dessus aux définitions du ménage et de la personne seule. La définition de la famille demande toutefois encore quelques éclaircissements.

Est considéré comme famille tout couple marié, avec ou sans enfants propres et/ou d'un autre lit, vivant ensemble, de même que tout père ou mère vivant avec un ou plusieurs enfants propres et/ou d'un autre lit, célibataires.

En comparant cette définition à celle du ménage, donnée précédemment, on constate que les deux définitions concordent dans la mesure où elles désignent des groupes de personnes vivant ensemble. Mais elles diffèrent du fait que d'après la définition du ménage les personnes qui vivent ensemble doivent former une certaine unité économique (budget commun, cohabitation sous un seul titre juridique), alors que d'après celle de la famille ces personnes doivent être unies par des liens de parenté matrimoniale (au premier degré) ou d'adoption.

.../...

Or, une famille peut être en même temps une unité économique autonome (elle est alors en même temps un ménage), elle peut aussi avoir été incorporée à une unité économique plus grande (ajoutée par exemple à un groupe de personnes ne formant pas une famille ou à une autre famille constituant déjà une unité économique autonome). Dans ce dernier cas, on parle d'une famille secondaire. De même que des familles, des personnes isolées peuvent aussi être ajoutées au ménage d'autres personnes.

C'est ainsi que dans la pratique on peut distinguer en gros les types suivants d'unités vivant en cohabitation économique :

1. Ménages qui forment en même temps une famille (avec ou sans adjonction de personnes isolées).
2. Ménages composés de deux familles ou plus (avec ou sans adjonction de personnes isolées).
3. Ménages de personnes non apparentées les unes aux autres.
4. Ménages d'une seule personne ou personnes seules, ce sont les personnes qui n'ont pas combiné leur budget avec celui d'autres personnes et qui sont logées sous un titre juridique distinct.

Les familles secondaires dont la définition a été donnée plus haut ne figurent pas parmi ces types, étant donné qu'elles ne forment pas des unités économiques autonomes, autrement dit, des ménages. Elles font partie des types de ménages mentionnés en 4 auxquels elles ont été incorporées. En examinant l'annexe 3, on relève les points suivants :

a) En ce qui concerne les ménages de deux personnes ou plus, il est dit à propos de l'Italie de la république fédérale d'Allemagne que ceux qui ne disposent pas encore d'un logement doivent en recevoir un. Mais à propos de la France et des Pays-Bas, il est dit qu'une fraction seulement de ces ménages entre en ligne de compte pour un logement. L'exclusion de l'autre fraction des ménages non encore pourvue d'un logement est justifiée sans prétexte que, s'il est vrai que ces unités

cohabitent avec d'autres personnes sous un titre juridique distinct, cette cohabitation revêt pourtant un caractère définitif. Ces ménages vivant en cohabitation - tel est le raisonnement suivi - ne loueraient ou n'achèteraient pas de logement distinct, même si le marché du logement était plus fourni.

S'agit-il là d'une norme "objective" ? Compte tenu des arguments avancés, c'est par la négative qu'il faut répondre à cette question. En effet, on ne s'attend à aucune action sur le marché du logement de la part de ces ménages et c'est pourquoi on les exclut. Si on voulait dans ce cas procéder d'une façon plus objective, il faudrait rechercher les causes pour lesquelles ces ménages n'exercent aucune demande. Si par exemple la pauvreté se révélait être la cause, l'exclusion ne semblerait a priori pas justifiable, du moins celle des ménages qui forment en même temps une famille. L'évolution de la structure des formes de cohabitation montre en effet manifestement une tendance à une autonomie économique de plus en plus grande des familles. Cette évolution n'a certes pas encore atteint le même niveau dans l'ensemble des pays membres de la Communauté économique européenne, mais elle se trouve néanmoins dans la plupart de ces pays à son stade final ou s'en approche rapidement.

La norme fixée pour la catégorie de familles vivant en cohabitation dont il vient d'être question gagnerait donc beaucoup en objectivité si elle était définie comme un stade de cette évolution.

Mais cela n'apporte pas encore de solution aux ménages non familiaux, vivant en cohabitation. Pour cette catégorie de ménages il faut prendre en considération que leur formation (et leur scission) est en corrélation étroite avec l'évolution économique. Pour les ménages non familiaux vivant en cohabitation, une norme plus objective peut donc être trouvée dans l'établissement d'un rapport avec l'accroissement de la prospérité.

Le plus prudent est évidemment d'inclure dans les besoins de logements tous les ménages familiaux et non familiaux vivant en cohabitation. En tout état de cause, on obtient de cette façon en vue du calcul du déficit actuel de logements un chiffre maximum (plus ou moins acceptable).

.../...

b) En ce qui concerne les ménages d'une seule personne (les personnes seules), l'annexe 3 fait de nouveau apparaître des normes très divergentes. Le rapporteur italien déclare qu'il serait souhaitable d'exclure une partie de ces personnes seules, mais il ne le fait pas. Le rapporteur français ne concède pas de logement distinct aux ascendants qui cohabitent avec leurs enfants, il en accorde un aux autres personnes apparentées dans le milieu urbain uniquement et encore pour le quart ou la moitié seulement de leur effectif, de même qu'aux personnes seules "étrangères" pour la moitié de leur effectif dans le milieu rural et pour leur totalité dans l'agglomération parisienne.

Dans les calculs néerlandais, les personnes seules qui ont déclaré que c'est par suite de la pénurie de logement qu'elles n'ont pas pu acquérir de logement sont les seules à être considérées comme ayant besoin d'un logement. Dans les calculs effectués en république fédérale d'Allemagne, 50 à 60 % du chiffre total des personnes seules sont considérés comme ayant besoin d'un logement, quel que soit leur logement actuel. Pour les villes où plus de 60 % des personnes seules disposent déjà d'un logement distinct, cela constitue une norme négative à l'égard des personnes seules, ne disposant pas encore d'un logement.

Les normes semblent donc en partie tenir compte de la situation du marché, en partie présenter un caractère opportuniste.

Pour arriver à une définition plus objective des normes, on pourrait faire une distinction entre trois catégories :

1. Les jeunes pensionnaires qui n'ont pas besoin d'un logement distinct du fait qu'ils louent, outre la chambre qu'ils occupent, d'autres commodités indispensables (repas, lessive, etc...).
2. Les pensionnaires âgés qui ne se (re)mariant pas et qui sont devenus des unités économiques autonomes. Comme il s'agit là d'un type spécial de ménages non familiaux, la norme peut être trouvée, comme pour les ménages non familiaux, par l'établissement d'un rapport avec le progrès économique.

.../...

3. Les personnes seules vivant en cohabitation qui ont été autrefois chef de famille ou conjoint et qui maintenant, par suite de divorce, de décès, etc... sont demeurées seules. La grande majorité de ces personnes entrent en ligne de compte pour un logement distinct.

Nota bene : Signalons en passant qu'il existe à propos de ces personnes seules encore d'importantes disparités de définition entre la France et les trois autres pays mentionnés à l'annexe 3. En France, toutes les personnes seules ne logeant pas séparément sont distinguées des ménages et groupées sous le titre de personnes isolées vivant en "cohabitation", alors que dans les trois autres pays, ce dernier terme est réservé aux personnes qui cohabitent sous un titre juridique distinct avec une ou plusieurs autres personnes. Les autres personnes cohabitant avec des tiers y sont comptées pour des membres de ménages et non pour des personnes seules. D'où la nécessité pour ces trois pays d'introduire des normes qui permettent d'isoler les membres de ménages, si possible de nouveau par référence à l'accroissement de la prospérité.

C. L'annexe 3 mentionne en outre les familles secondaires. En France et aux Pays-Bas, respectivement 75 et 50 % environ de celles-ci sont considérées comme ayant besoin d'un logement. Pour l'Italie et la république fédérale d'Allemagne, il n'est pas fait mention de normes applicables à cette catégorie de besoins potentiels, ces unités n'étant pas relevées statistiquement dans ces pays. Il va sans dire que pour arriver à des normes aussi objectives que possible, il faudrait procéder comme il a été dit en a) à propos des familles vivant en cohabitation, c'est-à-dire les considérer comme un stade dans l'évolution vers l'autonomie économique des familles. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que les familles secondaires, de même que les familles vivant en cohabitation, ne se trouvent souvent pas de leur plein gré dans une position dépendante, mais que des circonstances familiales, financières ou autres les y ont contraintes. Beaucoup d'entre elles seraient désireuses de bénéficier de la même autonomie et de la même indépendance que celle dont jouissent la très grande majorité des familles. Ajoutons à cela que la psychologie et la pédagogie modernes déconseillent en général la cohabitation des grands-parents, des parents et des petits-enfants au sein d'un seul ménage, surtout dans le cas des jeunes générations.

.../...

B. Le remplacement des logements non acceptables

Sous ce titre sont mentionnés à l'annexe 3 les logements qui ne répondent pas à la définition du logement ou qui y répondent, mais qui sont impropres à l'habitation.

Tous les rapporteurs nationaux prévoient comme normes le remplacement intégral de la première catégorie de logements, alors qu'en ce qui concerne la seconde, seules l'Italie et la France prévoient leur remplacement intégral, tandis que les Pays-Bas et la république fédérale d'Allemagne ne tiennent compte dans le calcul du déficit actuel de logements, que de leur remplacement très partiel. Pour ces derniers pays, c'est manifestement une norme politique qui a été fixée, la priorité ayant été accordée à l'élimination des cohabitations plutôt qu'à la suppression des taudis. Or personne dans ces pays ne contestera la nécessité de la suppression des taudis. La suppression n'est distinguée du déficit actuel que parce qu'elle est envisagée à l'heure actuelle pour des cas extrêmement rares et à l'avenir seulement pour le reste des cas.

Pour arriver toutefois à une connaissance plus objective de la situation, il est nécessaire d'intégrer le remplacement de tous les taudis dans le déficit actuel de logements (voir également paragraphe 7, de ce chapitre).

C. La constitution de l'indispensable réserve de logements

Dans l'ensemble des pays, sauf en république fédérale d'Allemagne, la définition du déficit actuel tient compte de ce facteur qui est évalué à 2 % environ des besoins en logements. Pour la république fédérale d'Allemagne, c'est de nouveau une considération politique qui est déterminante ici. La libéralisation du marché du logement ne doit en effet pas attendre le moment où une réserve suffisante de logements sera constituée; elle peut, selon les responsables de la politique des logements en république fédérale d'Allemagne déjà avoir lieu avant, au moment déjà où le déficit de logements ne représente plus que 3 % à peu près du parc de logements.

Il est sans doute inutile de dire que des normes objectives devront tenir compte de la constitution d'une réserve de logements. A cette occasion, il vaudra mieux exprimer le volume de la réserve nécessaire en un pourcentage du nombre de logements loués plutôt qu'en un pourcentage du parc total de logements. Ce pourcentage devra si possible varier en fonction du degré d'urbanisation des communes.

Dans ce qui précède, nous nous sommes efforcés de donner une analyse des normes adoptées en matière de déficit actuel de logements et nous avons en outre formulé des suggestions pour rendre ces normes plus objectives, avec le dessein de jeter ainsi les bases d'un chiffre de déficit de logements aussi objectif que possible, auquel tant le Gouvernement que la population pourront comparer le déficit politique officiellement utilisé.

On comprendra qu'un tel chiffre "objectif" de comparaison devra englober les sept éléments dont il a été question ci-dessus.

Le problème du logement est un problème d'ensemble qu'il est impossible de scinder en différents problèmes partiels et l'omission d'un des éléments ne peut avoir pour résultat qu'une sous-estimation du problème. Ainsi on reste perpétuellement en retard sur les faits et les problèmes ont tendance à s'aggraver au lieu de s'approcher d'une solution.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il est à déconseiller de formuler les normes de façon trop restrictive. Le rythme de l'évolution sociale et économique est tellement rapide en ce moment que si le déficit actuel de logements est calculé en fonction de normes trop restrictives il est très rapidement dépassé, de sorte que le risque de rester en retard sur les faits réapparaît d'un autre côté.

Pour une évaluation objective du déficit de logements, il faut donc tenir compte de tous les sept éléments mentionnés, sur la base de normes définies de façon "large".

7. Méthodes pour déterminer le nombre actuel des logements à remplacer

Il ressort de l'annexe 3 que le remplacement des mauvais logements est un facteur qui a une grande incidence quantitative sur l'évaluation du déficit actuel de logements. Il suffit de regarder la proportion entre les différentes cases de cette annexe. Considérée sous cet angle, une analyse des méthodes pour évaluer le nombre de taudis contenus dans l'actuel parc des logements est très importante. Aussi tout le présent paragraphe y est consacré.

Ce qui importe en premier lieu c'est de préciser ce qu'il faut entendre par taudis. Plusieurs des rapporteurs nationaux donnent pour cette notion des définitions assez proches les unes des autres.

Le rapporteur belge signale que selon la définition de l'Institut national des logements, les taudis sont soit des logements insalubres et non améliorables, économiquement du moins, soit des logements vétustes, fonctionnellement inadaptés et non améliorables économiquement. Le nombre de ces logements est égal à 13 % environ du parc belge des logements.

Le rapporteur français donne en annexe à son rapport la définition

.../...

du chef de la direction de l'"Aménagement du territoire", selon laquelle les taudis sont des logements qui constituent un danger certain et immédiat pour la santé ou la sécurité de leurs occupants et qui, pour cette raison, doivent être détruits de toute urgence. Le nombre de logements à démolir d'après ce critère est évalué à 4,5 % du parc français des logements.

Le rapporteur néerlandais fait part d'une enquête organisée par le ministère du logement et de la construction, dans le cadre de laquelle sont considérés comme taudis les logements présentant des défauts techniques et sociaux économiquement non améliorables. D'après cette définition, le nombre de taudis doit être évalué à 13 % environ du parc néerlandais des logements.

Le rapporteur italien parle, à propos des logements à remplacer, de logements dépourvus de confort (eau, wc, bain, électricité, gaz, chauffage), que pour plusieurs raisons (situation du logement, frais) il n'est pas rentable de doter du confort souhaitable. Il évalue le nombre de taudis en Italie à un chiffre compris entre 7 et 8 % du parc italien des logements.

Les rapporteurs de la république fédérale d'Allemagne et du Luxembourg ne donnent pas de définition du taudis.

Il ressort clairement de ce qui précède que trois éléments sont d'une importance décisive pour la définition du taudis, éléments qu'il est souhaitable d'utiliser simultanément ou conjointement. Ces éléments sont :

- a) Le danger pour la santé,
- b) le danger pour la sécurité, et
- c) l'impossibilité de les améliorer économiquement.

L'utilisation de ces trois critères conduit au nombre de taudis dont le remplacement est indispensable. Il est pourtant évident que si on élimine ces logements du parc des logements, celui-ci comptera malgré tout encore un nombre plus ou moins grand de logements qui - pour employer l'expression du rapporteur belge - sont fonctionnellement inadaptés. Sans doute une partie de ceux-ci seront démolis lorsque la prospérité augmentera. Mais ces logements devront pour le moins être améliorés. Dans

.../...

l'évaluation du nombre de taudis, on néglige généralement - et avec raison - cette catégorie de logements à améliorer.

Il est pourtant souhaitable que leur nombre soit, lui aussi, déterminé. Pour le moment, leur inclusion dans le déficit actuel de logements (sur la base par exemple d'un coefficient les convertissant en unités) ne semble pas devoir être recommandée.

En ce qui concerne le nombre des logements à remplacer, trois méthodes d'évaluation sont décrites dans les rapports nationaux :

- a) sur la base de données objectives recueillies lors d'un recensement général (Italie et Pays-Bas),
- b) sur la base d'une enquête par sondage se rattachant à un recensement général, les données du recensement servant à la présélection des logements soumis à l'enquête (France et Pays-Bas), et
- c) sur la base d'une enquête non rattachée à un recensement général (Belgique).

Les deux méthodes extrêmes mentionnées en a) et en c) présentent chacune des avantages et des inconvénients. La combinaison de ces deux méthodes extrêmes donnée en b) semble donc s'imposer.

La méthode visée en a) présente l'avantage que l'ensemble du parc des logements est pris en considération. La collecte des données ne nécessite pas d'agents recenseurs supplémentaires ou (spécialement) formés. Un deuxième avantage est que les données peuvent également être obtenues pour des subdivisions régionales, ce qui peut être d'une extrême importance pour la politique pratique.

Dans cette méthode, la procédure est la suivante. Au moyen du recensement, un certain nombre de données sont rassemblées qui peuvent servir à une appréciation de la qualité des logements. Les données qui dans les pays membres de la Communauté économique européenne semblent concrètement être utilisées à cet effet sont résumées ci-après :

I. Données concernant le logement comme tel

- Année de construction
- Matériaux de construction
- Genre de parcelle sur laquelle le logement est situé (construction provisoire ou durable)
- Situation du logement (dans une cave, dans un sous-sol, sous les combles)

.../...

- Type de logement (logement dos à dos, logement sans porte d'entrée)
- Parties de logements proprement dits.

II. Données concernant l'équipement (sanitaire) du logement

- Situation et état du wc
- Existence d'une cuisine et équipement de celle-ci
- Existence d'une installation de bain et équipement de celle-ci
- Raccordement au gaz, à l'eau, et à l'électricité
- Existence d'une installation de chauffage.

III. Données concernant les dimensions du logement

- Nombre de pièces
- Superficie de la pièce principale, au cas où elle est inférieure à un minimum fixé.

Chacune des données précitées n'est pas utilisée dans les différents pays en vue de l'objectif défini plus haut. Ces données ne sont d'ailleurs presque jamais utilisées à titre d'indication individuelle, mais généralement en combinaison avec d'autres données. La raison en est évidente.

Un logement composé de deux pièces n'est pas nécessairement un taudis. Des logements à deux pièces se construisent encore même à l'heure actuelle. Il en est autrement lorsqu'il s'agit de logements à deux pièces datant d'avant 1900, en tout cas si les matériaux utilisés sont actuellement prohibés, si la cuisine est en mauvais état, si le wc se trouve à l'extérieur et s'il n'y a pas d'électricité, etc... Plus grand est le nombre de critères utilisés, mieux peut-on juger sur papier s'il s'agit d'un taudis. Mais c'est là également la faiblesse de la méthode. L'appréciation se fait sur papier. Aussi peut-on avoir bien sûr une présomption, mais on n'aura jamais une certitude. D'une façon générale, il faut pour cela une appréciation sur place.

En outre, les réponses affirmatives données à un grand nombre de critères n'en laissent subsister qu'un petit nombre dont on peut dire avec une certitude relativement grande que les logements auxquels ils s'appliquent sont des taudis. Ceci vaut également pour la distinction entre bons et très bons logements. Ainsi pour la majorité des critères, il est nécessaire de prendre des décisions arbitraires, puisque le critère en fonction duquel les décisions devraient être prises fait défaut. On arrive ainsi à certaines normes qui, lorsque les données

doivent servir à des fins de politique pratique, présentent elles aussi très souvent un caractère nettement politique. Cette méthode pour évaluer le nombre de taudis, qui était à l'origine "objective", devient ainsi très "subjective" dans la pratique.

L'avantage de la méthode visée en b, l'évaluation du nombre de taudis sur la base d'une enquête non liée à un recensement général, est que la qualité du logement est déterminée de façon pratique et sur place. La méthode conduit ainsi à des résultats plus sûrs. Mais elle a pour inconvénient qu'elle est relativement coûteuse. Tout d'abord, l'échantillon doit être très grand pour qu'il contienne un nombre suffisant de taudis. Ensuite, les frais élevés empêchent d'organiser l'enquête sur une échelle suffisamment vaste pour qu'il soit possible d'établir sur cette base et avec certitude, la différenciation régionale nécessaire. Les frais élevés résultent de la nécessité de faire effectuer l'enquête par des éléments techniquement bien formés, des éléments coûteux donc, qui doivent consacrer beaucoup de temps à chacun des logements à examiner pour que l'enquête soit bien faite.

Les rapports nationaux ne sont pas très prolixes sur les données recueillies lors d'une enquête de ce genre. Mais les rapports et d'autres sources consultées permettent de dégager les critères suivants :

Qualité, stabilité, humidité, durabilité, incombustibilité, état d'entretien, année de construction, dimensions et orientation des pièces, entrée d'air et de lumière, ventilation, isolation thermique et phonique, état des installations sanitaires, facteurs ambiants, etc...

Ces données étant recueillies, on vérifie pour chacun des critères examinés s'il y a lieu d'attribuer des "points de pénalisation" (+ ou -) et le total de ceux-ci détermine alors de façon définitive si le logement est en si mauvais état que sa démolition soit nécessaire.

Une autre méthode (appliquée aux Pays-Bas par exemple) est d'apprécier les défauts d'un logement en fonction de la somme qui devrait être consacrée (selon l'avis qualifié de l'enquêteur) à l'élimination des défauts qu'il présente. Si la dépense totale dépasse un pourcentage déterminé (50 % par exemple) du coût de construction d'un nouveau logement comparable, l'amélioration du logement est considérée comme économiquement non justifiée et la démolition doit, par conséquent, être décrétée.

Signalons à propos du système de pénalisation ci-dessus que l'objectivité recherchée par l'enquête penche une nouvelle fois fortement du côté subjectif à cause du schéma de pondération en fonction duquel sont distribués les points de pénalisation.

L'autre système décrit (l'appréciation d'après la dépense nécessaire pour éliminer les défauts) est beaucoup plus objectif et donc préférable au premier (celui des points de pénalisation).

Nous avons déjà noté plus haut que la combinaison d'un recensement et d'une enquête par sondage semble s'imposer. Dans cette combinaison des méthodes, la procédure est la suivante.

Dans la première phase, on établit lors du traitement des données d'un recensement général, un tableau à double entrée avec les données quantitatives "objectives" rassemblées au cours du recensement. Compte tenu de l'occupation des différentes cases du tableau à double entrée, on procède à un sondage orienté. Les logements composant l'échantillon sont ensuite examinés par des recenseurs techniques et le nombre de taudis est déterminé. Le pourcentage de taudis peut aussi être calculé pour chacune des cases du tableau qui a servi de point de départ. Par application de ces pourcentages à l'occupation de ces mêmes cases dans les tableaux régionaux, également établis sur la base du recensement, il est possible de différencier le nombre de taudis région par région.

Ainsi se trouvent donc combinées une évaluation aussi exacte que possible du nombre de taudis et une estimation aussi juste que possible de la distribution régionale de ceux-ci.

B. Evaluation des déficits régionaux.

Parmi les pays membres de la Communauté économique européenne, l'évaluation des déficits régionaux est le plus développé en république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, le déficit de logements y étant calculé d'année en année par commune et intensivement utilisé à des fins de politique pratique.

.../...

En Italie, seuls des chercheurs individuels ont procédé à une évaluation des déficits régionaux et tel est également le cas en France. Dans ce dernier pays pourtant, des calculs régionaux basés sur le recensement de 1962 sont envisagés pour 21 régions (chacune divisée en milieux urbains et milieux ruraux) dans le cadre du Ve plan français. Cette approche régionale n'est guère réalisable sur la base du recensement de 1954.

En Belgique, une répartition régionale est prévue dans le cadre de l'établissement par l'Institut national du logement d'un inventaire permanent des besoins non satisfaits de la population en logements. Au Luxembourg, le déficit de logements n'est pas calculé et des méthodes pour calculer les déficits régionaux n'ont donc pas été mises au point non plus.

Aussi, seuls les rapporteurs de l'Italie, de la république fédérale d'Allemagne et des Pays-Bas fournissent des détails sur les méthodes d'évaluation des déficits régionaux. L'Italie se met en évidence parce que la méthode qui y est appliquée a une base totalement différente. Les auteurs qui ont effectué l'évaluation ont pris pour point de départ de leur méthode l'occupation d'une pièce en moyenne par personne. Le nombre de pièces qui doivent être construites pour assurer cette moyenne à la population occupant actuellement soit un logement véritable soit un non-logement est déterminé pour chaque commune. La somme des chiffres communaux donne un chiffre national à partir duquel on calcule, sur la base du nombre moyen de pièces que comportent les nouveaux logements construits en 1960, le nombre de logements à construire pour toute l'Italie.

Il est intéressant d'apprendre du rapporteur de la République fédérale que la même méthode est appliquée à Dusseldorf. La seule différence est que le nombre de pièces à construire est converti en logements sur la base de la grandeur moyenne des logements existants et non, comme en Italie, sur la base de la grande moyenne des nouveaux logements. Le rapporteur de la république fédérale d'Allemagne note à propos de cette méthode qu'elle ne peut être estimée justifiée et utilisable que si la définition de ce qu'il faut entendre par "pièce" est claire et socialement acceptable et encore si, au lieu de la grandeur moyenne des logements existants, on utilise la grandeur moyenne des ménages comme facteur de conversion.

.../...

Il faut pourtant ajouter que la norme de départ revêt également une importance décisive. C'est ainsi par exemple que la norme qui prévoit une pièce par personne constitue peut-être pour une certaine fraction de la population une amélioration notable des conditions de logement, alors que pour une autre fraction (les classes fortunées), elle représente un retard sur ce qui a été réalisé déjà. Il en résulte une compensation qui mène à une sous-estimation des déficits. Pour que celle-ci reste dans des limites acceptables, une différenciation de la norme d'après le groupe social, combinée si possible avec une différenciation d'après la grandeur ou la structure des ménages, est nécessaire. Le rapporteur italien fait déjà d'ailleurs une suggestion en ce sens.

Les autres méthodes décrites partent toutes du même principe que les méthodes d'évaluation des déficits nationaux décrites au point A, le nombre des ménages, converti en unités à loger sur la base d'un schéma normatif déterminé, étant comparé au nombre de logements habitables, tel qu'on peut le déduire du nombre de logements recensés, compte tenu de certains critères. Il n'y a donc aucune différence entre la méthode d'évaluation des déficits régionaux et les méthodes d'évaluation du déficit national.

La question qui se pose cependant est de savoir si les normes peuvent être les mêmes que celles qui sont utilisées pour l'ensemble du pays. On fait souvent remarquer à cet égard que lorsqu'on utilise des chiffres de besoins et de déficits régionaux à des fins de politique pratique, on ne peut appliquer de normes différentes aux unités régionales différentes, ceci étant contraire à l'objectivité et donc à la justice. Cette thèse n'est toutefois que partiellement exacte.

Il se peut en effet que dans certaines régions le problème du logement soit influencé par des facteurs spécifiquement régionaux qui ne jouent pas au niveau national et dont il n'est pas tenu compte dès lors dans le schéma normatif national. Dans ces conditions, appliquer le schéma normatif national sur le plan régional serait manquer d'objectivité à l'égard des régions intéressées et agir sur la base de chiffres calculés en fonction de ce schéma normatif national serait injuste envers ces régions.

.../...

Dans de tels cas, il existe deux possibilités :

- a) ou bien introduire les facteurs en question dans le schéma normatif national.
- b) ou bien différencier les normes d'après les diverses régions.

Dans la pratique, ces deux possibilités sont d'ailleurs utilisées conjointement.

La procédure suivie en république fédérale d'Allemagne en est un exemple manifeste. Lors du dernier recensement, le comptage de certaines parties de logements proprement dits pour des logements distincts a été introduit dans les normes valables pour le parc des logements de l'ensemble du pays pour la raison qu'à la campagne les grandes fermes sont souvent pourvues de deux cuisines et se scindent ainsi en deux unités distinctes, qui, bien qu'elles ne répondent pas à la définition du logement au sens architectural, apparaissent néanmoins comme deux unités distinctes sur le marché du logement.

Si cette norme n'était pas introduite dans le schéma national, la pénurie de logements à la campagne serait surestimée (dans de fortes proportions à certains endroits).

Par ailleurs, lors du dernier recensement, les résidences secondaires et les maisons d'été qui figurent encore à l'annexe 2 n'ont plus été prises en compte dans le parc des logements, pour la raison que les logements de ce genre se trouvent pour la plupart dans des lieux touristiques, où elles ne sont pas disponibles pour une occupation normale par la population locale. Les inclure dans le parc des logements mènerait donc pour ces lieux touristiques à une sous-évaluation de la pénurie de logement.

C'est pour les mêmes raisons qu'en république fédérale d'Allemagne - ainsi que nous l'avons déjà signalé - les logements du personnel d'ambassade et des militaires étrangers n'ont pas été pris en compte dans le parc des logements lors du recensement de 1961.

A l'égard des personnes seules, c'est l'autre méthode qui a été suivie en république fédérale d'Allemagne. Pour cette catégorie de personnes la disparité entre les différentes régions n'a pas été éliminée

.../...

par l'introduction d'un facteur supplémentaire dans le schéma national, mais par une différenciation de la norme utilisée. Pour l'ensemble des régions, les personnes seules sont comptées pour 50 % de leur effectif pour des unités à loger, sauf dans les communes de plus de 100.000 habitants, où le chiffre de 60 % a été retenu.

Aux Pays-Bas, la situation est moins claire. Les normes n'y sont pas différenciées d'après les régions et les importantes disparités régionales dans le domaine du logement sont éliminées dans le cadre du schéma utilisé pour l'évaluation sur le plan national.

Ajoutons encore que sur le plan local il y aura bien entendu toujours des facteurs dont il n'est pas tenu compte, si bien qu'une objectivité absolue n'est jamais atteinte et que l'utilisation des résultats des calculs régionaux ne garantit pas une équité absolue. Le problème n'est donc pas de savoir "comment garantir une objectivité et une justice absolue" mais plutôt "comment maintenir l'injustice et le manque d'objectivité dans des limites acceptables".

L'évaluation des déficits régionaux, en dépit du fait que la même méthode et les mêmes normes peuvent en principe être utilisées que pour l'ensemble du pays, présente deux difficultés spécifiques, à savoir

- a) La localisation des besoins et
- b) La délimitation des régions.

a) Dans l'évaluation des déficits régionaux, les besoins sont généralement calculés en fonction du chiffre des habitants des différentes communes ou régions. On admet ainsi implicitement que les besoins en logements de ces habitants sont localisés dans la région habitée. Or cette hypothèse est inexacte. La migration régulière de la population rurale vers les villes et le déménagement des ménages, dont le chef a trouvé une situation ailleurs, sont partiellement "golés" pour ainsi dire par la pénurie de logements quasi générale. Cela se reflète entre autres dans un accroissement du "navettage" et dans les mesures prises pour éviter la séparation plus grande des ménages, précisément parce que ceux-ci sont dans l'impossibilité de déménager lorsqu'ils le voudraient.

.../...

Cela implique que lorsque la population locale est prise pour point de départ des besoins en logements, ceux-ci sont surestimés dans les zones d'immigration (les villes par exemple) et sous-estimés dans les zones d'immigration (généralement des régions rurales).

Des méthodes pour corriger cette migration interne "gelée" ne sont pas décrites dans les rapports nationaux.

Ce n'est qu'aux Pays-Bas que, lors du recensement de 1956 par la détermination du nombre de "navetteurs" par suite de pénurie de logement, une tentative a été faite pour créer une possibilité de corriger ce facteur. Cette possibilité n'a pourtant pas été exploitée. Les données recueillies permettaient en effet de déterminer dans quelles communes les "navetteurs par suite de pénurie de logements" devaient être déduits des besoins de logements, mais on ne pouvait pas déterminer avec une certitude suffisante à quelles communes il fallait les ajouter.

Quant à la délimitation des régions, signalons que les calculs des déficits régionaux en république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas sont entièrement calqués sur les unités administratives (communes, provinces, Länder, etc...) Or les limites de ces unités sont arbitraires en ce sens que les extensions urbaines ne s'y arrêtent pas et que les limites administratives ne délimitent souvent qu'une partie d'une agglomération urbaine. Ceci nous ramène au problème de la localisation dont il a été question tout à l'heure et on comprendra que pour l'évaluation des besoins et des déficits régionaux il est préférable du point de vue méthodologique de former des régions qui peuvent être considérées comme des marchés relativement homogènes.

Il convient d'attirer encore l'attention sur un seul aspect, bien qu'il s'agisse en l'occurrence d'un problème qui ne se présente pas seulement dans le cadre d'une différenciation régionale mais aussi dans le cadre d'une différenciation catégoriale de l'évaluation des besoins et des déficits.

Lorsque certaines régions présentent un surplus de logements et d'autres un déficit, la soustraction des besoins nationaux du parc national de logements a pour effet que le déficit constaté dans les "communes déficitaires" est compensé par les surplus des communes excédentaires

.../...

(éloignés souvent à des dizaines de kilomètres). C'est ainsi que s'il existe des communes excédentaires, une évaluation nationale non différenciée par région conduit à une sous-estimation de la pénurie de logements du pays. Il en est de même des déficits provinciaux non différenciés par communes, des déficits communaux non différenciés par quartiers, etc...

Le rapport italien en donne un exemple en disant que le déficit national de logements, calculé par la "méthode des pièces" et sur la base des chiffres communaux, est de 8 millions de pièces, soit 2,3 millions de logements, alors qu'il n'est que de 5,6 millions de pièces, soit à peu près 1,6 million de logements, lorsqu'on le calcule à partir des chiffres provinciaux.

C'est pour cette raison d'ailleurs que dès le moment où l'on a constaté aux Pays-Bas et en république fédérale d'Allemagne qu'il existait des communes sans déficit de logements, le déficit national a été calculé par sommation des déficits des "communes" déficiataires.

Si d'une part des objections méthodologiques s'opposent à une trop grande différenciation régionale, d'autre part, la formation de petites régions est nécessaire pour des raisons méthodologiques. La recherche d'une ~~subdivision~~ subdivision régionale équilibrée est donc une condition primordiale pour une évaluation régionale des besoins et des déficits régionaux.

C. Evaluation des déficits pour diverses catégories de la population

La situation au point de vue de l'évaluation des déficits pour diverses catégories de la population à l'intérieur de la Communauté économique européenne est la même que pour ce qui concerne l'évaluation des déficits régionaux. En Belgique et au Luxembourg, une telle évaluation n'a pas lieu, pas plus qu'en Italie. Les calculs effectués en France ne s'adaptent pas dans l'ensemble des méthodes ici décrites. Etant effectués par des groupes intéressés, ils sont généralement peu objectifs de caractère et les catégories auxquelles ils se rapportent sont très souvent mal délimitées.

.../...

En république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, les réalisations en ce domaine sont plus importantes. Seuls les rapporteurs de la république fédérale d'Allemagne et des Pays-Bas donnent d'ailleurs des détails sur les méthodes de différenciation catégoriale des besoins et des déficits calculés.

Deux différenciations sont commentées, à savoir

- a. La différenciation d'après la structure des unités à loger
 - b. La différenciation d'après la couche sociale dont relèvent les unités à loger.
1. La différenciation d'après la structure des unités à loger

Le but de cette différenciation est de calculer différents déficits pour des ménages de différente grandeur (ou composition) en vue de pouvoir différencier les nouveaux logements à construire d'après le nombre de pièces nécessaires.

La méthode généralement suivie est celle-ci.

Il est d'abord établi par classe de grandeur des ménages (ou pour un certain nombre de types structurels distincts), une norme fixant le nombre de pièces nécessaires.

Par application de cette norme à des données sur la grandeur (ou la structure) des ménages, les besoins totaux en logements à deux, à trois, à quatre pièces, etc... sont ensuite calculés.

La différence entre les besoins en logements de différente grandeur, ainsi calculée, et l'actuel parc des logements différencié d'après la grandeur, fournit le nombre de logements à construire dans les différentes classes de grandeurs.

En ce qui concerne les normes adoptées, le rapporteur de la république fédérale d'Allemagne en donne un certain nombre d'exemples d'où il ressort que de nombreuses variantes sont possibles. En voici quelques unes :

- chaque membre de ménage : une pièce
- le chef de ménage : deux pièces, le conjoint : un pièce, les enfants : $1/2$, $3/4$ ou 1 pièce selon l'âge
- le premier membre du ménage : deux pièces, le second membre : une pièce, et le troisième membre et suivants : $3/4$ de pièce.

Des normes de ce genre ont généralement l'air d'être acceptables. Chacun des exemples donnés présente pourtant l'inconvénient qu'il n'y est pas tenu compte du fait que les nouveaux logements devront servir à des ménages (familles) qui se modifieront à relativement bref délai en grandeur et en composition et qui présentent un tel lien avec le logement, que même en cas de diminution ou d'agrandissement de la famille, ils ne quitteront pas ce logement immédiatement.

Les normes données à titre d'exemple ont donc un caractère trop statique.

Aussi est-il souhaitable de partir de l'idée que les nouveaux logements doivent être construits de façon à pouvoir s'adapter à une partie des modifications qui interviennent dans la grandeur et la composition des ménages (et des familles). La norme acquiert ainsi un caractère dynamique, ce qui est préférable puisqu'on s'approche ainsi de la réalité.

Les rapporteurs de la république fédérale d'Allemagne et des Pays-Bas donnent chacun un exemple d'une telle norme. L'exemple le plus simple est celui du rapporteur de la république fédérale d'Allemagne qui signale que des normes différentes sont appliquées selon que les familles se trouvent dans la phase de croissance (norme plus large) ou au stade du déclin (normes plus étroites).

L'exemple du rapporteur néerlandais est plus compliqué. La norme y est établie en fonction d'un certain cycle biologique de la famille, calculé d'avance et en fonction d'un nombre raisonnable de déménagements.

Ainsi que nous l'avons dit au début de ce chapitre, les méthodes ici décrites supposent l'existence de certaines données sur la grandeur et la structure des ménages en présence et sur le parc actuel des logements différenciés par classes de grandeur.

Pour une application exacte de ces méthodes, la différenciation du parc des logements doit pourtant être plus grande que celle que l'on obtient au moyen des recensements généraux.

Cela tient au fait que les méthodes décrites impliquent l'hypothèse qu'une certaine rotation régulière se fasse à l'intérieur du parc actuel des logements. C'est surtout en cas d'application de

normes statiques qu'il en est ainsi. En effet, s'il n'y avait pas de rotation, la méthode développée serait inexacte et il faudrait alors dégager la grandeur des nouveaux logements à construire de la grandeur et de la structure des ménages qui ne disposent pas encore d'un logement.

Mais si l'on suppose une certaine rotation, on admet du même coup que les logements qui deviennent libres par suite de cette rotation sont habitables. Les données sur le parc des logements différencié par classes de grandeur recueillies lors des recensements généraux doivent donc être corrigées pour tenir compte de ce facteur. Ceci montre une nouvelle fois l'importance qu'il y a de déterminer le nombre des taudis au moyen de recensements généraux (suivis si possible d'une enquête), dont les méthodes ont été décrites au chapitre II du présent rapport, au point A 7.

2. La différenciation d'après la classe sociale dont relèvent les ménages

Seul le rapporteur de la république fédérale d'Allemagne parle de cette différenciation. Les difficultés méthodologiques à cet égard sont grandes et peuvent être brièvement résumées comme suit.

- Si on peut subdiviser les ménages d'après le niveau social, il est impossible de subdiviser le parc des logements en catégorie de logements correspondant à chacune des différentes couches sociales. Même pour les logements sociaux, cela présente encore de grosses difficultés.
- On ne peut pas toujours classer les ménages en fonction de la classe sociale du chef de ménage. Que l'on songe au ménage, dont le chef est sans emploi et dont les frais de logement sont supportés par le fils - soutien de famille, ou encore, au ménage dont le chef est sans emploi et dont plusieurs enfants assurent ensemble les ressources.
- La classe sociale dont relève le ménage peut se modifier profondément à brève échéance, par exemple par suite du départ du fils - soutien de famille mentionné dans l'exemple ci-dessus, du décès du chef de ménage, etc... Il est impossible de tenir compte de modifications de ce genre dans la fixation des normes.

En conséquence de tout cela, une autre méthode a été élaborée en république fédérale d'Allemagne, dans laquelle la répartition des nouveaux logements à construire est déduite du niveau social des

.../...

ménages qui ne disposent pas (encore) d'un logement. Etant donné que cela implique la possibilité d'arriver, à l'intérieur de la catégorie des ménages qui disposent déjà d'un logement, à une distribution des logements équitable au point de vue de la classification sociale, hypothèse qui ne peut être maintenue dans la pratique, on parle dans ce cas d'une méthode de rechange.

A propos des Pays-Bas, il est à signaler que dans l'exemple donné par le rapporteur néerlandais le problème est ramené à des proportions plus simples par l'utilisation de classes de revenus dans le cas de ménages et de classes de loyers dans le cas du parc de logements. Un grand nombre des difficultés énumérées par le rapporteur de la république fédérale d'Allemagne disparaissent ainsi au détriment il est vrai de la précision de la répartition des ménages en classes sociales.

Ce dernier inconvénient est toutefois compensé par le fait que le parc total des logements peut être réparti en classes de loyers correspondant aux catégories de revenus. Ainsi la méthode de rechange devient superflue et la méthode que nous avons décrite pour différencier les estimations des déficits par classes de grandeur peut être appliquée. Dans l'exemple donné par le rapporteur néerlandais, il s'agit d'ailleurs une nouvelle fois d'une norme dynamique.

Cette fois-ci, non pas parce qu'il est tenu compte du cycle biologique de la famille, mais parce que l'accroissement des revenus auquel on s'attend sur la base de certaines hypothèses est pris en considération. Cette prise en considération de la situation future est très importante, puisque certains calculs effectués en font apparaître l'énorme incidence sur la différenciation en classes de loyers des nouveaux logements à construire qu'il y a lieu d'appliquer dans la pratique.

En parlant plus haut des méthodes de différenciation régionale des déficits de logements, nous avons attiré l'attention sur le phénomène de compensation et sur la sous-évaluation du déficit de logements qui résultent d'une évaluation directe pour l'ensemble du pays.

Le même phénomène se produit lorsqu'on applique la méthode des différenciations catégoriales décrite dans le présent paragraphe. La somme des déficits dans les différentes classes de grandeur de ménages

.../...

ou dans les différentes classes sociales est en effet plus grande que le déficit calculé pour la totalité d'une population, puisqu'à l'intérieur de cette totalité, les surplus dans une classe de grandeur ou dans une catégorie sociale servent indûment à compenser les déficits dans d'autres classes de grandeur ou catégories sociales.

Il en est de même des classes de grandeur des ménages, puisque dans l'évaluation par classe de grandeur il n'est tenu compte ni de la classe sociale, ni de l'aspect régional.

Il est par conséquent souhaitable que dans la différenciation des déficits de logements il soit simultanément tenu compte de ces trois facteurs importants, la région, la grandeur des logements et la classe sociale des ménages. Mais une telle méthode d'approche se heurte souvent à une insuffisance de données ainsi qu'au fait que plus on différencie plus difficile devient la fixation des normes.

Il n'en reste pas moins vrai qu'une approche séparée de chacune des trois différenciations mentionnées présente des inconvénients si graves que l'on puisse se demander s'il est justifié et sensé de mener une politique pratique sur la base des résultats d'une telle approche.

III. Méthodes pour évaluer les besoins futurs en logements.

La nécessité non seulement de disposer d'informations sur les déficits actuels de logements mais d'avoir encore une idée de l'évolution future des besoins et des déficits provient, ainsi qu'il a été dit dans l'introduction à ce rapport, de la rapidité du progrès social et économique qui a été surtout très grande pendant les années après la deuxième guerre mondiale et qui ne cesse d'accroître. C'est à cause de ce progrès rapide, qu'une évaluation des déficits actuels effectuée sur la base d'un recensement général est rapidement dépassée. En plus, le délai généralement long entre le recensement proprement dit et la publication des données a pour effet que les résultats de l'évaluation sont souvent déjà dépassés au moment où on les obtient.

Rien d'étonnant donc que des méthodes aient été cherchées et mises au point qui permettent de tenir en quelque sorte un inventaire permanent, ajusté d'année en année sur la base des statistiques courantes, des besoins et des déficits de logements et que des tentatives aient été

.../...

faites et soient faites pour arriver à une évaluation prospective des besoins en logements. Bien que le principe des méthodes d'inventaire et d'évaluation prospective soit généralement identique, il est néanmoins utile de les examiner séparément. On le verra clairement par la suite.

1. Méthodes pour la tenue d'un inventaire des besoins et des déficits de logements

Seuls les rapporteurs de la république fédérale d'Allemagne et des Pays-Bas décrivent des méthodes pour la tenue d'un inventaire des besoins et des déficits de logements. Dans les deux pays, un inventaire des déficits de logements est établi chaque année par commune, en république fédérale d'Allemagne, dans le cadre de la politique de libéralisation du marché du logement district par district, aux Pays-Bas, dans le cadre de la fixation des contingents de logements attribués chaque année aux communes.

Signalons à propos des méthodes utilisées à cet effet qu'en république fédérale d'Allemagne une seule méthode sert pour déterminer et les déficits communaux et le déficit national, alors qu'aux Pays-Bas outre la méthode pour évaluer les déficits communaux et le déficit national, il existe encore différentes méthodes pour évaluer le déficit national par voie directe.

a) Déficits communaux

Les résultats d'une statistique du parc des logements, d'une part, et l'estimation des besoins en logements sur la base des statistiques démographiques courantes, d'autre part, servent de point de départ à l'évaluation des déficits communaux tant en république fédérale d'Allemagne qu'aux Pays-Bas.

Signalons à propos de la statistique du parc des logements que celle-ci est tenue à jour sur la base de renseignements fournis régulièrement par les communes ou par les fonctionnaires du service local des constructions au sujet des changements survenus dans le parc des logements de leur ressort. Les renseignements s'étendent à toute une gamme de possibilités :

Augmentation du parc des logements par

- construction nouvelle

.../...

- transformation avec création de logements supplémentaires (division de logements)
- changement d'affectation, des logements jusque-là exclusivement utilisés à des fins professionnelles ou industrielles étant réaffectés à des fins d'habitation.

Diminution du parc des logements par

- incendie, inondations et autres désastres
- démolition
- transformation, pour autant qu'il s'agisse de la réunion de logements
- désaffectation officielle
- changement d'affectation, des logements utilisés jusque-là à des fins d'habitation étant entièrement affectés à des fins professionnelles ou industrielles.

Sur la base de ces renseignements concernant le parc des logements, un inventaire est tenu à jour par commune, les résultats des recensements généraux successifs servant chaque fois de nouveau point de départ. Ceci permet aussi de vérifier chaque fois l'exactitude de l'inventaire. L'expérience montre que les résultats de cette statistique sont très satisfaisants, en tout cas pour l'ensemble du pays, pour les provinces ou les "Länder". Pour les communes, on constate cependant quelques divergences importantes. Les résultats de l'inventaire du parc des logements sont généralement supérieurs aux résultats des recensements et il est clair que cela tient au fait que l'augmentation du parc des logements, principalement due à la construction nouvelle, est plus facile à déterminer que la diminution, dans la mesure surtout où celle-ci est le résultat de changements d'affectation. La diminution est ainsi systématiquement sous-évaluée. Ajoutons encore que la confiance d'une statistique du parc des logements dépend entièrement de la façon dont les informateurs locaux connaissent leur ressort et de la précision avec laquelle ils fournissent leurs renseignements. En république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, les conditions qui doivent être posées à cet égard aux fonctionnaires en question semblent assez largement réunies.

Des données sur la base desquelles il serait possible de tenir un inventaire permanent des besoins en logements ou du nombre de ménages et de personnes seules ne sont disponibles ni en république

.../...

fédérale d'Allemagne, ni aux Pays-Bas. C'est pourquoi les besoins en logements sont calculés dans ces deux pays sur la base de ce qu'on appelle un coefficient de besoins en logements, que l'on obtient en divisant la population totale à la date du recensement par les besoins de logements calculés pour cette même date. Ce coefficient de besoins en logements est déterminé pour chaque commune séparément. Etant donné que dans les deux pays le chiffre de la population est établi chaque année par commune dans le cadre des statistiques démographiques normales; il est relativement simple, en divisant la population de chaque commune par le quotient de besoins en logements de cette commune, de calculer également chaque année et par commune les besoins en logements.

En république fédérale d'Allemagne, on utilise dans ce cas des quotients constants. Le rapporteur signale que ceux-ci ne présentent aucun inconvénient pour la pratique. S'il est vrai que le quotient de besoins en logements diminue régulièrement, le délai entre deux recensements successifs est si bref - dit-il - que l'utilisation d'un chiffre constant ne peut pas entraîner d'erreurs importantes.

Or l'expérience acquise aux Pays-Bas est différente. Pour effectuer les calculs définis plus haut, au lieu d'utiliser des quotients constants de besoins en logements, on s'y sert de la régression de ceux-ci, calculée séparément pour chaque commune. Malgré cela, on a constaté qu'au cours de la brève période entre le 30 juin 1956 et le 31 mai 1960 cette méthode avait entraîné une notable sous-évaluation des besoins en logements. Lors du recensement de 1960, les quotients de besoins en logements réels se sont révélés en effet sensiblement inférieurs à ceux qui ont été calculés sur la base de la régression entre 1947 et 1956.

b) Déficits nationaux

Aux Pays-Bas, deux méthodes sont appliquées pour la tenue à jour directe de l'inventaire des besoins en logements du pays.

Selon la première, l'accroissement des besoins en logements est supposé égal à l'accroissement du nombre des femmes mariées ou ayant été mariées.

Les besoins en logements à la date d'un recensement servent donc de point de départ à cette méthode. Sur la base des résultats statistiques

.../...

démographiques courantes, on y ajoute chaque année :

- a) le nombre des femmes se mariant pour la première fois (premiers mariages) et
- b) le nombre des femmes mariées ou ayant été mariées venues s'établir aux Pays-Bas.

Par contre, on en déduit :

- a) le nombre des femmes mariées ou ayant été mariées décédées et
- b) le nombre des femmes mariées ou ayant été mariées quittant le pays.

Cette méthode, qui peut être considérée comme une méthode de Halle simplifiée, s'est au début révélée utilisable aux Pays-Bas. Mais ces dernières années, les résultats ont été moins satisfaisants.

La cause en est facile à découvrir. Entièrement axée sur les femmes mariées et ayant été mariées, la méthode décrite ne tient pas compte du fait que d'une part le nombre des ménages augmente aussi dans la catégorie des célibataires et que, d'autre part, l'évolution du nombre de femmes mariées ou ayant été mariées ne coïncide pas parfaitement avec l'évolution du nombre de ménages. C'est ainsi par exemple que le décès d'une femme mariée n'entraîne pas nécessairement la disparition du ménage (le mari peut continuer à vivre avec ses enfants ou, s'il n'y a pas d'enfants, continuer à vivre comme personne seule. Les femmes qui contractent mariage peuvent aller habiter avec leur mari dans le ménage de leurs parents à titre de famille secondaire et ainsi -- d'après les normes fixées -- ne pas former de ménage autonome.

Le fait que la méthode s'est révélée utilisable pendant une période déterminée doit être attribué à un effet du hasard par lequel les écarts positifs et les écarts négatifs dans l'évolution de l'état civil des femmes mariées ou ayant été mariées d'une part et dans la formation des ménages d'autre part, se sont compensés pendant cette période.

Il faut donc préférer la deuxième méthode qui est utilisée aux Pays-Bas pour évaluer directement les besoins en logements de l'ensemble du pays et selon laquelle les besoins sont calculés par application d'une série de coefficients de besoins en logements à l'évolution de l'état civil des hommes aussi bien que des femmes.

.../...

A partir des résultats du dernier recensement, le rapport entre le chiffre total de la population et le nombre d'unités à loger parmi celle-ci est calculé séparément pour chaque état civil et pour les deux sexes. Les coefficients ainsi obtenus sont appliqués chaque année aux différentes catégories d'état civil des deux sexes, que l'on connaît chaque année au moyen des statistiques démographiques habituelles. Cette méthode donne de meilleurs résultats que la méthode des "besoins en logements des femmes" décrite plus haut. La pratique montre cependant que la méthode des "coefficients de besoins en logements" par "catégorie d'état civil" doit, elle aussi, être manipulée avec prudence pour la raison que d'une part la structure des âges des unités à loger influe fortement sur la formation des ménages, et que d'autre part les coefficients ont eux-mêmes tendance à augmenter (dans de fortes proportions pour certaines catégories), à la suite du progrès économique et social, à tel point que dans la pratique les besoins en logements (ou l'accroissement de ceux-ci) sont très légèrement sous-évalués.

Signalons pour finir que même des écarts assez faibles dans l'inventaire du parc des logements et dans l'évaluation des besoins en logements peuvent former un obstacle majeur à l'évaluation du déficit de logements. D'une part, parce que les écarts ne se comparent plus alors au parc total ou aux besoins totaux, mais à leur différence qui est évidemment beaucoup moins importante. D'autre part, parce que, comme il ressort de ce qui précède, les écarts agissent généralement en sens contraire (surestimation du parc de logements et sous-estimation des besoins en logements) et donc se renforcent.

Ce sont deux raisons pour lesquelles les conditions imposées tant à l'inventaire du parc de logements qu'à l'évaluation des besoins en logements doivent être sévères.

2. Nécessité d'une analyse du passé en préparation de l'évaluation prospective

L'inventaire des besoins et du déficit en logements fait déjà disparaître une partie des objections formulées par le rapporteur belge à l'encontre de l'évaluation des déficits actuels de logements. En effet, cet inventaire permet pour ainsi dire de talonner la situation dans son évolution rapide.

.../...

Mais ce qui est plus important, c'est qu'il permet aussi - automatiquement presque - d'analyser cette évolution. Il en est ainsi aussi de l'évolution du parc de logements que de celle des besoins en logements.

Dans beaucoup de pays, il n'existe au sujet de l'évolution du parc des logements que de chiffres se rapportant aux données des recensements, alors que pour les périodes entre les différents recensements, seules des données relatives à la construction nouvelle sont disponibles. Or il est très important de consulter également l'ensemble des données sur les autres changements énumérés plus haut. Non seulement parce qu'outre l'accroissement brut du parc des logements, elles permettent d'évaluer aussi son accroissement net, mais encore et surtout parce qu'elles permettent de déterminer l'importance quantitative de chacun des postes positifs et négatifs. Ce qui est très important notamment, c'est la démolition et la suppression effective des taudis à propos de quoi on dispose de beaucoup trop peu d'informations compte tenu de l'importance de ce problème.

Les méthodes d'inventaire des besoins en logements présentent également un intérêt pour l'analyse. En effet, les améliorations qui sont régulièrement apportées aux méthodes (en république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas) sont une conséquence du fait que l'on constate lors du recensement suivant que les chiffres obtenus par évaluation s'écartent de la réalité. L'analyse est ainsi activée et il en résulte une amélioration de la méthode. De la nature de la méthode utilisée dépend d'ailleurs jusqu'où peut aller cette analyse.

Même s'il n'existe pas de méthodes d'inventaire du parc des logements et d'évaluation régulière des besoins en logements, une analyse préparatoire à l'évaluation anticipative reste nécessaire et possible.

Le rapporteur français s'étend sur ce sujet et communique les résultats d'une analyse de l'évolution du parc et des besoins de logements effectuée en France entre les recensements de 1954 et 1962. Le rapporteur néerlandais a donné uniquement les résultats d'une analyse des besoins en logements effectuée sur la base des données des recensements de 1956 et de 1960.

.../...

Les résultats de l'analyse de l'évolution du parc des logements, signalés par le rapporteur français reposent sur une différenciation plus poussée du solde obtenu par sondage de la désaffectation de logements. Ce solde résulte d'une comparaison de deux recensements successifs et de certains chiffres sur la construction nouvelle réalisée entre ces recensements. Les chiffres font apparaître que le nombre des mutations qui ont abouti à ce solde est d'environ une fois et demie supérieur à celui-ci.

A propos de l'analyse de l'évolution des besoins en logements, il convient de noter que le rapporteur français l'effectue au moyen de différents "headshiprates" (pourcentages de chefs de ménage et de personnes seules) par sexe - âge - état civil - catégorie. Il calcule, sur la base des deux séries de headshiprates établies lors des recensements de 1954 et 1962, en ne faisant varier chaque fois qu'un seul facteur, dans quelles proportions l'augmentation du nombre des ménages constatée entre 1954 et 1962 doit être attribuée à :

- a) l'accroissement de la population de 20 ans(1) et plus
- b) l'évolution de la répartition de la population par sexe
- c) l'évolution de la répartition de la population par âge
- d) l'évolution de la répartition de la population par état civil
- e) la diminution de la cohabitation.

Les chiffres donnés montrent clairement qu'abstraction faite de l'accroissement de la population, l'augmentation du nombre de ménages en France est surtout due, par ordre décroissant, à la diminution de la cohabitation, à l'évolution de la pyramide des âges et à l'évolution de la répartition par état civil. L'évolution de la répartition par sexe ne joue qu'un rôle secondaire. Etant donné que dans cette analyse il n'est pas tenu compte de l'"évolution de la répartition régionale", la diminution de la cohabitation est du reste encore sous-estimée.

Des résultats analogues sont signalés dans le rapport sur les Pays-Bas, où l'on a constaté pendant la période entre le recensement de 1956 et celui de 1960 :

- a) un accroissement du pourcentage des chefs de ménage et des personnes seules dans les différentes catégories d'état civil,

) Cette limite d'âge provient du fait que la population de moins de 20 ans n'a pas été prise en considération dans le calcul des "headshiprates"

- b) un accroissement du pourcentage des chefs de ménage et des personnes seules dans les différentes classes d'âge, et
- c) un accroissement du pourcentage des unités à loger parmi les chefs de ménage et des personnes seules des différentes catégories d'état civil et d'âge.

Ce dernier accroissement est également signalé par les rapporteurs de l'Italie et de la république fédérale d'Allemagne.

Il est évident que ces résultats d'analyse sont très importants pour l'évaluation anticipative des besoins en logements. En effet, ils désignent tout d'abord les facteurs qui doivent être inclus par priorité dans les méthodes d'évaluation anticipative et fournissent en outre la base nécessaire aux hypothèses, faites dans le cadre de cette évaluation anticipative, au sujet de l'évolution future des besoins en logements.

3. Méthodes d'évaluation prospective des besoins et des déficits de logements

La prévision dans le domaine de logement - qu'il faut considérer comme indispensable vu les progrès réguliers et accélérés même durant la dernière décennie - portera, d'une part, sur l'évolution des besoins en logements et, d'autre part, sur l'adaptation qualitative du parc actuel des logements et sur l'extension de ce dernier.

a) L'évolution future des besoins en logements

Les rapports nationaux mentionnent un grand choix de méthodes pour évaluer l'évolution future des besoins en logements, encore que bien peu ait été réalisé dans les divers pays en fait d'application pratique.

Les méthodes décrites ont toutes sans exception pour point de départ une évaluation prospective de l'accroissement de la population. Ces prévisions existent dans tous les pays membres de la Communauté économique européenne, sauf au Luxembourg, et comportent des données sur la population future différenciées par sexe et par classe d'âge de cinq ans (1).

Bien qu'il n'y ait pas lieu de s'étendre ici sur les méthodes de prévision démographique, les remarques suivantes s'imposent dans le cadre du problème qui nous occupe :

1. Les prévisions démographiques sous-estiment systématiquement l'évolution du chiffre de la population.

(1) Voir : L'évolution démographique de 1956 à 1976 en Europe occidentale et aux Etats-Unis, O.E.C.E., août 1961. .../...

2. La sous-estimation systématique visée en 1 résulte en grande partie d'une surestimation de la mortalité future. La mortalité a fortement baissé, particulièrement depuis la deuxième guerre mondiale et cette forte baisse se poursuit surtout pour les femmes. Malgré cela, beaucoup de prévisions restent basées sur une mortalité constante calculée, pour certaines classes d'âge ou pour toutes les classes d'âge, en fonction des dernières tables de mortalité connues. S'il est tenu compte d'une mortalité décroissante, celle-ci est déduite de tables de mortalité conventionnelles qui font généralement apparaître une diminution moins forte de la mortalité que les tables de mortalité de cohortes (presque pas calculées).
3. La surestimation de la mortalité mène surtout à une sous-estimation des classes d'âge supérieures, ce qui doit être considéré comme un obstacle majeur, en particulier, à l'évaluation des besoins en logements.
4. L'élément le plus difficile d'une prévision démographique est l'estimation de l'incidence du solde de la migration externe. Aussi beaucoup de prévisions ne tiennent-elles pas compte de cet élément.
5. Une différenciation de la population future d'après l'état civil (s'ajoutant ou non à la répartition d'après l'âge et le sexe, qui est généralement disponible) est méthodiquement difficile à pratiquer et nécessite des données de base très différenciées. C'est la raison pour laquelle cette différenciation par état civil n'est que très exceptionnellement incorporée aux prévisions démographiques. Pour une évaluation des besoins futurs en logements, c'est là une sérieuse lacune. Il faudra tenir compte de ces points à l'occasion des commentaires ci-dessous.

La plus simple méthode d'évaluation anticipative des besoins en logements est signalée par le rapporteur de la république fédérale d'Allemagne. La même méthode est également mentionnée par le rapporteur néerlandais. Les besoins futurs en logements sont déduits de chiffres estimatifs de la population totale au moyen d'un quotient de besoins en logements. Ce quotient se distingue de la grandeur moyenne des ménages, parce qu'il correspond au rapport entre la population totale et le nombre des ménages, alors que la grandeur moyenne des ménages correspond au rapport entre la population des ménages et le nombre des ménages. Inutile de

.../...

dire que par tel quotient une liaison parfaite est établie entre la notion des besoins futurs et celle des besoins actuels. Dans les estimations officielles de la république fédérale d'Allemagne, c'est un quotient constant basé sur le dernier recensement qui est utilisé (1). Mais le rapporteur de la république fédérale d'Allemagne applique de sa propre initiative un quotient décroissant, ce qui est préférable étant donné que les unités qui sont groupées dans les ménages ont tendance à se dissocier, comme nous l'avons déjà fait remarquer à plusieurs reprises. Dans l'exemple cité par le rapporteur néerlandais, c'est également un quotient décroissant qui est utilisé.

La simplicité du mode de calcul ci-dessus est en fait la cause pour laquelle elle est à rejeter. En soulignant la nécessité d'une analyse du passé, nous avons insisté sur le fait que l'évolution des besoins en logements non seulement varie avec l'accroissement de la population totale et avec l'évolution de la pyramide des âges et de l'état civil, mais qu'elle dépend aussi de l'éclatement par suite de progrès économique et social, des unités groupées dans les ménages. Une étude séparée de chacun de ces facteurs est méthodiquement préférable à une analyse faite "à l'aveugle" par manipulation de leur effet global.

C'est pourquoi la méthode décrite par les rapporteurs italiens et néerlandais constitue un pas en avant. Cette méthode tient compte de la répartition de la population future par âge et par sexe. Non pas par état civil cependant, pour la raison que les prévisions démographiques de ces deux pays ne sont pas différenciées d'après ce critère.

Les pourcentages des chefs de ménages (et des personnes seules) par groupe d'âge et par sexe sont calculés sur la base du dernier recensement démographique. Lorsqu'on compare ces pourcentages à ceux établis sur la base de l'avant-dernier recensement, on remarque une nette augmentation pour presque tous les groupes d'âge de chaque sexe. C'est la raison pour laquelle les rapporteurs italien et néerlandais extrapolent d'abord ces pourcentages, avant de les appliquer aux classes d'âges correspondantes de chaque sexe, telles que celles-ci résultent des prévisions démographiques.

Dans le cas du rapporteur italien, on arrive ainsi à une correspondance parfaite avec sa définition des besoins actuels en logements, qui d'après lui comme nous l'avons signalé déjà au chapitre II - coïncident avec le nombre total des ménages (et des personnes seules) (1).

(1) Ces estimations se rapportent à la date à laquelle le marché du logement pourra être stabilisé

Il n'en est pas ainsi dans le cas du rapporteur néerlandais. Celui-ci a en effet pris pour point de départ de ses calculs prospectifs, ce qu'il désigne par une notion "complète et strictement normative" des besoins en logements, d'après laquelle une partie des ménages et des personnes seules sont exclus des besoins en logements, tandis que presque toutes les familles secondaires y sont incluses. C'est la raison pour laquelle les chiffres totaux des ménages (et des personnes seules) doivent d'abord faire l'objet d'un calcul de conversion avant que les besoins en logements puissent être évalués.

Il résulte des chiffres cités que les pourcentages des unités à loger parmi les chefs de ménage de tout âge ne sont pas restés constants, mais augmentent une fois de plus sur toute la ligne (1). Pour ce facteur également, les pourcentages trouvés lors des deux derniers recensements ont par conséquent été extrapolés avant que les chiffres futurs des chefs de ménage et des personnes seules aient été convertis en unités à loger.

Signalons encore que le rapporteur néerlandais a aussi effectué ces mêmes calculs sur la base de pourcentages constants d'unités à loger parmi les chefs de ménage et les personnes seules, également par classe d'âge. Les résultats de ces calculs, qui figurent à l'annexe 6 de son rapport, montrent clairement combien grande est l'incidence des hypothèses en ce domaine. Sur la base de pourcentages extrapolés (croissants), le déficit pour 1973 est presque deux fois aussi grand que lorsqu'on utilise des pourcentages constants.

Nous avons déjà fait remarquer plus haut que la différenciation par état civil d'une population calculée prospectivement est méthodiquement difficile à réaliser et nécessite des données de base très détaillées.

Pour cela, la méthode idéale serait en effet de calculer la population future par âge, sexe et état civil sur la base de tables de mortalité, de nuptialité et de divorce combinées, c'est-à-dire au moyen de tables de mortalité différenciées par sexe et par état civil, de tables

(1) L'attention est attirée sur l'annexe 7 du rapport néerlandais, où cette augmentation se trouve indiquée. Les augmentations dépendent de l'évolution de l'état civil à l'intérieur des classes d'âge, surtout pour ce qui concerne les jeunes et les vieillards. .../...

de nuptialité différenciées par sexe et par état civil et de tables de divorce différenciées par sexe. Etant donné que la mortalité diminue et que la nuptialité (surtout des jeunes) augmente ainsi que le nombre de divorces, il faudra encore décaler ces tables pour les adapter à la situation future. Il est évident qu'une telle opération serait difficile à réaliser.

Aussi est-il intéressant de prendre connaissance d'une méthode, signalée par le rapporteur français, de calcul anticipatif de l'état civil par classe d'âge, qui par un itinéraire beaucoup moins compliqué, mène à des résultats satisfaisants et qui peut être appliquée par tous les pays, ceux-ci disposant en général des données de base nécessaires.

Dans cette méthode, le pourcentage de célibataires, de personnes mariées et de personnes ayant été mariées (au total 100 %) est tout d'abord déterminé par classe d'âge et pour chaque sexe sur la base des recensements démographiques successifs. Ces pourcentages sont ensuite arrangés de façon telle que l'on puisse suivre pour chaque génération, une génération s'étalant par exemple sur 5 ans, l'évolution de ces pourcentages à travers les classes d'âge que cette génération a déjà parcourues. Cette évolution est développée sur un graphique triangulaire dont un exemple figure à l'annexe 4 du présent rapport. Le graphique montre le chemin que l'histoire matrimoniale d'une génération parcourt à travers les âges compris entre 20 et 90 ans. Le graphique ne donne la courbe que d'une seule génération (hypothétique). Mais si on la développe pour un certain nombre de générations (réelles), on remarque :

- a) que les courbes des différentes générations successives présentent à peu près la même évolution. Les différences que l'on constate n'ont qu'une importance secondaire.
- b) Bien que leur évolution soit à peu près identique, les courbes se distinguent nettement entre elles par la position que les âges y occupent, les âges de chaque génération suivante se situant plus à gauche et, au-delà de l'inversion de la courbe, plus haut que ceux de la génération précédente.

Il est évident que le phénomène visé en a) permet d'extrapoler sans peine les courbes des générations qui n'ont parcouru qu'une partie (plus ou moins grande) de leur histoire. Pour pouvoir déterminer la répartition future de l'état civil, il faut pourtant encore désigner la place que

.../...

les âges successifs occupent sur les courbes extrapolées. Pour cela, il est tenu compte du phénomène de décalage des âges visé au point b), les décalages déjà connus de chaque génération par rapport aux générations précédentes étant pris pour base. Pour les générations qui, à la date initiale des prévisions, n'ont pas encore atteint l'âge de 20 ans, cette base fait évidemment défaut.

En regroupant les pourcentages des différentes générations par classe d'âge, ainsi obtenus, on peut pour toute année future, entièrement couverte par l'extrapolation des courbes des générations, répartir entre les trois catégories d'état civil, les chiffres calculés pour chaque classe d'âge.

Enfin les chiffres ainsi trouvés sont encore contrôlés en ce sens que l'on vérifie si l'écart entre le nombre d'hommes mariés et le nombre de femmes mariées est normal et si la nuptialité par classe d'âge, que l'on peut recalculer sur la base des chiffres trouvés, concorde avec les données disponibles à cet égard.

Le fait que cette différenciation par état civil de la pyramide des âges de la population future est pratiquée en France permet dans l'évaluation des besoins futurs en logements pour ce pays, de tenir compte de l'évolution prévue de l'état civil.

La méthode utilisée à cette occasion est la même que celle qui est décrite par les rapporteurs italien et néerlandais. La seule différence est qu'au lieu de pourcentages de chefs de ménage et de personnes seules par "groupe sexe - âge", on y utilise des pourcentages par "groupe sexe - âge - état civil". Le rapporteur français signale que, dans les calculs jusqu'ici effectués en France, on s'est servi de pourcentages constants basés sur les résultats du recensement de 1962 et d'un taux constant de cohabitation pour convertir les chiffres des ménages futurs en besoins en logements.

b) Le parc futur de logements

Pour connaître l'évolution future du parc de logements, il faut tout d'abord savoir quelle partie du parc actuel des logements sera détournée de sa destination. Le rapporteur belge s'étend le plus longuement sur ce point et mentionne à ce propos les possibilités suivantes :

f. Changement d'affectation :

a) Affectation de logements ordinaires à des usages professionnels ou industriels;

.../...

b) Affectation de logements ordinaires à des fins de résidence secondaire ou de maison de vacances.

2. Accroissement du nombre des logements inoccupés :

- a) par suite de l'extension du parc des logements et du besoin qui en découle d'une plus grande réserve de logements, celle-ci étant indispensable pour un bon fonctionnement du marché du logement.
- b) Par suite du dédoublement de certaines régions où des logements existants deviennent un surplus "inutilisable".

3. Démolition et suppression de logements :

- a) Dans le cadre de la suppression des logements insalubres et fonctionnellement inadaptés,
- b) Démolition prématurée de "bons" logements par suite de constructions routières, extension d'usines, etc...
- c) Démolition prématurée de "bons" logements par suite d'incendie ou d'autres désastres.
- d) Démolition prématurée de "bons" logements dans le cadre de l'assainissement des agglomérations, etc...

En examinant toute cette gamme de possibilités, on se rendra compte qu'une estimation prospective des facteurs visés en 1 a) et b), 2 b) et 3 c) (et aussi dans une moindre mesure, du facteur visé en 3 b)) devra être basée sur des enseignements tirés du passé. C'est pour cette raison que les rapports de la république fédérale d'Allemagne et des Pays-Bas, pays qui disposent tous deux de statistiques courantes sur le parc des logements, et aussi le rapport de la France, où des informations sont obtenues grâce au sondage dont il a été question au paragraphe 2 du présent chapitre, ne font état d'aucune difficulté à cet égard. Par contre, le rapporteur italien qui ne connaît pas suffisamment le passé, ne parvient qu'à des estimations grossières.

Le facteur mentionné en 2 a) peut être évalué de façon normative. Les rapporteurs nationaux l'estiment égal à un chiffre oscillant entre 2 % et 3 % du parc de logements, tel qu'il devrait être dans l'hypothèse d'une satisfaction complète de tous les besoins. Le rapporteur néerlandais préconise une réserve égale à 3 % du chiffre estimé des logements loués.

Le facteur visé en 3 d) n'est mentionné que par le rapporteur belge. Celui-ci conseille de l'évaluer en fonction des plans d'assainissement existants ou en préparation.

.../...

En ce qui concerne le facteur visé en 3 a), une distinction doit être faite entre le nombre de taudis existants et celui qui s'ajoutera au cours de la période sur laquelle porte l'évaluation prospective. Les méthodes pour évaluer les taudis existants ont déjà été longuement commentées au chapitre II, paragraphe 7. En ce qui concerne les taudis futurs, les rapports nationaux ne donnent que des estimations grossières basées sur des enseignements des années passées, au cours desquelles la suppression des taudis effectivement réalisée, est précisément restée en retard sur ce qu'elle aurait dû être.

Intéressante est pour cette raison la suggestion du rapporteur belge qui propose d'évaluer le nombre actuel de taudis de façon telle que les résultats obtenus permettent de calculer le pourcentage de taudis par année de construction. Comme ces pourcentages valent également pour les "classes d'âge" du parc des logements, il est possible d'évaluer le nombre des taudis futurs pour une période déterminée en appliquant ces pourcentages à la "structure des âges" estimée du parc des logements à la fin de cette période.

Face à cette diminution prévue du parc des logements, se trouve son extension future, qui, selon l'expérience, est surtout fonction des constructions nouvelles. Ici on peut, comme le font la plupart des rapporteurs nationaux, supposer au départ une certaine continuité dans les programmes officiels en matière de construction et calculer, dans cette perspective, ce que le parc des logements sera dans un nombre d'années déterminé. Le rapprochement de ce chiffre et celui de l'estimation des besoins futurs dont il a été question plus haut, permet de déterminer le futur déficit de logements.

On peut aussi procéder inversement et calculer le nombre de logements qu'il faudra construire par an pour que l'actuel déficit soit éliminé dans un nombre d'années déterminé.

Les deux méthodes permettent d'obtenir une idée des tâches restantes en matière de logement. Que ces tâches sont immenses ressort clairement des résultats auxquels arrivent les rapporteurs nationaux en évaluant les déficits futurs de logements.

La disparité des méthodes et des normes, tant en ce qui concerne le déficit actuel qu'en ce qui concerne le déficit futur, n'autorise pas

.../...

cependant d'en faire un inventaire global. Malheureusement les rapports ne contiennent pas non plus les données suffisantes pour que les calculs puissent être adaptés à une définition basée sur des normes déterminées, en fonction de laquelle la comparaison et la totalisation seraient possibles.

C. La régionalisation des besoins futurs en logements

Le rapporteur français observe qu'aucune étude sérieuse n'a encore été entreprise en ce domaine. Il en souligne pourtant la nécessité et communique que des prévisions régionales sont envisagées en France dans le cadre du Ve plan.

Le rapporteur français donne déjà quelques indications sommaires sur la procédure qui sera suivie dans cette régionalisation projetée. Il n'est pas nécessaire de les reproduire ici. Il suffit de noter que cette régionalisation, de même que la régionalisation des déficits actuels, éliminera en partie le phénomène de compensation dont il a été question plus haut, et qu'elle permettra donc, pour les déficits futurs, également de déterminer quantitativement la sous-estimation des déficits nationaux qui résulte de leur calcul sur la base de chiffres nationaux.

IV. Conclusion

La conclusion qui se dégage à la fin de ce rapport, c'est que l'évaluation des besoins et des déficits de logements tend fortement à une sous-estimation de l'importance quantitative du problème du logement. Cette tendance est en partie inhérente aux méthodes suivies, mais dépend aussi des normes et des hypothèses sur lesquelles est basée l'évaluation. Elle se manifeste aussi bien dans l'évaluation des déficits actuels et dans l'inventaire des déficits de logements que dans l'évaluation prospective des besoins et des déficits de logements.

Il est évident que, dans un cas concret, cela peut provoquer une sous-estimation en cascade. Le résultat en est que non seulement la disposition de tout mettre en œuvre pour arriver dans des délais raisonnables à une solution des problèmes est ainsi sapée, mais encore que les retards deviennent de plus en plus considérables, ce dont les économiquement faibles sont les victimes. Ainsi les contrastes, qui ont déjà tendance à s'accroître dans une période de prospérité croissante, deviennent encore

.../...

plus frappants et le progrès social d'une grande fraction de la population ne se traduit pas par de meilleures conditions de logement, qui devraient être l'expression par excellence du progrès social.

Il est donc très important que dans l'évaluation des besoins et des déficits de logements, l'on soit attentif aux innombrables risques de sous-estimation et que l'on évite avec soin toute sous-estimation.

CRITERES ADOPTES POUR L'EVALUATION DU PARC DE LOGEMENTS

Pays	Logements ordinaires																			
	Entièrement ou partiellement utilisés à des fins de logement																			
	Disponibles sur le marché normal du logement		Le marché normal du logement non disponibles sur		Logements destinés ou utilisés à des fins spéciales		Entièrement réservés à des usages professionnels ou industriels		Logements inoccupés											
	en bon état	en mauvais état	déclarés inhabitables	Autres	en mauvais état	Maisons d'été	Résidences secondaires	Entièrement réservés à des usages professionnels ou industriels	Logements inoccupés	Parties de logements	Autres locaux habités									
1		2		3		4		5		6		7		8		9		10		
France																				
Italie																				
Pays-Bas																				
République fédérale d'Allemagne																				

N.B. Les catégories de logements (ou les parties de ces catégories) qui, dans les rapports des divers pays, sont comprises dans le parc de logements, conformément aux critères adoptés pour le calcul des besoins actuels de logements, sont indiquées par des hachures. Les catégories de logements qui ne sont pas comprises dans le parc de logements (ou les parties de ces catégories) sont laissées en blanc. Voir commentaires

CRITERES ADOPTES POUR L'EVALUATION DES BESOINS EN LOGEMENTS

Pays	Ménages privés de deux personnes ou plus occupant des logements de tout genre		Familles secondaires		Ménages privés d'1 seule personne			Ménages collectifs
	Seul ou en tant que principal occupant	en tant que sous - locataire	vivant sur des bateaux navigants, etc.		seul ou en tant que principal occupant	en tant que sous-locataire	occupant d'autres locaux	
	1	2	3	4	5	6	7	8
France	■	■	■	■	■	■	■	■
Italie	■	■	■	■	■	■	■	■
Pays-Bas	■	■	■	■	■	■	■	■
R. F. d'Allemagne	■	■	■	■	■	■	■	■

N.B. Les catégories de ménages ou de personnes seules (ou les parties de ces catégories), qui, dans les rapports des divers pays, sont considérées comme ayant besoin d'un logement, conformément aux critères adoptés pour le calcul des besoins actuels de logements, sont indiquées par des hachures. Les catégories considérées comme n'ayant pas besoin d'un logement sont laissées en blanc. Voir commentaires

CONTENU DU CONCEPT "MANQUE DE LOGEMENTS" (Catégories de besoins en logements non satisfaits)

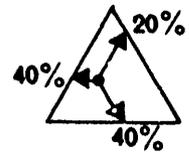
Pays	Nombre de logements nécessaires pour :					
	héberger les ménages ou personnes seules ne disposant pas (encore) d'un logement distinct.		remplacer les locaux habités non conformes aux normes		Constituer la réserve de logements nécessaire	
	1	2	3	4	5	6
	Ménages de deux personnes ou plus	Ménages d'une seule personne	Familles secondaires	Autres locaux	Logements répondant à la définition, mais impropres à être habités	
France	■	■	■	■	■	■
Italie	■	■	■	■	■	■
Pays-Bas	■	■	■	■	■	■
R. F. d'Allemagne	■	■	■	■	■	■

N.B. Les catégories de besoins en logements non satisfaits (ou les parties de ces catégories) qui, dans les rapports des divers pays, sont prises en considération pour l'évaluation du manque actuel de logements, sont indiquées par des hachures. Les catégories (ou parties de catégories) non prises en considération sont laissées en blanc.
Voir commentaires

Annexe 4

EVOLUTION DE L'ETAT CIVIL D'UNE GENERATION
(Pour commentaires, voir à la page ...)

N.B. Les chiffres à l'intérieur du triangle indiquent l'âge auquel la génération atteint l'état civil afférent.



Comment lire les pourcentages

