

France
Allemagne
Angleterre
Le logement social en question

Cette étude, commandée par la Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat, a été réalisée par le cabinet 1630 Conseil sous la direction de Monsieur Jacques Attali.

L'étude a été supervisée par Madame Valérie Fournier, Présidente de la Fédération des ESH, et Monsieur Didier Poussou, Directeur Général de la Fédération des ESH.

Dans le cadre de cette étude, les personnalités suivantes ont été auditionnées :

Bruno Arbouet, Daniel Biard, Bernard Coloos, Serge Contat, Amanda Davies, Dominique Duband, Jacques Ferrand, Anne-Sophie Grave, Laurent Guesquiere, Marianne Laurent, Vanina Mercury, Ozgur Oner, Koumaran Pajaniradja, Cécile Queille, Jacques Wolfrom.

Qu'elles trouvent ici l'expression de notre gratitude pour le temps qu'elles auront bien voulu nous consacrer.

Les rédacteurs

Charles-Henri Arnould, Paul-Henri Bullo, Bertrand Moineau, Christine Silbermann.

1630 Conseil

Photographie de couverture : Zaha Hadid, *CityLife Milano Residential complex*, 2014.



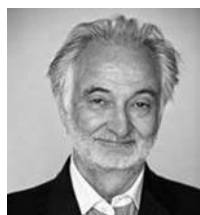
Les Entreprises Sociales pour l'Habitat sont engagées en faveur du logement de tous, tant par leur métier de constructeur, que par celui de gestionnaire ou d'acteur de la cohésion sociale. Ces trois métiers fondent le modèle HLM français et aident à « faire Cité » au cœur de la République.

Cependant, comme l'écrivait Michel Serres : « qui ne bouge pas, n'apprend rien ». C'est ainsi que les ESH sont à l'écoute des évolutions du monde et de la société française en particulier. Le pragmatisme de nos entreprises est sans cesse mobilisé pour répondre aux nouveaux enjeux sociétaux comme aux nouvelles contraintes économiques. Face aux nécessités de ces dernières, les ESH défendront toujours l'importance d'une action de proximité au plus près des collectivités, en particulier en matière d'innovation sociale et de services à la personne, dont les présentes comparaisons européennes nous montrent qu'elles sont singulièrement attendues.

C'est avec ces convictions que la Fédération des ESH va entreprendre dans les mois à venir une profonde réflexion sur ses valeurs, ses missions et son ADN, afin que nos entreprises abordent le XXI^e siècle avec des assises sincèrement et durablement régénérées.

Valérie Fournier

Présidente de la fédération des ESH



Le logement social français repose majoritairement sur une législation de plus de quarante ans, elle-même issue d'un rapport de 1974. Ce modèle a permis à la France de se doter d'outils originaux et d'un parc de logements sociaux envié à l'étranger. Pourtant, le nombre de ces logements est très largement insuffisant et le sera plus encore demain. La démographie, la hausse des prix de l'immobilier et la précarisation de populations déjà défavorisées vont considérablement accroître cette pénurie de logements partout en Europe.

Les décisions gouvernementales et législatives, en France comme au sein de l'Union Européenne, pour judicieuses qu'elles soient, parfois ne suffiront pas à résoudre cette crise. Confrontés à la diminution de leurs ressources, les Etats européens ne peuvent que moduler ou adapter des réglementations par des évolutions marginales qui ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Les professionnels doivent prendre leur avenir en main et proposer une révision ambitieuse de leur secteur.

En cela, le monde HLM français doit collégalement se réunir pour, d'une part, redéfinir les fondements de leur mission d'intérêt général et, d'autre part, faire preuve d'imagination et d'audace pour élaborer un nouveau modèle du logement apte à répondre aux enjeux des cinquante prochaines années.

Cette réflexion doit repartir de la géographie économique française (disparités territoriales, axes structurants, déserts ruraux, façades maritimes et métropoles), réinventer le droit de la propriété et des mécanismes de financement, intégrer les exigences environnementales et sociales, replacer le logement dans l'urbanisme, penser à l'animation des quartiers et allier les compétences de tous les secteurs qui concourent à l'habitat : emploi, transport, santé, éducation. C'est à ces conditions que la refondation du logement répondra aux attentes de la population française.

Personne d'autres en France n'inventera cette vision du logement de demain.

Jacques Attali

Président du conseil de surveillance de 1630 Conseil

SYNTHESE

La notion de « logement social » ne connaît aucune définition communautaire partagée. Chaque pays de l'Union en a sa propre conception, liée à son histoire, sa culture, sa géographie et son économie. C'est pourquoi aucun modèle socioéconomique ne s'est imposé en Europe. Les ressemblances se limitent finalement à trois grandes tendances : l'augmentation du mal-logement et la fragilisation des populations (+2,2 % de ménages en taux d'effort excessif en 10 ans), la concentration démographique en grandes zones métropolitaines (+ 6 points depuis 1988), et la baisse globale des dépenses publiques affectées au logement (0,4 points de moins en 10 ans).

Selon la fédération européenne des bailleurs sociaux, *Housing Europe*, c'est un plan d'investissement de 300 milliards d'euros qui serait nécessaire pour résoudre le problème du logement dans l'Union.

∞

Depuis les années 1980, nos voisins allemands et anglais ont conduit des politiques libérales qui, accompagnant des réformes structurelles, ont engendré une forte diminution de leur parc de logements sociaux (près de -20 % en Allemagne et de -35 % en Angleterre). A tel point que les deux Etats tentent désormais de réintervenir pour faire face aux crises, notamment dans les métropoles de Londres et de Berlin.

Dans le même temps, la doctrine européenne continue à privilégier le modèle dit « résiduel » qui oriente l'argent public sur les seules populations les plus défavorisées.

Au sein des 28 pays de l'Union Européenne, la France conserve une position singulière avec des chiffres enviables, tant en stock de logements sociaux qu'en termes de mises en service annuelles (près de 75 000 par an). Elle dispose également d'un dispositif original de financement public avec le concours de la Caisse des Dépôts et Consignations qui contribue à 78 % dans les opérations des organismes de logements sociaux, leur permettant une mobilisation de fonds propres plus faible que nos deux voisins (13 % de fonds propres pour la France, contre 33 % en Angleterre et 35 % en Allemagne).

Pourtant, cette singularité française semble pressée de toute part de rejoindre les tendances et doctrines européennes. Devant l'accroissement de la grande pauvreté, le modèle résiduel, cher à la Commission Européenne, ne risque-t-il pas tôt ou tard de s'imposer en France ?

∞

Le problème du mal-logement et des sans-abris en France impose, de façon urgente, de poser les questions des évolutions réglementaires, de la redistribution des rôles entre parties prenantes, des normes de construction et des attributions.

De même, si la diversification du financement des organismes de logements sociaux est une question légitime pour maintenir leur équilibre économique, les voies pour ce faire ne doivent pas se limiter au seul exemple allemand (le recours aux foncières privées) mais devront vraisemblablement être plurielles et concertées tout en s'inscrivant dans le cadre des Services d'Intérêt Economique Général.

Plus loin, c'est sûrement le dynamisme du monde HLM français qui saura répondre en premier à l'hybridation des attentes et des besoins des populations. Face à un conservatisme de la

construction et de l'habitat, l'urgence à innover est cruciale en matière d'environnement, d'aménité du bâti et de bien-être, d'enjeu sanitaire ou de dépendance face au vieillissement, de mobilité entre étudiants et actifs, de services étendus et de médiation des locataires, etc.

Enfin, face à un déséquilibre géo-économique croissant entre territoires, le logement social doit contribuer à une réflexion systémique quant à leur aménagement en l'abordant avec les domaines qui lui sont connexes : l'emploi, le transport, la santé et l'éducation.

∞

Observer ce qu'ont fait nos voisins anglais et allemands ne permet pas de trouver des solutions à importer clé en mains ; mais ouvre un regard aux enjeux des cinquante prochaines années qui sont globalement communs aux trois pays.

La singularité et le dynamisme des organismes de logement social français sont une chance pour réfléchir à ces enjeux, sans rien attendre des Etats ou des pouvoirs publics. En matière de logement de demain, la prospective appartient plus que jamais à ceux qui font le logement d'aujourd'hui.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
I. LE LOGEMENT SOCIAL DANS L'UNION EUROPEENNE	8
1. Social housing : une notion floue et versatile	9
2. Les enjeux du logement social au sein de l'Europe	11
3. La crise du logement : une nécessaire exemplarité pour l'Europe	13
II. L'ALLEMAGNE	14
1. Infographie	15
2. Bref rappel historique	17
3. Le concept allemand de logement social	19
4. Les thèmes qui font le débat allemand contemporain	21
5. Et demain ?	25
III. L'ANGLETERRE	26
1. Infographie	27
2. Bref rappel historique	29
3. Le concept anglais de logement social	32
4. Les thèmes qui font le débat anglais contemporain	34
5. Et demain ?	39
IV. LES ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE	40
1. Infographie	41
2. Une approche comparative	49
3. Quelques enseignements pour la France	51
CONCLUSION	58
ANNEXES	59

INTRODUCTION

Face à l'accroissement des besoins en logement dans toute l'Europe, à des populations qui se fragilisent et à une forte réduction de l'intervention publique, la période actuelle signe l'évolution incontournable du modèle du logement social, héritier d'un XX^{ème} siècle dont il faut tourner la page tout en conservant les plus vertueux de ses principes.

En 2019, la Fédération des ESH, acteur majeur du logement social en France et source de réflexion pour la profession, a souhaité mobiliser ses adhérents pour proposer une nouvelle vision du modèle du logement social à la française qui tienne compte à la fois des changements socio-économiques profonds et de l'atout sociétal incontestable qu'il représente, à un moment où des pays voisins semblent revenir de modèles plus libéraux.

Cette étude tente de répondre à cette ambition en proposant un premier éclairage comparatif entre l'Allemagne, l'Angleterre et la France. Trois pays qui disposent d'une démographie comparable et de problématiques sociales analogues.

Toute comparaison a des limites qui tiennent à l'histoire, à la société, à l'économie et à la culture de chaque pays. La présente étude ne saurait donc prétendre importer tel modèle ou telle mesure en France comme une solution péremptoire ; les comparaisons frontalières présentées ci-après ne peuvent tenir lieu que d'éclairages à une réflexion plus vaste concernant l'évolution future du logement social français.

Il ne s'agit donc ici que de donner envie d'aller plus loin dans la reconstruction d'un modèle français.

Loin de vouloir décrire l'exhaustivité des situations allemandes et anglaises, nous nous sommes attachés à identifier des thématiques communes à ces deux pays et qui peuvent trouver des échos aux questions qui se posent en France. La décentralisation, la notion de revenu universel, la valorisation foncière ou encore la diversification des financements sont autant de sujets qui font question dans les trois pays et où chacun tente de trouver des réponses en adéquation avec sa propre histoire. Ces thèmes constituent des fils directeurs de la présente étude comparative.

Au-delà de ces thématiques transversales, l'étude souligne les écarts incontournables qui subsistent entre ces pays pourtant voisins quant à la définition même du logement social. Chaque histoire, chaque culture a façonné un sens différent à ces mots qui nous paraissent évidents de ce côté de la Manche et du Rhin. Ces différences culturelles et lexicographiques imposent la prudence dans l'exercice de comparaison.

Après un aperçu de la situation du logement social au sein de l'Union Européenne (chapitre 1), la présentation des situations allemandes (chapitre 2) puis anglaises (chapitre 3) revêt une forme similaire avec (i) une schématisation du modèle économique et un rappel des principaux chiffres-clés, (ii) un bref rappel historique et une caractérisation de la notion de logement social, puis (iii) un aperçu des principaux thèmes qui font le débat national. Enfin, l'étude se clôt (chapitre 4) par une première tentative d'enseignements potentiels pour l'avenir du modèle français.

I. LE LOGEMENT SOCIAL DANS L'UNION EUROPEENNE



Roger Boileau, Jacques-Henri Labourdette, Sarcelles (France), 1961

1. Social housing : une notion floue et versatile

« Le droit fondamental de la personne humaine à un logement convenable est le droit de tout homme, femme, jeune et enfant d'obtenir et de conserver un logement sûr dans une communauté ou il puisse vivre en paix et dans la dignité¹ »

Examiner le logement social par le prisme de ses acteurs, de ses structures, de sa gouvernance, de ses politiques et financements, de ses logements et loyers, c'est prendre le pouls des États-providence. Mais, de la même manière qu'il n'existe pas de modèle européen d'État-providence, il n'existe pas non plus de modèle européen, ni même de définition juridique unique du logement social².

S'il est possible d'identifier un trait commun aux différents acteurs du logement social en Europe (ils mènent tous une mission d'intérêt général), le logement social allemand n'est pas pour autant le logement social français, ni même le logement social anglais, puisque la définition varie selon le propriétaire (entreprises à but lucratif ou non, personnes morales ou personnes physiques), les loyers (inférieurs ou non au prix du marché), les sources et modalités de financement et enfin – surtout – les publics auxquels sont proposés ces logements.

En conséquence, plusieurs modèles – ou systèmes – coexistent en Europe fonction des publics accueillis :

- Le **modèle universaliste** qui considère que le logement est la responsabilité du secteur public et qu'il faut – de fait – fournir un logement décent à un prix abordable à l'ensemble de la population (Suède et Pays-Bas par exemple) ;
- Le **modèle sélectif** pour lequel c'est au marché de fournir un logement aux particuliers, l'objectif du secteur public se limitant alors à couvrir le surplus de demandes de logements non satisfaites ; le modèle sélectif pouvant être soit **généraliste** si le logement est fourni en fonction du niveau de revenu, soit **résiduel** si le logement est octroyé selon des indicateurs de vulnérabilité.

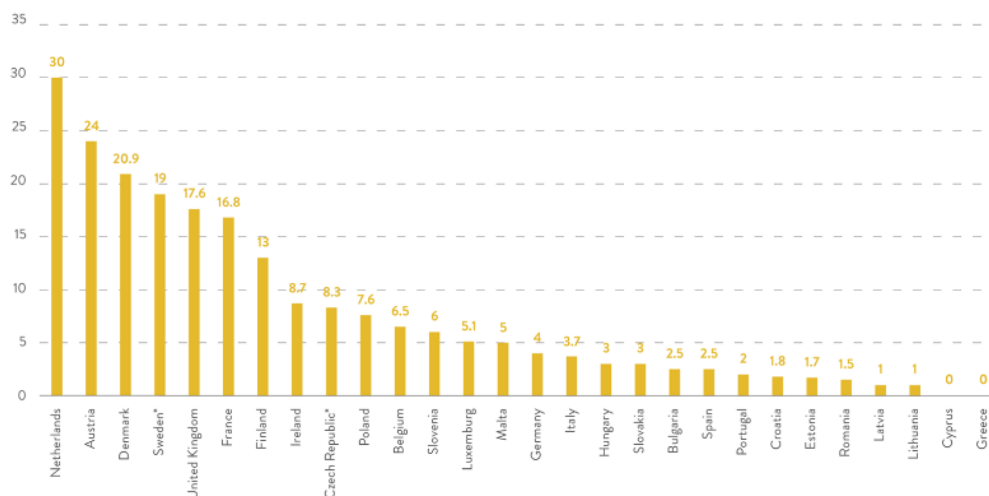
Si le modèle universaliste propose une offre de logements abondante, le modèle généraliste prévoit, lui, une offre moyenne à abondante (exemples : France et Allemagne) et le modèle résiduel ne propose qu'une offre limitée, voire très limitée, de logements (exemples : Belgique ou Irlande).

Toutefois, aucun pays n'est figé dans un modèle particulier puisque celui-ci peut évoluer au même rythme que la définition de l'État-providence mute. Ainsi, sous l'effet de la crise économique de 2008, des directives de l'Union européenne (notamment les débats relatifs aux *services d'intérêt économique général*), les systèmes de logement social évoluent fonction des gouvernements nationaux en place, des histoires propres aux pays considéré et de leurs régimes de protection sociale respectifs. A titre d'exemple, en France, l'État semble aujourd'hui rompre avec le système « généraliste » pour davantage cibler son action sur des populations de plus en plus précaires.

¹ Définition du droit de l'homme à un logement convenable du 1^{er} rapporteur spécial de l'ONU, Miloon KOTHARI, 2001

² Hors cadre des SIEG ou SSIG.

Part (en %) du logement social locatif sur le stock total de logements, UE 28 (2017)³

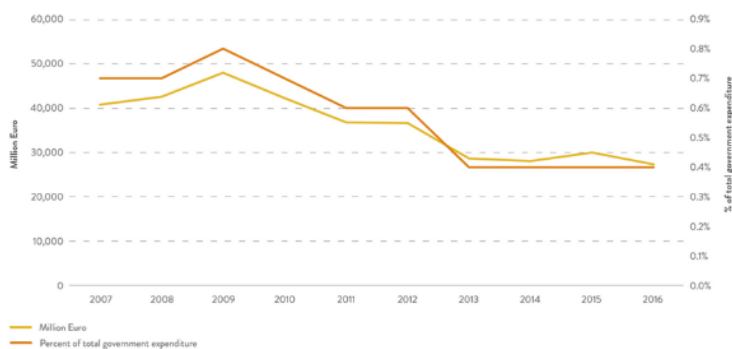


Note: *In the case of Sweden and the Czech Republic, data refers to municipal (public) housing which is only partly used for social purpose.

Pour autant, certaines tendances communes, passées et présentes, sont observées au sein de l'Europe :

- Les Etats membres ont procédé ces dix dernières années à des réformes relativement similaires, inspirées par la volonté simultanée des ministères des finances nationaux et de la Commission européenne de réduire les déficits publics. Toutes ces réformes ont produit des résultats relativement comparables : des pays comme l'Italie, l'Espagne ou encore le Royaume-Uni ont vu leurs ressources consacrées au logement social baisser et la construction s'effondrer, les aides à la personne subissant le même contrecoup ; évolution peu compatible avec les orientations de l'Union en matière d'inclusion sociale et de cohésion territoriale (cf. infra).

Dépense publique consacrée à la construction de logements dans l'UE (2016)⁴



- Une délégation de plus en plus importante des politiques de logement aux territoires, un parc social qui accueille de plus en plus de populations fragiles et tend à être de plus en plus résiduel, et enfin, face à la crise européenne du logement qui se profile, un désir de dépasser la notion même de logement social pour apporter une véritable solution au logement dit abordable.

³ Housing Europe, State of Housing in the EU, 2017.

⁴ Eurostat 2016. General Government expenditure by function (COFOG).

2. Les enjeux du logement social au sein de l'Europe

La crise du logement abordable sévit partout, en Europe et dans le monde : accoissement du mal-logement, déphasage entre les prix de l'immobilier et les salaires, métropolisation et recherche de nouveaux équilibres économiques. Face à cette crise du logement, l'Europe devra faire preuve d'une nécessaire exemplarité.

L'accroissement du mal-logement

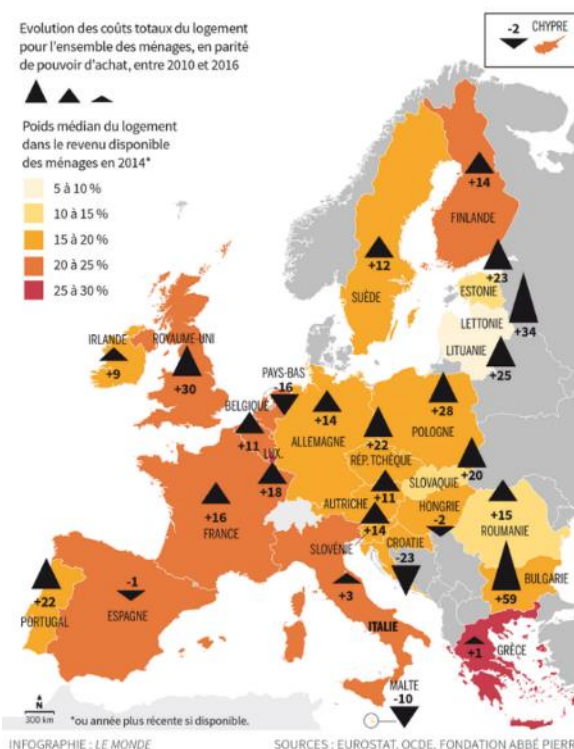
Environ 23 millions d'Européens peinent aujourd'hui à payer leur loyer ou à rembourser leur prêt immobilier, un ménage sur dix consacre désormais plus de 40 % de ses ressources à son logement, plus de 8 millions vivent dans des logements indignes, 35 millions dans des logements suroccupés et des centaines de milliers dans la rue ou des abris d'urgence. Presque partout en Europe le nombre de sans-abri augmente : +160 % en Irlande entre 2015 et 2019, +71 % en Angleterre entre 2010 et 2018 ou encore +150 % en Allemagne entre 2014 et 2016⁵ : l'Europe de la croissance retrouvée, comme l'a qualifiée Jean-Claude Juncker lors du sommet du G20 en novembre 2018, ne profite pas à tous. Au contraire, la crise du logement sévit partout.

Peu importe les modèles, les mesures et les discours, presque partout on assiste à une augmentation des prix des logements et il devient impossible pour les classes moyennes, modestes et populaires de se loger décemment dans les grandes villes, devant toujours davantage s'excentrer, allongeant de fait les migrations pendulaires, faisant peser un poids toujours plus important sur les infrastructures de transport et laissant nombre d'emplois vacants.

Si depuis plusieurs décennies les dépenses publiques en faveur du logement ont considérablement chuté au sein de l'Union européenne, aujourd'hui la pénurie de logement est telle que des Etats, dont l'Angleterre et l'Allemagne, font marche arrière et réinvestissent le champ du « logement social ».

Métropolisation et déphasage entre loyers et salaires : les villes à la croisée des chemins

La mondialisation a un effet polarisant : polarisation des emplois (ceux que l'on crée aujourd'hui sont souvent très qualifiés ou – à l'opposé – peu sophistiqués et faiblement



⁵ « Appel de Lyon - Pour une société du logement abordable », consulté le 17/09/2019, <https://www.ishf2019.com/fr/appel-de-lyon-pour-une-societe-du-logement-abordable/>

rémunérateurs) et des compétences, polarisation des revenus et du capital, mais également polarisation des territoires.

Dans de nombreux pays européens, il y a – d'un côté – des communes, des centres-villes et centres-bourgs désertés où les logements vacants et abordables abondent et – de l'autre – des métropoles ou mégapoles en croissance et attractives où le logement devient de moins en moins accessible.

Alors que l'Union européenne hésite quant à l'estimation de la croissance future et que la métropolisation ne cesse de gagner du terrain, de nombreux citoyens ne peuvent suivre la hausse du prix des logements, tant ils augmentent plus rapidement que la plupart des revenus disponibles. A titre d'exemple, et même si les hausses de loyers sont d'intensité variable selon les Etats membres, le logement représente le poste principal du budget des ménages européens : sa part atteint désormais près du quart des ressources des ménages, contre 21,7 % en 2000 et 22,5 % en 2005.

Les entreprises elles-mêmes s'inquiètent de ce déphasage croissant entre salaires et loyers. Comment recruter des employés payés 1 200 euros quand c'est la somme exigée pour le loyer d'un T2 ? Comment vivre avec un bas salaire quand le moindre studio coûte 700 euros ?

Les travailleurs-clefs (les « keyworkers ») qui animent et font vivre les territoires et les quartiers sont les mêmes qui les désertent. Et une part importante de l'avenir des économies urbaines se joue sur ce postulat du logement : une ville si attractive qu'elle ne parvient pas à loger ses habitants-clefs ne le restera pas longtemps.

Les conséquences de l'environnement économique et financier mondial

Dans un contexte macroéconomique où les liquidités sont abondantes et les taux de plus en plus bas, les investisseurs se tournent désormais vers l'immobilier en général, et le logement en particulier. Trouvant à cet endroit des actifs rémunérateurs à court terme, le marché des capitaux investit de façon croissante infrastructures sociales et logements.

Conséquence des activités d'organismes financiers ayant des capitaux importants et des excédents de trésorerie, les marchés du logement et de l'immobilier se sont radicalement transformés. Les logements et les immeubles à usage commercial sont devenus les produits de base de prédilection d'entreprises, de fonds ou de particuliers financiers. Quelques chiffres en témoignent :

- La valeur du marché de l'immobilier mondial avoisine 200 000 milliards d'euros – soit près de 60 % de la valeur de l'ensemble des actifs au niveau mondial, dont 75 % correspondent à des logements⁶. Sur ces 200 000 milliards, l'Europe en représente 24 %. A titre de comparaison, la valeur des actifs immobiliers de la France⁷ est de 11 700 Md€ en 2017 (dont 4 504 Md€ pour le logement), et pour le Royaume-Uni⁸ de 7 900 Md€ (dont 6 600 Md€ pour le logement) en 2016.

⁶ SAVILLS World Research, 2016. Sur 200 000 Md€ dans le monde : 149 000 Md€ pour le *real estate*, 27 000 Md€ pour le *commercial* et 24 000 Md€ pour les terres agricoles.

⁷ INSEE, Patrimoine économique national, 2017.

⁸ PIA Property Data Report, 2017.

- Entre mi-2013 et mi-2014, dans les 100 villes où cette pratique est la plus répandue, la valeur des achats des propriétés par des entreprises est passée de 500 milliards d'euros à 900 milliards d'euros⁹.

Cette transformation structurelle sans précédent des investissements mondiaux et des économies du monde industrialisé a des conséquences majeures pour les citoyens : dans certaines villes dites « refuges », premier choix d'investisseurs à la recherche d'un placement sûr pour leurs capitaux, les prix des logements ont atteint un tel niveau qu'il dépasse les moyens de la plupart des résidents avec pour conséquences – d'une part – de décupler la richesse des propriétaires et – d'autre part – d'empêcher les ménages qui ont des revenus faibles ou modérés de devenir propriétaires ou locataires ; ces ménages étant ainsi poussés vers les zones périurbaines, où les perspectives d'emploi et les services sont rares.

3. La crise du logement : une nécessaire exemplarité pour l'Europe

Berceau des droits de l'Homme et du logement social, l'Union européenne ne peut pas être uniquement la gardienne des politiques budgétaires, elle a aussi pour devoir de permettre l'amélioration de la qualité de vie du plus grand nombre et la protection des plus vulnérables. La commission européenne ne s'y est pas trompée : son programme stratégique 2019-2024 décline son action autour de cinq axes (une Europe protectrice, concurrentielle, équitable, durable et influente) et rappelle qu'outre « *une politique fiscale juste et moderne, ainsi que des soins de santé de qualité, abordables et accessibles*¹⁰ », il est nécessaire de disposer « *d'un accès à des logements de qualité, économes en énergie et abordables pour tous en Europe*¹¹ ».

Entre les engagements du « triple A social » de Jean-Claude Juncker et la signature du Socle des droits sociaux¹² qui met notamment en exergue un droit d'accès au logement social et qui traduit une inflexion du discours européen – reprenant presque la métaphore utilisée par Jacques Delors des deux jambes de l'Union, l'une économique et l'autre sociale –, l'Union fait preuve d'initiatives et fournit des leviers d'action pour lutter contre le mal-logement.

Leviers qui, cependant, ne disposent pas – encore ? – d'une valeur contraignante comme peut l'avoir aujourd'hui la Charte des droits fondamentaux qui est ce que nous avons de plus proche des droits constitutionnels européens et stipule qu'afin « *de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes* [...]»¹³.

⁹ SAVILLS World Research, 2016.

¹⁰ https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2309_fr.htm

¹¹ Ibid.

¹² Le socle européen des droits sociaux a été proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne à l'occasion du sommet social de Göteborg qui réunissait le 17 novembre 2017 les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne.

¹³ <https://fra.europa.eu/fr/charterpedia/article/34-securite-sociale-et-aide-sociale>

II. L'ALLEMAGNE

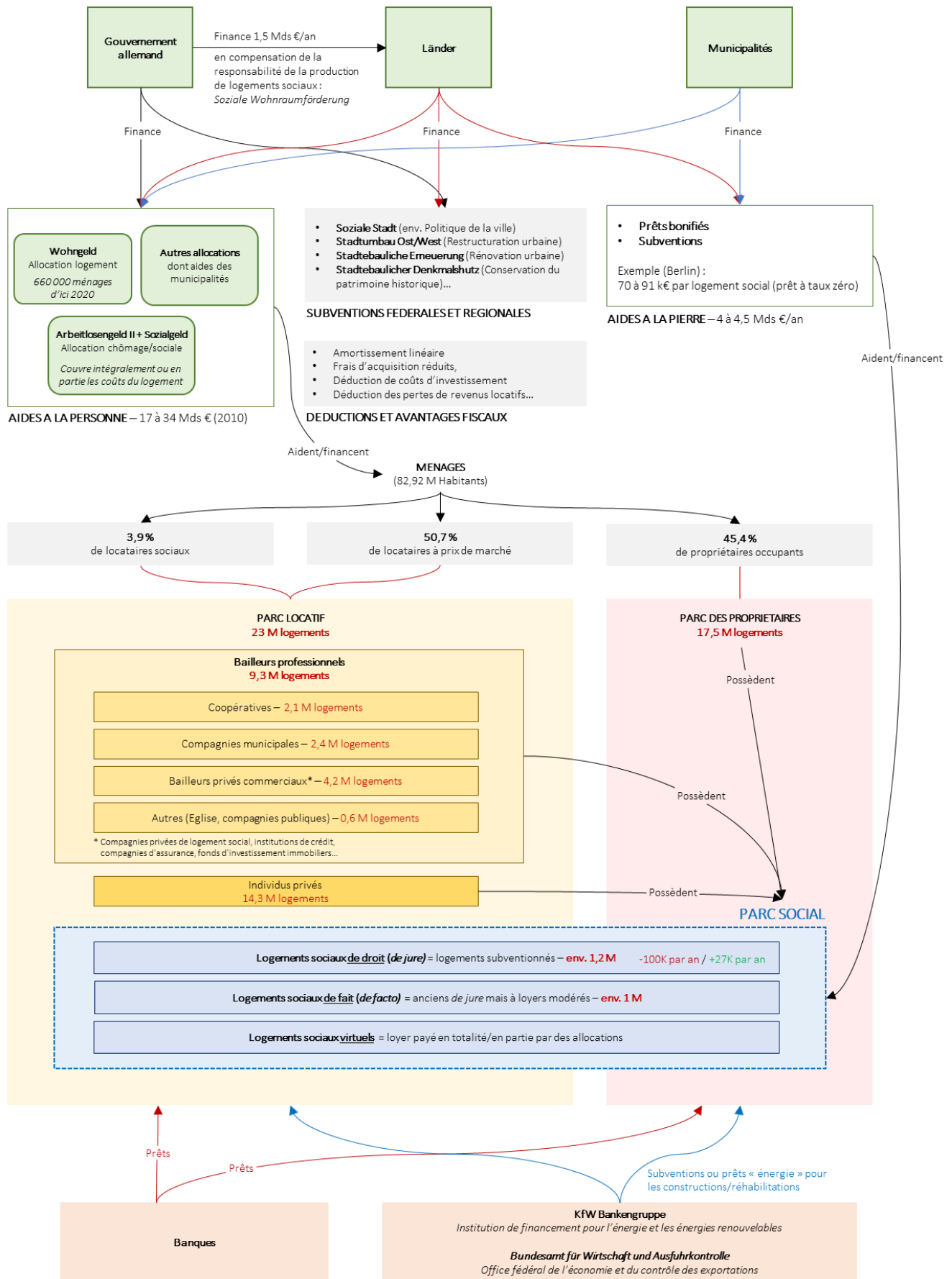


NL Architects & STUDYO, Francfort, 2019

1. Infographie

#	Indicateurs	Allemagne
1	PIB (2018)	3 300 milliards d'€
2	Population	82,92 millions
3	Stock de logements total	41,44 millions
4	Stock de logements sociaux (<i>de droit et de fait</i> , hors logements sociaux dits « virtuels »)	2,2 millions environ
5	Nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants	28,82
6	Besoin estimé en logements par an	350 000 - 400 000
7	Logements construits par an (2017)	env. 300 000
8	Logements sociaux subventionnés construits par an (2018)	27 040
9	Logements sociaux disparus par an (fin de conventionnement)	100 000 environ
10	Evolution nette du stock de logements sociaux (par an)	- 73 000
11	Aide à la pierre (hors dispositifs fiscaux) pour 1 000 habitants	48 000 € - 54 000 €
12	Aides à la personne pour 1 000 habitants	200 000 € - 400 000 €
13	Plan de financement-type	Fonds propres - 38 % Emprunts bancaires - 37 % Emprunt publics - 25 %
14	Prix de la construction (hors foncier)	Environ 3 400 €/m ²
15	% de locataire	54,6 % (2014)
16	% de la population éligible au logement social	Env. 20 %
17	% de la population dépensant plus de 40 % de ses revenus disponibles dans le logement	14,5 %

Sources : cf. annexe.



2. Bref rappel historique

A la fin des années 80, l'Allemagne est un des pays d'Europe avec le plus grand stock de logements sociaux, quelques quarante ans plus tard, il est l'un des plus faibles. Entre la rigueur budgétaire, les réformes fiscales, la disparition du statut de société d'habitation d'utilité publique, les cessions massives pour désendetter les collectivités, l'Allemagne paye aujourd'hui le prix de ses choix politiques.

La reconstruction d'après-guerre

L'Allemagne, comme d'autres pays européens, est entrée dans l'après-guerre avec un stock de logements fortement dégradé : environ 20 % des logements avaient été détruits et 20 % endommagés¹⁴.



A l'ouest, dès 1950, face à la pénurie de logements estimée à environ 4,5 millions¹⁵, le gouvernement a pris des mesures afin de favoriser la construction et l'acquisition immobilières, parmi lesquelles subventions, garanties hypothécaires et autres allègements fiscaux. Cette politique a joué un rôle majeur dans la création du parc immobilier social allemand puisque les logements construits avec des subventions étaient des « logements sociaux » *de jure*¹⁶.

A la fin des années 80, l'Allemagne est le pays d'Europe qui a fourni les efforts les plus importants dans le secteur du logement populaire et compte environ 7 750 000 logements sociaux¹⁷ ; l'Allemagne est alors le pays européen qui dispose du parc immobilier social le plus conséquent, propriété principalement de coopératives et de sociétés publiques de logement communal d'utilité publique.

1989 : la fin du statut d'utilité publique

Dans les années 1990, les sociétés d'habitation d'utilité publique ont été banalisées et fiscalisées dans le cadre de la réforme fiscale de 1989 qui abolissait le statut d'utilité publique et ce, dans un contexte propice : équilibre sur le marché du logement, scandale financier et faillite de sociétés de logement d'utilité publique¹⁸.

Cette disparition du statut d'utilité publique s'inscrivait alors dans une logique de rapprochement progressif des différents secteurs du logement. En effet, les différentes politiques du logement menées depuis les années 1970 visaient à réduire la séparation entre le secteur du logement privé et celui du logement social, ce dernier devant être intégré au marché. Avec cette réforme, les anciennes sociétés communales sont désormais des entreprises de droit privé au sein desquelles les communes sont actionnaires.

¹⁴ KAAS, Leo, KOCHARKOV, Georgi, PREUGSCHAT, Edgar, et al. *Low Homeownership in Germany-A Quantitative Exploration*. 2017.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Lat. de droit

¹⁷ MAURY, Yann. *Le logement populaire en Allemagne*. Université de Lyon, 2018.

¹⁸ GHEKIERE, Laurent. *Les politiques du logement en Europe*. Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. 2001

La privatisation du logement social communal

Dès les années 80, la dynamique politique est aux restrictions budgétaires dans plusieurs pays d'Europe et au désengagement progressif des politiques de construction et gestion de logement social. En Allemagne, on assiste alors à une privatisation massive du parc de logement social avec des communes – endettées et actionnaire des sociétés de logement social – qui vendent en bloc leur patrimoine au profit d'investisseurs du secteur privé¹⁹.

En 2006, la municipalité de Dresde est ainsi parvenue à ramener ses comptes à l'équilibre en cédant sa société de logement communal pour 1,7 milliards d'euros à un fond américain ; instantanément 48 000 logements publics sont convertis en logements privés faisant de la ville de Dresde un symbole : la première ville d'Allemagne à avoir privatisé 100 % de son parc de logements publics. A l'échelle de l'Allemagne entière, environ 1,6 millions de logements ont été cédés en dix ans²⁰.

La fin de la construction neuve à usage social temporaire

En matière de logement social, l'Allemagne se distingue par son système original « d'usage social temporaire » des bâtiments neufs. En effet, la loi de 1956 (*Soziale markwirtschaft*) permettait aux porteurs de projet de construction de bénéficier de prêts de l'Etat à taux très réduits ; en échange, les logements construits devaient être mis à disposition de locataires sociaux, désignés par la commune en fonction de leur niveau de revenu. Une fois le prêt remboursé, quelques dizaines d'années plus tard, ces « logements sociaux à durée limitée » revenaient dans le marché privé.



Si l'évolution de la loi en 1971 avait déjà abouti à une réduction de l'usage social temporaire de plusieurs dizaines d'années à quinze ans seulement, une nouvelle loi, votée en 2001, sur la construction de logements neufs permet dans certaines conditions d'abstraire les porteurs de projets immobiliers de l'obligation de louer leur bien à des locataires sociaux.

Du fait des évolutions législatives consécutives, l'offre de logements sociaux temporaires se réduit chaque année : 27 040 constructions en 2018²¹ contre environ 100 000 logements sociaux rejoignant mécaniquement tous les ans le marché libre²².

Alors que l'Allemagne des années 80 était le pays d'Europe disposant du parc immobilier social le plus conséquent, aujourd'hui, la part du logement social est parmi les plus faibles de l'Union européenne.

¹⁹ LECHEVALIER HURARD, Lucie. *Le démantèlement du logement social allemand*. CITEO (Cités, Territoires & Gouvernance). 2008

²⁰ Ibid.

²¹ <https://www.welt.de/politik/deutschland/article195297441/Sozialwohnungen-2018-wurden-nur-27-040-neue-gebaut.html>

²² Study on financing of social housing in 6 European countries, CECODHAS, European Social Housing Observatory, 2013

3. Le concept allemand de logement social

Le terme « logement social » est rarement utilisé en Allemagne, où le terme « logement subventionné par l'État » est préféré dans les textes législatifs²³.

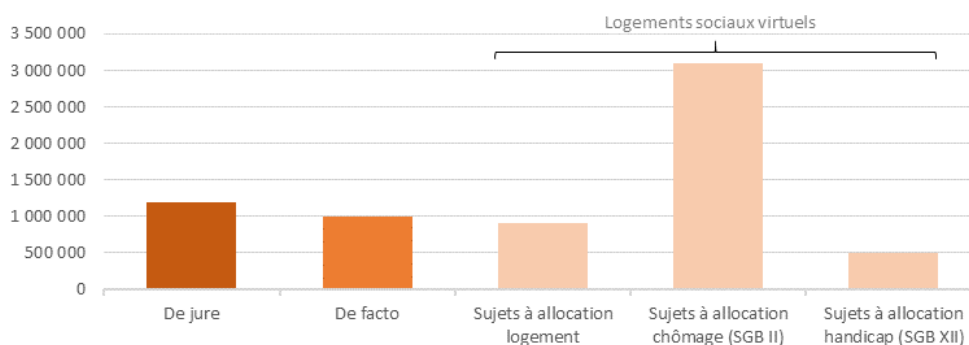
Alors que dans de nombreux pays européens le logement peut facilement être segmenté entre *logements sociaux* et *logements privés*, cette distinction n'est pas aussi aisée en Allemagne où la catégorie « logement social » n'est définie ni par le statut du propriétaire, ni par les groupes de personnes qui en bénéficient (locataires, propriétaires-occupants). En effet, si les politiques publiques visent à encourager l'investissement privé pour proposer des logements abordables aux ménages à faibles revenus, tout le monde peut construire du *logement social à durée limitée* qu'il s'agisse de personnes morales ou de personnes physiques, d'entreprises ou de particuliers, que cela soit pour y habiter soi-même ou pour y loger les autres.

De plus, depuis 1989 et l'abolition du statut d'utilité publique, il n'y a plus en Allemagne de « propriétaires sociaux » à strictement parler, mais uniquement des propriétaires publics à but lucratif (les sociétés d'habitation communales) qui contrôlent une partie seulement du parc de logements sociaux²⁴. Le reste du parc étant majoritairement détenu par des foncières, des coopératives et des particuliers.

La taille réelle du parc de logements abordables allemand est aussi labile que les structures de propriété. A ce jour, le parc est constitué de :

- 1,2 millions de logements sociaux *de jure*²⁵ : logements subventionnés par l'Etat et encore soumis aux contraintes de loyer et d'occupation en contrepartie des subventions obtenues. Ce parc décroît d'environ 100 000 logements par an ;
- 1 million de logements sociaux *de facto*²⁶ : logements abordables détenus par des coopératives ou anciens logements sociaux *de jure* pour lesquels les loyers sont toujours maintenus à un faible niveau par les sociétés d'habitation communales²⁷ ;
- Logements sociaux *virtuels*, correspondant à des logements du parc privé mais dont les loyers restent abordables pour les ménages du fait des différents dispositifs d'aides au logement à la personnes proposés à partir des années 1970 et réformé en 2009, puis 2018-2019.

Logement sociaux physiques (2017) vs. virtuels (2011)²⁸



²³ The German Private Rented Sector, The Knowledge Centre for Housing Economics, Boligøkonomisk Videncenter, Denmark.

²⁴ KOFNER, Stefan. Social Housing in Germany: an inevitably shrinking Sector? Critical Housing Analysis, 2017, vol. 4, no 1, p. 61-71.

²⁵ SCANLON, Kathleen, FERNÁNDEZ ARRIGOITIA, Melissa, et WHITEHEAD, Christine ME. Social housing in Europe. European Policy Analysis, 2015.

²⁶ Ibid.

²⁷ Les actionnaires communaux arbitrent en effet entre leurs objectifs de rentabilité pour équilibrer leurs budgets tout en remplissant leurs obligations sociales et d'actions sociales.

²⁸ SCANLON, Kathleen, *ibid.*

Les **logements sociaux de jure** demeurent réglementés au niveau des loyers comme des plafonds de revenus :

- Leurs loyers sont soumis à la législation (*Kostenmiete*) : pour permettre le maintien de loyers abordables au profit de locataires modestes, l'Etat finance au bailleur, durant plusieurs années, la différence entre le *loyer économique* (correspondant peu ou prou au coût effectif des emprunts réalisés pour la construction) et le *loyer politique* (correspondant au loyer politiquement acceptable pour des ménages modestes). A titre d'exemple, si un gouvernement local fixe un loyer « raisonnable » à 10 €/m² et que le coût effectif du capital est de 18 €/m², le bailleur se verra rembourser 8 €/m².
- L'accès à ces logements sociaux est réglementé par un dispositif qui prend en compte les besoins individuels des ménages et révisé régulièrement les plafonds de revenus ; l'office municipal du logement délivrant un permis d'accès (*Wohnberechtigungsschein*) aux demandeurs qui remplissent les conditions requises, les bailleurs pouvant ensuite sélectionner des locataires parmi ce groupe et les répartir selon leur propre choix.

Au cours des dernières décennies, la politique du logement social allemande a progressivement évolué de l'aide à la pierre à l'aide à la personne, et parce que les communes et Länder allemands disposent d'une grande responsabilité en matière de politique du logement, « *il est pratiquement impossible de brosser un tableau du financement du logement social [allemand]*²⁹ ». Néanmoins, les différentes modalités de financement ont toutes été influencés par :

- Le **principe de subsidiarité** qui stipule que les problématiques-logement doivent être traitées au niveau le plus local possible. De fait, les municipalités développent leurs propres programmes de logement social ; le Bund et les Landers n'intervenant que dans de rares occasions ;
- Le **principe de contributions partagées** qui oblige les utilisateurs finaux, généralement les résidents et locataires, à payer leur part de loyers, en plus des contributions municipales, étatiques ou fédérales.
- Le **principe de primauté locale** qui exige qu'aucun logement ne soit créé en tant que bien de l'État : tous les logements sociaux en Allemagne sont légalement privés.

Pour autant, face à la crise du logement que connaît aujourd'hui l'Allemagne comme de nombreux pays européens, de nouvelles évolutions sont en cours.

²⁹ DROSTE, Christiane et KNORR-SIEDOW, Thomas. Social housing in Germany. Social Housing in Europe, Wiley Blackwell and RICS Research, Oxford, 2014, p. 183-204.

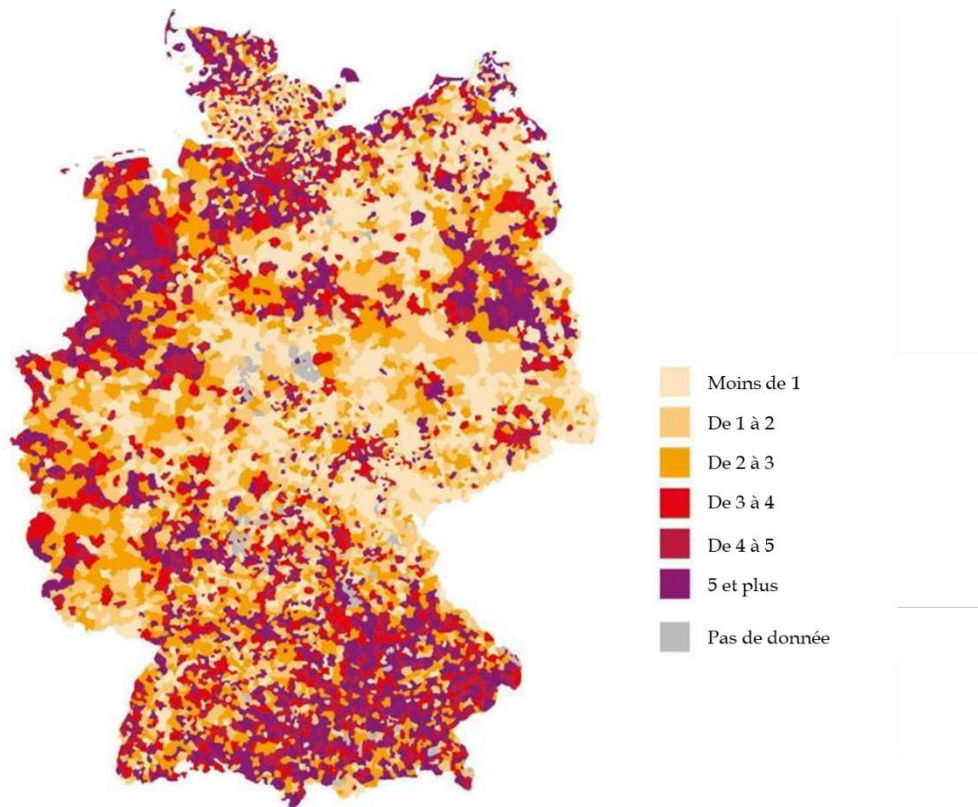
4. Les thèmes qui font le débat allemand contemporain

Face à une construction insuffisante de logements sociaux, les populations s'alarment de l'augmentation des loyers dans les grandes métropoles et questionnent le rôle et la responsabilité des sociétés foncières. L'Etat fédéral réintervient sur le sujet-logement alors même qu'il l'avait délégué aux landers et municipalités ; les municipalités – Berlin par exemple – usent de leurs pouvoirs, légifèrent et gèlent les loyers.

Une construction insuffisante de logement sociaux

Malgré une crise du logement de plus en plus prégnante, notamment dans certaines métropoles allemandes, la construction de logements sociaux (c'est-à-dire subventionnés par l'Etat) ne progresse pas et ce, malgré 1,5 milliards d'euros versés par l'Etat fédéral (le *Bund*) aux Etats fédérés (*Bundesländer*)³⁰. Ce sont ainsi 27 040 logements sociaux qui ont été construits en 2018, à l'échelle nationale avec d'importantes disparités régionales³¹, alors même qu'environ 100 000 logements³² sortent mécaniquement du parc social tous les ans (*cf. supra*). La construction reste ainsi faible quand les besoins sont estimés à environ 80 000 logements sociaux supplémentaires par an par les associations de locataires.

Nombre de logements dont la construction s'est achevée en 2017 par commune, pour 1 000 habitants³³



³⁰ D'ici à 2021, le *bund* versera environ 5 milliards d'euros aux Landers pour aider au financement du logement social (1,5 d€ en 2018, 1,5 Md€ en 2019, 1 Md€ en 2020 et 1 Md€ en 2021). Il a expliqué qu'un financement fédéral total de cinq milliards d'euros serait disponible pour la promotion du logement social.

³¹ <https://www.welt.de/politik/deutschland/article195297441/Sozialwohnungen-2018-wurden-nur-27-040-neue-gebaut.html>, consulté le 20/07/2019

³² Study on financing of social housing in 6 European countries, CECODHAS, European Social Housing Observatory, 2013

³³ <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article189870349/Immobilien-Neue-Wohnungen-auf-dem-Land.html>

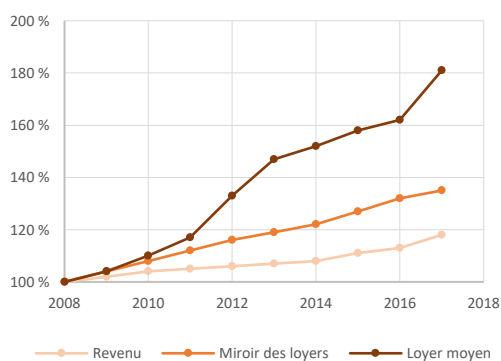
Hausse des loyers et miroir des loyers

Il y a quelques années encore la question du logement n'était pas un sujet de préoccupation de premier plan en Allemagne : les besoins en logement semblaient satisfaits, les loyers maîtrisés et les projections démographiques anticipaient même une baisse du nombre de ménages à partir de 2020.

Depuis 1971, les augmentations de loyers sont réglementées et doivent suivre le « miroir des loyers » (*Mietspiegel*³⁴) : si un bailleur constate que le loyer qu'il fixe à son locataire s'écarte du loyer du marché, il ne peut augmenter le loyer du locataire en place de plus de 20 % en trois ans ; le locataire – lui – a la possibilité de recourir à un juge s'il estime que le loyer qu'il paie est usuraire, c'est-à-dire s'il dépasse de 20 % le montant des loyers pratiqués pour des logements identiques observés via le *Mietspiegel*³⁵.

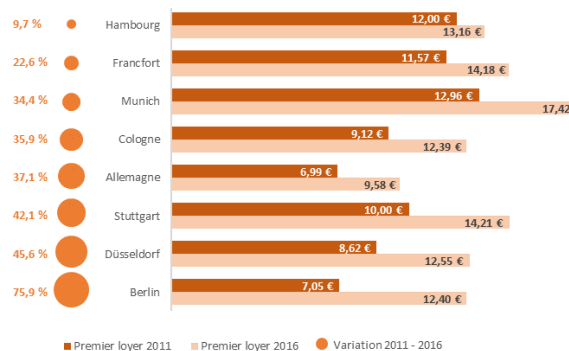
Néanmoins, aujourd'hui, face à la demande de logements grandissante et la tension sur le marché locatif du fait notamment de la politique migratoire, les loyers allemands augmentent fortement, même s'ils restent relativement faibles comparés aux principales métropoles françaises. Si, grâce au « miroir des loyers », l'augmentation des loyers reste contenue pour les locataires en place, les choses sont bien différentes pour les nouveaux contrats de location. Ainsi, entre 2011 et 2016, les loyers berlinois ont augmenté de 75,9 % et ceux de Düsseldorf et Stuttgart d'environ 45 % sans que le revenu moyen disponible par habitant n'augmente dans des proportions équivalentes³⁶.

Evolution comparative des revenus, du miroir des loyers et du loyer moyen sur le territoire de Berlin-Brandenburg entre 2008 et 2017³⁷



Source : IBS Housing Market Reports, Mietspiegel, Département du développement urbain et du logement du Sénat, Office de statistiques de Berlin-Brandenburg

Evolution des prix du premier loyer au m² dans les grandes villes allemandes entre 2011 et 2016



Source : Statista.

Sommet Logement 2018, gel des loyers et expropriation

Face à cette augmentation des loyers, plusieurs milliers de manifestants ont encore défilé à Berlin au mois d'avril dernier, réclamant notamment l'expropriation des foncières qui contribueraient à l'augmentation des loyers. En effet, si certains travaux constituent des frais d'entretien que le propriétaire du bâtiment est tenu de payer, d'autres travaux – s'ils peuvent être qualifiés de « modernisation » – autorisent le propriétaire à augmenter les loyers pour couvrir une partie des coûts, poussant de fait les ménages les plus modestes, qui détiennent encore un bail attractif, à quitter les lieux.

³⁴ Si l'encadrement des loyers en France souhaite modérer les loyers en zones tendues y compris d'un bail à l'autre, en Allemagne, les baux étant à durée indéterminée, l'encadrement des loyers porte sur les hausses de loyer en cours de bail.

³⁵ Trannoy, Alain, et Étienne Wasmer. « La politique du logement locatif », Notes du conseil d'analyse économique, vol. 10, no. 10, 2013, pp. 1-12.

³⁶ <https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/mieten-und-renditen/>

³⁷ SCANLON, Kathleen, ibid.

En juin 2019, les Berlinois ont franchi la première étape nécessaire à un référendum d'initiative populaire pour exproprier les sociétés immobilières en recueillant 77 000 signatures quand 20 000 étaient exigées. Si le maire de Berlin, Michael Müller (SPD), y est opposé, l'idée séduit une partie de sa base et de ses partenaires de coalition ; certains affirmant que l'article 15 de la Loi fondamentale³⁸ – l'expropriation « à des fins de socialisation » – constitue une voie juridique possible, même si elle n'a encore jamais été appliquée.

Devant cette fronde, et alors même que le *bund* avait mis fin en 2006 aux aides à la construction et transféré la compétence-logement aux Landers et municipalités³⁹ en leur versant à titre compensatoire 500 millions d'euros par an⁴⁰, l'Etat fédéral, les Landers et les villes réagissent et légifèrent.

En 2018, à l'occasion d'un « Sommet du Logement », l'État, les Länder et les communes ont présenté un ensemble de mesures visant à (i) encourager les investissements dans la construction de logements, (ii) encourager la mise à disposition d'une offre de logements abordables et (iii) abaisser les coûts de construction. Plus précisément à l'issue du Sommet, l'Etat fédéral s'est engagé à :

- débloquer 5 milliards d'euros entre 2018 et 2021 pour le logement social, ce qui, conjointement avec les Länder et communes, devrait permettre de construire plus de 100 000 logements sociaux neufs ;
- financer 2,7 milliards d'euros dans le cadre du programme d'allocations familiales d'aide à l'accession à la propriété et allouer un budget de 790 millions d'euros au développement des centres-villes ;
- endosser à nouveau le rôle de maître d'ouvrage pour construire des logements à destination des fonctionnaires fédéraux.
- mener une réforme des aides au logement, modifier le code de la construction et favoriser l'accès au foncier public tout en abaissant le prix, etc.⁴¹

De son côté, et à titre d'exemple, Berlin a :

- adopté une loi en juin 2019⁴² qui prévoit un gel temporaire des loyers pendant cinq ans (à compter de 2020) assortie d'une clause rétroactive visant à empêcher les propriétaires opportunistes d'augmenter les loyers entre-temps ;
- racheté en juillet 2019⁴³, via sa société de logements municipale, 670 logements détenus par la société immobilière Deutsche Wohnen. « *Les Berlinois devraient pouvoir continuer à vivre de façon abordable dans la ville* » indiquait Michael Müller, maire de Berlin, « *c'est la raison pour laquelle notre intention était et reste d'acheter des appartements partout où nous le pouvons, afin que Berlin puisse reprendre le contrôle de son marché immobilier* ».

³⁸ Article 15
[Socialisation]

Le sol et les terres, les ressources naturelles et les moyens de production peuvent être placés, aux fins de socialisation, sous un régime de propriété collective ou d'autres formes de gestion collective par une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation. L'article 14, al. 3, 3^e et 4^e phrases, s'applique par analogie à l'indemnisation

https://www.bundestag.de/resource/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi_fondamentale-data.pdf

³⁹ Les dispositions législatives applicables au logement locatif sont décidées à l'échelon fédéral, les Landers sont eux responsables des subventions au logement social ou encore des instruments de régulation des loyers venant compléter les instruments nationaux ; les municipalités enfin quant à elles sont notamment compétentes en matière d'aménagement du foncier et du paiement des aides à la personne.

⁴⁰ Avant 2018/2019, les Landers n'étaient pas dans l'obligation d'utiliser ces fonds pour le logement social.

⁴¹ <https://union-habitat-bruxelles.eu/allemande-offensive-conjointe-de-letat-federal-des-lander-et-des-communes-en-faveur-du-logement>

⁴² <https://www.reuters.com/article/germany-housing-rent-cap/update-1-berlins-ballooning-rents-to-be-frozen-for-five-years-idUSL8N23P3WO>

⁴³ <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/16/berlin-buys-670-flats-on-karl-marx-allee-from-private-owner>

Depuis ces manifestations et annonces, Deutsche Wohnen, par la voix de son directeur général, Michael Zahn, a indiqué en juin dernier prendre désormais en compte les revenus des locataires pour la fixation des loyers (de sorte qu'un ménage n'y consacra pas plus de 30 % de ses ressources) et qu'un bail contracté sur quatre le sera avec des personnes éligible au logement social ; il s'agit là d'un acte volontaire de l'entreprise et qui n'engage qu'elle dans la mesure où aucune contrainte réglementaire ou juridique ne l'y oblige.

5. Et demain ?

Comme partout en Europe, l'Allemagne veut et doit construire plus de logements sociaux/abordables et plus vite. « *Les logements pour les ménages modestes et la classe moyenne doivent être abordables, nous avons de toute urgence besoin de plus de logements* », avait résumé la chancelière Angela Merkel en 2018 et ce, parce que le mal-logement a notamment des conséquences économiques : moins de ressources pour consommer, des emplois restant vacants faute de loyers abordables et des migrations pendulaires vers les périphéries qui augmentent et pèsent sur les infrastructures et l'environnement.

Qu'il s'agisse du défi de l'expiration des conventionnements des logements sociaux, de l'augmentation du prix de la construction et des contraintes qu'elle fait peser sur la production de logements, des contraintes législatives et/ou foncières, il est aujourd'hui difficile de produire du logement locatif abordable là où c'est nécessaire, surtout quand s'y ajoutent des considérations de type NIMBY⁴⁴. D'où l'importance de protéger au mieux des locataires aux revenus faibles ou modestes d'une hausse des prix de l'immobilier qui menacerait de les contraindre à quitter leur logement.

Comment l'Allemagne en est-elle cependant arrivée là ?

Certains acteurs pointent la réforme de 2006 qui a confié la conception et l'exécution de la politique du logement aux Lander. « *Presque tous ont utilisé les fonds fédéraux pour faire autre chose que des logements* », indique Axel Gedaschko, président de GdW, puissante fédération professionnelle du secteur. D'autres pointent les stratégies et intérêts des foncières et la privatisation des années 80.

Les raisons sont nécessairement multiples, mais ce qui est certain, c'est qu'en quelques décennies le logement social allemand a changé, que les loyers ont fortement augmenté et que – face à cette crise du logement et les manifestations qui s'en suivent – il faut expliquer en quoi les intérêts des actionnaires devraient peser plus lourd que ceux des locataires.

Au-delà des réformes en cours visant à encourager les investissements dans la construction, favoriser la mise à disposition d'une offre de logements abordables et abaisser les coûts de construction, les locataires allemands s'interrogent sur le retour des entreprises de logements « sans but lucratif ». A l'image des coopératives⁴⁵ qui proposent un modèle de propriété conjointe (les membres acquièrent des parts de la coopérative et se les font rembourser à leur valeur nominale lorsqu'ils la quittent) et un *loyer à but non lucratif* destiné à couvrir uniquement le coût du bâtiment et la constitution d'une réserve en cas de travaux. Pour autant, et toutes attrayantes que soient les coopératives d'un point de vue politique, elles ne peuvent – à cet instant – constituer une solution à l'échelle de la ville globale où les besoins d'accroissement de l'offre sont considérables.

⁴⁴ "Not In My Backyard" (= "Pas dans mon arrière-cour")

⁴⁵ Environ 1 850 structures en Allemagne, comptant près de 2,1 millions de logements et représentant 10 % du parc total de logements locatifs

III. L'ANGLETERRE

Note : le présent chapitre s'est volontairement restreint à la situation de l'Angleterre et non à l'ensemble du Royaume-Uni.

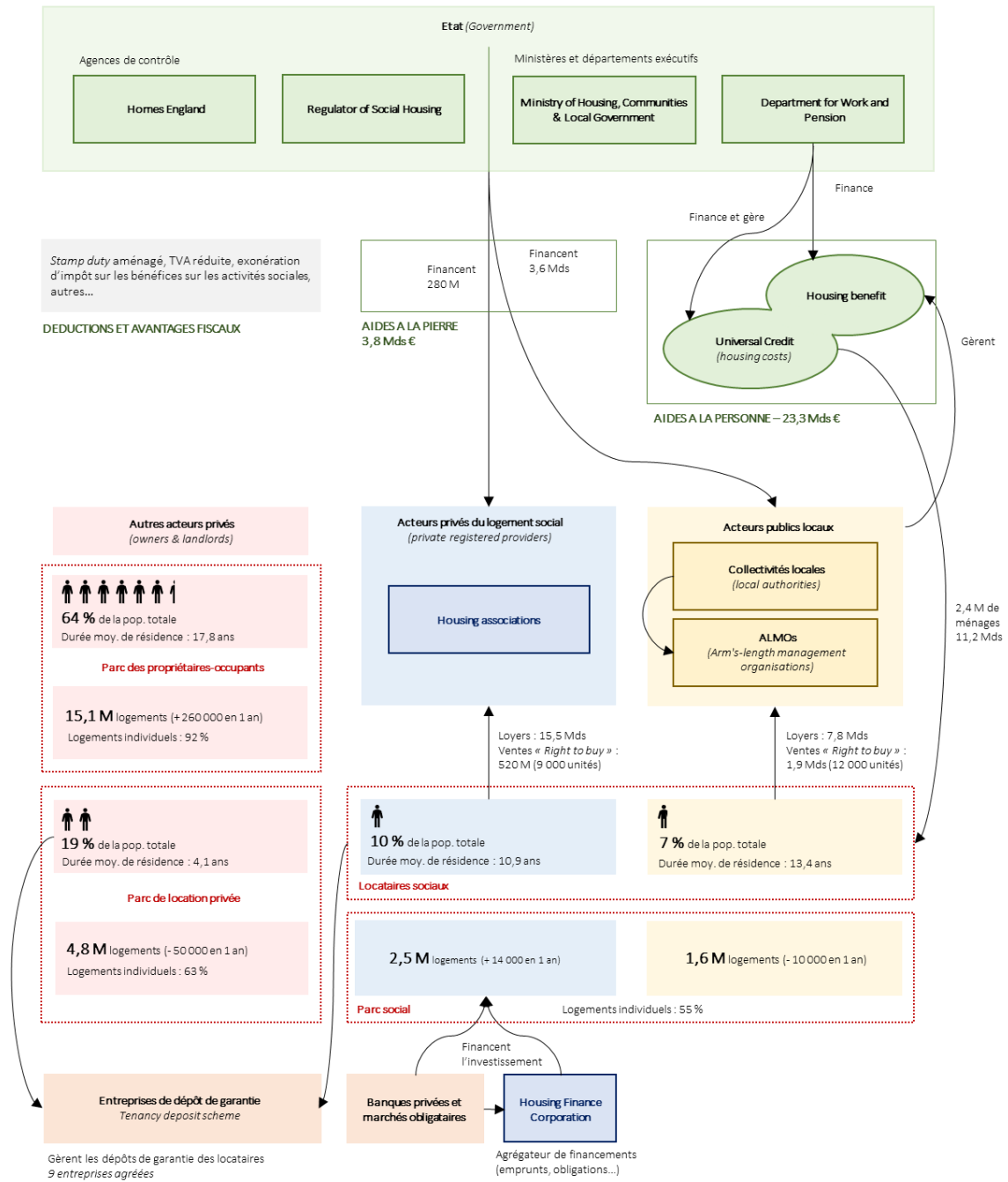


Urban Splash, New Islington, 2017

1. Infographie

#	Indicateurs	Angleterre
1	PIB (2018)	env. 1 780 milliards d'€
2	Population	55,62 millions
3	Stock de logements total	24,17 millions
4	Stock de logements sociaux	4,13 millions (dont 60 % de pavillons)
5	Nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants	74,25
6	Besoin estimé en logements par an	env. 340 000
7	Logements construits par an (2018)	+ env. 165 000
8	Logements sociaux subventionnés construits par an (2018)	38 000 environ
9	Logements sociaux disparus par an (vente ou démolition)	20 000 environ
10	Evolution nette du stock de logements sociaux (par an)	+ 18 000 environ
11	Plan de financement-type	Emprunts bancaires - 53 % (de 10 à 20 ans) Subvention gouvernementale - 14 % Autres financements (dont autofinancement) - 33 %
12	Part du foncier dans la construction	41,3 % (moyenne nationale) env. 50 % à Londres
13	Aide à la pierre (hors dispositifs fiscaux) pour 1 000 habitants	70 000 €
14	Aides à la personne pour 1 000 habitants	420 000 €
15	Contribution publique totale aux politiques de logement	env. 30 200 M€ (1,7 % du PIB)
16	Contribution publique totale au logement social	env. 18 800 M€ (1 % du PIB)
17	Chiffre d'affaires 2017 total des opérateurs privés	env. 23 500 M€ dont : - loyers sociaux : 15 500 M€ - services aux locataires sociaux : 1 500 M€ - autres activités sociales (dont ventes) : 2 000 M€ - autres activités (logement non social) : 4 500 M€
18	TVA pour les bailleurs	8 %
19	Impôt sur les bénéfices	0 % (pour les activités sociales)
20	Taxe à l'acquisition (<i>stamp duty</i>)	0 % en dessous de 125 k£ 2 % de 125 k£ à 250 k£ 5 % au-delà de 250 £
21	% de locataire	36,6 % (Royaume-Uni)
22	% de la population éligible au logement social	100 %, avec un accès fondé sur le besoin
23	% de la population dépensant plus de 40 % de ses revenus disponibles dans le logement	12,4 % (Royaume-Uni)
24	Taux d'effort des ménages locataires au sein du parc social	28,0 % (avec <i>Housing benefit</i>) 34,1 % (sans <i>Housing benefit</i>)

Sources : cf. annexe.



2. Bref rappel historique

Le logement social anglais du XXI^e siècle est héritier d'une conscience plus que centenaire de la nécessité d'un logement abordable pour les classes populaires. L'engagement des pouvoirs publics en la matière a toutefois fortement varié depuis, alternant entre administration centrale et gestion délocalisée, entre plans d'investissement et plans d'économies.

Une mise en perspective historique permet ainsi d'éclairer certaines spécificités et d'apporter des éléments de compréhension supplémentaires aux enjeux contemporains du logement social anglais.

Un modèle ancien marqué par les événements historiques

Le logement social anglais puise sa source au XIX^e siècle, avec les premières constructions financées par la collectivité à destination des nouveaux travailleurs issus des révolutions industrielles. Dès l'origine, le caractère *social* du logement est affirmé, avec une volonté de permettre aux ouvriers de quitter les *slums* ou « taudis ». Le *Working Classes Act* de 1890 généralise le droit des collectivités à financer et construire des logements sociaux et la première moitié du XX^e siècle, particulièrement de 1920 à 1940, voit le remplacement de masse des logements de mauvaise qualité et souvent insalubres des classes populaires par de nouveaux logements sociaux, bien que ces derniers ne soient pas toujours aussi abordables que ceux qu'ils remplaçaient.

Théâtre de combats et de bombardements lors de la seconde guerre mondiale, l'Angleterre sort marquée du conflit. Un effort important de construction de logements est ainsi fourni entre 1945 et 1970, période qui marque l'âge d'or de la construction de logements par les collectivités, avec des pics annuels à plus de 200 000 constructions.

En 1977, le *Housing Act* introduit une nouvelle composante dans ce modèle de logement social, donnant légalement la priorité d'accès aux plus nécessiteux.

En 1980, le parc de logements sociaux anglais est à son point le plus haut, avec plus de 5,5 millions de logements, construits et gérés par les seules collectivités locales.

Le tournant libéral des années 1980

En Angleterre, les années 1980 constituent un tournant économique et social dans tous les secteurs, en particulier pour l'automobile, l'acier, les charbonnages ou encore le textile. Accentué par la hausse des coûts de production et le vieillissement de l'appareil productif, ce ralentissement industriel engendre des fermetures massives d'usines, conduisant au déclin économique de territoires entiers, au sein desquels se situent de nombreux logements sociaux.



Dans le même temps, les politiques libérales, notamment introduites par Margaret Thatcher, nommée Première Ministre en 1979, signent le retrait de l'Etat d'un certain nombre de politiques publiques.

Ainsi, souhaitant désengager la puissance publique d'une part du parc de logements sociaux, notamment dans ces territoires en déclin, le gouvernement anglais introduit par le *Housing Act 1980* le *Right to Buy*, dispositif permettant à un locataire social d'acquérir le logement qu'il occupe en profitant de décotes importantes, pouvant aller jusqu'à 40 % du prix de marché. Cette politique de vente, fortement encouragée, verra ainsi plus de 2 millions de logements du parc social être cédés à leur occupant entre 1980 et 2017, dont plus d'un million entre 1980 et 1990.

Le retrait de l'Etat se manifeste également par un net recul des financements à long terme, qui limite fortement la construction par les collectivités. De plus, les *Housing Act 1985* et *Housing Act 1988* introduisent un nouveau type d'opérateur, les *Housing associations*, qui rachètent progressivement la majorité du parc des collectivités et y investissent des sommes importantes pour réhabiliter et améliorer la qualité de vie au sein des logements sociaux.

Dans le courant des années 1990, les *Housing associations* sont devenues les principaux opérateurs de la politique de logement social en Angleterre. Si, lors de cette décennie, la production de logements sociaux s'est largement ralentie avec des années à moins de 20 000 logements construits, les *Housing associations* en sont les premiers pourvoyeurs. Dans le même temps, les collectivités locales poursuivent la politique de *Right to Buy* et voient donc leur part du parc social se réduire rapidement. Au début des années 2000, cette dynamique s'intensifie, si bien qu'à la veille de la crise économique de 2007, les *Housing associations* possèdent la moitié d'un parc social qui ne compte plus que pour 17 % du parc total de logements (contre 30 % en 1980) et en sont presque seules garantes de sa croissance.

Depuis 2008, un modèle qui se cherche

La crise économique de 2007-2008 conduit l'Etat à se remobiliser et à relancer l'investissement dans la construction de logements sociaux. Ainsi, depuis 2008, entre 40 000 et 50 000 logements sont produits chaque année.

Cette relance est toutefois contenue et s'avère ponctuelle, le *Housing and Planning Act* de 2016 introduisant de nouvelles mesures restreignant le champ d'action des collectivités. La même année, le *Right to Buy* est ouvert, pour la première fois, aux *Housing associations*.



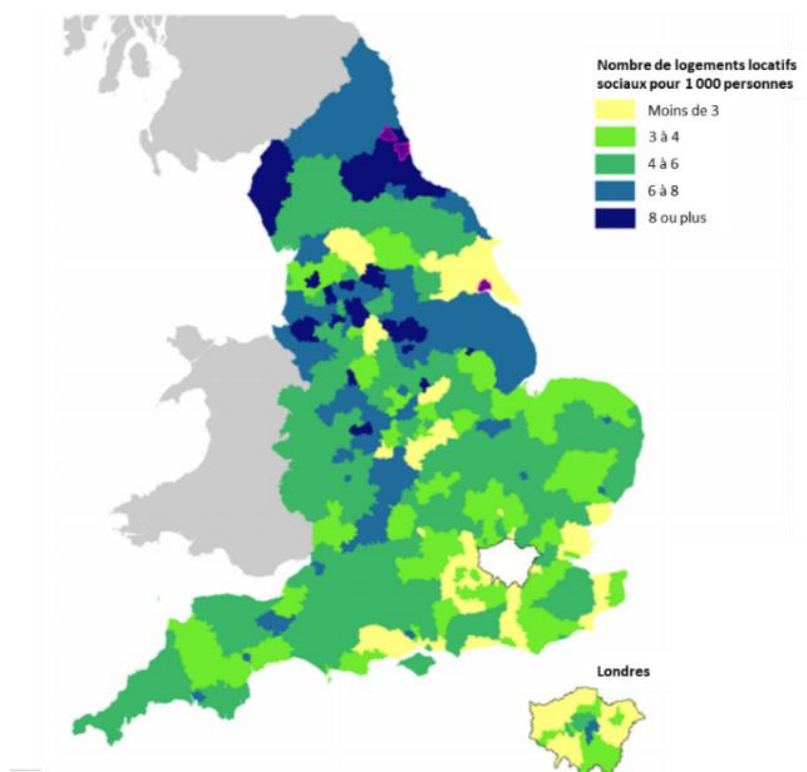
Image © Tim Crocker

Mais, depuis, certaines des restrictions introduites en 2016 ont été levées et dans un contexte généralisé de crise du logement, le débat public anglais questionne plus que jamais depuis le tournant des années 1980 le rôle des opérateurs de logement social et notamment la place du secteur public dans la politique logement.

Le modèle anglais, par la diminution du parc, a nécessairement évolué d'un modèle généraliste au début des années 1980 à un modèle résiduel, faisant essentiellement place aux foyers les plus défavorisées. Toutefois, devant les besoins croissants de logements, notamment intermédiaires, mais aussi la hausse généralisée du taux d'effort des ménages, la puissance publique semble se remobiliser de façon plus pérenne, avec notamment un plan de 2,25 milliards d'euros annoncé en 2018 pour financer la construction de logements. Dans le même temps, certaines collectivités rachètent des logements autrefois vendus en *Right to Buy* et réaffirment leur rôle en matière d'animation des politiques locales de logement social.

En conséquence, devant cette reprise en main, encore relative, de la politique de logement social par les pouvoirs publics, les *Housing associations* s'interrogent aujourd'hui quant à leur avenir dans ce système, leur rôle, leur complémentarité et leur plus-value par rapport aux dispositifs publics. C'est ainsi qu'elles œuvrent actuellement à un virage stratégique, d'un logement *social* vers un logement *abordable* et même, de façon plus large, vers un concept de *vie abordable* (*affordable living*). Ce concept, bien qu'encore peu défini et à l'état d'ambition future, décrit la volonté des opérateurs de logement social d'agir tant que possible à réduire les dépenses quotidiennes contraintes de leurs occupants. Par exemple, en réduisant au maximum la dépense énergétique par de meilleures constructions, mais aussi de meilleurs systèmes de gestion, en adaptant mieux leurs offres de services en résidence aux besoins spécifiques (connexions internet en fonction de l'usage, etc.), ou encore en encourageant le développement de l'économie de partage entre les résidents.

Répartition des logements locatifs sociaux en fonction de l'occupation du territoire en 2018⁴⁶



⁴⁶ Ministry of Housing, Communities & Local Government, Social Housing Lettings, 2018

3. Le concept anglais de logement social

Depuis vingt ans, la notion anglaise de logement social (*social housing*) laisse progressivement place à celle de logement abordable (*affordable housing*). Bien que cette notion soit plutôt floue et largement évolutive, le caractère « abordable » est déterminé en fonction de la valeur moyenne des loyers constatés sur un même territoire.

Si le logement social anglais, héritier d'un modèle historiquement généraliste, propose une gamme de logements et de loyers relativement étendue, en pratique, il cible malgré tout de plus en plus les populations les plus fragiles, tout en renforçant le rôle d'action sociale des opérateurs.

Un modèle relativement simple dans sa structure présentant de nombreuses options d'hébergement

En Angleterre, le logement social est animé par deux types d'opérateurs : publics et privés. D'une part, les *Local authorities* ou *Council housing*, sont des collectivités qui construisent et gèrent, en direct, des logements sociaux. Elles peuvent s'appuyer sur les *Arm's-length management organisations*, des sociétés dédiées, à but non lucratif et propriété des collectivités. D'autre part, les *Private registered providers*, le plus souvent des *Housing associations*, sont des opérateurs associatifs privés agréés par le régulateur du logement social (*Regulator of social Housing*).

Ces deux types d'acteurs peuvent aussi bien construire et exploiter des logements dits *General Needs*, équivalents des logements sociaux standards (environ 70 % du parc⁴⁷), que des logements dits *Supported Housing* (30 % du parc⁴⁸), qui sont eux destinés à des occupants qui ont un besoin identifié d'accompagnement et incluent des services complémentaires adaptés à ces populations-cibles : personnes âgées, personnes handicapées, sans-abri ou fuyant les violences conjugales.

Au sein des *Supported Housing*, les occupants font généralement l'objet d'un *Licence Agreement*, qui n'est pas un bail formel et n'a ni durée ni date de fin déterminée. Pour les logements standards, il existe aussi bien des **baux à durée déterminée** (*Fixed-term*), d'une durée de 2 à 20 ans, que des **baux à durée indéterminée** (*Lifetime*).

Bien qu'accordant la priorité aux ménages les plus modestes, le modèle de logement social anglais propose différents types de loyers selon le logement et l'occupant. Les loyers *Social Rent* sont potentiellement les plus faibles et sont encadrés par le *National rent regime*. Les loyers *Affordable Rent* sont des loyers intermédiaires, qui ne peuvent excéder 80 % du montant pratiqué sur le marché privé pour le même type de logement au sein du même territoire. Enfin, les loyers *Rent to Buy* sont des loyers bénéficiant d'une réduction équivalente au maximum à 20 % du prix de marché et applicables sur une durée de location allant de 6 mois à 5 ans, au plus. Lors et à l'issue de cette période, le locataire a la possibilité d'acquérir le bien à sa valeur de marché.

⁴⁷ Ministry of Housing, Communities & Local Government, *Social Housing Lettings*, 2018

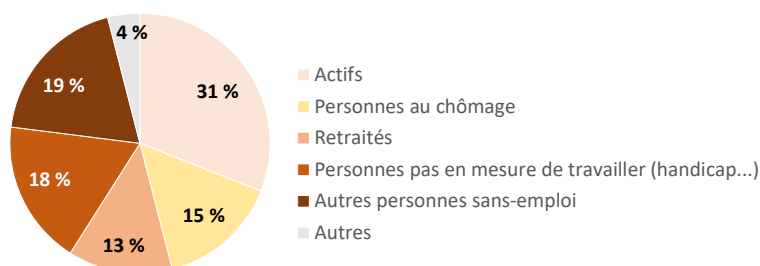
⁴⁸ Ibid.

Un modèle qui donne la priorité aux ménages les plus modestes

Historiquement généraliste, le modèle de logement social anglais s'est, en pratique, de plus en plus recentré sur les personnes les plus fragiles, notamment en vertu d'un principe de priorité, la *Reasonable preference*, qui favorise l'accès au logement à certaines populations (sans-abri, urgence sanitaire, détresse sociale, etc.).

En 2018, sur les 9,5 millions de personnes logées en logement social (environ 17 % de la population totale), une large majorité étaient issues des tranches de revenus les plus faibles. En effet, 46 % faisaient partie du quintile correspondant aux revenus les plus faibles et 26 % du quintile suivant⁴⁹. De plus, un tiers des occupants de logements sociaux étaient âgés de plus de 65 ans, catégorie de personnes la plus représentée, et un occupant sur cinq était âgé de moins de 34 ans⁵⁰. Enfin, parmi les nouveaux occupants entrés en 2018, environ un tiers étaient des actifs et, sans compter les retraités (13 % des locataires), plus d'une personne sur deux était sans emploi et une sur cinq, pas en mesure de travailler en raison par exemple d'un handicap.

Répartition des nouveaux occupants du parc social en 2018⁵¹



Un modèle marqué par des singularités sociales

Le modèle de logement social anglais se distingue également par deux caractéristiques sociales singulières.

D'une part, il est marqué par le **rôle des communautés**. En effet, dans la logique du modèle migratoire britannique traditionnellement multiculturel, les opérateurs de logements n'hésitent pas à adapter leurs constructions et services aux spécificités de certaines communautés.

Si cette approche encourage, de façon assumée, le regroupement des individus d'une même communauté au sein d'un même quartier ou immeuble, les bailleurs restent attentifs à la mixité sociale au sein de cette communauté dans un équilibre des catégories socio-professionnelles.

D'autre part, la mission des bailleurs sociaux anglais inclut une **forte dimension de services et d'inclusion sociale**. En effet, les bailleurs se définissent avant tout comme des acteurs sociaux avant d'être des acteurs immobiliers. Cela peut se traduire, par exemple, par de l'aide à la recherche d'emploi ou aux démarches administratives.



Image © Soha Housing

⁴⁹ Ministry of Housing, Communities & Local Government, English Housing Survey, Headline Report 2017-18, 2018.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ministry of Housing, Communities & Local Government, Social Housing Lettings, 2018

4. Les thèmes qui font le débat anglais contemporain

En Angleterre, le logement social est, particulièrement depuis les années 1980, un sujet récurrent du débat public. Actuellement, quatre thèmes sont sujets à discussions : la complexe mise en œuvre du *Universal Credit*, les limites de la politique de vente *Right to Buy*, la crise du logement dans le Grand Londres et les effets encore méconnus du Brexit sur le logement social.

Universal Credit, une réforme lente et complexe

La réforme *Universal Credit* vise à introduire une nouvelle allocation généraliste, venant agréger toute une série d'allocations préexistantes (*Child tax credit*, *Income support*, *Income-based jobseeker's allowance* ou *JSA*, *Income-related employment and support allowance* ou *ESA*, *Working tax credit*, *Housing benefit*...).

Universal Credit continue de distinguer un montant « logement », le *Housing costs*, qui prend, pour la plupart des bénéficiaires, le relai de l'ancien système d'allocation logement *Housing benefit*, désormais réservé aux populations très fragiles. Contrairement au *Housing benefit*, la dimension logement du *Universal Credit* n'est pas uniquement dédiée aux locataires, mais permet également de rembourser des prêts hypothécaires.

La réforme, introduite en 2012-2013, devait être intégralement déployée en 2017, date à laquelle seuls 11 % des bénéficiaires avaient effectivement opéré la transition de *Housing benefit* vers *Universal Credit*. En cause, des difficultés administratives récurrentes, non encore résolues, qui conduisent notamment à des temps de mise en œuvre pouvant aller de six à huit semaines pour un individu donné, délai pendant lequel ce dernier ne perçoit aucune allocation. De tels délais engendrant mécaniquement une hausse, au moins temporaire, des impayés.

Le cas général du *Universal Credit* prévoit un versement de l'allocation au locataire, avec toutefois, comme c'était d'ailleurs déjà le cas pour *Housing benefit*, un versement direct au bailleur pour les personnes en difficulté notable. Si les bailleurs anglais sont sensibles à l'argument de la responsabilisation du locataire, ils constatent malgré tout que ces derniers se comportent de façon très inégale face à une telle charge. En effet, les bailleurs estiment que certains s'avèrent tout à fait en mesure de gérer cette nouvelle charge administrative (la part des impayés « volontaires » n'augmentant pas), là où d'autres éprouvent davantage de difficultés, pouvant aller jusqu'à l'impayé de loyer.

Cependant, les estimations d'impacts chiffrés de ces mesures ne sont pas disponibles en Angleterre⁵². L'*Universal Credit* devrait être intégralement déployé d'ici 2022, soit dix ans après sa mise en œuvre.

Right to Buy, un dispositif en question

La politique de vente à l'unité de logements à leurs occupants présente certaines limites qui conduisent pouvoirs publics et bailleurs à s'interroger sur sa viabilité à long terme. À l'origine, le dispositif *Right to Buy*, initié dans les années 1980, permet à un occupant d'acquérir son logement en bénéficiant d'une décote importante pouvant aller jusqu'à 40 % du prix de

⁵² En France, les estimations d'une augmentation des impayés varient selon les auteurs entre 1 % et 7 % (Sources : B. Coloos, www.politiquedulogement.com ; R. Berger, Note d'analyse ESH, 2017).

marché. Ce dispositif servait un double objectif d'aide à l'accèsion à la propriété et de désengagement de l'effort public global dans la politique de logement social.

Ainsi, depuis les années 1980, environ 2 millions de logements ont été cédés, très majoritairement par les collectivités, le dispositif n'ayant été ouvert aux *Housing associations* que depuis 2016.

Aujourd'hui, cette politique est en débat à plusieurs titres.

D'une part, elle soulève des interrogations quant à sa pertinence et sa pérennité, dans un contexte (i) de besoins importants de logements abordables et (ii) de difficultés des bailleurs à construire de nouveaux logements, notamment en raison d'un appareil productif insuffisant. En effet, si les ventes *Right to Buy* permettent de dégager des marges de manœuvre financières importantes, le faible rythme de constructions interroge quant à la capacité des bailleurs d'accroître effectivement le parc tout en poursuivant un rythme de ventes soutenu. Toutefois, le ralentissement des ventes aurait un impact économique direct pour les bailleurs, en particulier les collectivités, pour lesquelles le *Right to Buy* représente aujourd'hui 20 % des ressources.

D'autre part, la politique du *Right to Buy* interroge quant à ses effets à long terme : dégradations des copropriétés ou encore dépréciations de valeur importantes de certains biens vendus depuis les années 1980. La vente en masse opérée alors, avec des biens de qualité variable et des ménages dont la solvabilité était parfois relative aurait encouragé ces dégradations. Les débats quant à la politique de vente virent ainsi le jour, notamment en zones très tendues comme pour le centre de Londres.

En effet, alors que les coûts de logements au sein de la capitale britannique excluent de nombreux ménages aux revenus modestes, il est estimé que 42 % des logements qui y ont été vendus sous le régime du *Right to Buy* sont en 2019 loués à des prix de marché.

Aménagement et décentralisation : le cas du Grand Londres

Comme de nombreuses métropoles mondiales, le Grand Londres fait face à une importante crise du logement, fortement liée à la croissance démographique (+100 000 habitants/an environ⁵³) et à l'attractivité économique, qui maintiennent la demande de logement à un niveau élevé. Avec plus de 8,6 millions d'habitants aujourd'hui, le Grand Londres pourrait dépasser les 10 millions d'habitants avant 2030⁵⁴.

Les besoins en nouveaux logements sont estimés à environ 50 000 par an⁵⁵, dont une part importante de logements sociaux, 10 %⁵⁶ de la population des *boroughs* (districts constitutifs du Grand Londres) étant inscrite sur le fichier des demandeurs.

Mécaniquement, devant la croissance de la demande et la raréfaction de l'offre, les prix des logements ont fortement augmenté, le loyer moyen s'élevant désormais à plus de 1 150 € par mois, soit 50 % du salaire moyen au Royaume-Uni. Entre 2005 et 2015, les prix des loyers ont ainsi augmenté de 94 % lorsque les salaires n'augmentaient que de 30 %⁵⁷.

⁵³ INET, Etude commanditée par la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, 2015.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ London Housing Strategy, 2014.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

Pour comprendre la réponse des pouvoirs publics à cette crise du logement, il convient tout d'abord de préciser la structure administrative et les prérogatives des différents acteurs politiques de la métropole londonienne en matière d'urbanisme, d'aménagement et de logement.

La ville de Londres est historiquement constituée d'une juxtaposition hétérogène de villages et de paroisses longtemps restés indépendants. À partir du Moyen-Âge, la ville se structure autour de deux centres : la City, centre du pouvoir marchand, et Westminster, centre du pouvoir gouvernemental. Puis, par extensions progressives, les villages et paroisses qui entouraient ces deux centres ont fusionné, tout en conservant leurs identités et une autonomie de gouvernance. En 1934,



Carte de Londres, réalisée par l'architecte Sir P. Abercrombie, 1945

l'urbaniste Steen Eiler Rasmussen décrivait d'ailleurs son Londres contemporain en ces mots : « une accumulation de villes, une immense colonie d'habitations où les gens vivent encore dans leur propre maison, dans des petites communautés avec des autorités locales, exactement comme cela existait dans le Moyen-Âge⁵⁸ ». Ainsi, si la notion de centre et de périphérie (*Inner - Outer*) est aujourd'hui bien réelle à Londres, elle est bien moins marquée qu'à Paris et le *Grand Londres* qualifie une aire urbaine plus fluide et multipolaire.

La *Greater London Authority* (GLA), créée en 2000, constitue l'organe politique de référence et il détient des pouvoirs importants, qui supplantent souvent ceux des *boroughs*. Ainsi, la GLA a la maîtrise du foncier et la compétence en matière de logement social. Les *boroughs* sont eux chargés de décliner une stratégie locale de développement et de rénovation, le *Local Plan* (équivalent du PLU) qui doit être compatible avec les directives du GLA.

Or cette organisation n'a pas permis d'endiguer la crise du logement. Depuis 2000, les objectifs de construction du GLA sont inférieurs aux besoins et, malgré cela, ne sont pas atteints. Les objectifs qualitatifs de répartition entre les types de logements, leurs caractéristiques, leur localisation ou encore la densité de construction ne sont pas non plus atteints. La révision, en 2008, du *London Plan* (document directeur de la stratégie de la Londres) constitue un marqueur important de la baisse des ambitions publiques en matière de logement social et d'équilibre du territoire. L'objectif de 50 % de logements abordables par projet est ainsi réduit à 30 % puis remplacé dans le *London Plan* de 2013 par un chiffre absolu de 100 000 logements pour 8 ans.

⁵⁸ Steen Eiler Rasmussen, Londres, 1934

Devant les échecs de résolution de la crise du logement, plusieurs solutions émergent dans le débat public. La question des prérogatives des *boroughs* est soulevée^{59 60}, ceux-ci étant jugés par certains comme l'entité la plus à même d'agir directement localement en construisant des logements sur leur territoire. Certains considèrent nécessaire la création d'une agence



Opérations immobilières à Vauxhall Nine Elms (*borough*), Appert, 2014

métropolitaine du logement et le renforcement des pouvoirs du Maire de Londres, qui pourrait ainsi contraindre les *boroughs* dont les objectifs de construction de logements ne sont pas atteints (par exemple en leur interdisant la capacité de délivrer des permis de construire sur une période donnée au profit du Maire) et récompenser ceux qui les dépassent. Des solutions plus techniques sont également évoquées : la levée des restrictions sur la capacité à

emprunter des *boroughs*, une taxe sur le loyer des locataires du parc social qui ont de revenus confortables, une taxe des propriétaires du parc privé qui imposent des loyers trop élevés, une réquisition des terrains privés non utilisés (« *use it or lose it* »), l'ouverture du marché de la construction à de nouveaux acteurs ou encore la levée de contraintes administratives et réglementaires s'appliquant aux promoteurs, aménageurs et entreprises de construction.

Enfin, le débat public interroge également une politique d'aménagement du territoire national quasi inexistante et des déséquilibres régionaux importants au sein d'un pays très centralisé. Des voix s'élèvent en faveur d'un rééquilibrage des métropoles, encourageant le développement de nouvelles *city-regions*⁶¹. Cette approche est toutefois encore rare et la ville de Londres jouit d'un caractère sacré inhérent à tout ce qui se rapporte à la Couronne. Les autorités politiques réaffirment régulièrement les effets positifs de la croissance de la métropole de Londres sur le reste du territoire et le temps ne semble pas à la décentralisation.

L'impact du Brexit sur la production de logements sociaux

Les bailleurs anglais font face à un déséquilibre offre-demande marqué en matière de construction de logements sociaux. Ils peinent à mobiliser des entreprises pour répondre à leurs besoins, notamment en raison de la faible capacité de production domestique. En effet, la plupart des entreprises de construction intervenant en Angleterre ne sont pas britanniques.

Or, depuis la victoire du « *Leave* » au référendum du 23 juin 2016, les négociations avec l'UE n'ont pas encore permis d'évaluer précisément l'impact de ce retrait sur la politique de logement social, notamment en matière de construction.

Plus généralement, l'hypothèse d'un « *No deal* », ou sortie sans accord, laisse planer une grande incertitude quant aux impacts négatifs du *Brexit* sur l'économie anglaise en général. À titre d'illustration, les bailleurs, comme d'autres acteurs économiques anglais, peuvent aujourd'hui

⁵⁹ The Guardian, What policies are needed to solve the housing crisis? – expert views, 2014

⁶⁰ The Guardian, How do you fix a housing crisis in a time of austerity?, 2015

⁶¹ Universités de Cambridge & Newcastle, Spatially Rebalancing the UK Economy; the Need for a New Policy Model, 2015

bénéficier de concours de la Banque Européenne d'Investissement, dont l'octroi et les modalités sont facilités par le statut d'Etat-membre de l'UE.

Naturellement, les bailleurs s'interrogent quant à leur capacité à répondre tant que possible à leurs besoins de construction. Ils manifestent ainsi un intérêt croissant pour une nouvelle forme de construction, la construction en usine (préfabriqué), en opposition à la construction sur site (*On-site*). Si ces constructions présentent des avantages certains – une capacité de production locale, des chantiers plus courts, des matériaux plus écoresponsables – de nombreux bailleurs sont encore réticents à ce type de constructions, principalement par manque de visibilité sur leur viabilité et leur durabilité à long terme.



5. Et demain ?

Depuis 40 ans, les politiques de logement social anglaises vont globalement dans la direction d'un désengagement progressif de l'Etat et des collectivités. Parallèlement, le modèle autrefois généraliste s'est largement recentré sur les personnes les plus fragiles, conduisant dans le même temps à une « stigmatisation⁶² » croissante des logements sociaux et de ceux qui y vivent. L'ancienne Première Ministre Theresa May déclarait d'ailleurs en 2018 : « *Certains résidents se sentent marginalisés et ignorés, et ils ont honte de dire que leur logement appartient à une Housing association ou à une collectivité locale* ».

Aujourd'hui, 1,2 millions de personnes sont en attente d'un logement social alors que le parc ne s'accroît en moyenne que de 10 000 logements par an. En 2017, dans un quartier du centre de Londres, 25 000 ménages espéraient ainsi obtenir un des 588 logements disponibles⁶³. De surcroît, malgré le recentrage du logement social vers les populations les plus fragiles, le pays compte encore aujourd'hui près de 300 000 sans-abris⁶⁴.

La crise du logement est généralisée, du logement très social au logement intermédiaire. De nombreux ménages anglais, trop peu solvables pour devenir propriétaires, sont contraints de louer un bien sur le marché privé et d'augmenter fortement leur taux d'effort. La prise de conscience collective, notamment au sein de la classe politique, des besoins de logements et de l'image dégradée des bailleurs et de leur patrimoine a toutefois conduit, depuis 2016, à un réengagement progressif de la puissance publique dans la politique de logement social et abordable.

Le *Green Paper* du gouvernement, paru en 2018 et intitulé *A new deal for social housing*, dresse une ambition de développement et de valorisation du parc social et affirme à nouveau cette volonté d'un nouvel investissement de la puissance publique. L'annonce d'un plan gouvernemental de 2,3 milliards d'euros a notamment ouvert de nouvelles perspectives pour les bailleurs. David Orr, directeur de la National Housing Federation, commentait alors « *c'est un changement radical. Pendant des années, [...] les Housing associations ne pouvaient pas compter sur un financement de longue durée pour construire les logements abordables qui faisaient cruellement défaut* ».

Depuis, la question du *Brexit* a monopolisé une large partie du débat public et législatif, réduisant de manière générale le champ de l'action gouvernementale. De nombreux secteurs économiques sont dans l'expectative, aussi bien pour des raisons financières, avec une livre sterling qui a perdu 20 % de sa valeur sur l'euro en trois ans, que pour des raisons réglementaires. C'est le cas de la construction, où nombre d'entreprises sont continentales, mais aussi de l'immobilier ancien, notamment à Londres, où les propriétaires inquiets du marché post-Brexit sont nombreux à vouloir céder leur logement⁶⁵.

Dans cette incertitude, les bailleurs anglais s'interrogent quant à leur avenir et leur rôle dans la réponse à une crise qui touche une part plus large de la société que les seuls ménages les plus fragiles. Longtemps réduits au seul logement *social*, ils veulent désormais être acteurs d'un logement *abordable* pour tous. Le recours à l'innovation pour produire plus et plus rapidement des logements qualitatifs amène également les bailleurs à repenser leur investissement dans l'action sociale et les services qu'ils peuvent apporter à leurs résidents.

⁶² Housing Europe, Londres : 2 milliards de livres pour lutter contre la stigmatisation du logement social, 2018

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Shelter, A vision for social housing, 2018

⁶⁵ Rightmove, House Price Index, Septembre 2019

IV. LES ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE



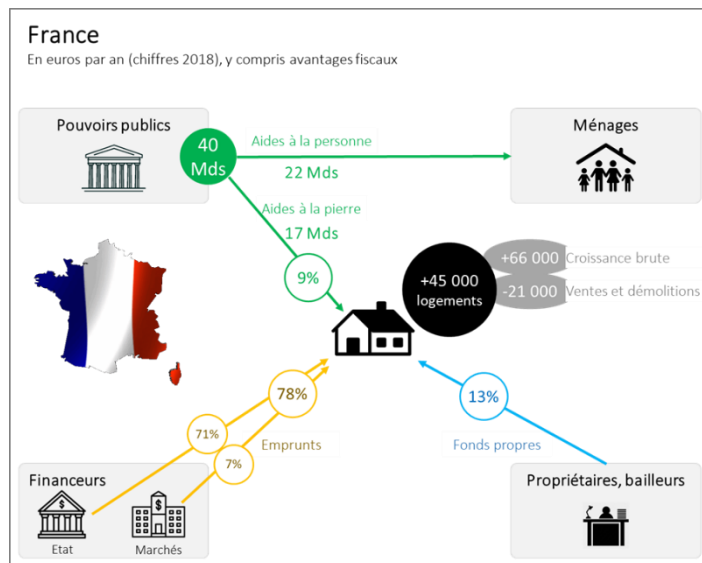
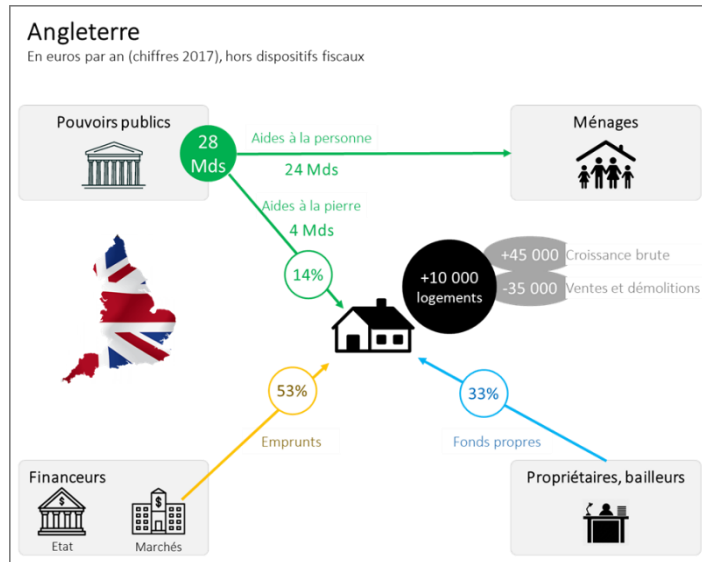
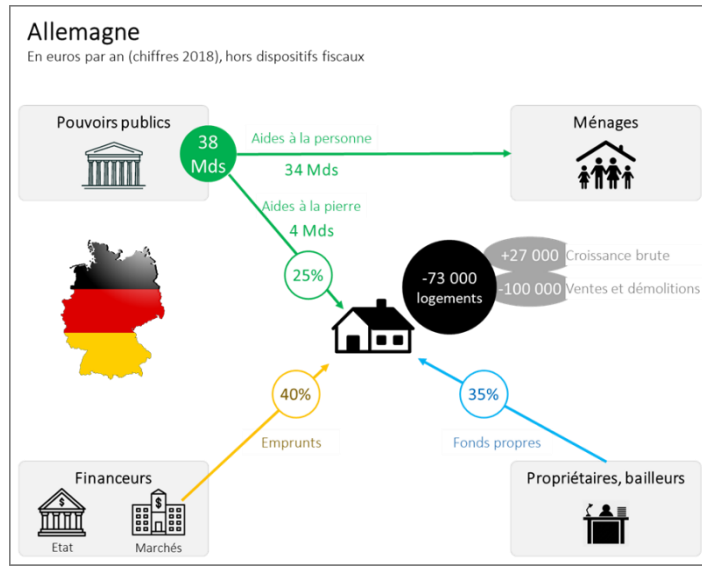
Charles Heubès, Paris, 1930

1. Infographie

Principaux chiffres macroéconomiques

	France	Allemagne	Angleterre
PIB (2018) en milliards €	2 353	3 300	1 780 (Angleterre) 2 560 (UK)
Population (31/12/2018) en millions	67	83	55 (Angleterre) 66 (UK)
Parc social (2018, 2017 pour UK) Pour 1000 habitants (logements)	71,6	14,5 (Uniquement logements sociaux <i>de jure</i>)	74,3
Parc social (2018, 2017 pour UK) en % du parc total de logements	13,2 %	2,9 %	17,1 %
Population dépensant plus de 40 % des revenus pour le logement en % de la population totale (2017)	4,7 %	14,5 %	12,4% (Royaume-Uni)
Population résidant dans un logement à loyer réduit ou gratuit en % de la population totale (2017)	16,4 %	8,6 %	17,9 %
Construction brute de logements sociaux (2018, 2017 pour UK) Pour 1 000 habitants, par an (logements)	1,1	0,3	0,7
Aides à la pierre (hors dispositifs fiscaux ; 2018, 2017 pour UK) Pour 1 000 habitants, par an (k€)	258	48	70
Aides à la personne (2018, 2017 pour UK) Pour 1 000 habitants, par an (k€)	333	410 (approx.)	420
Total des aides (2018, 2017 pour UK) par habitant (€)	591	458 (approx.)	490

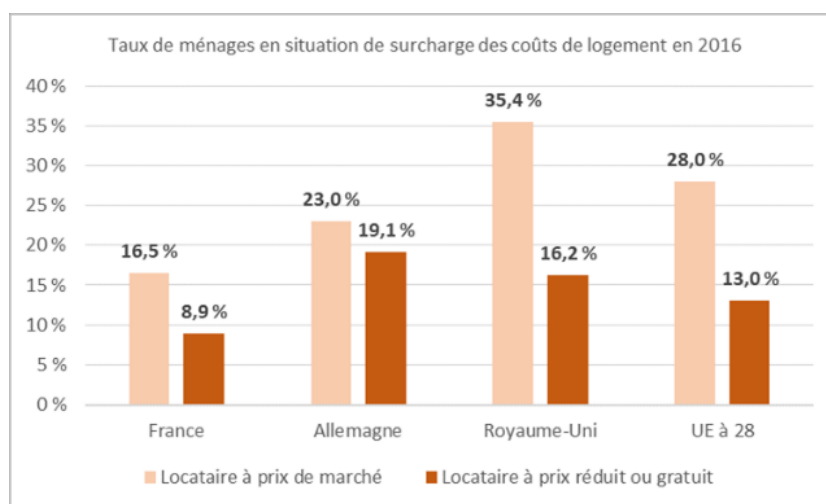
Schéma simplifié des financements et des volumes de production de logements sociaux



Peuplement et revenus

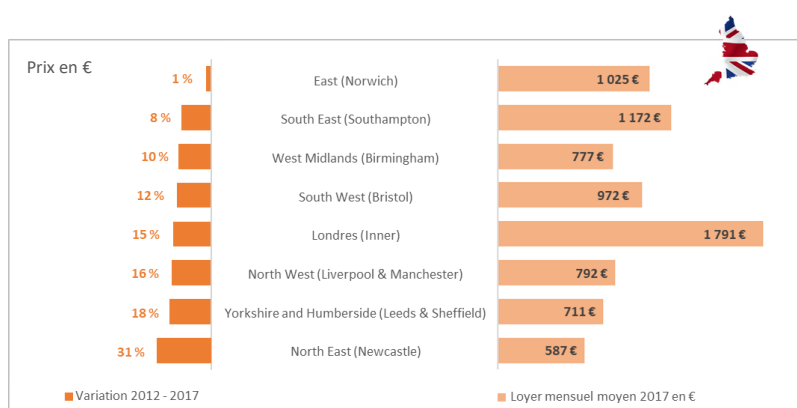
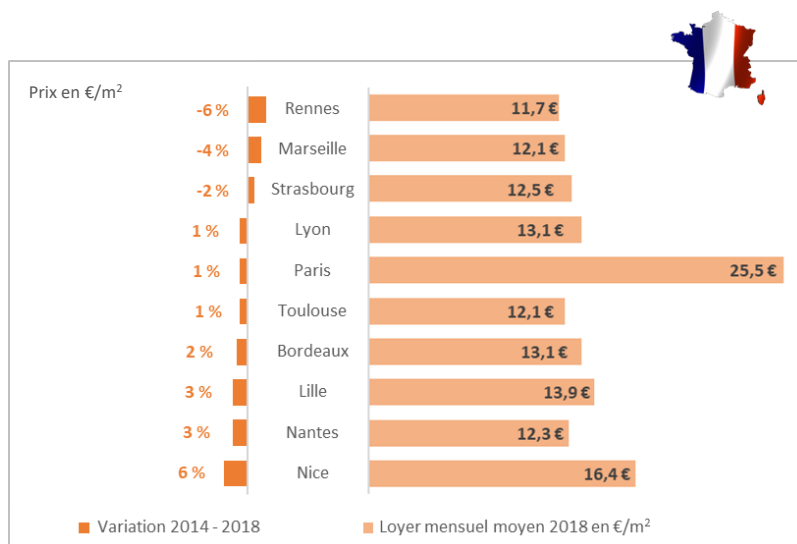
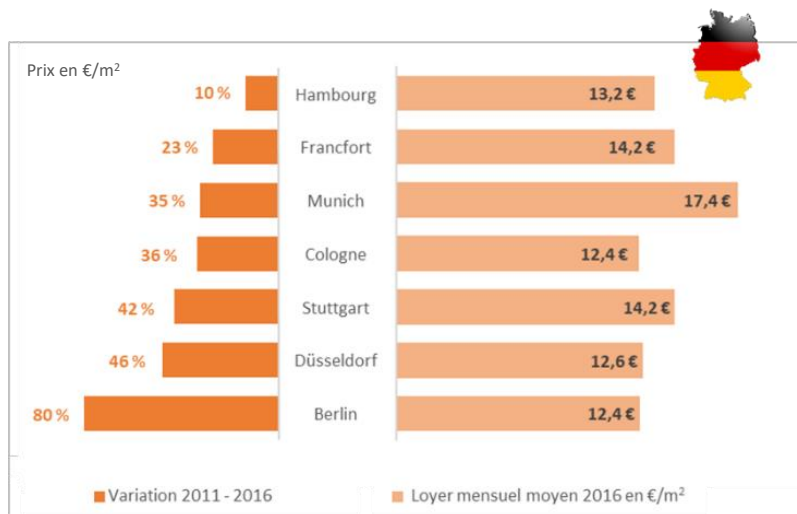
	France	Allemagne	Angleterre
Taux de pauvreté (OCDE) % de personnes dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian de la population totale	8,3 %	10,4 %	11,9 %
Augmentation du prix des loyers 2015 (base 100) à 2018	100,2	104,1	103,2
Augmentation du ratio Prix / Revenu 2015 (base 100) à 2018	101,4	112,1	108,8
Taux d'effort moyen 2017	Tous : 18,8 % Parc social : env. 26 %	Tous : 27,3 %	Tous : 24,9 % Parc social : 28,0 %
Nombre de personnes en attente de logements sociaux en 2019	2 millions	<i>Donnée manquante</i>	1,2 million

Coût du logement

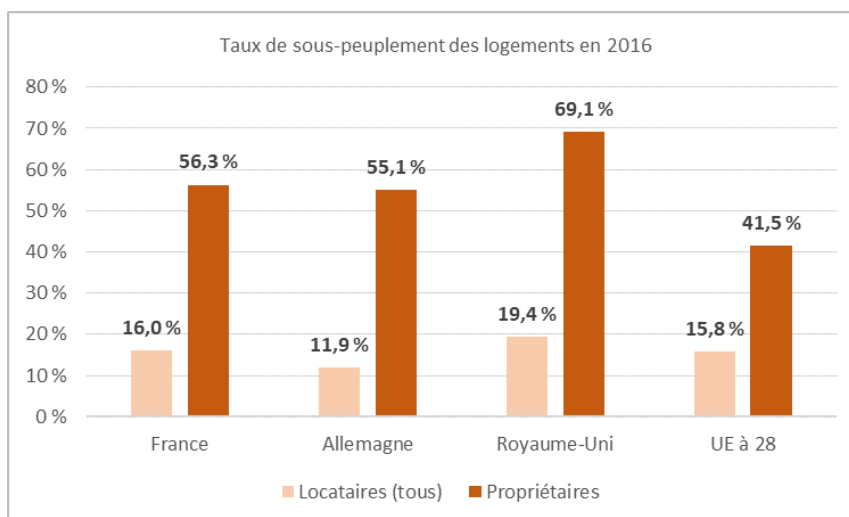
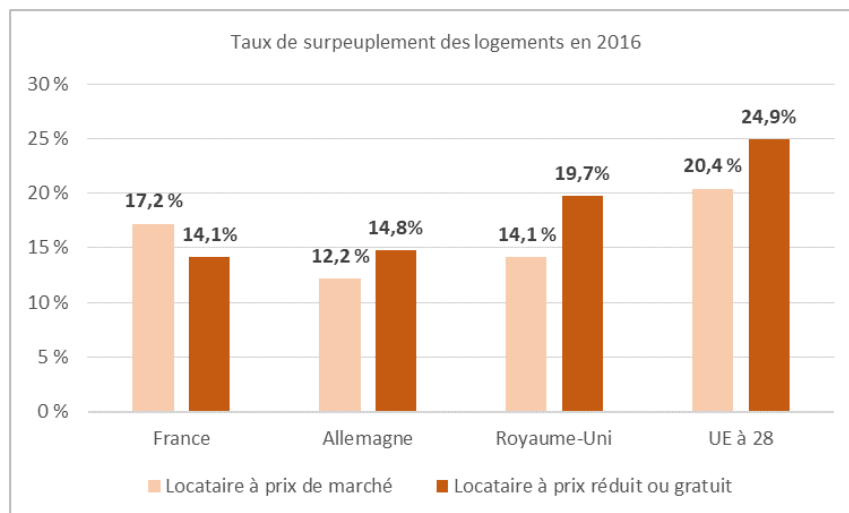


La notion de surcharge des coûts du logement est entendue selon la définition de la Commission Européenne, à savoir le fait, pour un ménage, d'occuper un logement dont le coût total (net des allocations liées à l'habitat) représente 40 % ou plus du revenu disponible total du ménage (net des allocations liées à l'habitat).

Prix locatifs



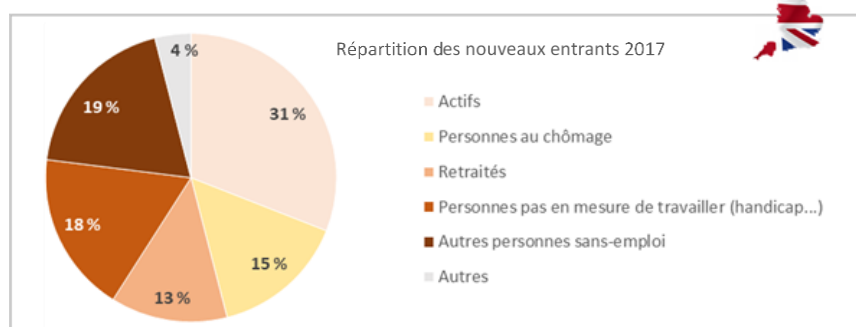
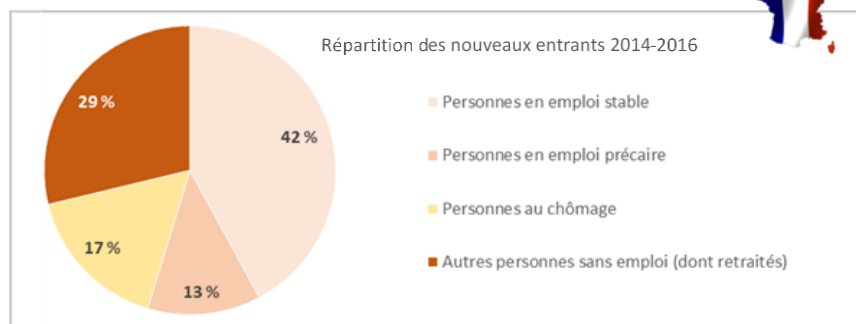
Occupation des logements



La notion de surpeuplement d'un logement est entendue selon la définition de la Commission Européenne, à savoir le fait d'occuper un logement qui contiendrait moins de :

- Une pièce par ménage ;
- Une pièce par couple composant le ménage ;
- Une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 18 ans ou plus ;
- Une pièce pour chaque paire de personnes célibataires de même sexe âgées de 12 à 17 ans ;
- Une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 12 à 17 ans non incluse dans la catégorie précédente ;
- Une pièce par paire d'enfants âgés de moins de 12 ans.

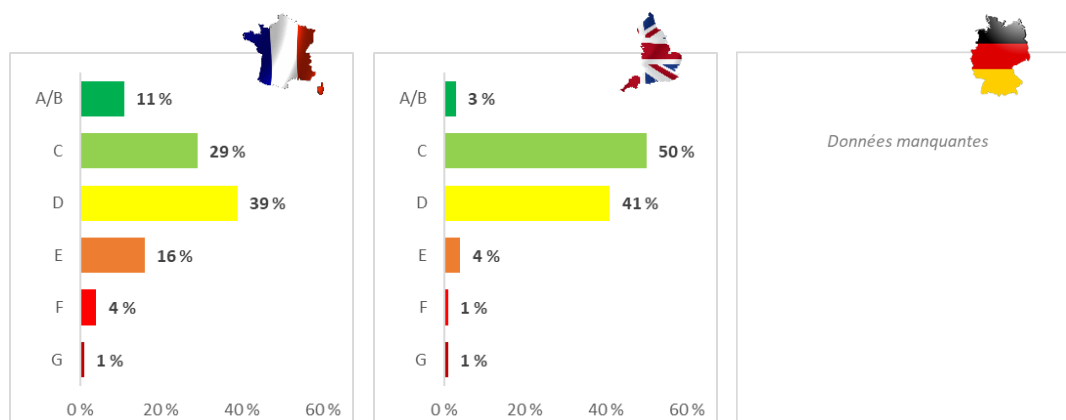
Occupants du parc social



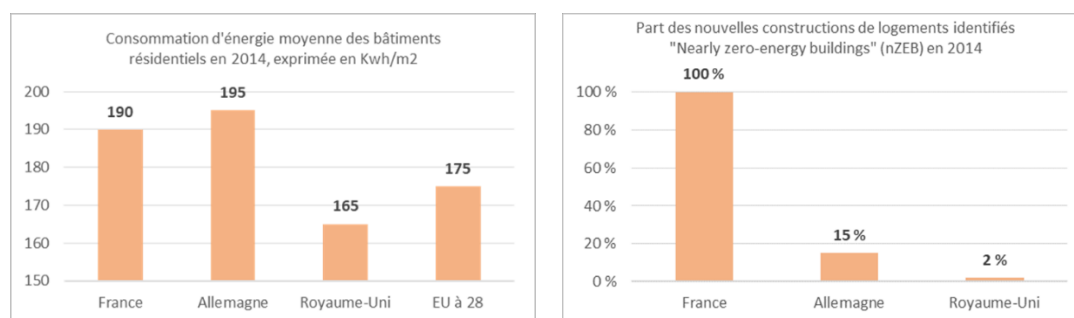
Données manquantes

Performance énergétique des logements

Répartition des logements du parc social par classe (2017)



Consommation énergétique des constructions résidentielles (2014)

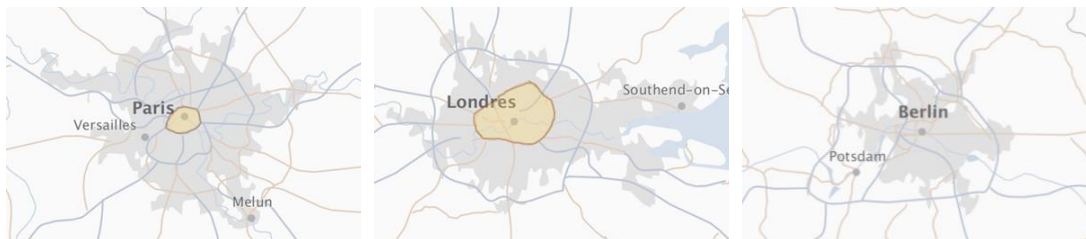


La notion de Nearly zero-energy buildings (nZEB) est définie nationalement selon des maxima de consommation énergétique, en application de la directive européenne Energy Performance of Buildings Directive (EPBD). Ainsi, selon les pays, nZEB qualifie :

- Pour la France, l'équivalent du RT 2012, soit une consommation maximum de 50 kWh/m2/an (modulable selon les zones géographiques) ;
- Pour l'Allemagne, une consommation maximum de 40 % de la consommation d'énergie primaire ;
- Pour le Royaume-Uni, une consommation maximum de 44 kWh/m2/an.

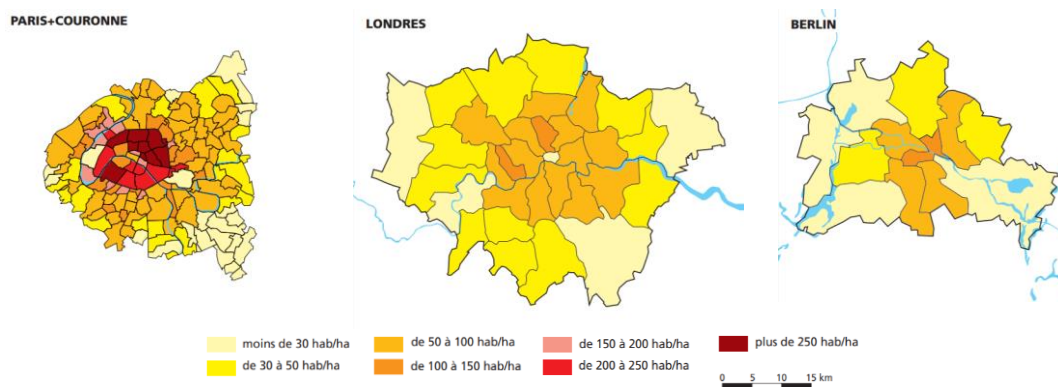
Les trois capitales, leurs zones urbaines et leur densité

Hypercentre et agglomération, des conceptions différentes

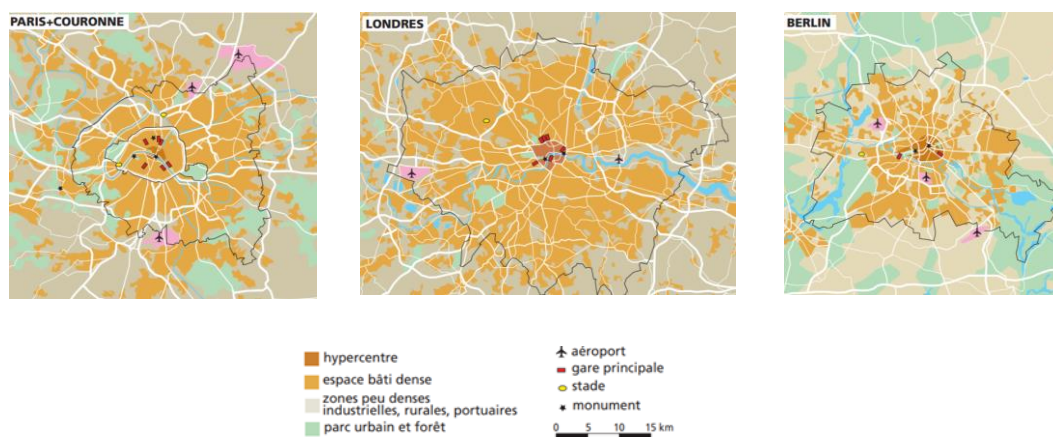


Les trois représentations cartographiques sont présentées à la même échelle.

Densité de population au sein des trois grandes agglomérations



Densité urbaine au sein des trois grandes agglomérations



2. Une approche comparative

Les concepts français du logement social sont encore majoritairement issus des rapports Barre et Nora et de la réforme de 1977. Depuis quarante ans, les évolutions du système se sont faites par ajustements successifs sans réelle vision globale. Dans ce contexte, l'observation de nos voisins européens n'a guère servi qu'à conforter ou à contredire des positions défendues dans notre pays.

Mais les débats nationaux ne doivent pas faire oublier que la convergence européenne est engagée, même si son rythme, lent et générationnel, n'est pas le même que celui des législations nationales. L'exemple hollandais nous rappelle que les politiques du logement ne peuvent totalement s'exonérer des commissions et des règlements communautaires. Plus loin, ce sont les modèles extra-européens qui frappent à nos portes et commencent à bousculer les certitudes nationales. Il n'y a en effet aucune raison de penser que les grandes évolutions que sont la mondialisation ou la numérisation des affaires ne touchent pas demain, brutalement, le logement social français.

La convergence mondiale des modèles du logement n'est plus une fiction : marché des taux, liquidités mondiales, *universal credit*, *AirBnB*, mobilité des salariés, etc. Autant d'enjeux qui constituent des entrants obligés à toute réflexion sur le modèle français.

A une moindre échelle, les comparaisons avec l'Allemagne et l'Angleterre montrent, d'une part, une similitude des sujets d'actualité et des questions faisant débat et, d'autre part, un fossé historique et culturel qui empêche tout import de solutions clés en mains.

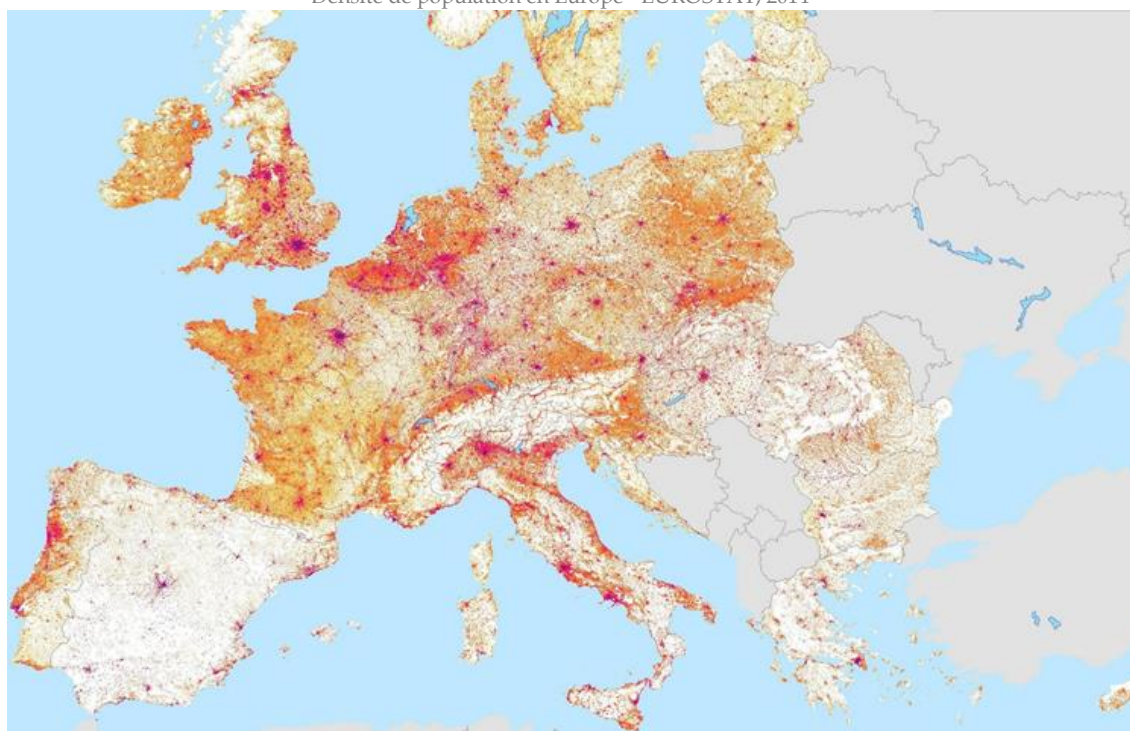
Les trois pays connaissent chacun une gouvernance politique et territoriale du logement qui ne facilite pas la comparabilité des modèles (entre une décentralisation fédérale effective en Allemagne et la centralisation étatique française) ; de même, les considérations culturelles et sociales ne sauraient faciliter les comparaisons idéologiques actuelles entre les héritiers de Hobbes ou de Smith et les héritiers de Rousseau (la place du communautarisme dans les peuplements est ainsi un marqueur anglais bien loin de la position française).

Les grands débats et les thématiques se retrouvent pourtant, avec insistance, de chaque côté de la Manche et du Rhin. Ici et là, le monde du logement social (« social housing ») évoque tour à tour : la structuration des opérateurs, la diversification des financements, la vente du parc, la globalisation des aides ou la gouvernance territoriale, etc.

- En termes d'opérateurs-bailleurs, si la situation anglaise (60 % du parc détenu par des *housing associations* et 40 % par les *local authorities*) est globalement comparable à celle de la France, l'Allemagne ne connaît pas cette distinction statutaire et permet à tout acteur de détenir du logement social sans distinction juridique et où seule l'aide publique à la personne diffère.
- Pour le financement des opérations, les trois pays connaissent un désengagement progressif mais certain des concours publics directs et une augmentation de la part des fonds propres ou des concours bancaires. La France demeure pourtant sur un schéma singulier, avec d'une part le flux massif des prêts Caisse des Dépôts et Consignations et une faible part de fonds propres (13 % en 2017, contre 35 % en Allemagne et 33 % en Angleterre). Le désengagement public global implique néanmoins dans les trois pays une recherche de financements auprès des marchés ou des concours mixtes par projets.

- La vente du parc HLM représente, en revanche, un marqueur des politiques passées de nos deux voisins qui ont tous deux considérablement cédé leurs logements sociaux depuis les années 80. Que ce soit par une volonté politique nationale (Angleterre) ou par des mécanismes d’extinction des conventions (Allemagne), les deux dispositifs ont considérablement fait chuter le parc global en 30 ans. De son côté, la France a conservé une politique patrimoniale et les chiffres actuels de la vente, loin d’atteindre les ambitions gouvernementales, progressent à près de 10 000 logements cédés par an, montrant ainsi une démarche prudentielle en zone tendue afin de se prémunir des problèmes londoniens ou berlinois.
- Quant aux mesures relatives aux aides au logement et à leur incorporation dans d’autres aides sociales, les comparaisons nationales sont plus qu’incertaines en raison de contextes très éloignés, où les concepts même de revenus et de protection sociale sont complexes et spécifiques. On retiendra néanmoins que les trois pays mettent en œuvre (Angleterre et Allemagne) ou réfléchissent (France) à une convergence des aides, prouvant ainsi que les politiques de revenus tentent partout des efforts de simplification, plus ou moins sous-tendues par des volontés d’économies budgétaires.
- Enfin, les différences les plus profondes entre les trois pays se montrent nettement en matière de gouvernance territoriale et d’aménagement du territoire. Avec son origine fédérale, l’Allemagne y est singulière par sa décentralisation effective et les concertations entre Lander et communes. L’Angleterre, quant à elle, connaît une situation particulière avec le Grand Londres où l’autorité métropolitaine (GLA) a hérité de la compétence-logement de l’Etat, sans en récupérer les moyens, ressemblant ainsi au « millefeuille » français, connu et critiqué. Les trois pays connaissent en revanche des déséquilibres territoriaux où certaines zones connaissent encore des taux de vacances extrêmement importants.

Densité de population en Europe - EUROSTAT, 2014



3. Quelques enseignements pour la France

Si l'observation des situations allemandes et anglaises n'autorise aucune comparaison ligne à ligne, elle permet de dégager quelques constats et quelques problématiques qui peuvent éclairer une réflexion à venir sur le logement en France.

Les chiffres français actuels font preuve d'un réel dynamisme et d'un concours public maintenu ou en diminution

Le volume du parc ramené à la population française (72 logements pour 1 000 habitants) tout comme celui de la construction nette (43 000 logements par an) démontrent la vitalité du secteur français et sont enviés outre-Manche comme outre-Rhin.

Si les concours directs d'argent public continuent de baisser, l'originalité française de l'utilisation du Livret A pour les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations représentent encore 71 % du financement des opérations. Cette singularité française doit être finement évaluée dans toute comparaison avec des financements alternatifs, afin d'en apprécier les avantages et de ne pas prendre le risque de l'obérer. La baisse continue des aides au logement (pierre ou personne) ne doit pas masquer cette affectation singulière et garantie de l'épargne française que l'Etat continue à fléchir vers le logement social. De même, la France peut se féliciter d'être le seul pays à disposer, avec la PEEC, de l'équivalent d'une « cotisation sociale fléchée », qui demeure un effort de la collectivité à l'endroit de la construction. Là encore, nos voisins allemands ou anglais pourraient légitimement envier ce concours de moyens collectifs.

Plus généralement, la France semble enfin avoir échappé aux hésitations idéologiques – en matière de logement – entre politique de l'offre et politique de la demande. Le relatif équilibre actuel français (environ 20 Md€ par an pour chaque type d'aide) semble plutôt salué par l'ensemble des opérateurs, ce qui n'est pas le cas pour nos voisins qui ont massivement réorienté leurs efforts vers les seules aides à la personne.

Enfin, le législateur français et ses réformes prudentes depuis 40 ans sont regardés avec envie par nos deux voisins qui ont connu des bouleversements de modèles dont chacun se demande aujourd'hui s'ils furent réellement pertinents. La critique d'immobilisme à la française doit ainsi être nuancée au regard des mouvements impétueux (dé-conventionnement ou ventes massives) de l'Angleterre ou de l'Allemagne et de leur tendance contemporaine à reconsidérer leurs orientations.

Le problème majeur de la grande pauvreté n'a pas encore été abordé

Si les problèmes conjoints de la démographie, de l'immigration, de la hausse des prix du logement et de la paupérisation sont globalement les mêmes en France, en Allemagne et en Angleterre – bien que le taux de pauvreté soit inférieur en France, à 8,3 %, contre 10,4 % en Allemagne et 11,9 % en Angleterre –, les doctrines et les réactions diffèrent. Les politiques libérales du logement, proche du modèle dit « résiduel », sont fermement défendues par les différentes commissions européennes et l'Angleterre y trouve (ou y a trouvé) son système. La France, de son côté, continue de défendre un modèle dit « généraliste » où l'effort public se trouve plus réparti sur l'ensemble des classes sociales qu'elle aide à se loger.

Mais la croissance du taux de pauvreté en Europe⁶⁶ couplée à l'indigence de l'argent public va aboutir (probablement à court terme) à une injonction européenne à résoudre le problème du logement des plus pauvres. La France, malgré la position humaniste de son modèle « généraliste » risque alors de se trouver confrontée à une impossibilité de le défendre face au problème de l'hébergement et du logement prioritaire.

La doctrine européenne « résiduelle » risque ainsi de s'imposer tôt au tard en France.

Il faut reconnaître que le mouvement HLM français, dans son ensemble, n'a pas encore totalement mesuré l'ampleur du problème et s'est, depuis vingt ans, réfugié derrière une délégation au milieu associatif, chargé de gérer la plus grande pauvreté. L'indéniable spécificité du métier et les mesures spécifiques d'action sociale que cette population requière ne justifient pourtant pas – aux yeux de la commission européenne – cette délégation et ce refus de gestion en direct de l'hébergement. Si certains bailleurs français ont depuis intégré dans leur groupe des filiales spécialisées et dédiées, il reste que la prise en charge financière de ces populations reste majoritairement à la charge des gestionnaires, des associations et des subventions publiques⁶⁷.

Face à l'ampleur du problème à venir, le logement social français risque de se voir imposer cette gestion du logement des plus pauvres, soit par des mesures attenantes au système des attributions, soit par des fléchages draconiens et ciblés des subventions et prêts publics.

Il faut désormais se convaincre que le problème de la grande pauvreté et de l'hébergement constituera dans un avenir très proche le problème majeur et central du monde HLM français.

Face à cet enjeu, les bailleurs HLM seront confrontés à des interrogations autrement plus problématiques que des aménagements règlementaires :

- L'augmentation massive du parc est-elle envisageable avec des ruptures conceptuelles ou techniques ?
- L'accompagnement social, au sens le plus large, doit-il être, ou peut-il être, développé par les bailleurs, étant entendu l'implication, en France, d'opérateurs publics dédiés (Pôle Emploi, Service public de l'insertion, pour lequel une concertation a été initiée en septembre 2019) ?
- Pour les populations dites « spécifiques » (étudiants, personnes âgées...), la spécialisation d'opérateurs associatifs demeure-t-elle la solution ou l'intégration verticale bailleur/gestionnaire peut-elle être amenée à se développer ?
- Comment le parc privé peut-il être sollicité sans recourir à des postures idéologiques intenable ?
- Quelle refonte du système des attributions en France ? Comment simplifier l'incompréhensible situation actuelle, tenant compte de l'intérêt général et des intérêts des bailleurs ?

⁶⁶ Les revenus et le patrimoine des ménages, 2018, INSEE.

⁶⁷ L'état du mal-logement en France, 2019, Fondation Abbé Pierre.

Si le financement concentre légitimement l'attention, il ne saurait être seul

L'équation économique HLM reste difficile en France comme chez nos voisins, et les récents débats nationaux ont eu raison d'attirer l'attention sur l'équilibre fragile entre un volume attendu de mises en service et la soutenabilité de l'effort des professionnels.

Face à ce problème, les regards se portent légitimement vers l'Angleterre et l'Allemagne qui se sont tournés vers des alternatives financières privées qui peuvent paraître séduisantes. L'évidence que représente l'apport de fonds privés dans les opérations de construction est encore soulignée par la croissance des liquidités mondiales et les démarches de plus en plus sociétales d'investisseurs qui, par le passé, n'avaient d'yeux que pour le TRI.

Cependant, les exemples anglais ou allemands doivent inspirer de la prudence. Trois conséquences doivent être appréhendées, dont seule la première semble bien connue et partagée. Nul besoin d'insister sur la première : l'investisseur cherche une rémunération qui ne peut venir que d'un produit courant (peu attractif) ou d'une cession (dé-conventionnement engendrant la baisse du parc). Le recours à l'investissement privé ne saurait excéder des limites (que nos deux voisins ont dépassées en le regrettant aujourd'hui) qui sont celles de l'intérêt général face à l'intérêt privé.

Le second frein au recours à l'investissement privé (ou à des opportunités plus ou moins toxiques comme les taux négatifs) est lié à la spécificité française des garanties de la Caisse des Dépôts et Consignations, acteur central qui risque de voir se dégrader tout le système des encours du monde HLM français (135 Md€ en 2017).

Enfin, c'est le monde de l'immobilier et du logement privé qui risque de se retourner brutalement contre toute tentative des bailleurs HLM de se doter d'avantages concurrentiels tout en restant dans une économie régulée. Le logement dans son ensemble ne trouverait aucun avantage à augmenter les frictions entre acteurs privés et acteurs HLM, notamment en raison des segments de logements intermédiaires et libres.

Dire cela n'est pas résoudre l'équation économique pour autant. Le modèle français devra alors se questionner quant au maniement de mesures couplées et coordonnées :

- une ouverture raisonnée et raisonnable à des financements alternatifs privés dans le cadre d'opérations limitées ;
- la recherche de partenariats public-privé remaniés (i.e. au-delà des PPP actuels) ou de nouveaux systèmes de concessions vertueux (en s'inspirant des modèles économiques et juridiques des péages ferroviaires ou des sociétés concessionnaires d'autoroutes) ;
- le relèvement progressif vers l'amont de la chaîne de valeur immobilière – largement entamée par plusieurs groupes ESH – en montant en maturité sur des projets d'aménagement et de promotion ;
- le recours à la vente de logements, dans les proportions (et territoires) raisonnables que semblent adopter l'ensemble du mouvement HLM français, etc.

Par ailleurs, la question du financement doit permettre d'ouvrir des perspectives futures autour de sujets peu ou mal explorés :

- Quelle place à la véritable numérisation de l'offre du logement social en France ? Face à une numérisation aujourd'hui abandonnée ou négligée, quelle peut être l'apport en valeur économique de cette transformation de la mise sur le marché de l'offre ?

- Quelle négociation pourrait enfin aboutir quant à la mobilisation rapide et massive du foncier public ?
- Qu'attendre des enjeux de la pérennisation de la participation des employeurs à l'effort de construction ?
- Quelles pistes de réflexion visant à l'instauration de taxes affectées au logement social, politiquement et économiquement acceptables ?

Des innovations métier devront être apportées face à des attentes sociétales qui s'hybrident

Au-delà des questions de financement et en-deçà du problème volumétrique de la demande, s'ouvrent les interrogations sociologiques propres à l'habitat et à l'humain. Avec recul, la bonne foi impose le constat – en Angleterre, en Allemagne comme en France – que l'on construit encore aujourd'hui les logements de demain avec des réflexes d'hier. Sans nier les bonnes volontés et les initiatives architecturales parfois courageuses, le conservatisme de la construction est manifeste. Le vocabulaire d'usage n'a d'ailleurs guère évolué (T2, cuisine, balcon, séjour, cage d'escalier...) et l'on peut relire les écrits de Michel de Certeau⁶⁸ de 1980 sans se sentir anachronique.

Pourtant la société française évolue. Les attentes de 2019 ne sont plus celles de 1999, même si l'urgence et l'enjeu d'un logement social contraignent le plus souvent les futurs locataires à les celer.

On peut retenir que l'hybridation est un marqueur commun lorsqu'il s'agit de prospective en matière d'habitat⁶⁹. Hybridation dans l'espace, avec la mobilité géographique et les occupations temporaires ; hybridation dans le temps, avec un usage qui change lors du parcours de vie. Comme le rappelle l'étude de Terra Nova, si la question centrale du « où se loger ? » tend à se substituer à « comment se loger ? », il n'en demeure pas moins que l'habitat lui-même devra répondre à des attentes qui s'esquissent comme, pour n'en citer que quelques-uns :

- L'émergence des fonctions dites « aménitaires » avec, notamment l'accès à la lumière et à la végétation : les surfaces vitrées, les espaces extérieurs (balcons, terrasses), la végétalisation et l'autoproduction maraîchère, etc.
- L'auto-construction, le « do-it yourself » et les mouvements de « Re-actions⁷⁰ » qui, profitant du développement pavillonnaire, s'invite désormais dans les ensembles locatifs.
- Les expérimentations anglaises ou du Nord de l'Europe en matière d'habitat modulaire ou préfabriqué, et les innovations afférentes afin de les écarter de l'idée du « low cost ».
- La prise de conscience holiste de l'environnement et de ses désinences dans l'habitat : matériau bois, recyclabilité, modularité, pollution de l'air intérieur, etc.

⁶⁸ Michel de Certeau, L'invention du quotidien. 2. Habiter, cuisiner, 1980.

⁶⁹ Habiter dans 20 ans. Terra nova, 2019.

⁷⁰ Do It Yourself. Fabriques de sociologie, Etienne Delprat, 2017.

Plus immédiatement perceptibles sont les hybridations d'usages qui devront ou pourront s'imposer et qui changeront profondément tant les paradigmes de la construction que ceux de la gestion locative :

- Comment mettre fin à la segmentation arbitraire entre le logement étudiant et le logement d'un actif ? Entre un logement temporaire et un logement pérenne ?
- Comment assouplir les transferts et les hybridations entre bureaux et logements ? Entre hôtels, résidences hôtelières et logements ?
- Et surtout, au regard de l'enjeu sanitaire français des années à venir, comment favoriser les hybridations de logements pour les populations âgées, selon leurs parcours personnels d'autonomie, de dépendance ou de médicalisation ?

Enfin, les services proposés par le monde HLM devront eux aussi s'hybrider et cesser de fonctionner en catégories cloisonnées (action sociale, gardiennage, assistance administrative, etc.). Au plus proche du locataire, ces services constituent, non seulement une valeur ajoutée considérable, mais également, pour être au plus proche du consommateur, les plus convoités par de futurs entrants. L'accès à l'intimité du logement est une manne que nombre d'acteurs cherchent à conquérir avec le risque important de désintermédiation que d'autres industries ont connu.

Cette importance croissante du service sera un enjeu crucial pour le monde HLM de demain. De sa préemption ou de sa négligence dépendra en grande partie la vitalité des bailleurs sociaux actuels. Le moindre assouplissement législatif, la moindre ouverture réglementaire risque fort de voir l'entrée de nouveaux opérateurs qui, profitant d'incitations sociales ou environnementales, se lanceront dans l'intermédiation de logements conventionnés.

L'aménagement du territoire et sa gouvernance devront être profondément révisés

L'ultime enseignement général d'une brève comparaison avec nos deux voisins européens tient sans doute à l'aménagement territorial et à sa gouvernance. Si, en l'occurrence, l'Allemagne peut faire figure de bon élève, la France comme l'Angleterre connaissent toutes deux le problème du déséquilibre géo-économique.

En France, la situation est connue et rien n'indique un ralentissement du creusement des inégalités territoriales. L'Ile-de-France face à toutes les autres métropoles ; les quatre ou cinq autres grandes aires urbaines face au reste du pays. Il faudrait remonter aux années 60 pour retrouver des plans ambitieux et nationaux en matière de géoéconomie française. Force est de constater – dans la situation actuelle française – que seul l'Etat serait en mesure de dessiner une vision et de l'imposer. Personne ne le prévoit à ce jour.

Le monde du logement est bien seul face à ce problème et ne peut guère y remédier. Les efforts des bailleurs sociaux doivent être ici salués pour maintenir parfois une diversité géographique par souci du seul intérêt général.

Pourtant, les acteurs du logement pourraient contraindre cette fatalité territoriale française en mobilisant leurs ressources et leurs visions pour entamer une vaste réflexion géo-économique que l'enjeu de l'habitat légitime. Cette vision nationale et prospective du territoire mériterait d'être construite par le monde HLM pour peu qu'il se convainque de l'absolue nécessité de ne pas la construire seul. Une telle vision du territoire de demain ne saurait se passer d'une approche systémique où le logement est en lien avec :

- le transport et la mobilité,
- les bassins d'emplois et la vitalité économique,
- l'offre éducative et de savoirs, de l'éducation primaire, secondaire à l'enseignement supérieur,
- l'offre de soins, du médico-social à la médecine de ville et de l'hôpital aux soins de suite.

Dans le même temps, le monde HLM français mériterait de prendre conscience qu'il est seul à pouvoir proposer à l'Etat une refondation de la gouvernance publique du logement et des compétences confiées aux échelons territoriaux.

Ces problématiques d'aménagement territorial et de gouvernance du logement ne sont pas exposées ici comme des points de fuite, mais comme des sujets que les professionnels du logement social doivent saisir - à l'instar de l'Allemagne - car sinon, qui le fera en France ?



CONCLUSION

« L'histoire est la somme de toutes les histoires possibles - une collection de métiers et de point de vue, d'hier, d'aujourd'hui, de demain. »

Fernand Braudel, La longue durée, Annales, 1958.

Observer, étudier, analyser, comparer avec ses voisins... autant de démarches utiles et éclairantes. Critiquer, réagir, amender, contre-proposer... autant de réactions utiles et satisfaisantes.

Proposer est mieux. Non proposer des remèdes ou des ajustements, mais une vision concertée et ambitieuse, prospective et libre, argumentée et désirable.

Voilà peut-être comment devait se conclure cette étude qui n'a rien proposé, tant elle n'avait pour objectif que de décrire les situations allemandes et anglaises.

Pourtant, un dernier enseignement de cette comparaison pourrait être celui-ci : nos trois pays partagent le manque d'argent public et le manque d'idées politiques quant à l'avenir du logement. Mais les trois pays ne sont pas condamnés à ne donner aucune suite à ce constat.

Si les états n'ont plus ni idées ni argent, ce sont aux corps intermédiaires de proposer leur vision qui, pour peu qu'elle soit à la fois ambitieuse et raisonnée, désirable et juste, s'imposera sans nul doute.

La présente étude ne saurait ainsi se terminer sans un appel à toutes les forces vives du monde HLM français à réfléchir collégialement et systématiquement à leur avenir et à proposer un modèle-cible à l'Etat.

L'économie, l'aménagement du territoire, l'industrie du transport, les services d'éducation et de soins, les locataires et les propriétaires français leur en sauront tous gré.

ANNEXES



FBAB, Future Sustainable Social Housing, 2019.

A. Bibliographie

- ATTALI J. et al.. *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*. La Documentation française, 2008.
- ATTALI J. et al.. *Une ambition pour 10 ans, Commission pour la libération de la croissance française*. La Documentation française, 2010.
- BANQUE DES TERRITOIRES. *Perspectives. L'étude sur le logement social*. Edition 2019.
- BARRE R. et al.. *Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement*. La Documentation française, 1975.
- BOSVIEUX, J. COLOOS, B. *Les aides personnelles au logement ou les bienfaits du paternalisme*. 2018
- BUILDINGS PERFORMANCE INSTITUTE EUROPE. *Nearly zero-energy buildings definitions across Europe*. 2015
- COUR DES COMPTES. *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*. février 2017.
- CAPITAL ECONOMICS. *Increasing Investment in social housing*. 2019
- CECODHAS. *Study on financing of social housing in 6 European countries*. 2013
- CAMBRIDGE & NEWCASTLE UNIVERSITY. *Spatially Rebalancing the UK Economy ; The Need for a New Policy Model*. 2015
- DROSTE, C. et KNORR-SIEDOW, T. *Social housing in Germany*. Social Housing in Europe, Blackwell and RICS Research, Oxford, 2014.
- EUROSTAT. *Living conditions in Europe - housing quality*. 2019 - <https://ec.europa.eu>, consulté le 19 septembre 2019
- EUROSTAT. *Country factsheets on energy performance in buildings*. 2016
- FEE, D. *Le logement social en Angleterre, trente ans de déclin*. Informations sociales. 2010
- FITZSIMONS, J. *The German Private Rented Sector*. Boligøkonomisk Videncenter, Denmark. 2014
- FONDATION ABBE PIERRE. *L'état du mal-logement en France*. 2019.
- GHEKIERE, L. *Les politiques du logement en Europe*. Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, METL. 2001
- HM TREASURY. *Public Expenditure Statistical Analyses*. 2018
- HOUSING EUROPE. *The state of housing in the EU 2017*. 2017
- HOUSING EUROPE. *Londres : 2 milliards de livres pour lutter contre la stigmatisation du logement social*. 2018
- INET. *Etude commanditée par la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris*. 2015
- INSTITUT CDC POUR LA RECHERCHE. *L'avenir du logement social en Europe*. 2007
- KAAS, L., KOCHARKOV, G., PREUGSCHAT, E., et al.. *Low Homeownership in Germany-A Quantitative Exploration*. 2017.
- KOFNER, S. *Social Housing in Germany : an inevitably shrinking Sector?* Critical Housing Analysis, 2017, vol. 4, no 1.
- LECHEVALIER HURARD, L. *Le démantèlement du logement social allemand*. CITEO (Cités, Territoires & Gouvernance). 2008
- MAURY, Y. *Le logement populaire en Allemagne*. Université de Lyon, 2018.
- MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT. *A new deal for Social housing*. 2018
- MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT. *Dwelling stock estimates : 2017, England*. 2017
- MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT. *English Housing Survey, Headline Report 2017-18*. 2018.
- MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT. *Social Housing Lettings*. 2018
- MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT. *Social housing sales, England*. 2018
- NATIONAL HOUSING FEDERATION. *Housing supply requirements across Great Britain*. 2018
- NATIONAL HOUSING FEDERATION. *How many homes did housing associations deliver in quarter one 2017/18*. 2018
- NATIONAL HOUSING FEDERATION. *How public money is spent on housing*. 2018
- NATIONAL STATISTICS. *House building : new build dwellings, England*. 2018
- OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES. *Le parc de logements*. 2017
- RIGHTMOVE. *House Price Index*. Septembre 2019.
- SCANLON, K., FERNÁNDEZ ARRIGOITIA, M., et WHITEHEAD, C. ME. *Social housing in Europe*. European Policy Analysis, 2015.
- SHELTER. *A vision for social housing*. 2018
- TERRA NOVA. *Habiter dans 20 ans*. février 2019.
- TRANNOY, A., et WASMER, E. *La politique du logement locatif*, Notes du conseil d'analyse économique, vol. 10, no. 10, 2013.
- UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. *Les HLM en chiffres*. Demain les HLM. 2018.
- WHITEHEAD, C. *L'évolution du rôle du logement social au Royaume-Uni*. Revue de l'OFCE. 2013
- WHITEHEAD, C. *Royaume-Uni : des succès pour la rénovation urbaine*. Constructif. Mars 2017

B. Sources des infographies

#	Indicateurs	Allemagne	Source
1	PIB (2018)	3 300 milliards d'€	http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/economy.html
2	Population	82,92 millions	http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/economy.html
3	Stock de logements total	41,44 millions	The state of housing in the EU 2017, Housing Europe, 2017
4	Stock de logements sociaux (<i>de jure + de facto</i>)	env. 2,2 millions	The state of housing in the EU 2017, Housing Europe, 2017
5	Nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants	28,82	Calcul avec (2) et (4)
6	Besoin estimé en logements par an	350 000 - 400 000	The state of housing in the EU 2017, Housing Europe, 2017 <i>The German housing market in 2018</i> , Research, Deutsche Bank, Janvier 2018
7	Logements construits par an (2017)	env. 300 000	<i>The German housing market in 2018</i> , Research, Deutsche Bank, Janvier 2018
8	Logements sociaux subventionnés construits par an (2018)	27 040	https://www.welt.de/politik/deutschland/article195297441/Sozialwohnungen-2018-wurden-nur-27-040-neue-gebaut.html
9	Logements sociaux disparus par an (fin de conventionnement)	100 000 environ	Study on financing of social housing in 6 European countries, CECODHAS, European Social Housing Observatory, 2013
10	Evolution nette du stock de logements sociaux (par an)	- 73 000	= (8) (9)
11	Aide à la pierre (hors dispositifs fiscaux) pour 1 000 habitants	48 000 € - 54 000 €	€4B - 4,5B (see mapping) divided by inhabitants x 1 000
12	Aides à la personne pour 1 000 habitants	200 000 € - 400 000 €	€17B - 34B (see mapping) divided by inhabitants x 1 000
13	Plan de financement-type	Fonds propres - 38 % Emprunts bancaires - 37 % Emprunt publics - 25 %	Exemple pour une opération à Bremen CECODHAS, Study on Financing of Social Housing in 6 European Countries, 2013. Voir annexe pour illustration
14	Prix de la construction (hors foncier)	Environ 3 400 €/m ²	Dr. Ozgur Oner
15	% de locataire	54,6 % (2014)	The state of housing in the EU 2017, Housing Europe, 2017
16	% de la population éligible au logement social	Env. 20 %	<i>Social Housing in Europe</i> , Christine Whitehead and Kathleen Scanlon, London School of Economics and Political Science, 2007
17	% de la population dépensant plus de 40 % de ses revenus disponibles dans le logement	14,5 %	https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Living_conditions_in_Europe_-_housing_quality#Housing_affordability

#	Indicateurs	Angleterre	Source
1	PIB (2018)	env. 1 780 milliards d'€	Estimation d'après les chiffres communiqués par la Banque Mondiale
2	Population	55,62 millions	Office for National Statistics
3	Stock de logements total	24,17 millions	Office for National Statistics
4	Stock de logements sociaux	4,13 millions (dont 60 % de pavillons)	National Housing Federation
5	Nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants	74,25	Calcul avec (1) et (2)
6	Besoin estimé en logements par an	env. 340 000	National Housing Federation, <i>Housing supply requirements across GB</i> , 2018
7	Logements construits par an (2018)	+ env. 165 000	National Statistics, <i>House building: new build dwellings, England</i> , 2018
8	Logements sociaux subventionnés construits par an (2018)	38 000 environ	Office for National Statistics
9	Logements sociaux disparus par an (vente ou démolition)	20 000 environ	Office for National Statistics
10	Evolution nette du stock de logements sociaux (par an)	+ 18 000 environ	= (8) - (9)
11	Plan de financement-type	Emprunts bancaires - 53 % (de 10 à 20a.) Subvention gouvernementale - 14 % Autres financements (dont autofinancement) - 33 %	CECODHAS, <i>Study on financing of social housing in 6 European countries</i> , 2013
12	Part du foncier dans la construction	41,3 % (moyenne nationale) env. 50 % à Londres	National Housing Federation
13	Aide à la pierre (hors dispositifs fiscaux) pour 1 000 habitants	70 000 €	HM Treasury, <i>Public Expenditure Statistical Analyses 2018</i> 3 894 M€ rapportés à 1 000 habitants
14	Aides à la personne pour 1 000 habitants	420 000 €	HM Treasury, <i>Public Expenditure Statistical Analyses 2018</i> 23 360 M€ rapportés à 1 000 habitants
15	Contribution publique totale aux politiques de logement	env. 30 200 M€ (1,7 % du PIB)	HM Treasury, <i>Public Expenditure Statistical Analyses 2018</i>
16	Contribution publique totale au logement social	env. 18 800 M€ (1 % du PIB)	HM Treasury, <i>Public Expenditure Statistical Analyses 2018</i>
17	Chiffre d'affaires 2017 total des opérateurs privés	env. 23 500 M€	Homes & Communities Agency, 2017 <i>Global Accounts of private registered providers</i>
18	TVA pour les bailleurs	8 %	
19	Impôt sur les bénéfices	0 % (pour les activités sociales)	
20	Taxe à l'acquisition (<i>stamp duty</i>)	0 % en dessous de 125 k€ 2 % de 125 k€ à 250 k€ 5 % au-delà de 250 €	
21	% de locataire	36,6 % (Royaume-Uni)	The state of housing in the EU 2017, Housing Europe, 2017
22	% de la population éligible au logement social	100 %, avec un accès fondé sur le besoin	Institut CDC pour la recherche, <i>L'avenir du logement social en Europe</i> , 2007
23	% de la population dépensant plus de 40 % de ses revenus disponibles dans le logement	12,4 % (Royaume-Uni)	Eurostat, <i>Living conditions in Europe - housing quality</i> , 2019
24	Taux d'effort des ménages locataires au sein du parc social	28,0 % (avec <i>Housing benefit</i>) 34,1 % (sans <i>Housing benefit</i>)	Ministry of Housing, Communities & Local Government, <i>English Housing Survey, Headline Report 2017-18</i>

Taux de change retenu : 1 GBP = 1,1118 EUR au 01/01/2019

C. La Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat

Créée en 1927, la Fédération est l'organisation professionnelle nationale qui regroupe l'ensemble des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, également appelées entreprises sociales pour l'habitat (ESH).

Ses principales missions sont les suivantes :

- Représenter les ESH
La Fédération représente les intérêts des ESH auprès des pouvoirs publics, acteurs locaux et des partenaires privés afin de faire connaître leur action, d'améliorer leur cadre d'intervention et d'anticiper l'évolution de leur environnement.
- Renforcer la performance des ESH
La Fédération développe un ensemble de services et d'outils utiles à ses adhérents et visant à renforcer leur performance : analyses financières et comptables, outils de benchmarking et de prévision financière, accompagnement de l'innovation, pilotage de la branche professionnelle et appui en matière de ressources humaines, conseil juridique, etc.

Les adhérents bénéficient notamment des journées professionnelles fédérales, de guides thématiques ou encore d'un plan de formation, destinés à consolider les conditions de développement et l'expertise des sociétés.

En lien avec les services de l'Etat et la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS), elle participe au dispositif public de prévention des difficultés financières des bailleurs sociaux, par un suivi des sociétés dans le cadre de son dispositif d'autocontrôle.

Par ailleurs, la Fédération a créé en 2007 le Fonds d'innovation sociale des ESH. Ce fonds, alimenté par une contribution volontaire des sociétés, soutient les projets innovants favorisant l'accueil, l'intégration et la qualité de vie des habitants dans le logement et le quartier, en particulier les habitants en difficulté sociale, économique, psychologique, ou en situation d'exclusion.

Enfin la fédération promeut auprès de ses adhérents la responsabilité sociétale et les règles de déontologie professionnelle et sociale.

La Fédération des ESH est l'une des familles composant l'Union sociale pour l'habitat (USH).

D. Le cabinet 1630 Conseil

1630 Conseil (anciennement « Louvre Alliance ») est, depuis 2004, un cabinet d'étude et de conseil en stratégie. Il intervient, en France et à l'étranger, auprès du monde économique et des acteurs publics pour la réalisation d'études prospectives ou l'apport de réflexions.

- Etudes socioéconomiques
- Conseil en stratégie
- Ingénierie de projets
- Culture des organisations

1630 Conseil revendique un travail sur mesure, héritant des meilleures pratiques et attaché à une surveillance de l'écrit, du discours et des acquis des sciences humaines.

Dès sa création, 1630 Conseil s'est rapproché du cabinet Attali & Associés de Monsieur Jacques Attali qui a témoigné de sa confiance en présidant le Conseil de surveillance. Les deux cabinets partagent depuis un même esprit de service et d'exigence.

Christine Silbermann, Présidente, csilbermann@1630conseil.com
Bertrand Moineau, Directeur général, bmoineau@1630conseil.com

1630 Conseil

Membre du réseau Attali & Associés
20, rue des Pyramides - 75 001 Paris
01 42 86 44 70

www.1630conseil.com

1630
conseil