



# Panorama des politiques du logement en Europe

Catherine Collombet [Mission des relations européennes, internationales et de la coopération](#)

**Mots-clés :** logement

**Mars 2017**

Le droit au logement est reconnu en Europe comme un droit fondamental. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, l'article 31 de la Charte sociale européenne reconnaît le droit au logement, dont l'effectivité implique de la part des Etats membres des actions pour favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, pour prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive et pour rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Au sein de l'Union européenne, l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux ne reconnaît pas le droit au logement en tant que tel mais le droit à une aide au logement « destinée à assurer une existence digne ».

La garantie effective de ce droit demeure largement inachevée. De fortes inégalités existent entre Etats membres, avec un écart persistant entre les pays de l'ouest et de l'est, même s'il s'est réduit depuis l'élargissement de l'Union européenne. Dans de nombreux Etats, les conditions de logement d'une grande part de la population ont été fragilisées depuis vingt ans par un double : tout d'abord, une augmentation des prix du logement décorrélée de celle des revenus de la population, et ce depuis les années 1990 ; ensuite, la forte augmentation du chômage depuis la crise financière de 2008, qui obère la capacité d'un grand nombre de ménages à accéder à un logement décent.

Face à ces défis, les Etats membres conduisent des politiques d'ampleur très inégale. Cette inégalité s'observe tout particulièrement dans le secteur du logement social, dont l'importance dans le parc total est négligeable dans certains Etats et majeure dans d'autres.

Il n'existe donc pas de modèle européen des politiques du logement. Ce domaine relève de la compétence des Etats et l'Union européenne ne dispose pas de compétence explicite en la matière. Pourtant, elle exerce depuis les années 2000 une certaine influence, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, du semestre européen et surtout du droit de la concurrence, les contentieux engagés sur le fondement de l'interdiction des « aides d'Etat » ayant conduit certains pays à revoir en profondeur leur politique de logement social.

L'objet de cette est de dresser un panorama synthétique des politiques du logement en Europe. Après une présentation des conditions de logement en Europe et de leur évolution, marquée par l'augmentation des prix (1), la note démontre l'inégale ampleur des politiques du logement dans les pays européens (2), en approfondissant le cas d'un panel d'Etats : l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et l'Espagne (3). Enfin, la note présente les canaux d'influence de l'Union européenne sur les politiques nationales du logement (4).

Le sujet du logement des ménages en Europe est particulièrement documenté. Il bénéficie notamment de la richesse des travaux d'Housing Europe, Fédération européenne du logement social, public et coopératif (European Federation of Public, Cooperative & Social Housing) fondée en 1988, qui représente un réseau de 42 fédérations nationales et régionales qui regroupent environ 41 400 organismes de logements sociaux, publics et coopératifs, dans 22 pays. La fédération publie tous les 3 ans un rapport dressant l'état du logement en Europe. Le sujet du logement bénéficie aussi, au niveau international, des travaux de l'UNECE (The United Nations Economic Commission for Europe), une des cinq commissions régionales des nations unies, et qui a publié en 2014, un rapport consacré au logement social en Europe. Les indicateurs relatifs à la situation de logement sont relativement

nombreux dans Eurostat et l'OCDE vient de développer tout récemment, sur le modèle de la base de données de l'OCDE sur les familles, une base de données sur le logement abordable .

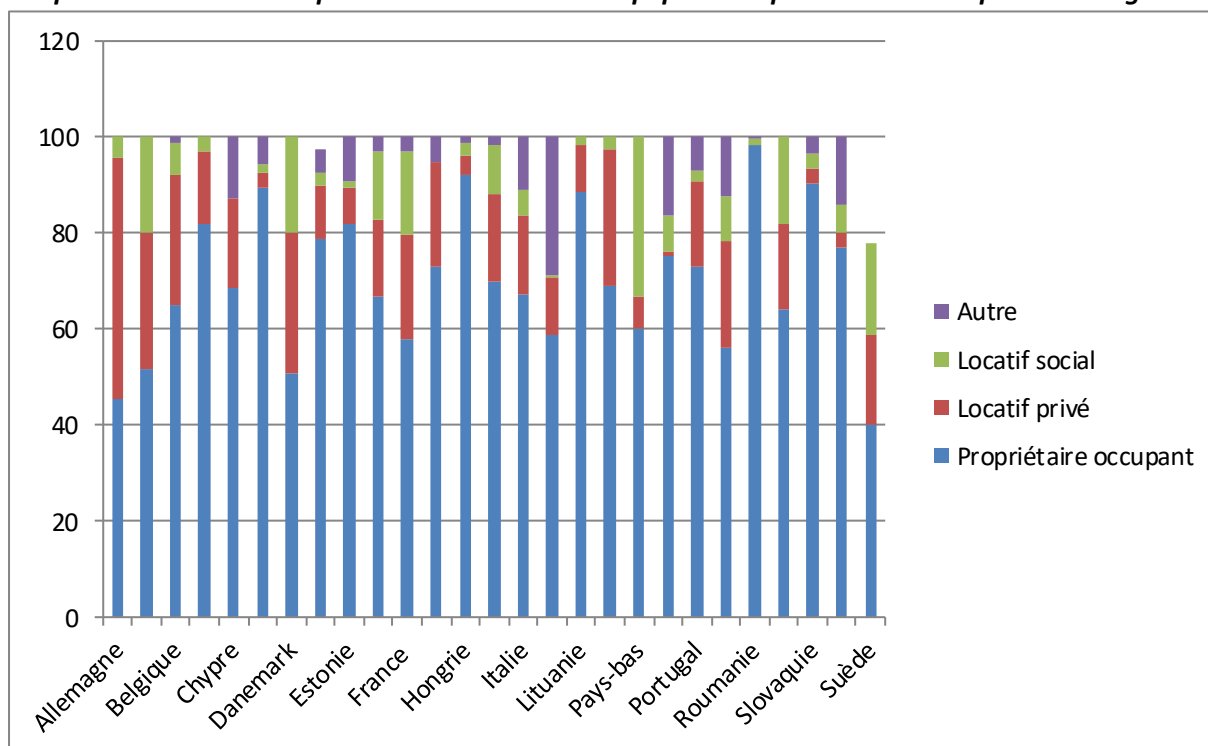
## 1. LES CONDITIONS DE LOGEMENT DES MENAGES EN EUROPE : UNE TENDANCE DOMINANTE A L'AUGMENTATION DES PRIX

Malgré des situations nationales très variées, des tendances européennes se dessinent : augmentation de la part des propriétaires, amélioration des conditions de logement, augmentation des prix.

### 1.1. La variété des modèles nationaux quant aux statuts d'occupation du logement, mais une augmentation générale de la propriété privée

La part respective des différents statuts d'occupation dans le logement (propriétaire occupant, locataire dans le parc privé ou locataire dans le parc social) est très variable en Europe, même si l'on constate une tendance générale à la hausse de la propriété et à la restriction du parc social.

**Graphie 1 : Statuts d'occupation : Distribution de la population par statut d'occupation du logement**



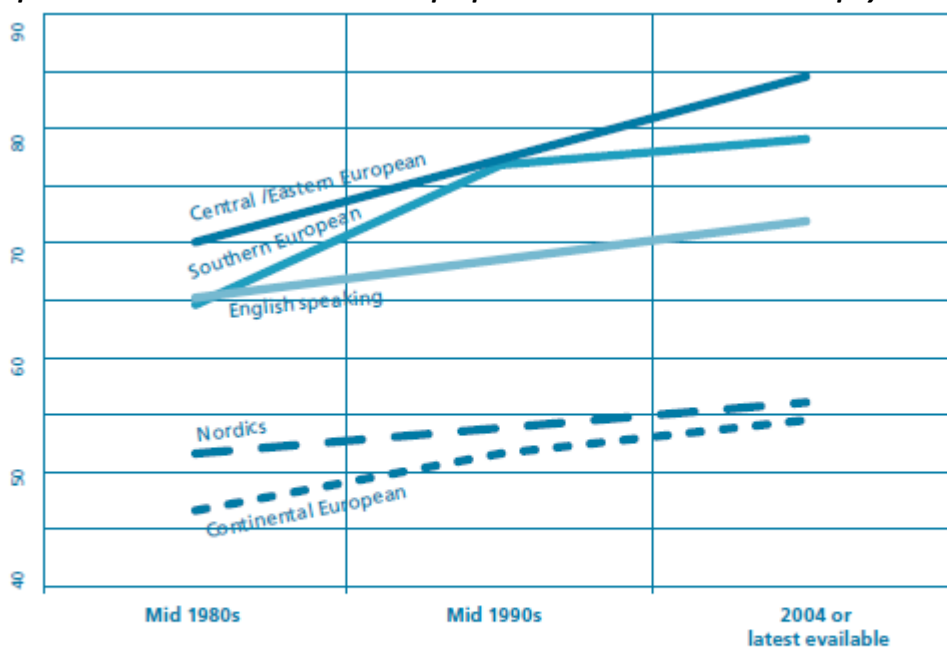
Source : données Housing Europe 2015

On peut distinguer trois groupes de pays :

- Les pays à propriété privée ultra-dominante (plus de 80 %) : pays d'Europe centrale et orientale, dans lesquels un grand nombre de ménages sont devenus propriétaires du logement occupé à la chute des régimes communistes, Espagne ;
- Les pays à propriété privée dominante (entre 50 % et 80 %) : îles britanniques, pays méditerranéens (Italie, Espagne, Portugal, Grèce), Benelux, France, République tchèque. Danemark, Autriche;
- Les pays à propriété privée minoritaire (inférieure à 50 %) : Allemagne, Suède,

Cependant, par-delà de cette diversité dans les statuts d'occupation, on observe une tendance générale dans l'Union Européenne à l'augmentation des taux de propriété immobilière :

**Graph 2 : tendances des taux de propriété immobilière dans les pays membres de l'OCDE :**



Nordics includes Denmark, Norway, Sweden and Finland; English-speaking includes Australia, Canada, the United Kingdom, the United States and Ireland; Continental European includes Austria, Belgium, France Germany, the Netherlands, Switzerland and Luxembourg; Southern European includes Greece, Spain and Italy; Central/Eastern includes Hungary, Poland and the Russian Federation. The homeownership rates in each group refer to the simple average of the rate in individual countries.

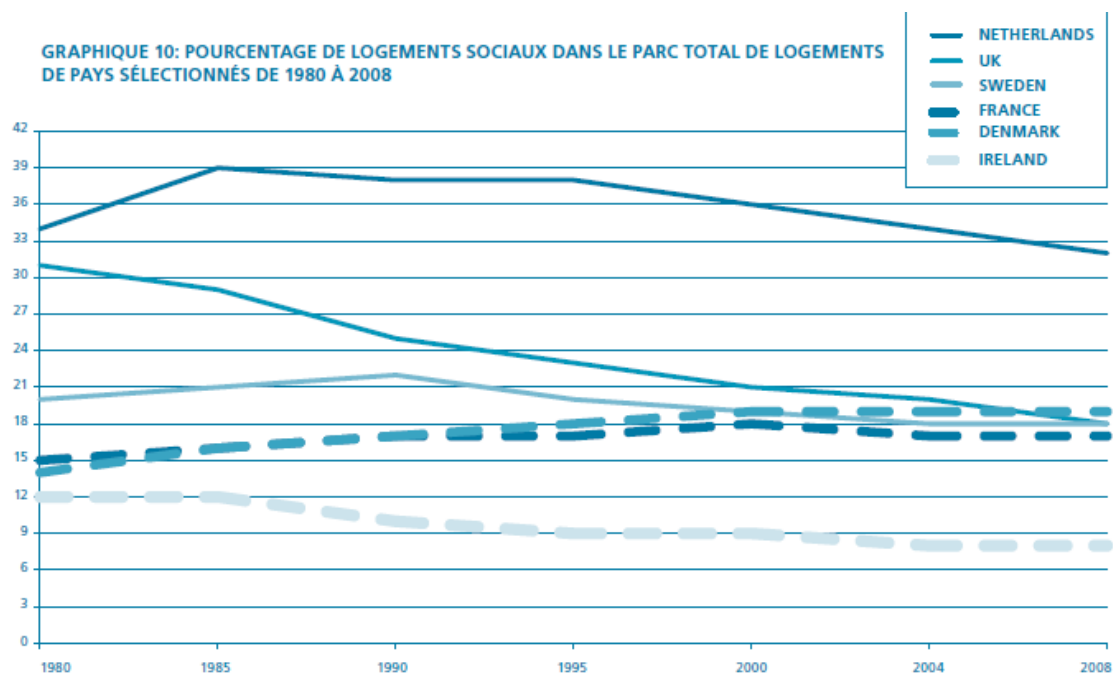
Source : Andrews et. autres (2011).

Source : Housing Europe 2012

Ainsi, pour H. Steinmetz , « autour du modèle du tous-propriétaires, se dessine une convergence entre l'Europe du Nord-Ouest où le secteur locatif (social et privé) recule, l'Europe méditerranéenne où la prédominance de la propriété d'occupation est ancienne et continue à s'accroître, et l'Europe de l'Est post-communiste où une large partie des anciens logements d'Etat ont été privatisés depuis 1990. » L'évolution est encore plus spectaculaire dans le temps long, car tous les pays d'Europe comptaient une majorité de locataires au lendemain de la Seconde guerre mondiale.

Cette tendance au développement du statut de propriétaire s'accompagne dans beaucoup de pays d'une tendance au déclin de la part des logements sociaux dans le parc total de logements :

**Graphe 3 : pourcentage de logements sociaux dans le parc total de logements de pays sélectionnés de 1980 à 2008 :**



Source: Statistiques du logement dans l'Union européenne. Editions 2004, 2006 et 2010

Source : Housing Europe 2012 p25

### **1.2. Une évolution globalement favorable des conditions de logement**

Les conditions de logement dans l'Union européenne reflètent les écarts encore importants de niveau de vie entre Etats membres :

- Le taux de surpopulation est de 10,7 % dans l'UE15 mais de 41,8 % dans les 12 nouveaux Etats-membres ;
- le taux de privation sévère dans le logement (qui intègre à la fois le surpeuplement et les problèmes de décence et de salubrité) est de 3,2 % dans l'UE15 et de 12,7 % dans les nouveaux Etats-membres.

Cependant, la situation s'améliore rapidement dans les nouveaux Etats-membres, et ce malgré la crise. Le taux de privation sévère dans le logement a ainsi baissé de 7 pp entre 2008 et 2013. La situation restait, dans le même temps, stable dans l'UE15. De même, sur la proportion de logements

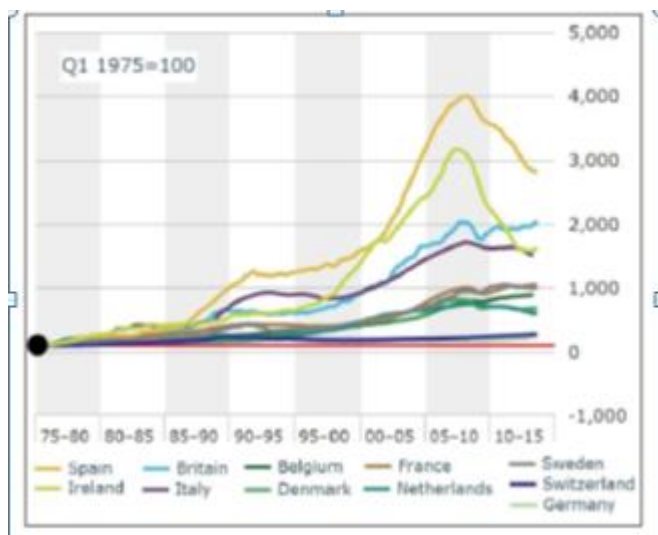
humides, on observe une amélioration rapide en Pologne, Roumanie, Hongrie, République tchèque, Bulgarie. Une certaine convergence peut donc être observée.

En revanche, un indicateur plus sensible aux variations de court terme des revenus, comme le taux de ménages ayant des difficultés à maintenir la température du logement, connaît des variations plus contrastées avec de fortes augmentations dans des pays occidentaux frappés par la crise comme la Grèce, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie.

### **1.3. Des difficultés sociales pourtant croissantes en raison de l'augmentation des prix et de la crise économique**

L'augmentation des prix du logement, dans des proportions bien supérieures à celle des prix à la consommation ou des revenus, est un phénomène observé depuis 20 ans dans nombre de pays européens, mais dans des proportions variables. On constate sur cette période une forte corrélation entre la part de propriétaires occupants et l'augmentation des prix du logement. Les pays les plus affectés par ce phénomène ont été l'Espagne et les îles britanniques, tandis que prix sont restés stables dans pays germaniques et nordiques. La situation française est intermédiaire, comme le montre le graphique suivant.

**Graph 4: Hausse des prix du logement en Europe depuis 1975 :**

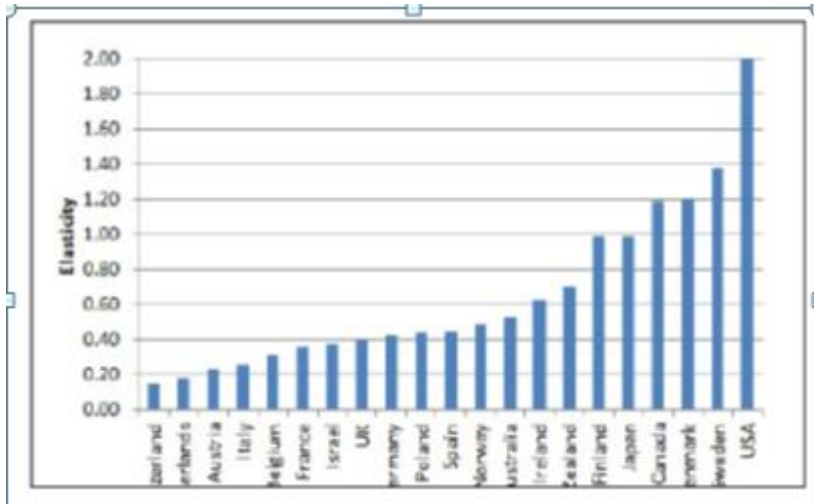


Source: David Treanor, Housing Policies in Europe, 2015

Cette hausse des prix ne se traduit pas mécaniquement par une augmentation de l'offre de logements qui permettrait de rétablir un équilibre entre offre et demande. En effet, on observe une faible réaction de la construction à l'augmentation des prix (faible élasticité) dans des pays comme le Royaume-Uni, l'Italie ou la France, notamment en raison des contraintes d'urbanisme. De plus, du fait de la crise, la construction s'est contractée depuis 2007 dans quasiment tous les pays européens

sauf l'Allemagne. Elle a chuté de moins de la moitié en Belgique, République tchèque, France, Pologne et Suède, et de plus de la moitié au Danemark, en Hongrie, en Irlande, au Portugal et en Espagne.

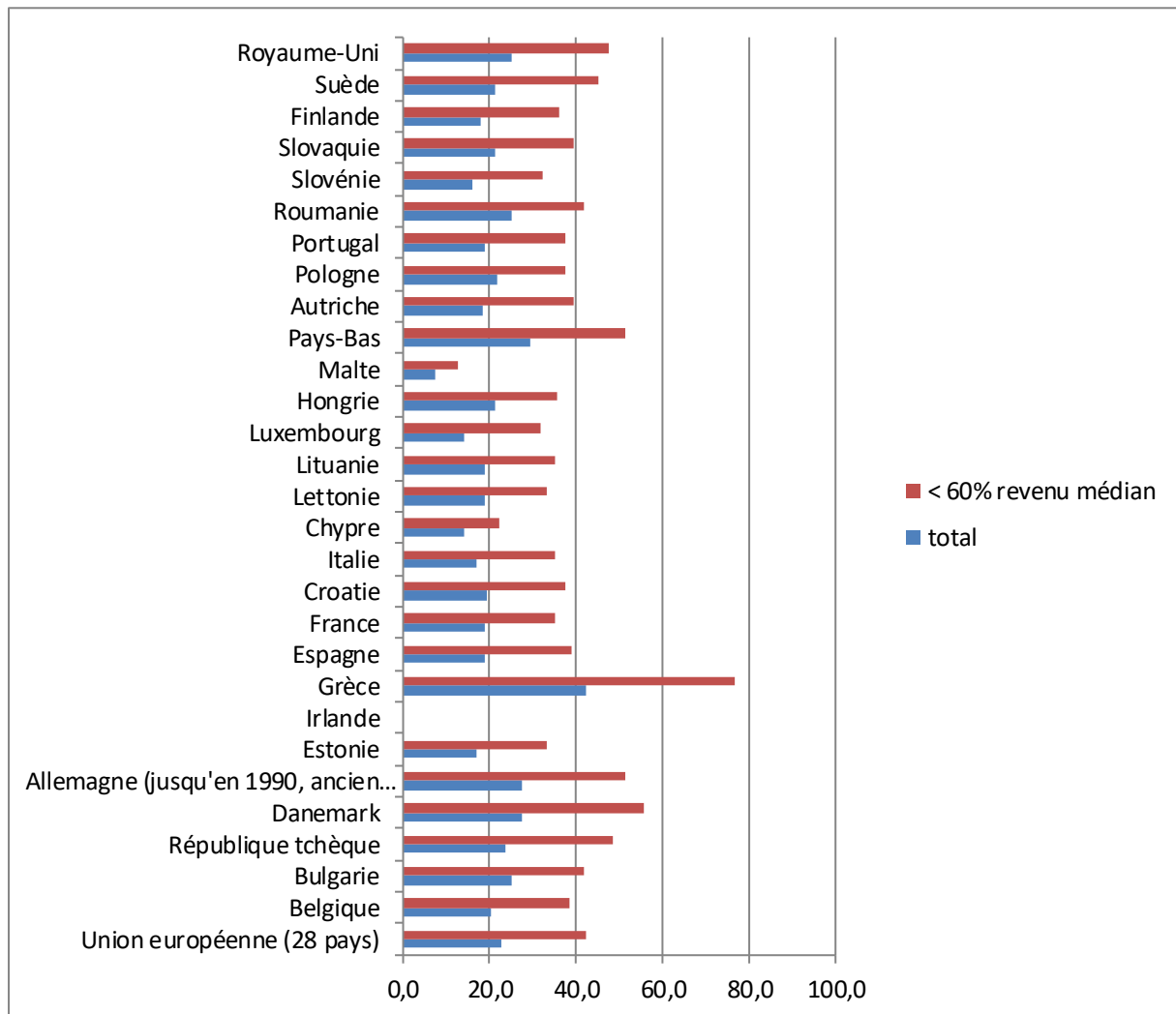
**Graph 5 : Elasticité de l'offre de logement à la hausse des prix du logement:**



Source: David Treanor, Housing Policies in Europe, 2015

Face à la hausse durable des prix, qui n'est pas résorbée rapidement par la hausse de la construction, on constate une augmentation de la part du logement dans le revenu disponible des ménages. L'accès à des logements abordables est de plus en plus difficile pour une part croissante de la population. Les dépenses de logement dans le revenu disponible des ménages représentent ainsi en 2013 22% en moyenne du revenu disponible de la population totale et 41% du revenu disponible des personnes à risque de pauvreté avec des taux élevés notamment en Grèce, Danemark, Allemagne, Pays-Bas, République tchèque, Suède et Autriche.

**Grphe 6 : Part des dépenses logement dans le revenu disponible des ménages par types de ménages :**



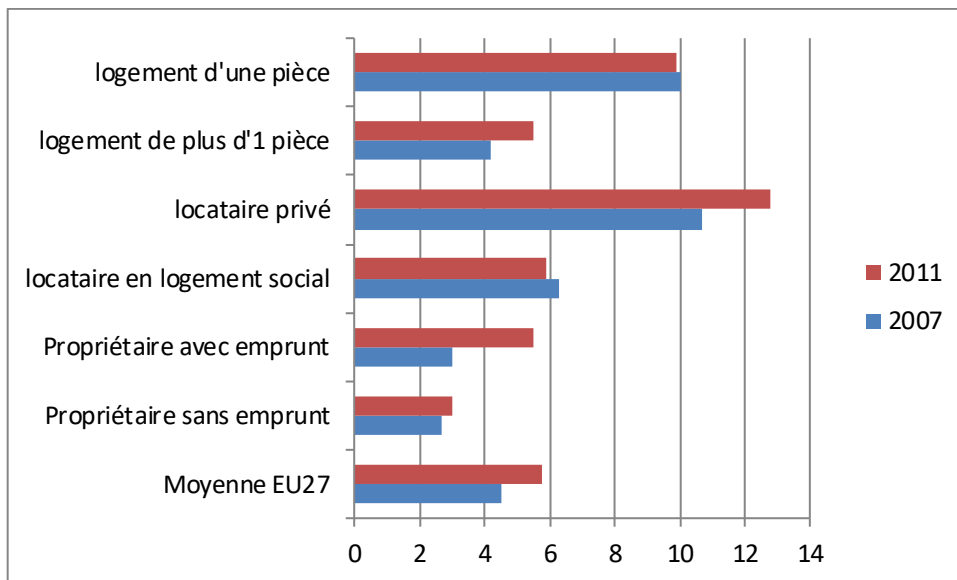
Source : Eurostat: Part du coût du logement dans le revenu disponible du ménage par type de ménage et niveau de revenus - enquête EU-SILC [ilc\_mdcd01]

Les taux de charge les plus importants pèsent sur les personnes en location dans le secteur privé et les personnes seules ou familles monoparentales .

La probabilité de devoir quitter son logement car devenu inabordable financièrement, quant-à-elle, touche une part de plus en plus large de la population et en priorité les locataires du secteur privé. Les jeunes sont très concernés, ce qui explique qu'ils restent de plus en plus longtemps au sein du foyer parental.

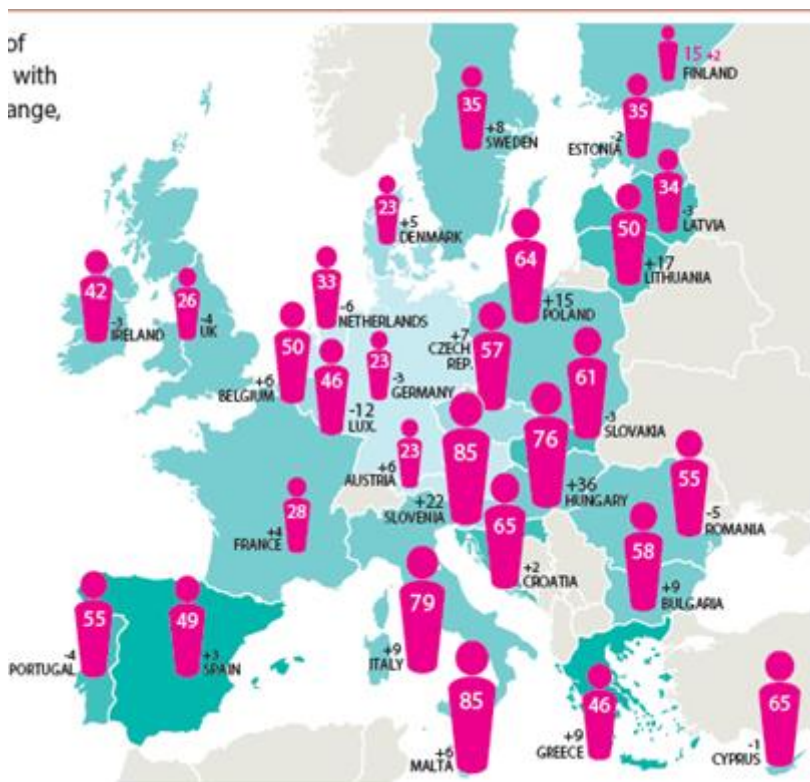


**Grappe 7 : Probabilité de quitter son logement devenu inabordable (UE27, en %) :**



Source : UNECE 2014, Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges

**Grappe 8 : Pourcentage de jeunes adultes (18-29 ans) vivant chez leurs parents (en 2011) et évolution par rapport à 2007 :**



Source : Eurostat

La longueur des listes d'attente pour le logement social est un dernier indicateur de cette difficulté à accéder à un logement abordable. Elle était de 1,8 millions de ménages selon le gouvernement en Angleterre en 2014 (+81% depuis 1997) ou encore de 1,7 millions en 2014 en France selon l'Union social pour l'habitat .

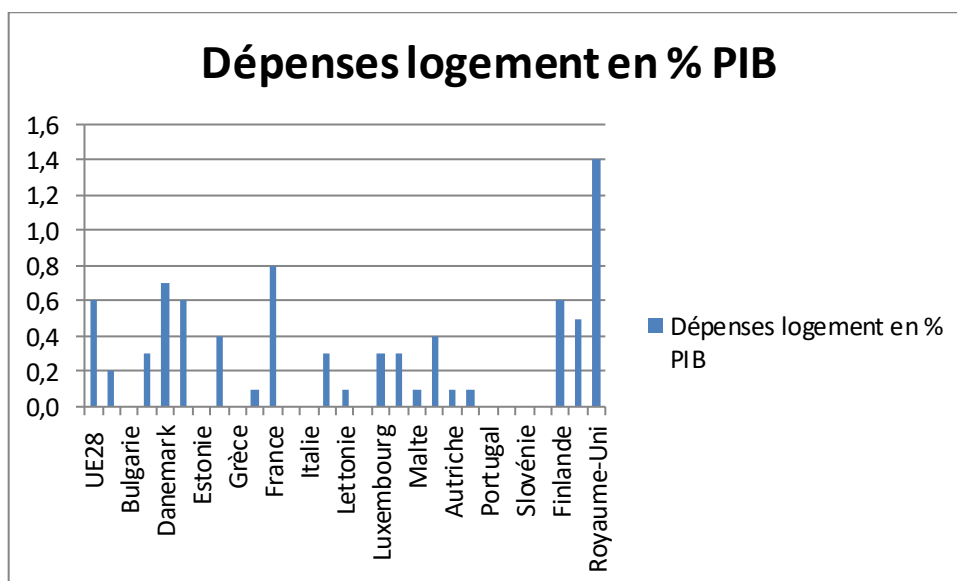
## 2. UNE INTERVENTION PUBLIQUE TRES INEGALE SELON LES PAYS EUROPEENS

### 2.1. L'ampleur des dépenses publiques de logement dans l'UE : de la singularité britannique à la quasi-absence d'intervention dans les pays méditerranéens

L'analyse des statistiques européennes sur les dépenses publiques en matière de logement font apparaître 3 groupes de pays :

- Pays à dépenses quasi inexistantes : nouveaux Etats-membres (à l'exception de Chypre et de la Hongrie), pays méditerranéens ;
- Pays à dépenses moyennes (0,2 à 0,5% PIB) : Belgique, République tchèque, Irlande, Chypre, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Suède ;
- Pays à dépenses élevées ou très élevées (plus de 0,6%) : Allemagne, Finlande, Danemark, France, Royaume-Uni, avec une situation singulière de ce dernier, qui se caractérise par des dépenses publiques de logement très importantes par rapport à son PIB (1,4%)

**Graph 9: prestations logement en % du PIB :**



Source : Eurostat : Tableaux par fonctions, prestations génériques et regroupement de régimes - en % du PIB [spr\_exp\_gdp]

## **2.2. La part et les fonctions du logement social : vers une banalisation ?**

La constitution d'un parc de « logements sociaux » est une des formes de l'intervention publique en matière de logement. Il faut noter au préalable l'absence de définition unique du logement social à travers l'Europe. Pour Scanlon et Whitehead 2010 , la définition peut renvoyer, selon les pays, au statut juridique du bailleur (organismes à but non lucratif ou collectivités locales aux Pays-Bas et en Suède), au statut du constructeur et/ou du gestionnaire (en Autriche et en France), au régime des loyers (inférieurs ou non à ceux du marché (en Irlande et en Angleterre), au mode de financement, et/ou de subventions et garanties publiques (en France et en Allemagne), enfin et surtout, dans presque tous les pays, à la mission assignée à cette partie du parc.

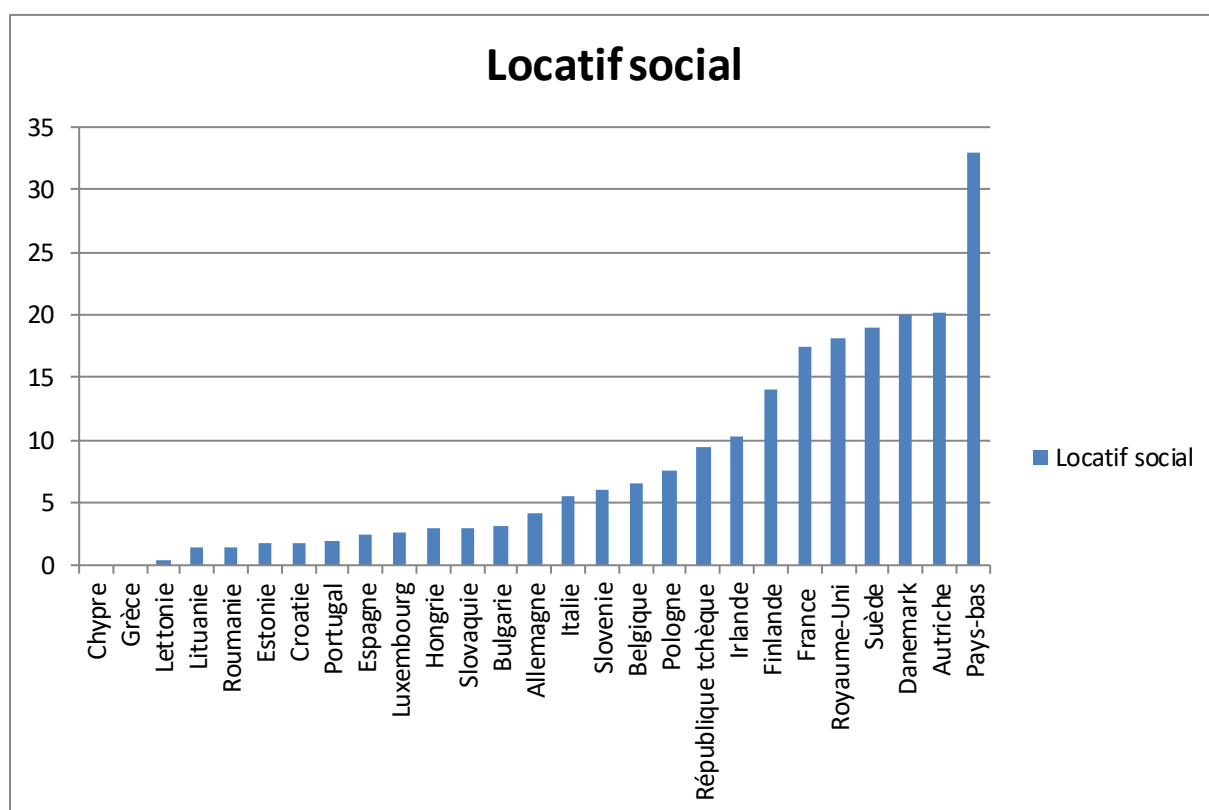
De même pour Housing Europe 2012 (p 22), la situation du logement social en Europe est marquée par une « forte diversité de conceptions, situations et politiques » avec des approches différentes en ce qui concerne : le type d'occupation ; les fournisseurs ; les bénéficiaires ; les modes de financement. Enfin, selon le même auteur, « toute tentative d'élaborer un concept européen commun est encore compliquée par le fait que la plupart des pays n'ont pas encore adopté une définition officielle du terme «logement social», et que ce terme n'est pas utilisé partout ». Chaque pays est en effet, dans son parc social, très marqué par son histoire (path dependency).

A des fins de comparaison internationales, des définitions communes sont cependant établies. Pour le rapport de Housing Europe de 2012, le caractère abordable et l'existence de règles régissant leur attribution (c'est-à-dire l'attribution par les voies administratives, par opposition aux mécanismes du marché) constituent « l'élément commun essentiel du logement social dans l'UE ».

Pour Eurostat, le logement social se définit comme un logement au loyer au prix réduit ou gratuit. Pour l'OCDE, le stock de logement locatif social fait référence au « stock de logement résidentiel locatif fournis à des prix inférieurs au marché et alloué selon des règles spécifiques plutôt que selon les mécanismes de marché ».

La part du logement social est très variable selon les pays en Europe. Elle est inexistante en Grèce ou très faible dans les pays lettons et du Sud (Portugal, Espagne) et dans certains pays d'Europe de l'Est. Elle est beaucoup plus substantielle en France, dans les pays du nord de l'Europe, au Royaume-Uni, ou en République tchèque et Autriche.

**Graphe 10 : Poids relatif du logement social dans le stock de logement (données 2015) :**



Source : chiffres Housing Europe 2015

De manière purement quantitative, le poids du parc social dans l'ensemble du parc permet de distinguer plusieurs types de configurations :

- Un premier groupe de pays où le parc social est pratiquement inexistant (moins de 5% du parc) : Chypre, Grèce, pays baltes, Croatie, Portugal, Espagne, Luxembourg, Hongrie, Slovaquie, Bulgarie et Allemagne;

- Un groupe de pays où le logement social occupe entre 5 et 12% du parc : Italie, Slovenie, Belgique, Pologne, République Tchèque, Irlande;

- Un groupe de pays où le logement social représente plus de 12% du parc : Finlande, France, Royaume-Uni, Suède, Danemark, Autriche, Pays-Bas.

La combinaison du niveau d'intervention de l'Etat sur le marché du logement, de l'ampleur des missions assignées au logement social et des conditions d'accès permet de construire une deuxième typologie (Ghekiere) plus fine, distinguant trois conceptions distinctes du logement social :

- une conception résiduelle, qui vise à prendre en charge une demande sociale circonscrite aux ménages les plus défavorisés et exclus du marché du logement, généralement caractérisé par une forte prédominance de propriétaires-occupants et un secteur locatif privé non régulé ;
- une conception généraliste, également tournée vers une demande sociale mais élargie à l'ensemble des ménages disposant de ressources limitées et qui contribue, par l'ampleur de l'intervention publique, à peser sur le niveau global de l'offre de logements, notamment en termes de quantité et de prix ;
- une conception universelle qui vise à permettre à l'ensemble de ménages de se loger, à la fois par une offre de logements complémentaire à celle présente sur le marché mais surtout par une régulation de l'ensemble du marché du logement.

Malgré la diversité des modèles, on constate un certain nombre de tendances communes fortes :

- Une réorganisation de l'intervention de la puissance publique à partir du milieu des années 1970, avec un basculement des aides à la pierre (qui servent à financer les organismes de logement social) vers les aides à la personne, versées à la fois aux locataires du parc privé et du parc social ;
- Une décentralisation de la compétence du niveau national ou fédéral vers les niveaux régional ou local ;
- Une diversité croissante des acteurs impliqués dans l'offre de logement social, notamment sous la forme de partenariat public-privé (PPP) , avec une implication croissante du secteur privé dans le financement, et une plus grande mise en concurrence des entreprises entre elles par les collectivités locales (Laurent Ghekiere parle d'une « processus de marchandisation du logement social » ) ;
- Une tendance à la « résidualisation » du logement social, dont un des facteurs pourrait être les actions engagées par la Commission européenne sur le fondement du droit de la concurrence (voir infra).

**Grphe 11 : Classification des modèles de logements sociaux dans les pays européens (UNECE) et tendances récentes :**

Classification of the selected UNECE countries by models and current trends

% of social housing	Region	Universal	Targeted	
		Universal	Generalist	Residual
>20%	Europe	The Netherlands →	Austria	
11%-19%	Europe	Denmark → Sweden →	Czech Republic (New) France* Finland*	United Kingdom France Finland
	SEE & EECA		Russia (New)	
5%-10%	Europe		Belgium* Germany* → Poland → Slovenia → Italy →	Belgium Germany Estonia Ireland Malta
	North America		Canada*	Canada United States of America
0%-4%	Europe		Luxemburg Greece → Spain → Slovakia*	Hungary Cyprus Portugal Slovakia Bulgaria Lithuania Latvia Romania Estonia
	SEE & EECA		Belarus (New) Serbia (New) Ukraine (New)	
	Middle East			Israel Turkey

Multiple sources: interviews conducted for this research and following publications: CECODHAS (2011) and Ghèkière (2007).

→ Trend in the policy development.

(New) New policy in the first phases of implementation (allocation is very residual at the moment)

(\*) Countries are listed twice as they have two lines of policy: one serving the general population and the other serving special groups.

Source : UNECE 2014

**Encadré 1 : Constats de la Cour des comptes sur le sujet de l'accès au logement social des publics modestes et défavorisés en France**

La Cour des comptes a publié en février 2017 un rapport sur « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés ».

Elle fait le constat que « le logement social se caractérise par une spécialisation croissante en direction des ménages les plus modestes, sauf en Île-de-France où la répartition est quasi-égale entre toutes les catégories de revenu ».

Elle indique cependant, « au niveau national, le parc social n'héberge que la moitié des ménages de locataires situés sous le seuil de pauvreté et mobilise pour eux à peine 40 % de sa capacité, alors que sa dimension lui permettrait de tous les accueillir. En outre, 48 % des occupants du logement social ne relèvent pas des publics modestes et défavorisés, les plafonds de ressources retenus pour accéder à la plus grande part du parc social ayant pour effet de rendre éligibles les deux tiers de la population. Les ménages en grande précarité rencontrent quant à eux plus de difficultés d'accès que la moyenne et le logement social demeure impuissant à accueillir ceux dont les ressources sont inférieures à la moitié du seuil de pauvreté ».

Elle relève en fait que les plafonds de ressources des trois catégories de logements sociaux que sont les PLAI, les PLUS et les PLS, « ne sont guère sélectifs, puisqu'en 2015 ils donnent le droit d'accéder au logement social à respectivement 30,2 % de la population française (logements PLAI), 65,5 % (logements PLUS), et 81,4 % (logements PLS)<sup>27</sup>. Les deux tiers des Français ont donc la possibilité théorique de bénéficier d'un logement social de type PLUS ».

<http://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/Le-logement-social-face-au-defi-de-l-acces-des-publics-modestes-et-defavorises>

H. Steinmetz conteste cependant l'idée de résidualisation : le parc social est concentré en Europe du nord et de l'ouest où il représente dans la plupart des pays au moins 15 % du parc ; il est même en augmentation en France depuis le milieu des années 2000. Le parc social n'est résiduel qu'en Europe de l'est ou du sud, où il n'a jamais été important. Elle observe en revanche une « banalisation » : en réaction aux décisions de la Commission européenne, la Suède a décidé de ne plus accorder d'aides publiques spécifiques aux organismes publics de logement, et on observe une tendance générale à la réduction des aides étatiques directes. Il en résulte un certain brouillage de la frontière entre secteur social et secteur privé.

### 2.3. Les aides au logement : une générosité et un ciblage très variables

La base MISSOC ne permet pas de mener une comparaison des montants des aides au logement en Europe.

Griggs et Kemp ont mené, à partir des données de l'enquête EU-SILC 2007, un travail de comparaison des régimes d'Etat providence européens sur le sujet des allocations logement. Leurs travaux montrent de forts écarts en Europe dans la part des ménages bénéficiaires d'allocations logement (faible dans les pays méditerranéens ; faibles dans les pays conservateurs, à l'exception de la France et des PB ; élevés dans les pays socio-démocrates ; élevés dans les pays libéraux) ainsi que dans la part de ménages locataires bénéficiaires :

**Tableau 1 : bénéfice de prestations logements dans les pays de l'UE15**

	ménages bénéficiaires en % de l'ensemble des ménages	Ménages bénéficiaires en % des ménages locataires
<b>Modèle méditerranéen</b>		
Grèce	1,6	6,7
Italie	1,6	5,7
Portugal	6,0	2,3
Espagne	1,3	2,3
Moyenne	2,6	4,3
<b>Modèle conservateur</b>		
Autriche	4,2	10,5
Belgique	0,8	1,1
France	24,8	53,3
Allemagne	2,8	4,8
Luxembourg	5,5	0
Pays-bas	15,2	34,0
moyenne	8,9	17,3
<b>Modèle social-démocrate</b>		
Danemark	21,5	47,0
Finlande	20,3	52,7
Suède	11,7	22,9
Moyenne	17,8	40,9
<b>Modèle libéral</b>		
Irlande	30,8	38,5
Royaume-Uni	13,1	47,5
Moyenne	22,0	43,0
EU15	9,2	23

Source : Griggs et Kemp 2012

La distinction des ménages locataires en fonction de leur décile d'appartenance montre en outre de fortes variations dans les niveaux de ciblage. On observe certes dans tous les Etats une concentration sur les ménages à bas revenus. Toutefois, le pourcentage de bénéficiaires d'aide au logement appartenant aux deux quintiles les plus riches montre à quel degré ces aides s'étendent à des



ménages aisés ou riches : il est de 0 % en Belgique, de 3 % en Allemagne et de 4 % en Suède, mais de 15 % au Royaume-Uni, de 46 % en Espagne et de 55 % au Portugal.

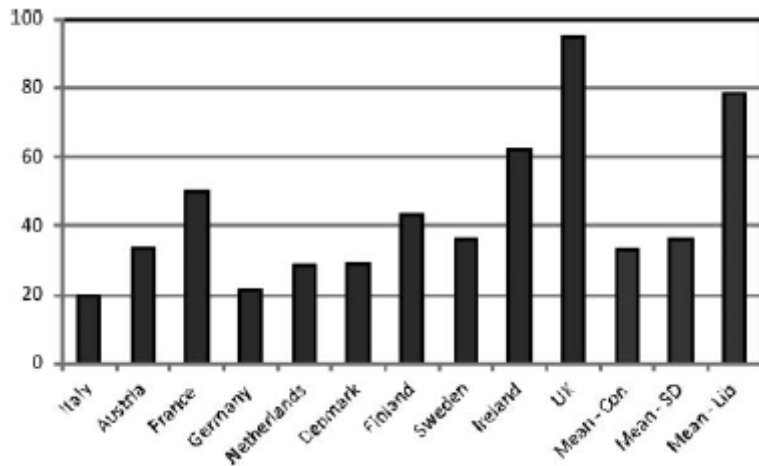
**Tableau 2 : Proportion de bénéficiaires d'allocations logement par quintiles :**

	Quintiles de revenus					Total
	1	2	3	4	5	
<b>Modèle méditerranéen</b>						
Grèce	30	37	19	10	5	100
Italie	39	34	13	9	4	100
Portugal	34	9	3	44	11	100
Espagne	30	10	14	5	41	100
Moyenne	33	22	12	17	15	100
<b>Modèle conservateur</b>						
Autriche	62	26	10	3	0	100
Belgique	67	21	12	0	0	100
France	37	30	20	9	3	100
Allemagne	59	32	7	2	1	100
Pays-Bas	34	38	22	5	1	100
Moyenne	52	29	14	4	1	100
<b>Modèle social-démocrate</b>						
Danemark						
Finlande	24	33	29	29	2	100
Suède	35	33	22	22	2	100
Moyenne	41	42	14	14	1	100
	33	36	21	21	2	100
<b>Modèle libéral</b>						
Irlande	34	34	15	12	4	100
Royaume-Uni	36	30	19	12	3	100
Moyenne	35	32	17	12	4	100

Source : Griggs et Kemp 2012

Selon les données disponibles, la générosité des allocations logement est également très variable : les allocations logement représentent plus de 60% du loyer médian dans les pays anglo-saxons; entre 40 % et 60 % en France et Finlande ; entre seulement 20 et 40 % en Italie, en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas, au Danemark et en Suède.

**Graphe 12 : proportion médiane de loyer pris en charge par les allocations logement :**

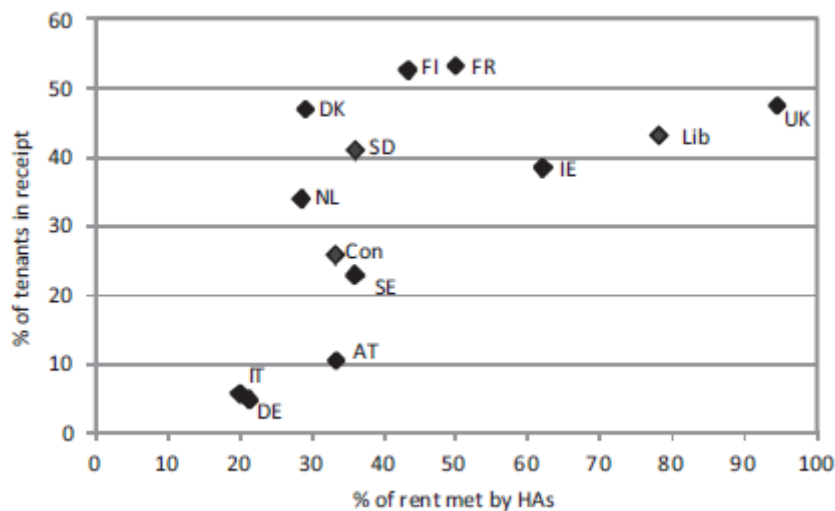


Source : Griggs et Kemp 2012

Le croisement des données de couverture et de générosité de l'allocation permet de distinguer plusieurs groupes de pays :

- Des pays à couverture importante et allocations élevées: le Royaume-Uni et l'Irlande ;
- Des pays à couverture importante et générosité moyenne : la Finlande, la France et le Danemark ;
- Des pays à couverture moyenne et générosité moyenne : les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche
- Des pays à couverture faible et générosité faible : l'Italie et l'Allemagne.

**Graphe 13 : Couverture et générosité des allocations logement pour les bénéficiaires :**



Source : Griggs et Kemp 2012

Ce nuage de points montre qu'il n'existe pas de corrélation entre le ciblage et la générosité des aides au logement, alors qu'on aurait pu supposer qu'un Etat pouvait d'autant plus se permettre d'être généreux qu'il distribuait ses aides à un petit nombre de ménages. Ainsi, le Royaume-Uni est à la fois le plus généreux et le moins ciblé, tandis que l'Allemagne et l'Italie sont à la fois très ciblées et peu généreuses.

### **Encadré 2 : Les allocations logement au Royaume-Uni**

Le dispositif d'allocation logement a été introduit au RU en 1988 avec le nouvel Income Support et le dispositif de crédit d'impôt pour les familles. Il s'agit d'une prestation sous conditions de ressources qui est gérée par les collectivités locales et payée aux personnes vivant dans le secteur locatif social comme dans le secteur locatif privé. L'allocation varie en fonction de l'âge et de la composition du ménage. Le droit à l'allocation logement est calculé en comparant les besoins et les ressources du ménage et sa capacité à payer le loyer. Pour calculer le revenu net du ménage, le dispositif prend en compte différentes sortes de revenu. Les ménages bénéficiaires de l'Income Support (équivalent du revenu de solidarité active) ou de l'Income-based Jobseeker's Allowance (allocation chômage) ou ayant un revenu inférieur ou égal au seuil de revenu de l'Income Support, reçoivent une aide maximale qui peut être égale à 100% de leur loyer éligible.

Le système de LHA a été introduit en 2008 de façon à réguler davantage le système et à assurer que les allocations logements ne financent pas des hausses de loyers excessives et que chacun reçoive dans des circonstances similaires sur des zones géographiques différentes le même soutien en part de leur loyer.

La LHA n'est pas une prestation en elle-même mais un moyen de calculer l'allocation logement pour le secteur locatif privé. Le dispositif a été révisé en 2010 avec introduction d'un nombre significatif de changements dans le calcul de la LHA.

Différents taux de LHA ont été fixés en fonction des zones géographiques (dites Broad Rental Market Areas (BRMAs)) travers le pays et correspondants à des bassins de vie et d'emploi. Le taux de LHA a été initialement fixé à 50% du loyer médian. La réforme de 2010 a fixé ce taux au 30ème percentile des loyers de la zone géographique.

Le loyer éligible est plafonné à hauteur de 250 livres /semaine et par personne (et £290 par semaine pour deux personnes; £340 pour trois personnes; £400 pour 4 personnes et plus).

L'objectif affiché de la réforme est de réduire les dépenses d'allocation logement particulièrement élevées au RU. L'objectif est aussi de limiter l'effet inflationniste des allocations logement et la capture des aides par le bailleur, dont l'effet a été démontré par différentes études (voir notamment Gibbons et Manning, 2006 ) et notamment dans les zones les plus tendues. Une étude récente confirme ce résultat, révélant que la réduction du montant moyen des aides au logement qui a été décidée en 2011 et 2012 au Royaume-Uni a entraîné une diminution substantielle du niveau des loyers dans les banlieues de Londres et dans la région des East Midlands, si bien que le coût de la réforme a été supporté par les propriétaires plutôt que par les locataires.

Il s'agissait aussi pour le gouvernement d'éviter que des bénéficiaires d'allocations logement puissent vivre dans un logement qui serait inabordable pour des personnes qui travaillent, et limiter ainsi les effets désincitatifs à la reprise d'emploi pour les bénéficiaires d'aides sociales.

On compte au Royaume-Uni 4,5 millions de bénéficiaires de l'allocation logement en novembre 2016 dont 3,1 dans le secteur locatif social et 1,4 dans le secteur locatif privé. Le montant moyen d'allocation par semaine était de 96 livres en 2016 ; de 89.5 livres dans le locatif social et 110 livres dans le locatif privé.

Parmi les bénéficiaires d'allocation logement, 2,4 millions sont célibataires ; 1,1 millions sont une famille monoparentale ; 430 000 sont des couples sans enfant ; 537 700 sont des familles avec enfant. Le montant moyen pour ces familles était respectivement en 2016 de : 90 livres pour les célibataires ; 103 livres pour les familles monoparentales ; 84 livres pour les couples sans enfant et 112 livres pour les familles avec enfant .

### **3. LES POLITIQUES DU LOGEMENT ET LE LOGEMENT SOCIAL DANS UN PANEL DE PAYS**

#### ***3.1 L'Allemagne : des tensions récentes qui provoquent une relance de l'intervention fédérale***

Les caractéristiques structurelles de l'Allemagne en matière de politique et de marchés du logement sont les suivantes :

- un parc récent, du fait d'un effort massif de reconstruction effectué au cours des deux décennies suivant la Seconde guerre mondiale, puis au début des années 1990 pour répondre à l'afflux massif de population des ex pays communistes ;
- une longue et forte tradition locative : l'Allemagne demeure le seul pays en Europe avec un parc locatif privé plus large que le parc des propriétaires occupant (respectivement 50,4 et 45,4% en 2015) ;
- jusqu'à une date récente, des loyers modérés et stables, des prix d'achats raisonnables et des besoins en logements assez largement satisfaits, avec une absence de problème aigu d'accès au logement ;
- un désengagement public à partir des années 1970 et une part progressivement résiduelle du logement social, tombée à 4,2% en 2015 (ou 1,5 millions de logements sociaux).

La longue stabilité sur le marché locatif privé et le faible niveau de besoins en logement non satisfait ont en effet conduit le gouvernement fédéral à se désengager du secteur à partir des années 1970 : la catégorie et le statut de logement social ont été supprimés en 1989 (en appliquant aux logements des anciens bailleurs sociaux les mêmes règles qu'au logement privé) ; un mouvement de privatisation du parc social a été ensuite engagé par les communes, le parc social étant vendu à des

investisseurs ; l'Etat fédéral a mis fin aux aides à la construction en 2006 et transféré la compétence logement aux Länder

- un contrat de bail unique à durée indéterminée et dans lequel le congé pour vente n'existe pas, qui s'applique quel que soit le bailleur, social ou privé, personne morale ou personne physique et quel que soit le locataire, avec une forte protection du locataire ;

- des possibilités d'augmentation de loyers assez strictement encadrées et des outils de régulation existants mais peu utilisés jusqu'à récemment: le locataire jouit d'un quasi droit de maintien dans les lieux et les augmentations de loyer ne peuvent ni dépasser 20% en trois ans, ni porter le loyer au-delà du loyer de référence, établi par les communes.

La situation a cependant beaucoup évolué dans la période récente, du fait de retour de la croissance, du regain de natalité et des flux migratoires :

- une forte progression des loyers sur 2007/2015 (plus forte que les prix à la consommation), l'Allemagne étant l'un des seuls pays en Europe qui n'a pas connu de baisse des prix suite à la crise de 2008 ;

- une difficulté croissante des salariés et notamment des fonctionnaires à se loger dans les quartiers centraux (situations dénoncées par plusieurs articles récents du Spiegel)

- l'apparition de fortes disparités régionales entre des zones (rurales) où demeurent des logements vacants et des marchés très tendus et (villes et métropoles) dû à un accroissement du nombre d'habitants (migrations internes de travail, immigrés et effet très récent de l'afflux de migrants)

- une explosion en conséquence des loyers dans les grandes villes (Berlin, Hambourg, Munich, Cologne, Frankfurt, Stuttgart, Düsseldorf) mais aussi dans les petites villes universitaires. ON constate ainsi des tensions fortes à Munich, ville la plus chère d'Allemagne.

- une baisse de la mobilité résidentielle du fait de cette hausse récente et brutale des loyers (« effet de blocage », les ménages étant désincités à déménager) : le taux de rotation à Berlin est ainsi passé de 12,9 % en 2007 à 7 % en 2016

- une insuffisance de construction de nouveaux logements abordables dans ces zones, due, en partie, à la hausse des prix à la construction du fait notamment d'un durcissement réglementaire (normes de sécurité incendie, protection acoustique, efficacité énergétique, etc.). Le coût de la construction aurait ainsi augmenté de 47% entre 2004 et 2013.

- une baisse en parallèle du stock de logements sociaux entre 2006 et 2012

Pour faire face à cette situation, une politique fédérale du logement a été réactivée. Les instruments de régulation ont été renforcés (les propriétaires ne peuvent désormais louer un logement neuf que 10% au-dessus de la valeur locale des loyers comparables) et les municipalités ont été amenées à recourir plus fortement aux instruments de régulation: les mesures d'encadrement des loyers ont ainsi été mis en place à l'été 2015 dans 300 villes. Le Bund a porté à 1 milliard d'euros le financement alloué aux Länder pour la construction sociale. Le modèle de planification munichoïse, le Sobon (consistant en ce que la ville renonce à obtenir le meilleur prix sur son foncier si l'investisseur s'engage à construire des logements à loyers réglementés sur 60 ans, durant lesquels ils ne peuvent

être vendus) s'est étendus à plusieurs villes allemandes. Il cherche à promouvoir l'investissement des coopératives (à la place des gros investisseurs privés lucratifs) qu'un tel délai ne dissuade pas.

Concernant le logement social, le terme de logement social est rarement utilisé dans les textes : on parle plutôt de logements subventionnés par le public, ce qui représente 5% environ du parc. Le groupe cible des bénéficiaires du logement social est défini par la législation comme les ménages qui ne peuvent pas trouver par eux-mêmes un logement adéquat (ménages à bas revenus, familles, familles monoparentales, femmes enceintes, personnes âgées ou handicapées, sans abris). Le logement public est depuis 2006 de la compétence entière des Länder et les autorités locales sont en charge d'assurer un logement adéquat pour ceux dans l'incapacité de trouver par eux-mêmes un logement.

L'intervention en faveur du « logement social » en Allemagne n'est pas liée à des fournisseurs spécifiques mais consiste en des subventions publiques pour tout type de fournisseur de logement qui s'engage à faire une utilisation temporaire et à but social de son logement (application de plafonds de revenus et de loyers inférieurs au marché). Les fournisseurs de logements sociaux sont issus du secteur institutionnel à but non lucratif qui appartenait jusqu'en 1989 aux municipalités et qui a été alors transféré aux propriétaires du marché locatif privé. Aujourd'hui, les fournisseurs de logements publics incluent les sociétés municipales de logement et les coopératives (qui sont issues du secteur non lucratif traditionnel) mais aussi des propriétaires privés, des promoteurs et investisseurs. Tous ces acteurs sont considérés, d'un point de vue légal, comme des acteurs de marché, même si les sociétés municipales doivent agir selon les politiques locales et pour répondre aux besoins locaux en logements.

### ***3.2 Le Royaume-Uni : une réduction volontariste du parc social, des aides au logement qui demeurent très importantes***

Le marché locatif privé anglais s'est caractérisé par une forte inflation des prix sur une longue période (1980 et 2007). Elle s'explique par un faible niveau structurel de construction et un accès facilité au crédit bancaire à partir des années 1980. La crise financière puis économique de 2008 a, dans ce contexte, entraîné une baisse brutale des prix. Le niveau des loyers reste cependant très élevé : les locataires privés dépenseraient près de 40% de leur revenu dans leur loyer. Les prix du logement sont également marqués par de fortes disparités géographiques, encore accrues par la crise, avec notamment la poursuite de la hausse des prix à Londres, une des villes les plus chères d'Europe.

Le problème chronique de pénurie de logements et notamment de logements abordables s'est encore accru dans la période récente. Il manquerait 245 000 nouveaux logements par an en Grande-Bretagne, les constructions annuelles neuves ne représentant que la moitié de ce besoin.

Les aides au logement représentent, dans ce contexte, un budget élevé, avec un potentiel effet inflationniste, avec près de 4.8 millions de bénéficiaires d'allocations logement.

Concernant le logement social, il est en long déclin depuis trente ans. On constate ainsi, le concernant, sur la période :

- un transfert progressif du parc des collectivités locales vers le secteur associatif : le parc des collectivités locales logeait 30% de la population en 1981, il en loge 8% en 2011 ; la part du parc des associations de logement est passée pour sa part de 2% en 1981 à 10% en 2011 (cf tableau ci-après).

- un fort déclin de la construction,

- un déclin du parc en proportion du parc national : la part de locataires du secteur public est ainsi passé de 32% en 1981 à 18% en 2015 (cf tableau ci-après).

- et une tendance marquée à la résidualisation (c'est-à-dire une évolution du profil socio-économique des locataires dans le sens d'une paupérisation).

***Evolution de la part de propriétaires/locataires du secteur privé/ locataires du secteur public au Royaume-Uni de 1971 à 2011 :***

En %	1971	1981	1991	2000	2007	2011
<b>Propriétaires</b>	51	56	66	69	69	65
<b>Locataires du secteur privé</b>	19	11	9	10	12	17
<b>Locataires du secteur public</b>	31	32	24	21	19	18
<b>dont : - Associations de logements</b>	nd	2	3	6	9	10
<b>- Collectivités locales</b>	31	30	21	15	10	8
<b>Total (en millions)</b>	19	21	23	25	26	27

Source : Whitehead, 2013

Les orientations en matière de politique du logement ont été, depuis les années 1980, très marquées politiquement, ce qui a induit des ruptures assez conséquentes lors les changements de majorité :

Sous le gouvernement conservateur (1979-1996), on constate :

- Un fort développement de l'accèsion à la propriété, notamment grâce à la libéralisation de l'accès au crédit pour les ménages (le taux de propriétaires passe de 49% en 1971 à 69% en 2011) et à la privatisation du stock de logement détenu par la puissance publique en direction de ses anciens locataires (programme « Right to Buy »). La part de ménages propriétaires passe ainsi de 56% en 1981 à 69% en 2000.
- Les collectivités locales sont contraintes par l'Etat de se désengager du parc public, notamment en raison du Right to Buy, qui conduit à la vente de 1,3 millions de HLM entre 1979 et 1997. En 1988, le Housing Act permet aux collectivités de transférer l'ensemble de leur parc au secteur associatif. La loi de 1988 leur retire le droit discrétionnaire de bâtir qu'elles possédaient

depuis 1890 et elles sont amenées à se concentrer sur la gestion de leur parc et l'évaluation des besoins locaux en logement.

- Un retrait de l'Etat dans le financement et la gestion du secteur social, dans le cadre d'une volonté plus large de réduction de l'Etat-Providence. Le budget du logement public est ainsi amputé de 76% entre 1979 et 1997.

Le gouvernement travailliste (1997- 2010) ne revient pas sur les évolutions massives observées durant la période précédente mais engage à certains égards de nouvelles orientations :

- la tentative de restaurer une partie du parc social via la constitution de partenariats public-privé ;
- la poursuite du transfert de logements vers le secteur associatif (674 000 logements supplémentaires transférés entre 1997 et 2007) ;
- la tentative de relancer l'investissement locatif (the « Buy to Let ») qui a pour conséquence la hausse de la part des ménages se logeant dans le parc locatif privé (qui passe de 11 à 19% entre 1980 et 2007) ;
- la tentative à partir de 2004 de relancer la production de logements avec notamment, la mise en place en 2008 d'une nouvelle agence, the Homes and Community Agency (HCA), qui apporte un soutien aux projets de construction (et notamment des aides à la construction en échange de la construction de logements à des prix « abordables » c'est-à-dire dont le loyer varie entre 40 à 60% de prix moyens pratiqués). Elle joue également un rôle de soutien de la rénovation urbaine dans les quartiers en déclin démographique. La crise de 2008 ayant un effet très négatif sur les prix (baisse générale des prix de 2008 à 2012), elle entraîne cependant l'interruption de nombreux chantiers. La HCA est alors mobilisée pour soutenir les projets de construction en berne pendant la crise et le gouvernement met en place une aide aux familles fragilisées (the Mortgage Rescue Scheme).

Sous le gouvernement Cameron (2010-2016) :

- l'accent est mis sur l'objectif de laisser les collectivités locales fixer elles-mêmes leurs objectifs de nouvelles constructions (politique dite de « localisme »). Les objectifs nationaux sont donc abandonnés. Le gouvernement supprime les programmes de régénération et les mesures d'urgence à destination des ménages touchés par la crise ;
- la loi dite Welfare Act Reforme de 2012 autorise les associations de logement à pratiquer des loyers abordables jusqu'à 80% des prix du marché. Dans le même temps, le montant des aides auxquelles chaque individu peut prétendre est limité à 400 livres par semaine (réforme de l'Universal Credit). Cela rend difficile la situation de nombreux locataires de logements sociaux qui ne peuvent plus bénéficier d'aides suffisantes pour payer leur loyer et doivent donc quitter les centres villes. Le Welfare Reform Act ouvre aussi la possibilité que l'allocation soit versée directement au propriétaire et introduit un nouveau critère pour le parc social : les allocations versées sont réduites en cas de sous-occupation du logement (the « bedroom tax »).



### **3.3 Les Pays-Bas : un recentrage du parc social demandé par la Commission européenne**

Les Pays Bas se distinguent en Europe par un marché du logement dual, avec à la fois un taux important de propriétaires et une proportion élevée de logements locatifs sociaux ; le parc locatif privé est en revanche très resserré. Le marché du logement est ainsi divisé entre un large segment (60%) de propriétaires occupants, un petit segment de marché locatif privé (7%) et l'un des plus larges secteurs de logement social de l'UE (33%).

Le taux élevé de propriétaires s'explique par un système fiscal très incitatif (possibilité de déduire de l'impôt sur le revenu l'intégralité des paiements d'intérêts hypothécaires de sa résidence principale), même si les conditions ont été un peu resserrées depuis 2013. Cela représente un coût fiscal significatif pour le gouvernement.

Le secteur social est le plus large de l'UE, avec 30 % du parc de logements. La constitution néerlandaise (article 22) dispose que la promotion d'un logement adéquat relève des autorités publiques. Le large secteur social est le résultat d'une intervention continue du gouvernement sur le marché du logement depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle. Le pays s'est depuis la 1<sup>ère</sup> loi sur le logement, en 1901, distingué par une forte intervention publique. La loi de 1901 a en effet intégré les sociétés de logement social dans la politique publique de logement et les a placées sous le contrôle de l'Etat. Cette loi fixe aussi les devoirs et responsabilités des sociétés de logement et permet les subventions. Elle va donner lieu à une hausse du nombre de sociétés de logement, la plupart étant créées par les municipalités. Les sociétés ont notamment le devoir de loger les personnes qui ne sont pas en mesure de trouver par elles-mêmes un logement adéquat ; de maintenir la décence et la qualité des logements ; de se concerter avec les locataires ; d'être responsables financièrement ; de contribuer à des quartiers agréables à vivre (ajouté en 1997); fournir des logements pour les personnes âgées et handicapées (ajouté en 2001)

Le secteur a connu des changements majeurs ces dernières années en réponse à l'engagement de l'UE dans le cas dit Dutch case (Décision de la commission du 15/12/2009 et affaires C-133/12 ET C-132/12 ; recommandations dans le cadre des rapports pays des semestres européens).

Suite à des plaintes déposées par la fédération européenne de la propriété immobilière, estimant que les sociétés de logement profitaient des aides d'Etat (garanties d'emprunt, mise à disposition par les municipalités des terrains inférieurs aux prix du marché) pour étendre leurs activités commerciales au lieu d'affecter les fonds publics au logement social, la Commission européenne a demandé au gouvernement néerlandais de modifier son système de logement social par une lettre en date du 14 juillet 2005. La Commission a considéré que la location de logements sociaux à des ménages aisés engendrait des distorsions de concurrence avec le secteur privé. Après des années de débat houleux entre la Commission européenne et les acteurs néerlandais, un compromis a été trouvé : dans sa décision du 15 décembre 2009, la Commission européenne a approuvé la position des autorités néerlandaises d'introduction d'un plafond de ressources.

Le gouvernement s'est alors engagé à mettre en place des conditions d'attribution des logements sociaux plus strictes, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 : les sociétés pour le logement devront attribuer au moins 90% de leurs logements vacants à des ménages dont le revenu annuel est inférieur à 33 000

euros ; les 10% restant peuvent être attribués aux ménages à revenus plus élevés qui, pour d'autres raisons, rencontrent des difficultés pour se loger. Ainsi, depuis le 1er janvier 2011, le pays ne compte plus que 41% des ménages éligibles au logement social alors que ce parc était auparavant à vocation universelle et donc ouvert à tous.

Le gouvernement a, par ailleurs, introduit des hausses de loyers en fonction des salaires dans l'objectif d'amener les loyers du secteur social à des niveaux plus comparables avec les revenus et à inciter les locataires à hauts revenus à quitter le locatif social.

Le gouvernement a aussi créé un nouveau prélèvement sur le logement social en 2013, qui s'applique aux propriétaires de plus de 10 logements sociaux et est fonction de la valeur de ces logements. En conséquence de ces changements, les ménages des classes moyennes ont plus de difficultés à accéder à des logements abordables, le marché locatif privé n'offrant pas assez de logements abordables.

Malgré les mesures prises ces dernières années, il reste aux Pays-Bas un problème d'accès aux logements sociaux des ménages à revenus modestes : les ménages dits « skew tenants », qui ont un revenu supérieur au seuil de revenu permettant désormais l'accès au logement social mais occupant un logement social car ont été éligibles dans le passé, ont été estimés à 418 000 ménages, soit 15% de l'ensemble des locataires du parc social.

### ***3.4 Suède : une banalisation du logement social, dans un contexte de pénurie de logements***

Le parc de logements se décompose ainsi en Suède : 40% de propriétaires directs ; 41% de propriétaires dans le cadre de coopératives de logement ou dans le parc public ; 19% de locataires dans le parc privé.

La Suède est un modèle original en matière de politique du logement : la notion de logement social y est par définition inexistante puisqu'aucune part du parc de logement ne bénéficie de subventions spécifiques au constructeur/propriétaire ni n'est réservée aux ménages les plus défavorisés. Il existe un secteur public du logement pleinement intégré au marché et ouvert à tous, et ayant pour objet de réguler le marché locatif et non pas de se limiter à satisfaire les besoins en logement des personnes qui en sont exclus. Les aides financières de l'Etat sont accordées à tous les statuts d'occupation, accession, locatif privé et locatif public, en fonction de leurs coûts relatifs.

Les sociétés municipales de logement sont au cœur de ce système. Elles détiennent une part importante du secteur locatif et leur but est de fournir un logement à tous, quels que soient ses revenus, aucun plafond de ressources n'étant exigé des candidats à un logement y compris dans le parc locatif public. Leur action régule les loyers aussi bien privés que publics. Les loyers ne diffèrent ainsi pas beaucoup entre secteur privé et public. Les loyers et leur augmentation sont décidés via des négociations annuelles que mènent les sociétés municipales de logement entre propriétaires et locataires.

Ces sociétés sont à l'origine des sociétés à but non lucratif, propriétés des communes qui peuvent se comporter sur le marché locatif comme les propriétaires privés avec lesquels elles sont en

concurrence. Mises en place dans les années 1930, elles ont été un instrument fondamental de la construction de l'Etat providence suédois.

Deux plaintes ont été déposées en 2002 par l'organisation suédoise des propriétaires immobiliers privés auprès de la Commission européenne et contestant les aides de l'Etat accordées aux sociétés municipales de logement pénalisées. Le système a alors été critiqué comme n'incitant pas à l'investissement locatif privé et comme orientant les investissements et la demande vers l'accession à la propriété (en forte hausse entre 1990 et 2007).

3 options ont été étudiées par le gouvernement suédois :

-Circonscrire le système des sociétés municipales au périmètre du logement social tel que défini par la Commission (fourniture de logements inférieurs au prix du marché et destiné aux groupes sociaux les plus désavantagés ou socialement moins avantagés ou encore à certaines catégories de salariés) de façon à résoudre la question des aides d'Etat (qui seraient alors permises) ;

-Mettre en place un système mixte de logements publics municipaux (logement social ; logement public plus ouvert) en limitant les aides d'Etat au secteur social ;

-Maintenir un système ouvert de logement public ne bénéficiant d'aucune aide d'Etat et respectant le principe d'égalité de traitement avec les acteurs privés.

C'est cette dernière option qui a été retenue par le gouvernement suédois. La Commission Européenne a par ailleurs demandé à la Suède de supprimer les contrôles exercés sur les loyers au motif qu'ils étaient trop exigeants et qu'ils pesaient sur la régulation du parc privé.

La loi entrée en application le 1er janvier 2011 a entamé un processus de normalisation/libéralisation du secteur public du logement en supprimant les droits spéciaux des sociétés municipales de logement et en permettant à tout opérateur d'accéder aux aides du logement social. Elle a prévu que les sociétés municipales de logement ne pouvaient plus recevoir de subventions publiques spécifiques et devaient désormais fonctionner de façon rentable et à atteindre leur équilibre financier dans les mêmes conditions que les propriétaires du parc privé, tout en ayant des responsabilités sociales.

Le régime de négociation des loyers a été réformé dans le même temps : jusqu'en 2011, c'étaient les négociations entre les sociétés municipales de logement et les associations de locataires qui fixaient les loyers tant dans le public que dans le privé. Les associations de propriétaires se voient octroyer en 2011 un statut égal aux associations de locataires dans le processus de processus de négociation.

La Suède est par ailleurs confrontée à un déficit de logements et notamment dans les métropoles (du fait d'une forte urbanisation du pays). Elle aurait un des plus bas taux de construction en Europe, avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas. De ce fait, et en raison de la forte croissance de la population, 300 000 nouveaux logements devraient être construits dans les six prochaines années pour faire face à l'accroissement de la population. Par ailleurs la Suède est l'un des rares pays en Europe où les prix immobiliers ont repris leur hausse dès 2009, malgré la crise, ce qui a accru le surendettement des ménages.

Des mesures ont été prises à partir de 2014 pour relancer la construction, telles que la simplification des permis de construire et le vote d'un budget de 3.2 milliards d'euros en 2016 pour soutenir l'effort de construction de logements

### **3.5 L'Espagne : le modèle du « tous-proprétaires » mis à mal par la crise**

Le parc espagnol de logement est composé de 78,9% de propriétaires occupants, de 13,5% de locations privées et de 2,4% de locations à loyer réduit ou gratuit. On constate ainsi la forte prédominance de la propriété, la quasi absence de logement social et la faiblesse du parc locatif privé.

L'Espagne se caractérise historiquement par une culture du « tous propriétaires », poussée à la fois par la dynamique des marchés et par les politiques publiques. Cette culture, couplée à la hausse des prix du marché jusqu'à 2006, a conduit à une forte hausse du taux d'endettement des ménages lors des deux dernières décennies. Le marché du logement en Espagne a ainsi connu une période exceptionnellement longue et forte de boom des prix jusqu'à la crise financière (1997-2007). La crise financière a fait éclater la bulle immobilière, ce qui s'est traduit par une chute spectaculaire de la construction, divisée par 10 ; une baisse des prix locatifs de 20% ; un fort accroissement du nombre de logements vides ou invendus (700 000) et un grand nombre de saisies immobilières.

Par ailleurs, à partir de 2007, la crise a posé la question de l'accès au marché de populations touchées par le chômage tandis que les conditions d'emprunt étaient restreintes et la possibilité de revendre un logement rendue plus difficile ; on a assisté en conséquence à une hausse de la demande pour le locatif (privé), et notamment de la part des jeunes (dont 55% des 18-35 vivent chez leurs parents).

Pour sa part, le locatif public représente historiquement un faible volume du parc. Il est fondé sur le modèle traditionnel du VPO (Vivenda de Proteccion Oficial), c'est-à-dire une forme d'accès à bas coût à la propriété, le logement acquis par ce biais ne pouvant être vendu sur le marché avant la fin d'une période donnée. Ce secteur locatif public a réduit drastiquement son activité de construction dans les quatre dernières années (cf infra). Depuis 2012, on observe ainsi une stagnation de la production de logements sociaux du fait du manque de financements publics et des difficultés d'accès au crédit.

Les mesures prises par le gouvernement face à cette situation sont allées dans trois directions : renforcement du secteur locatif, soutien des ménages les plus endettés, création d'un fonds de logement social :

- Introduction en 2012 d'un moratoire temporaire sur les expulsions pour les ménages dits vulnérables (familles nombreuses, familles monoparentales avec enfants de moins de 3 ans, sans prestations chômage ou comprenant une personne handicapée) ;
- Renforcement en 2013 de la protection des personnes endettées : renforcement des conditions pour lancer des saisies ; mise en place des fonds d'urgence pour secourir les ménages surendettés : les familles vulnérables expulsées après le 1er janvier 2008 peuvent faire appel au « fond de logement social » qui prend la forme d'un accord avec les banques prévoyant que celles-ci

transfèrent une part de leur parc de logement dans le secteur du logement social . Mais le taux de recours à ce dispositif reste assez bas (6000 logements), du fait des critères restrictifs d'éligibilité.

- Suppression à partir de 2013 de la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunts, très incitative à l'achat et qui avait nourri la bulle immobilière ;

- Réforme en 2013 du statut locatif privé de façon à améliorer le statut des bailleurs et à le promouvoir davantage : plus grande flexibilité pour mettre fin à un contrat de location ; plus de liberté pour augmenter les loyers ; accélération des procédures légales d'expulsion.

- Subventions pour la création de logements sociaux ainsi que pour la réhabilitation et la rénovation des bâtiments dans le cadre du nouveau plan de logement d'Etat (Next State Housing Plan) 2013-2016

#### **4. L'UNION EUROPEENNE ET LE LOGEMENT : UNE INTERVENTION INDIRECTE MAIS INFLUENTE**

L'Union européenne ne dispose pas de compétences explicites en matière de logement. Pourtant, elle intervient à plusieurs titres dans ce domaine, avec une certaine influence sur les politiques des Etats membres.

##### ***4.1 Les interventions de l'UE au titre du droit de la concurrence***

L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdit en principe les aides d'Etat, c'est-à-dire les subventions des pouvoirs publics (Etats, collectivités territoriales) aux acteurs économiques. La Commission européenne est chargée de contrôler le respect de ce principe : toute aide d'Etat doit en principe lui être notifiée préalablement à son versement, afin qu'elle en contrôle la compatibilité avec le droit de l'Union ; elle peut enjoindre aux Etats de mettre fin aux aides publiques incompatibles.

Parmi les exceptions à l'interdiction des aides d'Etat, figurent celles liées à la notion de « service d'intérêt économique général » (SIEG). Les SIEG relèvent des activités économiques et sont donc soumis aux règles de concurrence issues du TFUE, mais ils poursuivent des buts d'intérêt général, ce qui permet de leur appliquer certaines dérogations nécessaires à leur bon fonctionnement (article 106.2 du TFUE). La Cour de justice de l'Union européenne considère que les subventions compensant strictement les charges liées à l'exploitation d'un service d'intérêt économique ne sont pas des aides d'Etat et n'ont donc pas à être notifiées . Plusieurs décisions de la Commission européenne ont exempté de notification des aides aux SIEG qui ne remplissent pas tous les critères de la jurisprudence Altmark mais que la Commission considère néanmoins compatibles avec le droit de l'Union (« paquet Monti-Kroes » de 2005 et « paquet Almunia » de 2011).

C'est dans ce cadre que deux Etats ont été conduits à modifier en profondeur leurs politiques, la Commission estimant les aides publiques aux organismes de logement social incompatibles avec le traité :

- Aux Pays-Bas, pays où le logement social était le plus largement développé (il couvrait un tiers de la population) et accessible sans condition de revenus, la Commission a écrit en 2005 pour lui faire part de ses interrogations sur la compatibilité des aides aux « wocos », les organismes de logement social néerlandais. Elle a notamment invité les Pays-Bas à « modifier la mission de service public confiée aux wocos, de sorte que le logement social soit destiné à un groupe cible clairement défini de personnes défavorisées ou de groupes socialement désavantagés ». Ceci a conduit le gouvernement néerlandais à instaurer un seuil de revenu annuel de 33 000 euros. La Commission a donné acte en 2009 des décisions prises par les Pays-Bas pour se mettre en conformité.

- Confrontée elle aussi à la mise en cause du caractère universel de son système de logement social, la Suède a fait un choix différent : elle a mis fin en 2007 aux aides publiques spécifiques (des communes ou de l'Etat) aux sociétés publiques de logement, qui fonctionnent désormais selon une logique commerciale. En outre, les loyers du secteur privé ne sont plus indexés sur ceux du secteur public, même s'ils demeurent négociés entre les bailleurs et le Syndicat des locataires.

Les décisions prises par la Commission à l'égard des Pays-Bas ont été contestées devant la Cour de justice de l'Union européenne, notamment par les organismes de logement social néerlandais. Ceux-ci soutiennent que le service public du logement social peut être ouvert à l'ensemble de la population, et recevoir à ce titre des aides pour compensation de charges de service public (ce que le droit de l'Union européenne autorise) ; la Commission européenne a en effet considéré que ce service public devait nécessairement être centré sur les personnes en difficulté. Après une première décision annulée par la Cour de justice sur une question de recevabilité, le Tribunal de première instance de l'Union européenne a rejeté le recours au fond comme manifestement non fondé .

Dans le cadre du « paquet Almunia » adopté en 2011, la Commission européenne a fait preuve de sa volonté de simplifier l'octroi de subventions publiques aux organismes de logement social, et plus largement à un ensemble des services sociaux tels que les hôpitaux, les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants et l'accès et la réinsertion sur le marché du travail. Cette décision fait suite à un débat de plusieurs années sur la nécessité de reconnaître la spécificité des services sociaux et d'assouplir en ce qui les concerne l'application des règles de concurrence, position défendue notamment par les acteurs concernés, la France, la Belgique et le Parlement européen. La décision de la Commission du 20 décembre 2011 exempte de notification à la Commission, en tant que compensation de charges de service public, les aides aux organismes de logement social, sans limitation de montant, dès lors que plusieurs conditions sont remplies (existence d'un service d'intérêt général, existence d'un mandat définissant les obligations de service public, absence de « surcompensation » des charges de service public). Cependant, la décision demeure ambiguë sur la possibilité pour un Etat de qualifier de service d'intérêt général le logement social s'il est ouvert à l'ensemble de la population : la décision reconnaît le large pouvoir d'appréciation des Etats pour définir les services d'intérêt général, mais un considérant semble maintenir une conception « ciblée » du logement social (considérant 11 : il mentionne le « logement social aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché »).

#### **4.2 Les recommandations de la Commission dans le cadre du Semestre européen**

L'Union européenne a mis en place un cycle annuel de coordination des politiques économiques, appelé «semestre européen».

Dans ce cadre, la Commission produit des rapports analysant les politiques économiques et sociales de chaque État membre ainsi que des rapports par pays contenant des bilans approfondis examinant l'existence et la nature d'éventuels déséquilibres macro-économiques. Elle produit enfin, sur la base de l'analyse présentée dans les rapports par pays et du dialogue avec les États membres, des recommandations spécifiques pour les 12 à 18 mois à venir .

Le semestre Européen a fait l'objet d'une simplification fin 2015 afin de mieux y inclure la zone euro et ses dimensions nationales, mais aussi de mettre l'accent sur l'emploi et la performance sociale. Le logement reste l'objet de recommandations.

Les recommandations de la Commission font apparaître des problématiques différentes selon les pays :

-pour la France, la Commission pointe la hausse des dépenses logement en particulier et des dépenses de sécurité sociale en général (ainsi que l'efficacité de ces dépenses logement) et recommande la rationalisation des allocations logement.

-pour les Pays-Bas, la Commission pointe l'inadéquation des loyers aux revenus des ménages du secteur social et recommande depuis 2014 de recentrer le logement social sur les ménages les plus démunis. Elle considère en 2016 que, compte tenu des réformes menées, il convient de « déplacer cette partie de la recommandation vers le suivi de la situation ».

-pour la Suède, la Commission pointe depuis 2014 le strict encadrement des loyers comme source de la forte hausse des prix.

-pour le Royaume-Uni, la Commission pointe l'insuffisance de logements comme facteur de prix élevés.

**Tableau 4 : Recommandations de la Commission dans le domaine du logement pour quelques Etats-membres faites dans le cadre du semestre européen :**

Pays	Recommandation 2014	Recommandation 2015	Recommandation 2016
FRANCE	Réduire l'augmentation des dépenses en matière de sécurité sociale en rationalisant les allocations familiales et les aides au logement.		Dans le secteur du logement, la France dépense presque deux fois plus que ses pairs européens, sans que les résultats sur le marché de l'immobilier soient sensiblement meilleurs.
PAYS BAS	<p>Redoubler d'efforts pour réformer le marché du logement en proposant un <b>mécanisme de fixation des loyers plus axé sur le marché, y compris une meilleure adéquation des loyers aux revenus des ménages dans le secteur du logement social;</b></p> <p>Surveiller les effets des réformes du logement social sur la disponibilité et le caractère abordable de ces logements pour les ménages à faible revenu;</p> <p><b>Poursuivre les efforts visant à recentrer les politiques du logement social sur les ménages les plus démunis</b></p>	Mettre en place, pour le marché locatif, un mécanisme de fixation des loyers plus axé sur le marché et <b>lier davantage les loyers des logements sociaux aux revenus des ménages</b>	<p>Le développement et le bon fonctionnement du marché privé de la location sont entravés par des subventions dans les autres sous -secteurs du logement. Le secteur du logement social est l'un des plus importants dans l'Union européenne mais ces logements ne sont pas toujours attribués efficacement à ceux qui en ont réellement besoin. <b>Une différenciation des loyers davantage fondée sur le revenu a été introduite dans le secteur du logement social. Les sociétés de logement devront séparer leurs activités d'intérêt économique général (le logement social) de leurs autres activités.</b></p> <p>Étant donné que certains facteurs établissant des liens entre loyers et revenus sur le marché du logement social ont été pris</p>



			<p><b>en considération, il convient de déplacer cette partie de la recommandation précédente vers le suivi de la situation.</b></p> <p>Dans le même temps, le marché du logement reste largement faussé et continue à générer une distorsion en faveur de l'endettement des ménages. Des progrès supplémentaires sont nécessaires sur ces questions.</p>
SUEDE	<p>La commission recommande :</p> <p>D'augmenter encore l'efficacité du marché du logement par la poursuite des réformes du système de fixation des loyers; notamment, à permettre que les niveaux des loyers soient davantage fondés sur le marché en supprimant le système fondé sur la valeur d'utilité, en libéralisant davantage certains segments du marché locatif et en renforçant la liberté contractuelle entre locataires et propriétaires.</p>	<p>Atténuer l'insuffisance structurelle de l'offre de logements.</p>	<p>Forte et constante hausse des prix des logements au cours des vingt dernières années, liées en partie à des inefficiences structurelles qui frappent le marché immobilier; une offre de logements freinée par l'exploitation inefficace du parc de logements disponible, le strict encadrement des loyers, une faible concurrence sur le marché de la construction, une pénurie de terrains constructibles et des procédures de planification longues et complexes.</p> <p>Les inefficiences structurelles entraînent un investissement insuffisant dans l'immobilier résidentiel et une large pénurie de logements, et contribuent à l'augmentation constante des prix de l'immobilier. Le manque de logements disponibles et abordables limite également la mobilité</p>

			<p>sur le marché du travail et entrave l'intégration effective des migrants sur ce marché.</p> <p>Le gouvernement n'a réalisé aucun progrès dans la réforme du système de fixation des loyers.</p>
ROYAUME-UNI	Poursuivre ses efforts visant à <b>accroître l'offre de logement.</b>	Prendre de nouvelles mesures pour <b>stimuler l'offre dans le secteur du logement.</b>	Le rapport note : <b>l'insuffisance de logements; les prix élevés du logement ; l'insuffisante construction de logements ; le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements ; une offre insuffisante de logements.</b>