



POLITIQUE DU LOGEMENT :
généralités

par Dimitri Verdonck
pour la Fondation pour la Solidarité

Juin 2004

POLITIQUE DU LOGEMENT : généralités

Cadre légal

A l'exception de la France et du Royaume-Uni, il n'existe pas véritablement de droit légal au logement même si celui-ci est inscrit dans de nombreuses constitutions européennes. L'affirmation de ce droit, mais surtout la responsabilité des pouvoirs publics de garantir son exercice effectif sont devenus les enjeux essentiels des politiques urbaines.

Que ce soit du point de vue familial, professionnel, personnel ou social, aucune vie collective, aucun projet ne peut se structurer si ce besoin fondamental n'est pas rencontré : la société européenne doit permettre à chaque famille, à chaque individu de disposer d'un logement décent et à un prix abordable, et d'un logement qui permette aux uns et aux autres de contribuer à la communauté européenne, dans le sens large.

Si la politique du Logement ne relève pas directement d'une compétence communautaire, l'Union Européenne est pleinement compétente en ce qui concerne la mise en œuvre et le respect des grands objectifs des Traités communautaires établis collectivement par les chefs d'Etat et de gouvernement des 15 Etats membres. Cela concerne bien évidemment, les principes fondateurs du marché intérieur ; liberté de prestations des services, non discriminations en fonction de la nationalité, etc. ; mais également l'harmonisation des dispositions en matière de fiscalité directe et indirecte, en matière d'aides publiques accordées à des opérateurs ou à des territoires, en matière des règles de marché public.

Par ailleurs, il faut comprendre que la compétence de l'Union européenne ne se limite pas à la seule mise en œuvre des grands principes de concurrence. Elle concerne également la politique de cohésion sociale et territoriale, la lutte contre l'exclusion, la définition de droits fondamentaux, l'action en direction des zones urbaines en difficulté, notamment en matière de renouvellement urbain, ou encore la performance de consommation énergétique des logements.

Déjà le Sommet de Nice identifiait l'accès à un logement décent comme un objectif de lutte contre la pauvreté, que la future Constitution européenne élèvera au rang d'objectif communautaire. Dans ce cadre, les Fonds structurels devront être mobilisés pour la lutte contre les exclusions.

La crise urbaine et ses incidences sur la cohésion sociale ont conduit les instances communautaires à faire de ces questions des nouvelles priorités de la politique régionale communautaire (restructuration urbaine, démolitions, sécurisation, aménagement, accompagnement social ont ainsi été rendus éligibles aux fonds structurels). Plus récemment, dans le cadre de la définition d'une politique commune d'immigration, la question de

l'intégration des populations immigrées et des demandeurs d'asile et de leur accès à un logement décent a fait l'objet de nombreux débats.

La question du Logement doit donc se situer au cœur de ces réflexions et des actions conduites au niveau communautaire en matière de cohésion sociale et territoriale. Dans son dernier rapport sur la stratégie européenne d'inclusion, la Commission reconnaît que le marché du logement " est moins performant " pour les populations à faibles revenus et que les interventions publiques en matière d'habitat social doivent " surmonter les déficiences du marché de façon à garantir un accès à un logement décent et abordable aux tranches les moins fortunées de la population ".

L'aide au logement a été reconnue en tant que droit fondamental de l'Union. Cette analyse de la Commission est établie sur la base d'une évaluation des " Plans nationaux d'Action Inclusion ".

Avec l'élargissement à 25 Etats-membres, l'Union européenne a entrepris un vaste chantier de réforme institutionnelle qui devrait aboutir à la proclamation d'un " Traité constituant " structuré autour d'un nouveau traité et de la Charte des droits fondamentaux, laquelle comprend « le droit à une aide au logement » reçoit officiellement une reconnaissance et constitue la seconde partie du traité.

Eléments de contenu

Les dépenses publiques des différents Etats membres de l'UE en matière de logement, se situent entre 1 et 3 % de leur PIB¹. Les pays qui dépensent le plus se caractérisent par une forte intervention de l'Etat en matière de logements sociaux notamment. Inversement, les pays qui investissent 1 ou moins de 1 % de leur PIB dans leur politique de logement, on constate une grande proportion de propriétaires occupants et relativement peu de logements sociaux.

Au-delà de cette différence de niveaux d'aides accordées en matière de logement, on constate également qu'en matière de fourniture de logement aux foyers à faibles revenus dans les Etats membres de l'UE, les voies d'accès à de bons logements sont extrêmement différentes et la diversité des aides varie grandement par pays.

L'examen des politiques de logement des Etats membres par mode d'occupation (propriétaires occupants, locataires privés, locataires sociaux) a l'intérêt de permettre d'identifier une série de problèmes spécifiques rencontrés dans l'ensemble des Etats

¹ Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède (3 % du PIB en moyenne) ; France, Allemagne, Autriche, Danemark (entre 1 et 2 % du PIB) ; Belgique, Luxembourg, Italie, Finlande (1 % du PIB en moyenne) ; Espagne, Portugal, Grèce (moins de 1 % du PIB)

membres, même s'ils se posent de manière différente et/ou plus ou moins importante selon le pays considéré :

- Propriétaires occupants

Il s'agit du mode d'occupation le plus répandu dans 14 des 15 Etats membres de l'UE et concerne actuellement +/- 56 % des logements au sein de l'UE (de grandes différences existent entre les différents Etats membres). Les problèmes communs qui se posent dans ce secteur incluent :

- logements mal adaptés en raison du nombre croissant de propriétaires âgés
- difficultés d'entretien, notamment parmi les propriétaires à faibles revenus
- arriérés de crédits hypothécaires et reprises de possession en hausse
- demandes de logements en location à court terme en raison du nombre croissant de familles propriétaires qui se disloquent

- locataires privés

1/5 des foyers sont logés selon cette modalité au sein de l'UE. Ce secteur tend à être plus important dans les villes et les capitales. Le déclin relatif de ce mode de logement est attribuable au contrôle des loyers, aux programmes de démolition ainsi qu'aux aides accordées aux autres modes d'occupation des logements. On enregistre toutefois une récente reprise de ce mode d'occupation dans la moitié des Etats membres. Les problèmes couramment rencontrés dans ce secteur incluent :

- de plus en plus de jeunes et de personnes âgées à faibles revenus vivent dans des logements de basse qualité (ou en occupation multiple pour ce qui concerne les jeunes)
- de nombreuses personnes pauvres (souvent avec enfants) ne le sont pas suffisamment pour avoir accès au secteur des logements sociaux. C'est également le cas de nombre d'immigrés récents, de personnes appartenant à une minorité ethnique et de demandeurs d'asile vivant dans des locations privées de qualité extrêmement faible.

- Locataires sociaux

1/5 des foyers également sont logés selon cette modalité au sein de l'UE. Ce secteur connaît un déclin depuis une chute d'investissement public dans les années 80. Seules l'Allemagne et l'Irlande ont à nouveau accordé la priorité aux investissements dans les logements sociaux depuis les années 90. Les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni ont un besoin criant de restructuration du secteur des logements sociaux. La situation critique de ces pays reflète une assimilation du secteur à l'exclusion sociale. La principale difficulté rencontrée dans ce mode de logement réside dans l'augmentation d'une population

occupante en grande détresse sociale et nécessitant la mise œuvre efficace de politiques économiques et sociales incluant la politique de logement dans un projet de société plus large.

L'accès au secteur des logements sociaux a diminué dans les années 80 à mesure qu'augmentaient les taux de chômage et les investissements. Il en résulte une file d'attente en matière de logements temporaires de faible qualité de deux à quatre ans dans certains pays.

- Un mot sur les sans abris

La situation des sans abris constitue la manifestation la plus criante de l'exclusion sociale. L'estimation du nombre de sans abris est forcément problématique. Il reste que les estimations actuelles suggèrent qu'il existe 200 000 habitants de taudis en Europe du Sud, 200 000 personnes immigrées sans abris et 200 000 personnes qui vivent dans des tentes ou des caravanes. A cela, il faut rajouter les sans abris qui vivent à même le sol dans des conditions insalubres en dehors de toute structure sociale.

Les causes de l'augmentation du nombre des sans abris sont diverses. Parmi ces causes, au rang desquelles on retrouve l'ensemble des politiques économiques et sociales avec lesquelles le logement entre en relation étroite, on peut citer : une gestion inefficace de l'immigration, le niveau croissant de ruptures familiales, l'augmentation du chômage (en particulier chez les jeunes), des systèmes de couverture sociale mal établis dans le sud, des politiques de santé déficientes notamment en matière de gestion de la toxicomanie etc. etc.

1. Perspectives

Cadre légal

Parce que la politique du Logement demeure au cœur des problèmes de société que connaissent l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, elle ne peut demeurer exclue du débat européen sous le seul prétexte qu'elle ne relève pas directement d'une compétence juridique de l'Union. La politique du Logement doit donc être prise en considération dans la réflexion communautaire en tant que composante à part entière d'une politique intégrée visant à l'inclusion et au renforcement de la cohésion sociale de l'Union européenne. Lorsque le nouveau Parlement européen se prononcera sur le prochain Agenda des politiques sociales (2005-2010), il pourrait être bien inspiré d'inscrire l'accès au logement décent dans les priorités d'actions européennes.

L'Europe pourra alors s'atteler à développer un programme européen en faveur de l'aide au logement, notamment en s'appuyant sur les systèmes sociaux de logements

existants. Les institutions européennes devront être les garants du respect contre des pratiques nationales et régionales et évitera l'uniformisation par une régulation trop stricte et libérale.

Il faut dans ce cadre que le logement social, comme activité économique, soit définitivement reconnu comme service d'intérêt économique général (SIEG) afin de se conformer au droit des aides d'état. Puisque, selon l'article 87§1 du Traité de l'UE, les aides d'état sont incompatibles avec l'exercice du marché commun, la survie de ce secteur social fondamental dépend entièrement de ce statut, mais que le Traité prévoit la possibilité de rendre compatibles les aides perçues pour les SIEG.

L'Europe devra prendre des initiatives pour résoudre la crise du logement qui frappe les centres urbains de l'Union. Lors des plus récentes rencontres des Ministres du logement des différents Etats membres, la plupart des pays se sont accordés pour créer un Observatoire européen du Logement qui constituerait une plate-forme d'échange d'informations d'une part, et qui aurait aussi pour but d'apporter un éclairage européen sur l'avenir du Logement en Europe.

Selon les lignes directrices des politiques économiques revues chaque année, cette crise, constitue un frein à la croissance économique, une rigidité du marché du travail. Ainsi, l'offre de logement inadéquate constitue un obstacle à la mobilité des travailleurs et donc au dynamisme des bassins d'emploi. Ce lien étroit souligne une fois de plus l'importance d'une véritable politique sociale et globale au niveau européen.

Elle aura la mission de motiver ses Etats membres à une prise de conscience de l'importance du caractère abordable de leurs logements, de la consommation responsable de l'énergie par les ménages, ou de la qualité des normes de construction. Un « code du Logement européen », contenant des objectifs universels de salubrité, de sécurité et d'équipement est envisageable.

Toutefois, outre ces aspects branchés et évidents, d'autres éléments fondamentaux font partie de ce caractère durable et notamment la nécessité de favoriser la mixité sociale et de lutter contre les ghettos sociaux, la nécessité d'investir les habitants dans la détermination et la gestion de leur espace de vie, les conséquences de la qualité des logements et de l'architecture sur la santé physique ou mentale des habitants, ou la détermination d'un seuil minimal de décence des logements, c'est-à-dire un seuil minimal de qualité de vie qu'une société de développement se doit d'assurer.

Vu l'importance d'un développement durable de l'Europe, le nouveau Parlement européen développera les initiatives pour un développement urbain durable, dont il apparaît aujourd'hui que la viabilité de certains outils d'intervention (URBAN) est menacée. Pourtant, l'Europe ne pourra se construire sans que la dimension urbaine du développement régional ne soit pleinement prise en compte.

L'Europe doit intégrer les investissements durables dans le fonctionnement communautaire. Des plans annuels d'investissements durables pourraient inclure des objectifs écologiques et sociaux dans l'action publique.

Éléments de contenu

Dans le nord et l'ouest de l'Europe (sauf l'Allemagne et l'Irlande), les aides fiscales au logement semblent être en baisse. En Europe méridionale, l'aide gouvernementale beaucoup moins stable, semble toutefois rester stable. Les grands problèmes récurrents auxquels il s'agit de répondre d'urgence concernent la réhabilitation du centre des villes et la question des sans abris.

Un bon point de départ et un argument fort pour aborder la question des liens étroits unissant la politique du logement aux autres politiques bénéficiant d'une attention importante de l'Union européenne (économie, emploi, affaires sociales...) consiste à appréhender la question du logement à partir du seul constat que de nombreuses personnes en Europe n'en ont tout simplement pas. En effet, prise sous cet angle, on voit clairement que la politique du logement dépasse de loin la question de l'habitation elle-même et vise également tout ce qu'implique l'acte de se loger. Ce n'est donc pas un hasard si c'est bien à la notion de logement qu'il faut faire appel pour désigner ce qui constitue une des manifestations les plus criantes de l'exclusion sociale.

De manière générale, il apparaît également opportun que les revendications en faveur d'un investissement croissant de l'Union européenne en matière de logement se fassent également l'écho des revendications liées à l'application d'exigences liées à un développement durable en matière de logement. Le grand « mot d'ordre » de Lisbonne² fait explicitement référence à la durabilité du développement économique et social ambitionné par l'Union européenne. Cette priorité accordée au développement durable au niveau européen constitue donc une des nombreuses manières d'inscrire le logement au nombre des priorités de la politique européenne, à partir du moment où il est établi que logement et développement durable doivent être appréhendés de concert.

Les Mesures suivantes portées par les syndicats et associations au niveau européen :

Mesures en matière de cohésion sociale

- Soutenir le logement en matière de mixité sociale dans les villes et à travers un investissement européen dans la rénovation d'habitations dans les villes.

² Depuis le sommet de Lisbonne, en 2000, l'Union européenne s'est donné 10 ans pour devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et capable d'un développement économique durable porteur d'emploi et de plus de cohésion sociale.

- Favoriser l'accès au logement dans des conditions décentes aux personnes immigrées et d'origine immigrée (accueil des nouveaux migrants et lutte contre les discriminations)

Mesures en matière de respect de l'environnement

- Faire en sorte que le prix de la construction de « maisons écologiques » ne soit pas plus élevé qu'une construction « ordinaire », à travers notamment la mise en place d'incitants fiscaux (phrase clé : non pas dépenser plus mais dépenser mieux, dépenser autrement. Comme pour l'alter mondialisation, il n'y a pas de sens à refuser la mondialisation il y a par contre un sens à lutter pour une autre mondialisation),
- Soutenir et promouvoir les économies d'énergie sans coûts supplémentaires notamment en termes d'information, d'assistance technique... et particulièrement dans les logements sociaux (là où les pouvoirs publics peuvent le plus facilement agir et donner l'exemple)
- Assurer une utilisation optimale de matériaux et de produits respectueux de l'environnement.
- Réduction de l'impact de nos habitations sur le réchauffement climatique, réduction des déchets, de la consommation d'eau...

Mesures en matière d'inclusion sociale

- Lutter pour assurer un logement décent à tous les sans abris
- Favoriser la participation des citoyens à la gestion de leur espace de vie (quartiers...), participation de la population en tant qu'utilisateur de l'habitation et de l'espace (approche participative et responsable). L'aménagement du territoire et la gestion des milieux urbains doit s'appuyer sur des choix politiques clairs qui favorisent en priorité les groupes sociaux les plus défavorisés lesquels dépendent davantage des liens communautaires et dès lors de la qualité du milieu urbain de proximité.

Méthode ouverte de coordination

En accord avec le principe de subsidiarité, l'UE n'a aucune compétence pour légiférer en matière de logement. Il est cependant évident que l'UE a un rôle à jouer en matière de logement à travers l'inscription de cette question dans l'ensemble des stratégies économiques et sociales établies au niveau européen.

Continuer à travailler en vue de l'émergence d'une compréhension plus cohérente des activités de l'UE en matière de logement.

Continuer à faire en sorte que la politique du logement soit reconnue comme corollaire d'une politique de cohésion sociale. Intégrer les politiques du logement aux autres politiques avec laquelle elle tisse des liens étroits : santé, éducation, réhabilitation urbaine, énergie, fiscalité, aides d'Etat,...

Alliance d'objectifs communs au niveau européen, des plans d'actions nationaux pour les mettre en œuvre, des indicateurs pour les évaluer et finalement une revue par les pairs des résultats obtenus. S'interroger sur la possibilité d'instaurer une MOC spécifique au domaine du logement. (déjà fait, vraiment utile ?). Pour la plupart des matières concernant la politique du logement, la MOC pourrait être utilisée d'une façon constructive.

La stratégie européenne d'inclusion sociale (cf. Lisbonne) s'appuie sur cette MOC. Cette stratégie contient des objectifs, notamment en matière d'accès des logements aux plus démunis, qui doivent être mis en œuvre par les Etats au travers de plans d'actions nationaux triennaux (PAN)

Il y a les normes européennes qui visent à lutter contre les discriminations. La directive « anti-discrimination vise à mettre en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les personnes, sans distinction de race ou d'origine ethnique. Son champ d'application s'étend tant aux personnes publiques que privées et concerne divers aspects de la vie sociale (travail, éducation...) en ce compris l'accès au logement. Plusieurs directives récentes traitent de l'accès au logement des personnes immigrées et des demandeurs d'asile.

La législation européenne afférente aux marchés publics, domaine de prédilection pour l'union européenne, constitue un domaine d'importance majeure pour les opérateurs du logement social.

Un autre enjeu essentiel pour les opérateurs de logements sociaux porte sur la question de savoir si les aides publiques qui leur sont octroyées doivent se conformer aux règles européennes en matière d'aide d'Etat. ... dans plusieurs cas, la Commission européenne a confirmé qu'une série d'aides accordées au titre du logement étaient compatibles avec le marché intérieur en invoquant le fait que le logement social est un service d'intérêt économique général (SIEG) dans la mesure où il répond à un besoin non satisfait par le marché pour certaines catégories de la population.

Théoriquement, le principe de subsidiarité ne permet pas à la Commission d'affecter des fonds communautaires directement aux projets d'investissement dans le domaine du logement. Certains Etats sont cependant parvenus à faire financer des projets de logement, notamment au travers des programmes soutenus par les fonds structurels et la Banque européenne d'investissement (BEI).



L'Union européenne affiche son combat en faveur de l'inclusion sociale et donc contre la pauvreté, à un moment où dans certains centres urbains, la première ou l'une des principales causes de pauvreté est le logement. (? cause de pauvreté ?)

Le prochain sommet (printemps 2004) risque de tenir compte des revendications visant à lancer un programme d'investissement pour le développement durable et notamment en matière de logement.