Les politiques du logement en Europe occidentale

L'évolution récente des politiques publiques
L'aide aux constructeurs d'utilité publique

Mandataire:
Institut de recherche sur l'environnement construit
Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
14, avenue de l'Eglise-Anglaise
1006 Lausanne

Auteurs:
Stéphane Cuennet
Philippe Favarger
Alastair McFarlane

Octobre 1998

Table des matières

		Page
1.		
Introduction		**3**
2.		
Changements récents dans les politiques du logement		**9**
2.1.	Libéralisation	9
2.2.	Désengagement de l'Etat	10
2.3.	Décentralisation	11
2.4.	Accroissement du rôle des institutions sans but lucratif	11
2.5.	Réduction de l'aide à la pierre et augmentation de l'aide à la personne	12
2.6.	Concentration des aides sur les ménages défavorisés	13
2.7.	Encouragement de l'accession à la propriété	13
2.8.	Passage d'un soutien de la construction à un soutien de la rénovation	14
2.9.	Les enseignements qu'on peut en tirer pour la Suisse	15
3.		
L'aide aux constructeurs d'utilité publique		**19**
3.1.	La notion d'utilité publique	19
3.2	Les différents types de constructeurs d'utilité publique	21
3.3.	L'importance des constructeurs d'utilité publique	22
3.4.	Les aides spécifiques aux constructeurs d'utilité publique	22
3.5.	Les enseignements qu'on peut en tirer pour la Suisse	24

4.
Conclusion **27**

Annexe A. Allemagne **29**
Annexe B. Autriche **39**
Annexe C. Danemark **45**
Annexe D. Espagne **55**
Annexe E. Finland **63**
Annexe F. France **73**
Annexe G. Norvège **83**
Annexe H. Pays-Bas **93**
Annexe I. Royaume-Uni **105**
Annexe J. Suède **117**

Références **129**

Introduction

Les destructions de bâtiments et le retard accumulé dans la construction durant la Deuxième guerre mondiale ont dicté pendant de longues années les orientations principales de la politique du logement de la plupart des pays d'Europe occidentale. On considérait généralement que l'intervention de l'Etat était indispensable pour permettre à une large part de la population d'accéder à un logement acceptable, et pour mettre en œuvre de vastes programmes de (re-)construction.

Depuis un certain nombre d'années, toutefois, le contexte a passablement changé. La pénurie a disparu ou s'est transformée, la situation des finances publiques s'est en général dégradée, et la perception de la distribution des rôles entre l'Etat et le marché a évolué. Les objectifs généraux très larges - et souvent très coûteux - de la politique du logement ont été remis en question. Les politiques nationales s'en sont souvent trouvées largement modifiées.

Ce rapport a notamment pour objectif de présenter ces changements pour une dizaine de pays d'Europe occidentale, et d'identifier, le cas échéant, des évolutions parallèles ou des convergences pour les différents pays (cf. section 2).

La question de l'utilité publique dans le domaine du logement est un autre aspect sur lequel nous nous pencherons dans ce bref tour d'horizon. Le rôle attribué aux associations de logement d'utilité publique varie passablement d'un pays à l'autre. De plus, il a enregistré des changements fondamentaux dans plusieurs pays considérés dans ce rapport. La tendance est à la remise en question du statut particulier accordé à ces associations (cf. section 3).

Comparer les politiques du logement de différents pays est souvent fort complexe. Si certains objectifs généraux se retrouvent pour presque tous les Etats d'Europe occidentale, les buts particuliers et les instruments choisis diffèrent souvent passablement. Il faut dire que les situations concrètes auxquelles les divers pays sont confrontés divergent elles aussi. Ainsi, par exemple, près de 80% des ménages espagnols sont propriétaires, alors que cette proportion n'atteint pas 40% en Allemagne. Avec environ 30% de propriétaires, la Suisse constitue quant à elle un cas extrême parmi les pays considérés dans ce rapport.

On donne dans le tableau 1 la répartition selon le statut d'occupation. Ce tableau mérite quelques commentaires:

- il s'avère difficile de définir des catégories homogènes, car les systèmes sont parfois très différents et certains statuts se situent entre la location et la propriété (notamment catégorie "copropriété ou coopérative", cf. la propriété partagée au Royaume-Uni, section 2, ou les coopératives en Norvège, en Suède et en France, section 3); en outre, les diverses sources en la matière sont parfois contradictoires;
- on entend en général par "locatif privé" le secteur privé à but lucratif;
- on entend en général par "locatif social" le secteur public ou le secteur privé sans but lucratif;
- les données pour l'Allemagne concernent l'Allemagne de l'ouest.

Tableau 1. Répartition du parc de logements selon le statut d'occupation, en %.

	Année	Propriété	Locatif privé	Locatif social	Copropriété ou coopérative	Autre
Allemagne	1987	38	43	15	-	4
Autriche	1990	50	18	21	-	11
Danemark	1990	52	18	17	7	6
Espagne	1990	78	18	2	-	2
Finlande	1990	67	11	14		8
France	1993	54	21	17	-	9
Royaume-Uni	1991	66	10	24	-	-

Norvège	1990	59	18	4	19	-
Pays-Bas	1990	45	17	36	-	1
Suède	1990	43	21	21	15	-
Suisse	1990	31	63		4	2

Sources: Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Suède: McCrone (1994); Finlande: Statistical Yearbook of Finland; France: Blanc et Bertrand (1996); Royaume-Uni: Balchin (1996); Norvège: Ministry of local Government and Labor (1996); Suisse: Annuaire statistique suisse 1998.

Outre la distribution des occupants selon leur statut, d'autres facteurs distinguent également les pays entre eux. La croissance de la population - qu'elle soit due à la natalité ou à l'immigration, la vitesse de formation des ménages, l'état des finances publiques, l'âge moyen du parc de logements, le revenu moyen par habitant ou l'orientation politique des gouvernements sont autant de facteurs qui influencent l'évolution de la politique du logement dans un pays donné. Le degré d'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux par rapport à l'Etat central varie également, alors que ces niveaux sont tous trois susceptibles de concevoir ou de mettre en œuvre une politique du logement à leur échelle.

La population de la plupart des pays d'Europe occidentale est relativement stable. En 1996, par exemple, les 15 pays membres de l'Union européenne ont vu leur population s'accroître de moins de 0,3% (ou 1,037 million de personnes). Plus de 70% de cette augmentation est due à un bilan migratoire positif. Le mouvement naturel (différence entre le nombre de naissances et les décès) se monte pour sa part à 310'000 individus (Eurostat 1997).

L'évolution du nombre d'habitants d'un pays n'est cependant pas le seul facteur démographique capable d'influencer le marché du logement. Les modes de cohabitation ont également une incidence. Ainsi, l'effritement de la famille traditionnelle et le vieillissement de la population tendent à augmenter le nombre de ménages tout en réduisant le nombre de personnes par foyer. Cette évolution est toutefois plus prononcée dans les pays du Nord que dans les pays méditerranéens et en Irlande, où les enfants vivent habituellement avec leurs parents jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de fonder leur propre foyer. A titre d'exemple, près de 22% des Danois vivaient seuls en 1996, contre 4% des Espagnols. Les pays du Nord comptent également une proportion plus grande de familles monoparentales. De telles différences ont une influence tant qualitative que quantitative sur la demande en logement.

Les raisons qui poussent un gouvernement à adapter les objectifs et les instruments de sa politique du logement ne sont toutefois pas toujours directement liées à l'évolution de l'offre et de la demande sur le marché. Des facteurs externes interviennent également dans ce processus: alternance politique, évolution des idéologies, situation financière des collectivités publiques... Cette dernière variable, par exemple, explique en grande partie les nouvelles tendances de la politique du logement en Europe occidentale. En 1995, les administrations publiques de l'Union européenne ont en effet consacré 11% de leurs dépenses globales au service de leur dette. Cette proportion n'était encore que de 7% en 1980 (Eurostat 1997). Les restrictions budgétaires que la situation imposait ont donc poussé les Etats à réaménager les priorités de leur politique, et à cibler davantage leurs aides.

L'importance de l'aide au logement varie sensiblement selon les pays. On donne dans le tableau 2 la part du Produit Intérieur Brut consacrée à l'aide au logement pour les pays analysés dans le présent rapport. Ces chiffres doivent être pris avec précaution car la définition de l'aide au logement n'est pas la même pour tous les pays. En particulier, certains chiffres ne comprennent pas certains avantages fiscaux alors que ce type d'avantages peut représenter la plus grosse part de l'aide au logement (cf. la Norvège). Nous avons renoncé à donner la définition pour chaque pays car plusieurs sources n'indiquent pas la définition adoptée. En outre, pour certains pays, les chiffres très différents selon les sources. Les chiffres du tableau 2 sont donc donnés à titre indicatif.

Tableau 2. Volume des aides publiques au logement, en % du PIB

	A	B
Allemagne		1994 : 1.0
Autriche		1991 : 2.2
Danemark	1990 : 3.5	1995 : 1.4
Espagne		1994 : 1.0
Finlande		1996 : 1.3
France		1991 : 0.7
Royaume-Uni	1988 : 2.7	1995 : 0.7
Norvège	1994 : 2.4	1994 : 0.6
Pays-Bas	1988 : 3.5	1994 : 1.7
Suède	1993 : 3.5	

A) Avec (ou partiellement avec) / B) Sans (ou partiellement avec) les avantages fiscaux aux propriétaires-occupants résultant de la différence entre valeurs locatives et loyers du marché (s'il y a un loyer imputé) ou de la différence entre loyers du marché et intérêts hypothécaires non déductibles (s'il n'y a pas de loyer imputé).

Sources:

Année 1988: Doling (1997).
Autres années :
Allemagne: Tomann (1996) et United Nations (Allemagne réunifiée);
Autriche: 1991 : Förster (1996) et United Nations;
Danemark: Danish Building Reasearch Institute;
Espagne: Alberdí et Levenfeld (1996);
Finlande: Ministry of the Environment (1997a) et Statistics Finland;
France: Blanc et Bertrand (1996) et Nations Unies (1994);
Royaume-Uni: Wilcox, Housing Finance Review 1997-98;
Norvège: Norwegian Ministry of Local Government and Labor (1996);
Pays-Bas: Boelhouwer et al. (1996) et CPB Report (1998);
Suède: Turner (1996).

La construction européenne, quant à elle, n'a pas encore d'influence formelle directe sur les politiques du logement. Pour l'instant, les compétences de l'Union européenne en la matière sont inexistantes. Chaque pays membre mène sa politique de manière autonome. Toutefois, de nombreuses décisions prises au niveau européen ont par la suite des répercussions sur les marchés nationaux du logement, en raison de leurs incidences sur des variables macroéconomiques (taux d'intérêt, d'inflation, de chômage ou de croissance économique, etc). De plus, les critères de convergence fixés pour l'adhésion à la monnaie unique ont souvent passablement limité la marge de manœuvre des gouvernements nationaux désireux de satisfaire le plus rapidement possible à ces conditions. Enfin, certains principes à la base de l'Union européenne - notamment les quatre libertés - ont forcément des effets importants sur les marchés nationaux du logement, et réduisent les possibilités d'intervention des gouvernements.

Changements récents dans les politiques du logement

Pour être compris, les changements doivent être placés dans une perspective historique, surtout si l'on tente de faire ressortir les tendances lourdes de l'évolution des politiques du logement. La période que nous avons considérée comme récente est par conséquent relativement longue. Elle couvre non seulement les années '90, mais souvent une bonne partie des années '80 également.

Il est parfois difficile de faire la synthèse des évolutions des politiques du logement, notamment au niveau des instruments utilisés car la gamme est très large et les collectivités locales sont de plus en plus libres de choisir les instruments qui leur semblent les plus appropriés.

L'évolution n'est pas la même dans tous les pays, mais de nombreux changements se retrouvent dans la majorité d'entre eux. Nous tentons de résumer ci-après les changements que l'on peut retrouver dans plusieurs pays (la réforme en cours en Allemagne n'est pas prise en considération car elle en est encore au stade de projet). Un résumé par pays est donné dans le tableau 3.

2.1. Libéralisation

La libéralisation concerne le marché hypothécaire et surtout le marché locatif. Cette libéralisation a très souvent des origines idéologiques, mais pas uniquement.

La libéralisation du marché des prêts hypothécaires a pour objectif un accès plus facile au financement (Norvège et Royaume-Uni). Cette libéralisation consiste principalement à ouvrir le marché hypothécaire aux banques commerciales.

La libéralisation du marché locatif concerne tous les pays sauf l'Autriche. Cette libéralisation consiste essentiellement en une déréglementation de la fixation des loyers. Elle a souvent pour objectif de favoriser l'investissement dans le logement locatif afin de répondre à une forte diminution de l'offre (résultant principalement du développement de l'accession à la propriété). Cette raréfaction de l'offre de logements locatifs pose en effet des problèmes de mobilité, du fait notamment que les frais de transactions liés à un déménagement sont en général beaucoup plus élevés pour un propriétaire que pour un locataire (cf. l'exemple de la Finlande, où la politique du logement a été très axée sur la mobilité dans les années '90). La réduction de l'offre locative risque en outre de provoquer une flambée des loyers lorsque la situation est tendue sur le marché du logement (Espagne). L'objectif de relance de l'investissement dans le locatif a-t-il été atteint ? Il est très difficile de répondre à cette question, et les avis des experts divergent à ce sujet. En France, le nombre de logements construits pour le marché locatif a fortement augmenté en termes relatifs mais très peu en termes absolus (de 5'000 en 1985 à 20'000 en 1990[1]). Au Royaume-Uni, la situation a évolué dans le même sens, mais cela provient probablement autant des problèmes affectant le marché de l'accession à la propriété en raison de la baisse des prix que de la libéralisation du marché locatif. En Espagne, la libéralisation semble avoir incité certains propriétaires à remettre des logements sur le marché locatif, mais elle n'a pas eu d'influence notable sur l'investissement dans ce secteur. Parallèlement, la libéralisation a généralement engendré des hausses substancielles de loyers, qui ont été compensées dans certains cas par une augmentation de l'aide à la personne (cf. section 2.5).

2.2. Désengagement de l'Etat

Depuis plusieurs années et à quelques exceptions près, on assiste à un désengagement de l'Etat dans le domaine du logement, ainsi qu'à une redistribution des tâches au sein de l'Etat (cf. section 2.3). Ce désengagement s'est souvent traduit par le renforcement du rôle d'autres institutions

1 Van der Heijden et Boelhouwer, 1996:26.

(section 2.4). Il a des origines idéologiques (rôle accru du marché) et budgétaires (déficits publics), et se traduit notamment par une réduction des prêts et des subventions (dans la plupart des pays, sauf pour l'aide à la personne) ainsi que par la vente de logements publics (Royaume-Uni, Pays-Bas).

2.3. Décentralisation

Malgré un désengagement général de l'Etat dans le secteur du logement, le rôle des régions et surtout des communes s'est accru en raison d'une redistribution des tâches entre les différents échelons de l'administration (tous les pays étudiés sauf le Royaume-Uni et la Suède). L'Etat central garde généralement la compétence d'élaborer les grands principes de la politique du logement et il finance une bonne partie des subventions. En revanche, il délègue de plus en plus aux collectivités locales la tâche de mettre en œuvre les politiques du logement.

2.4. Accroissement du rôle des institutions sans but lucratif

Le désengagement de l'Etat s'accompagne généralement d'un renforcement du rôle des institutions sans but lucratif, qui ont (partiellement) compensé ce désengagement. Dans certains pays, ces institutions ont racheté une partie des logements publics (Royaume-Uni, Pays-Bas).

Dans plusieurs pays, le secteur privé sans but lucratif a été dérégulé (Norvège, Allemagne, Pays-Bas, cf. section 3).

Certaines aides spécifiques aux institutions sans but lucratif ont été réduites voire supprimées:

- réduction ou suppression des prêts (Suède, Pays-Bas);
- réduction des subventions (Pays-Bas);
- réduction ou suppression des avantages fiscaux (Suède, Allemagne);
- mais d'autres aides ont été mises en place ou reconduites (cf. section 3):
- mise à disposition de terrains (Espagne);
- prêts spécifiques (Suède, Espagne), annulation de dettes (Norvège);
- subventions d'intérêt (aide au paiement des intérêts hypothécaires: Finlande);

- subventions personnalisées (Espagne);
- bilan fiscal initial favorable (Allemagne).

Plusieurs pays développent le partenariat entre les collectivités publiques et les constructeurs d'utilité publique (ci-après CUP).

2.5. Réduction de l'aide à la pierre et augmentation de l'aide à la personne

Comme le désengagement de l'Etat, le renforcement de l'aide à la personne au détriment de l'aide à la pierre a des raisons idéologiques et pratiques.

L'aide à la pierre est plus rigide. Dans plusieurs pays, une partie importante des logements sociaux étaient occupés par des ménages dont les revenus avaient augmenté jusqu'à dépasser les barèmes légaux (quand ils existaient; Allemagne, Pays-Bas, Autriche encore aujourd'hui). Comme il est socialement et politiquement difficile de résilier les baux de ces locataires, les subventions à la pierre n'atteignaient qu'en partie les ménages qui en avaient besoin. Ce système a parfois été qualifié d'"arrosoir", et le renforcement de l'aide à la personne a pour objectif de mieux cibler les aides sur les ménages défavorisés.

Malgré une diminution générale de l'aide à la pierre, certaines formes particulières de cette aide ont été renforcées. Globalement, on assiste à une réduction

- des prêts de l'Etat (Suède, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Espagne pour l'accession à la propriété);
- des subventions d'intérêt (Norvège, Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas), en particulier pour les nouveaux logements;
- mais à l'introduction ou au renforcement d'autres mesures:
- prêts aux CUP pour ménages défavorisés (Espagne);
- cautionnement pour l'accession à la propriété (Finlande);
- subventions d'intérêt pour rénovation et acquisition de logements anciens (Espagne), pour primo-accession et ménages défavorisés (Finlande).
- primes spécifiques pour la rénovation (Norvège, Royaume-Uni, Pays-Bas), l'accession à la propriété (Royaume-Uni, Pays-Bas) ou les ménages défavorisés (Norvège).

L'Autriche est le seul pays dans lequel le système n'a pas fondamentalement changé.

L'augmentation des subventions personnalisées a eu lieu dans la plupart des pays analysés (sauf Danemark et Autriche). En Espagne, ces subventions ont été réduites pour les propriétaires mais introduites pour les opérateurs publics qui logent des ménages défavorisés. Dans plusieurs pays, les dépenses correspondant à ces subventions ont fortement augmenté.

2.6. Concentration des aides sur les ménages défavorisés

Le renforcement de l'aide à la personne permet un meilleur ciblage sur les ménages défavorisés. Ces ménages sont en effet de plus en plus nombreux (accroissement des inégalités) et ils ont de plus en plus de difficultés à se loger décemment, en raison notamment de l'augmentation des loyers (suite à la libéralisation) et des prix d'acquisition des logements (boom immobilier des années '80). Le ciblage concerne principalement l'aide à la personne, mais également l'aide à la pierre:

- prêts (Norvège, Espagne);
- primes et contributions (Norvège, Royaume-Uni);
- subventions d'intérêt (Suède);
- subventions personnalisées (cf. section 2.5);
- avantages fiscaux (tous les pays sauf l'Autriche, cf. section 2.7).

2.7. Encouragement de l'accession à la propriété

L'encouragement de l'accession à la propriété fait partie des objectifs généraux de la politique du logement dans la plupart des pays. La mesure la plus spectaculaire dans ce domaine a consisté en la vente de logements appartenant aux collectivités publiques (Royaume-Uni, Pays-Bas), souvent à des prix largement inférieurs aux prix du marché.

En-dehors de ce phénomène, peu de nouvelles aides ont été mises sur pied pour l'accession à la propriété, du fait principalement que les systèmes existants étaient déjà relativement élaborés. Certaines améliorations peuvent toutefois être mentionnées:

- primes initiales (Royaume-Uni, Pays-Bas);
- subventions d'intérêt (Allemagne, Espagne pour les logements anciens).

Au niveau des conditions-cadres, on peut signaler le cas de la Norvège, où la possibilité d'être propriétaire d'un appartement dans une maison à plusieurs logements est relativement récente. Par ailleurs, l'accès à la propriété étant très difficile pour les bas revenus sans une aide massive de l'Etat, certains pays encouragent des formes intermédiaires entre la location et la pleine propriété. On peut citer à ce sujet le système de propriété partagée développé récemment au Royaume-Uni. Dans ce système, l'habitant est copropriétaire de son logement avec une *Housing Association*, jusqu'au moment où il a amené suffisamment de fonds propres pour accéder à la pleine propriété.

D'un autre côté, et de façon un peu paradoxale en regard de l'objectif officiel d'encouragement de l'accession à la propriété, on observe en même temps une réduction des avantages fiscaux liés à ce statut dans la plupart des pays (sauf en Autriche et en Espagne). Cette réduction s'explique néanmoins par les difficultés budgétaires ainsi que par la volonté de mieux cibler les aides. En raison de la progressivité de l'impôt sur le revenu, une augmentation des valeurs locatives ou une limitation de la déductibilité des intérêts hypothécaires réduit la progressivité des avantages fiscaux accordés aux propriétaires-occupants. Au Royaume-Uni et en Allemagne, la progressivité des avantages fiscaux a même été supprimée.

En outre, certaines autres formes d'aide aux propriétaires-occupants ont été réduites:

- prêts (Espagne);
- subventions personnalisées (Royaume-Uni, Espagne).

2.8. Passage d'un soutien de la construction à un soutien de la rénovation

Pour des raisons historiques (destructions liées à la deuxième guerre mondiale, évolution démographique), tous les pays ont encouragé essentiellement la construction de logements jusque dans les années '70. Par la suite, en raison du vieillissement du parc et du ralentissement de la croissance démographique et économique, l'attention s'est peu a peu focalisée sur la rénovation, notamment dans les centres historiques et plus récemment dans les grands ensembles construits durant les années '60.

2.9. Les enseignements qu'on peut en tirer pour la Suisse

- Les CUP peuvent à long terme compenser le désengagement de l'Etat, mais elles ont besoin d'aide, au moins au départ. Le concept de partenariat est à ce sujet intéressant (cf. section 3.5).
- La décentralisation donne aux collectivités régionales et locales une plus grande liberté dans l'octroi des aides, ce qui leur permet de mieux répondre aux besoins spécifiques.
- Pratiquement tous les pays ont ressenti le besoin de réformer leur politique du logement ; mais aucun n'a trouvé de système idéal pour toutes les situations. Les différents systèmes d'aide ont chacun leurs avantages selon les cas. La diversité des conditions-cadres et des problèmes à résoudre nécessite vraisemblablement une palette de mesures diverses.
- Un système d'aide à la personne permet de mieux cibler les subventions, mais la généralisation de ce système coûte cher, surtout s'il est accompagné d'une libéralisation du marché locatif.
- La réduction des avantages fiscaux dont bénéficient les propriétaires-occupants peut permettre de dégager des ressources pour l'aide à la personne et aux constructeurs d'utilité publique. Cette réduction des avantages fiscaux ne semble pas avoir affecté la préférence généralisée pour la propriété.
- L'introduction de prêts indexés pourrait remplacer le système des abaissements de base de la LCAP (cf. Danemark).
- Il existe diverses formes de statut d'occupation intermédiaires entre la location et la propriété, permettant de répondre à des situations et des besoins divers. Ces statuts particuliers mériteraient d'être examinés plus en détail.

	Allemagne	Autriche	Danemark	Espagne	Finlande	France	Royaume-Uni	Norvège	Pays-Bas	Suède
Terrains		Mise à disposition de terrains à Vienne		Création de réserves foncières publiques. Terrains mis à disp. de constructeurs publics				Ventes de terrains plutôt que droits de superficie		
Marché locatif	Harmonisation du droit du bail (entre les Länder)		Dérégulation des loyers dans le neuf	Dérégulation des loyers et de la durée des baux	Dérégulation des loyers	Dérégulation des loyers, puis rerégulation partielle	Dérégulation des loyers	Dérégulation des loyers. Suppression du contrôle des prix des parts de coopératives	Dérégulation des loyers	Suppression de l'obligation de louer à des ménages "à risque"
Marché hypothécaire					Titrisation des hypothèques du Fonds du logement		Dérégulation du marché hypothécaire	Dérégulation du marché hypothécaire		
Prêts			Prêts indexés (exonération fiscale sur obligations indexées). Réduction des prêts de base aux Housing Associations	Réduction des prêts qualifiés aux propriétaires. Octroi de prêts qualifiés aux constructeurs publics pour les ménages les plus défavorisés	Réduction des prêts de l'Etat. Cautionnement pour l'accession	Prêts aux très bas revenus pour auto-rénovation. Suppression des prêts à l'accession à la propriété.	Réduction des prêts aux CUP.	Prêts plus ciblés sur rénovation et ménages défavorisés. Annulations de dettes pour coopératives en difficulté	Suppression des prêts aux CUP	Prêts plus axés sur rénovation, puis suppression des prêts. Prêt à taux réduit aux coopératives pour achat de logements municipaux
Primes et contributions uniques			Primes sur épargne logement pour logement en propriété et en coopérative			Primes à la rénovation	Réduction des primes pour la rénovation et la primo-accession	Augmentation des contributions initiales, plus ciblées sur rénovation et ménages défavorisés. Contrib. spéciales pour *life span dwellings*	Contributions à l'acquisition	
Subventions-d'intérêt	Subventions plus ciblées sur propriété		Subventions pour les coopératives de construction	Extension des subventions d'intérêt à la rénovation et à l'acquisition de logements anciens	Subvention d'intérêt pour primo-accession, ménages défavorisés et Housing companies		Réduction des subventions d'exploitation aux CUP *et* aux collectivités locales	Suppression des rabais d'intérêt par la Banque du logement	Standardisation et réduction des subv. aux CUP. Réduction des subsides annuels. Remplacement des subv. d'exploit par des primes annuelles fixes	Simplification du calcul, ciblage et suppression progressive des subventions d'intérêt

	Allemagne	Autriche	Danemark	Espagne	Finlande	France	Royaume-Uni	Norvège	Pays-Bas	Suède
Subventions personnalisées	Augmentation des allocations personnalisées			Réduction des bonifications d'intérêt personnalisées aux propriétaires. Bonification aux opérateurs publics pour ménages défavorisés		Augmentation des aides personnalisées	Augmentation des subventions personnalisées aux locataires. Suppression pour les propriétaires à bas revenus. *Rescue package* (limité) pour les propriétaires en difficulté	Augmentation des subventions personnalisées	Augmentation des subventions personnalisées et concentration sur les bas revenus	Réduction et simplification du calcul des subventions personnalisées. Subventions personnalisées spéciales pour rénovation.
Droit de propriété							Développement (limité) d'un système de propriété partagée	Mise en place d'un système de propriété par étage		
Aide fiscale	Suppression de la progressivité des rabais fiscaux aux propriétaires-occu-pants; rabais selon nombre d'enfants. Suppression des rabais aux CUP. Rabais pour investissement dans locatif		Réduction des rabais fiscaux aux propriétaires-occupants		Réduction et ciblage des rabais fiscaux aux propriétaires-occupants	TVA réduite pour les CUP. Rabais fiscaux pour investissement dans locatif privé	Réduction des rabais fiscaux aux propriétaires-occupants. Suppression de la progressivité de ces rabais. Rabais pour fonds de placement immobilier	Réduction des rabais fiscaux aux propriétaires-occupants	Réduction des rabais fiscaux aux propriétaires-occupants (augmentation des valeurs locatives)	Réduction des rabais fiscaux aux propriétaires-occupants. Suppression du traitement fiscal privilégié des coopératives. Augmentation de l'impôt immobilier et de la TVA
Logements publics							(Rénovation et) vente des logements municipaux aux habitants, à des *Housing Associations* et à des privés		Transfert des logements publics aux CUP et vente aux habitants	Vente de logements municipaux à des coopératives (peu). Prélèvements sur bénéfices des compagnies municipales de logement
Décentralisation	Augmentation de la part des subventions à charge des Länder	Accroissement du rôle des collectivités locales pour construction et rénovation	Accroissement du rôle des collectivités locales dans la rénovation	Rôle accru des régions suite à la décentralisation		Responsabilité accrue des collectivités locales pour le logement des défavorisés		Accroissement du rôle des collectivités locales pour prêts et subventions de la Banque du logement	Accroissement du rôle des collectivités locales dans la gestion et l'affectation des aides publiques	Suppression de l'obligation de créer des agences locales du logement

	Allemagne	Autriche	Danemark	Espagne	Finlande	France	Royaume-Uni	Norvège	Pays-Bas	Suède
Partenariat						Partenariat public - privé			Partenariat public (local) – privé (avec ou sans but lucratif)	
CUP	Suppression du statut de constructeur d'utilité publique					Assouplissement de la législation sur les coopératives	Achat de logements dont le propriétaire est en faillite par des *Housing Associations*		Dérégulation des constructeurs d'utilité publique	
Participation			Participation accrue des habitants dans logements d'utilité publique				Participation des habitants dans les nouveaux *HATs*			
Standard des logements								Suppression puis réintroduction des standards minimums pour obtenir des aides	Uniformisation des exigences minimales	
Mixité										Démantèlement de la politique de mixité sociale des quartiers

Commentaires

Une présentation synthétique des changements intervenus présuppose une classification des instruments utilisés en politique du logement. Une telle classification constitue une tâche ardue, du fait notamment que les critères potentiels de classification sont nombreux et qu'il n'est pas toujours aisé de les croiser. Nous n'avons pas trouvé de classification qui nous semble vraiment satisfaisante, et l'élaboration d'un telle classification dépassait le cadre de cette recherche. Nous avons donc classé les changements de façon relativement arbitraire, et la distinction entre certaines catégories d'aide n'est malheureusement pas très claire, en particulier au niveau des subventions (lignes 4 à 7 du tableau). Par exemple, des subventions d'intérêt versées au propriétaire et destinées à couvrir une partie des charges d'intérêt hypothécaire constituent des subventions personnalisées s'il s'agit d'un logement en propriété mais pas s'il s'agit d'un logement en location. Ces problèmes nous incitent à penser que la recherche devrait être développée dans ce domaine.

L’aide aux constructeurs d'utilité publique

3.1. La notion d'utilité publique

En Suisse, la notion d'utilité publique diverge selon les cantons. Au niveau fédéral, elle se base sur la loi fédérale sur le droit de timbre, qui exonère de ce droit les sociétés "qui exercent leur activité, sans aucun but de lucre, en faveur des pauvres et des malades, des cultes, de l'instruction ou d'autres œuvres d'utilité publique, ou qui visent à procurer des habitations à loyer modéré ou à cautionner, en tant que, d'après les statuts,

- les dividendes sont limités au maximum à 6% du capital social versé,
- le versement de tantièmes est exclu,
- le solde de la fortune, après remboursement du capital social versé, est affecté à des buts semblables, en cas de dissolution de la société." (article 6 de la loi).

Il s'agit donc d'une définition liée essentiellement au caractère non lucratif des sociétés. Cette notion a été reprise dans la loi fédérale sur l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logement (LCAP). L'Office fédéral du logement (OFL) a ajouté deux exigences pour être reconnu d'utilité publique en matière de logement:

- les constructeurs d'utilité publiques (CUP) doivent avoir comme but statutaire la construction ou l'achat de logements à prix modérés en location ou en propriété, sur une base d'utilité publique au sens de la LCAP;
- toute modification des statuts doit être approuvée par l'OFL.

Dans la plupart des pays étudiés, la notion d'utilité publique est généralement associée au caractère sans but lucratif (Autriche, Allemagne avant la suppression du statut d’utilité publique, France, Pays-Bas, Danemark, Royaume-Uni, Suède). Dans certains cas, il y a des conditions supplémentaires:

- l'activité est limitée au domaine du logement (Autriche, Allemagne avant la suppression du statut d’utilité publique, Pays-Bas);
- les loyers doivent correspondre aux coûts (Autriche, Allemagne avant la suppression, Suède);
- la société doit s'engager dans un programme continu de construction (Allemagne avant la suppression);
- une partie des logements doivent être offerts aux ménages défavorisés (Allemagne avant la suppression, France, Pays-Bas, Danemark);
- le prix de cession des parts de la société est limité (France).

Dans certains pays, ces conditions ont été relâchées au cours des dernières années (Allemagne, Pays-Bas).

Dans certains cas, les CUP sont actifs dans l'accession à la propriété (Autriche, France), mais en général ils œuvrent dans le secteur locatif. Le caractère non lucratif de ces organismes leur permet d'offrir des logements meilleur marché. Dans le secteur locatif, cet avantage est permanent, alors que dans l'accession à la propriété, seul le premier acquéreur en bénéficie (encore qu'il existe parfois des conditions pour la revente des logements). A ce propos, il faut relever le cas des coopératives en Norvège et en Suède, qui pratiquent la location mais dont les membres peuvent revendre leurs parts (avec un droit sur un logement déterminé) au prix du marché. Formellement, il s'agit du secteur locatif, mais sur le plan économique, il s'agit plutôt de propriété, et seuls les premiers habitants bénéficient du caractère non lucratif. En France, les coopératives ont beaucoup pratiqué un système de location-attribution, qui permet au locataire de devenir propriétaire lorsque l’emprunt hypothécaire est intégralement remboursé.

3.2. Les différents types de constructeurs d'utilité publique

Par définition, les objectifs des collectivités publiques sont d'utilité publique. Cette dernière appellation permet donc de qualifier les organismes privés dont les objectifs sont similaires à ceux des collectivités publiques. La distinction entre le public et le privé n'est toutefois pas si aisée, car il existe toute une gamme de structures possibles entre le tout public et le tout privé, et de nombreux organismes consacrent un partenariat ou une répartition des responsabilités entre les deux secteurs.

A l'extrême du côté public, on trouve les logements qui appartiennent à une collectivité publique et dont le financement et l'exploitation ressortent au budget de cette collectivité (Council houses au Royaume-Uni, quelques logements en Espagne).

La variante la plus proche de cette extrême consiste à créer des organismes para-publics, qui sont entièrement contrôlés par les collectivités publiques mais dont le budget et/ou la gestion sont séparées du budget public et/ou de l'administration publique:

- logements "municipaux" en Norvège, en Suède, en Autriche et en Espagne;
- *housing independant associations* au Danemark.

Il existe ensuite des formes très diverses d'organismes semi-publics, avec une participation plus ou moins forte des collectivités publics au niveau du capital et du conseil d'administration:

- organismes HLM en France.

A l'autre extrême se trouvent les organismes purement privés, qui ne sont soumis qu'aux contraintes d'une éventuelle législation les concernant (cf. section 3.1 ci-dessus):

- coopératives au Danemark, en Suède, en Autriche;
- sociétés de logements au Danemark, en Allemagne et aux Pays-Bas;
- housing associations au Royaume-Uni.

La tendance générale a été au cours des dernières années vers une plus grande indépendance des CUP.

Les formes juridiques des constructeurs d'utilité publique peuvent être très diverses[2]:

- coopératives (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, France, Norvège, Suède);
- associations (Royaume-Uni, Danemark, Autriche, Pays-Bas, Finlande);
- sociétés anonymes ou à responsabilité limitée (Allemagne, Autriche, Danemark, France) ;
- fondations (Pays-Bas).

3.3. L'importance des constructeurs d'utilité publique

La part des logements détenus par les CUP est très variable selon les pays. Elle est

- importante en Autriche (env. 50% avec les logements construits pour l'accession à la propriété), aux Pays-Bas (env. 30% du stock), en Suède (env. 25%), en Norvège et au Danemark (env. 20%);
- moyenne en Allemagne (env. 10% avant la suppression du statut d'utilité publique), en Finlande (14% entre les CUP et les collectivités publiques) et en France;
- faible au Royaume-Uni (env. 5%, mais env. 20% appartiennent encore aux collectivités locales) et en Espagne.

L'importance des CUP augmente dans plusieurs pays en raison du désengagement de l'Etat (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède).

3.4. Les aides spécifiques aux constructeurs d'utilité publique

Dans la plupart des pays, les constructeurs d'utilité publique bénéficient également des aides qui sont accordées de façon générale au secteur privé. Nous nous concentrons ici sur les aides réservées aux CUP (cf. tableau 4).

2 Comme pour les instruments des politiques du logement, une catégorisation est difficile car les mêmes appellations ne recouvrent pas forcément les mêmes formes juridiques selon les pays.

Terrains

Divers pays pratiquent des politiques foncières plus ou moins actives, mais il est rare que les CUP en soient les bénéficiaires uniques ou privilégiés. On peut néanmoins citer le cas de l’Espagne, avec l’acquisition de réserves foncières et la mise à disposition de terrains aux constructeurs sociaux.

Financement

Dans certains pays, les pouvoirs publics participent au capital des CUP (Norvège, Pays-Bas). En Norvège, cette participation est accordée en échange d'un droit d'attribution d'une partie des logements par les pouvoirs publics.

L'octroi de prêts constitue l'aide spécifique la plus répandue (Norvège, Suède, Finlande, Danemark et Espagne). Ces prêts peuvent être à taux réduit (Suède, Finlande, Espagne) voire sans intérêt (Danemark). Ils couvrent des parts variables du financement externe (100% en Norvège, 7% au Danemark par exemple).

Certains pays accordent également des cautions (Danemark, Pays-Bas).

Subventions

L’octroi de subventions spécifiques aux CUP est relativement peu répandu. On peut néanmoins signaler quelques aides à la pierre (subventions d'intérêt au Royaume-Uni, au Danemark et en Finlande; primes au Royaume-Uni et en Finlande) ou à la personne (Norvège).

Traitement fiscal

Un traitement fiscal privilégié représente la deuxième forme d'aide spécifique la plus répandue après l'octroi de prêts. Cela va d'un bilan fiscal initial favorable (Allemagne) à une exonération pure et simple (Autriche).

Dans certains pays, une partie des avantages fiscaux accordés aux propriétaires-occupants a été "transférée" aux CUP. Dans d'autres, les avantages accordés à ces organismes diminuent.

3.5. Les enseignements qu’on peut en tirer pour la Suisse

- Les systèmes d'aide aux constructeurs d'utilité publique en échange de la prise en charge de ménages défavorisés (Norvège, Danemark, Suède) sont intéressants. Ce type de partenariat a plusieurs avantages:
  1. par rapport à une aide dirigée vers le secteur à but lucratif, il permet d'être plus efficace à long terme;
  2. par rapport à un système de logements publics, il réduit les blocages politiques dans la gestion des logements, et permet peut-être d'éviter certaines erreurs de gestion ou certains abus;
  3. par rapport à une aide généralisée à la personne, il ne risque pas d'influencer le niveau général des loyers.
- Il n'y a pas de constructeurs d'utilité publique forts sans aide de l'Etat, au moins au départ (cf. Pays-Bas). L'aide au financement s'avère nécessaire dans de nombreux pays.
- Les associations faîtières jouent un rôle important dans le développement de ces institutions (Pays-Bas, Danemark).
- Si les CUP ont une importance suffisante sur le marché locatif, elles sont en mesure de freiner la hausse tendancielle des loyers (cf. notamment la Suède).

	Allemagne	Autriche	Danemark	Espagne	Finlande	France	Norvège	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
Terrains				Mise à disposition de terrains						
Fonds propres							Participation au capital.	Participation au capital.		
Hypothèques			Cautionnement					Cautionnement		
Prêts			Prêts de base sans intérêt	Prêts à taux réduit			Prêts pour rénovation et construction dense. Annulation de dettes pour coopératives en difficulté.			Prêt à taux réduit aux coopératives qui rachètent des logements municipaux
Primes uniques									Primes pour construction et rénovation	
Subventions annuelles à la pierre			Subventions d'intérêt sur prêts complémentaires						Subventions d'intérêt	
Subventions annuelles à la personne							Subventions personnalisées			
Fiscalité	Bilan fiscal initial favorable	Exonération fiscale				Avantages fiscaux			Avantages fiscaux	

Seules les aides attribuées spécifiquement aux constructeurs d'utilité publique sont considérées dans ce tableau.

Conclusion

Il est extrêmement difficile d'établir un bilan des politiques du logement et des changements récents qui y ont été apportés dans les différents pays étudiés. Cela provient notamment du fait que les conditions de logement des ménages dépendent au moins autant d'autres facteurs, en particulier de la situation économique générale de chaque pays, que des politiques du logement mises en œuvre (cf. à ce sujet Doling, 1997).

Lorsqu’on examine les raisons qui ont incité les pouvoirs publics à modifier leur politique du logement, on constate qu'il est rare qu'elles concernent exclusivement le domaine du logement. On peut citer notamment la volonté générale de dérégulation, de privatisation et de décentralisation, ou les difficultés budgétaires presque généralisées des collectivités publiques. Il est donc difficile de savoir si telle ou telle politique particulière dans le domaine du logement a été modifiée en raison de son inefficacité propre ou pour des raisons d'ordre plus général. D'ailleurs, les experts sont souvent partagés lorsqu'il s'agit de juger de l'efficacité d'une politique.

Les pays qui étaient axés principalement sur l'accession à la propriété essaient aujourd'hui de redynamiser le marché locatif privé, et différents pays ont mis en place des systèmes intermédiaires entre la location et la propriété. Cela montre qu'il est nécessaire d'avoir une offre diversifiée, permettant de répondre aux besoins et aux possibilités de chacun.

Les pays qui étaient axés sur la construction de logements par les pouvoirs publics se tournent vers les organismes privés sans but lucratif. Et les pays qui comptent depuis longtemps une forte proportion de logements détenus par des organismes privés sans but lucratif n'ont pas changé de politique récemment, ce qui peut constituer un signe de l'efficacité de ce système.

En raison du nombre de pays étudiés et du délai imparti, nous nous sommes concentrés sur l'analyse factuelle des politiques du logement. Il serait probablement nécessaire de lancer un autre projet de recherche qui, sur la base notamment des informations contenues dans ce rapport, pourrait permettre de faire le pas suivant, soit d'analyser l'efficacité des nombreuses et diverses mesures de politique du logement qui ont été appliquées dans les différents pays.

Annexe A. Allemagne

A.1. Introduction à la politique du logement en Allemagne

Le marché allemand du logement se caractérise par une forte proportion de logements loués, ce qui le rapproche du marché suisse. En 1994, la part des logements occupés par leur propriétaire était d'environ 38% du parc total. Le secteur du logement locatif privé atteignait 36%, contre 26% pour le domaine du logement locatif social (Balchin 1996 :26).

La politique du logement mise en place en Allemagne fédérale après la fin de la Seconde guerre mondiale avait pour but principal de fournir une habitation à de larges couches de la population et d'offrir une assistance spéciale à certains groupes discriminés. Les instruments utilisés pour atteindre ces buts ont traditionnellement été le contrôle des loyers et les subsides accordés pour le logement social. Depuis quelques années, les autorités se sont toutefois de plus en plus tournées vers des allocations-logement (Wohngeld) dépendant du revenu et attribuées directement à certains ménages (Tomann 1996 :51).

Au cours des années 1990, la politique du logement a par ailleurs été grandement influencée par les conséquences de la réunification de la République fédérale d'Allemagne et de l'ancienne République démocratique allemande. Nous n'aborderons que très sommairement les stratégies spécifiques mises en œuvre pour tenter d'intégrer progressivement le marché des nouveaux Länder à celui de l'Allemagne occidentale.

La politique du logement social a longtemps favorisé un certain type de financement pour le logement, plutôt qu'un certain type de propriétaire. Depuis 1950, des financements et des subventions pour des logements sociaux ont été accordés tant à des privés qu'à des sociétés ou à des investisseurs institutionnels, à conditions que soient remplies certaines obligations relatives au niveau des loyers et au niveau du revenu des locataires (Oxley et Smith 1996 :92). Des programmes de logement octroient également des subventions directes pour les logements occupés par leur propriétaire (Tomann 1990 :921).

Les aides directes à l'investissement locatif social se basent sur la deuxième loi-cadre fédérale sur la construction de logements, adoptée en 1956. Sur cette base, trois régimes d'aide complémentaires ont été progressivement élaborés. Le premier régime d'aide (Erster Förderungsweg), a été introduit en 1956. Il permet de financer la construction de logements sociaux destinés à des ménages dont le revenu est inférieur à un certain seuil. Le deuxième régime d'aide (Zweiter Förderungsweg), qui date de 1968, vise les logements destinés aux ménages à revenu intermédiaire. La limite supérieure de revenu a été fixée dans ce cas à 1,6 fois celui du 1er régime. Dans les deux cas, l'aide concerne également les logements en accession. Le troisième régime (Dritter Förderungsweg) laisse les paramètres de l'aide à l'appréciation des Länder. Un contrat doit ensuite être défini entre l'investisseur et la commune concernée. Chaque Land définit lui-même la manière dont il souhaite combiner les trois régimes proposés par les autorités centrales. La mise en œuvre de la politique du logement varie donc passablement d'une région à l'autre (Ghékiere 1997 :2).

Le secteur locatif n'est cependant pas le seul à bénéficier de l'aide de l'Etat. La faible proportion de propriétaires en Allemagne fait de l'aide à l'accession à la propriété un des éléments centraux de la politique du logement. Depuis de nombreuses années, le gouvernement a mis en place un régime d'encouragement à l'épargne préalable (épargne-logement). Des primes à l'épargne-construction sont accordées en fonction du revenu des épargnants. Des déductions fiscales sont en outre consenties sur les sommes épargnées. Compte tenu du coût très élevé des logements, l'apport de l'épargne-logement est devenu *un maillon essentiel de l'accession en Allemagne* (Ghékiere 1995).

La plupart des auteurs s'accordent toutefois à dire que l'offre de logement est actuellement trop restreinte en Allemagne, tant dans les anciens que dans les nouveaux Länder. Cette pénurie semble avoir fait du logement un thème récurrent de la scène politique et des médias (cf. Petsch et al. 1993). Oxley et Smith (1996 :100) énumèrent cinq principaux problèmes auxquels le logement social allemand doit faire face:

- Une pression de plus en plus grande de la part des immigrants d'Europe de l'Est inscrits sur les listes d'attente, ainsi que de forts mouvements à l'intérieur de l'Allemagne depuis la réunification.
- Une demande de logements sociaux en hausse due à l'accélération de la formation de ménages.
- Des problèmes de "sous-occupation" des logements sociaux lorsque le nombre de personnes au sein d'un ménage diminue sans que l'on songe à déménager.
- Des problèmes d'accès aux logements sociaux pour certains ménages particuliers en raison de la sélection effectuée par les propriétaires.
- La question de savoir si les propriétaires sociaux remplissent effectivement leurs obligations "sociales", en particulier depuis que le statut d'utilité publique des associations a été abandonné (cf. section 5.3).

A.2. Evolution récente de la politique du logement

Depuis la réunification des deux Allemagnes, la privatisation du marché du logement dans les nouveaux Länder a constitué l'un des principaux problèmes de la politique du logement. Le gouvernement fédéral a volontairement choisi un lent processus de transition vers le marché. Ses aides ont notamment pris la forme de subsides pour la recapitalisation des entreprises locales de logement, d'allocations spécifiques de logement pour les locataires et de facilités fiscales pour les investisseurs se lançant dans de nouvelles constructions ou dans des travaux de rénovation (Tomann 1996 :62).

Cela mis à part, des tendances générales peuvent être identifiées pour la dernière décennie dans la répartition des subventions au logement. Tout d'abord, l'importance relative des divers types d'aide à la propriété augmente par rapport au total des subsides accordés dans le cadre des programmes de logement social. La part relative allouée au logement locatif social est donc en régression (Tomann 1996 :62). D'autre part, la réduction des subsides accordés aux programmes de construction de logements sociaux est contrebalancée par une augmentation des allocations de logements destinés aux ménages à faible revenu. On tend donc à passer d'un système qui contribue à financer l'offre (aide à la pierre) à un système qui subventionne la demande (aide à la personne). Selon Tomann, cette manière de faire permet de cibler davantage les bénéficiaires de l'aide, ce qui augmente son efficacité. En outre, la politique du logement peut ainsi toucher tout le marché locatif, et non plus le seul secteur du logement social. Comme les changements de locataires sont plus fréquents dans le

secteur locatif privé que dans le secteur social, l'accessibilité au marché des groupes à faible revenu est nettement améliorée.

En automne 1992, le gouvernement fédéral a décidé la mise sur pied d'une commission d'experts indépendante sur la politique du logement (Expertenkommission Wohnungspolitik). Celle-ci a reçu pour mandat "d'élaborer, sur la base d'une analyse globale, des propositions pour une utilisation efficace des instruments de la politique du logement" (Expertenkommission 1995).

Sur la base du rapport rendu en 1995 par la commission, le gouvernement a entrepris par la suite une réforme de la politique fédérale du logement social et des trois régimes d'encouragement. Ces derniers s'étaient en effet montrés incapables de faire croître suffisamment l'offre de logement, en raison notamment de la demande accrue due à la réunification et de l'immigration provoquée par la chute du rideau de fer. La politique du logement social semblait de plus manquer en grande partie sa cible. Certains ménages à revenu moyen n'avaient plus droit au logement social parce que les plafonds de revenus n'avaient pas été indexés régulièrement. La proportion de ménages allemands bénéficiant d'un revenu inférieur au plafond fixé est ainsi passée de 50% en 1980 à 20% en 1994. Dans le même temps, une partie considérable du parc locatif social était occupée par des personnes à revenu élevé qui jouissaient d'une rente de situation parce qu'elles étaient installées depuis longtemps dans le même appartement (Ghékiere 1994 :2).

La clé de répartition de l'aide entre l'Etat fédéral et les Länder posait également problème. Malgré des efforts accrus de l'Etat fédéral, l'évolution du partage des coûts des aides au logement s'est faite à la charge des Länder, alors que le principe de la loi de 1956 prévoyait une répartition égale entre les deux niveaux de collectivités publiques. En 1992, sur une aide globale directe à l'investissement de 20 milliards de DM, 16,3 milliards (82%) ont été supportés par les Länder et 3,7 milliards (18%) par l'Etat fédéral (Ghékiere 1994 :3). En 1995, la part des Länder était même passée à 85% (Ghékiere 1997 :7).

A la fin de l'année 1996, le ministère allemand responsable du logement a présenté les grandes lignes du nouveau projet de loi. Selon Ghékiere (1997 :1), celui-ci *marque la volonté des pouvoirs publics allemands de tourner la page sur les systèmes d'aide issus de la loi-cadre de 1956 et d'entreprendre une véritable mutation de la politique de logement social.*

La réforme majeure proposée

marque à la fois l'aboutissement d'un processus d'adaptation de l'Allemagne au "modèle de convergence européen" (substitution des aides à la personne aux aides à la pierre, unification des marchés locatifs, montée en puissance d'une régulation publique locale des marchés face au désengagement de l'Etat central) et la consolidation d'un système original fondé sur les principes de l'économie sociale de marché, et notamment sur l'implication de tous les investisseurs potentiels dans le secteur social, sur le principe de subsidiarité (affirmation du rôle moteur des Länder et des communes, flexibilité locale des instruments de politique du logement, régionalisation des plafonds de ressources, ajustement des loyers sociaux aux valeurs locales de référence du marché privé) et sur l'existence d'un secteur coopératif (Ghékiere 1997, p. 1).

Les principales caractéristiques de ce projet de loi sont les suivantes (Ghékiere 1997 :3):

- Le nouveau régime d'aide se substituera aux trois régimes existants; les Länder perdront par conséquent la possibilité de choisir entre différents régimes.
- L'aide sera octroyée contractuellement au cas par cas selon des conventions définies au niveau local entre les communes et les investisseurs dans le cadre de schémas définis au niveau des Länder. Le rôle des communes se retrouvera donc renforcé.
- Le principe de l'aide sera celui introduit à titre expérimental en 1994 (aide en fonction des revenus).
- Les plafonds de ressources seront supprimés au niveau fédéral. Il incombera aux Länder de définir leurs propres plafonds ou systèmes de priorité lors de l'attribution.
- Cette aide ne sera plus destinée à de larges couches de la population mais à des groupes cibles clairement identifiés par une loi fédérale. L'objectif est de concentrer les fonds publics disponibles sur l'accès au logement des groupes prioritaires et non plus sur la construction de logements.
- L'aide en fonction des revenus sera généralisée à l'ensemble du patrimoine conventionné.
- Le coût de construction des logements financés ne devra pas dépasser un certain plafond.
- Une mise en concurrence accrue des différents investisseurs sera organisée dans une logique de baisse des coûts et de minoration de l'aide à la pierre.

Ce projet a fait l'objet d'une procédure de consultation entre l'Etat fédéral et les gouvernements des Länder. Pour des raisons politiques, il n'a toutefois pas encore été adopté par le Parlement, et ne le sera probablement pas avant les prochaines élections fédérales. Il est donc trop tôt pour savoir quels éventuels amendements seront apportés à la version finale.

Dans des domaines plus spécifiques de la politique du logement, de nouveaux textes législatifs sont déjà entrés en vigueur. Depuis le 1er janvier 1998, par exemple, le droit du bail est harmonisé sur tout le territoire allemand. Auparavant, les nouveaux Länder disposaient encore d'une réglementation transitoire sur les augmentations de loyer. La nouvelle législation se base sur le "niveau des loyers" ("Mietspiegel"), que chaque commune est censée établir en collaboration avec les associations de locataires et de propriétaires. Ce document donne des indications sur les prix du marché du logement locatif en fonction de la taille, de l'emplacement et de la qualité de l'habitation. Un loyer est considéré comme acceptable lorsqu'il est semblable à celui d'autres appartements de caractéristiques similaires. Le locataire n'est contraint d'accepter une hausse de son loyer que si les trois conditions suivantes sont remplies simultanément (Bundesbauministerium 1997):

- Le loyer de référence du secteur en question est plus élevé que le loyer effectif.
- Le loyer effectif n'a pas été modifié depuis au moins un an (sauf en cas de hausse justifiée par la modernisation du logement ou par une augmentation des frais d'exploitation).
- Durant les trois dernières années, l'ampleur de la hausse du loyer n'a pas dépassé un certain pourcentage (30% pour les loyers de moins de huit marks par mètre carré et 20% pour les loyers de plus de huit marks par mètre carré).

Une augmentation de loyer peut aussi se fonder sur une comparaison avec trois autres logements semblables, plutôt que sur le niveau du loyer de référence du "Mietspiegel". Lors de la conclusion de nouveaux contrats, le loyer initial ne peut dépasser de plus de 20% le loyer de référence. Le système du "niveau des loyers" fixe donc des marges à l'évolution à court terme des loyers; à plus long terme, toutefois, il permet aux loyers de suivre une évolution reflétant l'état local du marché pour un type de logement donné.

Les réformes de ces dernières années n'ont toutefois pas concerné que le domaine locatif. L'aide à l'accession à la propriété a également subi quelques changements. Depuis 1957, les programmes de logement social ont en effet inclus des subsides pour les personnes à bas ou moyen revenu qui désirent acquérir un nouveau logement pour y habiter. La loi allemande

relative à l'impôt sur le revenu, introduite en 1987 et modifiée en 1992, considère la propriété d'une maison comme un bien de consommation. Le revenu servant à couvrir les frais consécutifs à la possession d'une habitation n'est pas exempté de l'impôt. En revanche, le revenu provenant de la possession d'une demeure n'est pas imposé. A coté de ces deux principes de base, le système prévoit également des subsides sous la forme d'avantages fiscaux (Tomann 1996 :59/60).

Les conséquences redistributives de ce système, jusqu'en 1995, étaient toutefois peu souhaitables puisque le montant des aides à l'accession à la propriété pour les bas revenus était peu élevé par rapport aux primes fiscales accordées aux plus riches. Depuis 1996, le système a été modifié pour éviter cet effet secondaire indésirable. Il a été remplacé par un système indépendant du revenu du propriétaire:

- Les personnes qui acquièrent leur première maison ont droit à des crédits fiscaux (plafonnés) indépendants de leur revenu, durant les huit premières années. Les limites appliquées sont plutôt élevées.
- Les familles avec enfants ont droit à des crédits fiscaux supplémentaires. S'il en résulte un impôt sur le revenu négatif, la différence n'est pas payée par le fisc, mais peut être reportée sur les années suivantes.

La politique du gouvernement en la matière vise en effet particulièrement les foyers de taille moyenne à grande qui bénéficient d'un revenu moyen. Les ménages ouest-allemands à faible revenu restent pour leur part désavantagés en raison des fonds propres importants que l'achat d'un logement nécessite, puisque le gouvernement fédéral a limité aux nouveaux Länder son système de garantie publique pour les hypothèques privées (Tomann 1996 :60).

De manière générale, l'évolution de la politique allemande du logement suit les tendances observées dans bon nombre de pays européens. Depuis une dizaine d'année, le gouvernement a ainsi peu à peu réduit ses interventions sur le marché du logement, parce que la pénurie de logement s'était estompée, mais aussi parce que les finances publiques ne permettaient plus de mener une politique aussi généreuse qu'auparavant. Il en est résulté un ciblage plus précis des aides sur certains groupes défavorisés, ce qui correspond également à une tendance européenne. Enfin, le passage à des aides plus ciblées implique à son tour la diminution des aides à la pierre au profit des aides à la personne. Ces changements d'orientation ne sont toutefois pas forcément suivis au niveau des Länder et des communes, ce qui explique les tensions que provoquent souvent les tentatives de réformes induites par les autorités fédérales (Tomann 1996 :66).

Selon le gouvernement fédéral, les problèmes suivants persistent:

- De larges couches de la population disposent d'une bonne offre de logements, mais certains groupes (familles monoparentales, familles nombreuses, sans-emploi, notamment) rencontrent toujours des problèmes à trouver un logement.
- Les ménages bénéficiant d'un revenu moyen ont de la peine à trouver un logement à un prix abordable dans les agglomérations. Le problème est semblable pour l'accession à la propriété.
- La construction de nouveaux logements se concentre sur le segment des habitations à prix élevé, alors que s'accroît le nombre de personnes moins aisées à la recherche d'un logement.
- Les centres urbains perdent de leur qualité en matière de logement. Ils sont menacés de dépeuplement et de ségrégation sociale.

La réforme de la politique du logement allemande n'est donc certainement pas terminée, même si des étapes importantes ont déjà été franchies. Le gouvernement souhaite notamment réviser la législation relative aux allocations-logement.

A.3. Utilité publique dans le domaine du logement

Jusqu'au 31 décembre 1989, le statut d'utilité publique des associations allemandes actives dans le domaine du logement était régi par la loi fédérale sur le logement d'utilité publique (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz [WGG]). Celle-ci prévoyait l'exemption fiscale pour les associations répondant aux conditions suivantes (Oxley et Smith 1996 :94, Ulbrich 1996:328):

- Le rendement de l'investissement ne dépasse pas 4%.
- La construction et la gestion de logement sont le seul objectif du propriétaire social; toute autre activité est interdite.
- L'association s'engage à réinvestir dans le logement l'éventuelle part de rendement dépassant 4% de l'investissement.
- Les loyers sont fixés selon le "principe des loyers couvrant les coûts dans le parc social".
- Les propriétaires sociaux s'engagent dans un programme continu de construction.
- Ils fournissent des logements pour des locataires à revenu modéré; la taille des habitations est par conséquent limitée.

Durant les années 1980, des doutes sont apparus quant à la nécessité et à l'efficacité du système de logement social. L'impulsion déterminante pour l'abrogation de la WWG fut toutefois donnée par le scandale relatif à Neue Heimat, la plus large société de logement social d'Allemagne, détenue par l'Union syndicale allemande (Deutscher Gewerkschaftsbund). Propriétaire de plus de 300 000 habitations, cette société avait réalisé des investissements risqués qui l'ont menée à la faillite. Finalement, la plupart des habitations qu'elle détenait furent reprise par des sociétés créées par les Länder (Oxley et Smith 1996:95).

Les partisans de la banalisation du statut des associations de logement d'utilité publique profitèrent de ce scandale pour demander l'abrogation de la WWG. Selon eux, le statut de l'utilité publique était trop rigide et obsolète, il portait atteinte à la concurrence de manière injustifiée et provoquait, notamment, une segmentation du marché (Ghékiere 1997:4).

Le 1er janvier 1990, l'arrêté abrogeant la WWG entra en vigueur. Depuis lors, les sociétés de logement social peuvent diversifier leurs activités. Elles sont soumises au même régime fiscal que les propriétaires privés et que les sociétés dont le but est le profit. L'abrogation de la WWG a fondamentalement changé la structure du marché du logement locatif en Allemagne. Les anciennes associations n'ont toutefois pas forcément démarré avec un désavantage, puisqu'elles ont pu réévaluer leurs immeubles à la hausse avant d'entrer dans la nouvelle phase (Tomann 1996:54).

L'Union fédérale du logement social (Gesamtverband der Wohnungswirtschaft [GdW]) est en effet parvenue à négocier avec le ministère des finances des conditions d'établissement du "bilan fiscal initial" favorables aux associations. Auparavant, les sociétés bénéficiant du statut d'utilité publique n'élaboraient pas forcément de bilan fiscal. Le bilan initial devait constituer la base d'évaluation des revenus imposables et des charges fiscales (principalement des amortissements des terrains et immeubles) des sociétés. La stratégie a consisté à maximiser l'actif immobilisé pour maximiser les potentialités d'amortissement et minimiser ainsi l'impôt sur les sociétés pour les années à venir (Ghékiere 1997:4).

L'abrogation de la WWG a reçu un accueil variable dans les milieux concernés. La plus grande liberté dont jouiront les sociétés concernées a généralement été jugée comme un point positif, même si de nombreuses coopératives vont très probablement maintenir volontairement les conditions sous lesquelles elles travaillaient avant l'abrogation de la WWG. D'autres personnes craignent que cette libéralisation ne provoque une hausse des loyers du secteur ou que les propriétés soient louées à des personnes bénéficiant de salaires plus élevés, afin d'augmenter les profits.

On redoute également, par conséquent, une baisse du niveau de l'offre de logement social (Oxley et Smith 1996).

Les sociétés issues du domaine du logement d'utilité publique constituent actuellement le groupe le plus important sur le marché du logement locatif. En Allemagne occidentale, plus de 3 millions de logements sont détenus par environ 1800 sociétés de ce type. Selon Heuer et Nordalm (1996), environ 1100 d'entre elles sont des coopératives et 700 des sociétés de capitaux. Les anciennes sociétés de logement d'utilité publique restent aux mains de propriétaires divers: communes, corporations, syndicats, églises, personnes physiques ou morales etc.

Annexe B. Autriche

B.1. Introduction à la politique du logement en Autriche

Le marché autrichien du logement se caractérise à la fois par l'importance de son secteur social (20% de l'ensemble du parc de logements en 1991) et par sa forte proportion de logements en propriété (55%). Les logements loués par des privés ne constituaient pour leur part que 25% du parc en 1991. Ces chiffres cachent toutefois des réalités très diverses, en raison de la situation particulière de Vienne dans le réseau des villes autrichiennes. La capitale, de par sa taille, est en effet confrontée à des problèmes inconnus dans le reste du pays. Les solutions qu'on y a mises en place lui sont également spécifiques, ce qui explique par exemple que la part du logement social atteignaient 39% à Vienne en 1991, contre 13% seulement dans le reste de l'Autriche. La proportion de logements loués par le secteur privé était de 40% dans la capitale et 21% seulement du parc y était constitué de logements occupés par leurs propriétaires. (Förster 1996:114).

Le fédéralisme propre à l'Autriche complique passablement l'étude de la politique du logement de ce pays. Les législations relatives aux subsides pour le logement, aux rénovations d'habitations et aux allocations de logement relèvent des Länder, ce qui explique l'existence de neuf politiques du logement distinctes en Autriche. Toutefois, la législation fédérale encadre les activités des Etats fédérés. Par ailleurs, le gouvernement fédéral reste un élément central du financement des diverses politiques régionales du logement (Förster 1996:113).

La part du logement locatif entièrement financé par des privés et datant d'après 1945 est presque insignifiante sur le marché autrichien. C'est pourtant pratiquement le seul segment du marché locatif pour lequel les loyers ne sont pas réglementés. Dans les autres domaines, des restrictions s'appliquent pour les nouveaux baux comme pour les baux existants. Pour ces derniers, les loyers ne peuvent être augmentés que pour compenser l'inflation ou pour financer des travaux d'entretien urgents. En cas de conflits, les locataires peuvent gratuitement porter leur cas devant un office de médiation. Par ailleurs, tous les propriétaires, qu'ils soient publics ou privés, doivent bloquer pendant dix ans les revenus provenant des loyers, afin de financer d'éventuels travaux d'entretien (Förster 1996:114).

La législation fédérale protège largement les locataires contre les expulsions. Elle facilite de plus la reprise d'un bail par un parent de l'ancien locataire, à des conditions presque identiques. L'une des conséquences de cette situation est que les locataires n'hésitent pas à investir généreusement dans l'entretien ou le renouvellement des appartements qu'ils louent (Förster 1996:116).

Contrairement à ce que pourrait laisser supposer l'importance du secteur social, la part du logement en propriété est nettement prédominante en Autriche (55%). Cette situation s'explique notamment par l'étendue des zones rurales du pays, où les maisons familiales sont la règle, et par les subsides accordés pour la construction de logements en propriété. Les différents Länder ont toutefois des politiques diverses en matière d'encouragement de l'accession à la propriété, l'accent mis sur ce domaine étant plus prononcé dans les régions dominées politiquement par les conservateurs. La promotion du logement en propriété passe également par certaines déductions fiscales dont bénéficient les caisses d'épargnes spécifiques au secteur de la construction (Bausparkassen). (Förster 1996:117).

B.2. Evolution récente de la politique du logement

Durant les années 1980, le marché du logement s'est progressivement tendu. Alors que le nombre de ménages augmentait nettement, le nombre annuel moyen de nouvelles constructions ne s'élevait qu'à 40 800 logements entre 1981 et 1991, après avoir atteint 59 000 logements par an durant les dix années précédentes. Dans le même temps, la demande croissait rapidement, en raison notamment d'une augmentation du nombre de célibataires, de nouvelles familles et de divorces parmi les représentants de la génération du baby-boom. A partir de 1988, une hausse rapide

du nombre d'immigrants est encore venue renforcer la forte progression de la demande de logements. Durant les années 1980 et au début des années 1990, l'inadéquation entre l'évolution de la demande (nouveaux ménages) et de l'offre (nouveaux logements) s'est ainsi peu à peu renforcée (Fassman 1992:113).

Dans ce contexte, la ville de Vienne a fondé en 1984 un fonds destiné à acquérir des terrains pour les nouvelles constructions subventionnées. Le WBSF (Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds) est ainsi devenu le passage obligé de très nombreux constructeurs: 80 à 90% des nouvelles constructions de la capitale bénéficient en effet de subventions. La création de ce fonds avait notamment pour objectif de limiter la concurrence que se faisaient les promoteurs immobiliers lors de l'acquisition de terrains, afin d'éviter une trop forte hausse des prix. Le fonds ne s'occupe pourtant pas seulement d'acheter des terrains pour les revendre ensuite à des promoteurs du secteur social; il intervient également dans la phase de développement, en planifiant les usages futurs des terrains, en examinant les infrastructures existantes ou à créer, et en coordonnant les différents projets. Cette phase de développement précède normalement la vente du terrain. Le mandat du fonds inclut en outre la préparation et la mise en œuvre de projets de rénovation urbaine, ainsi que des travaux de conseil, de coordination et de supervision.

Entre 1984 et 1994, le fonds a fourni aux associations plus de 2,5 millions de mètres carrés de terrain, pour un total de 32 000 appartements. Si elle n'a pas pu empêcher une hausse générale des prix fonciers, la création du WBSF a toutefois permis de modérer la tension du marché. D'autres Länder autrichiens ont par la suite également envisagé de mettre sur pied des institutions similaires pour fournir du terrain au secteur du logement social (Förster 1996:121).

Le modèle viennois de politique du logement n'a toutefois pas résolu tous les problèmes. Les coûts de la construction, par exemple, ont tendance à progresser plus vite que l'inflation, ce qui rend les nouvelles constructions nettement plus chères que les anciennes. Par ailleurs, comme dans d'autres pays, l'allocation des aides au logement ne semble pas idéale. Les limites supérieures de revenu pour l'accès au logement public ne sont en effet significatives qu'au moment de la prise du bail. Une augmentation postérieure du revenu d'un ménage n'implique donc pas de hausse de loyer. On trouve ainsi de nombreux ménages de la classe moyenne dans des logements publics relativement anciens, alors que les nouveaux ménages, qui disposent en général d'un revenu inférieur, sont souvent contraints de se loger dans de nouvelles constructions, à des coûts plus élevés.

Au niveau national, la situation des immigrants étrangers sur le marché du logement pose un problème encore plus aigu. Le logement social administré par les collectivités publiques ne leur est légalement pas accessible (si l'on excepte les personnes dont la demande d'asile a été acceptée). En outre, ils n'ont pas droit aux allocations individuelles, ce qui, la plupart du temps, les dissuade de se loger dans d'autres segments du secteur locatif social, en raison du niveau des loyers. Bon nombre d'entre eux recourent donc au logement locatif privé et se retrouvent entassés dans des logements anciens souvent en mauvais état malgré un prix de location relativement élevé. Ce phénomène a en outre pour effet d'augmenter la ségrégation spatiale entre Autrichiens et immigrants (Förster:122).

Afin de tenir compte des spécificités régionales, les compétences en matière de politique du logement ont en partie été redistribuées au cours des années 80 et 90. Le rôle des pouvoirs régionaux ou locaux a gagné en importance, alors que le gouvernement central se faisait progressivement plus discret. En 1988, toute la législation relative aux nouveaux logements et à la réhabilitation urbaine a été confiée aux Länder. L'objectif de ce changement était notamment d'améliorer l'efficacité de la promotion du logement public et de répondre plus précisément aux soucis propres aux régions. La planification régionale était déjà en grande partie traitée par les pouvoirs exécutif et législatif des Länder.

B.3. Utilité publique dans le domaine du logement

L'importance du secteur du logement d'utilité publique est une des caractéristiques les plus marquantes du marché du logement en Autriche. Ce secteur y joue traditionnellement un rôle primordial, tant du point de vue du nombre de logements concernés que du point de vue organisationnel et institutionnel. Environ le quart de tous les logements locatifs sont soumis aux conditions spéciales relevant du statut d'utilité publique. Le nombre de logements d'utilité publique a ainsi déjà dépassé le nombre de logements communaux. En outre, dans le secteur du logement à usage propre, la part des habitations qui ont été construites ou qui sont gérées par des constructeurs d'utilité publique (coopératives notamment) avoisine les 50% (Wurm 1997:1).

Le droit en la matière relève de la loi sur le logement d'utilité publique (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz). Celle-ci a notamment la teneur suivante: *Gemeinnützige Bauvereinigungen haben ihre Tätigkeiten unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des*

Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten und ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen.

Dans la pratique, les sociétés de logement d'utilité publique doivent ainsi respecter un certain nombre de principes. Le taux de profit, par exemple, est limité. Les investissements ou les réinvestissements doivent être réalisés dans le secteur du logement. En outre, les coûts du logement (loyer ou prix de vente) doivent être adaptés aux coûts de construction et de financement de l'objet concerné, auxquels s'ajoutent les frais d'entretien dans le cas de la location. Enfin, toutes les sociétés de logement d'utilité publique doivent adhérer à l'Association autrichienne des unions de logement d'utilité publique (Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigung) (Förster 1996:115). Cette association regroupe actuellement environ 210 coopératives et sociétés de capitaux. Un peu plus de la moitié de ses membres sont des coopératives (Genossenschaften), qui sont donc la propriété de leurs membres-coopérateurs. On compte en outre un peu moins d'une centaine de sociétés à responsabilité limitée (Gesellschaften mit beschränkter Haftung) et moins d'une demi-douzaine de sociétés anonymes (Aktiengesellschaften). La forme juridique de l'association, également possible, n'est pas utilisée.

Les tâches de l'Association autrichienne des unions de logement d'utilité publique consistent essentiellement à vérifier le maintien de l'utilité publique et le respect de certains critères de droit commercial, ainsi qu'à défendre les intérêts de ses membres. En contrepartie des limitations auxquelles elles sont soumises, les sociétés d'utilité publique sont exemptées de l'impôt sur les sociétés (Wurm 1997:5).

La typologie suivante permet de classer les différentes unions d'utilité publique en fonction de leur origine et de leur orientation (Wurm 1997:4):

- Coopératives issues il y a plusieurs dizaines d'années du mouvement coopératif autonome.
- Coopératives et sociétés de capitaux fondées par des entreprises publiques ou privées (poste, entreprise ferroviaire nationale, sociétés industrielles) pour fournir un logement à leur personnel.
- Sociétés fondées par des collectivités publiques (communes, Länder) pour compléter ou remplacer les activités de construction communales, en alliant gestion d'entreprise et objectifs socio-politiques.
- Sociétés à tendance politique ou idéaliste (organisations syndicales, religieuses ou politiques).
- Sociétés aux mains de propriétaires commerciaux provenant du secteur du crédit ou de l'assurance.

La limitation du taux de profit permet d'élever le niveau des fonds propres, améliorant ainsi le taux d'autofinancement lors de travaux de construction ou de rénovation de logements. La formation et l'utilisation de fonds propres permettent également de diminuer la part des subventions dans la construction. Les exigences du statut d'utilité publique permettent par ailleurs d'assurer une fixation transparente des prix, au profit du consommateur, qu'il soit locataire ou propriétaire (Wurm 1997:3).

Le statut spécial des associations de logement d'utilité publique a mieux résisté au changement de paradigme en Autriche qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas, par exemple. Le rôle prépondérant que jouent ces associations sur le marché du logement explique sans doute en bonne partie cette particularité. Les responsables du secteur du logement d'utilité publique savent toutefois que certaines réformes seront inévitables pour adapter les associations aux nouvelles conditions-cadre dans lesquelles elles opèrent (cf. Wurm 1997:7).

Annexe C. Danemark

C.1. Overview

The Danes were fortunate in that World War II did not greatly diminish their housing stock, as is the case in many other regions in Europe. Nonetheless, Denmark has always had an expansionary housing policy. One of the principle aims has been to aid the construction of owner-occupied and social, and not private rental housing. Although this may seem to be a bipolar or segmented policy as exists in Britain, the spirit of the policy is closer to that of pre-1990s Sweden. Denmark also has a tenure structure similar to that of Sweden. Rental housing constitutes 40% of the housing stock and is evenly divided between private and social rental. In terms of recent trends, we see that owner-occupation has increased, but not by as many percentage points as is common in other countries. The share of private rental housing has dropped dramatically, partly offset by an increase in the share of social housing.

Tableau 5. Tenure Status in Denmark (percentage of total stock)*

	Owner-occupied**	Private rental	Non-profit rental	Unknown
1950	46	41	9	4
1970	49	30	19	3
1990	56	18	20	5
1994	56	19	21	5

* Table taken from Boelhouwer, 1997:47. ** The owner-occupied sector includes co-operatives.

On average, the quality of private rental housing is below that of other tenure categories, and it is not the case that the population is evenly distributed across different tenures (Christoffersen and Rasmussen 1995:2).

Housing policy in Denmark

In Denmark, the formulation and implementation of housing policy is shared between the national and local levels. It is the role of the national government to define the broad objectives and instruments of housing policy. More specifically, the national government sets the portion of its public expenditure that will be allocated to subsidies for the housing sector. These monies are then partitioned among the local governments to finance construction of social housing and subsidise housing consumption of the disadvantaged. Local governments play an important role in the implementation of housing policy, they are charged with the management and allocation of social housing. In addition, local governments provide a portion of the subsidies given to the housing sector directly from their own budgets.

One can categorise the subsidies given to the housing sector by tenure: direct subsidies to encourage investment in the social rental sector, income tax benefits for homeowners, and housing allowances for tenants of private rental housing (Ghekière 1991:77). Note that the construction of private rental housing is not enhanced by government policy. It has been argued that this policy discrimination against investment in private rental housing stems from the conviction of the Danish Social Democratic Party that owning the dwelling of another person is immoral (van der Heijden and Boelhouwer 1996:23).

C.2. Recent changes in housing policy

In much of Europe, there have been significant changes in housing policy due to ideological pressures to liberalise markets and fiscal pressures to reduce fiscal subsidies. However, in Denmark, housing policy seems to have been largely impermeable to these conservative trends (Ghekière 1991:89). Thus, it is difficult to write an extensive chapter on recent policy changes. Instead, we will provide a summary of existing housing policy with a description of any major policy initiatives that have taken place. We organise our discussion by tenure type.

Owner-occupation

Fiscal incentives for the encouragement of homeownership take the form of permitting income tax deductions on interest payments (Ghekière 1991:77). Owners are allowed to deduct one half of the interest payments from the income tax bill. This system was introduced in 1987 and is less generous than what was in place at the time. Previously, dating back to 1903, homeowners were able to deduct from their income tax base the cost of becoming a homeowner, which was measured by the loss of income that the household incurred from changing tenures.

A recent and more original means of encouraging investment in housing is a "savings contract" for the purchaser of housing. This allows a potential buyer to establish a savings account with a bank with the sole purpose of accumulating the equity necessary for purchasing housing. Upon the withdrawal of the savings, the individual receives a non-taxable transfer from the government equal to 4% of the savings. The same program is open to those saving for accession to other forms of tenure such as co-operative and co-property. These alternative forms receive a higher prime than the 4% available for individual homeownership (Ghekière 1991:78).

Private rental housing

The major policies directed at private rental housing are housing allowances and rent regulation. The principle fiscal aid given to this sector is direct assistance to households. The housing allowance is managed and disbursed by the local government, which receives aid from the national government. The purpose of this program is twofold: to provide a minimum level of housing consumption and to ensure that housing is not an undue burden on a household's budget (Ghekière 1991:78). Allowances are based on the ratio of income spent on housing. If the portion of income spent on housing is above 15%, the local government provides assistance equal to 75% of the excess to families and 100% to retirees (Ghekière 1991:78). Aid to pensioners is also given to those living in owner-occupied homes and in co-operatives (Ministry of Foreign Affairs et al. 1996:28). Finally, there are provisions to ensure that assistance is not given to households renting overly expensive apartments (Ministry of foreign affairs et al. 1996:29).

The regulation of rents is the second major policy directed at private rental housing. These regulations are not in place in all communities. However, communes with populations of greater than 20'000 are obliged to regulate rents. Since 1975, rents have been regulated on a cost-based principle, that is, they are not supposed to exceed the cost of providing housing (Ghekière 1991:85). The effects of such a policy is that rents will

not necessarily represent the hedonic aspects of a housing unit. Thus, one would expect little investment in rental housing without subsidies to the rental sector. However, as mentioned, there is no program of subsidising the construction of private rental housing. On the contrary, in the 1970s and 1980s, the private rental housing stock was reduced by demolition promoted by urban renewal programs. Occasionally, the renovation of rental housing receives subsidies when it complies with an urban rehabilitation or energy efficiency program (Ministry of Foreign Affairs et al. 1996:33).

The private rental sector suffers from the policy bias against it: 60% of rental dwellings were built before 1940 (Ministry of Foreign Affairs et al. 1996:15). To respond to this situation, some initiatives have been undertaken to encourage investment in private rental housing. In 1992, rent-setting regulation for newly built, private rented dwellings was abandoned. There is also a commission in place to discuss a revision of the current rental act (Ministry of Foreign Affairs 1996:16). However, large increases in the construction of private rental housing are not expected, as there already appears to be a large stock of rental housing in Denmark relative to the demand (Van der Heijden and Boelhouwer 1996:13). Nonetheless, one would expect a significant increase in renovation activities if rent regulation were abandoned or loosened.

Social housing

The social rental sector in Denmark is different from a typical social rented housing sector in a number of ways. First, there is a high degree of participation on the part of private institutions. Second, as in Sweden, social housing is open to almost all residents, every fourth unit being reserved to solve social problems (Ministry of Foreign Affairs et al. 1996:16). The purpose of social housing is to provide affordable and decent housing rather than just low rents. Since it is high-quality housing and there is private participation, the term "non-profit" rental housing is often used in lieu of "social" rental housing in Denmark. However, we will keep to our broad definition of social housing as rental housing produced at or below cost.

In 1984, a law on "Tenant's democracy" was passed, giving tenants of social housing the right to elect a majority of the members of the executuive committee, which makes decisions concerning the general management of the housing association (Ministry of Foreign Affairs 1996:28). More recent changes are that in 1993, tenants of social housing were granted the right to make improvements of their own apartments and receive a compensation for their investment when moving out (Ministry of

Foreign Affairs 1996:29). In 1994, the existing quota on the construction of social housing was replaced by the right of individual municipalities to decide upon the level of investment in social housing (Ministry of Foreign Affairs et al., 1996). However, every year there is a ceiling set on the aid given by the Danish national government to social housing.

Co-operatives

There exist two types of co-operatives in Denmark. The first is a co-operative that inhabits housing that is newly built. The second type of co-operative was allowed by legislation passed in 1980. The law is that if the owner of an apartment building wishes to sell, the opportunity to form a co-operative and buy must be given to the tenants before any other party (Boelhouwer 1997:47). No public subsidies are given to the second type of co-operative. The first type of co-operative receives a subsidy to lessen construction costs. However, there is a quota (ceiling) on the number of co-operatives that can be built in a given year (Ministry of Foreign Affairs et al. 1996:17). The subsidy program was begun in the early 1980s (Ministry of Foreign affairs 1996:27).

Conclusions et perspectives

Although Denmark appears to have remained relatively stable in terms of housing laws and fiscal policy, there have been interesting advances in terms of planning policy. The 1982 Law on Urban renovation expanded the role of local governments to include planning (Ministry of Foreign Affairs 1996:22-24). In 1995, energy policy became an important part of housing policy. In 1994, architectural policy became prominent (Ministry of Foreign Affairs 1996:31-33).

C.3. Policy towards the construction of social housing

The situation of the builder of social housing

Social rental housing is built and managed by non-profit housing associations. These housing associations have a large degree of freedom from the state. Each association operates in one and only one municipality. Individual associations are usually allied with an organisation at a higher federal level (national or regional).

We can divide housing associations into three categories: co-operative, independent and incorporated (limited liability), which manage 45%, 43% and 12% of the housing stock respectively (Ghekière 1991:81). They vary by their holdings, management, and criteria for attributing housing to residents. Of these differences, the major one lies in the number of seats that are reserved for representatives of local government. The municipality holds the majority of seats on the board of independent associations. Although they are legally autonomous organisations, any decision they make requires government approval. In a shareholder organisation (co-operative and incorporated), the municipality is not represented. Nonetheless, the government has to approve their annual budget. Finally, all types of associations must abide by the same governmental regulations concerning the financing and operation of housing projects. As well, they are all treated identically in terms of government aid.

As mentioned, there are other characteristics that distinguish the different types of associations besides the role of the government. For example, what separates co-operatives and incorporated associations is the type of shareholder and the rights that shareholders have. Upon paying a deposit, an individual can become a member and shareholder of a co-operative. The board of directors is elected by a general assembly made up of all co-operative members, residents as well as non-residents. One of the advantages of being a member, is that housing in the co-operative is attributed to non-resident members by their seniority on a waiting list. Contrary to co-operatives, the shareholders of an incorporated association are primarily institutional investors such as unions and firms. The return on capital is legally limited to 5% per year. Housing is attributed to those persons with seniority on a waiting list with preference given to special target groups. No preference is given to shareholders. Some of these differences are summarised in the table below.

Tableau 6. Characteristics of Danish housing associations

		Role of government	
		Low	**High**
Preference given to shareholders in the attribution of housing	**Low**	Incorporated	Independent
	High	Co-operative	

One important rule of operation that all associations share is that if a decision requires an increase in rents, a referendum must be held if at least 25% of residents have the desire (Boelhouwer 1997:49).

Policy toward the "constructeurs d'utilité publique"

The government encourages the production of social (non-profit) housing by subsidising loans for construction and operation. Danish non-profit landlords borrow on the capital market to finance construction and renovation of housing. The financing for the construction of non-profit housing is of three types: "basic" financing (7%), an indexed loan (91%) and the tenant's contribution (2%). This structure is a large part of government policy towards the construction of social housing. By basic financing, we mean a loan that is extended to the association by the government (municipal and national combined). This need not be repaid for the first fifty years and is interest free. Private lenders provide the indexed loan and the tenant's contribution takes the form of a security deposit. For renovation of housing, the basic financing covers 20% of the cost while the indexed loan covers 80%. Housing for youth and for elderly must meet specific criteria to receive financing (Boelhouwer 1997:51). See the table below for a summary of the subsidies given to housing for different groups.

Tableau 7. Financing source by subsidy category in Denmark 1993 and 1995 in percentage

	Non-profit rented dwellings	Housing for elderly	Housing for youth
Indexed loans	91%	85%	96%
Local basic financing	7%	13%	4%
Tenant's contribution	2%	2%	0%

Source: Boelhouwer 1997:52

The system of basic financing was introduced in 1975 as a way to make the construction of social housing less susceptible to fluctuations on the capital market. By providing a waiting period of fifty years, the risk of changes in the interest rate is assumed by the government. At the time, the (basic) loans covered as much as 23% of the investment cost. At pres??ent, the share of the basic financing for non-profit renting dwellings is a mere 7% of the total investment costs. This percentage is higher for housing for the elderly. The subsidy component lies in the fact that loans are extended for 50 years without any repayment of the interest for the first fifty years. The municipalities provide the basic loans.

The second component of the financing package is the indexed loan that is given by the private sector. Banks, especially savings institutions, are the primary suppliers of construction loans. Note that financing the construction of housing is part of a strictly regulated market in Denmark. It is a common practice to distinguish between the short-term financing needs for construction and the long-term loans for operation of an estate. Only five institutions are allowed to offer long-term financing (Boelhouwer 1997: 52). Together, these five institutions form what is called the *Realkreditrådet*.

Indexed loans have been the preferred method of financing the construction of social housing since 1982 (Boelhouwer 1997:52), when it was introduced to reduce the initial cost of new dwellings. Before indexed loans were common, fixed rate loans were the practice. To pay for the costs of inflation, borrowers must make higher initial real payments. Indexation allows the borrower and lender to keep the *real* payment fixed. Twice per year, in January and in July, the current debt is adjusted by 75 percent of the rise in the price index beginning a half-year after the loan is taken out. In addition, there is a clause concerning the wage-index. If the increase of the wage index is lesser than the increase of the price index, the current debt is adjusted to the wage index instead of the price index. This ensures that housing costs will not outstrip the residents' wages. Improvement of a dwelling is financed in the same manner as the construction.

The government subsidy of the indexed loan is not fixed but varies with the interest rate. It is the municipality that aids the housing association with interest rate payments. The difference between the contract rent which is established in accordance with legal criteria and the cost of the indexed loan that is financed on the capital market constitutes the government subsidy. Thus, the government subsidy of the indexed loan could be equal to zero if interest rates are very low. The contract rent is related

only to the conditions of the repayment of the loan. Because this loan is indexed, the payments increase annually in nominal terms. In real terms, however, the repayment of the principal remains the same (Boelhouwer 1997:50). Incidentally, institutional investors who hold bonds derived from the indexed loans do not pay tax on income generated by those shares, For this reason, the interest rates on index shares are lower than the rates on nominal shares (Boelhouwer 1997:50).

The guarantee of indexed loans is specified in terms of real commodities such as land, building and machinery (a mortgage loan) where the value of the good determines the amount of the mortgage. The Danish government guarantees the portion of the indexed loans in excess of 65% of the value of the mortgage loan for new residential construction. The State and the municipality jointly guarantee the remainder. The umbrella organisation of non-profit landlords provide a guarantee for the share of the renovation that municipality does not cover.

http://www.um.dk/danmark/om_danmark/figures.html

Total public expenditure in 1994 amounted to 594 billion kroner, of which 66 billion was interest on the national debt. Among general expenditure,

2% to housing subsidies

Gross national product in current kroner (billion): 1994,

932.2,1995, 967.6 (est.); 1996, 995.7 (est.).

Annexe D. Espagne

D.1. Introduction à la politique du logement en Espagne

Taux de TVA réduit à 6% lors de l'acquisition d'un logement neuf (la taxe a La caractéristique la plus frappante du marché espagnol du logement est sans doute sa très forte proportion de logements à usage propre. En 1995, ce domaine représentait près de 80% du parc total de logement. Alors que le secteur locatif social est quasiment absent, le marché locatif privé a très longtemps souffert de réglementations rigides qui ont passablement découragé l'offre. L'accès au logement s'opère donc presque exclusivement à travers l'accession à la propriété, et c'est sur ce secteur que se concentrent les aides publiques (Ghékiere 1995:1).

La forte proportion de logements à usage propre s'explique essentiellement par la politique menée depuis les années 1940. En 1960, cette part n'atteignait encore que 50,5% de l'ensemble du parc de logement. Elle est ensuite passée à 63,4% en 1970 et à 73,1% en 1981. A partir des années 1960, la disponibilité du logement locatif a donc nettement diminué et la location a peu à peu cessé de constituer une alternative intéressante à la propriété. Différentes mesures ont dès lors été instaurées par les gouvernements successifs pour faciliter l'accession à la propriété. Dans le même temps, la législation a tenté d'améliorer à long terme la situation du marché locatif (Alberdí et Levenfeld 1996:170 et 173).

Les déductions fiscales constituent l'un des principaux instruments politiques destinés à encourager l'accession à la propriété en Espagne. De manière générale, les avantages fiscaux suivants sont consentis lors de l'achat d'une propriété (Alberdí et Levenfeld 1996:173):

- été introduite vers le milieu des années 1980). Lors de l'achat d'une habitation existant déjà, une autre taxe, d'un montant équivalent, est appliquée.
- Les personnes qui acquièrent un logement peuvent déduire 15% de leur investissement effectif de leur taxation fiscale annuelle. Cette déduction est toutefois limitée à 30% du revenu imposable de base. Les remboursements effectués chaque année sur le capital emprunté sont considérés comme un investissement dans le logement.
- Les intérêts payés chaque année sur le capital emprunté pour l'acquisition d'un logement peuvent être déduits du revenu imposable de base, jusqu'à un seuil maximum de 800 000 pesetas (moins de 10 000 francs suisses).

L'effet de ces deux dernières mesures est comparable à une réduction de 3 à 4 points du taux d'intérêt nominal appliqué au montant emprunté pour l'achat du logement.

Depuis 1978, l'aide à l'accession à la propriété est également accordée, à certaines conditions (maison neuve, surface ne dépassant pas 90 m^2, prix maximum), sous la forme de subventions réduisant le taux d'intérêt des fonds étrangers ou, dans certains cas, le montant de l'emprunt initial. Ce système, baptisé VPO (logement de protection officielle), a été étendu à la rénovation de logements vers le milieu des années 1980 (Alberdí et Levenfeld 1996:178/179). Depuis 1989, il est même appliqué aux acquisitions de logements existants sans travaux (Ghékiere 1991:111).

L'extension du système VPO au domaine de la rénovation, durant les années 1980, n'a pas eu l'effet escompté. La rénovation de quartiers entiers n'a eu lieu que dans quelques villes et centres touristiques. En 1994, la proportion de logements rénovés n'atteignait que 9% du nombre total de maisons disponibles (Alberdí et Levenfeld 1996:185).

Dans le domaine du logement locatif privé, les loyers ont été bloqués à la fin de la guerre civile. La législation introduite en 1964, qui n'avait pas d'effet rétroactif sur les contrats conclus avant cette date, a libéralisé la fixation des prix lors de la signature du contrat. Les adaptations de loyer pour les baux existants étaient déterminées par l'évolution de l'indice des prix à la consommation. En revanche, la nouvelle loi ne précisait pas de limite temporelle pour les contrats, et permettait même aux membres de la

famille d'un locataire de reprendre le bail après la mort de leur parent. Le fait de mettre un logement sur le marché pouvait donc le rendre indisponible pour son propriétaire durant plusieurs dizaines d'années. En outre, la procédure d'expulsion en cas de non-payement était longue et compliquée, ce qui contribuait à diminuer l'offre privée. (Alberdí et Levenfeld 1996:173/174).

Les choses ont quelque peu changé en 1985 lorsqu'une décision a autorisé la signature de contrats sans restrictions relatives au prix ou à la durée. Cette manière de faire jouissait toutefois d'un statut précaire, puisque la décision en question, mise en œuvre de manière transitoire, n'avait pas force légale. L'offre de logements locatifs sur le marché a toutefois rapidement réagi à la hausse. En 1989, le marché locatif privé constituait 11,8% du parc total de logements. Par type de contrat, ce marché se répartissait de la manière suivante (Alberdí et Levenfeld 1996:174):

- 26% de logements avec contrats conclus avant 1964, à durée indéterminée et loyer bloqué;
- 52% de logements avec contrats conclus entre 1964 et 1985, à durée indéterminée et loyer adapté en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation;
- 22% de logements avec contrats conclus après 1985, dont le prix et la durée ont été négociés librement entre les parties.

En 1991, la part du logement locatif privé constituait déjà 15% des résidences principales. La décision de 1985 a donc contribué à arrêter le déclin de ce secteur, mais l'investissement y reste faible (Ghékière 1991:100).

Le logement locatif public représente une exception en Espagne. Il a été encouragé par des fonds publics, à travers des initiatives privées. Après un certain temps (habituellement 25 ans), les logements publics rejoignaient le secteur locatif privé. L'aide publique dans ce domaine ne s'est toutefois jamais révélée efficace, si bien que le logement locatif public ne constituait qu'environ 1% de l'ensemble des résidences principales à la fin des années 1980 (Alberdí et Levenfeld 1996:173). *Ce patrimoine est géré par des établissements publics et des sociétés privées liés aux collectivités territoriales (communes et communautés autonomes) mais aussi directement par les administrations publiques territoriales* (Ghékiere 1995:1).

Le parc espagnol du logement se compose en majorité de logements collectifs. Sa structure par âge est marquée par l'importance des bâtiments à usage d'habitation construits avant 1940. Lors du recensement de 1981, la

part de ce type d'habitations était encore estimée à plus de 40% du total. Ce n'est toutefois qu'en 1983 que les mesures d'aide à l'investissement-logement ont été étendues au parc ancien: incitation à la réhabilitation, dans un premier temps, puis, dès 1989, incitation à l'acquisition dans l'ancien sans travaux (Ghékiere 1995:2).

D.2. Evolution récente de la politique du logement

La Constitution adoptée par l'Espagne en 1978 a consacré la décentralisation partielle des pouvoirs et divisé le pays en Communautés autonomes. Ghékiere (1991) estime que le processus de décentralisation, dans le domaine du logement, s'est achevé en 1985, *date à laquelle ont été dissoutes les structures d'intervention directe de l'Etat central dans la production de logements et notamment l'Institut de Promotion Publique de Logements (IPPV).* Le parc de logements locatifs jusque là géré par l'institut a alors été transféré aux organisations de logement social ou aux collectivités territoriales.

La demande de logement a fortement progressé en Espagne durant la première moitié des années 1990. Cette évolution est notamment due à la progression du revenu réel des ménages provoquée par la croissance économique dont a profité le pays durant cette époque. L'évolution démographique a toutefois également joué un rôle, puisque la période en question a vu l'arrivée sur le marché du logement des personnes nées durant le boom de la natalité des années 1960/70. Par ailleurs, le nombre de personnes par ménage a également eu tendance à se réduire.

La politique espagnole du logement, basée presque exclusivement sur l'encouragement de l'accession à la propriété, s'est toutefois retrouvée confrontée à des problèmes inhérents à cette orientation. Le marché du logement a fait preuve d'une rigidité de plus en plus grande. Entre 1985 et 1990, la progression de la demande et l'inélasticité de l'offre ont provoqué un triplement des prix dans les grandes villes. Cette flambée des prix, notamment, a réduit la fluidité du marché de l'accession à la propriété, qui est devenu de moins en moins accessible aux jeunes ménages et aux catégories de population à revenus faibles ou moyens. Les pouvoirs publics ont par conséquent entrepris une réflexion sur la question de la relance de l'offre locative en secteur privé (loi sur les loyers de 1985 et 1994) et en secteur social (plans du logement 1992-1995 et 1996-2000) (Ghékiere 1995:2).

Selon la loi sur les loyers (Ley de Arrendamientos Urbanos) de 1994, les prix de location initiaux des logements peuvent être fixés librement par les parties. Ils sont adaptés chaque année en fonction de l'évolution de l'indice de prix à la consommation. Les parties sont également libres de déterminer elles-mêmes la durée du bail, tant que celle-ci est égale ou supérieure à cinq années. Dans le cas contraire, le locataire peut décider unilatéralement d'étendre le bail à cinq ans. Parallèlement, la loi simplifie la procédure d'expulsion en cas de non-payement du loyer. Par ailleurs, cette nouvelle législation s'applique également aux contrats existants. Durant dix ans, le loyer est ainsi progressivement augmenté pour tenir compte de l'inflation survenue depuis la date de la signature du bail, et le loyer ainsi fixé est ensuite adapté en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. La possibilité de reprendre le bail d'un parent décédé a également été limitée, ce qui permet aux propriétaires de récupérer leur bien dans un délai nettement réduit par rapport à la situation prévalant avant la nouvelle loi (Alberdí et Levenfeld 1996:184/85).

La situation économique prévalant au début des années 1990 en Espagne a également eu une influence sur les objectifs de la politique du logement. On a ainsi pu renoncer aux objectifs de relance anticyclique pratiquée au début des années 1980, pour se concentrer davantage sur les questions de redistribution des ressources et de progressivité des aides publiques face au problème croissant de l'accès au logement de certaines catégories de la population (Ghékiere 1995:3).

Le gouvernement central a tenté de faire face à la nouvelle situation en définissant de nouveaux objectifs dans le Plan de logement 1992/1995. Le but principal de ce nouveau plan était de favoriser l'accession au logement de ceux qui n'en avaient pas la possibilité dans les conditions du marché, en mettant sur pied une politique de financement directe du logement. Les stratégies retenues étaient les suivantes (Ghékiere 1995:3):

- Augmentation de l'offre de nouveaux logements à des prix accessibles.
- Encouragement de l'acquisition de logements déjà construits à un prix accessible.
- Promotion de nouveaux "logements de protection officielle" en location et accession.
- Aide directe à l'achat de logements à un prix estimé et d'une surface maximum convenue.
- Promotion des réhabilitations, en particulier de celles de type structurel.
- Aides à la réhabilitation et à l'achat d'immeubles pour leur réhabilitation immédiate.
- Amélioration des circuits de financement du crédit hypothécaire.

- Promotion de la canalisation de l'épargne vers l'investissement immobilier à des fins de location .
- Réforme de la réglementation sur les baux urbains.

Afin de garantir une mise en œuvre efficace de ce plan, l'Etat a signé une convention-cadre avec chacune des Communautés autonomes (provinces). Ces documents fixent les performances annuelles auxquelles s'engagent les Communautés et les contributions financières consenties par l'Etat central. Le gouvernement détermine le cadre de financement du logement au moyen d'accords avec les institutions financières publiques ou privées. Les entités financières s'engagent ainsi à accorder des crédits à des conditions (taux d'intérêt et période de remboursement) plus favorables que celles du marché. On garantit ainsi un volume de financement adéquat. Les aides directes du gouvernement (subsides et subventions) permettent ensuite aux segments de la population disposant des revenus les plus bas d'accéder à ce type de financement.

Les instruments d'intervention de l'Etat prévus par le plan sont les suivants:

- Prêts qualifiés consentis par des institutions de crédit publiques ou privées au taux d'intérêt convenu avec l'Etat. Ces institutions ont ensuite droit à des subsides.
- Subventions pour l'achat d'un logement, pouvant aller jusqu'à 15% du prix de l'habitation.

Le Plan de logement 1992/1995 et les conventions-cadre concernaient également le financement de l'acquisition de terrains. Les objectifs fixés lors de l'élaboration du plan concernaient plus de 400 000 habitations (dont plus de 54 000 rénovations) et environ 93 000 terrains. Ces objectifs ont été dépassés d'environ 15% (Ministerio de Fomento 1996).

Par la suite, ce plan a été reconduit pour la période 1996-1999, avec toutefois quelques modifications (Ghékiere 1996):

- Possibilité d'intervention de l'Etat central dans le financement direct de logements pour les plus démunis. Ces logements VPO, destinés à des ménages à revenu inférieur à 2,5 fois le salaire minimum interprofessionnel (SMI), pourront bénéficier de l'aide de l'Etat à concurrence de 40% pour le secteur locatif et de 25% pour le logement en accession.
- Flexibilité régionale des plafonds de revenu pour les aides à la personne: le plafond de revenu reste inchangé à 5,5 fois le SMI, mais les Communautés autonomes (provinces) ont la possibilité de fixer des plafonds plus bas.

- Requalification urbaine: l'instrument des "zones de réhabilitation", qui a donné des résultats concluants durant les dernières années du Plan 1992-1995, est élargi et renforcé. Cet instrument vise la requalification urbaine, qui permet, sous certaines conditions, des opérations de démolition-reconstruction et une gamme plus vaste d'interventions en terme d'équipements primaires susceptibles de bénéficier des aides destinées aux zones de réhabilitation.
- Politique foncière: renforcement et amélioration des mesures visant la promotion de l'urbanisation de terrains destinés prioritairement à des logements aidés (logements VPO), sous des conditions adéquates en ce qui concerne le prix. Une nouvelle ligne de financement d'une durée de 12 ans sera créée pour encourager la formation de réserves foncières par les différentes administrations publiques. Des terrains pourront ainsi être mis à disposition des constructeurs sociaux.

Les objectifs quantitatifs n'ont pas beaucoup changé par rapport au plan précédent, puisque ce nouveau plan prévoit le financement de 500 000 opérations (constructions, rénovations ou acquisition de terrain). Il contient également des mesures permettant d'encourager la construction de logements locatifs à mi-chemin entre le collectif et l'individuel, destinés aux jeunes et aux personnes âgées. Il prévoit en outre de contribuer au financement de constructions exemplaires dans le domaine du logement durable (utilisation économique des matériaux, réduction des matériaux polluants, économies d'énergie, etc.) (Ministerio de Fomento 1996).

D.3. Utilité publique dans le domaine du logement

Le système VPO est utilisé par trois types d'opérateurs: les organismes dépendant des collectivités territoriales, les propriétaires privés et les coopératives d'habitation sans but lucratif. Les collectivités territoriales mettent des terrains à disposition de ces organismes, en particulier pour la construction de logements destinés aux bas revenus.

Comme dans les autres pays, l'aide publique aux coopératives est soumis au respect d'un certain nombre de critères en rapport avec leur statut d'utilité publique. Ce secteur a connu un nouvel essor à partir du début des années 1990 en raison de la renaissance de la pénurie de logements. Il s'est également fortement professionnalisé, avec l'arrivée du mouvement coopératif syndical. Celui-ci s'affirme en opposition totale avec le mouvement coopératif traditionnel dont l'image a été ternie par de nombreux

scandales et faillites (Ghékiere 1991:112). Pour l'acquisition de logements en accession coopérative, les coopérateurs peuvent bénéficier de prêts bonifiés si leur revenu n'excède pas un certain plafond et si le programme de logement répond aux normes de prix et de surface définies par le régime VPO général.

Malgré ces aides, les constructeurs d'utilité publique n'ont jamais joué en Espagne un rôle aussi important que dans des pays tels que l'Autriche ou l'Allemagne.

Annexe E. Finland

E.1. Overview

The housing market

The majority of Finns are owner-occupiers (70% in 1994 including co-operatives). This high percentage can be explained by a large number of factors, one of which is that a large fraction of the population lives in rural areas where owner-occupied single-family housing seems to be favoured (Ministry of the Environment 1996:63). Another important factor diminishing the demand for rental housing is that condominium-style housing is available in Finland, of which approximately one third of the population are tenants. The tenant of a condominium is not a direct owner of the apartment but instead is a shareholder of the housing company that owns the building. Being a shareholder entitles the tenant the right to occupy the condominium and to decide, along with other shareholders, on matters such as maintenance and repairs. Not all tenants of a building owned by a housing company need be shareholders. An implication is that owner-occupiers, private renters, and social renters may all live in the same building receiving different types of government subsidies and allowances (Ministry of the Environment 1996:64).

Tableau 8. Dwelling units by tenure status of dwelling, %

	1980	1995	1996
Owner-occupied dwelling	61,0	61,6	61,3
Rented dwelling	20,9	27,4	28,0
Official residence or employer-provided dwelling	8,3	2,3	1,8
Other form of tenure or unknown	9,8	8,7	8,9

Source: Statistics Finland/Editorial Office

The rental stock is split between social housing and private rental housing. Private landlords, who receive no subsidies from the state, own private rental dwellings. A portion of the dwellings that are now classified as private, have previously been social rental dwellings, but have been since freed from all restrictions regarding their use (since restrictions are in force, say, 30 or 50 years).

Housing policy in Finland: a brief survey

The large proportion of homeowners in Finland may be attributable to housing policy as well as housing market characteristics. First, fiscal policy is favourable to ownership. The interest payments on housing credit is tax deductible and taxation of the gains from selling a home is very low. Second, it is believed that rent control during the 1950s may have dampened the construction of rental housing and thus forced families to purchase out of necessity. Third, the programs encouraging construction of new housing were focused on housing for owner-occupation. For example, most of the construction receiving state loans was owner-occupied housing (Ministry of the Environment 1996:59).

Finland experienced a housing shortage in the years immediately after the Second World War, as did most other European countries. After the war, housing policy was directed at encouraging the production of new homes to ameliorate the shortage and standards of housing. There were only limited objectives concerning the selection of the occupants and the targeting of subsidies on social grounds. The first national housing program established after the war was a housing loan system, created in 1949. A temporary agency, always referred to by the abbreviated form of its name, ARAVA, was established to implement the policy. The aid was in the

form of a loan to cover 40% of the production cost. The developer was responsible for the remainder. Construction of new housing occurred only in rural areas (Lapland) where the shortage was greatest and where housing was needed for workers in the lumber industry and re-settled veterans of the war. Eventually, in the 1950s, the emphasis of state-subsidised production was moved to the urban areas. Before resorting to new construction, Finland had relied on its initial urban policies of rent control and other pro-tenant housing regulations to ensure an adequate supply of housing. These policies, however, had not achieved the desired results in urban areas.

The second major policy is the interest rate subsidy. The interest subsidy is an annual subsidy to assist with interest payments on the construction, rehabilitation and purchases of rental, co-operative and owner-occupied dwellings. The state budget sets a limit in the amount of the subsidies accorded each year. In the case of owner-occupied dwellings the income and wealth of the borrower are not allowed to exceed certain limits.

Housing policy (rent control, subsidisation, and tax relief) was seen as an emergency measure to be discontinued when housing conditions improved. For example, at one time, there was income tax relief given to housing investment. Revenues from investment in new housing construction were deductible from income and property tax for ten years after the construction. However, tax relief was gradually dismantled and finally discontinued in 1972. A second example is rent control, which was weakened in 1948 and again in 1958 and was discontinued completely in 1961 and replaced by a lighter system of rent regulation (Ministry of the Environment 1996:59).

Even after the total stock of housing was replaced, a problem with the location of that stock appeared because, in the 1970s, industrialisation and urbanisation were strong trends in Finland. Subsidising the production of housing became an important means to facilitate the mobility of labour to industrial centres. The national government had two concrete goals: to increase vacancy rates and to raise the average number of rooms per occupant to one. The latter objective was achieved prior to 1970. Similar to the million program of Sweden, Finland had a program of building 500'000 new units from 1966-1975 (Ministry of the Environment 1996:61).

Tableau 9. Housing starts and state-subsidised production in 1971-1995

Period	All housing starts	Constructions receiving subsidies	% of all construc-tions	Rental dwell-ings, % of state-subsi-dised
1971-75	321’000	170’000	53	48
1976-80	261’000	158’000	61	42
1981-85	247’000	99’000	40	42
1986-90	270’000	98’000	36	65
1991-95	143’000	98’000	69	70

Taken from Ministry of the Environment 1996:66.

From the above table, we see that share of state-subsidised building has varied greatly over the years from 46 to 69%. In recent years, it has reached a level of 75% (Housing Fund 1996:1). Over the entire period from 1971 to 1995, half of the housing produced was constructed without a state subsidy, either State loans or interest subsidy (Ministry of the Environment 1996:65). Between 1980 and 1991, more dwellings per capita were built in Finland than in any other European country (Järvi 1997:1).

The Fund grants ARAVA loans for the building and renovation of rental housing and "right-of-occupancy" housing (co-operatives), and the purchase of dwellings. For rental housing to receive a state housing loan for construction, the residents of the building must be selected on social grounds, e.g., means tested, which is not the case for right-of-occupancy housing (Ministry of the Environment 1996:60). The rental and right-of-occupancy housing loans are granted to municipalities, housing corporations and housing associations (Housing Fund 1996:1). The interest rates on ARAVA loans are subsidised and loan periods are substantially longer than that of commercial loans. There are also various interest subsidy schemes to support commercial housing loans. Like the ARAVA loans, these interest-subsidies are also subject to means testing. The interest subsidy for owner-occupied housing is lower than that given to other types. The subsidies also favour new construction over renovation (Kosonen 1997:3).

As mentioned by Bengt Turner (1996), a significant difference between the housing policy of Finland and Sweden is that, in Finland, financial assistance is targeted at special groups instead of being general as in

Sweden. Starting in the 1980s, the focus of Finnish policy was more and more on those that did not benefit from the considerable improvement of housing standards during the post-war period. For example, families whose housing expenditures are high in relation to income receive housing allowances. Originally, in the 1940s, the housing allowance was given only to renter households but this was gradually extended and now covers all tenure types. Legally, the budget for subsidies of the central government can not be increased (Ministry of the Environment 1996:70). It is for this reason that the central government's subsidies are targeted at those in need.

E.2. Recent changes in housing policy

In 1990, the Housing Fund took over the administration of the housing loan program (Housing Fund 1996:1). As a result of the recession in the 1990s, there have been cutbacks in the resources available for subsidies to the housing sector. Thus, all interest subsidies and State housing loans have been financed by the Housing Fund's own resources. In an effort to control public sector debt, the Housing Fund explored the possibility of developing an asset-backed market as a new source of external funding. In November of 1995, the Housing Fund of Finland securitised loans of around FIM 1.55 billion (granted between 1973 and 1989). This was the first public securitisation sponsored by an agency of a European central government (Housing Fund 1996:2).

In addition to shelter, housing policy has also served as a labour policy in the 1990s in Finland. Employment generation has been used as a justification for investment in repairs to social rental housing and renovation of housing companies (Ministry of the Environment 1996:63).

Owner-occupation

In general, the tax breaks given to homeowners have become more selective. In the 1990s, the tax deductibility of housing credit was reduced overall but maintained for larger families and those buying their first home (Ministry of the Environment 1996:62). An interest rate subsidy was introduced to first-time buyers, in the 1980s, to alleviate the problems faced by young adults buying their first home (Ministry of the Environment 1996:62). Interest subsidies to first-time homebuyers are the only interest subsidies to loans for acquisition of pre-existing homes.

They are also one of the only subsidies not subject to a means test (Ministry of the Environment 1996:70). Finally, aid was recently extended to over-indebted households (Ministry of the Environment 1996:62). During the 1980s, many households had bought expensive homes on credit. During the recession, most of these households experienced a financial crisis from falling housing prices and unemployment. The Finnish policy of assistance contrasts with that of Great Britain where indebted households were given little help.

A tactic to boost housing construction introduced in 1996 is a State guarantee on owner-occupied housing that is available for some commercial bank loans. The aim of the policy is to increase construction activity and the demand for housing (Ministry of the Environment 1996:62). Although a state guarantee on owner-occupied housing is new, guarantees for the construction of rental and co-operative housing are not at all recent (Kosonen 1997:3)

Recently, in the spring of 1996, several changes in the state-subsidies were approved. As part of the changes in legislation, there is now an interest-subsidy system given to housing companies (operators of condominiums) for construction of new dwellings or for renovation. This loan aids a home buyer by reducing their personal borrowing requirement (Housing Fund of Finland 1996:1) The new legislation also provides for partially state-guaranteed housing loans for all individuals purchasing their own dwelling. The reduced risk to the lender is expected to lower the interest rate on housing loans. However, according to a decision taken by the Council of State, the Fund's direct lending for owner-occupied housing will cease from the beginning of 1997 and the State subsidy for construction will be allocated solely through interest-subsidies on commercial loans. ARAVA lending for rental purposes will remain unchanged (Housing Fund of Finland 1996:1).

At the local level in Finland, one can find some imaginative subsidies to the construction of housing. For example, the municipality of Helsinki leases land, at below-market prices, to reduce the cost of housing. The idea is to make low cost housing, primarily owner-occupied, available to a wide range of groups. One problem with the policy had been that only the first owner profited. Upon selling the house, one would expect that the subsidy would be capitalised into the price of the house. For this reason, the policy was revised in 1979. Presently, the municipality limits the resale price to the original purchase price, adjusted for inflation by a construction cost index. This way, the subsidy would be passed on to subsequent buyers. (Doling 1990:965-966).

Private rental housing

Increasing the supply of rental housing is the primary motivation given for the dismantling of rent regulation begun in the early 1990s. The dismantling was done in steps. Regulation was first discontinued in the case of new buildings in some parts of the country, and a little later new leases were exempt from regulation in both existing and new buildings throughout the whole country. Rent control was lifted completely in 1995. The rent level of the private stock has been increasing since the deregulation and now exceeds now the rent level of the social stock. It is believed that this deregulation is responsible for a recent increase in investment in the rental stock.

Social housing

During the late 1980s, the interest subsidy system was extended to the acquisition of housing for homeless and refugees (Ministry of the Environment 1996:62). These acquisition loans are not common in Finland and are used only for the former purpose and for the acquisition of social rental housing for owner-occupation.

Statutory joint management was implemented in social rental housing in 1991 (Ministry of the Environment 1996:62) giving tenants much more power in managing their own affairs.

The new interest rate subsidy system, initiated in the 1980s and renewed in 1994/1995 has given the banks a better access to financing social housing. In the system, the state pays an interest subsidy on the loan, provided certain conditions regarding the purpose and the terms of the loan are met, but does not directly offer the loan. The system has become a competitor of the ARAVA system, in which the loans are now granted by the Housing Fund (Kosonen 1997:1).

Co-operatives

In 1990, a new type of tenure was established where the tenant has a permanent right of occupancy (Järvi 1997:2). The standard translation to English of the Finnish "asumisoikeusasunto" is "right of occupancy". However, some housing experts prefer the word "co-operative" dwelling[3]. It is a kind of tenure between renting and owning. The resident must pay about 10% of the price of the dwelling as equity to be eligible to occupy the dwelling. If and when the resident moves out, the whole sum is paid

3 I am indebted to Katri Kosonen of the Finnish Ministry of the Environment for information concerning this type of co-operative and social rental housing.

back and is index-linked. The rest of the costs are covered by monthly payments by the resident the level of which is below market rents but is still substantial. The dwellings are formally owned by a housing association of which residents are members. There is no means testing in the choice of residents as is there is for rental housing. State housing loans for new housing production were given in 1990 for the first time (Ministry of the Environment 1996:60). Apparently, the Ministry of Finance is not willing to accord interest-rate subsidies anymore to these dwellings, which may considerably reduce the new production.

The tenure form has existed in Finland only since 1990, but a similar tenure form has existed in Sweden much longer. In Finland it has become very popular among young people. One reason for this is that the security of tenure is much better than in rental dwellings, the residents cannot be evicted but can occupy the dwelling in practice forever. The residents of these dwellings are not subject to income test, but must not have substantial wealth.

E.3. Policy towards the construction of social housing

The building of social rental housing is financed either by direct state loans (ARAVA loans) or interest-rate subsidised commercial loans (since the early 1980s). As previously mentioned ARAVA loans are currently administered by the State Housing Fund and have regulated interest rates. All the rental dwellings that are financed either by ARAVA loans or interest-rate subsidised loans must fulfil certain criteria regarding the size, quality and price of the dwelling that are monitored by the State Housing Fund.

The developers and owners of social housing are usually non-profit developers or municipal housing companies (Kosonen 1997:8) As such, they are eligible for ARAVA loans or interest-rate subsidies are municipal housing associations or certain non-profit developers or other non-profit organisations. The developers who have received either an ARAVA loan or an interest-rate subsidy, are obligated to keep the dwellings that are financed under these schemes in rental use for a certain, often quite long, period of time, and not to sell them to owner-occupiers or the profit-seeking landlords.

The residents of social rental dwellings must meet means test that is not to have high income and be in the need of a dwelling. The criteria are often quite stringent, and a middle-income employee with full-time job and two wage earners in the family would not, for instance, meet the income test (but a single parent would). The rents of the dwellings financed by ARAVA loans are based on building and maintenance costs, but the rents of the dwellings that have received interest-rate subsidies can be more freely set.

A description of policy

The national government disburses finances for housing subsidies to the municipalities. It is the job of municipal governments to make sure that there is adequate housing for the homeless and for those living in inadequate conditions first. It is then up to the municipalities to determine what tenure type will be subsidised (Ministry of the Environment 1997:3). Upon examining the government housing budget, we see that it is broken down in a manner such as to finance the production of housing by social criteria. For example, grants are available to the owners of student housing to cover the capital invested to build the housing and to provide assistance to those rental buildings which are in severe financial difficulties (Ministry of the Environment 1997:3). In addition, grants can be given to municipalities and the housing companies owned by them to build new rental housing, on the condition that they provide housing for the homeless and for refugees. There are also repair grants, which are given on the basis of social factors and are intended for the renovation in the homes of the elderly, particularly war veterans and the disabled. The only other repair grants given are to housing companies for limited types of repair. The state housing loan for the renovation of social housing is the only loan given for renovation across all tenure types.

The element of social support attached to housing production will be emphasised in 1998 by decreasing the short-term interest subsidy for bank loans to rental housing where no social criteria are used for selecting tenants. Instead, financing will concentrated on State loaned rental housing where means testing or other criteria are used to select tenants (Ministry of the Environment 1997 1).

Interest rate subsidies for renovation are given to not only social rental buildings but also single-family housing and housing companies. The characteristics of interest rate subsidies for rental housing are as follows, taken from the table on Kosonen (1997:14)

Tableau 10. Interest rate subsidies for private and social rental housing

	Social rental		Private rental	
Construction	67.5%	(1-5 years)	45%	(1-4 years)
	57,5%	(6-10 years)	30%	(5-10 years)
	42,5%	(11-18 years)		
Renovation	55%	(1-5 years)	No subsidies	
	45%	(6-10 years)		
	30%	(11-16 years)		
Acquisition	55%	(1-5 years)	35%	(1-4 years)
	45%	(6-10 years)	20%	(5-8 years)
	30%	(11-16 years)		

We see from the above table the extent to which rental housing of a social nature is favoured over private rental housing. First, private rental receives no subsidies for renovation whereas social rental receives substantial subsidies. Second, we see that for construction and for acquisition, the interest subsidies given to social rental housing are always higher and last for longer.

Annexe F. France

F.1. Introduction à la politique du logement en France

Depuis les années 1950, une proportion croissante de ménages français sont propriétaires de leur logement. D'environ un tiers de propriétaires en 1954, on est passé à 41% en 1964 et à 50,7% en 1982. La tendance à la hausse s'est toutefois ralentie à la fin des années 1980, puisque la proportion de propriétaires n'a varié que de 53,6 à 53,8% entre 1988 et 1993. A cette dernière date, la part du secteur locatif social était de 17,1%, et celle du secteur locatif privé de 20,6%, pour un parc de logements global de 22,1 millions d'unités. Le reste du parc (8,5%) était composé d'habitations dont le statut d'occupation ne correspondait à aucune des trois catégories précédentes (Blanc et Bertrand 1996:126). La qualité moyenne des habitations s'est passablement améliorée au fil des ans. Actuellement, presque tous les logements disposent des équipements de base. En outre, entre 1982 et 1990, le nombre moyen de pièce par habitation est passé de 3,65 à 3,8. Dans le même temps, le taux moyen d'occupation a reculé de 0,74 à 0,68 personne par pièce.

La pénurie de logements à laquelle la France a été confrontée à la fin du deuxième conflit mondial tirait en grande partie ses origines de problèmes antérieurs aux destructions dues à la guerre. Entre 1918 et 1939, la politique du logement s'était en effet limitée au contrôle des loyers, en raison de la tendance libérale du gouvernement. Les propriétaires privés étaient donc peu enclins à rénover ou à construire du logement locatif, et les propriétaires sociaux ne recevaient presque pas d'aide. La destruction totale de 400 000 habitations et les graves dommages subis par 1,4 millions

d'autres logements ne firent donc qu'accentuer une pénurie déjà existante (Blanc et Bertrand 1996).

A la fin des années 1950 et durant les années 1960, les programmes de rénovation urbaine ne parvinrent pas vraiment à augmenter le stock de logement dans les centres des agglomérations. Les anciens habitants se virent souvent contraints de quitter le centre-ville. Pour faire face à cette évolution, de vastes programmes de construction de logement social subventionné furent mis en place. De grands complexes d'habitations destinés aux ménages à revenu bas ou moyen furent construits dans les banlieues.

Durant les années 1970, l'Etat changea l'orientation générale de sa politique et se mit à subventionner l'accession au logement des ménages de classe moyenne inférieure dans les alentours des villes. Les propriétés visées étaient des maisons fabriquées industriellement et destinées à un seul ménage. De son côté, la construction en masse de grands ensembles cessa presque totalement, alors que les immeubles existants se délabraient rapidement. Les efforts du gouvernement ne permirent pas d'éviter la dégradation du climat social dans bien des grands complexes locatifs de banlieue. Dans les centres, les programmes de renouvellement urbain basés sur la démolition du tissu existant laissèrent la place à des programmes de rénovation des bâtiments anciens. La hausse des loyers provoqua la fuite progressive des personnes moins aisées vers la périphérie (Blanc et Bertrand 1996).

Le système de subventions accordées au logement fut réformé en 1977, à la suite de la publication des rapports Nora et Barre. Le rapport Nora recommandait une implication plus importante de l'Etat dans l'amélioration des habitations existantes et une concentration des aides sur les couches sociales les plus défavorisées. Le rapport Barre, de son côté, mettait le doigt sur la complexité du système et sur la trop forte centralisation des prises de décisions. Par ailleurs, les fonds affectés à la politique du logement avaient tendance à profiter à des personnes déjà favorisées. Ils avaient également pour effet de favoriser l'inflation. (Kleinmann 1996:60-61).

Le but de la réforme de 1977 était donc de promouvoir un système de logement social qui profite davantage aux plus pauvres. Une "aide personnalisée au logement" (APL) fut introduite. Ses deux principaux objectifs étaient de:

- Permettre la rénovation de logements de mauvaise qualité, dans les secteurs locatifs privé et social, sans pour autant que les locataires à bas

revenu se voient contraints de quitter leur habitation en raison de la hausse de loyer qui en résulte. L'APL, versée directement au propriétaire, est déduite du loyer.

- Encourager les locataires à bas revenu à devenir propriétaires d'une maison monofamiliale neuve dans une zone de banlieue. Dans ce cas, l'APL diminue le montant de l'emprunt à rembourser.

L'APL nécessite la signature d'un contrat entre l'Etat et le propriétaire. Ce dernier s'engage ainsi à accepter la réglementation étatique des augmentations de loyer dans le logement rénové et à garder les locataires qui ne veulent pas s'en aller. La plupart des organisations de logement social ont accepté ce contrat, mais certains propriétaires privés ont préféré financer eux-mêmes la rénovation de leurs logements afin de pouvoir par la suite déterminer le niveau des loyers en fonction du marché. Lorsqu'un propriétaire privé refuse le contrat nécessaire pour l'APL, les locataires concernés ne peuvent pas bénéficier de cette aide. L'APL contribue donc à ralentir l'exode des bas salaires vers la banlieue, mais elle s'est montrée incapable d'arrêter totalement ce processus. En outre, elle a eu tendance à concentrer des locataires à bas revenu dans certaines habitations rénovées, ce qui est allé à l'encontre de l'objectif d'hétérogénéité sociale (Blanc et Bertrand 1996:140-141).

L'APL a également encouragé les locataires de logements sociaux à devenir propriétaires. Toutefois, de nombreux ménages ont sous-estimé le coût inhérent à la propriété et se sont retrouvés en difficulté au moment de rembourser leurs dettes, en raison du niveau élevé des taux d'intérêt. Vers le milieu des années 1980, des mesures ont été prises pour protéger les débiteurs et pour les aider à renégocier les taux d'intérêt avec les banques et les entreprises de construction. Dans ce contexte, une loi sur le surendettement a été adoptée.

A côté de l'APL, le système français compte de nombreuses formes d'aide au logement, généralement citées sous la forme d'un acronyme. En 1977, l'Etat introduisit les "prêts locatifs aidés" (PLA) pour remplacer les prêts à long terme qu'il accordait auparavant aux organisations de logement social (organisations HLM). Les PLA sont des prêts à taux d'intérêt réduit accordés pour la construction ou la rénovation de logements locatifs. Ils combinent en fait une subvention (au minimum 12% du montant plafonné de l'investissement) et un prêt à un taux plus élevé qu'auparavant (5,8% en moyenne). Ils sont essentiellement destinés aux organisations HLM, mais les constructeurs privés y ont aussi droit si les bâtiments concernés remplissent certaines conditions relatives aux standards de qualité, au niveau d'occupation et à la réglementation des loyers durant la période de

remboursement (32 ans). Les locataires de ces habitations peuvent quant à eux bénéficier d'une APL. Parallèlement, l'Etat a également introduit des "prêts locatifs aidés très sociaux" (PLATS), pour les nouveaux logements destinés aux ménages à revenu très bas. La subvention atteint 20%, mais la limite pour la fixation des loyers est inférieure d'un cinquième à celle appliquée dans le cas des PLA. Les PLA et les PLATS ont toutefois fait l'objet d'une réforme en 1996 (cf. partie II).

Dans le secteur de l'accession à la propriété, deux systèmes d'aide coexistent. Le premier, baptisé "plan épargne logement" (PEL), a été créé au début des années 1970. Il permet aux ménages de recevoir une subvention et un prêt à 6% après une période d'épargne de cinq ans, et cela indépendamment du revenu du ménage concerné. Le deuxième, le "prêt pour l'accession sociale" (PAS), mis en œuvre en 1993, a été conçu pour les ménages à bas revenu qui désirent rénover eux-mêmes une habitation. Un troisième instrument, le prêt à l'accession à la propriété (PAP), né de la réforme de 1977, a été supprimé en 1995. Son taux d'intérêt variait entre 6 et 7% et la période de remboursement s'étendait sur 15 à 20 ans. Le PAP était limité aux habitations nouvelles ou rénovées par des professionnels. (Blanc et Bertrand, 1996).

Dans le domaine du logement social, l'Etat a par ailleurs créé une prime à l'amélioration des habitations. Baptisée PALULOS pour "prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale", elle est essentiellement destinée à trois types de travaux (Oxley et Smith 1996:90):

- Rendre certaines habitations vieilles de plus de 15 ans compatibles avec les standards minimaux normaux.
- Améliorer l'efficacité de l'approvisionnement énergétique.
- Financer d'autres travaux d'amélioration susceptibles de prolonger la vie du bâtiment.

La PALULOS exige également la signature d'un contrat avec l'Etat. Le locataire peut ensuite bénéficier d'une ALP. Le subside est en général limité à 20% des frais totaux d'amélioration du logement.

Dans le secteur privé, deux formes d'aides peuvent encore être accordées en fonction du statut d'occupation du logement. Dans le domaine locatif, les propriétaires peuvent obtenir une subvention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) s'ils acceptent la régulation des loyers. Pour les habitations à usage propre, l'aide correspondante s'appelle PAH (prime pour l'amélioration de l'habitat). Ces deux formes de subventions concernent les travaux nécessaires pour un niveau de confort

minimal. Elles correspondent généralement à 25-35% des frais de réparation, mais un montant maximal a également été déterminé.

F.2. Evolution récente de la politique du logement

La politique française du logement n'a pas connu de grand bouleversement depuis la réforme de 1977. Plusieurs lois votées ces dernières années en France la concernent toutefois directement. La Loi Besson, adoptée en 1990, a ainsi introduit un droit au logement dans la législation. Ce texte contraint les autorités départementales et municipales à mettre en œuvre des programmes de logement et à intégrer des politiques favorables aux "personnes désavantagées", afin de réduire le nombre de personnes sans abri. Selon Blanc et Bertrand, les autorités concernées ont souvent fait preuve de peu d'enthousiasme envers cette loi, et sa mise en œuvre n'est généralement pas très efficace. Ainsi, en 1994, des fonds mis à disposition par le gouvernement central pour construire des logements locatifs destinés aux plus démunis n'ont pas été entièrement sollicités.

La Loi d'orientation sur la ville, adoptée en 1991, a pour objectif de favoriser une variété d'habitations de qualité pour préserver la cohésion sociale et réduire les déséquilibres entre régions urbaines. Elle encourage les partenariats entre le secteur public et le secteur privé afin de permettre aux marchés du logement locaux de mieux fonctionner. Elle exige également des villes de plus de 200'000 habitants qu'elles élaborent un plan local de logement évaluant les besoins actuels et futurs, et qu'elles organisent la construction de logements sociaux. Les communes qui ne disposent que de peu de logements sociaux peuvent soit en construire de nouveaux soit payer une taxe spécialement destinée à l'augmentation du stock de logement social dans la ville en question. Cette réglementation a peu à peu été mise en œuvre, mais, dès 1992, ses prescriptions ont été adoucies.

Comme bien d'autres pays européens, la France s'est en partie détournée des subventions à la construction, au profit des aides à la personne. Ainsi, entre 1980 et 1993, la part des aides personnalisées au logement (APL) et des allocations-logement est passé de 26 à 62% dans les dépenses totales de l'Etat consacrées au logement. Ce type d'aide, en valeur absolue, a été multiplié par 3,6 pour passer à 28 milliards de FF en treize ans. La croissance a été particulièrement forte entre 1980 et 1986 en raison de l'introduction d'une nouvelle forme d'APL. En 1996, environ 5,9 millions de

ménages (soit environ un sur quatre) bénéficiaient d'une aide au logement (Blanc et Bertrand 1996:134).

La diminution des dépenses consenties pour l'aide à la pierre n'est toutefois pas restée sans conséquences. En 1993, le nombre de nouvelles mises en chantier a atteint un creux, à 257'000 unités, ce qui a incité le gouvernement central à réactiver sa politique d'aide à la pierre, notamment en élargissant les mesures fiscales visant à encourager l'investissement dans le secteur locatif (Van der Heijden et Boelhouwer 1996:26). La priorité fut à nouveau donnée à la construction de nouveaux logements plutôt qu'à la rénovation. Récemment, l'accent a été particulièrement mis sur la construction de logements locatifs sociaux.

En octobre 1996, les prêts locatifs aidés (PLA et PLATS) ont été réformés. La subvention accordée pour la construction de logements sociaux locatifs a été supprimée (ou réduite, dans le cas des PLATS notamment), et remplacée par un taux de TVA réduit (5,5%) (Heugas-Darraspen 1994).

Dans le domaine du contrôle des loyers, la loi Méhaignérie a été adoptée en 1986. Afin d'encourager les investissements dans le secteur locatif privé, elle libérait les loyers des nouvelles habitations et des logements vacants. Trois ans plus tard, la loi Mermaz-Malandain a toutefois partiellement annulé les effets de la loi précédente en offrant la possibilité de geler les loyers pour une année en cas de "situation anormale" du marché locatif. Un décret allant dans ce sens a été adopté pour la région de Paris et reconduit les années suivantes. Le gouvernement a dans le même temps étendu les mesures fiscales introduites en 1985 pour favoriser les investissements dans le secteur locatif privé.

Les diverses réformes introduites depuis 1977 ont dans la plupart des cas eu pour objectif de favoriser les mécanismes de marché dans le secteur du logement et de favoriser la coopération entre l'Etat et le secteur privé. Les politiques menées jusqu'ici ont amélioré la qualité des logements, tout en élevant les coûts de construction et les loyers, en particulier dans le secteur locatif social. Le développement du logement à usage propre a par ailleurs sensiblement réduit le secteur locatif privé. La demande en logements à prix abordables est actuellement forte, notamment en raison des problèmes économiques et sociaux traversés par la France. Dans le secteur social, la demande est d'autant plus forte que les nombreuses rénovations ont passablement réduit le nombre de vieux appartements bon marché du secteur locatif privé.

Par ailleurs, il incombe de plus en plus aux pouvoirs locaux de parer au plus urgent en matière de logement, bien que le gouvernement central garde le contrôle des finances affectées à ce domaine. Il s'ensuit une complexification croissante des relations entre les divers niveaux de pouvoir dans le domaine du logement.

F.3. Utilité publique dans le domaine du logement

Environ 90% des logements sociaux de France sont construits et gérés par des organismes HLM (pour "habitation à loyer modéré"). Ceux-ci sont généralement des organismes publics parrainés par les autorités publiques (commune ou département), mais on y trouve également des sociétés privées et des coopératives.

D'après les informations de l'Union nationale des Fédérations d'Organismes HLM (UNFOHLM 1998), le secteur regroupe près de 900 organismes, qui se répartissent de la manière suivante:

- 293 offices (publics) d'HLM, dont 78 offices publics d'aménagement et de construction (OPAC);
- 332 sociétés anonymes d'HLM;
- 109 sociétés de crédit immobilier;
- 153 sociétés coopératives d'HLM.

Ces organismes ont pour objectifs d'aider à se loger des ménages disposant de ressources modestes. Pour cela, ils:

- construisent et gèrent des logements locatifs;
- construisent des logements pour l'accession à la propriété;
- accordent des prêts aux familles désireuses d'acquérir ou d'améliorer leur logement.

Durant l'année 1995, par exemple, les organismes HLM ont construit 61'000 logements locatifs sociaux et en ont réhabilité 120'000. Leurs investissements en construction neuve, réhabilitation et entretien représentaient 57 milliards de FF (34 milliards en neuf, 23 milliards en amélioration et entretien). Les organismes HLM peuvent également acquérir des immeubles anciens pour les transformer en logements sociaux, et - plus généralement- mettre leur expérience et leur savoir-faire au service des collectivités locales et de leur politique de l'habitat (UNFOHLM 1998). Les organismes HLM sont autonomes dans leurs actions, mais leurs marges de manœuvre sont limitées par la réglementation que l'Etat édicte à

leur sujet. Par ailleurs, ils doivent obtenir de l'Etat un accord préalable à leur fonctionnement.

Selon Edou (1997:29), la distinction entre organismes HLM privés et publics est assez artificielle:

> *Les sociétés anonymes d'HLM sont bien des sociétés anonymes, en principe soumises au Code de commerce et au droit des sociétés commerciales. Mais dans les faits, et bien qu'elles soient des sociétés privées, la loi leur fait obligation de respecter un grand nombre de règles publiques. C'est ainsi que les dividendes qu'elles peuvent distribuer à leurs actionnaires, et la valeur de cession de leurs actions, sont strictement réglementés, ce qui en fait des sociétés tout à fait originales, qu'on pourrait appeler à lucrativité limitée.*

Durant les années 1960, la principale aide des pouvoirs publics aux organisations HLM prenait la forme de prêts à long terme (plus de 40 ans), à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché (entre 1 et 3,5% selon le groupe social visé). Ces prêts devaient par la suite être remboursés grâce aux loyers collectés par les organisations HLM. Le coût relativement restreint de l'argent prêté par le gouvernement à ces organisations leur permettait d'offrir des prix inférieurs à ceux du marché locatif privé. Depuis la réforme de 1977, ce type de prêt a été remplacé par des prêts locatifs aidés (PLA) et des prêts locatifs aidés très sociaux (PLATS), qui sont en général combinés avec des aides personnalisées au logement (APL) reçues par les occupants (cf. partie I). L'accès au logement social a en outre été limité, afin de garantir que ce type de logement profite bien aux ménages à revenu moyen ou bas auxquels il est destiné. Cette restriction pose toutefois problème puisque les organisations HLM se retrouvent souvent face à des candidats peu solvables pour la location de leurs appartements. (Blanc et Bertrand 1996:139/140).

Les organismes HLM bénéficient d'une fiscalité particulière. Les offices d'HLM, les sociétés anonymes et les coopératives ne sont pas soumis à la taxe professionnelle. *Ils sont également exonérés de l'impôt sur les sociétés pour toutes les opérations faites en application de la législation sur les HLM, ce qui pose parfois des problèmes de frontières délicats à trancher, par exemple quand ils construisent des logements intermédiaires ou des logements en accession à la propriété* (Edou 1997:40). Ces organismes paient par ailleurs la TVA à taux normal sur leurs achats courants. En revanche, le taux applicable aux travaux qui leur sont facturés est un taux réduit (5,5%), et cela depuis 1996 pour la construction neuve et depuis le 1er janvier 1998 pour la réhabilitation. L'agrément préalable

du préfet est toutefois nécessaire pour bénéficier de ce taux réduit, et cela pour chaque opération.

Parmi les organismes, les sociétés de crédit immobilier forment quant à elles une catégorie à part du point de vue de la fiscalité. Leurs activités sont soumises à l'impôt sur les sociétés (avec une exception toutefois pour les prêts à taux zéro qu'elles accordent, qui sont eux exemptés d'impôts sur le bénéfice jusqu'en l'an 2002). Elles relèvent par ailleurs de la loi bancaire, qui les a constituées en réseau bancaire. Pour ces sociétés également, les dividendes versés aux actionnaires sont limités.

Une fois construits, les logements HLM sont en outre exemptés de la taxe foncière sur les propriétés bâties, et cela pendant les quinze ans qui suivent leur achèvement.

Depuis une vingtaine d'années, la vocation sociale des organismes HLM a tendance à s'accentuer. En 1995, par exemple, les HLM ont accueilli près de 400'000 nouveaux ménages, dont 220'000 qualifiés de "démunis". En 1973, 12,3% des locataires HLM se situaient dans le quart de la population la plus défavorisée, alors qu'en 1988, cette proportion était de 30% et qu'elle atteint environ 35% actuellement. Les organismes HLM se sont également montrés très actifs dans la construction de logements d'insertion, ainsi que dans le domaine de l'accueil temporaire (UNFOHLM 1998).

Actuellement, les propriétaires sociaux se trouvent dans une situation relativement peu confortable, à mi-chemin entre le service public et le marché. Il leur faut à la fois offrir un logement aux démunis et payer des taxes qui tendent à augmenter, de même que d'autres charges financières (remboursements de prêts, loyers impayés, réparations), ce qui les a amenés à souhaiter une réforme du fonctionnement financier du système HLM.

Dans les faits, leur rôle reste incontournable pour la mise en œuvre de la politique du logement au niveau local. Certaines ambiguïtés subsistent toutefois dans les relations entre les organismes HLM et les collectivités territoriales. Ainsi, les offices HLM sont théoriquement des sociétés publiques locales, créés à l'instigation d'une collectivité. Cette dernière ne dispose toutefois pas de la majorité dans le conseil de l'office ainsi mis sur pied, ce qui permet à l'organisme de conduire une politique relativement indépendante. Cette manière de faire a été choisie délibérément par le législateur afin de soustraire l'action des offices aux pressions politiques locales, ce qui n'aurait pas été possible avec des régies communales de logement social. En cas de difficultés financières, la collectivité ga-

rante peut pourtant être amenée à rembourser certains prêts obtenus par l'organisme HLM (Edou 1997:42).

Enfin, il est intéressant de relever deux systèmes un peu particuliers pratiqués par les coopératives, qu'elles aient ou non le statut HLM (Attar et al, 1998) :

- la location-attribution, dans laquelle le coopérateur est locataire durant le remboursement du prêt hypothécaire, et devient ensuite propriétaire en se voyant attribuer son logement en tant que remboursement en nature du capital qu'il a progressivement investi ;
- la location coopérative, qui se caractérise par l'octroi au locataire d'un droit d'usage cessible, semblable au système adopté par les coopératives en Norvège.

Les coopératives ont vu leurs activités fortement réduites au cours des années 1970 en raison d'une législation devenue plus restrictive. En particulier, elles n'avaient plus le droit de pratiquer la location et l'accession à la propriété au sein d'un même organisme. Cette législation a été assouplie au cours des années 1980 et surtout en 1992, ce qui a permis un certain renouveau du mouvement coopératif. La contribution de ce type d'organismes dans la production de logements reste toutefois modeste.

Annexe G. Norvège

G.1. Introduction

Aperçu de la situation actuelle en matière de logement

Les conditions générales de logement sont bonnes en Norvège (tableau 11). Les habitants disposent notamment d'une surface habitable supérieure à celle dont disposent les suisses (43 m^2 contre 39 m^2 en 1990). Quant à la proportion de ménages qui consacrent une part de leur revenu supérieure à celle considérée généralement comme raisonnable, il est du même ordre qu'en Suisse.

Tableau 11. Conditions de logement en Norvège

	1990[1]	1995[2]
surface habitable par personne	43 m^2	49 m^2
proportion de logements n'ayant pas de WC	4%	2%
proportion de ménages en sur-occupation (moins de 1 pièce par personne)	8%	6%
proportion de ménages dépensant plus de 30% de leur revenu pour se loger	11%	
proportion de ménages dépensant plus de 25% de leur revenu pour se loger		17%

Sources: [1] Norwegian Ministry of Local Government and Labour (1996)
[2] Dagfinn Aas, cité par Holt-Jensen (1997)

Comme les Suisses, la grande majorité des norvégiens souhaiteraient dans l'idéal être propriétaires d'une maison unifamiliale. Ce souhait est largement mieux exaucé qu'en Suisse. En effet, la majorité des norvégiens habitent dans des maisons individuelles ou contiguës (tableau 12), et en 1990, 99% des couples et 56% des personnes seules étaient propriétaires ou coopérateurs (tableau 13).

Tableau 12. Types de logement en 1990

Maisons individuelles	49%
Maisons contiguës	13%
Autres petites maisons (?)	21%
Appartements	17%

Source: Norwegian Ministry of Local Government and Labour (1996)

Tableau 13. Statut d'occupation du logement

	1990[1]	1995[2]
Propriétaires	59%	62%
Coopérateurs	19%	14%
Locataires secteur privé	18%	24%
Locataires secteur public	4%	

Sources: [1] Norwegian Ministry of Local Government and Labour (1996).
[2] Holt-Jensen (1997).

La politique du logement

Les principes de base de la politique du logement datent de la fin de la seconde guerre mondiale. Dans le cadre de la reconstruction du pays, trois objectifs ont été assignés à la politique du logement:

- fournir à toute la population un logement adéquat aussi rapidement que possible;
- empêcher quiconque de profiter de la crise du logement;
- viser une extension aussi large que possible de la propriété d'occupation.

Pour répondre à ces objectifs, différents instruments ont été développés, notamment:

- rationnement et contrôle des prix;
- création d'une banque publique pour le financement du logement (*State Housing Bank*).

Le système norvégien du logement est basé sur une étroite collaboration entre:

- le gouvernement central, qui définit le cadre légal, finance et subventionne;
- les municipalités, qui sont tenues de fournir des logements temporaires aux ménages dans des situations d'urgence, et d'aider les ménages qui n'arrivent pas à trouver seuls un logement;
- le secteur privé, et en particulier les coopératives, qui prend les responsabilités et les risques de la construction et gère l'essentiel du stock de logements.

Au cours des 50 dernières années, l'un des principaux changements dans la politique du logement a consisté à supprimer graduellement le rationnement et le contrôle des prix sur les marchés du logement et sur le marché hypothécaire. En raison de cette dérégulation, les ménages défavorisés ont éprouvés des difficultés croissantes pour trouver un logement financièrement abordable. Pour répondre à ce problème, la Banque du logement a davantage focalisé son aide sur les logements destinés aux ménages défavorisés.

La Banque du logement a financé principalement la construction de nouveaux logements, et c'est par elle que transitent toutes les aides directes de l'Etat. Depuis la deuxième guerre mondiale, elle a financé les deux tiers de tous les logements construits. Durant les périodes de crise économique, cette proportion a été proche de 100%. La Banque du logement accorde également des subventions, financées par l'Etat, sous forme de contributions initiales à fonds perdus (aide à la pierre), de rabais d'intérêt (supprimés en 1996, cf. section 2) ainsi que, depuis le début des années '70, de subventions personnalisées.

Les prêts et contributions sont accordées pour:

- la construction de nouveaux logements;
- l'acquisition d'un premier logement;
- le logement de personnes ayant des besoins particuliers (handicapés, retraités, …);
- l'acquisition d'un logement par des ménages défavorisés;

- des jardins d'enfants.

Les prêts et contributions généraux visent à assurer une offre de logements bien répartie géographiquement ainsi que la construction de logements de bonne qualité, mais de standard modéré, dans un bon environnement résidentiel. Les prêts et contributions sélectifs ont un objectif social: ils visent à assurer une distribution satisfaisante de logements à des prix raisonnables par rapport aux revenus.

Les prêts généraux sont soumis à certains critères, notamment au niveau de la localisation et du coût. Les nouveaux logements financés par la Banque du logement doivent répondre à certaines exigences en matière de coût (maximum) et de standard (notamment surfaces minimum et maximum). Des prêts supplémentaires peuvent être accordés pour favoriser la construction de logements ayant des qualités particulières ("life span homes", santé, environnement). Tout maître d'ouvrage peut obtenir un financement (max. 80%).

Des prêts spéciaux (jusqu'à 100%) sont accordées aux ménages respectant certains critères (en particulier au niveau du revenu).

Jusqu'en 1957, le taux d'intérêt sur les prêts de la Banque du logement se montaient à 2.5%. Les fonds provenaient du budget de l'Etat, des banques privées (qui étaient obligées de prêter certains montants) et de l'émission d'obligations du gouvernement. La différence entre les taux débiteur et créancier étaient couverts par le budget de l'Etat. Aujourd'hui, les taux correspondent au taux sur les obligations du gouvernement majorés d'un demi point de pour-cent. La Banque offre des taux fixes sur 5 ans ou des taux variables (adaptation possible tous les 3 mois). Après la guerre, les prêts devaient être remboursés sur 100 ans. Aujourd'hui, le délai est de 20 à 30 ans, mais la Banque peut sursoir à l'amortissement durant les 8 premières années.

Depuis les années '80, la Banque accorde également des prêts pour l'acquisition de logements existants et pour la rénovation (cf. section 2). Les montants disponibles pour l'acquisition d'un premier logement sont répartis entre les municipalitées, qui accordent elles-même les prêts.

Les contributions visent à encourager la qualité des logements et à faciliter l'accès des personnes défavorisées à un logement.

La Banque du logement sert en outre de conseiller aux constructeurs et de pourvoyeur d'information depuis le milieu des années '60.

Les municipalités ont la tâche d'évaluer les demandes de prêts et de subventions adressées à la Banque du logement. Pour assumer leur rôle de

pourvoyeur de logements aux ménages défavorisés, certaines municipalités possèdent un parc locatif mais ce phénomène n'est pas très étendu (cf. section 1). En effet, les principales villes ont passablement construit durant les années qui ont suivi la guerre, mais ces constructions ont plus ou moins cessé au milieu des années '50, au profit d'une collaboration avec les coopératives, notamment par une participation au capital de ces dernières en échange d'un droit d'usage sur une partie des logements. Ce système a été mis en place pour différentes raisons: les municipalités n'étaient pas particulièrement performantes dans la gestion et la maintenance des logements; les loyers n'étaient pas adaptés pour des raisons politiques; la dispersion des logements sociaux dans les coopératives permet d'éviter la formation de ghettos[4]. Les municipalités sont représentées dans les conseils d'administration des sociétés d'habitation coopérative, à qui elles ont fourni de nombreux terrains en droit de superficie à des prix très raisonnables[5]. Certaines municipalités ont toutefois repris la construction de logements dans les années '80, en vue de loger les handicapés et les personnes âgées ayant besoin de soins. Enfin, certaines municipalités subventionnent directement les ménages défavorisés (à Trondheim, cette aide représente 27% des dépenses de la municipalité).

Les coopératives ont été l'un des principaux acteurs sur le marché du logement depuis 1945 (à Oslo, 30% des logements appartiennent à des coopératives). De grandes sociétés locales d'habitation coopérative construisent des logements qu'elles vendent ensuite à des petites coopératives créées pour l'occasion ou à de futurs propriétaires occupants. La société mère peut rester liée aux coopératives par le biais de contrats de gérance irrévocables et en soumettant à son approbation tout changement de statuts de ces coopératives. Ce système remonte à l'entre deux guerres, lorsque la municipalité d'Oslo a décidé de baser sa politique du logement sur la collaboration avec le mouvement coopératif. Par la suite, les coopératives ont reçu des aides particulières de la part des pouvoirs publics, comme par exemple la priorité dans l'octroi des prêts de la Banque du logement (cf. section 3). Les particularités des coopératives norvégiennes font que les habitants sont parfois considérés plus comme des propriétaires que comme des locataires. Ils ne sont pas juridiquement propriétaires, mais leur participation au capital de la coopérative leur confère un droit d'usage exclusif, et surtout aliénable, sur le logement qu'ils occupent.

---

4 Ce système pose toutefois des problèmes de cohabitation avec les coopérateurs traditionnels.

5 Après 1970, les municipalités ont eu plutôt tendance à vendre les terrains, en incluant des frais d'équipement dans le prix, ce qui a renchéri les logements nouvellement construits.

Cette participation au capital est relativement élevée (entre 1/4 et 1/3 en général, environ 40% dans la plus grosse coopérative de Bergen), et la plupart des candidats doivent recourir à l'emprunt pour réunir les fonds (les parts sociales pouvant servir de garantie). Jusqu'en 1982, le prix de revente des parts étaient limités: ils ne pouvaient être qu'être indexés à l'inflation et augmentés du montant d'éventuels travaux d'amélioration.

Cette politique du logement a été complétée au début des années '70 par un système d'aide à la personne, qui fonctionne encore actuellement. Les conditions pour obtenir une subvention personnalisée sont les suivantes:

- le ménage doit comprendre au moins une personne de moins de 18 ans, de plus de 65 ans ou au bénéfice d'une assurance sociale;
- le logement doit avoir été financé par la Banque du logement ou appartenir à une coopérative ou à une municipalité.

La subvention couvre environ 70% de la différence entre le loyer effectif et le loyer théorique (considéré comme raisonnable en fonction du revenu).

Les dépenses directes de l'Etat pour le logement (subventions à la pierre et à la personne) sont relativement faibles (0.4% du PIB en 1985, 0.6% en 1994). Les dépenses indirectes, sous forme de réduction d'impôts pour les propriétaires (déduction des intérêts hypothécaires), sont en revanche nettement plus élevées (2.4% du PIB en 1985, 1.8% en 1994). Récemment, des mesures ont été adoptées pour rééquilibrer ces deux formes d'aide (cf. section 2).

Malgré une libéralisation progressive des loyers entre la fin des années '50 et 1982, les locataires sont relativement bien protégés contre les congés et les loyers abusifs. Un congé peut être annulé par le juge si le locataire est susceptible d'éprouver des difficultés à trouver un nouveau logement. Quant au loyer, il ne doit pas dépasser de manière déraisonnable les loyers de logements semblables. En cas de pénurie sur le marché du logement, les municipalités peuvent en outre implémenter une régulation des loyers des logements construits avant 1940 (peu de municipalités usent de ce droit).

La propriété par étage (PPE) n'existe que depuis le milieu des années '60. Divers problèmes d'organisation des PPE créées à la fin des années '60 et au début des années '70 ont conduit à une interdiction temporaire d'en créer de nouvelles. Cette interdiction a été levée en 1983 (cf. section 2).

G.2. Changements récents dans la politique du logement

Les années '80 ont vu principalement une libéralisation du secteur du logement et l'apparition de grands programmes de rénovation.

L'accent a été porté sur la rénovation urbaine. Les municipalités pouvaient obliger les propriétaires à rénover leurs immeubles ou acquérir des immeubles pour les rénover et les revendre aux résidants constitués en coopératives. Des aides spéciales furent implémentées (prêts et contributions de la Banque du logement, subventions municipales). En raison de difficultés économiques (prix élevés, récession, chômage, déficits publics), ce programme a été pratiquement abandonné à la fin des années '80.

La libéralisation du secteur du logement englobe divers éléments:

- les limites au niveau des prix des parts de coopératives (donc du droit d'usage des logements coopératifs) ont été supprimées;
- la régulation du marché locatif a été réduite;
- la loi sur les PPE, qui autorise à nouveau la constitution de PPE et règle notamment les problèmes d'organisation, est entrée en vigueur en 1983; de nombreux immeubles locatifs ou coopératifs ont alors été transformés en PPE;
- les subventions et les prêts de la Banque du logement se sont faits plus sélectifs en direction des ménages défavorisés;
- le marché financier a été libéralisé, ce qui a facilité l'octroi de prêts hypothécaires par les banques commerciales.

Cette libéralisation ainsi que la croissance économique des années '80 ont engendré une forte augmentation des prix de la construction et des logements. Ceci a incité les promoteurs à construire des logements de plus en plus petits, à tel point que des standards minimum, supprimés en 1983, ont été réintroduits au début des années '90.

Comme dans de nombreux autres pays, le marché immobilier s'est effondré au début des années '90. Les banques ont essuyé des pertes importantes dans le secteur hypothécaire et elles sont devenues très restrictives en matière de crédit. La Banque du logement a tenté de compenser cette raréfaction des ressources disponibles pour la construction. En 1992 et 1993, la quasi totalité des logements construits ont été financés par la Banque du logement. Depuis, l'amélioration de la situation économique a incité les banques commerciales à financer à nouveau la construction de

logements. Il est toutefois prévu que la Banque du logement conserve un rôle prédominant dans ce secteur.

La baisse des prix des logements et l'augmentation du chômage au début des années '90 ont mis de nombreux ménages en difficultés financières, celles-ci se répercutant notamment sur les coopératives. Ces dernières ont obtenu des aides financières de l'Etat, notamment l'annulation de certaines dettes contractées dans le cadre de projets de rénovation.

En 1991, le parlement a adopté une résolution visant à réintégrer les handicapés mentaux dans leur municipalité d'origine en leur offrant des logements appropriés. Depuis lors, le nombre d'handicapés logés en institution est passé de 5'000 à 1'300.

Depuis le début des années '90, la Banque du logement accorde des contributions spéciales pour la construction de logements "pour la vie" (pouvant en particulier être utilisés par des personnes âgées en chaise roulante).

En 1992, les aides directes au logement représentaient 0.4% du PIB et les aides indirectes 3.7%. Ces dernières ont été fortement limitées (baisse d'un tiers en deux ans), alors que les premières ont été sensiblement augmentées (augmentation de 50% en deux ans).

Ces dernières années, le rôle des municipalités dans l'octroi de prêts et de subventions par la Banque du logement s'est accru.

En 1996, les subventions destinées à réduire la charge d'intérêt sur les prêts accordés par la Banque du logement ont été supprimés, en vue d'accroître les contributions dirigées sur ceux qui en ont le plus besoin (nouveaux ménages, handicapés, …), sur la construction écologique et de bonne qualité ainsi que sur la rénovation. Les fonds disponibles pour la construction de nouveaux logements ont été réduits afin d'accroître les prêts et les contributions pour la rénovation.

Pour les responsables norvégiens de la politique du logement[6], les challenges futurs sont les suivants:

- favoriser l'accession des groupes défavorisés à un logement (jeunes, réfugiés, …), ce qui implique notamment l'élargissement de l'offre de logements locatifs;
- améliorer les conditions de logement en favorisant la rénovation urbaine (avec une participation accrue des habitants) et la rénovation des zones résidentielles construites dans l'entre deux guerres et durant les

6 Norwegian Ministry of Local Government and Labour (1996).

30 glorieuses, en réduisant le trafic automobile, en améliorant l'isolation thermique des bâtiments, etc.;
- adapter les logements aux besoins des personnes âgées ou handicapées, avec l'objectif d'en loger un minimum dans des institutions spécialisées, en développant notamment le système d'aide à domicile;
- favoriser le logement économe en ressources et limitant les atteintes à l'environnement: réduire la consommation d'énergie en construisant des immeubles à plusieurs logements plutôt que des maisons individuelles et en améliorant l'isolation des logements anciens; densifier les villes pour freiner la dispersion de l'habitat

G.3. L'aide aux constructeurs d'utilité publique

Les coopératives bénéficient de peu d'aides spécifiques. La mise à disposition de terrains par les municipalités, le financement par la Banque du logement, l'adoption de lois régissant le secteur coopératif et une étroite collaboration avec les municipalités ont suffit pour que les coopératives se développent fortement.

Synthèse des aides spécifiques que peuvent obtenir les coopératives:

- prêts spécifiques de la Banque du logement pour la rénovation et la construction d’habitat dense;
- annulations de dettes de coopératives en difficulté financière (durant les années '90);
- contributions pour des projets pilotes, des travaux de recherche, d'évaluation ou d'information au niveau de la qualité et de la gestion des logements, de l'environnement et de la rénovation;
- subventions personnalisées pour les locataires à bas revenu.

Annexe H. Pays-Bas

H.1. Introduction à la politique du logement aux Pays-Bas

La politique néerlandaise du logement a eu pour but principal, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, de faire face à la pénurie chronique de logement dont a souffert le pays. Contrairement à d'autres pays similaires, les Pays-Bas ont en effet eu beaucoup de peine à rattraper progressivement le retard accumulé, malgré un rythme de construction élevé.

Depuis 1945, les secteurs du logement à usage propre et du logement social ont nettement progressé, alors que le secteur locatif privé a perdu de son importance. Entre 1947 et 1993, la proportion de logements occupés par leur propriétaire est ainsi passé de 28 à 46% du parc total. Dans le même temps, la part du logement locatif social a également progressé, passant de 12 à 40%, alors que la proportion de logements locatifs privés a régressé de 60 à 13% (8% détenus par des personnes et 5% par des institutions, les propriétés des corporations de logement à but non lucratif étant comptabilisées dans le secteur social) (Boelhouwer et al. 1996:84-86).

Au sortir de la guerre, la politique néerlandaise du logement a tout d'abord consisté essentiellement en subventions accordées tant au secteur du logement locatif social qu'à celui du logement locatif privé, ainsi qu'en prescriptions relatives aux loyers. Les subsides étaient très importants. S'y ajoutaient également des mesures touchant la qualité des logements et la répartition de ceux-ci.

De grands projets de construction d'habitations simples et bon marché ont été mis en place afin de construire un grand nombre de logements avec un budget limité. A l'époque, on considérait que le secteur locatif social serait plus à même que le secteur privé de planifier, de faire construire et de gérer ce nombre élevé de bâtiments, et que le contrôle exercé par le gouvernement serait plus aisé si ces tâches étaient confiées au secteur social (Boelhouwer et al. 1996:94).

Durant les années 1960, le gouvernement a commencé à subventionner généreusement le logement. Il a également pris des mesures pour éviter la monotonie des constructions, notamment en introduisant des standards de qualité pour les constructeurs désirant obtenir des subventions dans le domaine du logement locatif privé ou social. Dans le même temps, le gouvernement visait aussi une libéralisation du marché du logement. Même si le rôle de l'Etat sur le marché du logement - et en particulier sur le marché de la construction de logements - n'a pas vraiment diminué, le gouvernement s'est efforcé de concentrer ses aides sur les couches sociales disposant des revenus les plus bas, tout en maintenant un rythme de construction élevé.

Au début des années 1970, une forte croissance économique a permis aux constructeurs néerlandais d'adapter leurs standards de qualité à des objectifs à long terme. La situation conjoncturelle a en outre contribué à une forte croissance du logement à usage propre.

Le système choisi alors pour le logement locatif comprenait à la fois des allocations-logement pour les locataires et des subventions versées aux propriétaires afin d'abaisser les loyers. Les subventions à la propriété devaient rendre les logements du secteur locatif social abordable pour les ménages disposant d'un revenu moyen. Le nouveau système de subvention égalisait pour une période de cinquante ans les recettes provenant des loyers et des subventions et les coûts opérationnels et financiers (Boelhouwer et al. 1996:94/95).

La protection des locataires est très développée aux Pays-Bas. Les propriétaires ne peuvent donner leur congé aux locataires que sous certaines conditions. Les contrats de bail temporaires sont rares. En outre, les loyers de la plupart des locataires sont soumis à des règles précises, de même que les éventuelles hausses de loyer.

Le contrôle des loyers ne fait pratiquement pas de différence entre le secteur social et le secteur privé. Les deux types de propriétaires sont soumis à la même législation. Depuis l'introduction de la loi correspondante en 1979, les loyers ne peuvent être augmentés qu'une fois par an-

née. Cette augmentation ne peut dépasser un pourcentage défini par le gouvernement après consultation des associations faîtières de locataires et de propriétaires. En 1997, la limite fixée par le gouvernement était de 6,5%, alors que le taux d'inflation annuel était légèrement inférieur à 2%. Un système de points a également été élaboré. Il s'agit en fait d'une méthode de notation de la qualité d'une habitation. Pour un nombre de points donné, les loyers ne peuvent dépasser un seuil maximal (VROM [Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement] 1997:32).

Parallèlement, le gouvernement a encouragé l'accession à la propriété. Ainsi, l'intégralité des intérêts payés sur les emprunts contractés pour acquérir un logement peut être déduite de l'impôt sur le revenu. Le revenu imposable est majoré d'une valeur locative lorsque le logement est occupé par son propriétaire, mais dans la pratique cette valeur locative se situe en dessous de 30% du loyer du marché. En outre, une subvention de transition a été introduite pour faciliter le rachat de logements par les locataires qui les occupent (VROM 1997:12).

En 1988, le gouvernement affirmait que l'on ne pouvait plus parler de "grave pénurie de logements" aux Pays-Bas, mais tout au plus de pénurie "statistique". Si le manque de logement était encore sensible dans les grandes villes, il n'en allait pas de même dans le reste du pays, puisque certaines régions étaient confrontées à un problème de logements vacants. Entre 1945 et 1988, le nombre d'habitations est en effet passé de 2 à 5,6 millions (VROM 1988:3).

L'optimisme du gouvernement néerlandais a toutefois été contredit dès le début des années 1990, en raison d'une hausse inattendue de l'immigration. Rien qu'en 1993, le nombre d'immigrants a été d'environ 120 000, dont 35 000 requérants d'asile, le bilan migratoire s'établissant à 45'000 personnes,. Cette évolution a poussé certains milieux à demander au gouvernement national d'intervenir de manière plus déterminée en matière de politique du logement, afin de faire face à cette nouvelle pénurie (Boelhouwer et al. 1996:85). Après 1994, le solde migratoire a toutefois retrouvé les niveaux prévalant durant les années 1980.

H.2. Evolution récente de la politique du logement

Le Parlement néerlandais a adopté en 1990 un document intitulé "La politique du logement dans les années 90: de construire à habiter". Rédigé

par le ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM), ce texte proposait une réorientation importante de la politique du logement aux Pays-Bas, notamment parce qu'il était alors clair que la pénurie de logement était en train de se transformer. D'un point de vue quantitatif, les besoins semblaient raisonnablement couverts. Toutefois, dans diverses régions du pays, la qualité de l'offre posait problème, et les occupants de nombreux logements se montraient insatisfaits. Ils cherchaient des habitations mieux équipées ou plus spacieuses, et avaient une idée claire de ce qu'ils souhaitaient. Le gouvernement a donc estimé que son rôle changeait également, puisque, selon lui, un gouvernement central fort n'était pas très efficace pour faire correspondre l'offre de logement aux souhaits qualitatifs des occupants. Le marché était plus à même de répondre à ces vœux. Pour les nouvelles habitations, cette manière de concevoir la politique du logement s'est traduite essentiellement par une baisse des subventions et, dans le secteur entièrement privé, par la construction de logements plus chers (VROM 1997:6).

La réorientation de la politique du logement avait également des motifs d'économie. Vers la fin des années 1980, les engagements contractés par le passé pesaient en effet lourdement sur le budget alloué à la politique du logement. Ces engagements prenaient essentiellement la forme de subsides annuels à long terme, tant pour le logement locatif que pour celui à usage propre. Dans le secteur du logement social d'utilité publique construit après 1975, certaines subventions promises s'étendaient même sur plus de 50 ans. Le budget de la politique du logement était ainsi en grande partie bloqué par des engagements antérieurs. En 1988, par exemple, 40% seulement de ce budget était disponible pour réduire les loyers, pour financer des programmes de rénovation urbaine et d'urbanisation ou pour subventionner la construction et l'amélioration de logements (Boelhouwer et al. 1996:91). Le coût de la politique du logement semblait en outre excessif à une époque ou d'importants sacrifices étaient consentis dans différents secteurs afin de permettre aux Pays-Bas de satisfaire aux critères de Maastricht sur la monnaie unique européenne (Hooimeijer et van Weesep 1997).

D'autre part, l'octroi de subventions à des programmes de construction à large échelle ne se justifiait plus, puisque le stock disponible suffisait à loger les groupes-cibles définis par le gouvernement. L'accent a en revanche été mis sur la coopération au niveau local entre les autorités, les corporations de logement et les acteurs du marché, afin de définir des politiques du logement adaptées aux conditions locales. La "décentralisation" et la "libéralisation" sont dès lors devenus les deux nouveaux axes direc-

teurs de la politique néerlandaise du logement. La libéralisation a donné aux corporations de logement la marge de manœuvre nécessaire pour agir de la même manière que des entreprises privées (cf. 14.3).

La décentralisation a quant à elle augmenté les pouvoirs et les responsabilités des autorités locales. On estimait en effet que ces dernières étaient plus aptes que l'Etat central à suivre l'évolution du marché du logement à l'échelle de la province ou de la municipalité, et on leur a généralement confié les tâches d'exécution. Le fonds pour la rénovation urbaine (cf. ci-dessous) va d'ailleurs progressivement englober toutes les fonds attribués par l'Etat central aux municipalités pour la politique du logement. Le gouvernement central garde pour sa part la responsabilité globale de la politique du logement, ce qui répond en fait à une disposition constitutionnelle. Ses tâches relèvent toutefois avant tout du domaine de la coordination, de la consultation, du contrôle des résultats ou encore de la recherche. L'Etat central continue en outre de fournir le travail de base nécessaire pour offrir un toit aux représentants des groupes désavantagés sur le marché du logement: les personnes à bas revenu, les personnes âgées et les infirmes. La gamme d'instruments utilisés à cet effet inclut des subsides à la pierre, une politique des loyers et des allocations-loyer. Ces dernières sont d'ailleurs devenues l'instrument clé de la politique du logement aux Pays-Bas, et forment le poste principal du budget annuel consacré au logement (2,55 milliards de florins en 1997, et 3,02 milliards en l'an 2000 selon les projections du VROM[7]). De manière générale, les objectifs de cette politique portent actuellement moins sur l'ensemble de la population, comme au sortir de la guerre, que sur certains groupes auxquels le marché n'offre pas de solutions abordables (VROM 1997:6/7).

La "dérégulation" constitue le troisième axe de la nouvelle politique néerlandaise. De nombreuses régulations relatives au logement ont en effet été simplifiées, et notamment celles relatives aux loyers, aux aides à la pierre, aux activités des corporations de logement ou à la construction. Dans ce dernier domaine, les exigences minimales ont été uniformisées pour les habitations existantes ou en construction de tout le pays. En outre, ces exigences sont maintenant formulées, dans la mesure du possible, sous la forme d'exigences de performance, qui mettent en rapport des descriptions fonctionnelles et des limites de prix (VROM 1997:13).

---

7 Cette prévision trouve son origine dans le fait que les loyers augmentent plus rapidement que l'inflation depuis quelques années en raison notamment de la dérégulation du marché locatif et de la réduction des aides à la pierre.

Durant les années 1990, le gouvernement a opéré une transition presque totale de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne. Les aides à la pierre, destinées notamment à couvrir les frais d'exploitation, ne dépendaient pas du revenu des occupants du logement ainsi subventionné. Le gouvernement leur voyait trois inconvénients:

- Elles forçaient l'Etat à s'engager lourdement d'un point de vue financier.
- Elles n'incitaient pas suffisamment les propriétaires à mener une politique des loyers indépendante et efficace.
- Elles profitaient à des personnes qui, en raison de leur revenu relativement élevé, n'en avaient pas besoin.

Le document officiel sur le logement dans les années 1990 prévoyait donc des subventions attribuées de manière plus ciblée et des loyers reflétant davantage le coût des logements. A cet effet, les aides à la pierre ont été fortement réduites aux Pays-Bas, ce qui a provoqué une hausse considérable des loyers au début des années 1990. La part du revenu des Néerlandais consacrée au loyer a donc également passablement progressé durant cette période, de même que les aides à la personne (VROM 1997:34).

Les subventions d'exploitation pour les nouveaux logements sociaux ont été remplacées par un régime de primes annuelles fixes accordées pour une durée variable en fonction des fluctuations des taux d'intérêt. Ces primes ont été conditionnées à un conventionnement des logements en terme de loyer maximum et de normes de qualité (Ghékiere 1991:263).

Parallèlement, les rabais fiscaux accordés aux propriétaires-occupants ont été réduits. Pour ce faire, la valeur locative, calculée sur la base d'un pourcentage de la valeur du logement, a été réévaluée à la hausse au début des années 1990 (de 1.3% de la valeur du logement à 1.8%, Ghékiere 1991:251).

Par ailleurs, les compétences dans le domaine de la rénovation ont été décentralisées. Le gouvernement central estime les besoins des municipalités, mais ces dernières fixent elles-mêmes leurs priorités. En 1985, les différents subsides à la rénovation des zones d'habitation datant d'avant 1945 ont été intégrés dans un Fonds pour la rénovation urbaine, que l'Etat central alimente à raison d'environ un milliard de florins par année. Ce montant va aller en diminuant (700 millions pour 1998). Les municipalités sont libres de choisir le type d'aide ainsi que leurs destinaires (par exemple prêts sans intérêt pour l'acquisition et la rénovation de logements en propriété, primes à l'investissement dans la rénovation de logements locatifs). Ce fonds devrait être élargi prochainement à toutes les subventions octroyées par le gouvernement central aux autorités locales.

Dans le domaine du contrôle des loyers, des changements significatifs devraient intervenir en 1998. La législation en question doit en effet être mise à jour et simplifiée, de manière à être facilement compréhensible pour toutes les parties concernées. Trois modifications principales sont prévues:

- Les règlements seront simplifiés. En cas de désaccord sur un loyer, les commissions de contrôle des loyers pourront davantage prendre en compte les conditions locales plutôt que de se contenter d'appliquer des critères définis au niveau national.
- La position des locataires face aux propriétaires sera renforcée lorsque les travaux d'entretien normaux d'un logement ne sont pas effectués à temps.
- Le système à point va être révisé. Afin de ne plus entrer dans autant de détail tout en prenant davantage en considération les préférences des locataires, l'évaluation des logements sera basée sur leur valeur sur le marché. En fonction du résultat obtenu, tout le système pourrait à l'avenir fonctionner à partir de cette valeur sur le marché.

H.3. Utilité publique dans le domaine du logement

Les corporations de logement (associations ou fondations) jouent un rôle central dans l'organisation du marché du logement néerlandais. Au nombre d'environ 800, elles possédaient 2,4 millions d'habitations locatives en 1996, soit plus des trois quarts de l'ensemble du secteur locatif. La loi sur le logement leur reconnaît un statut de "propriétaires sociaux". Leurs activités sont en principe limitées au domaine du logement, et leurs bénéfices ne peuvent être réinvestis que dans des domaines qui profitent au logement. Il s'agit donc en fait d'associations privées qui remplissent des tâches d'utilité publique. Pour cette raison, elles bénéficient notamment d'avantages fiscaux.

Depuis les années 1950, les corporations ont produit des logements à une cadence élevée, ce qui explique que le stock de logement de ce secteur est relativement récent, en moyenne. Dans la plupart des cas, les habitations des corporations de logement sont bien entretenues, et leur niveau d'équipement est relativement élevé. Les locataires de ce secteur proviennent de couches sociales diverses. En moyenne, leur revenu est supérieur à celui des locataires des logements locatifs privés construits avant 1945 (Boelhouwer et al. 1996:88).

Au cours de ce siècle, les corporations de logement sont devenues le principal partenaire du gouvernement dans la mise en œuvre de la politique du logement. L'Etat leur prêtait les fonds nécessaires à la construction des habitations, et leur accordait des subventions pour équilibrer leur budget d'exploitation. Les risques financiers courus par les corporations étaient ainsi minimes, mais leur marge de manœuvre s'en trouvait également réduite (VROM 1997:10).

Depuis la fin des années 1980, les liens qui unissaient les corporations de logement au gouvernement ont été peu à peu détendus. Les corporations sont ainsi devenues indépendantes et ont été contraintes de travailler de manière plus conforme à l'économie de marché. Elles sont désormais responsables des résultats qu'elles obtiennent, notamment sur le plan financier, et le gouvernement ne s'occupe plus guère de savoir comment ces résultats ont été obtenus.

Parallèlement, les liens financiers entre les corporations et le gouvernement ont également été relâchés. L'Etat a commencé par cesser d'accorder de nouveaux prêts aux corporations. Par la suite, les subventions octroyées pour les frais d'exploitation ont été standardisées, puis réduites. Les corporations de logement ont répercuté ces diminutions de recettes sur les loyers en augmentant chaque année les loyers dans des proportions dépassant d'au moins un point le taux d'inflation, et cela durant plusieurs années.

Les liens financiers qui unissaient les corporations au gouvernement ont finalement été complètement supprimés. Afin de laisser une ardoise propre à ce moment-là, on a procédé à une opération financière unique (opération de "brutering") tenant compte à la fois des dettes et des créances des corporations envers l'Etat central. Depuis la fin des années 1970, il n'avait en effet pas été demandé aux corporations générant un bénéfice de rembourser les subventions accordées par le gouvernement. Ces dettes ont alors été effacées par le gouvernement, pour compenser la suppression des subventions encore dues aux corporations (VROM 1997:13).

La situation financière des corporations de logement néerlandaise est généralement bonne, selon le VROM, même si une vingtaine d'entre elles semblent devoir faire face à des difficultés. Selon un modèle de prévision datant de 1996, les corporations devraient pouvoir assumer elles-mêmes les investissements nécessaires dans leur secteur (entretien et amélioration, surtout) jusqu'en 2010, même si les loyers ne progressent que modérément à l'avenir. Il serait donc imaginable de créer un fonds qui générerait les moyens financiers nécessaires aux investissements essentiels nécessaires après cette date. La situation se compliquera toutefois si les

taux d'inflation et d'intérêts dépassent les prévisions utilisées dans le modèle (VROM 1997:14).

Si les corporations de logements ne doivent plus compter que sur elles-mêmes pour financer leurs investissements, cela ne signifie pas pour autant qu'elles sont libres de se comporter comme n'importe quelle société privée. Comme leur capital est essentiellement constitué de fonds publics, le gouvernement central s'est réservé le droit de leur attribuer un rôle social bien précis. Les corporations sont donc considérées comme des "entrepreneurs sociaux" et leurs activités sont encore limitées et soumises à certaines contraintes. Selon l'arrêté sur la gestion du secteur locatif subventionné, les corporations de logement ne peuvent entreprendre que des activités qui vont dans l'intérêt du logement. On exige en outre d'elles qu'elles rendent compte de ces activités. A cet effet, l'arrêté définit cinq domaines distincts:

- Fournir un logement aux personnes qui ne sont pas capables de s'en procurer un elles-mêmes (il s'agit notamment des personnes à bas revenu et de groupes spécifiques: réfugiés, invalides etc.).
- Surveiller la qualité des habitations lors de travaux de construction, d'amélioration ou d'entretien.
- Impliquer les locataires dans la gestion et la politique.
- Poursuivre une politique financière permettant d'assurer la continuité de l'institution et contribuant à long terme à la santé financière de tout le secteur locatif social.
- Promouvoir la qualité de vie dans les communautés et les quartiers.

Comme auparavant, les éventuels bénéfices doivent être réinvestis dans le domaine du logement, par exemple en accordant des prêts à des corporations moins solides financièrement. Les corporations ne doivent en outre pas courir de risques financiers inutiles, et il ne leur est pas permis, par exemple, de se concentrer sur la construction de logements de haut standard destinés à la vente. Leur participation dans d'autres sociétés est également soumise à certaines conditions.

Chaque corporation doit fournir une fois par an un aperçu des activités prévues pour l'année suivante. Ces lignes directrices servent ensuite de base pour "l'accord de performance" passé entre la corporation et la (les) commune(s) concernée(s) (VROM 1997:14-15).

Pour assurer le financement des corporations de logement, deux fonds ont été mis sur pied. Le premier a vu le jour lorsque le gouvernement a cessé de garantir les emprunts des corporations. Créé en 1984 par le gouvernement central et par les corporations concernées, le Fonds de garantie pour

le logement social (WSW) a tout d'abord été alimenté par l'Etat (à sa création et lors de la rupture des attaches financières liant les corporations au gouvernement). Certaines corporations ont également apporté leur contribution. Le fonds garantit actuellement la plus grande part des prêts accordés aux corporations de logement. Il dispose d'un statut de droit privé, bien que l'Etat garde un certain contrôle de ses activités. Le gouvernement et les communes fonctionnent comme filet de sécurité, au cas où le fonds se révélerait incapable d'assumer ses engagements.

Le deuxième fonds, le Fonds central pour le logement, est alimenté par les corporations elles-mêmes. Il est avant tout destiné à financer la restructuration des corporations qui font face à des difficultés financières, notamment en leur offrant un soutien financier. A la fin 1996, ce fonds contenait environ 225 millions de florins.

Les corporations de logement sont soumises à un contrôle de leur "rendement social". Ce contrôle s'effectue tout d'abord à l'intérieur de l'organisation, à travers un organe distinct de l'organe directeur. La supervision externe a quant à elle été en grande partie confiée aux communes lorsque les corporations sont devenues indépendantes. Cette solution s'est pourtant révélée peu efficace, parce que les communes étaient trop concernées elles-mêmes pour pouvoir mener à bien cette tâche de manière neutre, et parce qu'elles manquaient souvent du recul nécessaire pour contrôler les résultats de corporations dont les activités dépassaient largement les frontières municipales. Depuis le 1er janvier 1998, les autorités centrales vérifient les performances sociales des corporations et la légalité de leurs activités. Leur situation financière est quant à elle contrôlée par le Fonds central pour le logement.

La situation nouvelle dans laquelle se sont retrouvées les corporations de logement une fois indépendantes les a incitées à se restructurer. Un important mouvement de concentration s'est produit. Entre 1994 et 1997, le nombre de bailleurs sociaux est passé de 993 à 812. De nombreuses agences communales de logement social ont notamment été reprises par des corporations. En 1996, un total de 40 bailleurs sociaux ont fusionné pour donner naissance à 19 nouvelles corporations. La taille moyenne des corporations est de 3000 logements. Certains auteurs estiment que le nombre de corporations devrait se stabiliser autour des 500 unités. Ce processus de concentration semble concerner en premier lieu les gros opérateurs (Ghékiere 1997). Le nombre de logements sociaux vendus à leurs occupants a également fortement progressé depuis quelques années.

La structure du secteur du logement social a donc connu des mutations très importantes ces dernières années. Il est encore trop tôt pour savoir

dans quelle mesure cette nouvelle manière de faire permettra d'assurer les fonctions sociales des corporations de logement, et notamment de fournir un logement aux représentants des couches de revenu les plus basses. Certains milieux craignent désormais que les corporations en arrivent progressivement à se comporter comme des propriétaires commerciaux, alors que leur situation sur le marché du logement est avant tout le fruit du soutien accordé pendant des années par les collectivités publiques (Boelhouwer et al. 1996:98).

Annexe I. Royaume-Uni

I.1. Overview

Housing Market

Great Britain is different from many other European countries in that the local authorities provide most rental housing. Elsewhere, we find that either the national government or the private sector meets this task. In Britain, owner-occupation is the most popular tenure status and is also encouraged quite strongly by the government. A final supplier of housing is the housing association[8], a semi-private organisation that invests in and manages rental housing.

Tableau 14. Housing tenure in Great Britain

	Owner occupied	Housing associations	Local authority	Private rental
1961	42,3%	---	25,8%	31,9%
1971	50,6%	---	30,6%	18,9%
1981	56,6%	2,2%	30,3%	10,9%
1991	66,0%	3,2%	21,2%	9,6%
1994	66,9%	4,0%	19,5%	9,7%

Taken from Balchin 1996:212

8 There is more about housing associations in our chapter on "les utilités publiques"

From the above table, the expansion of owner-occupation and the reduction of the rental housing sector are evident. Within the rental sector, we see the steadily increasing presence of the housing associations since their inception, an increase of the proportion of local authority housing and a rapid decrease of private rental housing until 1981. From 1981 onwards, the period of interest to us, local authority housing has declined primarily due to deregulation. However, the slack was picked up the housing authorities. Rental housing only made a very small comeback.

I.2. Recent changes in housing policy

General trends in British housing policy have been have been a greater reliance on the market and increasing centralisation. We can identify three specific goals of recent housing policy: the promotion of individual housing ownership, the deregulation of private rental housing and a shift from bricks and mortar subsidies[9] to means tested forms of assistance with housing costs. (Malpass 1996:459). The 1980s were an important period for housing policy. Policies directed at promoting ownership and deregulating public rental housing were strengthened significantly. A popular thesis is that it is the election of a radically conservative government in 1979 lead to the redesign of housing policy. However, Kleinman (1996) emphasises that this is a simplistic explanation and that there are many factors, which have lead to a housing policy that has the separate and sometimes contradictory goal of encouraging homeownership on the one hand and co-ordinating public housing on the other (Kleinman 1996:18).

Recent innovations in British policy can be narrowed down to a few important legal changes, all of which occurred from the late 1980s to the early 1990s. First, in terms of deregulation of public housing in Britain, the *Housing Act of 1988* and the *Local Government and Housing Act of 1989* are critical events. Second, concerning the rental sector, the *Business Expansion Scheme (BES)* of 1988 has been applied to the housing sector to encourage investment in rental housing. To organise our discussion of recent changes in housing policy, we divide it up by policy type. Starting with owner-occupied housing, continuing with private rental housing and ending with social housing. In the section, we present discussions on both public and non-profit organisations. Our treatment of the role of non-profit organisations continues in the chapter on *les utilités publiques*.

9 By a "bricks and mortar" subsidy, we mean a subsidy of construction costs.

Homeownership

As mentioned, there is a very deliberate policy in Great Britain of supporting home ownership. However, the high rate of owner-occupation (approximately two-thirds) cannot be attributed solely to policy. There are possibly many reasons for home ownership being the preferred tenure status in Great Britain (see Kleinman 1996:28-29 for a discussion). In fact, there has been a debate among housing specialists in Britain as to whether the increase in home ownership during the 1980s was caused by favourable policies towards homeownership or by economic and demographic trends. Other factors explaining the increase in home ownership in Britain are the rise in real income during the 1980s, an increase in the formation of families, deregulation of the mortgage market and the lack of alternatives in the rental market. It is believed that the real estate boom in Britain was driven by these demand-side elements.

As in most nations, homeownership policy in Britain takes the form of income tax incentives. The origin of the British homeownership policy dates back to 1963 when the tax on imputed rents was eliminated but tax relief on mortgage interest payments was kept. Understanding the evolution of this policy during the 1980s and 1990s can be somewhat difficult, as there appears to be a difference between government rhetoric and actual policy decisions. First, support for ownership has become a bipartisan issue. The left-leaning Labour party is ambivalent towards encouraging homeownership but clearly favours increased support for the rental sector. However, neither party has been willing to propose major reforms. Second, the White papers on housing policy of 1987 and 1995 affirm the promotion of the expansion of the owner-occupied sector as the primary objective of national policy. Despite the official support, the Department of Treasury views the income tax subsidy as a drain on its finances. As a result of this pressure, there was a gradual reduction of tax incentives to homeownership during the late 1980s and early 1990s. The second major change in homeownership policy was giving tenants of social housing the right to buy their apartment. This change is more dramatic and purposeful than the first and is perhaps a better reflection of the intentions of the conservative government.

The current tax relief program in Britain is referred to as *MIRAS* for "mortgage interest relief at source". There are at least two general trends in fiscal policies that have lead to a reduction in the tax benefits to owner occupation. First, in the spirit of supply-side economics, income tax rates were reduced during the 1980s. Since MIRAS was based on the income tax rate, the tax benefits to homeowners fell with the tax rate. A second and related movement was the effort to close tax loopholes in an effort to balance the

budget. For example, in 1988 tax relief on home improvement loans was terminated. Also in 1988, tax relief on mortgage loans was limited to one claim per property. Previously, joint owners could each file for tax exemptions. Limitations were also imposed on assistance for re-investment in housing by homeowners. After the 1989 Act, renovation grants were means-tested (Balchin 1996:215).

It became clear that the government had an aversion to subsidising owner-occupation when, in 1983, a nominal ceiling of £30'000 was set on the size of the mortgage loan that would receive tax relief. Although housing prices had doubled by the end of the decade (Kleinman 1996:30), the nominal ceiling was never increased. More explicit attacks against tax relief to homeowners began in the 1990s as part of restrictionary fiscal policy. First in 1991, tax relief was limited to a standard tax rate instead of an individual's marginal tax rate to reduce the relief given to those with higher revenues. The second attack against tax relief followed in the mid-1990s with a reduction of the ceiling on the MIRAS rate from 25% to 20% in 1994 and again in 1995 to 15% (Kleinman 1996:31). Finally, in the budget of 1994, income support to assist low-income families with mortgage interest payments was abolished. The desired effect of this policy change was to discourage a family expecting a loss of income to purchase a home. New borrowers were expected to take out private insurance to cover the risks of unemployment (Kleinman 1996:34). Although the cancellation of this income support works against the policy goal of promoting homeownership, it is consistent with the laissez-faire ideology of the conservative government. Another reflection of a free-market philosophy of the conservative government was the lack of response to the real estate crisis if the early 1990s. A downturn in the real estate market caused a financial crisis for those households that had bought a home during the boom. Approximately one million households were in a situation of negative equity in the early 1990s. Yet, there was no substantial aid programs extended to households in arrears. That it is not to say that there were no policies of support. A mortgage rescue package was introduced as well as a housing market package one year later. The mortgage rescue package involved the purchase of the homes of those in default by housing associations. The owner could continue to live in the property as a renter. In practice, there were very few properties rescued. The purpose of the housing market package, introduced one year later, was to give the opportunity to housing associations to buy owner-occupied dwellings. It appears that most of what was bought was newly built and vacant housing from developers in default as opposed to from households in default (Kleinman 1996:33).

As already mentioned, the other major thrust in housing policy was deregulation, especially of the social sector. This began with the introduction of the right to buy for tenants of council housing[10] in 1980. Tenants bought approximately 1,5 million homes in the fifteen years that succeeded the initiation of the right to buy (Kleinman 1996:30). The White paper of 1995 includes a proposal that a right to buy should also be extended to tenants of housing associations.

Private rental housing

A common normative statement about private rental housing in Great Britain is that there is not enough of it. One of the government's stated policy goals during the 1980s was to provide incentives to housing associations and private landlords to invest in the rental sector. Among the recent policy changes aimed at encouraging the expansion of private renting are the *1988 Housing Act* as well as the *Business Expansion Scheme (BES)* also of 1988. The *1988 Housing Act* deregulated rents on newly constructed dwellings, allowing landlords to charge market rents. The intention was that construction of rental housing would respond positively to the increase in the market value resulting from deregulation. The *Business Expansion Scheme* was part of a more general fiscal policy directed towards encouraging investment in all sectors of the economy. However, private landlords benefited. There are mixed views concerning the effects of the *BES* on housing investment. Crook and Kemp (1991) state that the *BES* has had some positive effects on investment in the rental housing, while other housing experts of the opinion that these fiscal incentives have had little effect (see Whitehead et al, 1994).

Renters of private housing receive assistance in the form of housing allowances from the Housing Benefit scheme. These are an important part form of income support and are made available by the Department of Social Security. Examining the governmental expenditures, it is evident that there has been a increase in housing benefits during the period 1950-1995 (Bramley 1997:388). According to Bramley (1997), this can be explained partly by the shift away from production subsidies to consumprtion subsidies, particularly means-tested ones such as the Housing Benefit scheme.

Non-profit and social housing

During the 1980s, there have been a variety of radical changes in the way the social housing sector operates. Traditionally, social housing was built

10 "Council housing" is the housing owned by local government authorities,

and operated by municipal governments. Dissatisfaction with this system by the Conservative government lead to major reforms starting with the *1980 Housing Act* and continuing with the *1988 Housing Act* and the *1989 Local Government and Housing Act*. The national policy goal was that the government act as a housing "enabler" and not as a "provider" (Oxley:34), that is, that governments facilitate the functioning of the housing market and do not replace it. As already mentioned, the stock of housing under government management was drastically reduced during the 1980s whereas during this same period, housing associations increased their share of the housing stock and became an important supplier of non-profit housing. One indicator of the declining support for council housing is that since 1980, there has been a steady decrease in the contribution by the national government to muncipalities' Housing Revenue Accounts (HRA), which are used to finance operating and maintenance expenses. As a consequence, rents have been increased tp meet this gap.

The first major change in social housing policy came in 1980 with the introduction of the right to buy for tenants of council housing giving them the right to purchase their own housing. Combined with the acts of 1988 and 1989, this has brought about a decrease in the stock of local authority housing. Construction of local authority housing declined from 80'100 in 1979 to 13'700 in 1989 (Kleinman 1996:34). One should note that the decrease in investment in council housing is not as drastic as implied by the construction data because during the 1980s there was also an emphasis on the renovation of existing housing. Most of the gap left by local authority housing was met by the housing associations (Oxley 1997:38).

The second major change came with the *1988 Housing Act*, which established provisions for transferring the existing stock of council housing to new landlords. Landlords were allowed to bid for individual units subject to the approval of tenants by ballot. This policy is referred to as "tenants' choice". Another initiative of the 1988 Act was establishing *Housing Action Trusts*. The *HAT*s were meant to take over local authority housing, renovate it, and turn it over to a private or semi-private form of management. The *HAT*s were to have authority over locally elected governments in order to accomplish this task. However, this initiative was met with much success. Only 1'000 dwellings were converted to private property before the tenants' choice scheme was abandoned in 1995 (Malpass 1996:465). All of the *HAT*s that were created have since been abandoned because of conflicts with tenants and local governments. There is now a second generation of *HAT*s that have a very different character than the original ones, involving

a high degree of participation with residents and local authorities (Kleinman 1996:37).

Despite the failure of privatization efforts set out by the 1988 Act, the late 1980s witnessed a large-scale transfer of housing from local authorities to housing associations. This process, referred to as *LSVT* for "large-scale voluntary transfer", is not a part of the 1988 Housing Act but is allowed by previous legislation. Interestingly enough, the *LSVT* was not intended by the central government but was the will of the local authorities . A *LSVT* involves the voluntary transfer of council housing to a new landlord, normally housing associations. By June 1995, 185'000 homes had been transferred to housing associations by *LSVT*. This represents approximately one-fifth of the current housing association stock (Kleinman 1996:37), which is nearly as much as housing that was added to the stock through construction during this period (Oxley 1997:41). The *LSVT*s posed some problems to the national government, as the housing owned by housing associations was not taxable. To make up for the loss of revenue, a 20% tax was introduced in 1993 to be paid by the municipality on the difference between the purchase price of the council housing and existing debt at the time of transfer (Kleinman 1996:38). In addition, no more than 5'000 units could be transferred to any one landlord.

Kleinman (1993) identifies a number of reasons why local governments found the transfers beneficial. First, the sale of council homes to a housing association raises revenue that can be used to pay debts incurred in the construction of the housing. A common practice was to return the surplus to the housing association to renovate the housing. Second, the transfer of the stock to the housing association is a strategy by the local government to counter the erosion of the rental housing stock as a result of the right to buy. Tenants do not have the right to buy a dwelling owned by a housing association. Those tenants who were present before the housing was transferred to the housing association do not lose this option but new arrivals are denied the possibility. Third, the new landlord is allowed to determine his own rent policy while the Department of the Environment regulates council housing. Fourth, conversion allows the housing officers to work and make policy with much greater flexibility. Thus we see one of the important roles of the housing association is to provide an option for the local government.

Concerning assistance to renters, the Housing Benefit scheme provides the majority of revenue to social landlords. However, this system is regarded as unsustainable because of its rising cost (Bramley 1997:405).

Shared ownership

A form of tenure that has received attention recently in Britain is shared ownership. It was introduced to help people who cannot afford to buy a home outright. Through shared ownership one buys a share of the property and pays a rent on the remainder. It is possible to gradually buy further shares and eventually be the sole owner of the home. The primary significance of this tenure form is that it is being used to give the relatively poor access to the ownership of housing owned by associations. Shared ownership homes may be new or renovated flats or houses. The program receives funding from the Housing Corporation (Liverpool Housing Trust 1998).

Conclusions

Apart from attempting to cut public expenditure on social housing, government housing in the 1980s and early 1990s introduced major programmes of privatisation and deregulation. However, there is little strong evidence that any of these changes have significantly increased the housing conditions of the poorest. Perhaps more emphasis should be placed on the development of an important private and non-profit rental housing sector.

I.3. Policy towards the construction of social housing

Great Britain's non-profit sector consists of housing associations. Compared to other European nations (France and Germany), the non-profit sector is small. Additionally, housing associations themselves are small in Britain as compared to other countries in Europe. The average number of dwellings managed by an association was 287 in 1993, as compared to 2,342 in the Netherlands and 4'755 in France (Oxley 1997:34). However, recent years have witnessed significant growth of the housing association stock. A large part of this growth is the result of the large-scale voluntary transfers of public housing, described in the previous chapter. Thus, the growth of the non-profit sector does not represent an increase in the stock of rental housing but just a change in ownership. Nonetheless, housing associations do engage in the construction of social-rental housing. For this reason, we will examine the role of housing associations in creating and managing the social-rental stock. In the previous section, we summarised the transfer of ownership and management from council housing to housing

associations. In this section, we will address the issues related to the production of new housing: either construction or renovation.

The situation of the "utilité publique"

The origins of the housing association goes back to the charitable housing trust associated with industrial philanthropists. In the beginning of this century, housing associations relied on charitable contributions and loans from local authorities. Most housing associations have the legal status of a charity and receive the income-tax concessions that go along with this status (Oxley, 1997:34).

The *1988 Housing Act* changed the rules under which housing associations operated. First, the associations benefited from the deregulation of the housing rents. Before deregulation, housing officers set rents at a "fair rent". Second, up until the *Housing Act*, associations had been 100% financed by the public sector. After 1988, investment was financed with a mixture of public grants and private loans. The long-term policy goal is reliance on private capital markets to finance social housing. In 1994, two-fifths of the finance for new investment was provided privately (Kleinman 1996:40). In conjunction with these two policy changes at the national level was the spreading popularity of the LSVT at the local level (for more details see the previous chapter).

The role of housing associations relative to other sectors in the construction of housing is described in the table below.

Tableau 15. Housing Completions in the United Kingdom

	1980	1990	1995
Local Authorities	37’394 (23.2%)	8’843 (5.2%)	1’890 (1.1%)
+New Towns	6’792 (4.2%)	720 (0.4%)	127 (0.1%)
+Government Departments	247 (0.2%)	113 (0.1%)	13 (0.0%)
=Total Public Sector	44’433 (28%)	9’676 (5.6%)	2’030 (1.1%)
+Housing Associations	14’911 (9.2%)	19’211 (11.2%)	33’060 (18.7%)
+Private sector	102’175 (63.3%)	142’765 (83.2%)	142’031 (80.2%)
=All Dwellings	161’519 (100%)	171’652 (100%)	177’121 (100%)

figures taken from Wilcox (1997:93)

The category "public sector" is comprised of council housing, New Towns and government departments. In 1980, the majority of completions in the public sector were accomplished by the local authorities (23,2% of total) and in 1995 almost all of them. Construction of new housing by housing associations is concentrated in the hands of the largest housing associations. The private sector is made up of rental and owner-occupied housing.

Policy

While there is a very large public housing sector in Britain, the non-profit sector has grown in significance over the past few decades. Government support of associations started with the creation of the Housing Corporation in 1964 that supervises programs directed at housing associations. The Approved Development Program is the major source of funding for the Housing Corporation. The size of these funds varies from year to year and depends on both the size of the national budget and on national policy priorities.

The housing association grant (*HAG*), introduced in 1974, was the first major subsidy to construction by housing associations. Originally, grants were given to only those housing associations that charged fair rents, which were set by rent officers. The purpose of the *HAG* was to assist with interest payments on loans. The system was generous when first introduced and associations could sometimes meet 70% of their capital costs with the *HAG* (Oxley 1997:38). The purpose of the HAG was to help associations keep the level of their rents down. When rent officers calculated rents, they took into account the costs of management, maintenance, and loan payments. If associations were to be able to charge low rents, a subsidy to bring some of these costs was needed.

Most associations benefited greatly from the *HAG* program. So many moved into a state of surplus that, in 1980, restrictions on the use of financial reserves were passed. Associations were required to pay all of the surplus resulting from the grant into a special account called a "grant redemption fund." The central government could then withdraw any wealth in the grant redemption fund or require the association to spend that money on repairs or renovation. Further revisions followed in 1988. By that time, the HAG was meeting up to 90% of the costs of loan repayments (Oxley 1997:38). As a result of the Housing Act of 1988, associations are now required to raise rents on new rental contracts (re-lets and new constructions). The idea behind this regulation was to make housing associations less dependent on government aid. An increased income would lower the HAG needed and could possibly attract private finance. This new program

has succeeded in reducing the importance of the HAG subsidy from an average of 75% in 1989 to an average of 55% in 1995-1996 (Oxley 1997:38).

As well as public grant programs, our interest lies in the nature of the private financing of housing associations and the government regulations concerning their financing. The 1988 Housing Act promoted mixed-funding schemes so that finance from the capital market would supplement public grants from the ADP (Oxley 1997:41). There are those that see this innovation as being one that would set an example to other European countries, where non-profit housing is normally dependent on public grants. Reliance on the capital market was promoted to finance new construction and transfers from council housing (100% debt financed) and re-finance pre-existing debts from.

It is possible to gain an idea of the effects of the introduction and following reduction of HAG twenty years later. In England, there was a rapid increase in the level of renovations by housing associations following the introduction of the Housing Association Grant in 1975. The level of reinvestment in housing has declined in the 1990s. This decline could be partly attributable to 1988 Housing Act. Lower levels of HAG and requirements that associations bear any cost of over-runs have made rehabilitation much less attractive than new constructions (Joseph Rowntree Foundation 1997:4). In the past, the majority of housing association work on renovation has been on homes purchased from private owners as a part of urban rehabilitation work (Joseph Rowntree Foundation 1997:4). A second explanation for the declien in renovation activity (suggested by Judith Allen in an E-mail message to Philippe Favarger, 18 June 1998) is the administration of the value added tax (VAT). While a value added tax of 17,5% is levied on renovation activity, there is none on new construction. The additional cost of the tax increases the grant required for funding a renovation and will thus decrease its chances of receiving funding relative to a new construction.

It is clear that the 1988 Housing Act brought housing associations into a more market led environment: the 1990s have seen the reduction of governmental grants for housing associations. Thus, to finance new development and renovation, associations have to rely on existing surpluses or have to increase rent levels. According to research by Christine Whitehead and others at the University of Cambridge, most housing associations were financially secure in the early 1990s because of falling interest rates and development costs (Jospeh Rowntree Foundation, September 1995:1). Nonetheless, associations' rents have been increasing by more than in the private sector. Some rents of housing associations are found to be higher than in the private sector. This may be necessary to finance new development and

renovation. Apparently, current grants are not high enough to finance new construction at affordable rents. This could be an effect of the 1988 Housing Act: associations are required to raise the difference between the decreasing grant and the cost of development on the market. Given that they now have the power to determine their own rent, we see increases in rent levels.

Much of the investment of housing associations was in the stock that had previously been the local authorities'. The vast majority of this investment in the early 1990s was the redevelopment and modernisation of local authority housing. One reason for the increased involvement of housing associations is the local authorities' own lack of capital to undertake improvement activity (Joseph Rowntree Foundation 1996:1) as a result of reduced HAGs. A study points to the fact that rents for these new housing association homes were much higher than for equivalent council homes.

Since the 1988 Housing Act, there have been two other major innovations to attract private finance: the evolution of housing companies and the introduction of housing investment trusts (HITs). The HIT, made possible by the Finance Act of 1996, is designed to increase the level of participation by institutional investors in the rental-housing sector (Oxley 1997:43). A HIT allows investors to buy shares in the rental housing sector on the London stock exchange. The first was launched in the summer of 1997. The HIT receives two tax breaks: a low corporate income tax and no capital gains tax on property sales. Regulations allow both housing associations and local authorities to transfer their properties to HITs to gain the tax advantages and access to capital.

Housing companies were introduced by the 1996 Housing Act, which gave the Housing Corporation the right to register new non-profit companies as landlords of social housing (Oxley 1997:43). The housing company offers a way for local authorities to attract private investment to the social rental housing sector for both new construction and transfers from authority housing. Housing companies may have both council members and tenants on the board of directors, but is a private organisation (Department of Environment 1997:1). The housing companies will be initiated by the local government but will be independent bodies. In this way, they are similar to the housing companies of Sweden and Finland. A major difference between the housing association and the housing company is that a housing company's budget is officially part of the public budget. This is different from most other European countries where social landlords have an officially independent budget.

Annexe J. Suède

J.1. Overview

The goal of Swedish housing policy as officially stated in a bill of 1967 is that “the whole population shall have access to healthy, spacious, well-planned and suitably equipped dwellings of good quality at affordable prices” (Turner 1996:106). In Sweden, more than in most other European countries, housing is considered as being an integral part of the welfare system. During the domination of the Social Democratic of housing policy (1970s and 1980s), practices emphasising the social housing aspect of policy were implemented. Distinguishing characteristics of Swedish housing policy is that it was tenure neutral and general, that is, no specific group was targeted. Specific examples of policies were tenure general construction subsidies and planning practices to encourage ethnic and economic integration in urban neighbourhoods. However, since 1991 and especially in 1993, there have been some fundamental changes in Swedish housing policy, which have reduced the government’s role in the housing sector. The changes, which involved reducing fiscal support for financing and construction, have put into question whether or not Sweden can maintain a policy of general aid or must reform to one that is tenure- or income-specific.

The housing market

One can gain some insight into the structure of the Swedish housing market by briefly examining data concerning tenure status.

Tableau 16. Form of tenure, 1945-1990 (as percentage of total stock)

Year	Social rental	Private rental	Home-ownership	Co-operative
1945	6%	52%	38%	4%
1960	14%	43%	34%	9%
1970	23%	30%	34%	13%
1980	24%	21%	41%	14%
1990	25%	20%	40%	15%

Table taken from Turner (1996 :99)

The trend that is the most noticeable is the steady decline of the share of private rental housing in the housing stock. This trend is also one that is found in most other European countries. However, rather than being replaced by home-ownership, social rental and co-operative housing is filling the gap left by private rental housing. Why is this? It appears that social housing is a preferred tenure status to private rental. There are some differences between the social and private rental housing, most noticeably in terms of physical characteristics. On average, housing in the private rental sector is older, the majority being built before 1950. In terms of space, it appears that tenants of private rental housing have less space than do other tenures. However, there is little difference in the level of income between those families living in private rental housing and living in social rental (Turner 1996:101).

The social-rental sector is organised at a local level, provided by a non-profit organisation, called a municipal housing company, set up by the local government. Municipal housing companies have a great deal of freedom in deciding where and what kind of housing they want to build. In 1990 and 1991, 10% of the buildings constructed by municipal housing companies were single family homes (Boelhouwer 1997:85). Rents for social housing are negotiated between the company and a tenants association. The primary rule governing the outcome of the negotiation is that the rent must be a non-profit rent. This can be seen as a sort of "soft" rent control, aimed at ensuring cost-based rents. The rent structure decided upon by the municipal companies is then used as a standard for the private rental sector. Comparing rent levels for January 1997 (Statistics Sweden 1997:3), the average private rent is only two percent greater than the average social-rent. The proximity of and competition between the private and social rental sectors

is one of the most remarkable features of the Swedish housing market. As a result of this competition, rents will vary according to age, location and quality of the building. However, since the rents are set from a negotiation between the tenants' unions and landlords of social housing, the costs of the private landlord will not be taken into account. Depending upon the operating costs of the private landlord, this system of rent-setting may discourage investment in the private rental sector.

Homeownership in Sweden is typical of other countries in Western Europe. If we include co-operatives as part of the owner-occupied sector than this sector constitutes a majority of the housing stock in Sweden, as is the case in most other European countries.

The smallest sector is the tenant-ownership or co-operative sector. Nonetheless, it has grown from four to fifteen percent of the housing since 1945. Tenant-ownership involves membership in a non-profit organisation whose task it is to provide its members with dwellings, usually in an apartment building. However, a growing proportion of newly built single- and two-family homes is built for co-operatives (Swedish Institute 1997:2). Members of co-operatives are required to make a capital investment into the organisation. They then pay a monthly rent to cover the cost of interest payments on the construction loan as well as for maintenance. Tenant-owners have the freedom to sell their own dwellings. There are no regulations concerning the selling price. This makes the co-operative a viable option to other tenure forms.

A brief survey of housing policy

For the past sixty years, Sweden has had an active policy of making decent housing affordable and available to the general population. In the 1930s, during the depression, the primary goal of housing policy was to provide everyone with a minimum level of shelter, equipped with running water and indoor heating. In the 1940s, the government extended its activity to include the financing of new homes. In 1948, a housing office was created with the objective of promoting policy to raise general housing conditions and lower costs. Their central strategy has been to encourage new construction, mainly through assisting builders with financing. The encouragement of construction activity reached a peak with the "million programme", introduced to build one million apartments over a ten year period starting in the late 1960s (Swedish Institute 1997:2). To ensure decent housing, the government set standards for housing in the 1960s. All apartments had to be sufficiently large so that no more than 2 people would oc-

cupy the same room, excluding the kitchen and living room. By 1990, 98% of all households measured up to this standard (Swedish Institute 1997:3).

Swedish housing policy is not limited to the expansion of the stock of housing. Attempts to make housing affordable have included a rent freeze from 1942 to 1968. The rent ceiling was succeeded by a policy of "utility-valuation". Here, the rent is determined by the utility value of the housing unit to the occupant. Rents are not legally permitted to vary by significant amounts within the same neighbourhood and for the same quality of unit. As described in the previous section, the actual rent levels in the private sector are determined by public sector rents.

The Swedish government has had a fiscal policy encouraging both the consumption and production of housing. It is one of the most generous in terms of its subsidies, giving 3.5% of its Gross National Product in 1993 (Turner 1996:107), a figure rivalled only by the Netherlands. There are three different kinds of subsidies: an interest subsidy, tax benefits and a housing allowance. The interest subsidy is a subsidy of interest payments made on housing loans. The tax benefit is an allowed deduction of interest payments from income taxes. The difference between the interest subsidy and the tax benefit is that the former is a direct subsidy while the latter depends on the income tax rate. While both of these subsidies are general, the housing allowance is aimed at specific populations in need of housing assistance. Allowances are given to approximately 40% of all retired persons and to 25% of all families with children (Turner 1996:106). Another targeted policy is that most new households are entitled to interest-subsidised loans. Since 1975, long term mortgage loans covering 95-99 percent of approved building costs are granted to most new units (Turner 1996:107). This includes both apartment buildings and single-family homes. Subsidised loans start at low rates and increase over time until they reach the market rate. This is directed at the problem of tilt. For apartment buildings, both the base rate and the annual increase are lower than for single-family homes. This is done to offset the favourable tax treatment of homeowners via tax benefits.

J.2. Recent changes in housing policy

The policy changes of the 1990s have been oriented towards reducing the government's role in the housing sector. This has been accomplished through tax reform, deregulation and simplification of existing policies.

Concerning fiscal policy, a comprehensive tax reform increased taxation of the housing sector and at the same time reduced subsidisation rates and tax deductions for interest payments on housing (Swedish Institute 1996:8). Other major changes include a new housing finance system introduced in 1993 greatly simplifying the calculation of interest subsidies for construction and renovation loans. Turner (1996 :99) argues that the two major recent changes in Swedish housing policy are:1) general subsidies are being phased out and only being partly replaced by targeted subsidies and 2) public housing in Sweden is becoming subject to market forces in a way that conflicts with traditional policy objectives. The institutions still in place with the goal of delivering decent housing at an affordable price are construction standards set by the central government, non-profit municipal housing, the rent-setting system, local housing agencies, a financing system, general interest subsidies and housing allowances. We will attempt to organise our discussion by tenure status. However, it should be noted that it is difficult to classify policy changes by sector because the Swedish government attempts to pursue tenure neutral policies: either all policy changes are general or a change in one sector is accompanied by an offsetting change in other sectors.

All sectors

Concerning economic policy, policy changes are the result of the tax reform of 1991 and the housing finance reform of 1993. The radical tax reform introduced in 1991 was to a large extent financed by the housing sector. Both tax deductions for interest payments and interest subsidisation rates were reduced. In addition, the property tax was raised and the VAT base on housing increased (Swedish Institute 1996:8). The subsidisation rates are being reduced until the subsidies given by the state reach a quarter of their present value. This gradual reduction is occurring over a period of five to ten years (Turner 1997:480). A change directed at the consumer is a simplification of the housing allowance system. As mentioned, there are two systems of housing allowances. One applies to pensioners and the other chiefly to low-income families with children. Housing allowances are based on an estimated interest cost of a capital and are linked to the size of the dwelling. In 1993, the allowance was 57% of the estimated capital cost for rented and tenant-owned flats and 42.67% for owner-occupied homes.

Modification of supply-side oriented policies includes changes in aid to the financing of construction and renovation and a large home-improvement programme. In 1993, the government eliminated loans for construction and renovation. Builders have to find financing on the private capital market

(For more on this subject, see the chapter on *utilité publique*). One of the supports that remains is a state credit guarantee for the part of the loan with the highest credit risk covering from twenty-five to thirty percent of production costs. The guarantee is obtainable on payment of a charge. For certain buildings, e.g. owner-occupied, a municipal security is pledged for part of the mortgage debt (Swedish Institute 1996:5). Finally, there are programs targeted at renovating buildings. During the 1980s, there was a home-improvement programme focused on improving the quality of existing buildings. Much of the housing built during the “million programme” is considered to be of low quality. In 1993, the parliament agreed on a new program of refurbishment. It is a public works program that is meant to make use of spare resources in the housing sector by employing construction workers and architects currently unemployed (Swedish Institute 1996:7).

Owner-occupied housing

The tax reform of 1991 reduced the marginal income tax rate of most taxpayers from 47 to 30 percent (Turner 1996:108). This led to a reduced tax benefit for homeowners because the rate at which they could deduct their interest payments was lower. The tax reform was not limited to the owner-occupied sector. Interest subsidies for rental and co-operative housing were reduced for two reasons: for horizontal equity (with homeowners) and to fund the income tax cut. It is believed that there was an increase in housing expenditures equal to the tax cut for homeowners (Turner 1997:480). We can be more certain that the tax reform brought hardship to poorer households. First, poorer households may not benefit as greatly from an income tax cut as richer households. Second, the reduction of interest subsidies will raise the housing expenditures for those households living in rental apartments. The response of the government was to increase housing allowances (Turner 1996:109).

Despite the reduced tax benefits, opportunities for homeownership are being improved. Tenants of rental properties will have greater opportunities of changing to tenant-ownership.

Private rental housing

In the 1980s, landlords were forced to accept high-risk households because municipal housing couldn't handle all of the population growth. Recently, this law was abolished (Turner 1997:483).

Social housing

There have been two recent changes in policy towards municipal housing corporations. The first is that favourable tax treatment ended with the housing finance reform of 1993. A second and major change has been the deregulation of the responsibility of the local government for providing housing. Both the Housing Supply Act and the Act on local government's right of residential control have been repealed. The requirement that a local government must arrange a housing agency (to assist with housing search and keep track of vacancies) has also been abolished. (For more details concerning social housing policy, see the chapter on aid to builders of non-profit housing.)

Co-operatives

The co-operative has been so successful in Sweden that recently legislation was passed permitting municipalities to transfer their housing stock to co-operative ownership if they desired. This is encouraged by a low interest rate loan that the central government makes available to groups of tenants of social housing willing to form co-operatives (AHURI 1997:19).

Perspectives

One of the most probable effects of cutting fiscal support to housing is an increase in the price of housing (if tax advantages are not capitalised). It is believed that the explosion in rents between 1989 and 1992 was the result of reducing interest subsidies and increase in indirect taxes embedded in tax reform (Turner 1997:481)

According to Turner (1996:111) Sweden must ask how to what will be the welfare effects of moving from a general subsidy program to a more selective one. There is very little known on this question, especially concerning the price effects of such a regime change. Thus, it would be useful to examine and compare other Nordic countries. These nations have similar social policies but use a selective subsidy scheme. The example of these countries has shown that selective subsidies can be successful.

J.3. Policy towards the construction of social housing

The traditional social housing policy of Sweden has been that all citizens, regardless of income or ethnicity, have the right to choose social rental housing as a tenure status (Turner 1997:486). This contrasts with many other European countries, especially Britain, where social housing is only for the very poor. Indeed, the social rental sector is an important one in Sweden and comprises 26% of the total stock. Until the early 1990s, production of housing in all sectors was strongly encouraged by the government through a variety of subsidy programs. However, declining fiscal resources due to both fiscal reforms and a recession have lead to a marked reduction of the subsidies to building activity (Turner 1997:480).

The situation of the utilité publique

Municipal housing companies build and manage social rental housing. These companies are non-profit organisations, created by municipal governments (Turner, 1996:103), and are considered to be a part of the public sector. The national and local government provide a backup in the case landlords are unable their financial obligations (Boelhouwer 1997:85). There are approximately 300 housing companies in Sweden, with a legal limit of one company per municipality. The municipal government chooses the members of the board of directors and supervises the operation of the housing company (Boelhouwer 1997:84-85). In most European countries, non-profit housing is built by private enterprises that have the special status of *utilité publique*. However, there are reasons why the Swedish municipal housing companies interest us. There are not many substantive differences between non-profit housing associations elsewhere and municipal housing companies in Sweden. First, their role is similar to that of privately owned builders of non-profit housing in other countries: to create affordable and high-quality rental housing. Second, the national policy on municipal companies is similar to the policy towards privately owner non-profit housing in other countries. Finally, major differences between private and public sector, for example, the soft budget constraint and problems of moral hazard (the housing company is ultimately guaranteed by both municipal and national governments), may be diminished by competition between the private and public sector.

Policy towards the construction of social housing

Since social housing is not regarded as marginal, but as a viable option for everyone, a discussion of the Swedish policy towards the construction of non-profit social housing can not be separated from the housing policy in general. As mentioned, all citizens have the right to social housing regardless of income. Thus, aid towards the construction of non-profit housing can seen regarded as a means to stabilise the housing supply (to assure that the growth of the total housing is independent of economic trends). The construction of non-profit housing is a means to raise general standards and not just to meet the housing needs of the most disadvantaged. However, note that as the stock of housing ages, renovation of this housing is vital to maintaining the quality of housing. Since 1983, encouraged by the targeted assistance of low interest state loans, investment in the rehabilitation of social housing has exceeded new construction (AHURI 1997:16). Recently, however, government support for the construction and renovation of housing (in all sectors) has declined. Since limiting our discussion to existing policy would be rather brief, we will include a summary of past policies. It is indeed the previous policies that received attention.

Until recently, housing companies have been treated generously by the national government in terms of taxation and financing. The two major policies supporting investment in housing were a tax subsidy on interest payments and a low-interest rate loan given by the state to finance the investment. Both policies became a major financial burden for the national government by the early 1990s. A new financial system, removing the benefits to municipal housing companies, was introduced in January 1993 (Turner 1997:483).

The state-housing loan was a long term loan made by the government to help pay a part of the cost of construction and in this way provide a positive incentive to housing investment. The government loans would finance from 25% to 30% of the construction cost depending on the tenure type. Municipal housing companies could borrow up to 30% of the cost of the construction while private developers could only borrow 25%. The rest of the cost of construction would be financed by a private loan. This system was changed by the housing market reforms. Presently, all developers have to finance 100% of the construction cost on the capital market. The only government support left for construction is that the government guarantees from 25 to 30% of the loan (Boelhouwer 1997:89). This change will diminish the ease of making investments because most companies do not have much equity available to pay for a large portion of the costs of construction or renovation themselves. However, according to the umbrella

organisation for non-profit landlords, obtaining a loan from a private lender is not an obstacle for municipal housing companies (Boelhouwer 1997:89).

Besides giving loans with favourable conditions, the government would aid builders by subsidising interest payments on private loans. However, the interest subsidy has had a similar fate as the state housing loan. Although still in existence, subsidies are being diminished each year until completely phased out. The interest subsidy was designed to reduce the capital cost of housing investment (new construction or renovation). All builders, regardless of tenure type, were eligible for this subsidy. The favourable treatment of municipal housing companies was in the size of the subsidy. While builders of owner-occupied housing could ask for interest subsidies on 42.67% of the interest costs, builders of rental and tenant-owned housing could ask for 57%. The recent fiscal reform has changed will have a number of effects. First, the period that one can claim the subsidies will be reduced from twenty to ten years after construction. Second, starting in 1994, the subsidy is being reduced by 4% every year until it is phased out completely (Swedish Institute 1996:5). Thus, new construction of non-profit housing in 1998 would receive a subsidy equal to 37% of the interest costs. The implication of this policy change is dramatic for municipal housing companies. Apparently, the suppression of interest subsidies occurred earlier than was expected by housing companies. Thos that are hurt the most are clearly those that have built a lot recently (Boelhouwer 1997:86).

Finally, support from the municipal governments for their housing companies has declined over the last few years. Unfavourable fiscal conditions have motivated municipalities to act in one of two ways:either claim a return on a housing company's profits when the company is doing well or sell the company when it is doing poorly. For a long while municipalities implicitly subsidised housing companies by investing all of the company's profits in the construction or renovation of housing. Recently, faced with increasing budget deficits, local governments have claimed a return on the profit earned by the housing companies (Turner 1997:483) instead of reinvesting it. However, when the municipalities earn negative returns from their housing company, there is a motivation to enforce drastic change in housing policy. One strategy followed by municipal governments is selling a part or all of their housing stock to co-operatives or private landlords. In November 1996, there were twenty municipalities that had such plans (Turner 1997:484). It is suspected that the selling of social housing is just as often motivated by ideological concerns as by fiscal necessity. In 1991, it was a Conservative government and the national association of co-operatives that supported initiatives to privatise social housing while social

democrats and the tenants association were opposed. However, by 1993, only 3% of the social housing stock had been privatised (AHURI 1997:20). Whether or not selling a portion of the stock of social housing would be good financial or social policy for municipalities is not clear. One argument against such a policy is that the high-quality housing would lead to a stock of social housing that could only be rented to the poorest. Another option that a municipality has to raise rents to the market rents. Tenants' associations would resist this policy. As already discussed, rents in the private sector are determined by those in the public sector.

Swedish social housing policy is not limited to the financial aspect of housing but has also been applied with respect to urban planning. In the 1970s and 1980s, there were planning initiatives to spatially integrate social housing with co-operative and owner-occupied housing. The aim was to promote social harmony by preventing economic and ethnic segregation. Recent critical examinations of this policy cast doubt as to whether this planning policy has been successful in achieving its goals (AHURI 1997:18-19). In addition, it was found that social housing in a mixed tenure development was more costly to construct than otherwise. The implication is that low-income tenants can not afford such housing in the long run. The policy is now being dismantled and there is growing political acceptance of homogeneity (see Turner 1997:10).

Perspectives

Swedish social housing policy was once considered an ideal by many concerned with the public welfare aspect of housing. Presently, municipal housing companies face challenges. Turner (1997) raises the question as to whether the traditional role of Swedish housing policy of providing general support can be maintained given the current conditions. There are three major difficulties. First, recent policy changes will raise the cost of construction and operation for municipal housing companies. Second, municipal housing companies are confronted with reduced housing demand despite the recession. Third, they are faced with large-scale renovations in the future. This last challenge may be their greatest. Most of the stock was built during the 1960s and 1970s and it may be difficult for municipal housing companies to raise sufficient capital because they are not allowed to keep reserves for renovation. Thus, municipalities are questioning their responsibility to provide housing. Pressures for privatising the high-quality social housing are being felt in some parts of Sweden. The present direction of change is one that will make social housing a residual sector. Whether or

not Sweden will be maintain its particular brand of housing policy will depend on finding more inventive solutions.

It should be stressed that privatising the stock is not necessarily the answer to Sweden's troubles. All housing sectors in Sweden are facing difficult times because of a recession and less favourable tax treatment. It is nowhere stated that municipalities are particularly inefficient in managing their affairs. Individuals with financial experience are normally serving on the board of directors. Perhaps what is needed is to give the housing company more freedom in its financial management. If the individual municipalities want to abandon their responsibility, an option is to encourage purchase by a co-operative.

Références

Alberdí, B. et Levenfeld, G. (1996):
"Spain", in Balchin P. (ed.), *Housing Policy in Europe*, Londres, Routledge.

Allen, J. (1998):
“Chance and Change: The Transformation of English Housing”, paper presented at a conference on urban and regional policy policy in transforming Central Europe, University of Lodz, Poland (29-31 May).

Attar Michèle, Lourier Vincent et Vercollier Jean-Michel (1998):
La place de la forme coopérative dans le secteur de l’habitat en France, Paris, Fédération nationale des sociétés coopératives d’HLM.

Australian Housing and Urban Research Institute (1997):
Recent European social housing and their potential relevance to current Australian housing policy issues,
http://www.ahuri.edu.au/ahuri/comms/Pub/OTHERS/EUROPEAN.html.

Balchin, P. (1996):
“The United Kingdom”, in Balchin, P. (ed.): *Housing policy in Europe*, London, Routledge Press.

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

Blanc, M. et Bertrand, L. (1996):
"France", in Balchin P. (ed.), *Housing Policy in Europe*, Londres, Routledge.

Boelhouwer, P. (et al.) (1996):
"The Netherlands", in Balchin P. (ed.), *Housing Policy in Europe*, Londres, Routledge.

Boelhouwer, P. and van der Heijden, H. (1996):
"The Private Rental Sector in Western Europe: Developments since the Second World War and Prospects for the Future", in *Housing Studies*, vol. 11, n° 1.

Boelhouwer, P. (1997):
“Denmark”, in Boelhouwer, P.(ed.): *Financing the social rented sector in Western Europe*, Housing and Urban Policy Studies vol. 13, Delft University Press.

Boelhouwer, P. (1997):
“Sweden”, in Boelhouwer, P. (ed.): *Financing the social rented sector in Western Europe*, Housing and Urban Policy Studies vol. 13, Delft University Press.

Booth, G. G., Glascock, J.L. Martikainen, T. and Rothovius T. (1994): "The Financing of Residential Real Estate in Finland: An Overview", in *Journal of Housing Research*, 5(2):205-27.

Bramley, G. (1997): “Housing Policy:
a case of terminal decline?”, in *Policy and Politics*, 25(4): 387-407.

Bundesbauminister (1997):
divers communiqués de presse diffusés sur Internet
(http://www.bundesregierung.de/inland/ministerien/bau_rahmen.html).

Christoffersen, H. and Rasmussen, L.E. (1995):
Housing patterns in the Danish population since 1970, Institute of Local Government Studies – Denmark, http://www.akf.dk/eng/housepat.htm.

Crook, T. and Kemp, P. (1991):
The Business Expansion Scheme and Rental Housing, York, Joseph Rowntree Foundation.

Department of the Environment of the United Kingdom (1997):
Social rented housing, Housing Act 1996 Fact Sheet,
http://www.detr.gov.uk/doe/houcon/hppa/-hbill/social.htm.

Doling, J. (1990):
"Housing Finance in Finland", in *Urban Studies*, 27 (6): 965-966.

Doling, J. (1997):
Comparative Housing Policy, Houndmills, MacMillan Press.

Edou, E. (1997):
Les HLM, Paris, Economica.

Elandar, I. (1991):
"Good dwellings for all : The case of social rental housing in Sweden", in *Housing Studies*. 6 : 29-43.

Expertenkommission Wohnungspolitik (1995):
Wohnungspolitik auf dem Pruefstand, Tübingen, Mohr.

Fassmann, H., Peter Findel, Rainer Muenz (et al) (1992): *Haushaltsentwicklung, Wohnbau und Wohnungsbedarf in Oesterreich 1961-2031: Analysen, Szenarien und Prognosen zur Entwicklung von Lebensformen und Wohnversorgung*, Schriftenreihe Oesterreichische Raumordnungskonferenz Nr. 103, Vienne.

Förster, W. (1996):
"Austria", in Balchin P. (ed.): *Housing Policy in Europe*, Londres, Routledge.

Ghékiere, L., (1991):
Marchés et Politiques du Logement dans la CEE, Paris, La Documentation Française.

Ghékiere, L. (1994):
"Allemagne: Projet de réforme de l'aide au logement", in *L'Observatoire européen du logement social*, fiche thématique n°1.

Ghékiere, L. (1995):
"Allemagne France: Réformes comparées de l'accession à la propriété", in *L'Observatoire européen du logement social*, n°25.

Ghékiere, L. (1996):
"Espagne: Accord sur le Plan du logement 1996/1999", in *L'Observatoire européen du logement social*, supplément au n°28.

Ghékiere, L. (1997):
"Allemagne: Réforme globale de la politique de logement social. Alignement européen ou consolidation d'un système original?", in *L'Observatoire européen du logement social*, lettre mensuelle n°39.

Heuer, J. et Nordalm, V. (1996):
"Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge", in Jenkis, H. W. (ed): *Kompendium der Wohnungswirtschaft*, Munich, Oldenbourg.

Heugas-Darraspen, H. (1994):
Le financement du logement en France, Paris, La Documentation française.

Holt-Jensen Arild (1997):
A short Outline of Norwegian Housing Policy, papier présenté au Séminaire "Social Housing and Social Exclusion in Euopean Neighbourhoods", Bergen, 13-15 nov. 1997.

Hooimeijer, P. et van Weesep, J. (1997):
Social Housing and Social Exclusion in The Netherlands (first draft), papier présenté au Séminaire "Social Housing and Social Exclusion in Euopean Neighbourhoods", Bergen, 13-15 nov. 1997.

Housing Fund of Finland (1996):
Financing for subsidised housing, http://www.vyh.fi/ara/2e_muut3.htm.

Husbanken (1996):
The Norwegian State Housing Bank, HB 1.F.2, Oslo, juin 1996.

Järvi, Heli (1997):
Housing in Finland, A FAST_FIN-1 (TRENPP2C) Finnish Institutions Student Paper, http://www.uta.fi/FAST/FIN/housing.htm.

Joseph Rowntree Foundation (1995):
"Housing associations, private finance and market rents", in *Housing Research 154*, September. http://www.jrf.org.uk/housing

Joseph Rowntree Foundation (1996):
"Housing association investment on local authority estates",in *Housing Research* 199, November.

Joseph Rowntree Foundation (1997):
"The State of UK housing", in *Housing Research* 209, April.

Kemeny, J. (1993):
"The significance of Swedish rental policy: Cost renting: Command economy versus the social market in comparative perspective", in *Housing Studies*. 8: 3-16.

Kleinman, M. (1993):
"Large-scale transfers of council housing to new landlords: Is British social housing becoming more "European" ?", in *Housing Studies*. 8: 163-178.

Kleinman, M. (1996):
Housing, welfare, and the state in Europe : a comparative analysis of Britain, France, and Germany Cheltenham, Edgar Elgar,.

Kosonen, Katri (1997):
"The pricing of subsidized housing loans in Finland", mimeo, Ministry of the Environment, Finland.

Liverpoool Housing Trust (1998):
Shared ownership, http://www.lht.co.uk/shared.htm.

Malpass, P. (1996):
The unraveling of housing policy in Britain, in *Housing Studies*. 11: 459-70.

McCrone Gavin et Stephens Mark (1994):
Housing Policy in a European Perspective, Housing Research 129, Josef Rowntree Foundation, octobre 1994.

Ministerio de Fomento (1996):
Informe nacional: España, Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos Habitat II, Madrid.

Ministry of the Environment of Finland (1996):
Sustainability as a challenge, Finland's national report to the second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), Finland.

Ministry of the Environment of Finland (1997a):
Housing and Building Bulletin,
http://www.vyh.fi/moe/housing/bull/bull97.htm., Autumn.

Ministry of the Environment of Finland (1997b):
Housing indicators, Finland.

Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Housing and Building, and Ministry of Environment and Energy of Denmark (1996):
The Danish National Report to Habitat II, Ministry of Foreign Affairs, Department of Information, Denmark.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (1997):
Third periodic report of Denmark to articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights,
http://www.um.dk/udenrigspolitik/menneskerettigheder-
/third_report/third_report.article.11.html#p14

Norwegian Ministry of Local Government and Labour (1996):
From Reconstruction to Environmental Challenges. Norway's National Report to the UN Conference on Human Settlements HABITAT II – 1996, Oslo.

Oxley, M. et Smith, J. (1996):
Housing Policy and Rented Housing in Europe, London, E&F.N. Spon.

Oxley, M. (1997):
“England”, in Boelhouwer, P.J. (ed.): *Financing the social rented sector in Western Europe*, Housing and Urban Policy Studies 13, Delft University Press.

Petsch, J. (et al.) (1993):
Wohnungsbaupolitik, Stuttgart, Kohlhammer.

Statistics Finland,
http://www.stat.fi/tk/home.html.

Statistics Sweden (1997):
Sweden in figures – Housing.
http://www.scb.se/scbeng/-swfig/swfg5en.htm.

Swedish Institute (1996):
Housing and housing policy in Sweden.
http://www.si.se/-english/factsheets/housing.html.

Tomann, H. (1990):
"The Housing Market, Housing Finance and Housing Policy in West Germany: Prospects for the 1990s", in *Urban Studies* vol. 27/6, S.919-930.

Tomann, H. (1996):
“Germany”, in Balchin P. (ed.), *Housing Policy in Europe*, Londres, Routledge.

Turner, B. (1988):
"Economic and political aspects of negotiated rents in the Swedish housing market", in *Journal of Real Estate Finance and Economics*. 1: 257-276.

Turner, B. (1990):
"Housing Finance in Nordic Countries", in *Housing Studies*. 5: 168-183

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

Turner, B. (1997):
"Municipal Housing Companies in Sweden: on or off the Market ?", in *Housing Studies* 12: 477-488.

Ulbrich, R. (1996):
"Die Bauherren als Anbieter", in Jenkis, H. W. (ed): *Kompendium der Wohnungswirtschaft*, Munich, Oldenbourg.

UNFOHLM (Union nationale des Fédérations d'Organismes HLM) (1998):
Diverses informations disponibles sur le site Internet de l'union (http://www.union-hlm.org).

United Nations:
Statistical Yearbook, New-York.

Van der Heijden, H. and Boelhouwer, P. (1996):
“The private rental sector in Europe : Developments since the Second World War and prospects for the future”, in *Housing Studies*, 11: 13-34.

VROM (Ministry of Housing, Physical Planning and Environment) (1989):
Summary of the Policy Document on Housing in the Nineties, La Haye, VROM.

VROM (Ministry of Housing, Physical Planning and Environment) (1997):
Housing in the Netherlands, La Haye, VROM.Whitehead, C. (1996): "Private renting in the 1990s", in *Housing Studies*, 11 : 7-12.

Whitehead, C. Kleinman, M. and Chattrabuthi, A. (1994):
The private rented housing market: A review of current trends and future prospects, London, Council of Mortgage Lenders.

Wilcox, S. (1997):
Housing Finance Review 1997-98, York, Joseph Rowntree Foundation.

Wurm, K. (1997):
Gemeinnützigkeit in Österreich: Rahmenbedingungen, Institutionen, exposé présenté lors de l'assemblée générale 1997 du CECODHAS, non publié.