

XXIXes Journées de l'Association d'Économie Sociale
Emploi et politiques sociales
Jeudi 17 et vendredi 18 septembre 2009
Université Paris-XII Val-de-Marne
Faculté de Sciences économiques et de gestion

***Politiques du logement et évolution
des statuts d'occupation : le débat français
dans une perspective européenne***

Christian Tutin,
LabJrba (Université de Paris-Est) et Gis Réseau Logement
Habitat

Résumé

La refondation de la politique française du logement engagée depuis deux ans se présente volontiers comme une « normalisation » par rapport à la moyenne européenne. A y regarder de plus près, cependant, les choses ne sont pas si simples :

* d'abord, il n'y a pas de « norme » européenne, mais plusieurs « modèles » (au moins trois) qui coexistent dans l'Union ;

* le processus de « résidualisation » du secteur locatif social, s'il est bien engagé dans un certain nombre de pays, est loin d'être général ; la question du développement du parc social se pose même avec acuité, non seulement dans les pays qui n'ont pas ou plus de parc social, comme les pays méditerranéens ou d'Europe de l'Est, mais aussi dans celui où le processus de résidualisation a démarré le plus tôt et est le plus avancé : la Grande-Bretagne.

Au vu des niveaux inédits atteints par les loyers et les prix, le développement d'une offre locative abordable est devenu un problème dans presque toute l'Europe, et le financement de l'accession par le crédit hypothécaire dérégulé a montré ses limites avec la crise financière de 2007. Face à ce qui apparaît de plus en plus comme un véritable « échec du marché », la question du niveau nécessaire de l'offre « publique » est ainsi partout posée.

1. INTRODUCTION

L'un des aspects essentiels de toute politique du logement consiste dans la façon dont elle infléchit, ou non, les choix des ménages entre location et accession, et pour les locataires entre locatif privé et locatif social. On se propose ici de replacer dans le contexte européen le débat français sur le logement, souvent posé sous la forme d'une alternative entre logement social et accession à la propriété. Cela nous permettra de relativiser l'idée d'une singularité française.

Sur ce terrain comme sur d'autres, une « rupture » était annoncée à l'issue de l'élection présidentielle de 2007, avec deux objectifs affichés : le développement de l'accession à la propriété, pour atteindre le seuil symbolique des 70% de propriétaires, et la vente d'une part significative du parc social, avec un programme envisagé de 40 000 ventes annuelles. La réalisation de ces deux objectifs, le second étant l'un des moyens de réaliser le premier, signifierait à terme un bouleversement considérable des statuts d'occupation.

Cette réorientation proposée de la politique du logement était censée aligner le système d'habitat français sur une supposée « norme » européenne. C'est cette idée que nous discuterons dans la section II, après avoir rappelé dans la section I l'état du débat en France. Il se trouve que la situation française, héritée d'une soixantaine d'années de politiques du logement, est caractérisée par un certain « équilibre » des statuts d'occupation, qui ne se retrouve que dans un petit nombre de pays européens, et fait de la France l'un des pays où le choix par les ménages de leur statut d'occupation est, sous réserve d'une offre suffisante, l'un des plus ouverts.

Nous discuterons ensuite, dans une section 3, les évolutions en cours en Europe, et la façon dont leur remise en cause par l'actuelle crise financière et immobilière repose entièrement un certain nombre de questions de politique du logement ó telle que l'arbitrage entre aides à la pierre et aides à la personne - considérées jusque là comme réglées.

2. LE DEBAT FRANCAIS

2.1 Aides à la pierre et aides à la personne : un rappel « historique »

Dès les années 1960, dans le cadre d'un système dominé au cours des Trente Glorieuses par les aides à la pierre, en vue de la production massive de logements sociaux, les premiers dispositifs d'incitation à l'accession ont été mis en place, avec les CEL (suivis en 1970 des PEL). Mais le grand tournant vers les aides à la personne, et en faveur de l'accession, s'est produit en 1977, avec la création de l'APL (généralisée au début des années 1990) et des prêts PAP. Avant d'être affiché par Margaret Thatcher en Angleterre, l'objectif de faire une « nation de propriétaires » fut celui de Valéry Giscard d'Estaing. Cette réforme du financement du logement fut un succès, le seuil des 50% de propriétaires étant franchi en 1984. Mais, outre qu'il s'est révélé aussi coûteux pour les finances publiques que les aides à la pierre, le système des prêts PAP, piégé à la fin des années 1980 par la désinflation, a finalement dû être abandonné en 1995, et le PTZ qui l'a remplacé est loin de pourvoir aussi largement aux besoins des accédants modestes. Depuis lors, la politique du logement a perdu la cohérence qu'elle avait, faite de l'adéquation entre un discours justificateur, des dispositifs juridiques et des moyens financiers. Son déclin s'est accentué jusqu'au début des années 2000.

Elle a été largement réorientée, depuis 20 ans, vers les incitations fiscales¹, en faveur notamment du secteur locatif privé², mais aussi du secteur locatif social, pour qui la TVA à taux réduit et l'exemption de TFPB sont beaucoup plus importantes aujourd'hui que les aides à la construction, réduites à une peau de chagrin.

Concernant le locatif privé, cette politique n'a toutefois pas permis de faire mieux que préserver la taille du secteur locatif privé, menacé d'extinction, dans les années 1980, par le retrait des institutionnels. Elle n'a pas enrayé la tendance au rétrécissement de l'offre locative

¹ Une part croissante du coût de la politique du logement est ainsi constituée non pas de dépenses mais de non recettes.

² Le premier dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif fut introduit par Paul Quilès en 1986. Mais un tournant décisif a été franchi en 1995 avec le dispositif Périssol, particulièrement avantageux.

intermédiaire, le différentiel de rendement en faveur des placements financiers par rapport aux placements immobiliers n'ayant cessé de peser sur l'offre de logements.

Quant au locatif social, sa capacité à construire est très entamée sur les marchés tendus, où le foncier est devenu inabordable, et n'est le plus souvent maintenue que grâce au développement des aides locales.

2.2 Logement social et accession à la propriété : l'agenda de la réforme

Si l'on songe qu'entre 1984 et 2007 le taux de propriétaires n'a progressé que de 6 points (de 51% à 57%), l'objectif des 70% de propriétaires affiché par l'actuel gouvernement apparaît extrêmement ambitieux.

La déduction des intérêts sur les prêts au logement n'est certainement pas de nature à infléchir de façon importante les choix des ménages³.

A défaut d'un renforcement nécessairement coûteux pour les finances publiques de l'accession sociale, c'est donc par une réduction du « public HLM », en jouant à la fois sur les conditions d'accès aux logements sociaux (plafonds de ressources), sur la sécurité de l'occupation (remise en cause du droit au maintien dans les lieux) et sur les niveaux de loyers (réduction de l'écart avec le secteur privé) que l'on peut espérer accélérer le développement de l'accession. La volonté de restreindre l'accès des HLM aux populations les plus pauvres a été l'axe principal de la loi Boutin. La vente d'une fraction significative du parc aux locataires devait quant à elle permettre de contourner la question du financement de l'accession⁴. Ces orientations appellent deux séries de remarques.

Tout d'abord, elles répondent mal aux deux défis majeurs posés aujourd'hui au système de logement français : le traitement des exclusions, et le développement du logement intermédiaire, notamment locatif, en direction des couches moyennes salariées

³ Elle avait d'ailleurs été abandonnée en 1995 sur la base d'un constat d'inefficacité, car outre le fait qu'elle ne bénéficie, par définition, qu'aux ménages assujettis à l'impôt sur le revenu, elle n'intervient qu'après coup par rapport à la négociation des crédits auprès des banques.

⁴ Le développement d'un marché hypothécaire « à l'anglo-saxonne » faisait sans doute partie, avant l'éclatement de la crise de *subprimes*, des mesures envisagées.

(professions intermédiaires du privé et du public). L'un et l'autre appellent une politique de l'offre ciblée sur ces deux créneaux, et géographiquement orientée vers les marchés tendus⁵.

Il faut d'abord mesurer l'ambition des objectifs affichés : atteindre 70% de propriétaires reviendrait à augmenter de 12 à 13% le taux actuel de 58%, alors qu'en 25 ans, de 1984 à 2009, il n'a progressé que de 6%. Or, dans les conditions actuelles d'insécurité du crédit et de l'emploi, et alors que les prix restent très élevés, la voie vers l'accès singulièrement rétrécie. La restauration du pouvoir d'achat immobilier par la baisse (encore modeste) des prix se trouve plus que contrebalancée par les risques accrus pesant sur l'emploi et les revenus. Par ailleurs, la question du financement de l'accès à la propriété et de l'accès social en particulier se trouve entièrement reposée. La perspective d'un élargissement du marché hypothécaire français, pour le rapprocher du modèle anglo-saxon, s'est brutalement éloignée avec l'éclatement de la crise des *subprimes*.

Quant à la perspective de ventes massives de logements sociaux, elle est au moins reportée à des temps meilleurs. Il n'a d'ailleurs jamais été question d'un *right to buy* à l'anglaise, et la convention finalement signée entre le gouvernement et l'USH en décembre 2007, si elle prévoit effectivement une accélération des ventes, les soumet en même temps à toutes sortes de conditions, dont une obligation de reconstitution du parc⁶.

Au-delà des aléas conjoncturels et des péripéties du débat politique, diverses raisons, plus structurelles, invitent à penser que le secteur ne connaîtra pas de diminution spectaculaire. La première est qu'il existe en France une culture et une longue tradition de logement social,

⁵ En dehors de l'Île de France et de la région PACA, à un moindre degré dans la région lyonnaise, le diagnostic de pénurie d'offre est en effet douteux.

⁶ Cette condition de reconstitution (un logement construit pour tout logement vendu) s'entend au niveau de l'agglomération. Dans les communes concernées par la loi SRU, et qui n'atteignent pas 20% de logements sociaux, la reconstitution devra se faire à hauteur de 2 nouveaux logements pour 1 vendu. Là où un constat de carence a été établi par le préfet, aucune vente ne pourra avoir lieu. Enfin, l'initiative des mises en vente revient aux organismes HLM (c'est en cela qu'il ne s'agit pas d'un *right to buy* où les organismes sont obligés de vendre si le locataire souhaite acheter), et elles sont soumises à l'accord des collectivités locales lorsque celles-ci sont réservataires sur le programme concerné.

animée par des acteurs locaux, régionaux et nationaux puissants. La seconde est que le marché n'est visiblement pas en mesure de répondre aux besoins en logements couverts par le parc social ; en effet, la proportion de logements abordables dans l'offre locative privée est en diminution sans qu'aucune offre alternative ou si l'on exclut le secteur minoritaire et hors droit commun du logement temporaire et de l'hébergement d'urgence ou ne se soit développée. Le transfert de 30.000 logements de la promotion privée à la promotion sociale, comme moyen d'amortir la crise, illustre ce point de façon spectaculaire.

La troisième est que le coût croissant de l'accession ou en particulier pour les primo-accédants ou laisse peu de marges de développement dans l'avenir immédiat, sauf à mettre en œuvre de nouvelles mesures incitatives très coûteuses pour les finances publiques, ou à organiser une braderie du patrimoine social dont une partie est difficilement vendable. Indépendamment de la fraction dégradée du parc (qui ne représente pas plus du quart du total, soit tout de même un peu plus d'un million de logements), la proportion écrasante de logements collectifs dans le parc social français le rend peu apte à satisfaire une demande d'accession, qui est très majoritairement une demande d'habitat individuel⁷.

La quatrième est que les municipalités tiennent à conserver leur capacité de fournir un logement à leurs propres employés et prestataires de services. Le maintien d'une offre de logement social à destination des classes moyennes apparaît à cet égard indispensable. De plus, au niveau local, la résidualisation renforcerait nécessairement la concentration spatiale de résidents défavorisés sur certains quartiers déjà dégradés, au risque d'accroître la crise des banlieues.

Le scénario le plus probable est donc celui d'une fragmentation accrue du parc social, dans un contexte de décentralisation croissante, où les collectivités locales auront une responsabilité accrue dans la programmation des constructions de logement social, même si les

⁷ Outre les rabais considérables (jusqu'à 70% de la valeur estimée de marché !) consentis sur les prix de vente ou et qui ont abouti à une véritable dépossession du patrimoine des collectivités locales, les recettes des privatisations étant par ailleurs affectées au budget de l'État - le succès du programme britannique de privatisation s'explique par la nette prédominance (près des deux tiers) des maisons individuelles dans l'ancien parc social.

règlementations et la libération des ressources (fixation du nombre des prêts CDC) restent de la compétence de l'État. Le défi principal pour les organismes de logement social consiste à trouver les moyens de réduire la ségrégation socio-spatiale, et leur capacité à le faire dépendra de plus en plus du contexte politique local. On risque ainsi d'assister à la formation, déjà observable dans d'autres pays Européens comme l'Allemagne ou l'Autriche, de véritables « régimes locaux d'habitat ».

2.3 Vers un « cantonnement » du logement social ?

Un scénario plus pessimiste est également envisageable. Une remontée rapide du chômage pourrait renforcer les tendances ségrégatives déjà à l'œuvre dans les villes françaises, de même que l'évolution vers un modèle de logement social plus ciblé, et spatialement « confiné » à des territoires-refuges, que sont déjà certains. Le rôle du secteur HLM serait alors de rendre les inégalités sociospatiales politiquement soutenables.

Une vision plus optimiste peut s'appuyer sur la réduction prévisible des tensions sur les marchés, la baisse des prix (y compris du foncier) rendant plus facile la construction sociale dans les zones intermédiaires, notamment à travers des programmes mixtes privé / public qui seraient aussi pour la promotion privée des moyens de se protéger de la crise. Dans ce cas, le rôle fonctionnel du secteur social consisterait à renforcer la mixité sociale et à réduire les hiérarchies spatiales de prix dans des villes rendues plus homogènes. Mais un tel scénario suppose une volonté politique forte de la part des collectivités, pour desserrer les contraintes de disponibilité foncière.

La voie moyenne, celle du renforcement des phénomènes de polarisation / segmentation, semble cependant la plus réaliste.

3. LES STATUTS D'OCCUPATION : MODELE OU EXCEPTION FRANCAISE ?

L'importance relative des différents statuts d'occupation est extrêmement variable en Europe, les différences entre pays tenant à la fois au poids de la propriété occupante (de 35% en Suisse à 99% en Albanie), et à celui du secteur social dans le locatif.

3.1 L'introuvable « modèle » européen

Dans l'Europe des 27, le secteur locatif social représentait, avec près de 22,5 millions de logements en 2005, environ 10,5% du parc de résidences principales⁸. Derrière cette moyenne se cachent de profondes disparités, dont on peut cependant dégager trois groupes de pays, auxquels correspondent trois types de situations :

- celle des pays où le parc social est pratiquement inexistant (moins de 5% du parc), formé de 11 pays, dont 7 nouveaux membres de l'Union, les 3 pays « méditerranéens (Espagne, Grèce, Portugal) et le Luxembourg⁹ ;
- celle des pays où il occupe une place « résiduelle » : entre 5% et 10,5% ; ce groupe très hétérogène de 7 pays comprend l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, l'Irlande et, parmi les nouveaux membres, la Bulgarie et Malte ;
- un troisième groupe se détache nettement des deux autres : celui des pays où plus de 12% des ménages sont logés dans le parc social, lequel coexiste généralement avec un parc locatif privé de taille sensiblement égale ; ce dernier groupe comprend 9 pays, dont la France, qui avec un parc de plus de 17 millions de logements sociaux, représentent à eux seuls 77% du secteur locatif social de l'UE.

Les 8 autres sont des pays à forte tradition social-démocrate (Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas et Suède), deux PECO (Pologne et République Tchèque) et la Grande-Bretagne. Si le parc hollandais de logements sociaux reste proportionnellement le plus important avec 34%¹⁰ des résidences principales, le plus gros parc social d'Europe reste le parc britannique, avec près de 5 millions de logements sociaux, représentant encore 18,5% du total en 2006¹¹. Contrairement

⁸ 11% si l'on s'en tient à l'Europe des 15 ; l'élargissement de l'UE aux PECO n'a donc pas sensiblement changé la donne à ce niveau.

⁹ Hors UE, il faudrait leur ajouter l'Islande, la Norvège et la quasi-totalité des pays du sud-est européen, de la Croatie à la Géorgie.

¹⁰ En fait, c'est le parc viennois, composé à plus de 40% de logements sociaux ; la moyenne autrichienne de 21% masque en effet un contraste saisissant entre « Vienne la rouge » (voir Reinprecht [2008]) et le reste du pays.

¹¹ En fait, en ajoutant au parc HLM et à celui des SEM le parc « public » (Etat et collectivités locales), le parc français approche aussi les 5 millions d'unités.

aux autres pays du groupe, la Grande-Bretagne possède par contre un parc locatif privé de taille réduite (autour de 10% en 2006).

S'il existe quelque chose ressemblant à un modèle « central » européen, il est à rechercher au sein de ce troisième groupe de pays auquel appartient la France, et où la propriété occupante représente entre 40 et 60% des ménages, et le secteur social entre 40% et 60% de l'ensemble du locatif (voir graphique 1 ci-dessous).

Avec environ 70 logements sociaux pour 1.000 habitants, la France occupe ainsi une position intermédiaire en Europe, entre les pays où la densité de logements sociaux est beaucoup plus forte, comme les Pays-Bas (155/1000) et le Royaume-Uni (106/1000), et ceux où elle est très faible, comme l'Allemagne¹² (30/1000) et l'Italie (16/1000). Avec un secteur locatif privé significatif (23%), elle constitue par ailleurs un exemple rare de relatif « équilibre » entre les statuts d'occupation.

La France se distingue donc non par le poids particulier du secteur social, moins élevé qu'en Autriche, en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas mais, comme les pays du Nord de l'Europe, par celui du *secteur locatif privé*, beaucoup plus important qu'ailleurs. C'est cette quasi-parité entre locatif privé et locatif social qui constitue « l'exception » française.

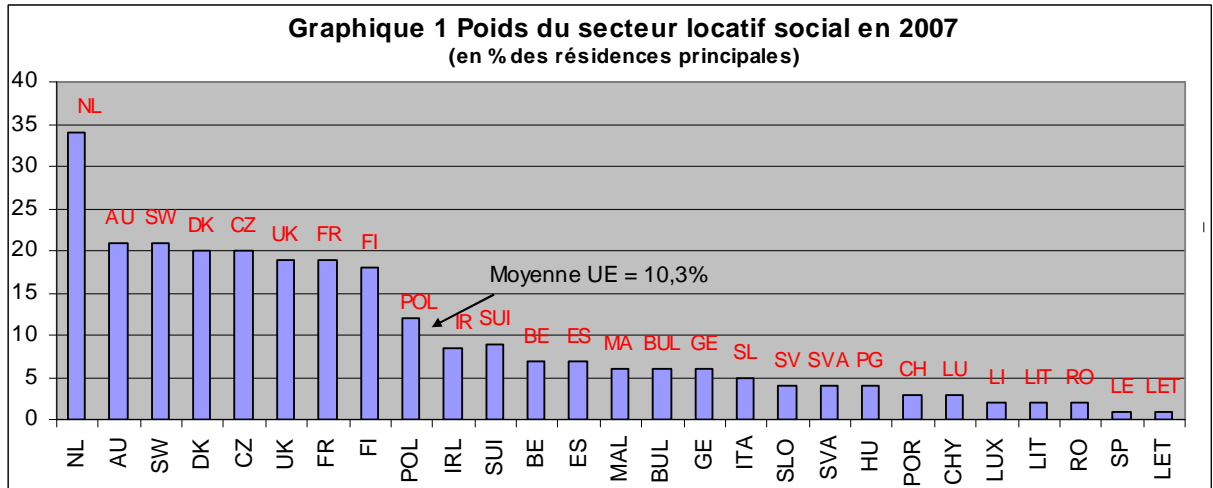
La structure des statuts d'occupation est beaucoup plus « déséquilibrée » dans les pays voisins : aux Pays-Bas en raison du poids exceptionnel du secteur social, en Grande-Bretagne par la faiblesse du locatif privé, en Allemagne pour le caractère très résiduel du secteur social formel, et en Italie pour l'importance de la propriété occupante et la faiblesse du locatif social.

Une dernière remarque générale s'impose : le poids relatif du logement social est en général proportionnel à la richesse nationale ; les pays où il est le plus grand sont ceux qui enregistrent les PIB par habitant les plus élevés. Les seules exceptions sont la Belgique, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et la Norvège. Les PIB les plus

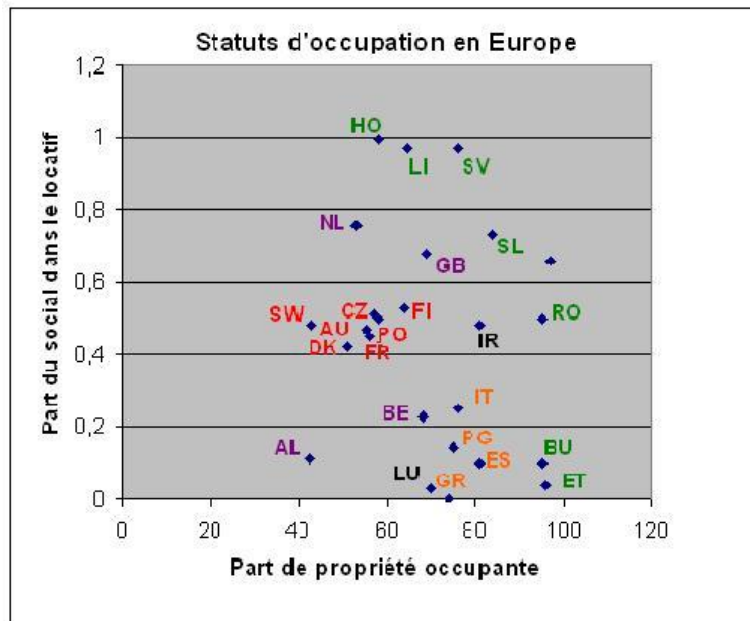
C'est cette définition du logement social qui est retenue dans les comptes du logement établis par l'INSEE.

¹² Mais une fraction importante du locatif privé reste, en Allemagne, sous régulation « sociale ».

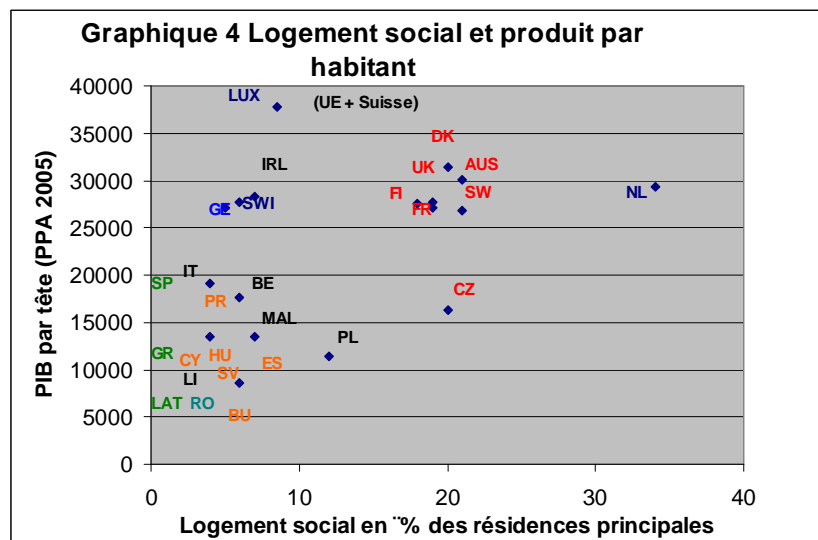
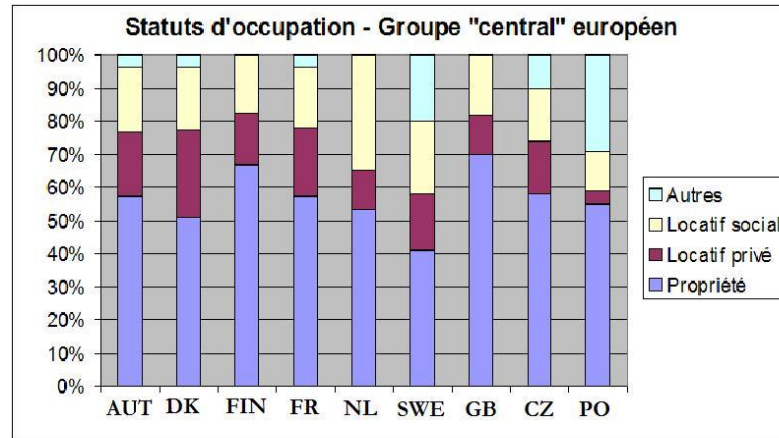
faibles sont généralement associés à des secteurs de logement social très faibles ou inexistant (Grèce, Roumanie).



Graphique 2



Graphique 3



Au-delà de leur poids relatif dans le parc de logements, les secteurs locatifs sociaux des différents pays se distinguent par les conditions d'accès, le statut juridique des bailleurs sociaux, et les formes d'aide et de financement publics qui leur sont accordés.

Pour reprendre une terminologie proposée notamment par Laurent Ghekière [1997], l'absence de plafonds de revenus en Hollande et en Suède permet de qualifier « d'universaliste » le « modèle » de

logement social en vigueur dans ces deux pays.

L'existence de plafonds de revenus en France, mais suffisamment élevés pour permettre d'accueillir près des trois quarts des salariés dans le parc social, permet de parler d'un modèle « généraliste », dont relèvent également l'Autriche et le Danemark.

Enfin, le caractère beaucoup plus restrictif des conditions d'accès au secteur social en Grande-Bretagne justifie le qualificatif de « résiduel » qui lui est généralement donné ; mais compte tenu de l'importance quantitative du parc concerné, le terme de « ciblé » ou de « limité » serait plus juste. Dans les autres pays Européens, lorsque le logement social est étroitement ciblé sur des catégories particulières de populations, il occupe aussi une position marginale dans le système d'habitat. C'est le cas dans les pays méditerranéens, les PECO ou l'Irlande.

Le statut juridique des bailleurs est un autre critère important d'identification et de différenciation des modèles nationaux.

- En France, le parc social est partagé entre les Offices, les ESH, les coopératives (très minoritaires) et les SEM.
- En Angleterre et en Ecosse, les « associations de logement » sont aujourd'hui presque aussi importantes que les collectivités locales, après avoir récupéré depuis 20 ans une bonne partie du parc de ces dernières, que les gouvernements conservateurs ont souhaité déposséder du contrôle du logement social. Cela met d'ailleurs la Grande-Bretagne à contre-courant d'une évolution générale en Europe qui tend plutôt à déplacer du plan national au niveau local les responsabilités en matière de logement et d'habitat.
- Le statut juridique des bailleurs sociaux hollandais, qui est celui d'entreprises sans but lucratif, est plus proche de celui des ESH françaises que des « housing associations » britanniques, qui relèvent de l'économie sociale et solidaire.
- Enfin, en Suède, le paysage est marqué par la coexistence d'un logement locatif municipal, d'un secteur locatif privé et d'un secteur coopératif¹³ d'importance à peu près égale (les 40% restants étant des propriétaires occupants).

¹³ Lequel est plus proche de copropriétés à la française que d'un habitat coopératif à proprement parler.

Le caractère « public » du logement social prend ainsi des formes juridiques très diverses : la propriété d'État est très rare, la propriété des collectivités locales est très courante, et presque tous les pays connaissent des bailleurs sociaux qui ont le statut d'organismes non lucratifs ou d'entreprises à statut spécial, soumises à régulation publique et contraintes de « service public ». De tous les grands pays d'Europe du Nord-Ouest, l'Allemagne est le seul où le logement social « public », sous l'une ou l'autre de ces formes, ait (sauf exceptions locales, comme à Berlin ou Hambourg) pratiquement disparu, au profit de formules limitées dans le temps de « conventionnement ».

Un dernier critère important de différenciation est le niveau et les formes de l'aide publique au logement, en particulier son partage entre aides à la personne et aides à la pierre. Avec 4,45% des dépenses publiques et 1,65% du PIB consacrés à l'aide au logement, la France se situe, là encore, à un niveau comparable à celui d'autres pays d'Europe du Nord-Ouest à forte tradition d'État-providence, comme le Danemark, la Finlande ou les Pays-Bas.

3.2 Quelles exceptions françaises ?

Quelles sont alors les spécificités françaises ? Elles portent principalement sur trois éléments :

- un système original de financement du logement social, par des prêts publics qui mobilisent des dépôts d'épargne privée avec les prêts de la CDC, dont la pérennité pourrait être menacée à la fois par la banalisation des Livrets A, et par le détournement des ressources du 1% logement (participation des employeurs) vers d'autres emplois que la construction de logements sociaux ;
- la persistance, plus forte qu'ailleurs, des aides à la pierre (en régression constante cependant) ;
- le poids, exceptionnel dans le paysage Européen, des aides fiscales à l'investissement locatif.

4. Les politiques du logement en Europe : tendances lourdes et interrogations récentes

Une certaine convergence des politiques du logement a pu s'observer depuis un quart de siècle, autour de quelques grandes orientations :

- Réduction, voire disparition totale, des aides à la pierre au profit des aides à la personne ;
- Contraction du parc social, mais très inégale selon les pays : quasi-disparition en Allemagne, homéopathique aux Pays-Bas, très significative en Grande Bretagne, mais avec une stabilisation à un niveau plus élevé qu'en France.

4.1 Privatisations et sélectivité accrue : un processus de « résidualisation » du parc social ?

En dehors des PECO qui, à part la Pologne et la République Tchèque, ont vendu la quasi-totalité de leur parc social aux résidents (voir Hégédus [2007]), la Grande-Bretagne est le pays qui a expérimenté le processus le plus important de contraction du parc social. Aux Pays-Bas et en Suède, on assiste à une stabilisation du parc social ; en France, son volume a augmenté jusqu'à aujourd'hui, mais pourrait commencer à se réduire sous l'effet des réorientations en cours.

Les ventes de logements sociaux aux locataires sont la principale modalité de diminution du parc social. Les démolitions, dans le cadre de programmes de rénovation, y contribuent aussi, notamment au Danemark, en France et aux Pays-Bas (voir Lelévrier [2007]).

Au Royaume-Uni, tandis que le parc total de résidences principales passait de 21,6 millions de logement à 26,4 entre 1981 et 2006 (+22,3%), le nombre de logements sociaux baissait de 6,8 millions à 4,9, soit de 31,4% à 18,5% sur la même période. Au total, plus de 2,2 millions de logements sociaux ont été vendus au titre du *Right to buy*, (« droit à acheter ») pour les locataires, qui était en fait une « obligation de vendre » de la part des bailleurs sociaux, en deux vagues successives, en 1982-84, puis 1989-90. Dans le même temps, plus d'un million de logements sociaux étaient construits ; leur part dans les constructions neuves oscille autour de 13% depuis le milieu des années 90.

La contraction du parc locatif social s'est faite presque exclusivement au profit de la propriété occupante (passée de 12,4 millions de ménages à 18,5, soit 70%), la part du locatif privé restant

pratiquement inchangée, à 11,3% en 2006¹⁴, même si ce secteur représente aujourd'hui 600 000 logements de plus qu'il y a un quart de siècle. La réduction de la part du logement social se poursuit, mais à un rythme nettement ralenti. Les constructions de logements sociaux ont même repris dans les années récentes.

Comme on le voit, le terme de « résidualisation », souvent employé, est assez impropre pour désigner la situation du logement social en Grande-Bretagne. Celui de « cantonnement » serait plus juste, d'autant que la contraction du parc s'est traduite par un marquage social accentué des quartiers dans lesquels les logements sociaux n'ont pas été vendus (ce sont évidemment les mieux situés, dans les quartiers les plus valorisés, qui ont été achetés). La stigmatisation du statut locatif social est donc très forte aujourd'hui.

Il faut noter que la réduction du périmètre du logement social ne s'est pas traduite par une « libération » de l'offre privée. Ce constat n'est d'ailleurs pas propre à l'Angleterre : partout, la production privée de logements, que ce soit pour l'accession ou pour la location, s'est avérée incapable de prendre le relais d'une offre sociale déclinante.

En dehors des PECO, c'est en Allemagne que la rétraction du parc social a été la plus forte : en partie suite à des ventes (à l'Est¹⁵), mais d'abord (à l'Ouest) en raison de changements de régulation introduits sous les gouvernements Kohl, et du statut même du logement social, qui n'a jamais été qu'un statut provisoire, les logements sous régime social retournant au marché au bout de 35 ans. Seules un certain nombre de villes (Berlin, Hambourg) ont choisi de conserver un parc social important, géré par un opérateur municipal, comme moyen à la fois de garantir la satisfaction des besoins et de maîtriser leur urbanisme. A l'échelle nationale, le parc social allemand est aujourd'hui résiduel. Il en va de même en Irlande, où il est passé de 16% à 8% du parc total.

Dans les autres pays d'Europe du Nord-Ouest, la structure des statuts d'occupation n'a pas connu de bouleversements majeurs : une légère rétraction du locatif social est constatée aux Pays-Bas et en Suède,

¹⁴ Sa légère remontée correspond d'ailleurs au fait qu'une partie des logements privatisés ont, au bout de quelques années, été offerts en location sur le marché privé.

¹⁵ 30 000 (!!) logements municipaux ont ainsi été achetés par un fonds de pension à Dresde.

tandis qu'il se maintient au Danemark et en Autriche, les deux pays avec la France qui ont le moins amendé leur modèle de logement social.

Par ailleurs, la sélectivité du peuplement, qui s'est partout accrue dans les faits (paupérisation et accueil croissant de populations dites « spécifiques », notamment immigrées), n'a généralement pas été renforcée « de jure », mais la doctrine européenne en cours de formation en la matière pourrait y pousser à l'avenir, et peser ainsi dans le sens de la « résidualisation ». Cette doctrine condamne en effet clairement le modèle « universaliste », mais constitue aussi une menace pour le modèle « généraliste » (voir Ghékière [2007]).

4.2 La question du logement en Europe : le grand retour

Dans le même temps, certains pays Européens, au Sud et à l'Est, s'interrogent sur les moyens de (re)constituer une offre locative sociale pour faire face à la dégradation des conditions de logement et aux difficultés croissantes d'accessibilité du logement ; en Espagne et en Italie, la faiblesse du secteur locatif en général et la quasi absence de logement social rendent difficiles à résoudre les deux questions du logement des immigrés, et de la décohabitation des jeunes. Dans les PECO se trouve posé un problème inédit par son ampleur de maintenance du parc de logements, avec la montée des copropriétés dégradées¹⁶.

En Angleterre, et en particulier à Londres, le manque d'offre abordable a créé un nouveau problème, sur lequel une abondante littérature a commencé à se développer chez les économistes et les géographes urbains : celui des « key workers », ces salariés indispensables au fonctionnement des services urbains, mais incapables de se loger dans la ville, compte tenu de la constellation prix /salaires. D'où le changement d'attitude du gouvernement de Gordon Brown, en 2007.

Enfin, l'éclatement de la crise immobilière dans les pays (Angleterre, Irlande) où l'accession s'était le plus développée à la faveur de la

¹⁶ Faute de crédits publics, l'état de ce qui reste de parc public ne vaut d'ailleurs guère mieux. En refusant de considérer comme normal l'usage des fonds structurels pour le logement, la Commission européenne a pris une grave responsabilité.

dérégulation financière repose en des termes aigües le problème de l'accès au logement pour les couches moyennes salariées, dès lors qu'aucune alternative locative n'existe (locatif social très ciblé sur les groupes de populations les plus pauvres, et locatif privé résiduel).

L'intérêt s'en trouve renforcé pour les expériences de pays qui, comme la Norvège et l'Espagne, ont développé des formes d'accession sociale à forte implication étatique.

4.3 Cohésion urbaine et développement durable : les nouveaux visages du social

Indépendamment du rôle contra-cyclique du logement social, trois problèmes au moins sont susceptibles de provoquer un regain d'intérêt pour le logement social :

- Celui des quartiers dégradés ; partout en Europe, les grands ensembles de logements collectifs ont connu des processus de déqualification, qui renvoient à la fois à l'obsolescence d'une forme architecturale et urbaine, à la paupérisation de larges couches du salariat et au renforcement des mécanismes de ségrégation socio-spatiale.
- Celui des nouveaux besoins de mobilité résidentielle liés à la fois aux trajectoires professionnelles et aux modes de recomposition des ménages.
- Celui des nouvelles exigences du développement durable, qui doivent conduire à des innovations techniques et architecturales dans lesquelles les acteurs publics, et les bailleurs sociaux en particulier, sont appelés à jouer un rôle moteur.

Sur tous ces terrains, le logement social pourrait retrouver une légitimité largement entamée au cours des dernières décennies, en même temps que sa mission « sociale » au sens le plus large, c'est-à-dire contribuer à « faire société », non seulement en luttant contre l'exclusion, mais aussi en « faisant de la ville ».

Conclusion : Débat français, mirage anglais ?

La redéfinition annoncée en 2007 de la politique française du logement autour d'une priorité à l'accès était en phase avec les tendances à l'œuvre en Europe depuis une vingtaine d'années. Elle consistait à s'aligner, pour faire bref, sur le modèle anglais. Mais celui-ci ne saurait être considéré comme représentatif d'une « norme » européenne. Et il est aujourd'hui remis en cause dans ses fondements par la crise. Le taux de propriétaires occupants régresse d'ailleurs depuis le milieu des années 2.000.

Loin d'être une exception sur le continent, le système français est en fait assez proche de celui adopté par les pays à tradition social-démocrate, dans les mondes scandinave et germanophone. Le relatif « équilibre » entre statuts d'occupation qui le caractérise est à la fois sa principale originalité, et l'une de ses richesses qu'il convient de préserver.

L'objectif annoncé des 70% de propriétaires pose évidemment la question de savoir au détriment de quel statut d'occupation se ferait la progression du secteur de la propriété occupante. L'annonce en parallèle d'un programme de vente de 40 000 logements sociaux par an laissait supposer que l'ajustement que se ferait sur le parc social, ce qui est également conforme avec la volonté affichée de « sortir les classes moyennes » du parc social.

Mais l'expérience des autres pays européens révèle que le rétrécissement du secteur social ne s'est pas traduit par une libération de l'initiative privée en matière de construction de logements. Partout, en particulier en Angleterre, aux Pays-Bas et en Suède, les taux de construction sont « historiquement bas », et le sont restés malgré une décennie de forte hausse des prix. La « résidualisation » du secteur social comporte ainsi le risque, si rien n'est fait par ailleurs pour stimuler la production, de se traduire par une aggravation des pénuries sectorielles, et une difficulté accrue à satisfaire les besoins, en particulier ceux des catégories intermédiaires.

Si la progression de l'accès devait se faire au détriment du parc locatif privé, les conséquences pourraient en être tout aussi négatives sur la mobilité résidentielle, la fluidité du marché et l'accès au logement des classes moyennes en zone agglomérée dense.

En France comme dans les autres pays Européens, il convient, à la lumière des récents développements intervenus sur les marchés immobiliers et financiers, d'envisager la révision des deux priorités qui ont été celles des politiques du logement depuis une trentaine d'années : le développement indéfini de l'accès à la propriété et le choix des aides à la personne comme instrument principal, voire exclusif de l'intervention publique.

Partout, le développement d'un secteur locatif abordable représente un enjeu majeur pour l'avenir, ce qui pose à la fois la question de la régulation des loyers, et celle des missions assignées au locatif social.

Bibliographie

- ESPING-ANDERSEN, O. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- GHEKIERE Laurent (2007-a), *Le développement du logement social dans l'Union européenne*, Paris : Dexia.
- GHEKIERE Laurent (2007-b), « Le logement social et les règles du marché unique européen », Communication au colloque *L'avenir du logement social en Europe*, Paris, ENPC, Novembre 2007. (*)
- HEGEDUS J. [2007], « Les défis du logement social dans les PECO », Communication au colloque *L'avenir du logement social en Europe*, Paris, ENPC, Novembre 2007. (*)
- KEMENY, J. (1995), *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, Londres : Routledge.
- LEVY VROELANT Claire et TUTIN Christian (ed.) (2010), *Logement social en Europe : la révision générale*, Rennes : PUR, A paraître.
- MAGNUSSON Lena (2007), « Le logement social en Suède : la fin d'un modèle ? », Communication au colloque *L'avenir du logement social en Europe*, Paris, ENPC, Novembre 2007. (*)
- MISTRALJ. ET PLAGNOL V. (2008), *Loger les classes moyennes*, Rapport du CAE,,N°82, Paris : La Documentation Française.
- MOYA LUIS (2008), *La vivienda social en Europa – Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*, Madrid, Maireia Libros.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DU LOGEMENT SOCIAL (2007), *Housing Europe 2007 – Rapport sur le logement social, le logement public et le*

logement en coopérative dans les 27 Etats membres de l'UE,
Bruxelles : Cecodhas.

SCANLON Kathleen et WHITEHEAD Christine (ed.) (2007), *Social housing in Europe*, HEIF Series 2, Londres: LSE.

SCANLON Kathleen et WHITEHEAD Christine (ed.) (2008), *Social housing in Europe II: A review of policies and outcomes*, HEIF Series 3, Londres: LSE.

SCANLON K. (2007), « Social housing in Europe », in Scanlon K. & Whitehead C. (2007), p. 8-33.

STEPHENS Mark (2007)*, "The privatisation of housing in the UK", Communication au colloque *L'avenir du logement social en Europe*, GIS RLH et ENHR, Paris, ENPC, 22-23 novembre.

TUTIN Christian (2008-a), "Social Housing: another French exception?", Communication à l'Atelier *Options for Social Rental Housing in the Central and East European Region*, MRI / UNECE, Budapest, 6-7 octobre.

TUTIN Christian (2008-b), "Social housing and private markets: from public economics to local housing markets", in Scanlon et Whitehead (2008), p. 47-61.

WHITEHEAD Christine (2007)*, « Le financement du logement social en Europe », Communication au colloque *L'avenir du logement social en Europe*, Paris, ENPC, 22-23 Novembre.

(*) Textes accessibles sur le site : www.sh.colloque.free.fr