

Report / Rapport 2010

CECODHAS

Wohnungsanbieter
der CECODHAS-Sektion Öffentlicher Sektor
Leistung und Funktion

Housing Providers
of CECODHAS Section Public Sector
Performance and Function

Enterprises de logement
de la CECODHAS Section Secteur Publique
Performance et Fonction

Bauer/Lugger



Report / Rapport 2010

CECODHAS

Wohnungsanbieter
der CECODHAS-Sektion Öffentlicher Sektor
Leistung und Funktion

Housing Providers
of CECODHAS Section Public Sector
Performance and Function

Enterprises de logement
de la CECODHAS Section Secteur Publique
Performance et Fonction

Bauer/Lugger



©
Österreichischer Verband
Gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband
Bösendorferstrasse 7
A- 1010 WIEN

Autoren: Mag. Eva Bauer / Prof. Dr. Klaus Lugger
Übersetzung ins Englische: Joanna King
Übersetzung ins Französische: Sébastien Guillaudeau

Grafik und Satz: Christian Waha, Innsbruck
Druck: ÖKO-Druckerei Pircher, Ötztal-Bahnhof

gedruckt auf umweltfreundlichem, chlor- und säurefrei gebleichtem Papier

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder in einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Zur Einleitung: Die Wohnbauträger der Sektion Öffentlicher Sektor – Abgrenzung und Gegenstand der Untersuchung	6
Die Fakten: Die Mitglieder der CECODHAS-Sektion Öffentlicher Sektor Wohnungsorganisationen (Wohnbauträger), Wohnungsbestand und Bauleistung	8
Öffentliche Anbieter im Kontext der gesamten Wohnungswirtschaft	16
Fußnoten	25
Quellen/Abkürzungen	68

Contents

Preface	27
Introduction: Housing providers in the public sector – outline and aim of the investigation	28
The facts: The members of the Public Sector section of the CECODHAS housing organisations (housing providers), housing stock and construction work	30
Public providers in the context of the entire housing industry	37
Notes	45
References/Abbreviations	68

Sommaire

Avant-propos	47
Introduction: Les organismes de la Section Secteur Public – Limitation et objet de l'étud	48
Les faits: Les membres de la Section Secteur Public du CECODHAS Organismes de logement, parc et constructions	50
Prestataires publics dans le contexte de l'offre de logement global	58
Notes	67
Sources/Abréviations	68



Sous ma présidence de la Section «Secteur Public», Mme Eva Bauer s'est attachée de 2008 à 2010 à élaborer un exposé scientifique des prestations des membres de la Section à partir de différentes sources. Près de 2.000 organismes de logement sont sous influence directe des pouvoirs publics. Ils gèrent près de 7 millions de logements locatifs et érigent environ 90.000 nouveaux logements par an. Sur fond de crise économique, le travail des membres de la Section représente une bouée de sauvetage pour les habitants dont ils ont la charge. Tous les membres de la Section jouent un rôle essentiel dans la sauvegarde de la classe moyenne européenne et la lutte contre la pauvreté et le manque d'abri en Europe.

Soulignons que le CECODHAS représente 39.000 sociétés engagées dans la mise à disposition d'un logement abordable dans 19 États membres de l'Union, lesquelles sont organisées en 46 fédérations nationales et régionales. Ces mêmes membres représentent un parc de 22 millions de logements, soit 12% des ménages de l'Union. 390.000 personnes travaillent pour ces organismes. Les membres du CECODHAS investissent chaque année plus de 32 milliards d'euros dans la construction de logements locatifs et en accession à la propriété. Ils érigent 1/4 million de logements par an. Environ 30% de ce travail est assuré par les membres de la Section «Secteur Public».

Bien entendu, en tant que représentant de l'Autriche au sein du CECODHAS, je ne cache pas ma joie de voir que la construction subventionnée dans ce pays joue un rôle exemplaire au niveau de l'Union Européenne. Je remercie Mme Eva Bauer pour l'exhaustivité et la qualité du présent travail.

*Klaus Lugger
Innsbruck, mars 2010*

1. Introduction:

Les organismes de la Section Secteur Public – Limitation et objet de l'étude

Le CECODHAS-Housing Europe, le réseau européen des entreprises et organisations publiques, coopératives ou à but non lucratif du logement social, regroupe plus de 30 000 organismes ou leurs fédérations représentant plus de 22 millions de logements. Une partie de ce réseau est regroupée dans la Section «Secteur Public» ; avec ses quelque 10 fédérations, soit 1850 organismes de logement, elle représente un parc de plus de 7 millions de logements. La présente étude est consacrée à ces organismes.

En raison de leur structure organisationnelle ou de leur statut juridique, les organismes de la Section «Secteur Public» du CECODHAS sont placés sous l'influence directe d'organismes de droit public ou de collectivités territoriales. Cette caractéristique les différencie (au sein du CECODHAS) des autres organismes chez lesquels cette influence directe fait défaut, comme dans le cas des sociétés détenues par des personnes (physiques ou morales) de droit privé, des coopératives en tant que groupements de personnes ou dans celui des fondations et autres structures assimilées dépourvues de détenteur.¹

La présente étude a pour but d'éclaircir, en termes fonctionnels et quantitatifs, l'importance des membres de la Section pour la fourniture de logements aussi bien au niveau de leur contexte national qu'au niveau international. Au-delà de l'importance pour la fourniture de logements, les différences entre les formes d'organisation et de structure au niveau des aspects juridiques et économiques seront également traitées. Les prestations et produits de ces organismes seront également présentés sans toutefois être au centre de la présente étude. De même, en termes comparatifs, il ne sera pas établi de différenciation particulière quant au sens étroit ou étendu du concept de «logement social» par rapport aux nombreuses définitions au niveaux nationaux ou de l'U.E.

La combinaison spécifique de la forme organisationnelle et de la nature du/des détenteur(s) de ces structures ne constitue toutefois pas la seule différence vis-à-vis d'autres sociétés de logement. Ce qu'on attend principalement d'organismes détenus par les pouvoirs publics, c'est une plus grande proximité vis-à-vis des «services d'intérêt économique général» – pour reprendre la terminologie de l'Union Européenne -, c'est-à-dire l'accomplisse-

ment de tâches que le marché ne remplit pas ou seulement partiellement.² Il n'y a pas lieu de discuter ici plus avant de ce concept, les États membres étant libres, pour une très large part, de le délimiter à leur guise. Il est cependant important de souligner deux interprétations – tout à fait antagonistes – de ce concept et de la nature des prestations qu'il recouvre: d'un côté, l'interprétation que l'on retrouve dans de nombreuses sources de l'Union à titre d'exemple pour de telles prestations comme les transports, l'énergie et les communications. «Le cas le plus classique est l'obligation de service universel [...], c'est-à-dire l'obligation de fournir un service déterminé sur l'ensemble du territoire d'un pays à des prix abordables et à des conditions de qualité similaires, quelle que soit la rentabilité des opérations considérées individuellement»³. D'un autre côté, on trouve l'interprétation selon laquelle seuls des prestations devant être réservées à une population particulière, socialement défavorisée peuvent être qualifiées de services d'intérêt (économique) général, tel que l'a statué la Commission de l'Union Européenne dans le cas des aides néerlandaises à la construction de logements.⁴

Cette définition ambivalente des services d'intérêt économique général se reflète forcément dans les différentes natures des prestataires détenus par les pouvoirs publics. Ainsi, la construction de logements (de type social) est-elle à situer dans un champ d'activité allant de la création d'infrastructures à la fourniture de prestations sociales. Ces deux aspects peuvent déterminer aussi bien la direction que le parc immobilier de chaque organisme; en fonction des conditions économiques et sociales locales, l'accent peut se déplacer vers l'un ou l'autre, ou évoluer au fil du temps. Cette plus grande implication supposée au sens des «services d'intérêt général» tels que décrits ci-dessus peut laisser supposer, quant aux sociétés de logement:

- une priorité accordée à la construction et à la gestion de logements locatifs;
 - la mise à disposition de logements à des groupes de population défavorisés
- ou
- la mise à disposition de logements dans le cadre d'une politique d'infrastructures;
 - la prestation de services du domaine de l'intégration sociale.

Un aspect supplémentaire peut également être mis en relation avec une influence ou une détention des pouvoirs publics sur les organismes concernés: la privatisation, que ce soit sous la forme d'une cession d'entreprises à des institutions privées, d'une vente de tout ou partie du parc de logements à des promoteurs ou propriétaires privés ou de la vente de logements indi-

viduels aux locataires. De telles tendances s'opèrent en raison du contexte (économico-) politique actuel préconisant le déplacement de prestations des pouvoirs publics vers des prestataires privés et également en raison des réductions budgétaires des collectivités territoriales. Dans le secteur du logement social et du logement à profit limité, de telles évolutions peuvent comporter davantage de facettes, ainsi que le montre la présente étude.

La présente étude s'attache également à montrer dans quelle mesure ces attentes concernent les membres représentés au sein de la Section «Secteur Public» du CECODHAS.

2. Les faits:

Les membres de la Section Secteur Public du CECODHAS Organismes de logement, parc et constructions

2.1 Organismes de logement, parc et activités de construction – Aspects quantitatifs

D'après les données issues de la dernière étude du CECODHAS⁵ et/ou collectées sur les sites Internet des membres et dans les questionnaires, le CECODHAS compte 1.850 organismes sous influence directe des pouvoirs publics, gérant un parc total de près de 7 millions de logements et ayant construit près de 650.000 logements en accession à la propriété et les gérant en partie. (Le recensement exact et satisfaisant de la mise à disposition de logements en accession à la propriété n'est que partiellement possible étant donné le manque de critères homogènes et du défaut de données). L'activité de construction annuelle atteignait près de 90.000 logements (locatif et accession à la propriété) en moyenne sur les années 2004 à 2006/2008. Le tableau 1 et le graphique 1 représentent les données correspondantes pour les membres de la Section Secteur Public du CECODHAS.

Remarque préliminaire: Tous les pays membres du CECODHAS ne sont pas représentés au sein du groupe des organismes publics; la raison en est expliquée au paragraphe suivant.

L'Allemagne se place en tête aussi bien quant au nombre d'organismes qu'au niveau du parc; puis vient la France par rapport à son parc de logement; elle arrive toutefois nettement première quant à la taille moyenne des sociétés de logement; enfin suivent l'Italie et l'Autriche dans la mesure où on laisse de côté le cas spécial du NIHE d'Irlande du Nord.

En ce qui concerne l'importance relative au niveau national, la Suède se démarque comme le pays dans lequel les membres de la Section du CECOD-HAS jouent le rôle le plus important – avec 92 logements pour 1000 habitants, suivie de l'Irlande du Nord avec 54 logements. L'Allemagne, la France et la Belgique atteignent environ un tiers du niveau suédois (27 – 36 logements pour 1000 habitants); ce niveau est deux fois moindre en Autriche et en Italie.

Les pays membres d'Europe du sud ont un parc locatif relativement réduit, voire inexistant. Ceci s'explique par la prépondérance de la propriété dans le secteur du logement et dans les activités de construction des organismes publics.

Concernant la Finlande, il est intéressant de souligner la forme spécifique des organismes publics qui sont autant de fusions entrepreneuriales nées entre les communes et leurs parcs de logements publics.

Les activités de construction en neuf des dernières années – une période marquée dans certains pays par la bulle immobilière et ayant entraîné un grand nombre de réalisations – peuvent être étudiées sous différents aspects:

les activités de construction du «secteur public», rapportées au nombre d'habitant, atteignent leur maximum en Suède (0,7 logements pour 1.000 habitants). Même en France on observe un niveau relativement élevé avec 0,5 logements pour 1.000 habitants; puis suivent la Belgique et l'Autriche avec un niveau deux fois moindre qu'en France.

Par rapport au parc respectif, la production était la plus forte en Autriche avec 1,7%, suivie de la France avec 1,3%, puis de la Belgique, de l'Italie et de l'Irlande du Nord avec près de 1%. (Ici, seuls les «pays de tradition locative» ont été comparés). Des observations de ce type permettent d'estimer l'activité relative des sociétés indépendamment de leur position sur le marché national du logement.

Toutefois, les activités de réhabilitation et de modernisation restent exclues de cette interprétation, ce qui la rend incomplète. Ainsi, les organismes membres allemands présentent dans ce domaine un volume d'investissements très nettement supérieur à ceux réalisés dans le neuf (environ 3,5 plus). En comparant l'Allemagne à l'Autriche, on observerait ainsi un volume d'investissements global (neuf + réhabilitation/modernisation) rapporté au nombre d'habitants à peu près aussi élevé.

Hormis l'observation que les conditions d'existence et le positionnement des membres de la Section sont très disparates, on peut d'ores et déjà tirer une première conclusion : la thèse selon laquelle la construction de logements locatifs prédominerait parmi les organismes publics dans les pays du sud européen que sont l'Espagne et la Grèce est à rejeter.

Graphique 1: CECODHAS Secteur Public:
parc locatif et production de logements

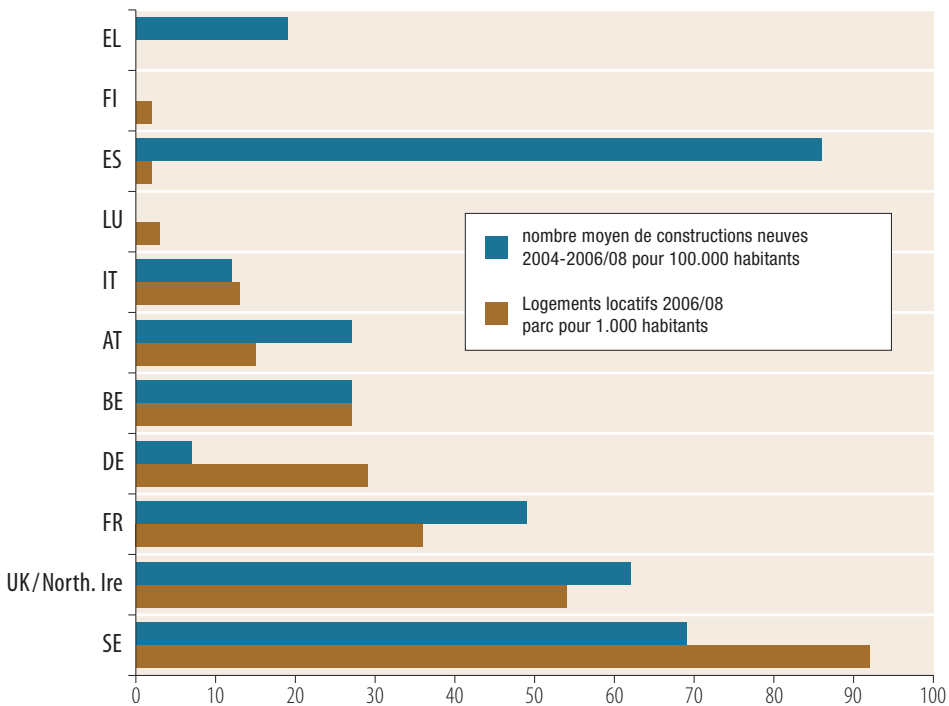


Tableau 1: Données de base CECODHAS

Section Secteur Public

Pays	Organismes CECODHAS	Nb. Sociétés de logement/organismes	Parc locatif 2006/2008 logements			Constructions neuves		
			total	par société	pour 1.000 habitants	Moyenne 2004-06/07	en % du parc	pour 1.000 habitants
DE	GdW*	750	2.393.000	3.191	29	5.800	0,24	0,07
FR	OPH* (USH), ADOMA	277	2.285.000	8.249	36	30.000	1,31	0,49
SE	SABO	295	830.000	2.814	92	4.790	0,58	0,69
IT	FEDERCASA	116	768.000	6.621	13	6.730	0,88	0,12
BE	VMSW, SLB, SLRB	254	282.000	1.110	27	2.830	1,00	0,27
AT	GBV*	20	128.000	6.400	15	2.190	1,71	0,27
ES	AVS	142	110.000	775	2	37.300	–	0,86
UK/ Northlr**	NIHE	1	93.600	93.600	54	1.070	1,14	0,62
FI	Kunta-Asunnot	1 (39)***	10.000	10.000	2	0		
LU	FDLH	1	1.400	1.400	3		–	
EL	OEK	1	–	–	–	2.150	–	0,19
Total		1.858	6.901.000	3.714		92.860		

* en Allemagne (GdW), France (USH) et Autriche (GBV) les (con)fédérations regroupent des organismes membres différents

** données pour l'Irlande du Nord

*** 39 communes

2.2 Types d'organismes de logement et évolutions

Ce compte rendu a également pour but d'apporter certains éclaircissements quant aux structures des organismes dans l'espace délimité par leur statut juridique, le type de détenteur et l'orientation au profit. En guise d'introduction, il convient de préciser que ceci se révèle difficile compte tenu des disparités entre les législations nationales des États membres quant au droit des entreprises et que toute différenciation se heurte ainsi à certaines limites, c'est-à-dire qu'elles ne sont que partiellement concluantes. De même, la prudence est de mise avec certains concepts du droit européen sensés créer des délimitations homogènes mais n'étant pas toujours forcément identiques aux définitions dans les législations nationales.

2.2.1 Status quo

En ce qui concerne les statuts juridiques, il convient tout d'abord de souligner qu'on observe de grandes disparités même parmi les organismes de logement de chaque pays membre.

Ainsi, en France, en Italie, en Espagne, en Grèce et en partie en Belgique il s'agit d'entités de droit public, c'est-à-dire d'organismes constitués sur la base d'une décision juridique et non du Code du Commerce ou du droit des entreprises. Ces organismes sont dépourvus de détenteurs; les décisions sont prises par des organes au sein desquels les collectivités territoriales sont représentées. Au sein de ces organismes dominent les régions/provinces, en France y sont également représentées les communes. Aussi bien en France qu'en Italie, on observe également une différenciation parmi ces entités de droit public en fonction de l'orientation entrepreneuriale, laquelle est soumise soit à une comptabilité publique soit à une comptabilité commerciale. Ces organismes peuvent également être considérés comme relevant de «statuts intermédiaires» entre orientation publique et orientation d'économie privée.

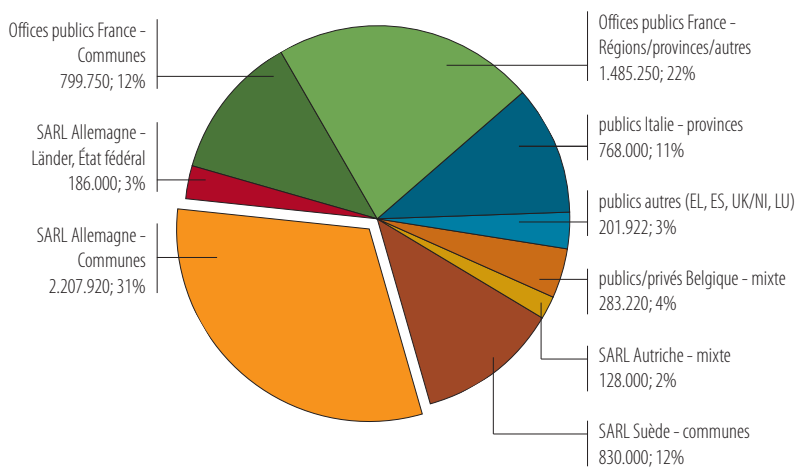
En Allemagne, Suède, Autriche et partiellement en Belgique (Flandres), les organismes de logement sont des sociétés de droit privé, à savoir principalement des sociétés à responsabilité limitée. On observe dans ces pays une nette prédominance d'une détention par les communes; en Autriche, néanmoins, la nature des détenteurs est très hétérogène, ceci étant dû au fait que les communes sont beaucoup moins fréquemment détentrices de ces organismes que peuvent l'être des sociétés publiques telles que les compagnies d'énergie ou les sociétés de transport. Aussi bien en Allemagne qu'en Autriche, on trouve des sociétés de logement dont une partie du capital est détenue par des acteurs privés.

On observe également des différences quant à l'orientation vers le profit. Cette orientation est réglementée dans certains pays par des textes de loi spécifiques (Autriche: Loi relative aux sociétés de logement à profit limité *Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz*), dans d'autres pays celle-ci est intégrée dans les lois générales relatives au logement social (par ex. en France, Belgique, Italie). Ce domaine est constamment soumis à des changements: ainsi, la Suède est-elle sur le point d'abroger les dispositions légales y afférent. En Allemagne, la limitation du profit des sociétés de logement a déjà été supprimée il y a près de 20 ans.

Le graphique 2 tente de représenter de manière différenciée le parc de logements locatifs géré par les organismes membres de la Section Secteur Public. On constate un équilibre approximatif entre les entités de droit public et les sociétés constituées en droit privé. De même, parmi les collectivités territoriales ayant pouvoir de décision, on observe que les communes et les régions/provinces sont représentées à part égale.

Graphique 2:

Parc locatif selon le type de détenteur CECODHAS Section Secteur Public; 2006



2.2.2 Transformations, privatisations et communalisation

Ainsi qu'évoqué au point précédent, les structures organisationnelles des sociétés membres ont connu des modifications en continu. Au moment d'évoquer ces modifications, il peut être intéressant de présenter la situation des pays non représentés au sein de la Section du CECODHAS.

Pour l'essentiel on observe les processus de transformation suivants:

• Transformation «interne» et privatisation:

Ce concept forgé pour cette étude est employé ici pour décrire les modifications au niveau des détenteurs et des formes juridiques des organismes, lesquels ne perdent toutefois pas leur caractéristique de société à profit limité.

De telles modifications se sont opérées notamment aux **Pays-Bas** où, il y a quelques années, les différentes sociétés à profit limité – parmi lesquelles des sociétés détenues par des communes – furent transformées en fondations. Ceci explique pourquoi les Pays-Bas ne sont pas, à ce jour, représentés parmi les organismes publics.

En **France**, la réforme de l'année 2007 a apporté une unification des deux formes de sociétés de logement de droit public (OPHLM et OPAC): par la transformation de l'ensemble des organismes en OPH (Offices Publics de l'Habitat) et l'adaptation pour une très large part au régime des anciens OPAC, les nouvelles sociétés présentent davantage de flexibilité quant à leurs missions et au type d'entité publique qui les chapeaute (ce rôle est dorénavant également dévolu aux communautés de communes); de même, elles peuvent élire entre une comptabilité publique et une comptabilité commerciale.

Parmi les sociétés à profit limité sous influence publique en **Autriche**, d'importantes cessions ont conduit à une réduction de ce secteur. Parmi ces sociétés on comptait bon nombre d'entreprises publiques qui mettaient des logements à la disposition de leurs employés et qui furent petit à petit cédées à d'autres propriétaires tout en conservant néanmoins leur statut de société à profit limité (réglementé par une loi en Autriche). Tandis que pendant les années 1950, près de 45 pour cent du parc locatif à profit limité était détenu par des sociétés publiques, cette part s'est réduite à 25 pour cent de nos jours. Ceci ne s'explique toutefois pas uniquement par un phénomène de «privatisation interne» mais est également le résultat d'un autre type de transformation:

• **«Privatisation de fait»**

Sous cette étiquette sont à classer les sociétés ayant connu un transfert de propriété mais également perdu leur statut de société à profit limité. Au cours du passé récent (entre 2001 et 2004), l'Autriche a vu cinq grosses sociétés de logement de l'État (ou des sociétés ferroviaires détenues par ce dernier) perdre tout d'abord leur statut de sociétés à profit limité avant d'être cédées à des investisseurs privés. Furent concernés près de 60.000 logements locatifs, ce qui représentait environ 30% du parc.

En Allemagne, le statut de société de logement à profit limité réglementé par la législation fédérale a été aboli en 1989. Dans les années qui suivirent,

on observa des ventes massives de logements ou sociétés du secteur communal; sont concernés jusqu'à ce jour près de 1,3 millions de logements locatifs, soit environ 40% du parc de l'époque.

• **Transformations de la construction publique en construction privée à profit limité**

Contrairement à la «privatisation de fait» décrite ci-dessus, un type particulier de privatisation aboutit non pas à un affaiblissement mais à un renforcement du secteur du logement à profit limité : la cession de logements détenus directement par les collectivités territoriales au profit de sociétés de logement. De tels processus jouent un rôle prépondérant au Royaume-Uni où des groupements de logements (Housing Associations ou «Registered Social Landlords» sous forme de fondations, sociétés mutuelles etc.) acquièrent les uns après les autres des logements auprès des communes dans le cadre du programme de «Stock-Transfer» depuis la fin des années 1980. En raison de leur forme juridique, ces associations de logement ne font toutefois pas partie de la Section Secteur Public du CECODHAS.

• **Communalisation**

Les processus de transformation structurelle du secteur du logement ne sont toutefois pas uniquement marqués par les privatisations: quand bien même cela remonterait déjà à un certain temps, il est bon de rappeler qu'un processus presque totalement opposé a eu lieu. Les représentantes par excellence de ce type de transformation sont les sociétés communales suédoises, lesquelles sont issues en partie de fondations privées transformées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Ceci explique pourquoi les sociétés communales dominent le secteur national en Suède. Ces sociétés sont en passe de se voir appliquer une importante réforme visant à supprimer leur statut de sociétés à profit limité.

Pour conclure on peut affirmer que la thèse formulée au début de cette étude selon laquelle le secteur public est «exposé» aux tendances de privatisation est juste. Toutefois, ceci n'entraîne pas forcément un affaiblissement du secteur des sociétés de logement à profit limité puisque des processus de transformation allant dans le sens inverse ont eu lieu par le passé; le transfert du parc public à des sociétés à profit limité, principalement au Royaume-Uni, renforce ce secteur, même s'il ne renforce pas la Section Secteur Public.

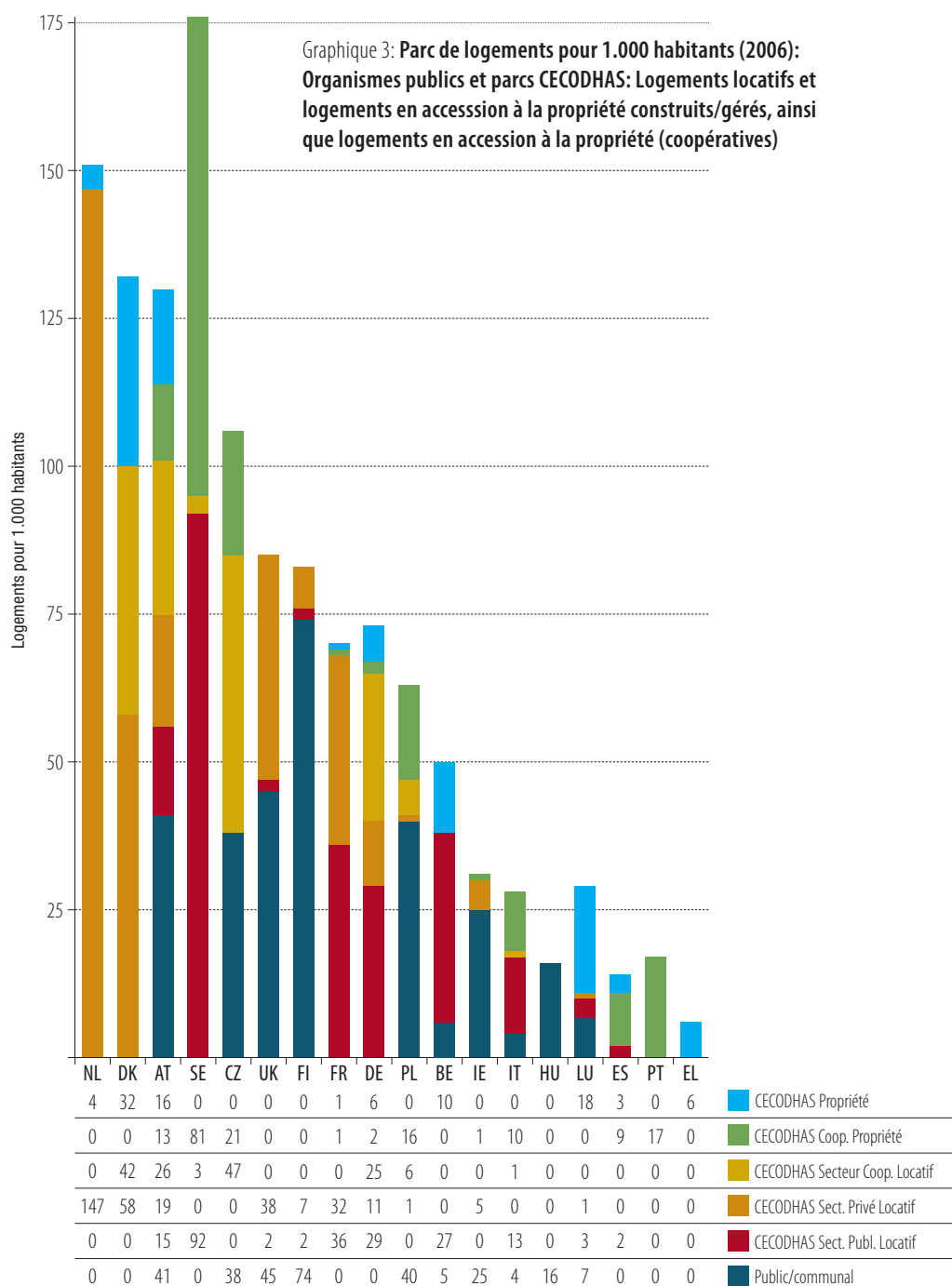
3. Prestataires publics dans le contexte de l'offre de logement global

Grâce aux éléments exposés ci-dessus, on peut donc conclure que les différents organismes de logement public présentent de nombreuses différences structurelles au sein de la section du CECODHAS. Ces différences sont dues à des développements historiques divergents ainsi qu'à des impératifs politiques particuliers. Ceux-ci ont déterminé les tendances par le passé et continuent aujourd'hui à déterminer les processus de transformation actuels.

Les différentes positions et le rôle des membres de la section du CECODHAS sur les marchés des logements peuvent également être subordonnés à ces différences. Les points suivants abordent cette question plus en détail.

3.1 Offre de logement et fonction

Le diagramme (3) suivant présente la part quantitative et l'«environnement» des organismes de logement public. D'autres secteurs à profit limité sont également pris en compte ainsi que le logement public (public housing), donc les logements mis à la disposition des particuliers par les collectivités territoriales. Sur ce graphique sont également présentés les logements construits par des prestataires à profit limité et vendus (ou gérés) par des propriétaires uniques ainsi que les logements de propriété coopérative.⁶ La part des logements est calculée pour 1.000 habitants. Les données ne sont pas calculées par rapport au nombre global de logement dans chaque pays mais ne prennent en compte que les logements ayant pour obligation de créer du lien (social) soit à cause du statut de l'entreprise soit en raison d'une demande du donneur d'ordre. Le «logement public» correspond aux logements bâtis possédés par les collectivités territoriales qui en général sont ou étaient dans l'obligation de créer du lien social. Pour les logements (locatifs) collectifs⁷ et les logements locatifs construits et gérés par des sociétés privées ou publiques, le lien social peut être multiple et correspondre à différentes réalités qui doivent être au préalable légalement définies. La part des logements construits ou gérés par des entreprises privées n'ayant pas cette obligation sociale n'est pas prise en compte. La part de ces logements est néanmoins généralement basse même si elle s'accroît de plus en plus parce que dans certains pays cette obligation sociale est de moins en moins réglementée.



Deux particularités caractérisent la situation aux **Pays-Bas**: la part du logement locatif social est la plus élevée des pays membres (presque 150 logements de ce type pour 1.000 habitants) et il n'y a ni collectivités territoriales ni offre publique de logement, tout étant géré par des organismes privés à profit limité. Cela est dû aux transformations évoquées précédemment et peut-être également au fait que dans le cadre de la construction de logement les communes délèguent généralement leurs attributions à des prestataires extérieurs.

Le **Danemark** se place en deuxième position pour la part relative de logements collectifs à profit limité (env. 100 logements pour 1.000 habitants), tout comme l'Autriche et la Suède. Aux Pays-Bas les pouvoirs publics ne gèrent pas non plus le logement social, mais les communes jouent cependant un rôle relativement influent, la législation hollandaise ayant transféré de nombreuses compétences en matière de logement au niveau local. La part de logement collectif est également très forte au Danemark.

D'un point de vue quantitatif, la situation de l'**Autriche** est comparable. L'Autriche est le seul pays où tous les types d'organismes de logement (organismes publics, à profit limité, collectifs) ainsi que les propriétaires uniques sont représentés et proposent un parc de logements sociaux. On y trouve également un grand nombre de logements publics gérés par les communes, ce qui explique la part relativement faible des sociétés de logement détenues en majorité par les pouvoirs publics. On remarque également que des différences notables entre les régions dans la mise à disposition de logement tempèrent les résultats, preuve que les deux segments dont nous parlons sont complémentaires.

En **Suède**, une grande partie des logements est détenue par des entreprises à caractère social – entreprises qui sont en général la propriété de communes mettant à disposition des logements de type «logement populaire». Une réforme du logement est actuellement en cours d'adoption. Il faut également signaler le nombre particulièrement élevé de propriétés coopératives en Suède.

En **République tchèque**, au **Royaume-Uni** et en **Finlande**, il y a env. 80 logements locatifs sociaux pour 1.000 habitants. Dans ces trois pays, une grande partie du parc locatif est gérée par les communes. C'est en Finlande que cette part est la plus élevée et seule une petite partie du parc de logements y est gérée par des entreprises privées. Au Royaume-Uni, une partie du parc

de logements communaux est actuellement déléguée à des entreprises privées dans le cadre des Housing Associations. Il faut également signaler le nombre particulièrement élevé de logements coopératives en République tchèque.

En **France** aussi bien qu'en **Allemagne**, on constate un manque de logements publics locatifs. Ces deux pays présentent une proportion d'env. 70 logements pour 1.000 habitants gérés par des entreprises publiques et à profit limité – ou dans le cas de l'Allemagne, par des entreprises qui étaient autrefois à profit limité. Il existe cependant de fortes disparités entre les entreprises détenues en majorité par les pouvoirs publics, dont nous avons déjà parlé. Le manque considérable d'offres coopératives en logement locatif en France est une différence essentielle entre la France et l'Allemagne puisque dans ce dernier pays ce segment est relativement bien représenté.

En **Belgique, Irlande et Italie**, le parc de logements possédés par des prestataires sociaux est relativement faible avec une proportion de 20 à 32 logements pour 1.000 habitants. En Belgique et en Italie, la mise à disposition de logements sociaux incombe essentiellement aux entreprises publiques tandis qu'en Irlande elle incombe aux pouvoirs publics – mais des changements structurels y ont actuellement lieu puisque les sociétés à but non lucratif s'y substituent de plus en plus à l'État.

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné plus haut, le parc de logements locatifs sociaux est quasiment inexistant dans les pays d'Europe du sud comme l'**Espagne**, le **Portugal** et la **Grèce**, où c'est l'accession à la propriété des habitants qui est au cœur de la politique de logement des gouvernements.

Nous pouvons donc en tirer les **conclusions** suivantes concernant la **fonction** de l'économie de logement social et de ses différents prestataires:

Quand on observe l'état du parc locatif géré par les pouvoirs publics ainsi que celui des entreprises privées proposant des logements sociaux, nous ne pouvons identifier de fonctions claires. Pour cela, il faudrait d'abord analyser l'offre du parc locatif privé ainsi que le rôle exercé par le secteur privé et les mécanismes de subvention accordés dans chaque pays. Le logement social ne doit pas être uniquement examiné par rapport à sa fonction sociale mais doit être appréhendé dans sa globalité.

On peut néanmoins affirmer avec certitude que les prestataires influencés par des institutions publiques offrent généralement les mêmes fonctions principales. Ces prestataires ne sont néanmoins pas limités à ces fonctions, de même que ces fonctions peuvent être prises en charge par des organismes qui ne sont pas publics.

- Dans les pays offrant peu de logements sociaux, l'offre de logements locatifs sociaux est généralement gérée par les pouvoirs publics (comme en Irlande) ou par des entreprises publiques fortement influencées par les collectivités territoriales (comme en Belgique ou en Italie). On peut donc poser l'hypothèse qu'une des fonctions principales est de mettre un logement à la disposition des groupes de population les plus défavorisés.

- Ce sont les pouvoirs publics qui déterminent ou qui ont déterminé par le passé dans quelle mesure ils souhaitent mettre à disposition des logements sociaux à ces populations ainsi que nous le montrent les différences notables entre le Royaume-Uni, la Finlande ou la Suède. Nous pouvons également revenir à la «fonction d'infrastructure» du logement social que nous avons déjà abordée dans l'introduction et qui joue un rôle essentiel. Les communes ont également mis à la disposition de populations plus aisées des logements pour diverses raisons. Les structures de leur économie et de leur habitat y jouent sûrement un rôle. Le marché locatif privé est nettement plus important dans les zones à forte population urbaine que dans les petites communes en milieu rural.

- Dans certains pays, ces fonctions sont ou étaient également prises en charge par d'autres sociétés de logement. L'aménagement d'un parc locatif destiné aux entreprises – notamment en périphérie des centres urbains – a été pris en charge par les sociétés privées ou déléguées à des sociétés de logement à profit limité.

- Au final, la mise à disposition et l'utilisation de logement en dehors du marché classique peuvent également être mises en oeuvre par des initiatives sociales – parmi lesquelles les coopératives de logement qu'on peut également identifier comme une fonction spécifique.

3.2 Construction de logements neufs

La structure actuelle de la construction de logements neufs nous donne une tout autre image de l'importance des sociétés de logement social:

En examinant la construction de logements en accession à la propriété, on identifie plus facilement les caractéristiques principales dans les pays du sud de l'Europe. Sur le graphique est représentée la part totale de logements achevés pour 1.000 habitants ainsi que la proportion de logements achevés construits par les membres du CECODHAS. D'un point de vue méthodologique, il convient de noter que les valeurs de ce graphique ne correspondent pas entièrement à la réalité. Nous ne disposons pas des données actuelles de tous les pays et avons donc dû utiliser les moyennes annuelles des années 2004 – 2006 jusqu'à 2008.

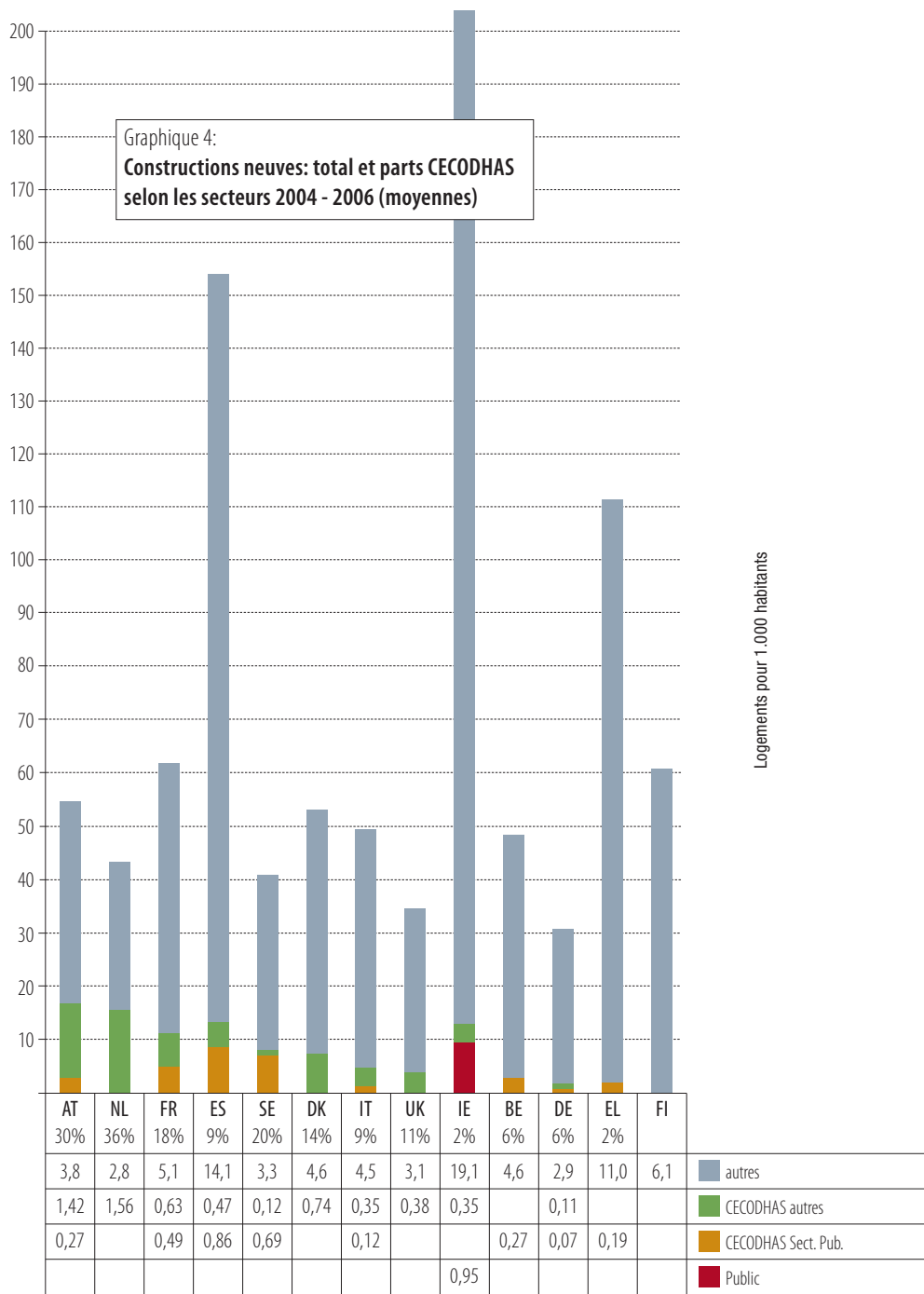
En étudiant ce graphique, on constate dans un premier temps que la mise à disposition directe de logements par des collectivités territoriales est quasiment inexistante sauf en Irlande. Le désengagement des communes semble avoir lieu partout en Europe même dans les pays où leur engagement était très fort. Les valeurs observables ici sont également différentes de celles du parc locatif déjà construit.

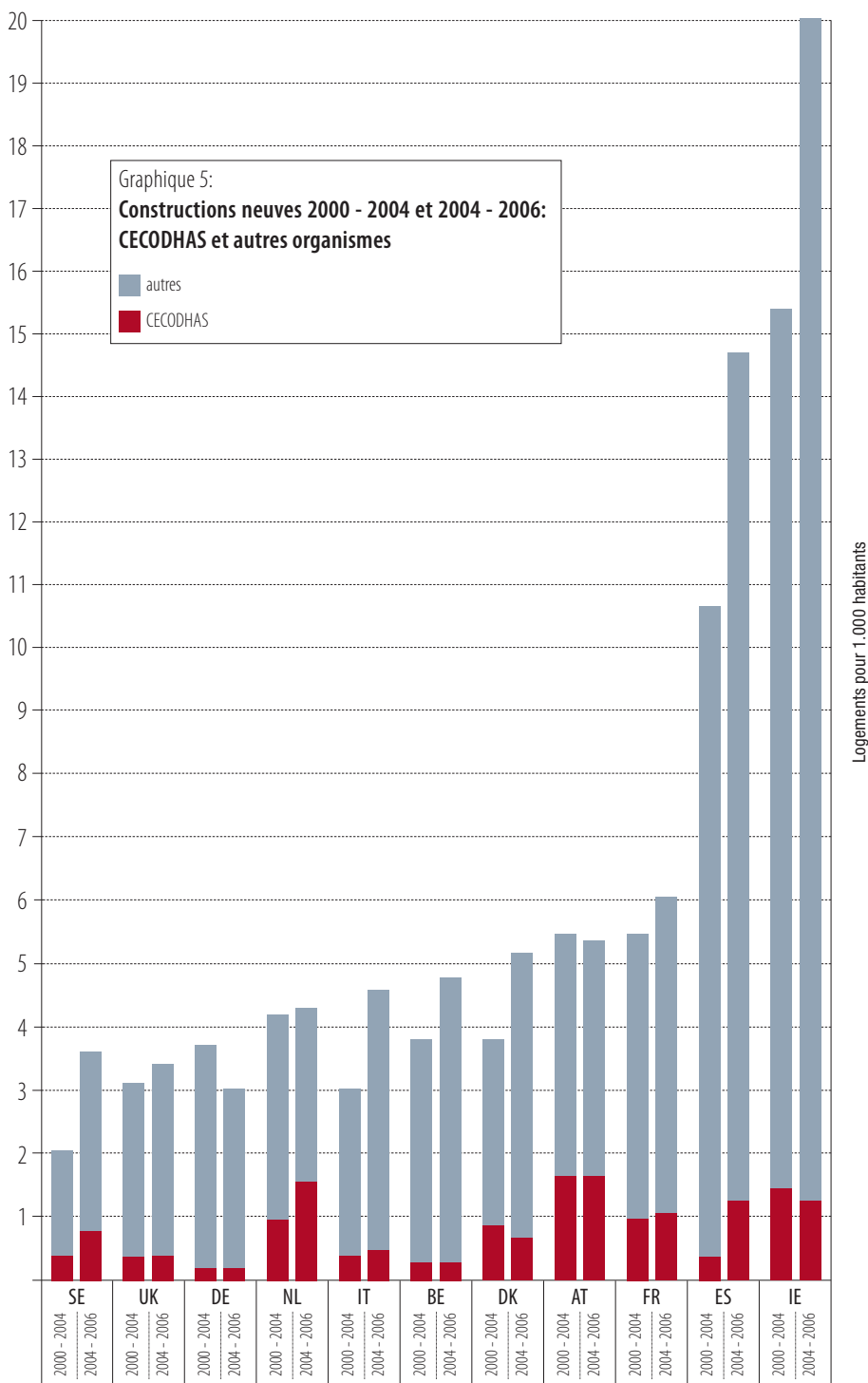
Par exemple, entre 2004 – 2006/08, c'est en Hollande et en Autriche que la production de logements sociaux a été la plus forte avec un ratio d'env. 1,6 logements pour 1.000 habitants tout comme la proportion relative de logements sociaux par rapport à la production globale, qui est de 30 à 36%. Puis on retrouve la France, la Suède et l'Espagne qui ont un niveau de production à peu près équivalent. En Espagne cependant les entreprises publiques ne représentent qu'une petite partie de la production totale de nouveaux logements à cause de la spéculation de ces dernières années qui a mis un nombre particulièrement important de logements neufs sur le marché locatif. En Italie, au Royaume-Uni et au Danemark, les entreprises du CECODHAS représentent environ 10% de la production totale de logements neufs. Le niveau est encore plus bas dans les autres pays membres du CECODHAS.

Avant de terminer, une dernière question doit être abordée – celle de l'orientation générale de l'activité des logements neufs. À cet effet, nous comparons la capacité de production de logements neufs pendant deux périodes consécutives (2000 – 2004 et 2004 – 2006).

On peut en tirer la conclusion prudente que le logement social s'efforce de jouer une **fonction de stabilisation** par rapport aux besoins des clients.

Les pays où les sociétés à profit limité ont fortement augmenté leur capacité de production entre les deux périodes sont la Suède où les sociétés à profit limité construisaient auparavant peu de logements et les Pays-Bas où la production de logements stagnait. Dans les pays où la construction de logements neufs a très fortement crû (Suède, Italie, France, Danemark), les sociétés à profit limité ont très peu augmenté leurs investissements voire les ont réduits, ce qui nous indique qu'ils n'ont pas participé aux tendances spéculatives.





Notes

1 Étant donné que l'appartenance à une Section du CECODHAS repose sur le principe de la «déclaration volontaire», cette délimitation telle que décrite ci-dessus ne reflète que partiellement l'appartenance réelle des organismes membres aux Sections.

2 cf. TFUE, article 106

3 Communication de la Commission, JOCE: C 17/4, 2001

4 Subventions nationales, réf. E 2/2005;
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/N-642-2009-E2-2005-WLWL-en-14.01.2010.pdf
(en anglais).

5 CECODHAS General Survey 2008

6 Le type de mise à disposition varie selon les pays membres. Il y a par exemple d'un côté la Suède, où la propriété coopérative remplit un rôle identique à cause de l'absence de logements privés dans les immeubles d'habitation de plusieurs étages. En Autriche, par contre, les logements en accession à la propriété construits par les coopératives sont entièrement réglementés par les lois s'appliquant au logement à la propriété «normal».

7 La capacité d'utilisation des logements coopératives est réglementée différemment dans chacun des pays membres. En Autriche, le «contrat d'utilisation coopérative» est un contrat sui generis qui a autant de valeur juridique que le contrat de location, alors qu'en République tchèque, l'utilisation coopérative est spécifiquement réglementée par le droit civil.

Quellen/References/Sources

Fragebogen/Questionnaire 2008/2009

AVS – Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo: AVS en cifras; 2009
<http://www.promotorespublicos.org/public/ficheros/prensa/15c6bf837af6230118675f05a64dc68e.pdf>

CECODHAS General Survey 2005

CECODHAS General Survey 2008 – Findings Report

CECODHAS: Fact Files and Member Organisations
<http://www.cecodhas.org>

Communities and Local Government/UK: Housing Statistics
<http://www.communities.gov.uk/documents/housing>

Donner, Christian: Wohnungspolitik in der Europäischen Union; Wien 2000 (Selbstverlag)

Europäische Kommission/ European Commission: Mitteilung/Communication/ 2001
Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa / Services of general interest in Europe / Les services d'intérêt
général en Europe; Amtsblatt/Official Journal/Journal officiel 2001/C 17/4

Europäische Union: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union/
Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union / Version consolidée du traité
sur le fonctionnement de l'Union européenne; Amtsblatt/Official Journal/Journal officiel 2010/C 83/47

GdW – Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen:
Jahresstatistik kompakt 2005 – 2008
http://www.gdw.de/index.php?mod=article_list&id_mnu=10

ICA - International Cooperatives' Alliance: Housing Cooperatives in Series
<http://www.ica.coop/al-housing/attachments>

IFO: Schnelldienst 2/2009 - Die Europäische Bauwirtschaft bis 2011
<http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome>

IFO: Schnelldienst 3/2010 – Schrumpfkur für den europäischen Wohnungsbau
<http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome>

Kircher, Joachim: Die Sicherung eines belegungsgebundenen Wohnungsangebots im europäischen Vergleich; Darmstadt 2005 (IWU)

Ministry of Infrastructure of Italy/FederCasa: Housing Statistics in the European Union 2005/2006, Rome 2006

OPH ; Les Offices Publics de l'habitat
<http://www.offices-hlm.org>

Statistics Sweden : New Construction of Residential Buildings;
http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____130160.aspx

UNECE: Environment, Housing and Land Division: Statistical Indicators
<http://w3.unece.org/stat/humansettlements.asp>

Abkürzungen / Abbreviations / Abréviations

BE	Belgien/Belgium/Belgique
CZ	Tschechische Republik/Czech Republic/République Tchèque
DK	Dänemark/Denmark/Danemark
DE	Deutschland/Germany/Allemagne
IE	Irland/Ireland/Irlande
EL	Griechenland/Greek/Grèce
ES	Spanien/Spain/Espagne
FR	Frankreich/France
IT	Italien/Italy/Italie
LU	Luxemburg/Luxembourg
HU	Ungarn/Hungary/Hongrie
NL	Niederland/Netherland/Pays bas
AT	Österreich/Austria/Autriche
PL	Polen/Poland/Pologne
PT	Portugal
FI	Finnland/Finland/Finlande
SE	Schweden/Sweden/Suède
UK	Vereintes Königreich/United Kingdom/Royaume-Uni

TFEU Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Treaty on the Functioning of the European Union
Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

