

Congrès 2025 - Bordeaux



*Note :*  
*Synthèse sur le modèle allemand*



57<sup>e</sup> Congrès des  
et **Directrices**  
**Directeurs**

d' **Oph**  
Offices Publics de l'Habitat

## 1. Histoire du logement social en Allemagne

Dans quelques-unes de nos villes commerçantes, on trouve encore aujourd'hui des ensembles de logements « sociaux », érigés par des fondations bienfaitantes, les plus anciens au 16<sup>ème</sup> siècle : Par exemple « *La Fuggerei* » à Augsbourg, qui vient de fêter son 500<sup>ème</sup> anniversaire, ou « les closeaux de résidence » pour des veuves de marins dans les villes hanséatiques portuaires, comme à Lubeck, Hambourg, Brème etc. – Beaux exemples, mais sans relevance en face de la pénurie du 19<sup>ème</sup> siècle.

A partir de 1850, il y avait en Allemagne, comme dans beaucoup d'autres pays en Europe, un manque croissant de logements décents : La « **Wohnungsfrage** » (**le problème logement**) dominait enfin les discussions politiques de ce temps. – L'Allemagne sous Bismarck, qui, pour désarmer la Social-démocratie, avait déjà voté les lois sur les pensions de retraite, sur l'assurance accident, maladie etc., promulgua en 1890 la loi sur les **coopératives de logement**, dont les éléments principaux sont en vigueur encore aujourd'hui. Les coopératives furent soumises aux règlements sur **l'utilité publique dans l'habitat**, (*Wohnungsgemeinnützigkeit*). Cette législation connut un réel succès : Lors des années suivantes, plus de 1.500 coopératives de logement ont été fondées sur le territoire allemand, dont la plupart existe encore. Leur contribution à la construction de nouveaux logements était importante, pas autant pour la quantité, mais plutôt pour leur qualité. La conception saine, réformatrice et émancipatoire de leurs réalisations fut un modèle pour l'avenir, dont les meilleurs remportaient des prix aux expositions mondiales et récemment l'admission à la liste de l'UNESCO de l'Héritage Culturel du Monde.

En 1919, l'on se rendait compte du manque d'au moins de 2 millions de logements. Le gouvernement allemand encouragea la fondation d'un **nouveau type de maître d'ouvrage**, i. e. organismes publics et privés de logement suivant les **règles d'utilité publique**. Non seulement l'État allemand, les Länder et les communes ont créé des sociétés d'habitation, mais aussi la *Reichsbahn* (Chemin de Fer), la Poste, les assurances publiques, les Églises, l'Industrie, les syndicats, et des corporations diverses.

Quelles étaient les **règles de l'utilité publique dans l'habitat** ?

- Restriction de toute activité à la construction, le maintien et la gestion de logements.
- Limitation du rendement des capitaux propres de l'organisme à 4 % au maximum.
- Limitation des prix des prestations de l'organisme au prix coûtant ; exclusion des prix de spéculation ou d'exploitation d'une situation de rareté ou de manque.
- En cas de liquidation : Réinvestissement des recettes dans le but privilégié (logements)
- Contrôle obligatoire du bilan annuel par la Fédération Régionale des organismes de logement comme institution d'examen prescrite.
- En récompense, exonération de la taxe professionnelle (patente) et d'autres impôts.

Dans les « bonnes années » de la République de Weimar, des particuliers et des maîtres d'ouvrage professionnels, parmi eux les nouveaux organismes d'utilité publique, ont réussi à construire plus de 2 millions de nouveaux logements sans vraiment combler le manque. Après 1933, sous le régime Nazi, la construction a régressé jusqu'au stop général de 1940. Parmi cette production de logements, il y eut un grand nombre de « logements sociaux » selon un nouveau système de promotion, que l'on a pu adopter après 1948 dans la République Fédérale.

En 1945, la pénurie de logements prit des dimensions catastrophiques. Dans les villes détruites, des millions d'habitants avaient perdu leurs logements ; en plus, env. 15 millions de réfugiés allemands des provinces Est de la nouvelle frontière germano-polonaise, de la Tchécoslovaquie et des Balkans arrivaient en RFA pendant les années 1945-1950, ainsi que les premiers réfugiés de la RDA (3 millions jusqu'à la construction du mur de Berlin en 1961). La reconstruction des villes et la construction de logements étaient de première urgence. 1950 et 1956, la RFA votait la législation analogue, qui permettait des chiffres de construction de 500.000 logements par an ou plus, pour trois décennies. Dans ces ans, env. 80% des ménages à cause de leurs revenus faibles avaient droit à un logement social.

Le nombre de logements sociaux faisait plus de 50% aux années 1950, 40% aux années 1960, et encore plus d'un quart aux années 1970/80. Selon la loi de 1956 sur la promotion de logements, en vigueur jusqu'à 2006, l'État fédéral, les Länder et les communes se partagèrent la promotion de l'habitat.

A l'État revenait la « compétence-cadre » pour la législation uniforme au niveau de l'ensemble de la RFA, notamment en ce qui concerne les impôts, le droit en matière de propriété et d'expropriation, de construction et d'urbanisme, et la législation sur les loyers. Il mettait à la disposition des Länder chaque année les moyens financiers pour l'aide à la construction de logements et définissait les règles de base sur l'emploi des aides.

L'octroi effectif des aides et la convention avec des bénéficiaires revenait aux Länder. Ils fournissaient aussi des sommes considérables pour l'aide à la construction de logements et déterminaient sous quelle forme les aides étaient accordées : sous forme de subvention en capital ou de subvention aux frais. Ils déterminaient le nombre de logements sociaux à construire chaque année et combien étaient destinés à la location, combien à l'accession à la propriété.

La planification urbaine ainsi que les permis de bâtir relèvent de la compétence des communes. En plus, elles attribuent les logements sociaux aux ayants-droits. Elles aussi investissent pour promouvoir la construction de logements, p. e. dans l'infrastructure technique, et souvent elles mettent à disposition des maîtres d'ouvrage des terrains destinés à la construction de logements.

#### **Retenons :**

En Allemagne, la promotion des logements sociaux est un **système contractuel** entre le Land et le maître d'ouvrage, avec des conventions individuelles. Chacun qui se soumettait aux conditions pour les logements sociaux pouvait solliciter pour une convention. C'est pourquoi la reconstruction de nos villes après 1948, (fondation de la RFA, introduction de la D-Mark), était tout d'abord la tâche de milliers de particuliers, d'artisans etc. qui ont reconstruit sur leurs parcelles leurs maisons avec leurs ateliers et magasins en rez-de-chaussée et des logements sociaux en plusieurs étages au-dessus.

Jusqu'en 1970, les aides furent accordées surtout en forme de crédits bonifiés. Après amortissement total, c'est-à-dire après environ 30 à 40 ans, les logements sociaux perdaient leur caractère particulier et n'étaient plus soumis aux restrictions d'aparavant : On a pu adapter les loyers au marché général locatif et on a pu louer le logement à n'importe qui. **La durée du caractère particulier des logements sociaux était donc temporaire.** L'idée derrière ce système était que chaque pénurie est passagère, en supposant qu'après l'amortissement des crédits publics, c'est-à-dire après ces 30 – 40 ans, le marché locatif soit en équilibre. Actuellement, **env. 40.000 à 70.000 logements sociaux par an perdent ce statut de logement social** et entrent dans le parc locatif général. **Parce-que la construction de logements sociaux était très faible entre 2006 et 2022, leur nombre s'est réduit de 2,1 millions à seulement 1,1 millions.** (Source : Deutscher Mieterbund)

**En RDA**, on a maintenu la réglementation stricte des loyers contrôlés depuis 1914. Il était facile, d'intégrer sur-le-champ les organismes d'utilité publique du temps avant la division allemande sur le territoire de la RDA au **système de l'économie dirigée**. On votait vite une législation particulière pour **exproprier l'immobilier locatif privé** : Chaque propriétaire qui quittait le pays sans permission perdait sa maison. Des propriétaires qui restaient en RDA, n'étaient en général pas capables d'entretenir leurs immeubles en état correct avec les pauvres recettes des loyers bas. Ils étaient forcés de prendre des crédits publics ; vite l'endettement excédait les revenus de l'immeuble et l'État en a pu prendre possession. Par ce moyen, l'immobilier privé n'existait presque plus en RDA. – Depuis 1970, sous le gouvernement Honecker, la lutte contre la pénurie devenait l'objectif majeur. Avec la production massive de logements en panneaux préfabriqués, surtout dans les zones périphériques des villes, le patrimoine ancien au cœur des villes, mal entretenu, et non pas modernisé, (sans chauffage central, équipement sanitaire minable) était de plus en plus abandonné et consacré à la destruction. La révolution des citoyens de la RDA en automne 1989 s'inspirait aussi du scandale de voir les centres-villes historiques s'écrouler : Leur slogan ironique : **Ruinen schaffen ohne Waffen : Créer des ruines sans armes.**

## 2. Comment fonctionne le modèle Allemand aujourd'hui ?

L'Allemagne est réunifiée depuis octobre 1990. La plupart des logements en ex-RDA étaient « **propriété du peuple** » (*Volkseigentum*), en gestion par des institutions des communes, les **KWV** (*Kommunale Wohnungsverwaltung*). Dans ce patrimoine, il n'y avait non seulement des constructions d'après-guerre, très souvent en panneaux préfabriqués, mais aussi un grand nombre d'immeubles des époques d'avant-guerre, expropriés par les autorités RDA, surtout après 1961 (construction du mur de Berlin). 1990, les anciens KWV ont été transformés en sociétés communales de logement. Leur tâche supplémentaire était de restituer aux anciens propriétaires leurs biens immobiliers et d'adapter en petits pas les loyers au nouveau niveau dans l'Allemagne réunifiée.

Conformément au Néo-Libéralisme de ce temps, la RFA a voté en **1990 l'abrogation de la loi sur l'utilité publique dans l'habitat**, avec la seule intention, bien cachée par les propriétaires, de vendre leurs organismes de logement entiers et d'encaisser les recettes sans obligation de réinvestir dans le secteur logement. Le gouvernement fédéral, engagé d'hériter un état banqueroute, considérait comme bienvenue les recettes par la vente de leurs organismes de logement et encourageait la *Bundesbahn* et la Poste d'agir dans le même sens. Selon ce mauvais exemple agissaient quelques grandes villes aussi, comme les villes de Kiel, capitale du Schleswig-Holstein, et Dresde, capitale de la Saxe, et même la ville de Berlin vendait une part de ses organismes de logement.

En même temps un programme gouvernemental aux conditions particulièrement favorables poussait **beaucoup d'investisseurs à construire de nouveaux logements sur le territoire de l'ex-RDA.**

Au début des années 2000, il n'y avait là plus de pénurie, en partie à cause d'une offre excédantaire de logements, en partie, parce-que des centaines de milliers d'habitants de l'ex-RDA avaient quitté leurs endroits à jamais – un exode, qui laissa vide des quartiers entiers. Des grandes villes comme Chemnitz ou Magdebourg ont perdu en peu d'années un tiers de leurs habitants.

Dans cette situation l'État fédéral et les Länder négociaient la « **Föderalismus-Reform** », une nouvelle répartition des compétences entre eux. **En 2006, l'État fédéral cédait complètement aux Länder la compétence de la promotion de logements.** Mais, c'étaient seulement peu des Länder, qui selon leurs nouvelles compétences ont vraiment investi dans la construction de logements sociaux.

Aujourd'hui, la situation a bien changé : on se plaint d'une nouvelle pénurie dans les grandes villes-métropoles comme Berlin, Hambourg, Cologne, Frankfurt, Stuttgart, Munich et de la hausse des loyers. L'État fédéral a réagi avec l'objectif du dernier gouvernement de construire **400.000 logements par an**, en mettant des moyens financiers à la disposition des Länder. Pour beaucoup de raisons on n'arriva en 2022 qu'à presque 300.000 ; en 2023 et 2024 on a également manqué l'objectif. Pourquoi ?

- Le nombre des régulations européennes, nationales, régionales et locales est asphyxiant.
- La bureaucratie lourde à tous les niveaux coûte du temps, ce qui renchérit chaque projet.
- La guerre en Ukraine a raréfié et renchérit des matériaux de construction neuve.
- Les taux de crédit ont contribué aussi à augmenter les coûts de la construction neuve.

Pour sortir de telles calamités, on est en train en Allemagne de développer une **version « légère »** de bâtiment, c'est le « **Gebäudetyp E** », comme **Expériment**, dégagé de règles regardés « renonçables ». Mais les problèmes juridiques si l'on renonce à respecter **les règles reconnues de l'architecture (« die anerkannten Regeln der Baukunst »)** sont assez difficiles à résoudre.

Pour montrer l'**importance du secteur locatif en Allemagne:**

**Nombre total de logements (2022) 43.1 millions de logements, dont 23,1 millions locatifs = 56%,**  
*Eigentumsquote* : **logements habités par leurs propriétaires 20,0 millions = 44%**

**Loyer net, moyenne RFA 2022, sans charges, (Nettokaltmiete, Durchschn. BRD 2022) 7,28 € p. mois**  
**2023 7,43 € p. mois**

**70 % de tous les ménages locataires en RFA payent un loyer net de moins de 8,- € p. mois.**  
**Dans les villes-métropoles beaucoup de loyers dépassent de loin ce loyer moyen.**

(Source : GdW : Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2024/25)

### 3. Quelles sont les principales caractéristiques à retenir ?

En Allemagne, le parc locatif est important. **Une offre suffisante de logements décentes à louer est une condition décisive pour la mobilité des ménages et donc pour l'épanouissement général de l'économie**, incluant le développement du bien-être de la vaste majorité de la population.

La privatisation des organismes autrefois publics de logements, comme la GSW Berlin, et leur vente à des « investisseurs financiers » internationaux, souvent anonymes, sans adresse identifiable au pays, a énormément changé la manière de traiter l'immobilier locatif : Avant la privatisation, les organismes publics ont pratiqué une politique de « longue haleine » en investissant régulièrement dans la maintenance et la modernisation continue de leur patrimoine. Après la privatisation, les nouveaux propriétaires ont cherché de tirer en peu de temps un maximum de profits du patrimoine, en haussant les loyers partout où il y avait encore des réserves, en réduisant les moyens de maintenance et le personnel, et en vendant et en transformant de grandes parts du stock en copropriétés. Même si, jusqu'à présent, plus de la moitié du parc d'habitations est encore resté locatif, l'offre de logements-à-louer a diminué, surtout dans les grandes villes-métropoles :

- à cause de la transformation d'une grande part du parc locatif en logements en copropriété
- à cause de l'usage illégal d'une autre partie comme appartement de tourisme (Airbnb etc..)
- à cause d'une dimension trop faible de la construction de nouveaux logements.

La diminution des logements-à-louer a causé la montée, voire une explosion des loyers en peu de temps. Des contre-mesures furent en vain. A Berlin, Munich, Hambourg, des loyers nets de 18-20 €/m<sup>2</sup> ne sont plus rares. Le nombre des bailleurs d'intérêt commun, naguère d'utilité publique, a diminué aussi. Leurs loyers sont nettement inférieurs aux loyers du marché général, mais leur influence sur les marchés de logements a baissé.

Que faire ?

Actuellement, tous les partis du spectre démocratique sont d'accord de pousser en avant **la production de logements nouveaux**, dont une partie importante sous forme de logements sociaux.

Les partis de tendance « sociale », c'est-à-dire la SPD, les Verts, et la CDU/CSU en majorité, veulent **limiter la montée inadéquate des loyers**.

Pour alléger la production neuve, l'amélioration énergétique et la réhabilitation des logements anciens du parc de l'habitat, on cherche en commun des possibilités juridiques, financières et techniques, pour **réduire la foule de réglementations bureaucratiques** : les ministères de l'État fédéral et des Länder, les communes, les fédérations des organismes de logement, les universités et les architectes et ingénieurs. La recherche sur le *Gebäudetyp E* est un de ces projets. – **De bons exemples** jouent un rôle également. Depuis env. 40 ans, il y a les concours annuels du « **Deutscher Bauherrpreis** », (prix allemand des maîtres d'ouvrage), initié par le *GdW*, (Fédération Nationale des organismes de logement), le *BDA* (Fédération des Architectes Allemands) et le *Deutscher Städtetag* (Fédération des Villes Allemandes). Sous la devise : **Hohe Qualität, tragbare Kosten (qualité supérieure et coûts abordables)** les meilleurs projets seront distingués chaque an parmi env. 300 exemples réalisés. Dans les milieux professionnels, dans l'immobilier et dans la politique, ce prix jouit d'une bonne réputation.

**Depuis toujours, les villes exercent une coopération étroite avec les organismes de logement d'intérêt commun, en préférence avec des organismes communaux :**

- **Souvent par convention, ils sont les seuls à loger les ménages en difficulté.**
- **Leurs loyers modérés ont un impact positif sur les loyers de référence des quartiers.**
- **Ils sont les maîtres d'ouvrage de préférence pour la construction neuve de logements sociaux et abordables.**
- **Par leurs activités de bailleur ils agissent pour la cohérence sociale des quartiers.**
- **On a compris : La vente d'organismes communaux entiers était une erreur.**