



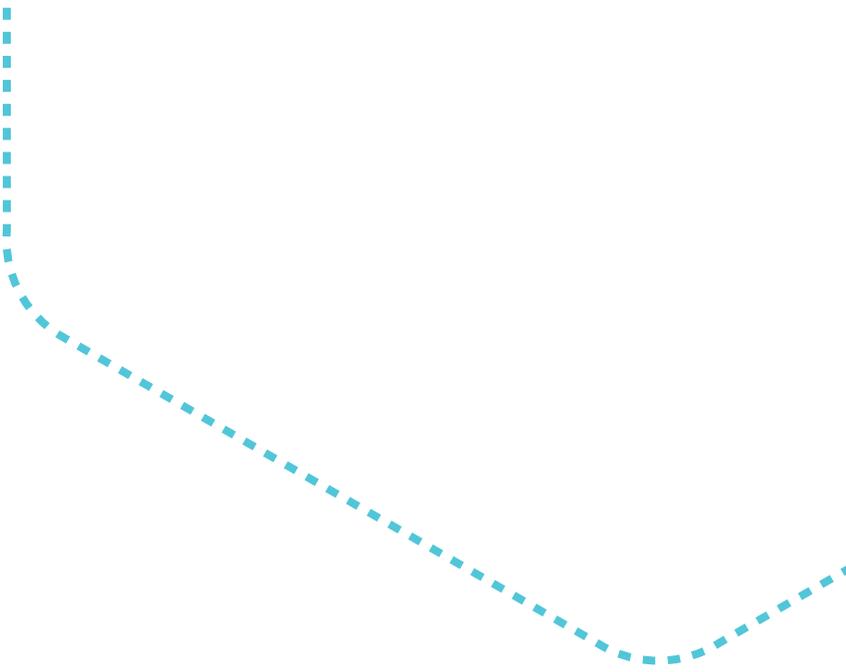
BANQUE des
TERRITOIRES



Éclairages

Logement social et territoires

n°22 - Juillet-Août 2020



Sommaire

Introduction : un panorama du logement social en Europe..... 4

Des modèles de financement différents, un besoin commun

Partie 1. Un besoin de logements abordables, en particulier pour les populations fragiles 6

Partie 2. Les pays européens répondent à ce besoin de manières différentes 10

2.1 Un poids du logement social très variable selon les pays

2.2 Des différences importantes entre pays concernant l'organisation du secteur

Partie 3. Les modes de financement du logement social en Europe 18

3.1 Un recul du soutien public au logement abordable dans la majorité des pays européens, en particulier des aides à la pierre

3.2 Les systèmes européens de financement du logement social reposent généralement sur un soutien public implicite et/ou explicite

Annexe..... 26

Bibliographie 28



**Un panorama
du logement social
en Europe**

Des modèles de financement différents, un besoin commun

Le besoin en logements abordables s'est accru en Europe depuis la crise financière de 2008, en raison notamment de l'appauvrissement d'une partie de la population.

La crise sanitaire actuelle devrait encore renforcer ce besoin en logements abordables. Une personne sur dix consacre plus de 40 % de ses revenus à son logement en Europe, avec des situations très contrastées entre pays européens. Ces derniers répondent au besoin de logements de manière différente.

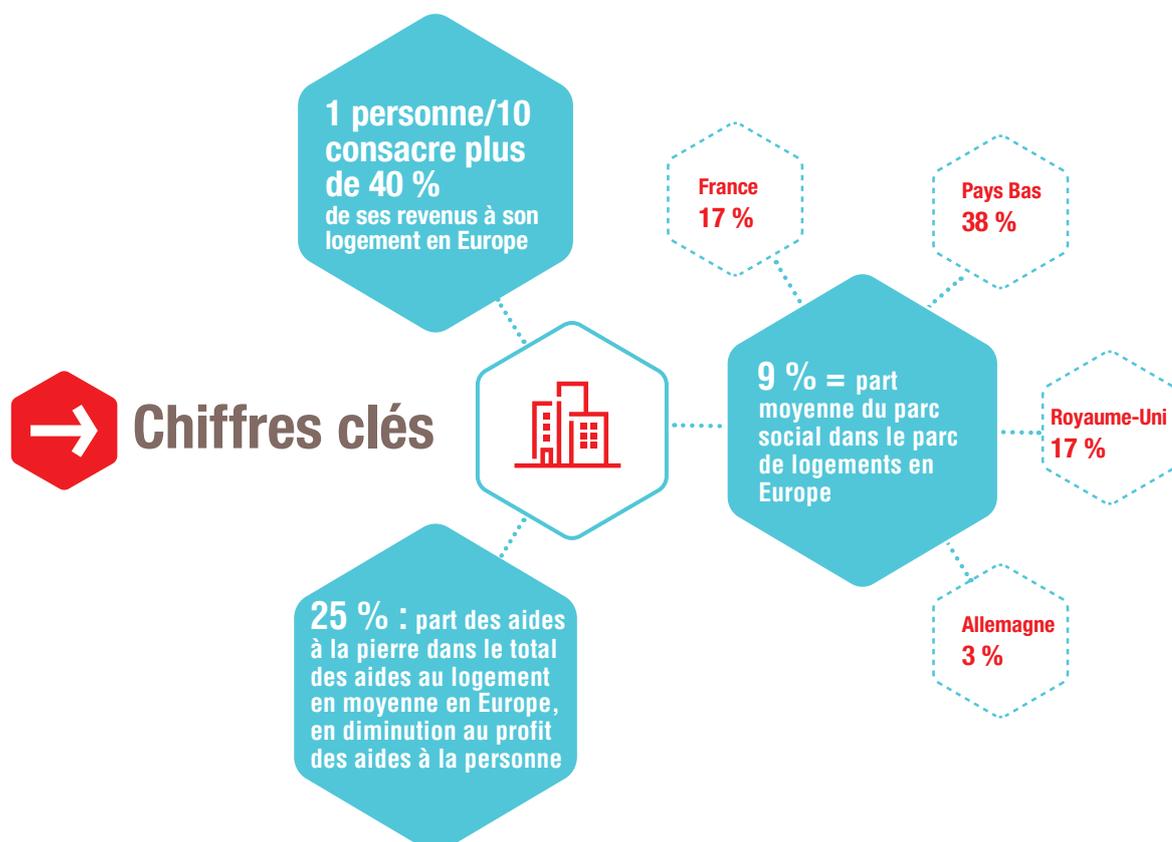
En particulier, le poids du logement social dans le parc immobilier varie grandement d'un pays à l'autre : il est par exemple bien plus important au Royaume-Uni et en France qu'en Italie, en Espagne ou en Allemagne.

A cette différence s'ajoutent celles liées au fonctionnement du secteur du logement social et aux priorités des politiques du logement.

Les modes de financement du secteur présentent également une grande variété entre pays européens, de l'emprunt public exclusif comme en Finlande, à un financement par fonds propres, subventions publiques et emprunts bancaires, comme au Royaume-Uni.

La robustesse des systèmes de financement du logement social repose généralement sur un soutien public implicite (garantie des emprunts) et/ou explicite des bailleurs sociaux (subventions directs et prêts publics).

La France est le seul pays européen à mobiliser massivement l'épargne réglementée au profit du financement du logement social.





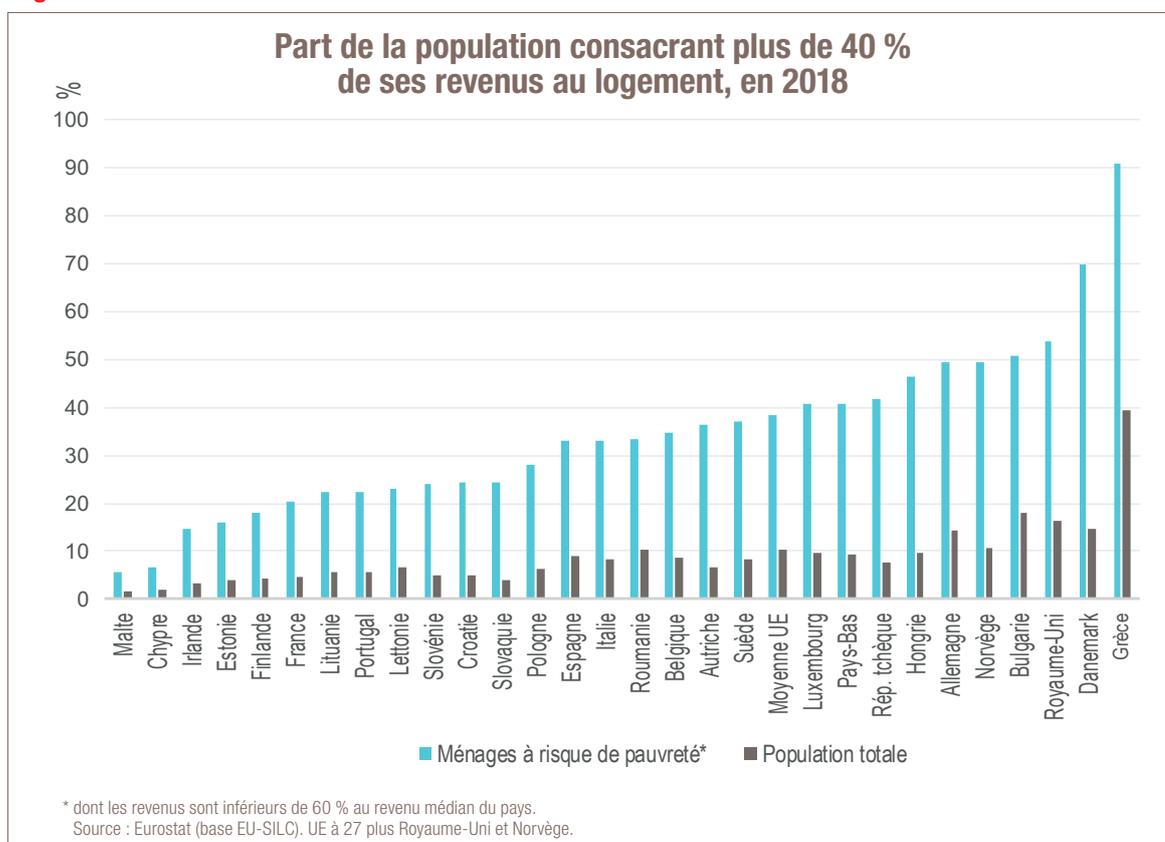
Partie 1
Un besoin de logements
abordables, en particulier
pour les populations
fragiles

Dans l'Union Européenne, une personne sur dix subit une situation d'effort excessif concernant ses dépenses liées au logement¹. La détérioration des conditions économiques depuis 2009 a engendré une forte fragilisation des populations vis-à-vis du logement dans les pays les plus exposés à la crise. En Grèce par exemple, la part de la population en situation d'effort excessif a bondi de 22 % de la population en 2009 à 40 % en 2018.

Aujourd'hui, les situations restent très contrastées entre les pays européens : si la part de la population totale en situation d'effort excessif s'élève à moins de 5 % en France et en Irlande, elle dépasse la barre des 10 % en Allemagne, en Bulgarie, au Danemark, en Grèce et au Royaume-Uni (cf. Figure 1). La part de la population en situation d'effort excessif dans ces pays suggère un besoin en logements abordables encore supérieur, par rapport aux autres pays européens.

Si l'on examine les coûts des logements en termes relatifs, au sein de chaque pays, la fragilité vis-à-vis du logement des ménages en risque de pauvreté² est très supérieure au reste de la population. Ainsi, la part de ces ménages en situation d'effort excessif est beaucoup plus importante que celle du reste de la population (cf. Figure 1) : elle atteint 39 % en moyenne dans l'Union Européenne en 2018, en hausse de près de 5 points depuis 2009, toujours avec des situations très contrastées entre les pays. Cette part dépasse ainsi 50 % en Bulgarie, au Danemark, en Grèce et au Royaume-Uni, tandis qu'elle est égale ou inférieure à 20 % en France, en Finlande, en Estonie, en Irlande et à Chypre.

Figure 1



¹ Coûts liés au logement (totaux y compris charges) supérieurs ou égaux à 40 % du revenu. Coût et revenu calculés après déduction des allocations logement. Le coût moyen du logement dans l'Union Européenne est de 21 % du revenu disponible (Source : Eurostat).

² Dont les revenus sont inférieurs de 60 % au revenu médian du pays.



Dans certains pays, on constate un **déficit de l'offre de nouveaux logements** par rapport à la demande induite par les changements démographiques.

En particulier, les pénuries de logements dans les zones urbaines attractives sont importantes en raison de la migration des campagnes vers les villes.

En Allemagne : une offre encore faible par rapport au besoin estimé

L'Allemagne connaît une pénurie croissante de logements dans les agglomérations et dans un nombre croissant d'autres villes, car, au cours de la dernière décennie, la construction de logements n'a pas suivi le développement de la population dans les régions métropolitaines et dans les villes universitaires. En 2018, environ 290 000 logements neufs ont été construits, ce qui représente une augmentation de 130 000 unités par rapport à 2010. Toutefois le nombre de nouvelles constructions est encore faible par rapport au besoin estimé de 360 000 nouveaux logements par an selon l'association fédérale de l'habitat allemand (GdW).

En Angleterre : une augmentation modérée de l'offre

Le marché souffre toujours d'une pénurie de logements, l'offre étant en retrait par rapport à la demande depuis des décennies. Afin de compenser le déficit à long terme et de suivre la croissance démographique, il serait nécessaire de construire entre environ 250 000 logements supplémentaires chaque année en Angleterre, contre 140 000 constructions effectives³. Cela entraîne d'importantes répercussions en termes de tension du marché du logement, en particulier pour les ménages à revenu faible ou moyen.

En Autriche : la demande de logements demeure très élevée dans les zones urbaines

En raison des fortes augmentations de population dues, principalement, à l'immigration, la demande de logements demeure très élevée dans les zones urbaines. Bien que les taux de production aient sensiblement augmenté avec construction en moyenne de 15 000 logements par an, il existe encore un écart entre la demande et l'offre dans le segment du logement social et abordable, selon la fédération autrichienne des associations de logement à but non lucratif (GBV) qui estime un besoin de 210 000 nouveaux logements supplémentaires pour la période 2019-2025⁴.

³ House of the Commons, Committee of Public Accounts (2017).

⁴ Disponible sur <https://www.gbv.at/Page/View/4403>.

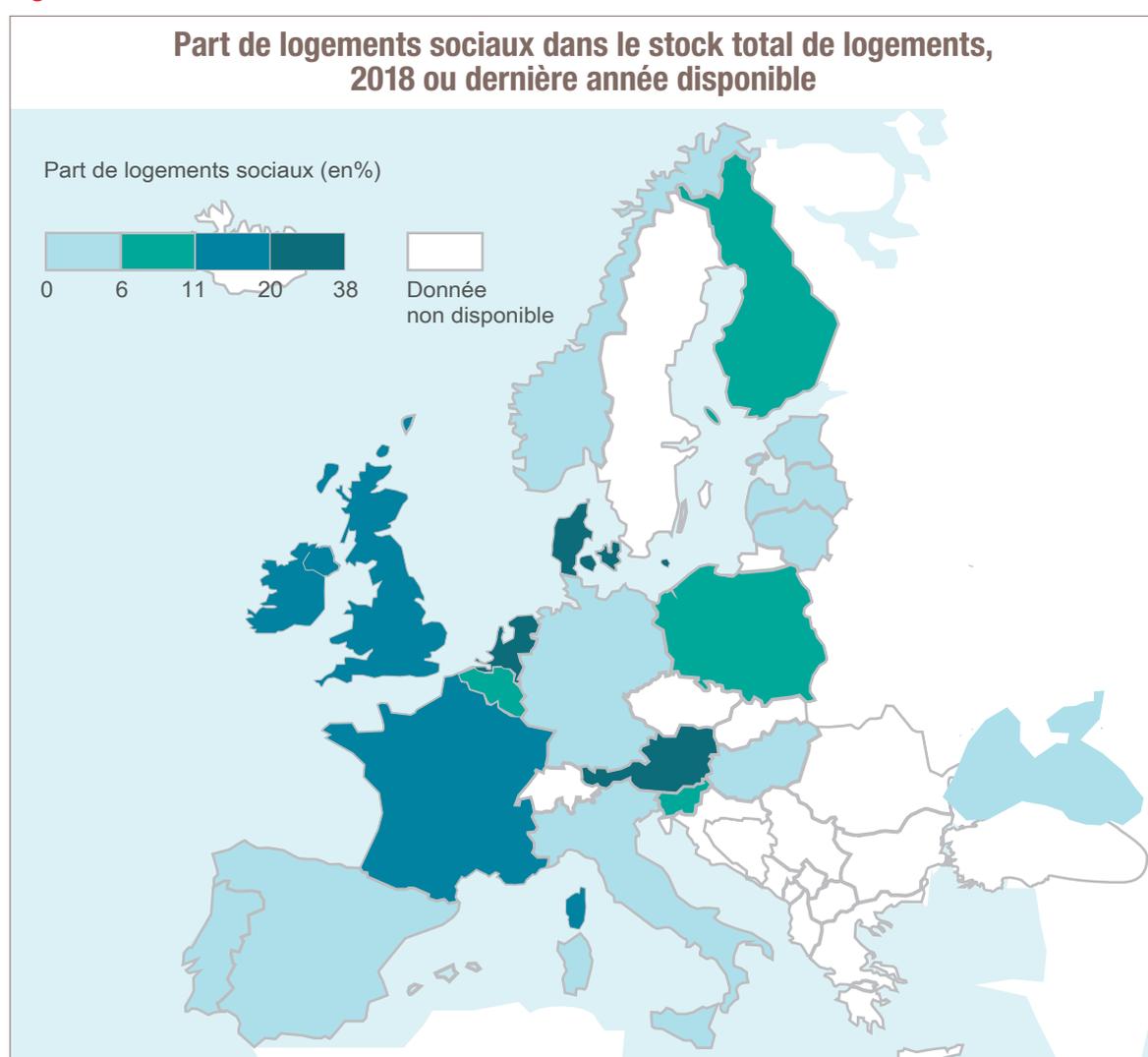


Partie 2
Les pays européens
répondent à ce besoin
de manières différentes

2.1 Un poids du logement social très variable selon les pays

L'importance du logement social dans le parc total de logements varie considérablement entre pays européens (cf. Figure 2). La part moyenne des logements sociaux dans le parc total de l'Europe⁵ est de 9 %, selon la définition large retenue par l'OCDE (cf. zoom ci-dessous). Dans certains pays, le logement social représente une grande partie du parc total (c'est le cas en Autriche, au Danemark ou aux Pays-Bas), alors qu'il ne joue qu'un rôle mineur dans d'autres (comme au Portugal, au Luxembourg et dans les pays baltes). La part du parc social se situe à 17 % en France (contre 3 % en Allemagne) et la France est le pays présentant le plus grand nombre de logements sociaux en Europe (avant le Royaume-Uni et les Pays-Bas).

Figure 2



Note : En raison d'une définition large du logement social retenue par l'OCDE (cf. zoom), ces chiffres diffèrent pour certains pays des sources nationales.
Source : OCDE, Questionnaire on Affordable and Social Housing, QuASH, 2019 (sauf 2016 pour Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Portugal et Slovénie) ; Housing Europe (2019) pour Belgique, France et Italie.
Calculs : Banque des Territoires.

⁵UE à 27 plus Royaume-Uni et Norvège, hors Chypre, Grèce, République tchèque, Suède (absence de données).

ZOOM

Définition du logement social dans les pays européens

Le logement social constitue, pour les gouvernements, un moyen de fournir un logement à faible coût à une partie de la population. Le logement social n'existe pas partout en tant que tel, et le soutien aux ménages modestes peut se résumer à l'aide aux ménages pour accéder au marché privé (par exemple en Italie et en Espagne). Bien que le logement social soit généralement assimilé à la location sociale, les logements abordables, qui sont proposés à la vente ou dans le cadre de programmes de copropriété, sont également souvent considérés comme des logements sociaux.

L'accession sociale à la propriété est soutenue en France par le prêt social location-acquisition (PSLA) ou encore via le bail réel solidaire (BRS) qui, en dissociant le foncier du bâti, permet aux ménages de devenir propriétaires à moindre coût. La présente étude ne traite pas de l'accession sociale à la propriété. En effet, compte tenu des difficultés rencontrées pour identifier statistiquement le stock de logements disponibles en accession sociale à la propriété, la taille du secteur est généralement évaluée d'après les données sur le parc de logements locatifs sociaux. Pour effectuer des comparaisons internationales, l'OCDE⁹ retient la définition harmonisée du logement social suivante : « logements soumis à la location pour un loyer inférieur au marché et attribués selon des règles spécifiques plutôt que par les seuls mécanismes de marché ».

Les pays peuvent retenir une approche universelle ou ciblée du logement social. Les politiques du logement des pays dans lesquels le modèle universel est dominant – Horloe (1995) utilise le terme de modèle de masse – sont en général directement déterminées par l'Etat avec l'objectif de fournir un logement décent à tous (voir tableau ci-dessous). Les logements sociaux sont fournis par des offices locaux ou des organisations privées à but non lucratif. Ce sont des pays où le secteur locatif, social comme privé, est assez développé.

Dans les pays où la conception ciblée domine, le logement social cherche plutôt à combler les carences de marché, soit pour les ménages les plus pauvres n'ayant pas d'accès au logement, soit pour améliorer la qualité des logements des ménages modestes y ayant accès. Depuis la fin des trente glorieuses, le modèle ciblé s'est généralisé dans la plupart des pays européens. Ce modèle peut lui-même être partagé entre un modèle généraliste et un modèle résiduel. Dans le premier, les ménages disposant d'un revenu inférieur à un plafond sont éligibles au logement social. Dans le second, les logements sociaux ne sont attribués que sur des critères de vulnérabilité ou de besoin des ménages. Le modèle universel tendrait à être davantage adopté dans des périodes de pénuries graves de logement, notamment propres aux périodes de reconstruction (Gimat, 2017).

⁹ OECD Affordable Housing Database – PH4-3 <http://oe.cd/ahd>.

Dans tous les pays, les pouvoirs publics interviennent d'une manière ou d'une autre pour aider les populations les plus fragiles à se loger. Il existe deux systèmes d'offre de logement social dans la littérature (voir zoom ci-contre) :

- **le modèle universel**⁶, où le système devrait assurer un logement décent à un prix abordable à l'ensemble de la population ;
- **le modèle ciblé**⁷, où le logement social est réservé à certains ménages.

Dans la majorité des pays, le logement social est ciblé sur certains ménages (par exemple, les ménages à faibles revenus, les jeunes, les personnes âgées, etc.). Quelques pays (comme le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas) suivent le modèle universel avec des logements sociaux accessibles à tous⁸. Toutefois, aucun pays n'est figé dans un modèle, les systèmes de logement social évoluent.

Tableau 1

Différentes conceptions du logement social

Part du logement social dans le stock total de logements	Approche universelle	Approche ciblée	
		Approche généraliste	Approche résiduelle
	Bénéficiaires : tous ménages	Bénéficiaires : ménages défavorisés, exclus et à faibles ressources.	Bénéficiaires : ménages défavorisés et exclus.
	Répondre à l'accès pour tous à un logement décent	Répondre aux difficultés d'accès au marché du logement	Répondre à l'exclusion du marché du logement
	Pas de plafond de revenu, attribution par liste d'attente	Plafond de revenu, attribution par les bailleurs sur la base de procédures	Plafond de revenu, attribution directe par l'autorité publique
0 - 5 %		Allemagne, Espagne, Italie, Luxembourg, Portugal	Espagne, Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Portugal,
6 - 10 %		Belgique, Pologne	Malte, Slovaquie
11 - 20 %	(Suède)	Finlande, France	Irlande, Royaume-Uni
> 20 %	Danemark, Pays-Bas	Autriche	

Source : Andrews et al. (2011) et Ghekière (2008). Source pour la part du logement social dans le stock total de logements : voir Figure 2.

NB: le modèle universel des Pays-Bas a été remis en cause par les réformes engagées en 2011, et tend aujourd'hui à être plus ciblée qu'auparavant. La Suède est un cas particulier (cf. ci-après).

Autriche : une demande élevée en zone urbaine

La France et l'Autriche, retenant une approche généraliste, ont chacun développé un secteur locatif social depuis plus d'un siècle pour pallier les difficultés d'accès au logement des populations les plus fragiles. En Autriche par exemple, le logement social représente une part conséquente du parc : 20 %, en hausse de 3 points depuis 2000. Contrairement à d'autres pays, le pays n'a pas connu de crise du logement depuis 2008, malgré une demande forte dans les zones urbaines et une augmentation importante des

⁶ Voir UNECE (2015)

⁷ Parfois appelé dualiste dans la littérature (e.g. Scanlon et al., 2015).

⁸ Toutefois, même dans ces pays, les collectivités locales réservent souvent un certain nombre de logements aux individus ayant des besoins spécifiques.

prix immobiliers (le ratio prix de l'immobilier sur revenu s'est accru de 29 % entre 2000 et 2016, contre 7 % en moyenne en zone euro). En effet, à l'instar de la France, des efforts de production de logements sociaux ont été notables depuis les années 2000.

Le Royaume-Uni : la part du logement locatif social à peu près la même qu'en France

Au Royaume-Uni, le secteur du logement social est ancien, mais il ne répond pas à tous les besoins. La part du logement locatif social, à 17 %, est à peu près la même qu'en France (voir Figure 2). En 2018, la construction de logements sociaux représentait 19 % du total des logements construits (199 000)¹⁰, contre 23 % en moyenne pour la période 2010-2015. La part des propriétaires occupants a chuté ces dernières années (aujourd'hui à 63 %, un niveau inférieur à la moyenne de l'UE, à 71 %), mais cela s'est réalisé au profit du marché locatif privé, dont la part a doublé pour atteindre 19,4 %, et non du logement locatif social. Toutefois, le gouvernement britannique a annoncé en septembre 2018 son intention d'allouer 2 Md£ supplémentaires pour la construction d'environ 25 000 logements sociaux supplémentaires au cours des dix prochaines années.

La Suède : une approche universelle

La Suède est un cas particulier. Il n'y existe pas de système de subventions aux constructeurs ou aux propriétaires, ni de logements réservés à des ménages à bas revenus, d'où un taux de logement social quasi nul. Toutefois, 20 % du parc total est possédé par des offices publics qui ont pour obligation de fournir un logement à tous, sans distinction d'âge, d'origine sociale ou de revenus. Les loyers et leurs augmentations sont négociés collectivement entre locataires et propriétaires. Il ne s'agit donc pas de logements sociaux selon la définition de l'OCDE (voir zoom) retenant notamment un critère de loyer inférieur au marché privé, mais la philosophie de ce parc public est celle de l'approche universelle.

L'Allemagne : logement locatif social traditionnellement peu développé

L'Allemagne est le seul pays d'Europe où la location est majoritaire. Environ 55 % des ménages sont locataires et 45 % propriétaires. Toutefois, le logement locatif social est traditionnellement peu développé : le parc social, tendanciellement en baisse depuis le début des années 2000 avec une perte d'un million de logements, représente 3 % de l'ensemble des logements (1,2 million). Des sociétés immobilières municipales sans but lucratif, des coopératives d'habitation et d'autres sociétés professionnelles privées sont membres de l'association fédérale de l'habitat (GdW) et, en bénéficiant de subventions de l'Etat fédéral, pratiquent des loyers en moyenne 17 % inférieurs à ceux du marché, même si leurs logements ne sont pas nécessairement sociaux (GdW représente 30 % des logements locatifs en Allemagne et 60 % des logements sociaux). Moins de 3 % des ménages (0,6 million) touchent des aides au logement (social ou privé). En octobre 2018, alors que le pays a connu une hausse des prix de l'immobilier de plus de 60 % depuis 2010 et que les prix ont par exemple doublé à Berlin en 10 ans sous l'effet d'une forte hausse de la demande et de conditions financières très favorables, le gouvernement a mis en place un plan visant à la construction de logements sociaux : jusqu'à fin 2021, l'Etat fédéral allemand débloquera au moins 5 Md€ pour la construction de logements sociaux. Conjointement avec les moyens alloués par les Länder et les communes, cela devrait permettre de construire plus de 100 000 logements sociaux neufs d'ici fin 2021¹¹.

¹⁰ DCLG, Tableau 241 : House building : permanent dwellings completed, by tenure, United Kingdom, historical calendar year series, disponible sur <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-house-building>

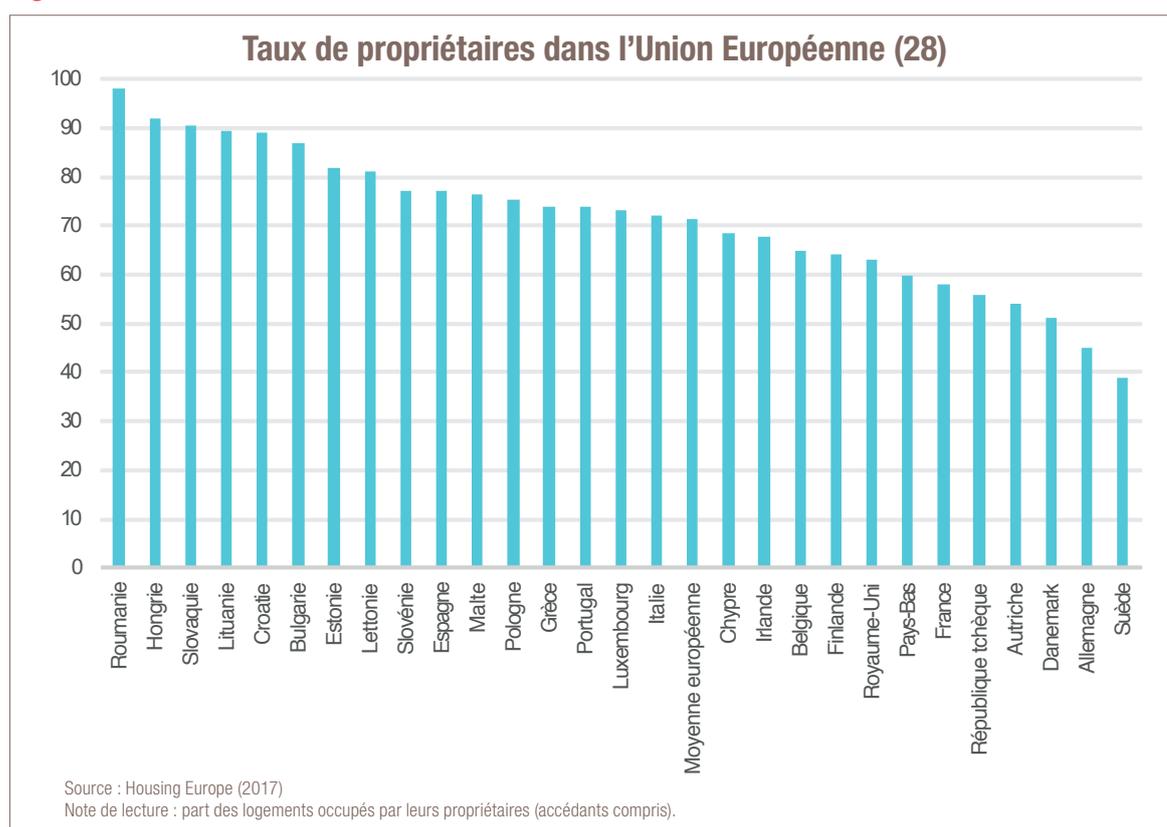
¹¹ BMI (2018).

Une faible part du logement social locatif dans les pays d'Europe centrale et orientale

La faible part du logement locatif social dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), à l'exception de la Pologne, s'explique par un taux élevé de propriétaires (cf. Figure 3), y compris pour les classes sociales populaires, en raison notamment de ventes massives des logements publics, souvent à leurs occupants, après la chute du bloc soviétique. Par exemple en Roumanie, le taux de logement social très bas (1,3 %) est à rapprocher du taux de propriétaires (98 % des ménages). Parmi les 10 pays d'Europe où le taux de propriétaire est le plus élevé, 9 sont des PECO. Réciproquement, parmi les 10 pays où le taux de logements sociaux dans le parc est le plus faible, 6 sont des PECO. L'enjeu dans ces pays réside plutôt dans la gestion du poids des charges locatives nettement plus élevées qu'ailleurs¹².

De la même manière, la plupart des pays méditerranéens privilégient traditionnellement les politiques qui encouragent l'accès à la propriété et comptent très peu de logements sociaux locatifs, voire pratiquement pas comme c'est le cas par exemple de la Grèce et de Chypre (EMF, 2018).

Figure 3



Globalement on constate que, suite à la crise financière de 2009, un reflux du modèle universel du logement social est apparu, avec une tendance au ciblage du parc social vers les ménages les plus vulnérables¹³. Parallèlement les politiques de renouvellement urbain menées depuis le début des années 2000 ont pour objectif de développer la « mixité sociale », que ce soit en France, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni.

¹² UNECE, 2015.

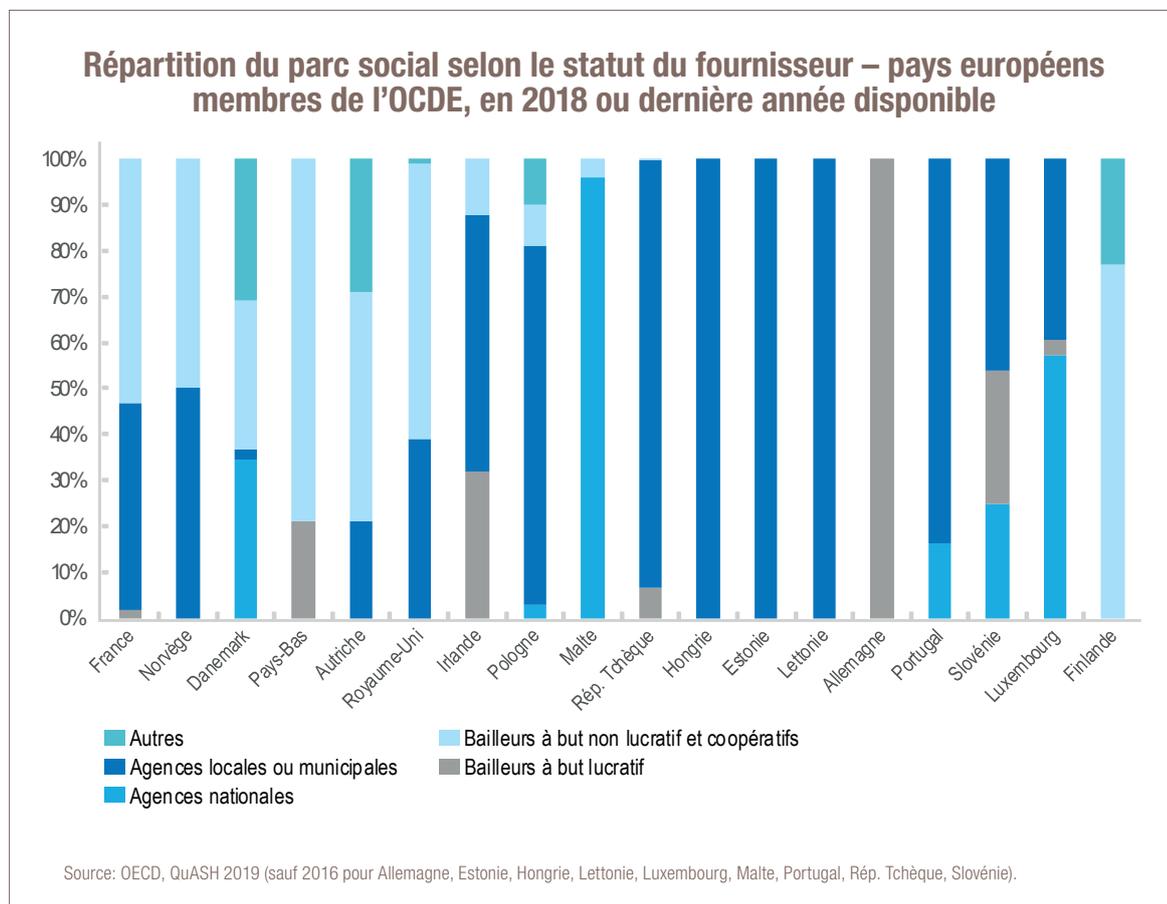
¹³ UNECE, 2015.

2.2 Des différences importantes entre pays concernant l'organisation du secteur

Outre les comparaisons en termes de stock de logements, le logement social présente une grande variabilité en Europe en termes d'organisation du secteur. Le graphique ci-dessous (Figure 4) montre que le système, composé de bailleurs sociaux à but non lucratif ou d'offices publics locaux, comme en France, est dominant en Europe. Il se retrouve dans de nombreux autres pays (Norvège, Royaume-Uni).

Dans certains cas, il cohabite avec d'autres statuts de bailleurs (Danemark, Pays-Bas), parfois dans des systèmes très différents de la France (au Luxembourg, dont le parc est partagé entre agences d'Etat, agences locales, et bailleurs privés à but lucratif). Dans certains pays, la structure est même entièrement à but lucratif (Allemagne).

Figure 4



Les pays européens diffèrent également concernant la détermination des loyers, l'éligibilité et la priorité des locataires, ainsi que la nature des aides publiques au secteur.

Les loyers du secteur social sont fixés par les bailleurs ou les pouvoirs publics, en prenant en compte trois types de critères¹⁴ :

1. en fonction des coûts de production du logement (en vue d'équilibrer l'opération de construction à long terme) : Autriche, Danemark, République Tchèque ;
2. en fonction des revenus des habitants : Irlande, Luxembourg ;
3. en fonction de « l'utilité du logement » (i.e. en fonction des caractéristiques propres au logement) : Pays-Bas, Espagne, Royaume-Uni.

En plus de ces trois critères, des plafonds de loyers peuvent être fixés par l'Etat, comme c'est le cas en France, en Espagne ou aux Pays-Bas. Ces définitions peuvent par ailleurs varier selon les régions en cas de gestion décentralisée (par exemple, en Allemagne).

Les écarts de loyers par rapport au marché privé sont très délicats à estimer. L'information est disponible seulement dans quelques pays : les loyers sociaux représenteraient environ 90 % de ceux du marché en Autriche, en Slovaquie ou en Finlande, contre 64 % en France (45 % en Île-de-France), 40 % au Luxembourg et à peine 15 % en Estonie¹⁵.

De plus, les méthodes et critères d'attribution des logements sociaux varient d'un pays à un autre. Dans la majorité des pays, la sélection se fait par plafond de revenus, défini en général par rapport au revenu moyen ou au salaire minimum. Le patrimoine est exclu du calcul (sauf pour la Finlande) mais la plupart des pays exigent que le demandeur ne soit pas déjà propriétaire d'un logement.

Plusieurs critères de priorité existent pour l'attribution des logements. Dans la grande majorité des pays (excepté en Finlande), le temps passé depuis l'inscription sur les listes d'attente est un critère de priorité. En outre, chacun dispose d'outils propres pour que les populations jugées prioritaires se voient attribuer un logement plus rapidement. Le niveau de revenu est déterminant dans la majorité des cas, mais certains pays ne retiennent pas ce critère (Autriche, Danemark, Hongrie par exemple). De même, la situation dans le logement au moment de l'inscription sur la liste est prise en compte la plupart du temps. Le fait d'être sans abri constitue par exemple un critère explicite de priorité dans certains pays (France, Danemark, Irlande) mais pas dans tous (Autriche).

¹⁴ Voir OCDE (2019), « Key characteristics of social rental housing » (PH 4.3).

¹⁵ OECD Affordable Housing Database.



Partie 3
Les modes de financement
du logement social
en Europe

En Europe, les modèles de financement du logement social sont multiples. La diversité se reflète dans le type d'établissement prêteur, l'ampleur du recours à l'emprunt des organismes de logement social (OLS), et le degré d'implication gouvernementale (sous forme de subventions publiques ou d'une garantie des prêts accordés).

3.1 Un recul du soutien public au logement abordable dans la majorité des pays européens, en particulier des aides à la pierre

La taille et la nature des dépenses publiques consacrées au « logement et aux équipements collectifs » diffèrent d'un pays européen à l'autre. Les montants cumulés des aides à la pierre et aides à la personne¹⁶ s'échelonnent ainsi en 2018 de 0,2 point de PIB pour le Danemark à 1,5 point à Chypre et 1,1 point (dont 0,9 point à destination du logement social) pour la France qui se situe en 3^e position pour l'effort public¹⁷.

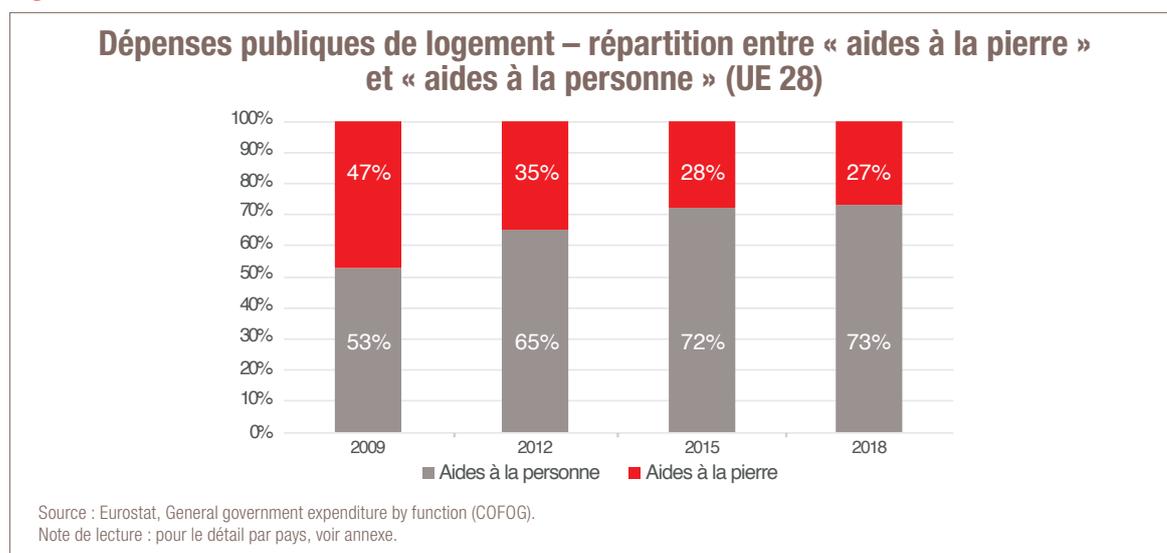
Une diminution générale des dépenses publiques consacrées au logement

Les dépenses publiques consacrées au logement par rapport au PIB ont diminué dans la plupart des pays européens par rapport aux niveaux antérieurs à la crise financière de 2009 : elles ont baissé dans 20 pays. Elles sont restées stables dans 4 pays et ont légèrement augmenté dans 4 autres (Eurostat). En moyenne, ces dépenses s'établissent en moyenne à 0,6 point de PIB en 2018 en Europe contre 0,9 % en 2009 et 0,8 % en 2000.

Des aides à la pierre en forte diminution

Ces dépenses publiques ont par ailleurs évolué dans leur structure : on a notamment assisté à un transfert des aides à la pierre vers les aides à la personne. Les aides à la construction de logements dans l'UE sont ainsi passées de 48 Md€ en 2009 à 28 Md€ en 2018 (-42 % en euros courants), quand, dans le même temps, les aides à la personne se sont accrues d'environ 40 %¹⁸. La Figure 5 montre ainsi qu'en 2009, le poids des deux types d'aides était à peu près égal en moyenne dans l'UE, alors que 6 ans plus tard, le rapport est de 1 à 3.

Figure 5



¹⁶ Les aides à la personne sont définies ici comme l'ensemble des aides publiques destinées aux propriétaires accédants, ou aux locataires de manière directe ou via leur bailleur, pour les aider à payer les dépenses liées à leur logement. Tandis que les aides à la pierre comprennent l'ensemble des aides publiques destinées à promouvoir la construction de nouveaux logements.

¹⁷ Eurostat (gov_10a_exp, 2020).

¹⁸ Koessler (2017), fig 4.

Les aides à la pierre sont ainsi particulièrement touchées, passant de 0,35 point de PIB en 2009 à 0,16 point de PIB en 2018, en moyenne en Europe¹⁹, là-aussi avec d'importants écarts entre pays (par exemple moins de 0,1 point de PIB pour l'Allemagne en 2018 contre 0,5 point pour la Norvège). Un cas notable est constitué par l'Irlande, dont les aides atteignaient 1,4 point de PIB avant la crise en 2007 contre 0,1 point en 2018. Selon la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (CEB), cette évolution s'observe tant au niveau des collectivités territoriales que des dépenses des Etats : les aides à la pierre ont décliné pour les deux niveaux d'administration²⁰.

3.2 Les systèmes européens de financement du logement social reposent généralement sur un soutien public implicite et/ou explicite

En France, le financement des opérations de construction et de rénovation du logement social repose principalement sur le recours à l'emprunt et pour une part minoritaire sur la mobilisation des fonds propres des bailleurs sociaux et sur les subventions publiques. La grande majorité des emprunts contractés par les bailleurs est souscrite auprès de la Banque des Territoires, au sein de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). La Caisse des Dépôts centralise une partie de l'épargne réglementée des Français (livret A, livret de développement durable et solidaire, livret d'épargne populaire) et emploie cette ressource principalement afin de financer les bailleurs sociaux à long terme (jusque 80 ans) à des conditions avantageuses. Pour garantir l'épargne réglementée des Français, la Banque des Territoires n'octroie des financements aux bailleurs que sur la base d'une garantie provenant d'une ou de plusieurs collectivité(s) territoriale(s)²¹. La mobilisation des collectivités locales en tant que garant de premier ordre des prêts des bailleurs sociaux est une particularité du modèle français.

Le modèle de financement français : de l'épargne réglementée en faveur du logement social

La structure de financement du logement social français est ainsi très différente de celle de nos partenaires européens. La différence principale n'est pas le fait que les prêts soient garantis par l'État, ce qui est également le cas en Finlande²² (à 100 %), en Autriche (à 35 %) et aussi en Allemagne (à 25 %), mais la mobilisation de l'épargne réglementée en faveur du logement social et le caractère centralisé du système.

¹⁹ Eurostat, General government expenditure by function (COFOG).

²⁰ CEB (2017, fig 35 et 39).

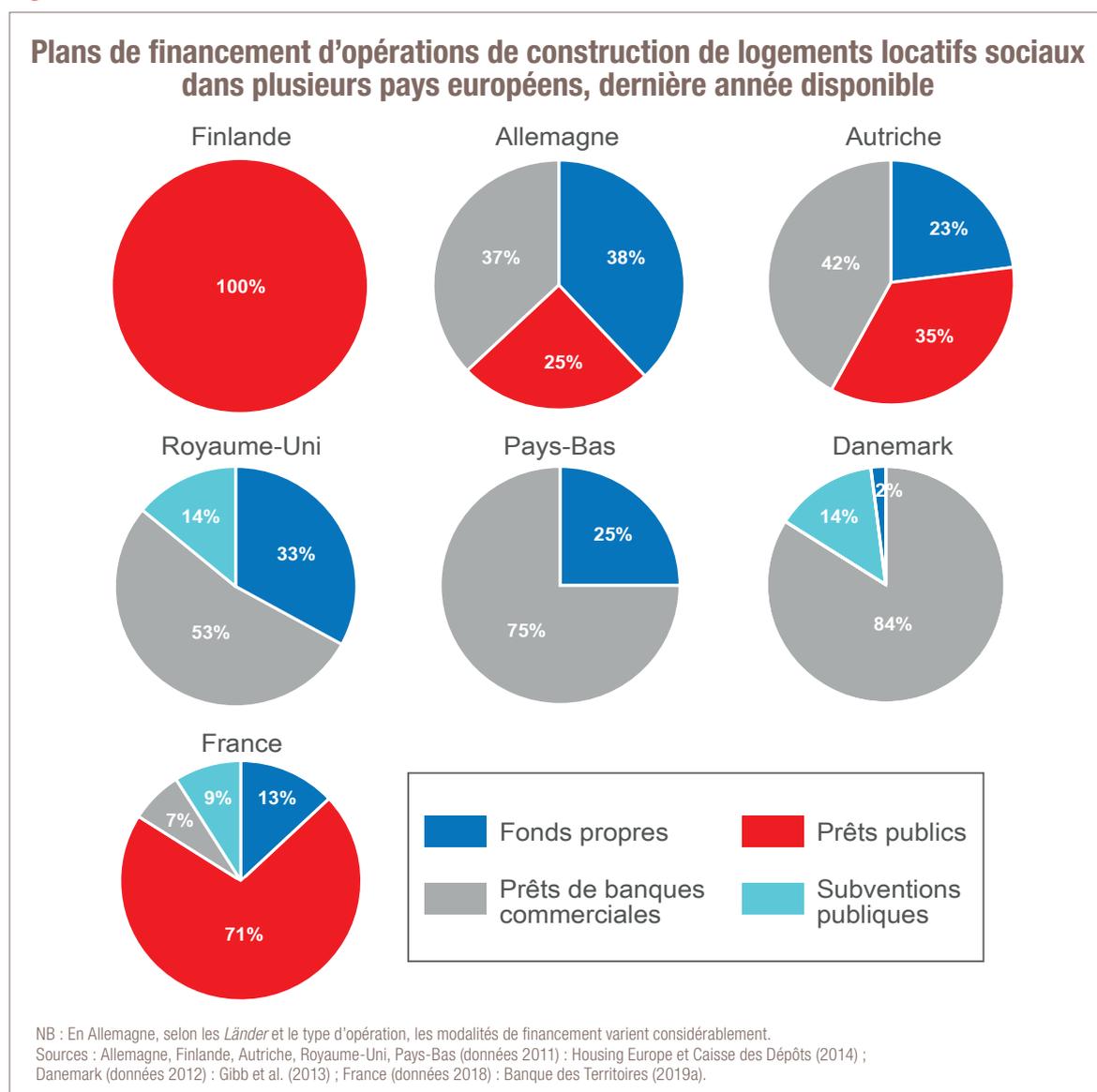
²¹ En cas de refus de celles-ci, la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) peut intervenir de manière subsidiaire pour garantir les prêts.

²² Voir «Grand Angle» ci-après.

La collecte des fonds et la distribution des prêts sont décentralisées dans les autres pays. Ainsi, le modèle français fondé sur la ressource de l'épargne réglementée est souvent cité en exemple comme modèle de financement pérenne²³, jouant un rôle contracyclique en période de crise²⁴.

Depuis la crise financière de 2009, on observe une tendance à la réduction des subventions publiques à la construction de logements sociaux²⁵. Ainsi, les subventions publiques ne sont présentes que pour trois des pays étudiés dans la Figure 6 : la France, le Royaume-Uni et le Danemark.

Figure 6



²³ Feantsa (2017, p8).

²⁴ Banque des Territoires (2019b).

²⁵ Housing Europe (2017), CEB (2017), UNECE (2015).

La part des fonds propres des bailleurs sociaux dans les plans de financement est également très variable : elle va de 0 % pour la Finlande à 33 % au Royaume-Uni (et même 40 % pour certaines opérations en Allemagne²⁶). Aux Pays-Bas, elle constitue environ un quart des plans de financement. La France se situe plutôt dans une fourchette basse, avec 13 % du total²⁷.

Réduction des subventions publiques : les bailleurs sociaux à la recherche de sources de financement alternatives

Selon l'UNECE (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe²⁸), les opérations de construction de logements sociaux dans les pays européens reposent de plus en plus sur les fonds propres, dont une partie provenant de la vente de patrimoine, mais aussi du développement d'un parc rentable d'immobilier commercial ou de bureaux. La réduction des subventions publiques s'accompagne d'une montée en puissance d'autres mécanismes de financement des bailleurs, comme les prêts de banques commerciales. A l'inverse, les volumes de prêts à taux d'intérêt bonifiés sont plutôt en baisse en Europe, à l'exception de la France.

Face à la réduction des subventions publiques en matière de logement social, les bailleurs sociaux ont cherché des sources de financement alternatives. Des innovations ont été développées pour améliorer encore le financement du logement social²⁹. En France, on peut citer l'exemple des prêts de haut de bilan de la Banque des Territoires ou l'émission de titres participatifs par les bailleurs sociaux. D'autres pays ont mis en place des mécanismes innovants de soutien aux bailleurs sociaux (obligations convertibles pour la construction ; réduction du prix du foncier ; système élaboré de garanties publiques et privées etc.). De telles innovations ont été d'autant plus facilement créées que le secteur était « mature » (i.e. présent depuis de nombreuses années et jouissant d'un parc important)³⁰. C'est le cas en particulier de la France, mais aussi des Pays-Bas, du Royaume-Uni, du Danemark, de la Finlande.

Le benchmark européen (voir «Grand Angle» ci-après) confirme que les systèmes de financement du logement social reposent généralement sur un soutien public implicite (garantie publique des emprunts) ou explicite des bailleurs sociaux (subventions directs, prêts publics, etc.). Les prêts publics ou privés sont assortis de garanties publiques, notamment en France (garantie des prêts publics par les collectivités ou la CGLLS), en Finlande (garantie par un organisme public national l'ARA), aux Pays-Bas (garantie par un organisme privé, le WSW, lui-même garanti par l'Etat et les collectivités), dans certains Länder allemands³¹, mais aussi en Estonie, en Lettonie ou en Roumanie.

²⁶ Voir Housing Europe (2013) et Caisse des Dépôts (2014) « Le financement du logement social : comparaison entre six pays européens ».

²⁷ Cette part est en hausse depuis une dizaine d'années : elle est passée d'à peine 6 % en 2004 à 12 % en 2015 puis 13 % en 2018 (Banque des Territoires, 2019a).

²⁸ Organe européen de l'ONU, comptant 47 membres. Voir UNECE (2015, p66).

²⁹ Voir Gibb et al. (2013).

³⁰ CEB (2017) ; UNECE (2015).

³¹ Housing Europe/Cecodhas (2013).

Enfin, la politique de cohésion de l'Union européenne en faveur du logement constitue une source de financement supplémentaire pour les bailleurs. Sa contribution financière s'est élevée à 2 Md€ au total sur la période 2007-2013, au travers des fonds structurels et d'investissement européens (ESIF³², composés à 88 % de subventions de 12 % d'autres types de financements comme les prêts), du FEDER³³ et des Fonds de cohésion. On peut ajouter à cela la contribution de la BEI, avec environ 6 Md€ de prêts accordés au logement social entre 2011 et 2015. Les pays européens peuvent ainsi mobiliser différents instruments financiers sous forme de prêts, de garanties ou d'investissement en fonds propres, en les combinant (Fonds social européen –FSE– et fonds européen de développement régional –FEDER– par exemple). Le *Plan d'investissement pour l'Europe* (« Plan Juncker » auquel succède le programme *InvestEU* depuis 2020), qui permet de faciliter et de centraliser les financements européens, est également ouvert aux projets de construction ou de réhabilitation de logements sociaux.

³² Cf. Housing Europe (2017).

³³ Fonds Européens de Développement Régional.

GRAND ANGLE

Les modes de financement et de garantie du logement social dans quatre pays européens



Aux Pays-Bas, le financement de la construction de logements sociaux repose exclusivement sur le concours de prêts de banques commerciales et les fonds propres des bailleurs. Le système de financement néerlandais est à l'opérateur et non à l'opération et fonctionne avec des droits de tirage sur la base d'une enveloppe de financement accordée par une des trois seules banques privées spécialisées qui financent le logement social. Pour se refinancer, ces banques privées spécialisées peuvent émettre des « social bonds » (obligations fléchées pour financer les organismes du logement social).

Un système de garantie des emprunts très solide avec trois niveaux de garanties permet aux bailleurs néerlandais (*Woningcorporaties*) d'obtenir des conditions de financement avantageuses³⁴ :

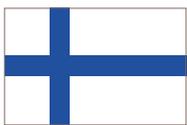
- 1^{er} niveau de garantie (publique) : le CFV, le fonds central pour le logement social. Il s'agit d'un organisme public qui assure un rôle de supervision du secteur et d'assistance financière en cas de difficultés d'un bailleur. Ce fonds, qui est financé via des cotisations levées auprès de tous les bailleurs sociaux, est l'équivalent de la CGLLS en France. Le soutien prend la forme de prêts à taux zéro ou de subventions.
- 2^{ème} niveau de garantie (privé) : le WSW, le fonds de garantie pour l'habitat social. Il s'agit d'un organisme privé garantissant les prêts bancaires, créé et alimenté par les bailleurs. Ce fonds intervient dans l'hypothèse où le soutien du CFV n'aurait pas été suffisant. Aucun défaut de paiement n'a été enregistré depuis sa création.
- 3^{ème} niveau de garantie : l'Etat néerlandais et les collectivités interviennent en dernier recours pour faire face aux difficultés de paiement des bailleurs. Cette situation ne s'est jamais matérialisée ; la garantie de l'Etat et des collectivités contribue à la qualité de la signature du WSW (noté AAA) et qui permet ainsi aux bailleurs de se financer à moindre coût.

³⁴ Gibb et al. (2013).



Au Royaume-Uni, la construction de logements sociaux est financée majoritairement par des prêts de banques commerciales (53 %), des fonds propres (33 %) et des subventions publiques (14 %). Les banques commerciales accordent des financements, avec des systèmes de garantie hypothécaire principalement. Les bailleurs britanniques (« *Housing Associations* ») se tournent également directement vers les marchés obligataires depuis des années 1990. L'accès direct au marché n'est pas possible pour les plus petits bailleurs, qui peuvent toutefois s'unir pour réaliser des émissions syndiquées, via notamment, une association à but non lucratif (« *The Housing Finance Corporation* »), qui émet des emprunts obligataires avec des garanties structurées autour de plusieurs actifs immobiliers.

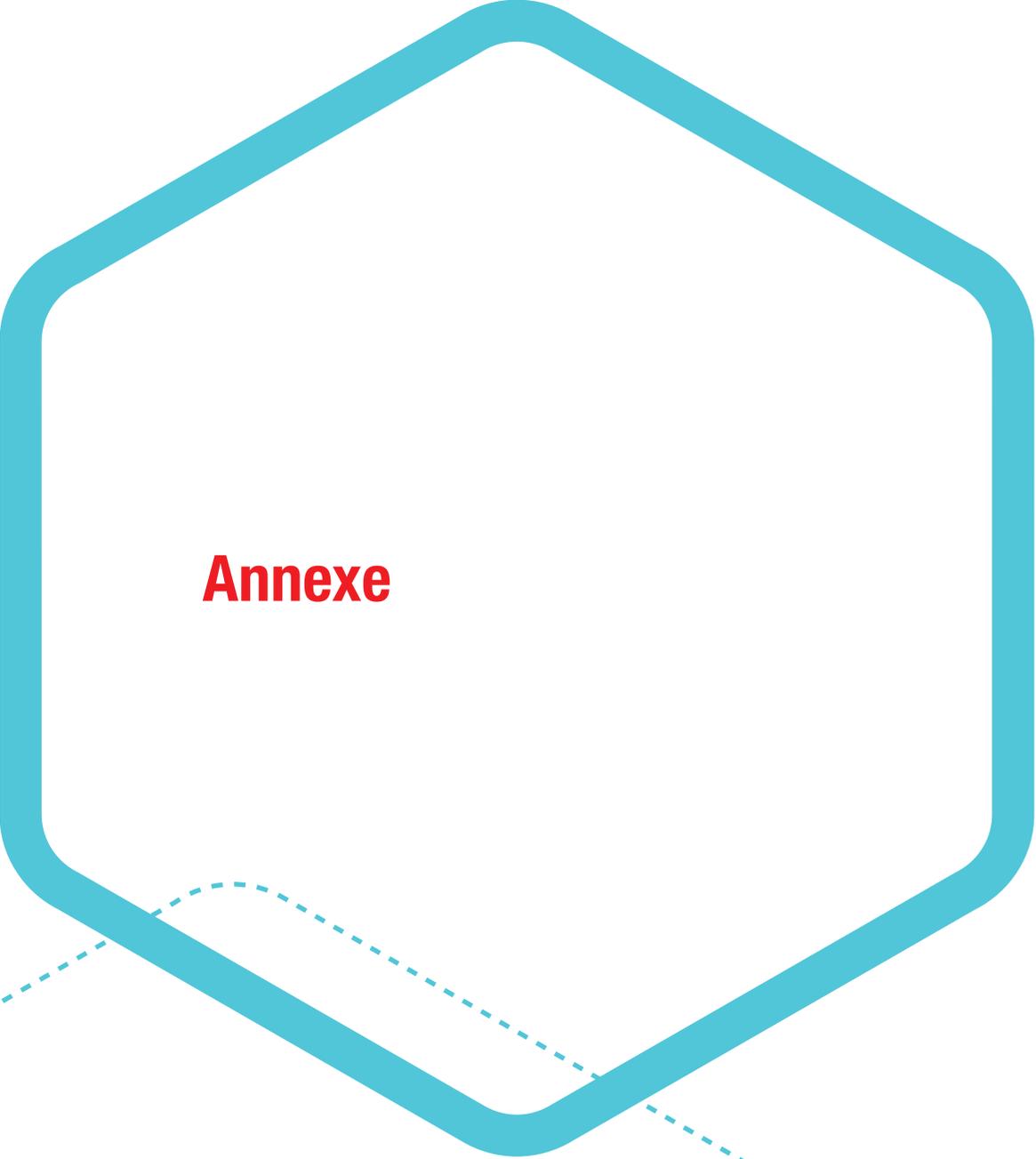
La régulation du secteur est assurée par la « *Home and Communities Agency* ». Le régulateur n'est pas garant des emprunts contractés par les bailleurs mais apporte un soutien aux organismes en difficulté, via des subventions directes aux organismes en situation de risque de défaut de paiement. De plus, le gouvernement britannique accorde des enveloppes de montants de garanties pour les bailleurs sociaux dans le cadre de programmes ponctuels. En 2019, le gouvernement britannique a ainsi lancé un nouveau programme de garanties (« *Affordable Homes Guarantee Scheme* ») de 3 Md £ visant à permettre la production de 30 000 logements.



En Finlande, le modèle repose entièrement sur un système de prêts bonifiés ou subventionnés par l'organisme public national l'ARA (centre finlandais du développement et de financement du logement social). L'ARA est une agence nationale créée par l'Etat finlandais. L'ARA bonifie les prêts octroyés par le secteur privé (en négociant des conditions de prêts avantageuse pour les bailleurs). L'ARA est financé via le budget du gouvernement. Le dernier maillon de la « chaîne de garantie » est donc l'Etat.

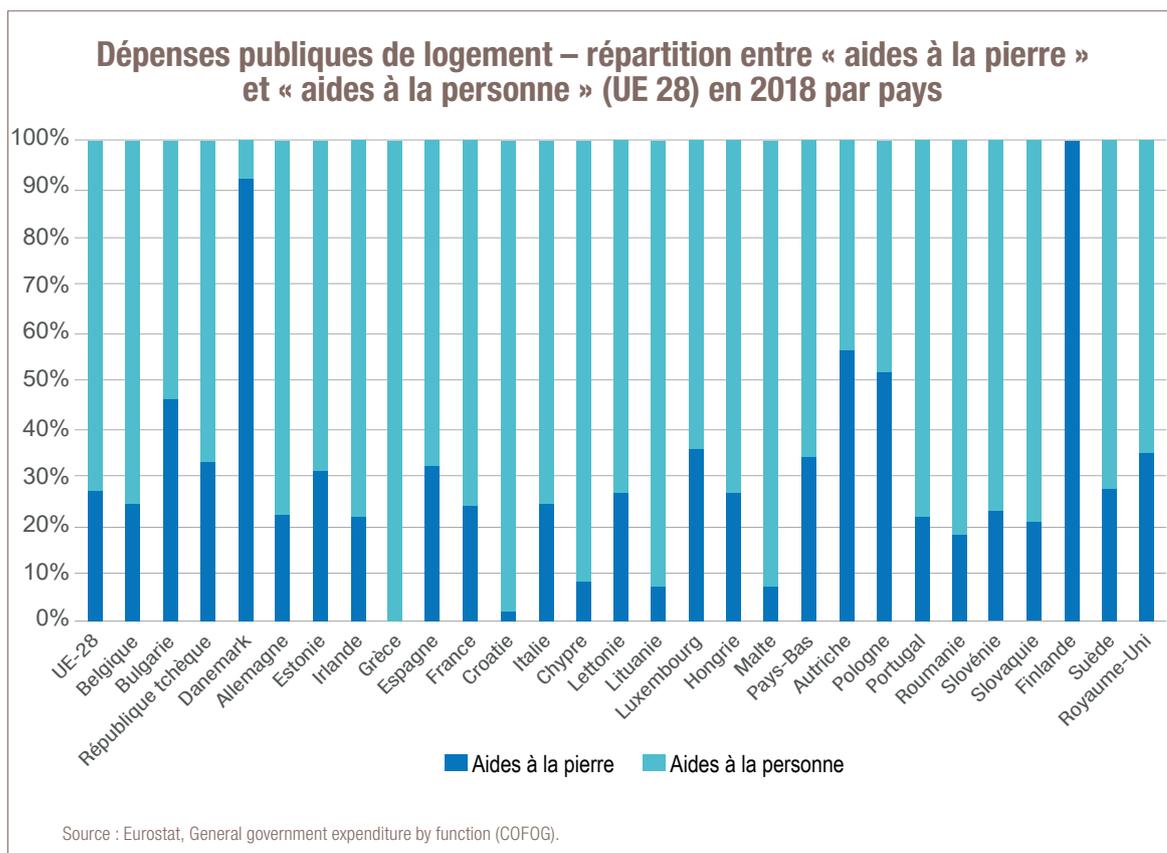


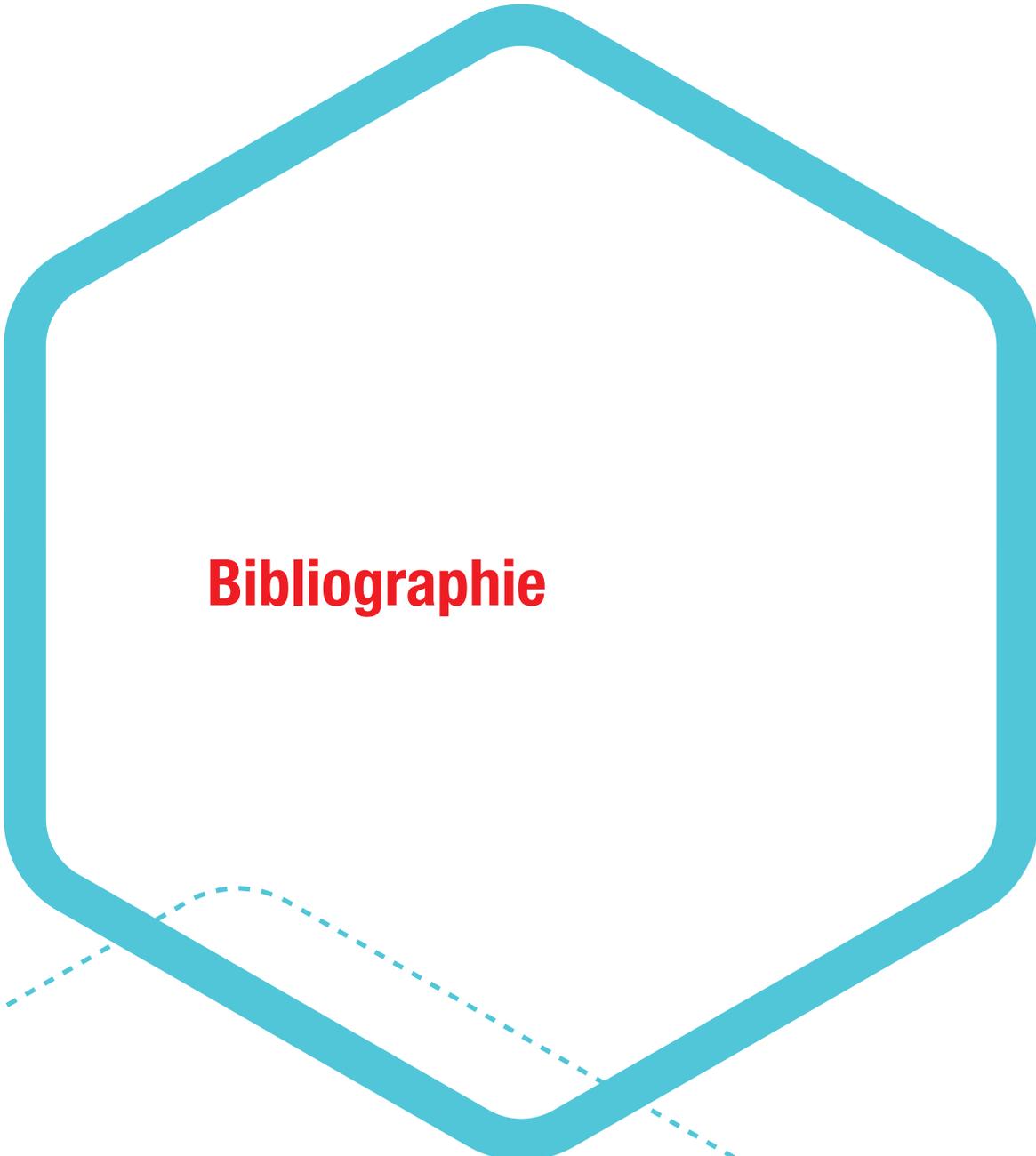
En Autriche, le modèle de financement combine d'une part des prêts publics à long terme à des conditions avantageuses accordés par les régions (« *Länder* ») et d'autre part des prêts commerciaux. Les bailleurs sociaux financent une grande partie de leurs activités via les caisses d'épargne (« *Bausparkassen* »), qui fournissent des prêts hypothécaires financés grâce à l'épargne. De plus, un impôt collecté auprès des entreprises et des particuliers est redistribué aux régions. Les régions choisissent la forme et le degré de soutien au logement sous forme de subventions et ou de prêts publics. Et enfin, il existe des banques spécialisées dans le logement (« *Wohnbaubanken* ») qui accordent des prêts commerciaux aux bailleurs et se refinancent sur les marchés par l'émission d'obligations avec exonérations fiscales pour la construction de logements.



Annexe

Figure 7





Bibliographie

Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing.

Banque de Développement du Conseil de l'Europe, CEB, 2017, « Housing inequality in Europe ».

BMI, Bundesministerium des Inneren, fuer Bau und Heimat, 2018. « Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 »

Caisse des Dépôts, 2014, « Le financement du logement social : comparaison entre six pays européens », G. Bousquet et O. Diaz, *Conjoncture* n°43.

Banque des Territoires, 2019a, « Perspectives, l'étude sur le logement social », Nadia Bensaci, Marion Casin et Guillaume Gilquin.

Banque des Territoires, 2019b, « Les vertus du financement grâce à l'épargne réglementée pour le logement social », Guillaume Gilquin.

European Mortgage Federation (EMF), 2018, Hypostat 2018.

FEANTSA, 2017, « Innovative housing solutions ».

GdW, 2019, GdW kompakt - GdW Jahresstatistik 2018. Ausgewählte Ergebnisse.

Gibb K., D. MacLennan et M. Stephens, 2013, "Innovative financing of affordable housing", *Joseph Rowntree foundation report*.

Gimat M., 2017, Produire le logement social – Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des hlm (2004 – 2014), Thèse de doctorat de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, sous la dir. de Sylvie Fol.

Ghekhière, Laurent, 2008, « Le développement du logement social dans l'Union Européenne », *recherches et prévisions* n°94, Politiques du logement : questions sociales, CAF.

House of the Commons Committee of Public Accounts (2017). Housing State of the Nation, Sixty-third Report.

Housing Europe, 2017. « L'Etat du logement dans l'Union 2017 ».

Housing Europe, 2019. « The State of Housing in the EU 2019 ».

Housing Europe/Cecodhas, 2013, « Étude sur le financement du logement social dans 6 pays d'Europe ».

Koessl G., 2017, « Public expenditure on housing: the shift from capital spend to housing allowances. A European trend? », *National Housing federation research briefing*, octobre.

OCDE, « Affordable Housing Database », 2016.

Scanlon, K., M. Fernández Arrigoitia and C. Whitehead, 2015, « Social housing in Europe », *European Policy Analysis* (17). pp. 1-12.

UNECE (Commission économique pour l'Europe des Nations Unies), 2015, Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges.

Achévé de rédiger en avril 2020

Avertissement : cette publication a été réalisée à titre indépendant par le service des études de la direction des prêts de la Banque des Territoires. La Caisse des Dépôts n'est en aucun cas responsable de la teneur des informations et opinions figurant dans ce document.

Caisse des Dépôts – Banque des Territoires

72, avenue Pierre Mendès-France - 75914 Paris Cedex 13

Directeur de la publication : Marianne Laurent, directrice des prêts de la Banque des Territoires

Responsable de la rédaction : Guillaume Gilquin, responsable du service des études

Auteurs : Yannick Kirchhof, chargé d'études, et Julien Garnier, chargé d'études



banquedesterritoires.fr

  | @BanqueDesTerr