



*Colloque sur la politique
des logements sociaux - Besoins*

Thème n° 2

LA DEMANDE ET SA SOLVABILITE -
L'ANALYSE DES FACTEURS

rapport de synthèse

BRUXELLES - 16-19 DECEMBRE 1963

Thème n° 2

LA DEMANDE ET SA SOLVABILITE

Rapport de Synthèse

par A. SOBOTSCHINSKI

Hauptreferent im Statistischen Bundesamt

(Rapporteur principal à l'Office fédéral 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.

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
Evolution de la politique du logement	1
La disparité des problèmes du logement dans les pays de la Communauté	3
Les points de départ des enquêtes	5
L'analyse au niveau de l'offre de logements	6
Point de départ au niveau des ménages	8
1. Bases normatives	8
2. Les désirs individuels des ménages en tant que base	9
La détermination de la solvabilité des ménages	13
Le problème des marchés du logement	18
La prévision de la demande	22
Les incidences, les tenants et les aboutissants concernant l'ensemble de l'économie	27
Remarques finales	28

BESOINS EN LOGEMENT, DEMANDE ET SOLVABILITEANALYSE DES FACTEURSEvolution de la politique du logement

1. Les besoins en logements et leur analyse occupent maintenant une large place dans les discussions nationales comme dans les discussions internationales. C'est là chose nouvelle par rapport à il y a environ trente à quarante ans, puisqu'aussi bien ce phénomène indique nettement que, dans presque tous les pays, on ne mène consciemment une politique du logement à l'échelle de l'économie générale que depuis l'après-guerre. Si le secteur du logement de tous les pays européens était depuis des décennies déjà caractérisé par un dirigisme actif, celui-ci n'était jamais que partiel. La guerre et les destructions qu'elle a entraînées, toute une décennie perdue pour la construction, des regroupements démographiques prenant, pendant et après les hostilités, une ampleur que n'avait pas connue l'histoire de l'Europe du siècle précédent, ont entraîné des situations insupportables. Celles-ci ont pesé d'autant plus lourd que la prise de conscience sociale s'est trouvée aiguisée par la catastrophe européenne.

Il en est résulté, dans tous les pays d'Europe, l'élaboration de vastes systèmes de politique du logement. Ceux-ci ont connu deux stades. Seules des interventions radicales des pouvoirs publics ont permis de mettre un terme à la situation impossible des premières années d'après-guerre, les ménages étant nécessairement considérés comme des objets de l'action à mener en matière de politique du logement. Cette phase est depuis dépassée dans une large mesure. Dans la Communauté économique européenne, environ seize millions de logements ont été construits depuis 1945. Il n'y a plus de problème des sans-logis. Par contre, l'exiguïté et l'insuffisance des conditions d'hygiène des logements de certaines catégories de la population demeurent aujourd'hui comme hier, et l'on constate aussi des différences régionales considérables dans le nombre et la qualité des logements disponibles d'un pays à l'autre et à l'intérieur des pays de région à région.

Les succès remportés sur les difficultés de l'après-guerre ont modifié de plus en plus les termes du problème de la politique du logement. Les consommateurs se manifestent davantage comme des sujets agissants. Ils se sont en partie organisés pour défendre leurs conceptions et les

.../...

imposer; cependant même les thèses sociales qui marquent la politique du logement ont changé.

En outre, le processus de croissance des économies nationales déclenché ou du moins influencé par les considérables investissements faits dans la construction de logements au cours de la première période a suscité des besoins en logements d'une nature et d'un volume inconnus auparavant. Des lois fixant à la construction de logements destinés aux catégories de revenus inférieurs un standard correspondant même à des exigences futures, que n'avait pas toujours atteint le reste de la population, ont accéléré ce processus. Parallèlement à toutes les conceptions nouvelles en matière de logement, on trouve des bâtiments d'habitation datant de période où la construction portait de conceptions sociales tout à fait différentes. Compte tenu de cette situation de fait, il est compréhensible que la politique du logement de tous les pays fasse plus que jamais entrer les consommateurs, c'est-à-dire les ménages et les familles dans leurs considérations. Simultanément, la meilleure connaissance des corrélations économiques a fait que l'on a pris conscience de l'importance de la demande de logements et de ses incidences sur le volume des investissements et sur les effets multiplicateurs et accélérateurs qu'elle déclenche.

Pour la politique du logement et le secteur du logement, ces considérations, qui dans d'autres champs d'application de l'observation économique, se sont imposées depuis longtemps déjà, sont relativement neuves. Une décennie d'économie dirigée semble, lorsqu'on suit les discussions politiques quotidiennes, avoir ruiné la connaissance que l'on avait des tenants et des aboutissants même élémentaires. Les analyses exigent donc que ceux qui se livrent aux enquêtes et ceux qui exploitent les données obtenues, renouvellent leur façon de penser soit pour s'orienter, soit pour déterminer des critères applicables aux incidences de l'action politique.

2. C'est dans ce cadre général qu'il faut voir les rapports des divers pays sur les besoins en logements. Ils ont tous en commun de ne pas se borner à des considérations théoriques, mais de s'efforcer de fournir à la politique du logement des instruments utilisables, limitant la marge d'erreur des décisions politiques en matière de logement. Sans priver l'homme politique de la décision, ils peuvent l'aider à choisir entre

.../...

plusieurs possibilités et à prendre sa décision en connaissant toujours les conséquences probables. Ils complètent les façons de voir normatives traditionnelles sans les remplacer ou les rejeter et se trouvent ainsi au même niveau que les enquêtes déjà commencées entre les deux guerres sur les besoins en logements considérés en tant que grandeur égale à la différence entre le parc de logements réalisés et le parc de logements fixé en tant que norme pour des motifs de politique sociale.

La disparité des problèmes du logement dans les pays de la Communauté

1. Bien que les idées de base, que nous n'avons que succinctement présentées ici, figurent dans tous les rapports, les méthodes adoptées et les considérations faites ici et là sont différentes. La situation dans le secteur du logement, le cadre dans lequel les activités s'inscrivent, la marge d'action dont disposent les ménages, qui est déterminée essentiellement par le revenu, par le niveau et la structure des prix, par les implications de leurs conceptions et leurs décisions allant dans tel ou tel sens ne sont nullement uniformes dans les pays de la Communauté. C'est ainsi que les problèmes du logement d'un pays sont par exemple caractérisés par l'existence de nombreux logements périmés qui ne répondent plus aux conceptions actuelles de l'hygiène et dont le pourcentage ne diminue que progressivement d'année en année, même si le volume des constructions est inhabituellement important (l'économie générale fixe des limites à la construction, pour conserver à la structure des prix une certaine stabilité. Si, dans tel autre pays, on a réparé dans un délai relativement bref les dommages causés par la guerre, en se livrant à des efforts inhabituels, et logé treize millions de personnes supplémentaires sur un territoire plus petit, le processus de croissance de l'économie générale a cependant donné à la demande de logements des impulsions nouvelles qui, dépassant les conceptions défendues jusqu'alors, maintiennent le volume de la construction à un niveau proche de la limite admissible du point de vue de l'économie générale. Dans un autre pays encore, la transformation très considérable de certaines régions agricoles a en réduisant fortement le nombre des exploitations agricoles, libéré des centaines de milliers de travailleurs et fourni ainsi à l'industrie en expansion, au commerce et aux services, la main-d'œuvre qui leur était nécessaire. A cette

.../...

occasion, les modes de vie et de comportement urbains se sont transmis à une population auparavant imprégnée d'éléments ruraux, tandis que se réduisaient les écarts existant entre la ville et la campagne. Dans d'autres pays, ce processus n'a pas encore commencé; il reste limité à certaines régions. Les mesures prises pour faire face à ces phénomènes diffèrent selon le principe d'organisation qui prévaut. Si dans un pays donné le secteur du logement constitue, par suite de réglementations dirigistes encore existantes, un corps étranger à l'intérieur du processus de l'économie de marché si l'on s'est résolu en conséquence à favoriser dans ce domaine l'introduction des principes de l'économie de marché, tel autre pays préfère l'idée d'un plan de développement économique et social devant servir pendant quatre ou cinq ans de cadre au programmes d'investissement et de base d'orientation de l'expansion économique et du progrès social.

Les rapports nationaux ont néanmoins sur certains points essentiels des traits caractéristiques communs. Nous allons essayer de les faire ressortir ci-dessous. A ce propos, il est fatal qu'on soit amené à se demander s'il s'agit toujours de conceptions et de méthodes ne dépendant pas de la situation du logement dans des divers pays ou si la disparité des situations initiales a des incidences sur les données des analyses, leurs méthodes, leur portée et leur valeur.

2. On ne peut s'attendre à priori à ce que l'on puisse en tirer quelques éléments concrets utilisables pour une politique du logement commune allant au-delà de quelques rares exigences tout aussi générales que facultatives et que personne aujourd'hui ne conteste plus sérieusement. Il est cependant permis de penser que se dégageront les prémices de méthodes similaires ou même uniformes permettant de fournir à la politique du logement un instrument meilleur qu'auparavant. On peut aussi supposer que la mise en parallèle des diverses "recettes" fournira des éléments concrets indiquant comment pourront procéder des pays aboutissant ultérieurement à une situation similaire à celle des pays en cause.

.../...

Les points de départ des enquêtes

Pour étudier la demande de logements et sa solvabilité, trois points de départ paraissent possibles en principe.

1. On peut tout d'abord déterminer quels sont les ménages qui, d'après des critères objectifs (et par conséquent indépendants de leurs conceptions subjectives) sont insuffisamment logés. On peut ensuite établir dans quelle mesure ils sont en état d'améliorer, par leurs propres moyens (c'est-à-dire, en fin de compte, avec leurs propres revenus), leurs conditions de logement pour les porter au niveau souhaité du point de vue social. Ceux qui n'en sont pas capables seraient alors l'objet de la politique du logement. Il lui faudrait examiner dans quelle mesure la solvabilité de ces budgets devrait être augmentée pour que les besoins donnés en fonction de critères objectifs puissent se transformer en demande solvable, c'est-à-dire pour que l'objectif de la politique sociale soit atteint.

2. On peut cependant penser aussi partir de l'économie de marché. On pourrait demander quels sont les ménages qui sont mécontents de leur logement actuel et dans quelle mesure ils s'efforcent d'améliorer leurs conditions de logement, c'est-à-dire de produire une demande de logement. Il faudrait ensuite examiner quelle est leur solvabilité, c'est-à-dire si, dans ces conditions, leur demande se concrétise.

Il est indubitable qu'on obtient ainsi directement des grandeurs relevant de l'économie de marché. Il est a priori sans importance que les opinions et les vœux des individus soient objectivement justifiés ou non. La demande de logement engloberait aussi des ménages qui, en dépit de conditions de logement objectivement suffisantes, souhaiteraient seulement avoir un logement répondant mieux à leurs conceptions individuelles (besoins frictionnels). D'un autre côté, on manque de renseignements sur les ménages désavantagés dans le processus de l'économie de marché - soit que leur solvabilité soit insuffisante, soit qu'ils ne cherchent pas d'autre logement, parce qu'ils considèrent cette quête comme sans espoir. Si l'on s'en tenait à l'analyse d'économie de marché, la politique du logement n'obtiendrait pas de ce seul fait, les renseignements nécessaires. C'est ainsi que la satisfaction de ce qu'on appelle les besoins frictionnels ne relève pas vraiment de la politique du logement, qui, en revanche, doit se soucier de diverses catégories de la population comme les jeunes ménages, les personnes seules, âgées, les familles nombreuses, etc... et examiner de quelle manière peuvent être

....

assurées dans l'économie de marché des conditions de logement satisfaisantes du point de vue de la politique sociale. Il faut donc compléter, au moins en ce qui concerne certaines catégories de personnes, ce qui est proposé dans le cadre de l'économie de marché par les considérations déjà évoquées au paragraphe 1.

3. La troisième méthode consisterait à partir non pas des ménages en tant que facteurs proprement dit de la demande (ou des besoins), mais de ceux qui offrent des logements. On pourrait songer à établir quelle est la demande de logement qui leur est adressée et comment sont constitués les ménages qui produisent cette demande. Si, dans un pays, la demande des consommateurs est presque exclusivement axée sur les maisons particulières ou sur la propriété à la construction, l'enquête devrait alors porter sur ceux à qui s'adressent les organismes de construction aux fins de financement.

A une exception près, les enquêtes nationales mettent au premier plan l'analyse des ménages et leur comportement. A ce propos, c'est en République fédérale que s'exprime avec une particulière netteté le point de départ basé sur l'économie de marché, tandis que les autres pays penchent davantage pour des conceptions basées tout d'abord, sur des considérations normatives. Le rapport belge se singularise dans la mesure où il met au premier plan les coûts de la construction, les conditions d'octroi des prêts, bref la production, et indique sur certains points quelle est la demande qui s'adresse aux organismes de prêts à la construction publics ou privés.

L'analyse au niveau de l'offre de logements

Dans aucun pays européen les facteurs d'offre de logement ne constituent un groupe fermé. Ils ne comprennent pas seulement des entreprises, mais aussi des ménages privés qui donnent en location ou vendent des logements. Les méthodes de ces unités actives sont diverses. C'est ainsi qu'on ne peut à priori attribuer un comportement économiquement rationnel qu'aux entreprises au sens strict du mot. Elles peuvent partir de principes d'économie communautaire, avoir pour but la couverture des coûts, ou agir conformément au principe de la maximisation des profits.

.../...

Le comportement vis-à-vis d'une "demande" ou de "besoins", et même, le choix des consommateurs, qui seuls seront admis, sont chaque fois différents. C'est ainsi que le plus souvent, seuls les ménages des catégories de revenus inférieurs ou moyens s'adressent aux entreprises du secteur public qui doivent accepter certaines contraintes pour avoir droit à des avantages fiscaux. Même si l'on avait une liste complète des personnes intéressées inscrites dans ces entreprises, l'analyse ne pourrait porter que sur un faible secteur de la demande totale. De plus, elle ne caractériserait que des ménages ayant une structure, des revenus, etc... bien déterminés.

Il en va de même lorsqu'on s'attache aux entreprises qui procèdent conformément au principe de la maximisation des profits et auxquelles ne s'adressent, en fin de compte, que les consommateurs ayant suffisamment de moyens financiers, qui n'appartiennent pas aux catégories prioritaires de la population.

Pourtant, dans tous les pays de la Communauté, des logements sont offerts, non seulement par des entreprises, mais aussi dans une notable proportion par des ménages privés à propos desquels on peut constater, selon le volume des logements en leur possession, c'est-à-dire du nombre des logements se trouvant être leur propriété, une grande variété de comportements. C'est ainsi que l'on ne peut supposer a priori que la petite propriété se comporte de façon économiquement rationnelle. Souvent, on ne fait pas de calcul des coûts, l'importance de l'amortissement etc... est dans une large mesure inconnue, les loyers sont en partie considérés comme des revenus etc... Cependant, il existe aussi parfois une brutale exploitation des situations de pénurie, ou bien l'on s'oriente simplement sur les loyers des entreprises de logement. Les prix de l'offre de logements de la part des ménages privés ne se présentent donc pas de façon uniforme et la catégorie à laquelle appartiennent les candidats varie dans la même mesure. La propriété immobilière est d'ailleurs tellement répandue qu'il semble presque impossible d'interroger toutes les personnes qui offrent un logement et de déterminer la demande de logements qui s'adresse à eux.

Si l'on veut un aperçu général, il faut éliminer les enquêtes portant sur ceux qui offrent des logements.

Cependant, il serait peut-être possible de déterminer le nombre de ceux qui offrent des logements sur certains marchés précis. .../...

C'est le cas notamment lorsque des logements bénéficiant d'aides publiques ne sont construits que par certains organismes de construction et qu'il existe, en matière d'occupation de ces logements, des règlements contraignant les demandeurs à s'adresser à une certaine catégorie d'entreprises. Cependant, il semble presque impossible de faire entrer dans l'analyse tous les facteurs d'offres. Par ailleurs, étant donné qu'il existe des ménages qui, comme l'expérience l'a montré, se portent candidats simultanément chez plusieurs facteurs d'offres de logement, l'offre que l'on déduirait de telles enquêtes serait considérablement surestimée. On ne voit donc pas comment déterminer l'importance quantitative de la demande de logement au moyen d'enquêtes se basant sur les facteurs d'offres de logement. Il conviendrait donc de ne plus en tenir compte, en raison du risque de double ou de triple recensement d'une part, et des lacunes existant inévitablement dans les catégories de personnes retenues, d'autre part. Il faudrait se prononcer de façon analogue sur toute modification de la procédure qui, dans un pays où la demande des ménages est presque exclusivement axée sur les maisons particulières, prendrait en considération le problème de l'accès aux marchés fonciers, les coûts de construction, les modalités du financement, etc...

Point de départ au niveau des ménages

1. Bases normatives

Les considérations prenant pour point de départ les ménages qui objectivement sont insuffisamment logés (et qui, par conséquent, font entrer dans l'étude des éléments normatifs), font espérer des résultats directement exploitables pour la politique de la construction de logements sociaux. A la seule condition, cependant, que les normes fixées correspondent effectivement aux vœux de la population. Ces études sont tout indiquées, en particulier lorsqu'une partie importante des ménages est encore "non pourvue", c'est-à-dire, vit dans des logements de fortune ou est contrainte, par suite de la pénurie de logements, de partager en sous-location un logement avec d'autres. Il ne serait même pas besoin d'un sondage difficile à réaliser, mais on pourrait déterminer le nombre de ces sortes de ménages dans le cadre de larges recensements

.../...

globaux et examiner ensuite leur solvabilité. Des études de ce genre ont d'ailleurs été effectuées; il y a déjà des années, dans presque tous les pays européens. Le rapport néerlandais montre, en s'appuyant sur le recensement de 1956, de quelle manière on peut obtenir au moins des éléments d'information, à partir de moyens relativement simples. On a distingué entre les ménages non pourvus, d'après les conceptions de l'époque qui attribuaient leur situation à la pénurie de logements et ceux pour lesquels d'autres facteurs (cohabitation permanente ou habituelle), étaient décisifs. Pour évaluer la demande solvable, on a alors supposé que les ménages et les individus non pourvus, qui attribuaient leur situation à la pénurie de logements, voulaient effectivement obtenir un logement indépendant et se trouvaient d'ailleurs en mesure de supporter les charges afférentes, compte tenu de leur situation financière. Quant aux ménages à une ou plusieurs personnes non pourvus pour d'autres motifs, on a admis qu'ils ne voulaient pas de logement indépendant, ou bien que leurs revenus ne leur permettaient pas d'avoir un logement personnel.

On nuancerait encore cette procédure en interrogeant les ménages qui, d'après des critères objectifs, sont insuffisamment logés, sur leurs vœux en matière de logement, sur leurs revenus, leur solvabilité, etc..., c'est-à-dire en introduisant pour cette catégorie de personnes des facteurs subjectifs.

Dans l'exploitation ultérieure, il faudrait donc comparer les sommes déclarées disponibles aux prix effectivement pratiqués sur les marchés du logement. Cela permettrait d'évaluer l'importance des mesures officielles nécessaires pour augmenter la solvabilité des ménages en question, afin qu'ils puissent se procurer un logement dans les conditions du marché.

2. Les désirs individuels des ménages en tant que base

La demande des ménages logés de façon objectivement insuffisante ne représente cependant qu'une partie de la demande globale de logements. Or, toute politique de construction de logements sociaux doit tenir compte aujourd'hui, du fait que les moyens de financement

.../...

existants et la capacité technique de construction doivent être répartis sur la construction de logements pour de nombreuses catégories de la population, la demande des ménages ayant des moyens de paiement ressortant alors particulièrement. Il est donc nécessaire d'avoir quelques idées sur la manière dont la demande, déclenchée par la politique de la construction de logements sociaux, s'intègre dans la demande globale de logements ou sur la marge que laisse la demande globale à la politique de la construction de logements sociaux. Ce n'est possible que si l'on fait entrer dans l'étude tous les ménages, c'est-à-dire, si l'on choisit l'économie de marché comme point de départ. Ce n'est que de cette façon que l'évolution des marchés du logement pourra être directement aperçue dans sa diversité. Les enquêtes nécessaires à cet effet, prennent alors le caractère d'enquêtes à plusieurs objectifs qui ne peuvent être menées que dans le cadre de la procédure de l'interview et, par conséquent, sous forme de sondages.

Dans les études récentes, on a donc mis en relief le comportement individuel des ménages, indépendamment de toute conception normative. On a tout d'abord établi dans quelle mesure les ménages éprouvent spontanément des "besoins", dans quelle mesure ils les expriment (demande) et comment se présente la solvabilité de cette demande. On a en général aussi examiné quelle était, dans le cadre des grandeurs ainsi définies, la proportion des ménages insuffisamment logés, ou de certaines catégories de la population ayant de l'importance pour la politique sociale générale (par exemple les familles nombreuses).

Dans ces enquêtes, certains facteurs psychologiques prennent une importance considérable. Ils ont joué un grand rôle dans les enquêtes néerlandaise, française et allemande.

On distingue les grandeurs suivantes :

- a) La demande potentielle : elle comprend des ménages ou des catégories de personnes qui ont exprimé le désir de changer de logement.
- b) La demande réelle : on entend par là, les ménages ou les personnes qui entament des démarches en vue de réaliser leurs désirs.

.../...

c) La demande solvable : il s'agit des personnes qui, souhaitant un changement de leurs conditions d'habitation, sont en mesure (éventuellement, compte tenu des aides aux loyers accordées par l'Etat) de payer un prix correspondant aux logements offerts sur le marché.

L'existence de ménages mécontents de leur état constitue toujours la condition nécessaire de l'apparition des besoins ou de la demande de logements. Comme cette insatisfaction subjective ne peut influencer sur la situation des marchés que si elle s'exprime hors du milieu ménager, on est amené dans les enquêtes néerlandaises comme dans les enquêtes allemandes à demander si des démarches ont été entreprises. Il faut à vrai dire reconnaître que sa portée est limitée lorsqu'un ménage se trouve dans une situation économique particulièrement bonne et se montre disposé à faire des dépenses en conséquence, il peut, du moins sur le marché des logements librement financés, obtenir un nouveau toit sans entamer de démarches particulières. Mais s'il n'a pas la solvabilité correspondante, ses efforts restent sans résultat, même s'il ne cesse de s'adresser à des courtiers, à des sociétés de logement, à des constructeurs privés, etc... Indépendamment de ces restrictions, le nombre des ménages ayant entrepris des démarches concrètes représente cependant un facteur qui a des incidences sur les programmes des producteurs de logements et qui fournit certaines indications à la politique du logement. Du reste, lorsqu'on demande aux ménages s'ils songent à changer éventuellement de logement, on ne fait que trop souvent naître en eux des idées qui sortent des limites raisonnables. C'est ce que montre clairement la comparaison de la demande potentielle de logements de certains types (dimensions et équipement) avec la demande réelle et la classification des ménages d'après des critères socio-économiques tenant compte des revenus. En République fédérale, des enseignements similaires ont été tirés des sondages faits en 1957 et en 1960 en matière de logement.

Si l'on décide de prendre les ménages pour point de départ des enquêtes sur la demande de logements, il devient nécessaire de donner à des notions d'économie générale une forme permettant le relèvement et l'évaluation quantitative de données de base pertinentes.

On rencontre ici des difficultés lorsqu'en questionnant des ménages on ne peut, de prime abord, enregistrer que des opinions et des points de vue relatifs à des situations de fait ou constater la connaissance de certaines réalités, sans qu'il soit cependant possible de déterminer ou de mesurer directement la "demande potentielle", la "demande réelle" et la "solvabilité". Tous les pays ont conscience de ce problème - en partie à la suite d'expériences négatives... Une comparaison des formulaires utilisés au cours des enquêtes en question montre le soin avec lequel on a évité de poser des questions suggestives et la peine que l'on s'est donnée pour dégager peu à peu, à l'aide de tout un faisceau de questions, les faits à établir. Il faut cependant admettre que la pertinence des ordres de grandeur de la demande obtenus ne pourrait être vérifiée que s'il était possible de déterminer, à propos de mêmes ménages et a posteriori, s'ils ont ou non fait passer dans les faits les intentions qu'ils avaient initialement exprimées.

3. On peut tout d'abord être surpris en constatant que la procédure décrite ici de manière allusive a, malgré ces restrictions, été choisie dans des pays dont les situations en matière de logement et dont les systèmes économiques présentent aujourd'hui comme hier des différences qui, pour s'estomper au cours de l'actuelle décennie, n'en subsistent pas moins partiellement. Cependant ces différences influent davantage sur l'interprétation des renseignements obtenus que sur les méthodes de détermination des faits elles-mêmes. On est donc près de conclure que des enquêtes similaires ne sont pas affectées de manière décisive dans leurs lignes directrices par les variations des conceptions en matière d'organisation, ni par la situation du secteur du logement. Si les accents sont, en particulier, placés différemment et si les points d'application sont autres, les enquêtes sont conçues de façon largement similaire. Or, si l'on peut appliquer des procédés techniques uniformes dans des études portant sur des situations différentes, il serait possible de confier aux statisticiens du secteur intéressé la discussion des méthodes et des techniques d'enquête les mieux appropriées, d'échanger les expériences faites jusqu'ici et de procéder à une harmonisation au niveau de la Communauté dans l'espoir que les leçons payées par l'un profiteront gratuitement à l'autre. .../...

La détermination de la solvabilité des ménages

La solvabilité des ménages apparaît dans tous les rapports comme la partie la plus délicate de l'étude, et, pour prévenir certaines conclusions, les résultats de l'étude ne peuvent assurément satisfaire pleinement aucun des rapporteurs. L'interrogatoire direct ne peut porter que sur le consentement à l'effort financier des ménages, c'est-à-dire sur le fait qu'ils sont ou non disposés à dépenser une certaine somme pour se loger ou à remplir certaines conditions supplémentaires pour obtenir un logement. On ne peut déterminer si l'intéressé est prêt à aller plus loin et à dépenser une somme supérieure qu'en lui offrant un logement à certaines conditions et en lui posant la question de savoir s'il veut ou non ce logement. Une telle expérience n'est pas possible dans le cadre d'une enquête.

Cependant, il semble a priori possible de prétendre montrer au ménage, au cours d'un interview, plusieurs plans de logements et de lui demander quel logement il choisit tout en l'informant des prix correspondants. Cette opération est utile dans la mesure où les ménages ne se basent que sur leur horizon personnel pour fixer les sommes qu'ils sont disposés à payer. Ils s'orientent en fonction des prix des logements du voisinage immédiat, de leur commune, en fonction des loyers de leurs connaissances. Lorsque, dans une commune, il n'existe que d'anciennes constructions dont l'équipement laisse souvent à désirer, bien des ménages en quête d'un autre logement ne peuvent pas comprendre qu'il faille payer le cas échéant un loyer trois à quatre fois supérieur pour des logements se trouvant dans des immeubles neufs équipés de façon moderne et que cela est d'ailleurs justifié par ce qu'on leur offre.

On a donc essayé, dans les enquêtes allemandes comme dans les enquêtes françaises, de limiter ces facteurs d'incertitude. C'est ainsi qu'en France on a d'abord déterminé les dimensions du logement désiré, qu'on a ensuite prié le ménage de choisir l'un des plans qui lui étaient soumis et qu'on lui a graduellement demandé quel loyer il serait disposé

.../...

à payer pour le logement en question. Lorsque les chiffres indiqués manquaient de réalisme, on a noté que le ménage se contenterait éventuellement ou non d'un logement plus petit ou plus simple. En République fédérale, on a d'abord demandé aux ménages souhaitant un autre logement une description très exacte de celui-ci et ensuite une estimation du loyer du logement en question. L'interviewer pouvait comparer les chiffres indiqués avec les loyers moyens de logements de mêmes dimensions payés à peu près à l'époque de l'enquête dans le secteur de la construction de logements bénéficiant d'aides des pouvoirs publics. Il devait ensuite établir si oui ou non le ménage désirait prendre le logement en question même pour un loyer sensiblement plus élevé et quel plafond il s'était fixé. Le ménage qui ne voulait pas payer un loyer supérieur à celui qu'on venait de lui proposer avait alors à répondre à la question de savoir s'il renonçait à changer de logement ou s'il se contenterait d'un logement plus petit. Les loyers moyens avancés donnaient des indications précieuses pour l'organisation de l'interview, l'interviewer pouvant en cas de besoin attirer l'attention des ménages sur le fait que leurs idées manquaient de réalisme.

Cette approche tâtonnante conduisant à des conceptions en matière de prix correspondant aux conditions réelles peut considérablement augmenter la portée des enquêtes. Mais ce n'est le cas que dans une certaine mesure ; les résultats sont contestés parce que le caractère fictif d'une telle expérience apparaît aux ménages.

Les enquêtes portant sur la demande se sont donc plus que jamais tournées ces dernières années vers une appréciation de la solvabilité. A cet effet, il est nécessaire de réunir des renseignements sur le revenu des ménages visés.

Les enquêtes menées en France, aux Pays-Bas et en République fédérale, ont montré qu'en se servant d'une technique d'interview adéquate; applicable aussi bien aux divers membres du ménage qu'aux chefs de ménage et enfin au ménage dans son ensemble, on peut déterminer le revenu net provenant des sources les plus diverses. Il ne subsiste d'incertitude qu'en ce qui concerne les non-salariés à forts revenus et les agriculteurs; dans la plupart des cas, il faut donc renoncer à calculer leurs revenus.

Pour établir par déduction la solvabilité d'un ménage, il y a plusieurs méthodes possibles. On peut, par exemple, supposer que des ménages d'un certain revenu consacreront un certain pourcentage de ce revenu au logement. On part ici d'une conception normative du budget familial où tous les besoins fondamentaux sont satisfaits de façon suffisante. La relation revenu / loyer ou dépenses d'auto-logement devrait cependant varier en fonction de l'importance du ménage. Cependant, il apparaît plus rentable, pour déterminer ces plafonds, de s'attacher aux ménages qui sont entrés dans un logement immédiatement avant l'enquête. En l'occurrence, les informations réunies proviennent de la "demande réalisée" du passé. On suppose que ceux qui veulent avoir un logement sont prêts, lorsque leur désir atteint un certain degré d'intensité, à supporter, contrairement à leurs déclarations d'intentions, les mêmes charges que des ménages ayant le même nombre de personnes et le même revenu et dont les besoins devraient avoir la même intensité et qui, l'année précédente, ont loué un logement. Le degré d'intensité des besoins peut être déterminé dans le premier cas en posant des questions sur le logement actuel; dans l'autre cas, il faudrait en revanche établir quelles étaient les conditions de logement des intéressés avant l'emménagement dans le nouveau logement. Pour les ménages dont les aspirations en matière de logement sont semblables, on pourrait inclure dans les considérations ultérieures la solvabilité que l'on aura déduite d'éléments d'information empiriques, au lieu de déterminer le consentement à l'effort financier. Sans doute faudra-t-il alors se faire aussi une idée des ménages qui, dans les conditions des marchés du logement, ont renoncé à réaliser leurs aspirations. N'envisageons pas d'exposer plus en détail cette procédure difficile à mettre

.../...

en oeuvre en particulier et de montrer les problèmes qu'elle pose. Ce qui est problématique, c'est surtout que l'on ne sait pas si les charges dont on a fini par s'accommoder étaient justifiées du point de vue social. Lorsqu'un ménage s'accommode d'un loyer très élevé parce qu'il a un besoin urgent de se loger, la structure des dépenses du ménage peut être modifiée dans un sens regrettable. Des loyers élevés peuvent, dans certaines conditions (revenus, niveau et structure des prix) entraîner un recul de l'épargne et de plus la nécessité de réduire d'autres postes budgétaires importants. Pour vérifier ces relations, il faudra donc étudier les budgets de familles ayant, au cours de l'année considérée, emménagé dans un logement - surtout dans un logement neuf. Il faudra les comparer avec les budgets de familles ayant le même nombre de personnes et appartenant à la même catégorie de revenus, mais dont les loyers représentent une moindre charge.

Pour être complets, soulignons que la solvabilité d'un ménage ne peut être appréciée, compte tenu du revenu, que si l'on entend par ménage un groupe de personnes habitant en commun et pratiquant une gestion commune (critère individuel) et que l'on élimine les opérations financières qui relèvent de l'entreprise (critère fonctionnel). Cette dernière condition est importante surtout pour les ménages de non-salariés. Il faut en outre savoir si l'on veut partir du revenu du ménage, du revenu du chef de ménage ou de celui de l'élément central du ménage (mari et femme).

Aucun pays de la Communauté ne dispose actuellement de la documentation complète qui permettrait d'établir par déduction la solvabilité des ménages de la manière décrite ici. Prenons le cas de la République fédérale : il existe bien d'assez abondants renseignements sur les catégories et les structures des revenus des ménages privés. Du point de vue conceptuel, on les a harmonisés avec les comptes économiques nationaux, de sorte qu'il serait possible de se faire une idée des facteurs interdépendants. Mais on manque encore, jusqu'à nouvel ordre, de renseignements complets sur l'offre de logements au cours des diverses années, sur les occupants de ces logements, les loyers payés par eux, les conditions supplémentaires acceptées etc... Il faudra donc que les sondages qui seront effectués en matière de logements traitent plus en détail de ces questions.

.../...

S'il est déjà délicat d'apprécier la solvabilité à un moment donné, les difficultés augmentent considérablement lorsqu'il s'agit de procéder à des analyses à long terme. Si l'on se borne à partir du revenu et qu'on ne tient pas compte des modifications du niveau et de la structure des prix, il faudrait, en ce qui concerne les ménages, évaluer non seulement l'évolution générale des diverses sortes de revenus (revenus non-salariés, revenus salariés, transferts des administrations publiques, revenus de la fortune et autres ressources), mais prévoir dans chaque cas comment et de quelle façon caractéristique se combinent ces sortes de revenus dans des ménages comprenant un certain nombre de personnes et appartenant à une certaine catégorie sociale. L'importance d'une telle considération découle du fait que, par exemple en République fédérale, 88 % de l'ensemble des recettes globales des ménages d'ouvriers comprenant cinq personnes et plus provenaient en 1960 d'activités salariées, 10 % d'organismes publics et environ 2 % de diverses sources privées. Dans les ménages de personnes non-actives comprenant quatre personnes (rentiers, retraités, bénéficiaires d'allocations d'aide), 41 % des revenus du ménage avaient pour origine les pouvoirs publics (rentes et retraites), 53 % provenaient d'un travail salarié, et 6 % avaient pour origine diverses sources privées. Cela tient au fait que la situation professionnelle du chef de ménage, notamment dans les ménages assez nombreux, comprenant plusieurs personnes actives ne permet pas de tirer des conclusions directes en ce qui concerne la structure des revenus de l'ensemble du ménage.

Pour les raisons énumérées ici, il n'y a pas dans les rapports nationaux de renseignements plus précis en dehors de certaines indications générales concernant les tendances de l'évolution future des revenus des ménages de certaines catégories sociales.

Le problème des marchés du logement

La République fédérale est, dans la Communauté, un pays qui s'est particulièrement attaché aux problèmes d'analyse du marché dans les études portant sur la demande et sa solvabilité. Etant donné que la politique du logement est aiguillée de la même façon, la chose se comprend aisément. Les analyses - limitées au logement locatif - ont été réalisées sur la base du sondage effectué en 1960 sur les logements, et de la statistique permanente de la construction. Dans le rapport de la République fédérale, il est expressément souligné que l'énoncé des questions, les méthodes de l'enquête et la façon de présenter les résultats, s'expliquent à partir de l'actuelle politique du logement et de la situation existant dans le secteur du logement. Il semble à première vue qu'on ait ainsi fixé des limites à une analyse d'économie de marché. On pourrait concevoir que ces sortes d'études présupposent l'existence de marchés libres dans le cadre d'un système économique libéral. L'objection selon laquelle la description proposée ne porte que sur une zone limitée et sur une certaine période de l'évolution du secteur du logement pourrait être complétée et renforcée par le fait que l'on rejette par principe l'"économie de marché" dans le secteur du logement et qu'en conséquence il serait insensé d'essayer d'effectuer une analyse de marché pour le secteur du logement.

Cependant, à y regarder de plus près, cette objection n'apparaît pas justifiée. L'économie nationale des trente dernières années a développé un système complet de types de marchés et connaît la scission du marché, c'est-à-dire la répartition d'un marché global fictif en divers marchés partiels régionaux et de marchés partiels spécifiques, où l'offre et la demande ont des caractéristiques différentes. Elle sait en outre comment réglementer l'accès des divers marchés partiels (et ce du côté de l'offre comme du côté de la demande), et s'est occupée des rapports existant entre les types de marchés et les prix. Elle l'a fait parce que, si l'on peut concevoir en théorie une concurrence intégrale, un équilibre de marché, une élasticité de l'offre et une élasticité de la demande type, on ne les trouve que difficilement dans la réalité.

.../...

Pour apprécier une analyse de marché, il faudra donc d'abord se demander quelles sont les possibilités empiriques d'une telle méthode, c'est-à-dire si l'on réussit à en tirer des connaissances et à expliquer des rapports qui resteraient étrangers à l'observateur qui appliquerait une autre méthode. Il ne s'agit pas ici de faire passer ces considérations au crible de la théorie de l'économie nationale. Dans les études empiriques, on ne peut jamais avoir affaire qu'à des critères grossiers que l'on peut modifier en particulier selon le travail à accomplir. Il faut donc examiner si l'on peut utiliser les notions et les méthodes employées dans une analyse de marché (y compris la collecte des informations) même pour analyser l'évolution d'économies nationales qui se fondent moins que celle de la République fédérale sur des conceptions relevant de l'économie de marché.

Les éléments structurels principaux des marchés du logement peuvent être récapitulés comme suit :

1. Importance du marché, représenté par le nombre des logements d'un type donné dans une zone donnée;
2. Modifications du parc de logements d'un type donné au cours d'une période limitée, soit par suite de construction nouvelles, soit par suite de l'amélioration de logements existants;
3. Offre effective de logements résultant de la construction de nouvelles maisons, ou de la libération de logements construits antérieurement;
4. Les prix demandés pour cette offre de logements et les conditions mises dans chaque cas à la reprise des logements;
5. La demande de logements classée dans chaque cas en fonction du type, des dimensions, de la situation et de l'aménagement du logement;
6. La solvabilité de la demande ;
7. La réglementation d'accès aux divers marchés partiels spécifiques et régionaux;
8. La politique des prix des facteurs d'offres de logements ;
9. L'intervention des pouvoirs publics du côté de l'offre comme du côté de la demande.

Dans l'état actuel de la statistique et de la recherche sociale empirique, il apparaît possible de rassembler une documentation chiffrée sur presque tous les points énumérés ici ou du moins de fournir des renseignements descriptifs. On peut, en passant, expliquer tout d'abord pourquoi, par exemple en dépit d'un parc de logements relativement important et de conditions d'approvisionnement favorables du point de vue normatif, il peut y avoir dans un pays, aujourd'hui comme hier, des phénomènes de pénurie et des tensions, avec les inconvénients que cela comporte pour les consommateurs. On peut même réunir des éléments concrets expliquant pourquoi, en dépit de tous les efforts de la politique du logement, il existe encore de considérables déséquilibres entre les diverses catégories du point de vue du nombre et de la qualité de l'approvisionnement en logements. Le rôle des besoins frictionnels peut être déterminé ; on est en mesure de se faire une idée des possibilités et des limites de l'instauration d'un équilibre par voie d'échanges à l'intérieur d'un parc de logements donné sans qu'il soit nécessaire de construire des logements supplémentaires. Cela dépend évidemment du nombre global des logements existants dans chaque cas (ce qui implique une classification en fonction des dimensions et de l'équipement), car il va de soi que c'est encore à l'intérieur d'un parc de logements relativement important comprenant une forte proportion de logements moderne que l'on pourra le plus facilement réaliser un équilibre. Un autre facteur important est le volume des travaux de construction d'unités modernes des divers types (ce qui relève des décisions des producteurs prises plusieurs années auparavant). Non seulement ce facteur détermine dans une large mesure l'ampleur de l'offre de logements (quiconque veut emménager dans un logement neuf de qualité supérieure, libre le cas échéant un logement ancien plus simple), mais les taux d'accroissement annuels permettent de discerner, après compensation de l'offre et de la demande afférentes aux constructions nouvelles, la partie de la demande dont l'objectif est d'obtenir un logement déjà existant. Ainsi apparaît nettement l'exiguité des divers marchés partiels. On peut aussi évaluer le temps qu'il faudra, compte tenu d'un volume de construction annuel donné, pour que les tensions diminuent et s'équilibrent.

Les logements réellement offerts sur le marché au cours d'une année sont la grandeur qu'il faut comparer directement avec la demande.

.../...

Il s'agit d'une part des résultats annuels de la construction (augmentations nettes), d'autre part des logements qui sont libérés par suite de déménagements, d'échanges ou de décès. Une partie de cette offre trouve un nouveau locataire ou un nouveau propriétaire, l'autre non. L'offre de logement n'a pas jusqu'ici toujours été définie comme nous le faisons ici, on est souvent parti du parc global de logements pour apprécier l'évaluation du secteur du logement. Les phénomènes de pénuries, les tensions de caractère partiel, qui caractérisent la plupart des pays de la Communauté, ne peuvent cependant être qu'imparfaitement aperçus.

L'offre et la demande solvables définissent la situation réelle. La solvabilité de la demande doit toutefois toujours être mesurée en fonction des prix du marché partiel sur lequel elle se manifeste effectivement. Le consommateur est libre, dans certaines limites, de choisir son marché; si l'offre ne correspond pas à sa solvabilité, il peut se rabattre sur un marché partiel spécifique d'un niveau inférieur.

Les réglementations d'accès aux divers marchés du logement mettent enfin en jeu certaines composantes de la politique nationale du logement dont l'objectif est l'approvisionnement privilégié de certaines catégories de la population et qui procède ici en fonction de priorités établies par la loi. En outre, une partie considérable du parc et même de l'offre de logements n'est jamais distribuée qu'à des travailleurs appartenant à certaines entreprises ou autres.

La politique des prix des facteurs d'offres détermine le niveau des prix des marchés partiels de façon durable. Elle peut viser à couvrir les coûts ou partir du principe de la maximisation des profits; l'objectif peut être la rentabilité de l'entreprise ou la rentabilité de certaines unités économiques. La politique des prix peut en outre être arrêtée par la loi. C'est ainsi qu'en République fédérale, les loyers de tous les logements produits à l'aide de crédits publics sont liés à ce qu'on appelle des "Kostenmiete" (loyers ou encore "loyers de rentabilité" basés sur les frais réels de la construction), ce même après le déblocage des loyers. Si l'on veut dégager l'incidence de ces composantes sur le niveau et sur la structure des prix, il faut connaître le nombre des logements distribués par certains facteurs d'offres et se faire une idée du pourcentage de leurs logements non seulement dans l'offre mais aussi dans le parc d'un marché partiel spécifique et régional.

Les analyses sont limitées par la pratique lorsqu'ils s'agit de divers marchés partiels régionaux. Dans le cadre des études,

.../...

on ne déterminera donc que des éléments structurels, et on laissera les enquêtes portant sur un marché partiel régional donné aux organismes privés s'occupant d'études de marché.

Nous renonçons donc ici à commenter plus en détail le schéma ci-dessus. Il faut retenir que les composantes décrites ici du point de vue du contenu peuvent aussi être utilisées pour des enquêtes dans des pays où l'économie de marché n'est pas le but suprême de la politique du logement. L'appareil conceptuel, articulé de la même manière du point de vue du contenu, mais recouvert de titres différents, peut rendre des services même là où l'on conteste généralement la validité des principes de l'économie du marché en ce qui concerne le secteur du logement.

Les rapports nationaux le montrent à l'évidence.

Le concept de scission du marché apparaît dans presque tous les rapports. L'ensemble du marché du logement est divisé en secteurs séparés ; on trouve les prémices de réglementations d'accès et chacun essaie d'apprécier la solvabilité (ou encore le consentement des consommateurs à un effort financier déterminé) en fonction des prix des logements construits ou libérés pour eux. Etant donné l'existence de ces éléments communs aux pays de la Communauté en dépit de la disparité des conceptions en matière de politique de logement et des conditions propres aux secteurs du logement, l'important serait avant tout de concevoir les documents statistiques des divers pays de manière concordante - thème qui devrait être discuté en détail par les spécialistes des divers secteurs en cause.

La prévision de la demande

Toute politique du logement, quels qu'en soient les auteurs et les objectifs a des incidences à long terme. Il lui faut donc se faire une idée de l'évolution future ne serait-ce que pour une période limitée. Comme la politique du logement ne se pratique pas de façon isolée, elle doit connaître les incidences de ses manifestations sur l'ensemble de l'économie, mais elle doit aussi tenir compte des répercussions que peuvent avoir les modifications des données de l'économie générale qu'elle n'a pas causées.

.../...

Les prévisions s'efforcent en général de déterminer le futur nombre des unités de la demande à partir d'une évaluation anticipée de la population. De la sorte, il est possible de calculer l'approvisionnement en logements désiré par la population à un moment donné, en établissant dans le cadre d'une ventilation de l'ensemble de la population en fonction de l'âge, du sexe et de la situation de famille, le pourcentage réel des détenteurs de logements et ce qu'il serait nécessairement si tous les désirs de logement (et par conséquent la demande potentielle) étaient réalisés. On peut admettre ici que les ménages qui disposent de leur propre logement (demande réalisée du passé), ne sont pas disposés à y renoncer à l'avenir. Ce n'est que dans des couches extrêmes de la population, par exemple chez les personnes âgées, que l'on peut imaginer voir préférer le toit offert par une institution (asile de vieillards) à celui d'un logement.

Dans le cadre de ces considérations, la qualité des logements en cause n'importe pas à priori. C'est ainsi par exemple, que les détenteurs de logements d'urgence doivent être pris en considération au même titre que les propriétaires et que les locataires en titre de logements normaux. Comme l'objectif déclaré de la politique du logement de tous les pays de la Communauté sans aucun doute est de fournir aux détenteurs de ces logements d'urgence des logements normaux, il faut évidemment que ces données soient également incluses. Si l'on tient compte, en sus des ménages déjà logés, de la demande potentielle des autres, c'est-à-dire des sous-locataires, on obtient à l'intérieur de la répartition de l'ensemble de la population en fonction de l'âge, du sexe et de la situation de famille, les taux d'approvisionnement correspondant aux conceptions de la population et à la politique du logement.

Les enquêtes peuvent partir, comme en République fédérale, de la population ou bien prendre pour grandeur de référence le nombre des chefs de ménages répartis en fonction de l'âge, du sexe et de la situation de famille. Cela ne change rien au principe des calculs. Cependant, il semble, pour des raisons pratiques, plus approprié de prendre la population pour point de départ, étant donné qu'il est plus rapide d'évaluer les structures futures de la population que le nombre des chefs de ménages, et que la deuxième méthode entraînerait des difficultés supplémentaires inutiles. En effet, si l'on applique les taux d'approvisionnement désirés à une population dont le nombre a été calculé à l'avance en fonction de

.../...

l'âge, du sexe et de la situation de famille, on peut déterminer quel sera, à un moment donné de l'avenir, le nombre des ménages qu'il faudra loger si l'on veut donner satisfaction aux désirs et aux conceptions de la population. Si, pour ce faire, on établissait, en ce qui concerne l'année de base des calculs, le nombre des logements qui ne répondent plus aux conceptions actuelles et éventuellement même aux conceptions futures, il faudrait compter aussi le nombre des logements à démolir et à remplacer. En République fédérale, on a donc calculé les taux d'approvisionnement désirés en partant des composantes suivantes :

1. Maintien du niveau actuel d'approvisionnement en logements;
2. Suppression de tous les logements d'urgence;
3. Prise en considération des désirs des sous-locataires dans la mesure où ils portaient sur l'obtention d'un logement personnel.

En appliquant la méthode décrite ici, il est possible de calculer le nombre des ménages qu'il faudrait loger en 1970 si la population continue à trouver justes les taux d'approvisionnement visés pour une année donnée. Comme les expériences faites dans le passé ont montré que des taux de ce genre se modifient surtout lorsque les structures économiques se transforment et que les revenus réels augmentent, on peut les compléter en faisant une évaluation maximale et en suivant l'exemple des pays qui ont dépassé le stade du développement économique auquel on se trouve précisément soi-même. Il en résulte qu'il faut majorer en général les taux d'approvisionnement notamment pour les jeunes et les personnes âgées.

Le rapport néerlandais décrit une autre procédure. En partant de l'occupation moyenne des logements, on tient compte des modifications qu'elle a subies dans le passé. Les tendances constatées sont un peu modifiées et transposées dans l'avenir, c'est-à-dire qu'on essaie de faire une estimation des taux d'occupation minimaux probables. Lorsqu'on connaît le futur nombre moyen des personnes qui logeront sous le même toit, on peut déterminer le nombre absolu de logements nécessaires en divisant le futur nombre d'habitants par le taux moyen d'occupation.

Une troisième méthode part de l'idée qu'en fin de compte la production détermine l'offre et que celle-ci détermine à son tour la demande. On essaie donc d'estimer le nombre de logements produits annuellement.

Alors, les ménages qui ont pris les logements offerts peuvent entrer dans les calculs en tant que demande. Cependant, une telle procédure fait abstraction des conceptions et des désirs des ménages. Il n'apparaît donc approprié que si le volume de la construction de logements n'est pas déterminé par des décisions du secteur privé, mais par des programmes de construction officiels réalisés à long terme. Dans le cadre d'une telle procédure, l'important serait donc, en partant des prix de l'offre de logements, d'évaluer la situation d'équilibre du marché du logement, situation dans laquelle tous les logements sont distribués aux consommateurs aux prix demandés.

Si l'on élimine cette dernière procédure parce qu'elle ne semble justifiable que dans des circonstances bien précises, il reste les considérations dans le cadre desquelles on calcule la demande en tenant compte des futures structures démographiques. Les rapports mettent ici particulièrement en relief l'incidence des modifications de la structure d'âge sur la demande. Cependant, on souligne aussi fréquemment l'importance de l'évolution des structures économiques. C'est ainsi qu'une demande de logement peut naître du simple fait que de grandes familles rurales éclatent, soit à la suite d'une progression de l'industrialisation, soit à la suite de la pénétration de formes de vie urbaine dans les campagnes.

Il est très difficile de chiffrer l'incidence des divers facteurs et il serait peut-être plus judicieux d'étudier les procédures utilisables ici dans le cadre de points de vue normatifs. Quoiqu'il en soit, il faut tenir compte de ces sortes de composantes dans les analyses de la demande. Tous les pays de la Communauté disposent aujourd'hui de prévisions démographiques plus ou moins détaillées et presque tous les pays ont dans leurs enquêtes portant sur le secteur du logement, les documents de base nécessaires pour les calculs décrits plus haut.

Cette façon de procéder fait apparaître que les prévisions à long terme de la demande se rapprochent des modes de calcul normatifs. Cela est dû au fait que les facteurs subjectifs qui déterminent la demande à un moment donné deviennent peu à peu des valeurs objectives et par

/...

conséquent calculables, puisque dans un Etat démocratique et dans une société où la consommation est libre, la politique du logement comme les producteurs de logements doivent s'orienter sur l'opinion publique. Cependant, comme il s'agit toujours d'un processus dans lequel les modifications d'un des facteurs entraînent à leur tour des modifications des autres composantes, l'interdépendance du devenir économique et du devenir social doit toujours être respectée. Les augmentations du revenu réel peuvent susciter de nouveaux besoins (par exemple, des maisons mixtes) qui, avec le temps, imposent à la politique du logement et aux entreprises de logements des tâches différentes de celles d'abord prises en considération.

En améliorant d'une façon générale l'approvisionnement en logements, on aboutit à une marge d'incertitude supplémentaire. Il est difficile de prévoir le comportement des ménages quantitativement logés de façon suffisante, compte tenu de l'offre toujours plus variée de biens de consommation durables. C'est notamment le cas en ce qui concerne ce qu'on appelle "la demande frictionnelle", qui déterminera probablement dans tous les pays européens l'évolution des futurs marchés du logement. La situation de concurrence - d'un côté des logements plus grands et mieux équipés situés de façon plus agréable qu'auparavant, de l'autre côté des véhicules automobiles, des appareils ménagers de grande qualité, des voyages de vacances - obligera la politique du logement et le secteur des entreprises du logement à sans cesse se réadapter au comportement des ménages. Pour autant qu'on puisse s'en faire une idée générale on ne peut pas encore constater actuellement dans aucun pays de la Communauté que les ménages soient saturés de biens de consommation durables de grande qualité.

Alors que d'un côté on augmente, avec l'aide des pouvoirs publics, la solvabilité de la demande, de manière à assurer à la population un approvisionnement minimal en logements (il subsiste naturellement des différences qualitatives dans l'approvisionnement), d'un autre côté le problème du comportement de ceux qu'on appelle les "demandeurs frictionnels" à l'égard des biens de consommation de grande qualité, relativement faciles à acquérir en raison des larges conditions d'octroi de crédit, reste entier. Pour se prononcer sur ces questions, l'enquête actuellement menée dans les pays de la Communauté sur les budgets familiaux fournira probablement certains renseignements utiles.

Nous renonçons ici à calculer, en partant du nombre des ménages qu'il faudra loger ultérieurement, ce qu'on appelle les besoins de construction, c'est-à-dire le nombre de logements nécessaire pour que les taux d'approvisionnement visés soient atteints sans heurts. A cet effet, il faudrait faire entrer en compte des réserves plus ou moins importantes selon la fréquence probable des déménagements ; il faudrait prévoir des contingents supplémentaires pour les déplacements régionaux de la demande, notamment à la suite du licenciement de travailleurs agricoles, de leur départ pour l'industrie et du probable accroissement des migrations intérieures devant en résulter.

Les incidences, les tenants et les aboutissants concernant l'ensemble de l'économie

Les incidences que la demande a sur les prévisions et sur les décisions des entreprises, et la portée de leurs décisions sont telles qu'il conviendrait aujourd'hui de ne plus procéder à des analyses des besoins en logements sans étudier très en détail leurs rapports avec l'ensemble de l'économie. Beaucoup de logements sont construits à l'aide de prêts qui prennent la forme de revenus au plus tard au jour de l'achèvement des bâtiments. Il en résulte cette fois qu'un effet multiplicateur apparaît du point de vue financier dans la construction des logements. Les analyses des effets multiplicateurs sont courantes en économie nationale depuis trente ans. Il est vrai qu'il a toujours été difficile de les faire porter sur des exemples adéquats par manque de documentation chiffrée correspondante. Comme les investissements et surtout les investissements d'équipement affectent très fortement le processus de croissance des économies modernes, l'importance de la construction de logements est particulière, ne serait-ce qu'en raison de la part considérable qu'elle a dans les investissements et dans le produit national brut. Les investissements en logements représentent 4 à 6 % du produit national brut dans les pays de la Communauté économique européenne. Par rapport aux investissements d'équipement, le pourcentage est, en République fédérale, de 23 à 24 %. Les fluctuations de la demande de logements peuvent donc avoir de considérables répercussions sur l'ensemble de l'économie. Si la demande augmente, le processus de croissance peut être considérablement accéléré, si elle recule, il peut se produire des lacunes dans les investissements, ce qui ralentit le développement économique.

.../...

Le rapport italien mentionne expressément qu'il faut tenir compte non seulement des tenants et des aboutissants financiers, mais aussi des points de vue techniques. Il est permis de penser que la population désire un approvisionnement en logements qui ne peut être réalisé dans des délais rapprochés, eu égard à la structure technico-économique d'un pays donné. Cela peut se produire par exemple lorsqu'un pays est le théâtre d'une rapide conversion d'une société agricole en une société industrielle. Il y a dans l'histoire de l'Europe de nombreux exemples de goulots d'étranglement et de difficultés survenant à cette occasion.

C'est à l'aide du calcul matriciel évoqué dans le rapport italien qu'on a calculé les besoins globaux découlant directement ou indirectement d'un investissement dans la construction de logements. Ce faisant, on a essayé, en tenant compte de la capacité de production de certains secteurs critiques, de déterminer les goulots d'étranglement qui s'opposent à la réalisation du programme.

La documentation permettant ces analyses n'existe pas dans tous les pays de la Communauté. L'exemple italien montre cependant l'importance que pourrait avoir, même dans le cadre de la politique du logement, un calcul matriciel correspondant aux actuelles données structurelles de l'économie. Il ne faudrait cependant pas méconnaître les difficultés pratiques de la collecte des données.

Remarques finales

La synthèse des rapports nationaux ne donne qu'un aperçu très vague des idées et du matériel empirique que contiennent les divers développements. Il n'était pas possible de présenter davantage qu'une sélection qui peut paraître en partie arbitraire. C'est ainsi que les problèmes abordés dans le rapport belge, comme par exemple le financement de l'offre de logements et de la production de logements, le niveau des loyers, le niveau du coût du crédit, la relation entre le volume des nouvelles constructions et la formation de l'épargne et l'offre de crédit ne sont pas évoqués. Il en va de même des calculs de l'élasticité auxquels contribue surtout le rapport italien.

.../...

Malgré la disparité des situations de départ nationales, de nombreux traits fondamentaux communs se dessinent. On les trouve dans les méthodes appliquées, dans les notions, et lorsqu'il s'agit de réunir un matériel empirique, même dans la technique de l'interrogation dans les enquêtes sur la demande de logements. Tous les pays disposent d'un fonds abondant d'études statistiques, sociologiques et économiques et sont en mesure de fournir à ceux qui sont responsables de la politique du logement des documents dont une petite partie seule pouvait être présentée, il y a encore environ dix ans, et parfois sous une forme imparfaite.

Il faudrait donc tout faire pour que se poursuivent les échanges mutuels d'expériences, le rapprochement des méthodes, la comparaison des résultats obtenus dans les divers pays et pour que les lacunes encore existantes soient comblées.

BIBLIOGRAPHIE

Le rapport de synthèse a été établi sur la base des monographies nationales. L'auteur a également été heureux d'utiliser de nombreuses informations qui figurent dans l'Exposé sur l'évolution de la situation sociale dans la C.E.E. ainsi que dans le Rapport sur les perspectives de développement économique dans la C.E.E. de 1960 à 1970.

D'autres rapports ont été consultés, notamment les rapports d'un groupe de travail de la Commission Economique pour l'Europe (Comité de l'Habitation, de la Construction et de la Planification) concernant la demande de logements.

En ce qui concerne la littérature allemande, il y a lieu d'indiquer l'ouvrage du Dr. A. HAMPE "Die freie Mietpreisbildung" (La libre formation des loyers) Etudes économiques, cahier 2, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart;
