



*Colloque sur la politique
des logements sociaux - Besoins*

CONCLUSIONS
DES GROUPES DE TRAVAIL

BRUXELLES - 16-19 DECEMBRE 1963

"LES BESOINS EN LOGEMENTS : LES METHODES D'EVALUATION"

A. LA DETERMINATION DU DEFICIT ACTUEL DE LOGEMENTS

1. La notion de déficit de logements

Le rapport de synthèse et les discussions du groupe de travail ont montré que les différences dans le calcul du déficit de logements dans les six pays de la C.E.E. doivent être attribuées à deux facteurs principaux, à savoir :

- a) des différences dans la définition du ménage et du logement;
- b) des différences dans les éléments considérés et dans les normes des besoins et du parc de logements.

En ce qui concerne le point a) le groupe de travail estime qu'il est important de parvenir à une comparabilité internationale. Il n'est pas nécessaire pour cela d'abandonner les définitions nationales - il suffit de les compléter de façon appropriée.

La discussion a confirmé que les différences visées sous b) sont surtout déterminées par les objectifs en vue desquels les chiffres du déficit de logements sont calculés et utilisés.

Dans quelques pays, pour diverses raisons, certains éléments ne sont pas considérés et les normes sont interprétées restrictivement.

Le groupe est unanime pour reconnaître l'utilité d'un concept du déficit de logements qui inclue tous les éléments. En ce qui concerne les normes, il faut admettre qu'elles ont inévitablement un caractère subjectif et ne peuvent pas être fondées sur des bases scientifiques.

La limite supérieure de ces normes est déterminée par ce qui est généralement souhaité, la limite inférieure pouvant être déterminée par le minimum socialement acceptable.

Il s'ensuit que le rapprochement complet des définitions ne sera pas possible étant donné les différences actuelles dans les structures sociales et économiques.

Toutefois, le Groupe est convenu que ni le contenu de la notion de déficit de logements ni la fixation des normes ne doivent être influencés par des vues politiques fluctuantes.

2. Méthodes pour déterminer le nombre des taudis à remplacer

La question du recensement statistique des taudis n'a pas encore été suffisamment étudiée. Certains pays ont déjà effectué des travaux intéressants dans ce sens, mais il existe encore dans une large mesure des incertitudes au sujet des critères à appliquer, et le groupe de travail serait heureux que la Commission accorde à cette question une attention particulière.

La Commission devrait charger dans les meilleurs délais un groupe d'experts d'étudier ce problème.

3. Effet de Compensation

Le calcul du déficit global pour l'ensemble d'un pays entraîne une sous-estimation systématique. Ceci tient à un effet de compensa-

.../...

tion qui découle de ce que l'ensemble du marché du logement est formé de marchés partiels limités régionalement et du point de vue de la catégorie de population intéressée.

Même à l'échelon local, l'effet de compensation ne peut pas être évité complètement. De l'avis du groupe de travail, l'effet de compensation régionale devrait être minimisé par un découpage géographique adéquat. Dans cette optique, on a indiqué l'intérêt du concept d'agglomération.

D'autre part, il n'est pas possible d'éliminer l'effet de compensation entre catégories : quelles que soient les normes appliquées, une partie de la population est toujours logée d'une manière différente que ne le prévoient celles-ci.

Le Groupe de travail n'est pas parvenu à une conclusion sur la manière de minimiser cet effet de compensation. On a constaté que les méthodes à employer ici sont liées au thème du groupe de travail n° 2.

Le Groupe de travail convient que les taudis ne doivent pas être comptés au nombre des logements disponibles.

B. REEVALUATION DES DISPONIBILITES ET DES BESOINS EN LOGEMENTS

Les changements rapides relatifs aux disponibilités et aux besoins en logements nécessitent constamment des informations dans ces deux domaines.

.../...

Les lacunes entre deux recensements peuvent être comblées partiellement :

- a) par une évaluation statistique courante directe
- b) par des évaluations basées sur d'autres informations statistiques
- c) par des procédés d'enquête par sondage.

Le Groupe de travail a signalé qu'un rapport sur les possibilités et la technique des enquêtes par sondage est actuellement en préparation au Comité de l'Habitat de la Commission économique pour l'Europe. Il a particulièrement été souligné au cours de la discussion que le procédé de la réévaluation revêt une valeur particulière pour l'analyse du passé et peut par conséquent servir de base aux perspectives.

C. PERSPECTIVES

1. - Le premier problème qui se pose en vue de fixer les besoins futurs en logements réside dans le passage des perspectives de population aux perspectives de ménages. A cet effet les facteurs : sexe, âge, état civil ainsi que la répartition suivant le type et la taille du ménage, sont d'une grande importance.

Il serait souhaitable de disposer de perspectives de population différenciées d'après ces points de vue. Malheureusement celles qui existent dans les différents pays ne sont pas ventilées d'après ces critères. Une plus grande élaboration des perspectives actuelles est donc considérée comme très importante.

.../...

2. - Un deuxième problème se pose à propos des estimations/^{des perspectives} en matière de logements. Il s'agit des normes relatives aux besoins et aux disponibilités en logements.

Le Groupe de travail estime unanimement que les normes continueront à se modifier avec le progrès économique et social et qu'il importe aujourd'hui, en utilisant les méthodes les plus diverses, de trouver des points de repère relatifs à cette évolution. A ce propos, il convient de songer notamment aux enquêtes qui permettent d'évaluer le comportement des ménages et leurs souhaits.

On s'est demandé si les normes futures devraient déjà être appliquées à la détermination des besoins actuels.

Dans la mesure où l'on considère que le déficit actuel s'en trouverait excessivement accru, il conviendrait pour le moins de ne pas fixer trop étroitement les normes utilisées pour son calcul, afin d'éviter que la solution du problème des taudis ne soit constamment reportée.

3. - En ce qui concerne les disponibilités futures il importe également d'évaluer :

- a) les pertes dues aux opérations de rénovation urbaine.
- b) les autres sorties du parc.

Les disparitions dues à la rénovation urbaine ne peuvent être évaluées qu'à partir de l'étude des plans concrets de rénovation des diverses villes. Toutefois, de tels plans sont encore rares à l'heure actuelle, de sorte qu'il y a ici une lacune importante dans l'estimation des besoins futurs en logements.

En ce qui concerne les autres sorties du parc, l'estimation peut se baser sur les données statistiques existantes.

4. - Enfin, on a encore signalé la nécessité de la régionalisation des perspectives. A ce sujet, on a constaté que les méthodes ne se dessinent pas encore clairement, notamment en ce qui concerne le lien avec les perspectives relatives à l'économie régionale.

D. LE PROBLEME DES MIGRATIONS

Le Groupe de travail a souligné à plusieurs reprises l'importance du problème des migrations. La discussion a toutefois montré qu'une évaluation correcte des migrations intérieures et extérieures soulève des problèmes statistiques difficiles.

En ce qui concerne les migrations extérieures, il s'agit de migrations de travailleurs qui viennent d'abord seuls, c'est-à-dire sans leur famille dans le pays d'accueil ; on ne sait pas exactement dans quelles mesure leur famille les rejoint ultérieurement.

Les migrations intérieures rentrent dans le cadre des études sur la régionalisation des déficits en logements.

En arrivant à la fin de ces conclusions, le Groupe de travail tient à insister encore sur le fait que les notions statistiques et les méthodes de calcul ne doivent pas être influencées par des opinions et décisions politiques changeantes de manière à assurer, autant que possible une information complète sur les questions étudiées.

- THEME N° 2 -

"LA DEMANDE ET SA SOLVABILITE"

Le Groupe de travail a utilisé comme base de ses discussions le rapport de synthèse sur la demande et sa solvabilité. L'économie des logements se trouve actuellement dans une phase de transition au cours de laquelle il semble particulièrement impérieux de s'occuper des ménages en tant que consommateurs du bien de consommation durable "logement".

1. L'on a pu constater un intérêt général pour des enquêtes sur la demande et sa solvabilité qui permettraient de fournir à la politique des logements des données destinées à en faciliter les décisions. Ces enquêtes seraient en partie de nature statistique et en partie de nature sociologique et psychologique et devraient être complétées par des considérations de nature générale en matière d'économie des logements, ainsi que par des enquêtes sur les rapports entre le loyer ou la dépense représentée pour l'habitation d'un logement en propriété d'une part et le revenu dans le cadre des budgets familiaux des ménages privés d'autre part. A cet égard, il convient de mentionner l'enquête sur les budgets familiaux qui est actuellement en cours dans les différents pays de la Communauté.

Etant donné que de nombreux facteurs influant sur la demande et la solvabilité se modifient rapidement dans les différents pays (salaires, loyers, subventions, desiderata en matière de logements, etc...), il est recommandé de procéder à des enquêtes régulièrement et à de courts intervalles. Les résultats devraient pouvoir en être disponibles le plus rapidement possible. Il faudrait encore étudier d'une façon plus précise l'incidence de ces besoins sur l'idée même et l'étendue des enquêtes en question.

2. Pour l'estimation de la demande, l'on a jugé utile de procéder par étape, en se fondant (comme l'explique le rapport), sur la demande potentielle des ménages privés, c'est-à-dire sur leurs desiderata en matière de logements.

.../...

La demande doit toujours être considérée sous l'angle de la solvabilité des ménages intéressés. A cet égard, les enquêtes visent essentiellement à déterminer la propension à payer. Il convient de confronter celle-ci avec les prix demandés pour les logements effectivement mis sur le marché. Ainsi la politique de la construction de logements sociaux peut disposer d'éléments permettant de déterminer quelle étendue et quelle forme doivent éventuellement prendre les mesures gouvernementales destinées à accroître la solvabilité de certaines catégories de ménages, pour que ceux-ci puissent obtenir un logement dans les conditions de marché existantes. Ces analyses doivent également être effectuées pour ce que l'on est convenu d'appeler les groupes les plus sensibles de la population. Au cours des débats les groupes suivants ont notamment été mentionnés :

- a) les personnes âgées
- b) les familles nombreuses
- c) les jeunes ménages
- d) les ménages agricoles et assimilés
- e) les travailleurs étrangers.

3. Il conviendrait que les enquêtes fassent clairement ressortir si (et dans quelle mesure), pour certaines catégories de la population, la demande diffère des besoins normativement évalués.
4. Dans les cas où la demande porte sur le logement en propriété, il est important, outre la propension à payer et la solvabilité découlant éventuellement du revenu, de vérifier l'existence d'épargne et la disponibilité d'un propre terrain à bâtir. De plus, il conviendrait de recueillir, pour les différentes catégories de ménages, des informations sur les possibilités d'épargne annuelle courante dans les conditions ^{données} de prix et de revenu. Ces informations sont nécessaires notamment pour apprécier la demande de logements en propriété.

5. Dans les cas où la politique du logement prend plus particulièrement la forme d'aides individuelles en matière de loyer, celle-ci doit tenir compte, au premier chef, de la solvabilité des ménages envisagés. A cet effet, elle a besoin d'une documentation détaillée sur le revenu des ménages et des personnes qui contribuent à la constituer, ainsi que sur les sources dudit revenu. Il conviendrait d'établir une distinction entre le revenu global du ménage et le revenu du chef de ménage.
6. Les enquêtes relatives au revenu devraient, au moins dans le cas des travailleurs et des personnes n'ayant pas d'activités professionnelles, faire apparaître une répartition des revenus établie en fonction de la dimension des ménages. Une semblable documentation donne en outre des indications sur le nombre et la proportion des ménages constituant les catégories de la population dont le revenu se situe en bas de l'échelle. Elle est particulièrement importante dans le domaine de la politique de la construction de logements sociaux.
7. Pour l'étude de la demande de logements, il conviendrait d'établir une documentation portant sur le volume de l'offre qui se manifeste effectivement sur le marché pendant un laps de temps limité, que cette offre résulte de constructions nouvelles ou du parc des logements déjà existants ; cette documentation devrait également indiquer quels ménages ont bénéficié de ces logements, quel est pour ces ménages le rapport "revenu-dépenses pour le logement", dans quelles conditions ces ménages étaient précédemment logés, et, notamment dans le cas de logements neufs, si le nouveau logement correspond, sous le rapport de sa dimension, de sa disposition, de sa situation, de son équipement, etc..., aux desiderata du ménage. Lorsque des ménages ont occupés un logement de l'"offre", il conviendrait de déterminer les raisons qui les y ont incités.
8. Les données sur l'offre en matière de logements et, vue sous l'angle des ménages, qui ont occupé un logement de l'"offre", la demande

satisfaites, donnent ce précieux indice pour les études de marchés. On a estimé que de telles études devaient être effectuées également pour certains marchés partiels régionaux particuliers, le cas échéant par le truchement d'une division du travail entre la statistique officielle et les études de marchés privés.

9. L'analyse de l'offre en matière de logements ou de la demande satisfaites est également importante pour les entreprises immobilières car elle leur permet dans certains cas, de savoir si les logements qu'elles construisent, correspondent bien (et dans quelle proportion) aux desiderata des bénéficiaires. Il convient évidemment de tenir compte du fait que ces desiderata évoluent avec le temps.
10. Les études permettant de se faire une idée de la demande de logements dans l'avenir, sont nécessaires pour l'économie et pour la politique des logements, tant au niveau national, qu'au niveau communal.

Il est en général difficile pour les bailleurs de fonds de se rendre compte, d'une façon parfaitement nette, des tendances existant sur les marchés du logement, de sorte que des renseignements à cet égard peuvent diminuer les risques de construire, au mauvais endroit et au mauvais moment, des logements ne correspondant en rien aux desiderata véritables des intéressés.

11. Pour apprécier correctement la solvabilité dans le temps, il faut tenir compte des modifications qui se produisent dans l'octroi des prestations sociales et dans la répartition des charges fiscales.
12. Le groupe de travail a également évoqué la question de l'acquisition de terrains à bâtir, de l'évolution des prix et des frais de construction et de l'incidence de ces facteurs sur la structure générale des loyers. Pour la politique de la construction, il est particulièrement important de disposer des données dans ces domaines.

13. De nombreux participants ont fait ressortir l'importance des facteurs économiques généraux. Toutefois, la documentation existant actuellement, et tout particulièrement le matériel statistique dont on dispose, ne suffisent pas encore pour tous les besoins. L'on a exprimé le vœu que les moyens correspondants de documentation statistique soient améliorés à cet égard.

14. L'on a souligné à plusieurs reprises, que le volume et l'orientation de la demande future en matière de logements, ainsi que l'étendue de l'aide gouvernementale nécessaire, subissaient, tout particulièrement dans le cas des catégories critiques de la population, l'influence des mesures visant à réduire ou à stabiliser le coût de la construction. A ce propos, l'on a fait remarquer l'importance de la construction préfabriquée totale ou partielle.

15. Le colloque a fait ressortir un si grand nombre de problèmes et de questions, qu'il semble opportun que des experts des différents domaines particuliers se rencontrent fréquemment, en vue:
 - a) de procéder à un échange des données d'expérience acquise entre-temps;
 - b) de coordonner les méthodes et les concepts auxquels il convient d'avoir recours,
 - et
 - c) de préciser les moyens de combler les lacunes existant encore.

Il est en outre recommandé de communiquer aux organes compétents de la Communauté les résultats des enquêtes spécialisées.

LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX LOCATIFS

1. La pénurie aigüe de logements, qui s'est manifestée dans les pays de la Communauté, à l'issue de la dernière guerre mondiale, a rendu nécessaire non seulement la mise en oeuvre de mesures législatives, tendant à réglementer le marché locatif, mais encore une intervention sans cesse plus massive du Pouvoir Public dans le financement du logement social.
2. Dans le cas des classes économiquement faibles, l'insuffisance des ressources fait que l'accès à un logement adéquat et décent, n'est concevable que moyennant l'appoint d'une subvention, directe ou indirecte, de la collectivité.
3. L'effort financier, consenti par les Etats pour remédier à cet état de choses, a pris aujourd'hui des proportions considérables.
4. Et l'on comprend que le législateur, soucieux de la saine gestion des deniers publics, se soit préoccupé de répartir les subventions à bon escient, et pour ce faire, d'édicter un ensemble de mesures plus ou moins développées propres à organiser, selon un ordre prioritaire équitable, l'attribution des logements locatifs, dans le secteur subventionné.
5. C'est dans cet esprit que le groupe de travail du thème n° 3 a tenu à orienter ses débats.

La définition du logement social locatif

6. Les membres du groupe s'accordent à considérer que dans la perspective de l'étude entreprise, il faut entendre par logement social locatif le logement locatif adéquat conçu à l'intention des couches moins favorisées de la population et admis comme tel et pour des motifs d'ordre social, au bénéfice d'une aide financière directe ou indirecte de la collectivité.

La notion d'attribution

7. Le groupe estime par ailleurs que la notion d'attribution doit être prise dans son sens le plus large et qu'il lui appartient d'en prendre en considération les prolongements tels que le droit au maintien dans les lieux, les conditions de location et la réglementation des loyers.

Le problème de l'attribution - Les critères

8. Même dans les pays de la Communauté où pour des raisons diverses les Pouvoirs Publics encouragent par des modalités particulières l'accession à la propriété, une partie non négligeable des logements sociaux est constituée par des logements locatifs.

9. Le groupe constate que les types de régimes en vigueur dans les pays de la Communauté se ramènent, en dernière analyse, à trois:

- une législation détaillée instituée au niveau du pouvoir central organisant minutieusement les conditions d'attribution des logements et ne laissant aux échelons décentralisés qu'une tâche d'exécution;
- une législation de cadre au niveau du pouvoir central, chaque commune ou région instituant à son niveau son propre règlement d'attribution;
- une très large autonomie des instances décentralisées, le législateur se contentant de quelques directives de caractère général.

10. Il apparaît que la décision en matière d'attribution devrait être assurée, autant que possible, par un échelon décentralisé, lequel, plus proche des candidats, est mieux au fait des situations individuelles.

.../...

11. En tout état de cause et quelle que soit la forme du régime en vigueur, il se recommande que l'attribution correcte des logements soit garantie par un contrôle organisé au niveau d'une autorité supérieure et par une possibilité de recours ouverte au candidat attributaire qui s'estimerait lésé.

12. Parmi les divers critères auxquels les réglementations se réfèrent le groupe considère que quatre d'entre eux doivent jouer un rôle essentiel, à savoir, : la déficience du logement occupé, les conditions de peuplement, les dimensions de la famille et le montant du revenu.

Ce dernier critère a fait l'objet d'un très large débat.

13. Quant à la définition des revenus, la question s'est posée de savoir si par "revenus" il faut entendre ceux qui sont pris en considération par la législation fiscale ou s'il convient de rechercher une autre définition. Le sentiment assez général du groupe de travail a été que, tout au moins pour des raisons d'ordre pratique, le recours à la référence fiscale semblait indiqué.

14. En ce qui concerne la détermination et le contrôle du montant du revenu, les membres du groupe se sont demandé si les revenus de l'ensemble des personnes vivant au foyer doivent entrer en ligne de compte ou, au contraire, seulement ceux du chef de famille. Sur ce point particulier, les participants n'ont pu que constater des divergences entre les différents régimes nationaux, ces divergences étant toutefois atténuées par des modalités d'application qui apportent certains tempéraments à la rigueur des principes.

15. Le cas du locataire dont les revenus dépassent la limite admise à d'autre part, retenu l'attention du groupe. A cet égard, deux attitudes extrêmes sont à envisager :

- soit l'éviction afin de ne pas maintenir indisponible un logement au détriment de candidats remplissant les conditions requises;
- soit le maintien dans les lieux pur et simple.

16. L'opinion de la plus grande partie du groupe est qu'il est souhaitable de recourir de préférence à des solutions intermédiaires, excluant, en principe, les mesures de coercition. Il est d'avis que diverses formules pourraient utilement inciter les locataires dont il s'agit à libérer les locaux qu'ils occupent, telles notamment l'imposition d'un sur-loyer ou, au contraire, l'attribution d'une aide sous toutes formes utiles susceptibles de favoriser le départ.

Attribution de logements aux travailleurs se déplaçant dans la Communauté

17. Sur ce point particulier, le groupe juge devoir insister dans l'esprit des dispositions de l'article II du Règlement n° 15, sur la nécessité d'accorder une réelle égalité de chance, en matière d'attribution de logements, aux travailleurs provenant d'un autre pays de la communauté d'une part et à ceux du pays d'accueil d'autre part.

Logements d'employeurs

18. Les logements construits par les employeurs ou avec leur concours, constituant le plus souvent des logements sociaux, le groupe rappelle la Recommandation n° 115 (Principes généraux, chapitre IV, n° 12) de l'Organisation Internationale du Travail, particulièrement en ce qui concerne les relations entre le bail et le contrat de travail.

.../...

19. Quant à l'attribution de parcelles logements, il insiste sur le fait que celle-ci devrait être assujettie aux dispositions générales en particulier régissant cette matière dans le pays en cause, chaque fois que le logement bénéficie d'une intervention de la collectivité.

Appréciation des résultats

20. Le groupe constate que la plupart des rapports nationaux sont muets sur les résultats auxquels a abouti dans les différents pays l'application des règles relatives à l'attribution.

21. Il croit devoir insister sur l'intérêt que présente l'information statistique en la matière et recommande que des enquêtes périodiques soient effectuées, permettant d'apprécier l'efficacité des divers systèmes en vigueur.

o
o o

22. Le groupe de travail désire souligner de façon toute particulière que les dispositions régissant l'attribution des logements sociaux locatifs risquent d'être inopérantes et de passer à côté du problème si deux conditions essentielles ne sont pas réalisées:

- a) Une diversification adéquate des programmes de construction permettant, compte tenu du parc de logements existant, d'offrir aux candidats locataires une gamme suffisamment variée d'unités de capacités différentes,
- b) La fourniture à l'attributaire dont les ressources s'avèreraient insuffisantes d'un appoint le mettant en mesure de faire face au paiement des charges afférentes à un logement social.

23. Il souhaite, par ailleurs, qu'une étude ultérieure soit consacrée à la recherche d'un système à la fois simple, rationnel et socialement juste en matière de détermination et de vérification des revenus du candidat locataire, ainsi que de fixation des plafonds de ressources.