

N° 393

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 1991.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) à la suite d'une mission effectuée du 17 au 21 février 1991 par une délégation chargée d'étudier le logement social en Allemagne,

Par MM. Jean-Pierre FOURCADE, José BALARELLO, François DELGA, Jean MADELAIN, Claude PROUVOYEUR, Paul SOUFFRIN,

Senateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard Cesar, Jean Chérioux, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Helene Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Sellier, Franck Serusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

SOMMAIRE

	Pages
	-
INTRODUCTION	3
PROGRAMME DE LA MISSION	5
I. EVOLUTION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL	9
A. La demande de logement social dans les Länder de l'Ouest	9
B. La demande de logement social dans les Länder de l'Est	10
II. EVOLUTION DE L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL	11
A. L'offre de logement dans les onze Länder de l'Ouest	13
B. L'offre de logement dans les cinq Länder de l'Est	18
III. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN ALLEMAGNE	21
A. Le cadre institutionnel : des compétences partagées	21
B. Revendications des acteurs et enjeux de la politique de logement social	21
C. Le programme de relance de la construction de logements sociaux	27
IV. LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE LOGEMENT SOCIAL	31
A. L'aide à la pierre	31
1. Les prêts	31
2. Les déductions fiscales	32
3. L'épargne-logement	34
4. Dispositions particulières	35
B. L'aide à la personne	36
C. Règles relatives à l'occupation des logements et à l'utilisation des sols	37
1. Règles applicables aux relations entre bailleurs et locataires et modalités d'attribution des logements sociaux	37
2. Dispositions relatives aux terrains et aux règles d'urbanisme	38
CONCLUSION	41

INTRODUCTION

A la suite d'une décision prise en décembre 1990 une délégation de la commission des Affaires sociales s'est rendue en Allemagne du 17 au 21 février 1991, afin d'étudier le logement social dans ce pays.

Cette délégation conduite par M. Jean-Pierre Fourcade, président était composée de MM. Claude Prouvoyeur, José Balarello, François Delga, Jean Madelain et Paul Souffrin ; elle était accompagnée par Mme Sylviane Laporte, administrateur, chef de service adjoint.

La délégation a séjourné à Bonn et à Berlin. Elle s'est efforcée d'appréhender les rôles respectifs de l'Etat fédéral (à Bonn), des Länder (à Dusseldorf) et des communes (à Bonn et à Cologne) dans la définition et la mise en oeuvre de la politique de logement social. La délégation a souhaité recueillir les opinions des différentes parties prenantes, en particulier au cours d'une réunion tenue sous la présidence de M. Jahn, Président de la commission du Bundestag pour le logement, l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

Par les entretiens qu'elle a eus à Berlin la délégation a pu prendre la mesure de l'ampleur des problèmes posés par la réunification allemande dans le domaine du logement social.

La délégation exprime ses vifs remerciements à toutes les personnes qui l'ont accueillie et ont contribué à enrichir ses réflexions. Elle remercie tous les diplomates français qui, sous

l'autorité de M. Boisdevaix, ambassadeur de France à Bonn, ont participé à la préparation et à l'organisation de cette mission.

Le présent rapport retrace les évolutions respectives de la demande et de l'offre de logement social, avant d'analyser les moyens mis en oeuvre par la puissance publique pour développer le logement social. A défaut de données synthétiques relatives à l'ensemble de l'Allemagne, le présent rapport met l'accent sur les particularités respectives passées et présentes des Länder de l'Ouest (ex. RFA) et des Länder de l'Est (ex. RDA) en matière de logement social.

PROGRAMME DE LA MISSION

DIMANCHE 17 FEVRIER

20 h 30 Arrivée à l'aéroport de Cologne
Accueil par M. Grassin, Deuxième Conseiller à
l'ambassade de France à Bonn
Transfert à l'hôtel Königshof à Bonn.

LUNDI 18 FEVRIER

8 h 30 Entretiens au ministère fédéral du Logement et de la
Construction : présentation des objectifs et des
instruments de la politique fédérale du logement
social : accueil et exposé général de M. von Loewenich,
secrétaire d'Etat, réunion de travail avec M. Helmut
Kohlenbach, sous-directeur de la réglementation du
logement.

11 h Réunion de travail avec la commission du Bundestag
pour le logement, l'urbanisme et l'aménagement du
territoire,
sous la présidence de M. Jahn, président,
avec la participation de :

- M. Möller, ancien président de cette commission ;
- M. Grossmann, député, expert du SPD ;
- M. Hitschler, député, expert du FDP ;
- Dr Steinert, Président de la fédération des
organismes de promotion du logement social ;
- Dr Helmut Schlich, Directeur de l'association
fédérale des locataires ;
- Dr Volker Gierth, représentant l'association des
propriétaires ;
- Mme Steimel, représentant l'Association des villes
allemandes.

12 h 45 Déjeuner offert par M. le président Jahn, à la
Parlamentarische Gesellschaft.

15 h 30 Entretien à Dusseldorf au ministère de la construction
et du logement du Land de Rhénanie du Nord-
Westphalie avec le Dr Bellinger, sous-directeur de la
promotion du logement social.

20 h Dîner offert par S.E. M. Boidevaix, ambassadeur de
France à Bonn.

MARDI 19 FEVRIER

- 9 h Accueil à la mairie de Bonn par Mme Christian, maire-adjoint de Bonn.
- Entretien avec M. Bussmann, expert, chef du service de l'urbanisme de la ville de Bonn ;
 Visite des quartiers de logements sociaux de Tannenbusch et de Hardberg-Brüserberg, commentée par M. Bussmann.
- 12 h 30 Déjeuner offert par Mme Christian.
- 14 h Entretien à Cologne avec M. Klaus Kohlenbach, directeur de l'urbanisme de la ville de Cologne, puis visite commentée de cités de logements sociaux anciens et de logements sociaux aménagés dans des bâtiments industriels désaffectés.
- 18 h Départ de l'aéroport de Cologne.
- 19 h Arrivée à l'aéroport de Berlin-Tegel,
 Accueil par M. Beauchâud, ministre délégué à Berlin et par M. Giaccobi, deuxième secrétaire au bureau de l'ambassade de France à Berlin.
- 20 h Dîner offert par M. Beauchâud.

MERCREDI 20 FEVRIER

- 9 h 30 Entretien au ministère de la construction et du logement de Berlin, avec M. Wend et M. Brandt, experts ;
 Visite des quartiers rénovés de l'arrondissement de Neukölln, commentée par M. Wend.
- 12 h 30 Visite du Reichstag.
- 13 h Déjeuner au Reichstag.
- 14 h Visite de l'arrondissement de Mitte et du quartier de Nikolai commentée par M. Stahn, architecte.
- 19 h 30 A l'invitation de la présidente de la Chambre des députés de Berlin, soirée à l'Opéra pour une représentation de "L'Enlèvement au sérail" de Mozart.

JEUDI 21 FEVRIER

- 9 h Visite de la partie orientale de Berlin en compagnie de M. Lüdtke, député de Berlin. Les secteurs visités ont été les suivants : Wedding, Prenzlauer Berg, Musikviertel im Stadtbezirk Weissensee, Neubauviertel, Platz der Akademie, Klement Tootwald Allee.

- 12 h 30** A l'Hôtel de Ville de Shoeneberg, siège du Sénat de Berlin, rencontre avec Mme Laurien, Présidente de la Chambre des députés de Berlin ;
Déjeuner présidé par M. Tino Schwierzina, vice-président de la Chambre des députés de Berlin.
- 14 h 15** Visite de l'arrondissement de Marzahn, ville nouvelle située dans la partie orientale de Berlin ;
Entretiens avec MM. Udo Handke, président du conseil de district, Archim Wegeleben, maire-adjoint et conseiller du district, Mme Ursel Lickweg, membre du conseil municipal et divers experts du district.
- 18 h** Départ de l'aéroport de Berlin-Tegel vers Paris.

I. EVOLUTION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL

A. LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL DANS LES LANDER DE L'OUEST

Au cours des dernières années de la décennie 80, la situation du marché du logement en Allemagne s'est inversée. Alors qu'en 1984, des observateurs faisaient état de 400.000 logements vides dans les Länder de l'Ouest et d'un effondrement des prix, le recensement opéré à l'Ouest en 1987 mettait en évidence un nombre de logements inférieur à celui attendu.

Tandis que la baisse de la natalité conduisait à anticiper une réduction de la demande de logements sociaux, l'évolution des conditions de vie à l'Ouest, l'afflux des réfugiés et des rapatriés tardifs⁽¹⁾ en 1989, puis la réunification se sont conjugués pour faire exploser la demande globale de logements et en particulier les besoins en logement social.

La tendance à la décohabitation (mariage des jeunes, nombre accru de célibataires, de personnes divorcées et de personnes âgées vivant seules) devrait générer une augmentation du nombre des ménages estimée à 200.000 par an pendant la décennie 1990. En juin 1989, l'effectif cumulé des rapatriés tardifs attendus d'Europe orientale d'ici à la fin du siècle était estimé à 1,3 million.

Simultanément, les bonnes performances de l'économie allemande ont permis une augmentation du revenu disponible des ménages qui a provoqué un changement qualitatif de la demande d'une partie des ménages qui recherche désormais des logements plus vastes et plus confortables, poursuivant ainsi un mouvement engagé dans les Länder de l'Ouest depuis deux décennies, la surface moyenne par habitant étant passée en un peu plus de 20 ans de 24 m² à 36 m².

(1) Les rapatriés tardifs sont des personnes de souche allemande installées depuis une ou plusieurs générations dans les pays d'Europe de l'Est ou en URSS et venues en Allemagne depuis les changements politiques de 1989 et 1990.

La rigidité des contrats de location a contribué indirectement à accroître la demande de logement social ; en effet, les personnes occupant de tels logements ne peuvent être évincées, même lorsqu'elles ne remplissent plus les conditions familiales et pécuniaires qui ont justifié l'attribution initiale du logement.

L'impossibilité d'augmenter le loyer pendant la durée du bail conduit à cristalliser les situations d'occupation induite, le locataire était évidemment peu enclin à rechercher un logement de surface moindre et pour un loyer plus élevé. Ce système induit une situation de pénurie au détriment des familles nombreuses et des ménages disposant de faibles ressources.

Globalement, d'ici la fin du siècle, la demande moyenne de logements est évaluée à 400.000 par an, toutes catégories confondues dans les Länder de l'Ouest.

B. LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL DANS LES LANDER DE L'EST

Dans les cinq Länder de l'Est, la demande est plus qualitative que quantitative. Dans cette partie de l'Allemagne, le problème essentiel est celui de l'ajustement du niveau des loyers. En effet, le prix moyen des loyers par mètre carré est de 1 DM, les valeurs extrêmes étant de 0,80 DM hors des grandes villes et de 1,3 DM à 1,80 DM pour les logements neufs confortables en ville. Or, ces valeurs de loyer ne prennent en compte ni les frais financiers afférents à la construction des logements neufs, ni les frais d'entretien des immeubles anciens qui se sont dégradés.

Le besoin de financement lié à l'entretien et à la modernisation du parc existant est évalué à 9 milliards DM, ce qui conduirait à appliquer des loyers de 4 à 5 DM par mètre carré.

Si l'on considère le coût d'un programme de construction neuve, le loyer pourrait atteindre 8 à 10 DM par mètre carré, voire même 15 DM.

Les prix de loyers précédemment indiqués ne comprennent pas les charges qui seront mises en recouvrement à compter de juin 1991. Ainsi à Berlin de 4 à 5 DM par m² seront perçus en paiement des charges, en plus du loyer.

De tels calculs justifiés du point de vue économique se heurtent à des obstacles -niveau des salaires, effets des restructurations de l'industrie sur l'emploi- qui les rendent socialement insupportables.

Ainsi par exemple, à Rostock, les changements affectant les chantiers navals devraient provoquer le licenciement de 25 000 personnes.

Quant aux 100 000 fonctionnaires de l'administration de la RDA, ils bénéficient jusqu'à la fin de 1991 d'un dispositif transitoire qui leur garantit un salaire représentant 70 % de leur traitement antérieur ; un certain nombre d'entre eux occupant des postes techniques ont été ou seront réembauchés dans l'administration fédérale ou locale, les autres devant se reclasser sur le marché du travail.

Par ailleurs, bien que les contrats de privatisation comportent des obligations de maintien de l'emploi à la charge des sociétés qui acquièrent les entreprises, dans de nombreux sites industriels, la modernisation se traduit à court terme par un accroissement du chômage, tempéré dans certains cas par une garantie de ressources des salariés licenciés pendant une durée qui peut atteindre dix-huit mois.

Dans l'ensemble des cinq Länder de l'Est, 150 000 emplois ont été supprimés en un an dans le secteur agricole et, à la fin de 1991,

les secteurs des mines et de la production industrielle emploieront ensemble 2 millions de salariés, au lieu de 3,5 millions en 1989.

Toutes activités confondues, l'ex-RDA recensait, en mars dernier, 2,8 millions de personnes au chômage partiel ou total et une prévision de 3 à 4 millions de chômeurs à fin 1991 est avancée, même si les publications les plus récentes font état d'une possible amélioration de la situation économique dans les cinq nouveaux Länder à la fin du présent exercice, qui laisserait cependant subsister un différentiel de croissance significatif entre ces Länder et le reste de l'Allemagne.

Si l'on prend en considération l'évolution probable du revenu disponible des ménages, les prévisions établies par l'Institut économique est-allemand permettent d'atteindre une progression limitée à 6,2 % cette année, au lieu de + 10 % au cours de l'exercice précédent.

Le contexte économique des cinq Länder de l'Est est donc de nature à générer une forte demande de logement social dans les prochaines années.

II. EVOLUTION DE L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL

L'ensemble du parc d'habitations en Allemagne représente 33 millions de logements, y compris un peu plus de 7 millions de logements situés dans les cinq nouveaux Länder orientaux.

Globalement, 7,7 millions de logements peuvent être classés dans le parc social.

A. L'OFFRE DE LOGEMENTS DANS LES 11 LANDER DE L'OUEST

Le dernier recensement effectué en 1989 dans les Länder de l'Ouest a permis de dénombrer 26,3 millions de logements, soit un million de moins que les estimations établies un an avant le recensement. Le niveau de confort de ces logements est élevé, 95 % des logements disposant d'un équipement sanitaire complet. Plus des trois quarts (79 %) des logements sont détenus par des propriétaires privés et occupés pour partie par ces derniers, par des locataires pour le reste.

La politique active de rénovation menée de 1980 à 1988 s'est développée peu ou prou au détriment de la construction neuve. Or le corollaire inévitable des rénovations est une réduction globale du nombre des logements anciens, car les travaux engagés conduisent à regrouper plusieurs appartements ou à détruire des bâtiments construits dans des cours, afin d'améliorer sensiblement la qualité de l'habitat. Cet effet d'amenuisement du parc social ancien est d'autant plus sensible que les rénovations ont concerné des types variés de logements, construits tant au début du siècle, qu'entre les deux guerres mondiales, ainsi que dans les années cinquante.

Le tableau qui suit retrace l'évolution annuelle de la construction de logements neufs depuis 1960.

Nombre annuel de logements neufs
achevés toutes catégories confondues
(en milliers)

Années	
1960	574
1961	566
1962	573
1963	570
1964	624
1965	592
1966	605
1967	572
1968	520
1969	500
1970	478
1971	555
1972	661
1973	714
1974	604
1975	437
1976	392
1977	409
1978	368
1979	358
1980	389
1981	365
1982	347
1983	341
1984	398
1985	312
1986	252
1987	217
1988	209
1989	239

Source : Ministère fédéral chargé du logement

Sur l'ensemble du parc de logements, les logements aidés représentaient en 1987 20 %, au lieu de 26 % en 1968. L'effectif des logements sociaux varie dans le temps pour le motif que les logements construits grâce à des financements aidés ne restent soumis aux contraintes d'occupation sociale que pendant la durée d'amortissement qui, en général, est de 30 ans. A l'issue de cette période, ces logements peuvent être loués sur le marché libre.

Au début des années quatre-vingt, le Gouvernement a incité les propriétaires de logements sociaux à rembourser par anticipation les prêts publics, accélérant ainsi l'arrivée de ces logements sur le marché libre et la réduction corrélative du parc de logements sociaux.

Simultanément, les entreprises d'assurance qui, traditionnellement investissaient dans la construction de logements sociaux, se sont désengagées de ce secteur.

En conséquence, d'ici à la fin du siècle, deux millions de logements sociaux perdront ce statut et le parc social sera réduit d'autant.

L'évolution du nombre annuel de logements aidés construits constitue un bon indicateur de l'évolution de l'offre de logement social. Le tableau ci-après récapitule le nombre annuel de logements aidés neufs.

**Nombre annuel de logements aidés construits
(en milliers)**

Années	Total	Répartition selon les systèmes d'aide publique		
		1er système	2e système	3e système
1950	319	319		
1955	341	341		
1960	327	327		
1961	316	316		
1962	288	288		
1963	217	217		
1964	260	260		
1965	209	209		
1966	172	152	21	
1967	198	171	28	
1968	204	150	54	
1969	165	131	34	
1970	135	129	36	
1971	195	159	36	
1972	182	127	56	
1973	127	77	50	
1974	153	99	55	
1975	154	96	64	
1976	134	63	71	
1977	113	57	56	
1978	135	55	80	
1979	109	49	60	
1980	97	46	51	
1981	93	48	45	
1982	100	56	43	
1983	104	49	55	
1984	80	38	43	
1985	69	38	31	
1986	52	30	22	
1987	41	24	17	
1988	39	23	16	
1989*	68	34	16	18

Source : ministère fédéral chargé du logement

* chiffres provisoires

Le premier système d'aide vise à faciliter la construction de logements destinés à des ménages disposant de ressources moyennes ou faibles et principalement aujourd'hui à des familles nombreuses.

Le deuxième système d'aide permet la construction de logements accessibles à des ménages disposant de ressources plus importantes que dans la catégorie précédente, le montant maximal de chacun des prêts étant moindre.

Enfin le troisième système d'aide institué en 1989 vise à mieux adapter l'offre de logement social aux besoins locaux.

Ce tableau permet d'observer un effort soutenu de construction jusqu'à la fin des années 60, un ralentissement très sensible pendant la décennie 1970-1980 et qui s'est poursuivi jusqu'en

1988, exercice au cours duquel on a dénombré seulement 39 000 nouveaux logements aidés. La tendance s'est inversée en 1989, à la suite des mesures de relance de la construction prises par le gouvernement fédéral.

Quant à la répartition entre locatif et accession aidés, le tableau ci-après permet de constater de 1960 à 1988 l'augmentation de la part de l'accession aidée au détriment de celle du logement social locatif et la remise en cause de cette tendance en 1989.

Répartition des logements neufs aidés entre le locatif et l'accession

Années	Total (en milliers)	Logements en accession aidée (en %)	Logements locatifs (en %)
1960	327	24	71
1965	209	31	69
1970	165	31	69
1975	154	47	53
1980	97	59	41
1981	93	50	50
1982	100	40	60
1983	104	43	57
1984	80	50	50
1985	69	56	44
1986	52	68	32
1987	41	69	31
1988	39	67	33
1989*	68	12	58

Source : Ministère fédéral chargé du logement

* chiffres provisoires

Si l'on considère la répartition des constructions de logements aidés selon le statut du propriétaire on observe que la part des personnes privées dans l'ensemble du parc social est considérable et que cette part a fortement augmenté pendant la période 1973-1987. Cette caractéristique constitue une différence fondamentale avec le système français de logement social. Le tableau ci-après récapitule les données relatives au statut des propriétaires de logements aidés.

Classement des logements construits avec une aide publique, selon le statut du propriétaire

Années	Total (en milliers)	Personnes privées (%)	Communautés de propriétaires (%)	Coopératives ou organismes d'intérêt général (%)	Entreprises de location (%)	Propriétaires institutionnels (%)
1973	127	48	38	6	4	4
1975	154	57	21	13	5	4
1980	97	66	20	7	3	4
1981	93	63	23	7	4	4
1982	100	55	28	8	5	4
1983	104	60	21	9	7	3
1984	80	62	19	7	8	4
1985	69	65	18	7	6	4
1986	52	72	16	5	4	3
1987	41	73	16	5	3	3
1988	39	71	20	3	3	3

Source : Ministère fédéral chargé du logement

B. L'OFFRE DE LOGEMENT DANS LES CINQ LANDER DE L'EST

Dans l'attente des reclassements à opérer et de l'ajustement des loyers à un niveau économiquement viable, l'ensemble des logements des cinq Länder de l'Est relève du parc social.

A défaut de données récentes et complètes, on peut se référer aux recensements effectués en 1971 et 1981 et analyser les renseignements relatifs à quelques grandes villes, même si la validité de ceux-ci est contestée par certains interlocuteurs (Association allemande des propriétaires).

Les principales caractéristiques de ce parc sont les suivantes : l'âge moyen des logements est élevé (40 % des logements ont été construits avant 1949) Seule la moitié des logements est équipée d'un chauffage central, 20 % des logements sont dépourvus d'installation sanitaire.

Selon une estimation récente, la moitié des immeubles collectifs serait en très mauvais état et 20 % du parc immobilier serait aujourd'hui irrécupérable. La proportion de logements dont l'état justifie de gros travaux est de 20 % pour les maisons individuelles et de 51 % pour les immeubles collectifs.

Les dégradations concernent principalement les bâtiments anciens des villes. Ainsi, par exemple, à Leipzig, sur un total de 100 000 logements situés dans des immeubles collectifs, 30 000 sont déjà inhabités en raison de leur vétusté et seuls 40 000 logements sont considérés comme réhabilitables. A Halle, ce sont 10 000 logements qui ont été abandonnés pour le même motif.

Cette situation est le résultat du défaut d'entretien des immeubles pendant plusieurs décennies.

En outre, un grand nombre de bâtiments d'habitation anciens ne sont pas encore raccordés à un réseau de tout-à-l'égout et les eaux usées ne font l'objet d'aucun traitement avant d'être rejetées dans les cours d'eau.

Par exception avec les observations qui précèdent, quelques opérations exemplaires de rénovation ont été réalisées, ainsi que la délégation a pu le constater en visitant le quartier de Nikolai dans la partie orientale de Berlin. Dans ce dernier quartier, on a eu recours aux techniques de construction industrialisée -mises en oeuvre par la construction de logements neufs- pour rénover les bâtiments anciens.

En effet, pendant la période 1971-1990, la construction de logements neufs a été développée en priorité, avec le concours d'une industrie de panneaux préfabriqués.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'offre de logements pendant cette période.

Evolution de la construction de logements dans les cinq Länder de l'Est (ex RDA) de 1971 à 1990

Années	(1) = (2) + (7) Total (en milliers)	(2) = (4) + (5) Nombre de logements construits (en milliers)	(3) Surfaces habitables créées (en milliers de m ²)	(4) Nombre de logements neufs construits (en milliers)	(5) Nombre de logements rénovés (en milliers)	(6) Nombre de logements construits par des personnes privées (en milliers)	(7) Nombre de logements modernisés (en milliers)
1971-1975	611,5	472,5	27 600	399,6	72,9	30,6	139,0
1976-1980	813,1	603,7	35 670	559,4	44,3	63,4	209,4
1981-1985	988,8	636,0	37 292	613,1	22,9	93,7	352,8
1986-1989	856,0	463,0	27 070	450,0	13,0	66,9	393,0
de 1976 à 1989	2 657,9	1 702,7	100 032	1 622,5	80,2	224,0	955,2

Sources : Annuaire statistiques de la RDA

Cependant les constructions neuves réalisées pendant la période précitée ne sont pas d'une qualité irréprochable.

Le parc de logements récents nécessite également d'importants travaux de remise en état et d'adaptation concernant notamment les toitures, les façades en béton, l'isolation thermique, l'élimination de matériaux dangereux pour la santé (amiante), les systèmes de fourniture de chaleur. Sur ce dernier point, il convient de noter que les équipements de chauffage mis en service dans certains grands ensembles ont des rendements médiocres.

Globalement, pour les logements des cinq Länder de l'Est, on relève que la surface moyenne par habitant s'établit à 27 m², au lieu de 36 m² dans la partie occidentale de l'Allemagne.

Le défaut d'entretien du parc ancien, la réfection nécessaire d'une partie des constructions récentes, telles sont donc les caractéristiques les plus importantes du parc de logement social dans les cinq Länder de l'Est, c'est dire qu'un effort important doit être engagé pour développer et surtout améliorer qualitativement l'offre de logement social dans cette partie de l'Allemagne.

III. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN ALLEMAGNE

A. LE CADRE INSTITUTIONNEL : DES COMPETENCES PARTAGEES

La constitution allemande prévoit des compétences concurrentes de la fédération et des Länder dans le domaine du logement. Selon les règles théoriques, l'intervention des Länder n'est possible que dans le cas où la Fédération n'exerce pas ses compétences. La constitution prévoit également que la Fédération peut se substituer à un Land défaillant.

Dans les faits, les règles essentielles applicables au logement social sont fixées au niveau fédéral et elles sont mises en oeuvre par les Länder qui distribuent des contributions financières au logement social, issues tant du budget fédéral que de leurs propres ressources.

Les communes participent également à l'effort pour le logement social, en particulier en mobilisant des terrains aménagés à des prix préférentiels, ainsi que par des contributions directes au financement des constructions.

B. REVENDICATIONS DES ACTEURS ET ENJEUX DE LA POLITIQUE DE LOGEMENT SOCIAL

Prenant acte des mutations structurelles intervenues ces dernières années, le représentant du parti FDP, entendu par la délégation, a estimé d'une part que l'aide à la pierre est actuellement insuffisante, compte tenu de l'évolution du coût de la construction et que, d'autre part, il serait opportun de développer l'aide à la personne. Le même représentant s'est déclaré favorable à l'acquisition par les communes d'un droit à loger des locataires à revenus modestes dans des logements détenus par des propriétaires privés, selon un contrat prévoyant une garantie de paiement au profit de ces derniers.

Il a en outre considéré que la troisième voie de la promotion du logement social devrait être développée prioritairement par des accords entre l'Etat et des propriétaires privés, sur la vocation sociale du logement et le montant du loyer, une compensation financière étant versée au propriétaire. De tels accords pourraient être conclus pour une durée de 8 à 10 ans. Plusieurs Länder ont expérimenté de tels systèmes, considérés comme moins coûteux pour la collectivité publique que l'aide à la pierre, sous forme de prêts bonifiés amortis sur trente ans.

Observant que l'Etat ne construit pas moins cher que les promoteurs privés, le représentant du parti CDU souhaite que l'Etat et le secteur privé jouent pleinement leurs rôles respectifs pour satisfaire la demande de logement social.

Le représentant du parti SPD a regretté que le nombre de logements qui sortent du parc social -au terme de la durée d'amortissement du prêt préférentiel- excède le nombre de logements sociaux neufs construits. Le même député a estimé que l'aide à la pierre devait être développée à court terme, afin de construire 100 000 à 120 000 logements sociaux neufs par an. Il a estimé que de nouvelles voies doivent être recherchées pour stimuler l'accession à la propriété et pour ouvrir celle-ci aux ménages disposant de ressources modestes.

Rappelant le rôle traditionnel des communes en matière de fourniture et de viabilisation de terrains, l'association des villes allemandes met l'accent sur le nécessaire accroissement des efforts des communes pour la construction de logements sociaux à des prix raisonnables. Cette association observe que la raréfaction et le renchérissement de terrains urbains constituent des freins au développement de l'accession aidée et qu'il serait souhaitable de multiplier les contrats à long terme avec des propriétaires privés, malgré les réticences de ces derniers, afin que les communes acquièrent des droits d'occupation de logements.

La fédération des organismes de promotion de logement social a souligné les divergences d'appréciation de la situation du logement social par les différents partis politiques. Cette fédération estime que le partage institutionnel des compétences facilite la

définition et la mise en oeuvre de mesures adaptées à la diversité des situations locales.

L'association allemande des propriétaires évalue à 6 millions d'unités les besoins présents en logement social et s'interroge sur la possibilité de dégager les financements publics adéquats.

Citant l'exemple du loyer moyen payé par le locataire, selon que le logement a été construit grâce à des aides publiques ou non - à savoir 7,32 DM par m² dans le premier cas et 8,97 DM par m² dans le second- l'association précitée estime que, pour le locataire, l'avantage est faible au regard des 18 DM par m² dépensés à cet effet par la collectivité publique.

Pour améliorer l'efficacité sociale de l'effort financier public affecté au logement social, l'association précitée propose de développer l'acquisition par les communes de droits d'occupation destinés en priorité aux familles qui recueillent difficilement l'agrément des sociétés de construction de logements ou des propriétaires privés. Cette association considère en outre que le système actuel de distribution des aides publiques au logement social est générateur d'inégalités, des ménages ayant les mêmes besoins sociaux étant traités différemment, selon le hasard des circonstances.

Cette association insiste d'autre part sur la nécessité de reconsidérer la situation des locataires tant dans les Länder de l'ouest que dans ceux de l'est pour des motifs distincts.

Dans les Länder de l'ouest, des instruments doivent être recherchés afin de réduire le nombre des cas d'occupation indue, qui, selon l'association des propriétaires allemands, serait principalement imputable au mécanisme peu incitatif de fixation du surloyer.

L'association fédérale des locataires estime qu'en ville, de grands logements sont occupés par une ou deux personnes disposant de ressources élevées, ce qui engendre une pénurie de logements

sociaux pour les familles nombreuses ou les ménages disposant de revenus modestes. Cette association souhaite que l'aide à la pierre soit organisée en sorte d'éviter l'occupation indue de logements ainsi que les distorsions actuelles entre les situations des locataires : en effet, les logements sociaux anciens donnent lieu au paiement de loyers faibles, alors que les logements sociaux neufs sont loués à des prix beaucoup plus élevés que les précédents.

Dans les cinq nouveaux Länder, les loyers qui représentent 4 % du revenu des ménages (ce taux d'effort, jugé insuffisant, devrait être porté à 10 %), sont en moyenne de 1 DM par m², alors que dans les Länder de l'ouest le loyer des logements sociaux est de 6 à 8 DM par m², à comparer aux loyers du marché libre de 13 à 18 DM le m² et de 20 à 35 DM par m² dans les constructions neuves. L'application de nouveaux barèmes de loyers dans les logements sociaux de l'ex-RDA implique la mise en place d'une aide à la personne appropriée.

Actuellement à Berlin l'aide personnelle au logement est calculée sur la base d'un loyer mensuel maximal de 9 DM par m² pour une surface maximale de 30 m² par personne. En raison de l'importance des charges de chauffage -qui peuvent atteindre 4 DM- dans cette ville, il est envisagé d'inclure celles-ci dans l'assiette de l'aide personnelle au logement.

Tout locataire qui n'est pas en mesure de payer un loyer de 6 DM par m² est en droit de demander le bénéfice d'une aide personnelle au logement dont le montant est fixé en fonction de son revenu. Si la surface du logement n'excède pas la norme précitée en fonction du nombre de personnes composant le ménage et si le loyer payé représente ou dépasse 25 à 30 % du revenu du demandeur, celui-ci obtient le versement de l'aide personnelle au logement.

Les autorités de Berlin estiment que la contribution financière actuelle de 100 millions de DM émanant du Bund pour financer les aides personnelles au logement devrait être substantiellement augmentée, si l'on veut harmoniser rapidement le niveau des loyers des logements sociaux, tout en respectant le principe -défini par l'accord d'unification allemande- d'une évolution parallèle des revenus et des loyers.

Il faut souligner que le problème de l'ajustement des loyers se pose, tant pour les logements des quartiers anciens de la partie orientale de Berlin, que pour les quartiers récents. Ainsi, dans la ville nouvelle de Marzhan, des discussions en cours entre les autorités locales et les locataires devront fixer pour le 1er juillet prochain les nouveaux montants des loyers, destinés à compenser les subventions actuellement versées, à titre transitoire, par le Bund. A la même date devrait être résolu le problème du transfert de propriété des terrains sur lesquels sont implantés les immeubles de Marzhan.

Il est probable que ces terrains, présentement détenus par l'Etat, seront cédés gratuitement à la société propriétaire des logements.

Le droit de propriété des sols de la partie orientale de Berlin et dans l'ex-RDA pose des problèmes complexes dont la solution aura des conséquences importantes pour l'évolution du parc de logements sociaux. En effet, aux termes du traité avec l'URSS, seules sont intangibles les expropriations effectuées entre 1945 et 1949. Il résulte de cette disposition que les immeubles autrefois détenus par des propriétaires privés -dépossédés de leurs droits après 1949 au profit de l'Etat ou de coopératives qui ont administré les logements- peuvent être revendiqués par ces propriétaires privés évincés.

En outre, des immeubles appartenant à l'Etat ont été construits sur des terrains sur lesquels des personnes privées ont des droits. En février 1991, trois millions de demandes de restitution de terrains à des propriétaires privés étaient enregistrées.

Le règlement de ces dossiers est d'autant plus délicat que l'administration de la RDA avait commencé à ne plus tenir de registre foncier.

Ces incertitudes juridiques ont un effet direct sur les décisions affectant l'état des logements anciens dans la partie orientale de Berlin.

Alors que la démolition prévue de 25 000 logements anciens a été remise en cause au profit d'une réhabilitation, dans les immeubles concernés par un problème de propriété, seules des mesures d'urgence sont prises au profit des locataires. Ces derniers peuvent bénéficier d'une aide financière pour exécuter des travaux intérieurs, égale au tiers des frais engagés si les travaux sont réalisés par une entreprise, aux deux tiers des frais si les intéressés exécutent eux-mêmes les travaux.

Si plusieurs organisations critiquent l'efficacité sociale de l'aide à la pierre, le principe de celle-ci n'est sérieusement remis en cause par aucun des partenaires du logement social. L'association fédérale des locataires estime, pour sa part, que la puissance publique ne peut renoncer à construire des logements sociaux, les maîtres d'ouvrage disposés à construire de leur propre chef n'étant pas assez nombreux. L'aide publique à la construction neuve sociale est donc indispensable pour pallier l'insuffisance de l'initiative privée.

L'intérêt pour une forme particulière d'aide à la pierre, utilisée pour répondre aux situations d'urgence nées de la réunification, semble devoir se développer. Ce système, qualifié de troisième vie, précédemment évoqué, vise à mettre à la disposition de ménages socialement fragiles des logements privés pris en charge financièrement par une commune. De telles procédures ont été mises en oeuvre à Berlin pour loger des réfugiés venus de l'Est dans des appartements vides ou des foyers. Actuellement, l'administration berlinoise dispose de 15 000 places dans des logements de ce type, mais ce parc est jugé insuffisant, en raison du flux continu de personnes (juifs allemands) venues principalement de Pologne ou d'URSS.

De même la ville de Cologne paie le loyer pour 12 000 chambres, des gymnases et des bateaux, afin d'offrir un logement à des sans-abri ou à des ménages mal logés.

Indépendamment de la nécessité d'apporter une réponse urgente à la demande de logement de nombreux réfugiés, un tel système permet d'utiliser le patrimoine de logements anciens non rénovés à des fins sociales.

Bien qu'il n'y ait pas transfert complet de propriété, l'acquisition de droits d'occupation de logements appartenant à des personnes privées peut être comparé au système des prêts locatifs aidés (PLA) sans travaux, récemment appliqué en France.

Globalement, afin d'améliorer l'efficacité sociale des aides, plusieurs interlocuteurs, notamment un représentant du SPD, estiment nécessaire de relever les plafonds de ressources ouvrant droit à l'attribution d'un logement social, afin d'abaisser de 37 % à 30 % la proportion de la population -des Länder de l'Ouest- pouvant y prétendre. La demande de logement des personnes concernées par une telle mesure pourrait être satisfaite par des formules de promotion plus souples, adaptées à leurs revenus avec le soutien d'une aide à la personne spécifique pour certaines catégories de la population. Certains Länder, en particulier celui de Rhénanie-Westphalie, se sont engagés dans cette voie.

L'augmentation des prix des terrains à bâtir conduit à renchérir le coût de la construction des logements sociaux ; il est donc opportun de rechercher une efficacité maximale des aides publiques affectées au logement social.

C. LE PROGRAMME DE RELANCE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Les responsables du ministère fédéral chargé du logement, entendus par la délégation, ont mis l'accent sur le fait qu'en Allemagne le logement social est intégré dans l'économie sociale de marché et que le principe demeure la libre organisation du marché du logement, des mesures de soutien n'étant prises que dans la mesure où les mécanismes de ce marché s'avèrent insuffisants pour satisfaire la demande. En vertu de ces principes, il appartient à la puissance publique de mettre en place des règles propres à permettre la construction de logements à l'initiative de personnes privées

(accession aidée, investisseurs privés) ou d'institutions (sociétés communales, églises, promoteurs de logements sociaux), l'objectif étant de fournir le plus rapidement possible un logement à un très grand nombre de personnes. Ces règles concernent le droit foncier, la législation sur les loyers et la fiscalité.

En 1989, le Gouvernement fédéral a pris des mesures destinées à relancer la construction de logements neufs. En 1990, un objectif d'un million de logements neufs à construire dans les trois années suivantes a été fixé, avec une priorité pour le logement des ménages les plus défavorisés. La mise en oeuvre de ce programme implique, outre des moyens financiers issus du budget fédéral, des contributions des Länder, des communes et des districts sous diverses formes : accélération des procédures d'instruction des permis de construire et d'attribution des aides, mise à disposition rapide de terrains constructibles, mobilisation de ressources propres.

Pour l'exécution de ce programme, 10 milliards de DM ont été dépensés en 1990, répartis comme suit : 2 milliards DM par le Bund, 6 milliards DM des Länder, 2 milliards DM des communes.

Le tableau ci-après récapitule l'effort financier public consenti pour la construction de logements sociaux pendant la période 1970-1989.

Evolution du financement des aides publiques pour la construction de logements sociaux
(en millions DM)

Années	Total	dont			
		Bund	1er système	2e système	3e système
1970	-	322,1	322,1	-	-
1975	-	1 815,8	786,9	1 028,9	-
1976	-	1 728,7	699,8	1 028,9	-
1977	-	2 511,8	753,9	1 757,9	-
1978	5 139,2	1 812,1	783,1	1 029,0	-
1979	6 137,3	1 812,0	813,0	1 029,0	-
1980	6 834,0	1 815,0	786,0	1 029,0	-
1981	7 949,9	1 539,0	510,0	1 029,0	-
1982	9 308,6	1 740,0	590,0	880,0	-
1983	8 887,7	2 290,0	840,0	1 450,0	-
1984	7 378,0	2 090,0	810,0	1 250,0	-
1985	6 138,9	1 070,0	570,0	500,0	-
1986	4 894,5	946,5	446,5	500,0	-
1987	3 887,8	700,0	300,0	400,0	-
1988	3 716,1	450,0	150,0	300,0	-
1989	5 973,6	1 050,0	150,0	150,0	750,0

Source : Ministère fédéral chargé du logement

Pour l'exercice 1991, le montant de la participation du Bund au financement de l'aide à la construction de logements sociaux n'était pas définitivement arrêté lors de la mission de la délégation. L'ensemble des Länder demandaient 4,5 milliards DM, alors que le Bund proposait 2,2 milliards DM, non comprise une contribution spécifique de 2 milliards DM au profit des cinq nouveaux Länder.

Il est prévu de maintenir ce niveau de financement fédéral pour le logement jusqu'en 1993. En conséquence, pour la période 1990-1993, la construction de 500 000 nouveaux logements sociaux est attendue. L'attribution des crédits sera effectuée en fonction de l'urgence sociale.

La répartition des crédits fédéraux destinés à la construction de logements sociaux est établie en fonction de plusieurs critères tels que l'effectif de la population, la structure de l'habitat, le pourcentage de familles nombreuses, le nombre de rapatriés tardifs. Cette répartition fait l'objet de discussions complexes au terme desquelles, à défaut d'accord entre les Länder, le Bund décide.

Concrètement, si le Gouvernement fédéral fixe les orientations, la mise en oeuvre de celles-ci relève principalement des Länder. Les contributions financières respectives des différentes catégories rappelées ci-dessus, illustrent cette situation dont on citera un exemple particulier. Ainsi, le Land de Rhénanie-Wesphalie a arrêté pour 1991 un programme de financement de logement social de 2 735 millions DM pour lequel il reçoit 587 millions DM issus du budget fédéral.

L'une des voies retenues pour accroître le parc social est l'aménagement du bâti existant, distinct de la rénovation classique, afin de pallier la pénurie de terrains constructibles dans les zones urbaines. Les opérations visées sont celles tendant à transformer en logements des constructions à usage industriel, commercial ou agricole, à rendre habitables des combles ou des rez-de-chaussée, à diviser des maisons individuelles.

IV. LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE LOGEMENT SOCIAL

En adoptant un nouveau programme pour le logement social, en 1989, le Gouvernement fédéral a exprimé son intention de développer en priorité les aides à la personne, même si une aide à la pierre significative est maintenue.

A. L'AIDE À LA PIERRE

L'aide à la pierre peut prendre la forme de prêts ou de déductions fiscales ; elle est ouverte, tant pour les opérations d'accession à la propriété que d'investissement en locatif social. Dans les deux cas, les prêts sont accordés par le Land. Afin de mobiliser des ressources supplémentaires pour la construction de logements sociaux, les Länder sont désormais autorisés à percevoir le **surloyer** dans toutes les communes où les loyers de logements sociaux sont nettement inférieurs aux loyers appliqués à des logements comparables du marché libre dans la même région. Le produit de ce surloyer sera utilisé pour la construction de nouveaux logements sociaux.

1. Les prêts

Une première catégorie de prêts vise à fournir un logement aux ménages disposant d'un revenu inférieur à un plafond revalorisé régulièrement par voie réglementaire.

Il s'agit de prêts sans intérêts, complétés par des subventions destinées à des opérations d'accession aidée ou de construction locative. Ces prêts et subventions sont attribués à l'accédant ou au promoteur, à charge pour ce dernier de prendre en compte les aides publiques consenties pour déterminer le prix de vente ou le loyer du logement.

La deuxième catégorie de prêts est destinée aux ménages dont les ressources sont inférieures ou égales à 1,4 fois le plafond fixé pour les aides de la première catégorie. Ce sont des prêts comportant des taux d'intérêt bonifiés et sont assortis d'un différé d'amortissement.

La troisième catégorie d'aides directes à la construction de logements sociaux, créée en 1989, vise à satisfaire des demandes locales particulières.

2. Les déductions fiscales

Indépendamment des prêts, la construction de logements sociaux est facilitée par la mise en oeuvre de règles particulières relatives à l'amortissement du capital, plus favorables que celles applicables à la construction de logements ordinaires. Il convient de noter que les déductions fiscales ainsi autorisées ne peuvent être cumulées avec d'autres aides publiques.

Le tableau ci-après précise les déductions fiscales respectivement admises pour la construction de logements locatifs ordinaires et à caractère social.

Taux d'amortissement applicables aux opérations de construction de logements locatifs, déterminant la déduction fiscale autorisée

(1) Période	(2) Logements nouveaux locatifs (% du prix d'achat ou de construction)	(3) Logements nouveaux locatifs à caractère social (% du prix d'achat ou de construction)
de la 1 ^o à la 4 ^o année	7 %	-
de la 1 ^o à la 5 ^o année	-	10 %
de la 5 ^o à la 10 ^o année	5 %	-
de la 6 ^o à la 10 ^o année	-	7 %
de la 11 ^o à la 16 ^o année	2 %	-
de la 11 ^o à la 40 ^o année	-	0,5 %
de la 17 ^o à la 40 ^o année	1,25 %	-

Les possibilités de déduction fiscale ouvertes pour les logements locatifs ordinaires ne constituent en fait qu'une extension

du régime précédemment réservé aux immeubles à usage commercial. Il s'agit ainsi d'inciter les investisseurs privés à développer leurs activités dans le secteur de la construction locative.

Quant aux déductions ouvertes pour les logements locatifs sociaux, visés dans la colonne (3) du tableau ci-dessus, elles concernent les logements pour lesquels un permis de construire a été demandé après le 28 février 1989 et dont la construction sera achevée avant le 1er janvier 1993.

Ces déductions sont réservées aux bailleurs de ces logements qui respectent des règles précises relatives au preneur et au montant du loyer.

En effet, le locataire doit avoir un titre de logement conforme à la loi sur les obligations en matière de logement ou disposer de ressources inférieures aux plafonds de revenus définis par la loi. Cependant, à l'issue d'un délai de six semaines après le dépôt d'une demande d'attribution restée infructueuse, le propriétaire peut conclure un contrat avec un autre locataire.

Le loyer doit être fixé dans la limite des plafonds déterminés par chacun des Länder pour les logements à caractère social.

Un régime particulier de déduction fiscale a été institué pour inciter les propriétaires à créer de nouveaux logements locatifs dans les immeubles existants. Les emprunts à taux réduit d'un montant global de 2,5 milliards DM ont été rapidement épuisés.

Les investissements liés à ces aménagements donnent lieu désormais à des déductions fiscales majorées de 20 % par an pendant les cinq premières années, dans la limite de 60 000 DM de dépenses par logement nouveau créé. Les dépenses excédant ce montant sont amorties selon les règles du droit commun. Les opérations visées sont celles ayant fait l'objet d'une demande de permis de construire ou de

travaux après le 2 octobre 1989, à condition que le logement soit terminé avant le 1er janvier 1993.

Le droit à ces déductions fiscales majorées n'est ouvert que si les logements nouveaux résultant des travaux sont loués.

Ces déductions fiscales ne peuvent être cumulées avec d'autres formes d'aides publiques.

Un régime spécifique a été créé pour faciliter la **réhabilitation des centres villes** et des immeubles compris dans des zones d'aménagement urbain, afin de préserver l'habitat existant et d'améliorer la qualité du logement. La déduction fiscale pour des travaux intéressant de tels immeubles, admise précédemment jusqu'au 31 décembre 1991, est désormais possible sans limite de durée, pour les travaux afférents à des logements loués ainsi que pour ceux concernant des locaux à usage d'habitation occupés par le propriétaire.

En outre, les **dépenses d'entretien des immeubles à usage d'habitation occupés par le propriétaire** peuvent être déduites du revenu imposable pendant une période de deux ans, à titre de dépenses spéciales.

L'**accession aidée à la propriété** qui s'est développée dans les années 80 a été confortée en 1987 par une loi autorisant une déduction annuelle de 600 DM par enfant à charge du montant de l'impôt sur le revenu.

A compter du 1er janvier 1990, le montant de cette déduction fiscale dite "allocations familiales d'accession à la propriété" a été portée à 750 DM par enfant.

3. L'épargne-logement

Le développement du logement social fait également largement appel aux financements issus de l'épargne-logement pour les opérations d'accession. Pour inciter les ménages à s'engager plus rapidement dans la construction de nouveaux logements, le Gouvernement fédéral met en oeuvre un programme de financement transitoire destiné à mobiliser des capitaux avant l'échéance des contrats d'épargne-logement. 500 millions DM sont affectés à ce programme.

Il s'agit d'un système temporaire visant des logements qui seront achevés avant le 1er janvier 1993 et pour lesquels la demande de permis de construire est postérieure au 6 novembre 1989.

Le régime de ces prêts est le suivant : le plafond est fixé à 80 000 DM majoré de 20 000 DM par enfant à charge ; le taux d'intérêt est réduit de 2,5 % jusqu'à l'échéance du contrat d'épargne-logement et dans la limite de quatre ans. Le bénéfice du prêt est réservé aux titulaires des contrats d'épargne-logement pour lesquels un tiers du montant d'épargne prévu a déjà été déposé.

4. Dispositions particulières

Les problèmes particulièrement aigus constatés en matière de logement à Berlin ont motivé le maintien et même le renforcement des dispositions spécifiques. Parmi celles-ci, on relèvera notamment un régime fiscal privilégié pour les profits issus de la vente de terres agricoles destinées à la construction de logements. Il en est de même pour les cessions de bâtiments et de terrains dépendant d'un patrimoine professionnel et non affectés à l'habitation, à condition que les logements issus de l'opération aient un usage locatif social, dans les conditions précédemment exposées.

Enfin, il convient de signaler ici les dispositions propres au logement très social dont le besoin a été fortement ressenti en 1989 et 1990. Pour des constructions destinées à l'hébergement provisoire des réfugiés, les communes ou d'autres investisseurs peuvent obtenir des prêts bonifiés (- 4 % par rapport au taux du marché), la réduction du taux d'intérêt étant prise en charge par l'Etat. En outre,

l'ensemble des Länder a reçu en 1990 500 millions DM pour financer des foyers de transit.

B. L'AIDE A LA PERSONNE

Les aides personnelles sont attribuées sous condition de ressources en tenant compte du nombre de personnes composant le ménage, du montant du loyer ou de la charge de remboursement de l'accédant. Le financement de ces aides est réparti par moitié entre le Bund et les Länder.

En 1989, le taux d'effort des ménages aidés pour leur logement était abaissé en moyenne de 40 % à 24 % de leurs ressources.

En 1990, le dispositif a été renforcé par une modification du zonage et du barème de référence des loyers. En effet, dans les communes caractérisées par une forte concentration urbaine, où les loyers sont élevés, une tranche supplémentaire de loyers a été instituée. D'autre part, pour les communes où les loyers effectifs ont dépassé le plafond de la tranche du classement de référence, on a procédé à un surclassement au regard du barème précité. Enfin, une tranche spéciale a été créée pour les communes de plus de 10 000 habitants, au lieu de 20 000 habitants précédemment ; cette mesure concerne 648 communes.

La modification du zonage et du barème a abouti en 1990 au versement de 20 000 allocations de logement supplémentaires.

En outre, l'année 1990 a été marquée par une revalorisation du montant de l'allocation de logement, différenciée selon les catégories de communes pour tenir compte de l'évolution réelle des loyers selon les zones.

Depuis le début de 1991, une procédure simplifiée est appliquée pour l'attribution de l'allocation de logement aux

bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide sociale aux victimes de guerre.

Le coût annuel de la révision des règles applicables à l'allocation de logement est évalué à 1,2 milliard DM, réparti par moitié entre le Bund et les Länder.

En outre, en 1991, de nouvelles mesures sont mises en oeuvre. La limite inférieure de versement de l'allocation de logement est abaissée de 20 DM à 10 DM par mois. Le plafond de revenus non imposables est porté de 2 400 DM à 3 000 DM pour les invalides au taux de 100 % et pour les personnes atteintes à un taux d'incapacité de 80 % et nécessitant des soins à domicile.

Des dispositions particulières sont prévues pour les familles en difficulté : le Gouvernement fédéral a créé un **fonds de secours** destiné à financer les dettes de logement des ménages placés en situation de détresse.

C. REGLES RELATIVES A L'OCCUPATION DES LOGEMENTS ET A L'UTILISATION DES SOLS

1. Règles applicables aux relations entre bailleurs et locataires et modalités d'attribution des logements sociaux

La loi d'assouplissement de la construction à usage d'habitation prévoit diverses mesures tendant à développer l'offre de logements à titre transitoire ou permanent.

Ainsi, dans les régions touristiques, des contrats particuliers comportant un délai de préavis bref peuvent être conclus avec des candidats à un logement pour la location de logements de vacances. Des règles particulières sont également prévues pour les locations transitoires conclues par les communes. La même loi

autorise l'utilisation temporaire de locaux professionnels pour un usage d'habitation.

Afin de conforter les droits des locataires, le délai d'interdiction de délivrer un congé pour le propriétaire a été porté de 3 à 5 ans, en cas de changement du statut juridique de ce dernier.

Pour faciliter les opérations d'aménagement de certaines parties des bâtiments en logements, en particulier les combles, un congé partiel peut désormais être donné au locataire pour récupérer des locaux qui constituent souvent des dépendances d'un logement et les transformer en habitation.

Par ailleurs, diverses mesures sont à l'étude pour réduire les cas d'occupation induite de logements sociaux, précédemment évoqués. Afin de libérer des logements sociaux de grande taille occupés par des personnes seules ou des couples n'ayant plus d'enfants à charge, une exception aux règles d'attribution des logements sociaux est prévue pour permettre des échanges de logements et autoriser dans ce cas l'attribution d'un petit logement social à des personnes dont les ressources dépassent les plafonds de revenus ouvrant droit normalement à l'attribution d'un logement social.

2. Dispositions relatives aux terrains et aux règles d'urbanisme

En octobre 1989, le Gouvernement fédéral a décidé d'aider les communes qui prennent des initiatives tendant à développer l'offre de terrains destinés à accueillir des logements sociaux. Les prêts bonifiés par l'Etat (assortis d'un taux inférieur de quatre points au taux du marché) peuvent financer les deux tiers des dépenses communales destinées à :

- diriger un projet de viabilisation et d'aménagement de nouveaux terrains constructibles ;

- assurer le préfinancement d'équipements de viabilisation,

- créer des équipements annexes, tels que des stations d'épuration ou des aires de jeux.

La loi d'assouplissement de la construction à usage d'habitation appliquée depuis mai 1990 vise à accélérer les procédures administratives préalables à la construction de logements. Cette loi prévoit notamment :

a) une réduction des délais d'enquête préalable à l'adoption de schémas directeurs généraux visant à satisfaire une demande urgente de logement ;

b) des dérogations aux règles des schémas directeurs généraux au bénéfice des projets de construction à usage d'habitation et des procédures particulières lorsque de tels projets concernent des centres villes non planifiés ;

c) le changement de destination de bâtiments d'exploitation agricole selon des modalités simplifiées ;

d) la mise en réserve des terrains non construits dans les hameaux et les zones d'habitat dispersé ne présentant pas un caractère agricole dominant ;

e) la délivrance tacite du permis de construire des logements au terme d'un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande ;

f) l'arrêt des travaux seulement sur décision expresse de l'instance administrative supérieure ou du tribunal administratif, en cas de recours des tiers contre un projet de construction de logements ;

g) la possibilité de contraindre le propriétaire d'un terrain à y édifier des logements et, si nécessaire, de l'exproprier ;

h) un droit de préemption des communes sur les terrains classés constructibles pour l'habitation par le plan d'occupation des sols ;

i) la possibilité pour les communes d'établir un règlement tendant à planifier la création de nouveaux quartiers et à la réutilisation des friches.

CONCLUSION

La principale caractéristique de la politique de logement social en Allemagne réside dans la capacité de ce pays à stimuler l'initiative privée pour investir dans le secteur du logement locatif social, alors qu'à l'inverse la France privilégie l'effort public.

En Allemagne, la puissance publique joue un rôle moteur par l'octroi des prêts bonifiés et par le système des déductions fiscales précédemment exposé, mais ces contributions financières publiques parviennent à mobiliser d'importantes ressources privées, alors qu'en France les financements issus du budget de l'Etat sont complétés par des prêts de la Caisse des dépôts et consignations, alimentés jusqu'à maintenant par les seules ressources issues du livret A.

Le statut social prorata temporis des logements construits avec des prêts aidés entraîne spontanément un renouvellement du parc et évite des problèmes comparables à ceux observés en France dans certains immeubles de logements sociaux anciens. Quelques organisations s'inquiètent d'un risque d'amenuisement du parc social qui devrait être pallié par les mesures décidées par le Gouvernement fédéral en 1989.

La place relativement modeste de l'accession aidée à la propriété, regrettée par certains interlocuteurs, est un effet indirect de la volonté mise en oeuvre pour développer l'investissement privé dans le logement locatif social. Cette situation peut être comparée au choix tacite en France d'une diminution considérable de l'accession aidée à la propriété depuis quelques années, dont votre commission des Affaires sociales s'est émue à plusieurs reprises.

La volonté de mieux valoriser le parc de logements anciens, en privilégiant la vocation sociale de ces derniers, a paru très positive à la délégation dans son principe, mais difficile à mettre en oeuvre dans les nouveaux Länder pour des motifs financiers. En effet, dans l'ex-RDA, outre les problèmes de droit de propriété des sols, le

besoin de financement considérable pour mener à bien une remise en état du parc de logements anciens constitue un obstacle à la réalisation rapide des indispensables travaux de réhabilitation. Le Bund devra vraisemblablement dégager des ressources supplémentaires pour exécuter ces travaux, d'autant plus que le réajustement du montant des loyers ne pourra atteindre un niveau permettant leur autofinancement.

La délégation considère que seule une aide fédérale importante pourra permettre d'assainir la situation du logement social dans les cinq nouveaux Länder, tant en ce qui concerne les aides à la pierre que les aides à la personne. La restructuration industrielle consécutive à la réunification aura nécessairement un coût social et la remise à niveau des loyers implique inévitablement le recours à un système d'aide à la personne permettant de rendre socialement tolérable la période transitoire d'intégration de l'ex-RDA dans l'économie de marché.

Votre commission a relevé avec intérêt l'accord de plusieurs organisations pour développer l'acquisition de droits d'occupation de logements par des communes, destinés à accueillir des familles démunies de ressources ou des réfugiés.

Elle a également noté l'existence d'instruments juridiques permettant aux collectivités publiques de mobiliser des terrains pour construire des logements sociaux là où la demande est forte, tout en laissant aux propriétaires de ces terrains la faculté de réaliser eux-mêmes des opérations de construction de logements sociaux.

En résumé, souplesse et pragmatisme constituent les traits essentiels de la politique allemande de logement social qui allie avec efficacité le respect de l'initiative privée et les instruments incitatifs pour trouver des réponses adaptées à la diversité de la demande de logement social.