

**D'importantes disparités affectent le logement social, en France comme en Grande-Bretagne. A propos de l'ouvrage "La paupérisation du logement social" de P. Willmott et A. Murie**

Véronique Biau

► **To cite this version:**

Véronique Biau. D'importantes disparités affectent le logement social, en France comme en Grande-Bretagne. A propos de l'ouvrage "La paupérisation du logement social" de P. Willmott et A. Murie. Les Dossiers de l'Observatoire, Service Technique de l'Urbanisme, 1991. halshs-01711491

**HAL Id: halshs-01711491**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01711491>**

Submitted on 21 Feb 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **LES DOSSIERS**

---

# **DE L'OBSERVATOIRE**

***Connaissance et rôle  
du parc locatif public***

**N°2**

**Décembre 1991**

***Observatoire Prospectif des Phénomènes Urbains***



# D'importantes disparités affectent le logement social en France comme en Grande-Bretagne

**Les mécanismes de polarisation constatés, entre logement social et secteur privé, et à l'intérieur du logement social, posent la question du financement, de la gestion et de l'attribution de ce type de logements.**

à propos de "La paupérisation du logement social" de P. WILLMOTT et A. MURIE. (1)

Un clivage croissant s'établit entre des parties privilégiées du parc qui attirent à elles les ménages plus aisés et d'autres parties, moins bien situées, plus dégradées, moins confortables, qui concentrent les ménages défavorisés ou en difficulté. Chacun des systèmes de logement social, en raison de sa typologie, de sa localisation, de sa date de construction et de ses modalités de gestion, donne lieu, en France comme en Grande-Bretagne, à des formes spécifiques, parfois opposées, de polarisation. Ces mécanismes de polarisation sont passibles d'une lecture sociale en termes de ségrégation, d'exclusion, de "société à deux vitesses". Ils posent aussi la question du financement, de la gestion et de l'attribution de l'habitat social.

## En centre ville ou en banlieue

• **Le logement social britannique** se compose d'un parc municipal (council housing) qui, avec ses six millions de logements, est largement dominant, d'associations de logements, encouragées au cours des dix dernières années et qui logent 7 % des ménages occupant des logements sociaux, enfin, de coopératives de logement. Comme en France, il date en grande partie de l'après-guerre et a connu, selon la formule des auteurs, "l'aberration collective" de la construc-

tion en hauteur. En effet, après une brève période de développement pavillonnaire péri-urbain, l'attention des décideurs s'est portée sur les centres des villes et leur insalubrité. La pénurie foncière et l'influence du mouvement moderne se sont traduites par des subventions proportionnelles à la hauteur des bâtiments et ont provoqué la densification des quartiers urbains rénovés. L'habitat de type tours et barres, qui représente 1/12ème de l'ensemble des logements est lié à la rénovation des quartiers insalubres et se trouve essentiellement en centre-ville et surtout dans les grandes villes. Les périphéries urbaines n'ont été que peu touchées par ce type de construction parce que dès 1967, la critique sévère et multilatérale de l'habitat de masse a conduit à une réorientation en faveur de la réhabilitation et de l'accession à la propriété. L'évolution du logement municipal britannique décline à partir de 1980 :

- le nombre de mises en chantier s'effondre jusqu'à devenir quasi-nul, les villes n'ayant plus vocation à construire du logement social ;
- les subventions ministérielles, drastiquement comprimées passent de 1 393 millions de livres en 1980-1981 à 379 millions de livres en 1984-1985 et sont orientées vers les allocations-logement, les associations de logement et l'accession à la propriété, au détriment des aides à la construction locative ;
- la mise en vente du patrimoine social a le double effet de réduire l'offre et d'augmenter le niveau moyen des loyers.

• Parallèlement à ce tableau de la situation britannique, les auteurs décrivent la *situation française de l'habitat social* et sa genèse, insistant sur la mise en place et l'organisation interne de l'institution HLM.

De la comparaison des acquis, du strict point de vue du parc immobilier, il ressort que :

- par rapport au nombre total de logements, *la part du logement social français est moins importante* que celle de son homologue britannique ;
- il y a *beaucoup plus de "grands ensembles"* en France qu'en Grande-Bretagne ;
- *le logement social français est essentiellement situé en banlieue* alors qu'une forte proportion *du parc social britannique est en zone urbaine.*

## Des mécanismes de polarisation similaires, de part et d'autre de la Manche

La polarisation et son corollaire la paupérisation de certains secteurs du parc, relèvent en France comme en Grande-Bretagne de l'imbrication d'une *polarisation entre l'ensemble du logement social et le secteur privé* (essentiellement la propriété privée puisque le secteur locatif privé est faible en France et quasi inexistant en Grande-Bretagne), et d'une *polarisation, à l'intérieur du logement social, entre des cités et des types d'habitat plus ou moins favorisés.*

• Pour ce qui est du premier de ces phénomènes, les auteurs isolent différents critères et tentent de quantifier les changements de population du logement social en **Grande-Bretagne** au cours des trente dernières années en tenant compte des effets de structure. Ainsi la qualification professionnelle des chefs de ménage locataires du logement municipal évolue à la baisse : en 1961, ils étaient 40 % à se trouver dans les catégories peu ou non qualifiées ou bien encore, exclus du marché du travail ; ils sont 56 % en 1981. Les revenus des ménages suivent le même mouvement : parmi le dixième le plus pauvre des ménages, il y avait 33 % de locataires du logement municipal en 1968. Ce taux est passé à 56 % en 1978 puis à 58 % en 1983.

L'indicateur des taux de ménages sans salarié est tout aussi clair :

Grande-Bretagne : Ménages ne comportant aucun salarié

	1962	1971	1978	1982
Dans le secteur public	11 %	23 %	30 %	44 %
Dans l'ensemble du parc	16 %	22 %	25 %	30 %

Ce taux correspond à un chômage six fois plus fort dans le logement social que dans la propriété privée, mais aussi, ce qui est plus surprenant, à une proportion élevée de chefs de ménage âgés de soixante-dix ans et plus : 27 % des chefs de ménage en logement social contre 20 % dans l'ensemble du parc en 1984.

Le logement social concentre aussi les ménages d'origine étrangère : entre 1974 et 1982, on a observé une augmentation de 70 % environ des antillais et une multiplication par quatre des asiatiques. L'ensemble de ces indicateurs illustre bien les changements profonds que subit le logement municipal britannique qui est en train de devenir l'habitat spécifique des pauvres et des défavorisés.

• Le deuxième constat, plus préoccupant encore, est que le parc public britannique connaît d'importantes disparités entre des quartiers et des types d'habitat sans problème et des cités "répulsives" où sont concentrés des ménages "captifs".

Il y a donc une, ou plutôt des polarisations internes au logement social, de diverses natures et qui s'accroissent au cours des dernières années :

- Une polarisation spatiale découle de la répartition typologique de l'habitat : les constructions en centre-ville sont collectives alors que les constructions en périphérie sont individuelles. Les choix se sont portés sur l'individuel et sur les périphéries. Contrairement à la France, les ensembles en difficulté sont donc ceux des centres.

- Une polarisation selon les statuts d'occupation est, elle aussi, flagrante depuis le début des années 1970 et la politique de vente des logements sociaux aux habitants. Les cités et lotissements mis en vente (un million de logements vendus entre 1979 et 1987, pavillonnaires en périphérie des villes du sud-est essentiellement), ont été acquis par des ménages très homogènes : employés qualifiés d'âge

moyen, ménages ayant généralement deux salaires donc des revenus relativement élevés. L'habitat collectif, très peu convoité par les accédants (5 % du total

des ventes de logement social entre 1981 et 1985), a continué à rassembler les ménages qui ne pouvaient acheter ou louer des maisons individuelles.

- Une polarisation selon les caractéristiques des ménages s'opère par le processus de filtrage des listes d'attente : les ménages les plus défavorisés sont ceux qui ont le moins d'aptitude à négocier un logement ou à attendre une meilleure proposition. Ce sont donc ceux qui acceptent d'habiter dans les quartiers les moins appréciés.

• Ce double phénomène de polarisation, du logement social par rapport au secteur privé d'une part, de certains types de logements sociaux -les grands ensembles- par rapport aux autres HLM d'autre part, existe en France aussi. Il est plus ancien qu'en Grande-Bretagne, plus reconnu bien que souvent, selon les auteurs, incomplètement appréhendé : les grands ensembles en difficulté ont tendance à focaliser sur eux les opinions et les interrogations et à occulter les autres fractions du parc social. Or les auteurs rappellent que les grands ensembles, dans la définition "unités de plus de 1 000 logements" ne représentent qu'un tiers du logement social français.

Les mécanismes de la polarisation sont similaires en France et en Grande-Bretagne : ils additionnent une "pression" à sortir du logement social à cause de sa dégradation physique et sociale et une "aspiration" à la propriété privée aidée par de généreuses subventions gouvernementales.

**Auxquels sont données des réponses également similaires**

Les auteurs explorent les voies empruntées par chacun des deux pays, face aux problèmes de plus en plus aigus posés par la paupérisation de certaines cités, de certains parcs sociaux.

Plusieurs types de réponses apparaissent, présentant quelques similarités de part et d'autre de la Manche, malgré les fortes différences des systèmes de logement social.

• *Égaliser les niveaux de confort et les prestations entre différents quartiers et ensembles de logement social pour remédier à l'effet-repoussoir des plus dégradés. Certes, dans les deux pays, on a dû abandonner ou détruire les logements les moins bons (abandon de l'unité d'habitation de Briey-la-Forêt, démolition dans divers grands ensembles français, destruction en Grande-Bretagne de 10 000 logements construits entre 1950 et 1960...). Mais l'essentiel repose sur les programmes de réhabilitation de type "développement social des quartiers" en France et "priority estate programs" en Grande-Bretagne qui surprendraient par leur ressemblance si l'on ne savait pas combien les DSQ ont suscité l'intérêt des professionnels anglo-saxons. La référence au modèle DSQ, dont l'ouvrage présente un bilan très positif (2), est donc flagrante : 127 projets d'estate action font pendant aux 150 projets DSQ pour un budget comparable de 700 millions de francs par an environ. Compte tenu du volume global du parc social, l'effort français en la matière est plus important. Les objectifs quant à eux sont les mêmes : amélioration de l'état physique, de la gestion, de la sécurité des quartiers, encouragement à la participation active des habitants, développement des équipements et de l'emploi, notamment pour les jeunes.*

• *Gérer le parc social, un des points sur lesquels le parallèle est particulièrement intéressant. La propriété de ce parc est plus concentrée en Grande-Bretagne où les services municipaux gèrent une moyenne de 13 000 logements contre 4 500 environ pour les organismes HLM. Mais les principaux indicateurs de la gestion municipale britannique sont bons et comparables à ceux des associations et coopératives de logement anglaises ainsi qu'à ceux des organismes français d'HLM. Les impayés de loyer sont en hausse rapide en Grande-Bretagne et suscitent de vives inquiétudes ; mais ils se situent au*

même niveau qu'en France et sont moins dûs à une mauvaise gestion qu'à un contexte global de crise économique et de changements socio-démographiques. Ils sont le fait essentiellement de ménages monoparentaux, de ménages sans salarié et de familles nombreuses.

La vacance est elle aussi comparable dans les deux pays, mais la moyenne de 2,5 à 3 % recouvre de fortes disparités en France alors qu'en Grande-Bretagne elle est plus uniforme et correspond à la mobilité des ménages et à l'amélioration, la vente ou la démolition des immeubles. Les auteurs attirent l'attention sur le risque qu'il y a à vouloir réduire trop strictement ce taux de vacance et "optimiser" le rendement du parc en accélérant l'attribution et, par là, la polarisation. C'est l'un des effets pervers des modes d'attribution qui, dans chacun des pays, ont leurs insuffisances : en France, c'est le clientélisme politique qui est dénoncé ; en Grande-Bretagne, c'est la prédominance des logiques administratives qui conduit plus ou moins explicitement les services municipaux à constituer des cités homogènes socialement et ethniquement pour "éviter les problèmes de gestion qui peuvent naître par exemple de la cohabitation de personnes à problèmes et de personnes respectables". Il est vrai que les efforts des organismes gestionnaires pour assainir leurs finances les conduisent, dans des contextes de désengagement progressif de l'Etat, à augmenter leurs revenus soit en vendant une part de leur patrimoine, soit en élevant les loyers, soit en exigeant une plus grande solvabilité de leurs locataires.

## ■ Quel logement social et pour qui ?

La question fondamentale qui sous-tend cette réflexion est celle de la fonction du logement social : doit-il se consacrer à la tâche de loger les plus pauvres, avec les difficultés de gestion que cela suppose et les effets de stigmatisation que cela fait peser sur eux ? Ou bien doit-il, pour son équilibre financier et social, pouvoir loger toutes les catégories de population et comment dans ce cas, assurer la cohabitation ?

Le constat est que *le logement social français est progressivement en train d'échapper à son objectif en refoulant les plus pauvres vers d'autres types de parcs et en se centrant sur les classes moyennes solvables*. Le paradoxe est que *le logement municipal britannique, qui n'en avait pas réellement vocation est en train de devenir un logement social de fait*, sous les effets conjugués de la disparition de la location privée et de l'encouragement gouvernemental à l'accession à la propriété.

L'ouvrage examine et critique les *diverses propositions émises pour remédier aux problèmes du logement britannique*, en particulier celles du livre blanc de 1986 : libération des loyers du secteur privé et associatif, droit des locataires à changer collectivement de propriétaire (tenant's choice), intervention des HAT (housing action trusts) pour acheter les logements municipaux, les réhabiliter et les revendre aux collectivités, associations, coopératives ou acheteurs privés, restriction du rôle des municipalités à l'attribution des logements.

Il semble que ces *mesures soient insuffisantes* pour répondre à la très forte demande locative émanant des jeunes ménages, des sans-abri, des personnes âgées et qu'elles aient, de plus, tendance à alimenter les processus ségrégatifs. Les auteurs, dont le but final n'est pas l'analyse mais l'intervention auprès des décideurs britanniques, émettent à leur tour diverses propositions directement issues des observations positives qu'ils font à propos du système français.

Pour le lecteur français, cet ouvrage présente différents intérêts qui méritent d'être soulignés.

- Il décrit de façon claire et concise les *caractéristiques des parcs de logements sociaux en France et en Grande-Bretagne*, donnant les principaux repères historiques de leur construction, les options qui y ont prévalu ainsi que l'organisation de leurs propriétaires et gestionnaires. Les principales données socio-démographiques caractérisant les habitants y sont rassemblées et, à chaque fois que c'est possible, comparées. Le parallèle est souvent très éloquent : la répartition centre-ville/périphérie, la part

logements collectifs/logements individuels, la structure d'âge des locataires en sont des exemples. La problématique d'actualité qui assimile en France les problèmes du logement social à ceux des banlieues est relativisée par la situation britannique où la crise est intra-urbaine. L'importance du parc locatif privé comme complément au logement social, souvent sous-estimée en France, apparaît dans les efforts peu fructueux que la Grande-Bretagne réalise pour revitaliser le sien.

- Outre l'enrichissement des données qui résulte de la comparaison franco-britannique, *cette recherche présente l'intérêt d'associer des données statistiques avec des données qualitatives, de combiner des approches macro et micro-sociologiques*. Ainsi, à propos des attributions de logements voyons-nous opérer d'une part les logiques gestionnaires (attribuer vite, ajuster au mieux le nouveau locataire connu à travers des critères semi-élaborés et le statut social de l'immeuble ou du quartier) et les logiques du demandeur (obtenir un bon logement et/ou l'obtenir rapidement, se rapprocher de sa communauté familiale ou ethnique...). On regrette toutefois qu'un problème aussi crucial que celui des sans-abri n'ait pas fait l'objet d'une présentation plus exhaustive. Certes, quelques chiffres sont cités : 120 000 sans-abri en 1986 en Grande-Bretagne, 9 000 personnes provisoirement logées par les municipalités dans les bed and breakfast, 13 000 dans les hôtels et foyers mais ces données, peu commentées, ne sont pas rapportées à la situation française où, semble-t-il, le logement social exclut plus fortement les plus défavorisés...

## ■ Offices HLM et procédure DQS, des modèles appréciés Outre-Manche.

Il y a dans cette lecture un effet de miroir qui nous permet de nous voir tel que nous sommes vus, comme le souligne la préface d'H. Raymond, et c'est en effet surprenant de noter quels sont les points de notre organisation auxquels se sont attachés ces observateurs étrangers. On a dit combien *la réhabilitation britannique*

*s'inspirait de notre développement social des quartiers. On est plus étonné encore de voir l'intérêt que suscitent les offices publics d'HLM, appréciés pour la bonne échelle qu'ils présentent pour la gestion immobilière, la compétence que leur donne leur spécialisation sur le logement (par rapport aux services municipaux britanniques), l'autonomie et la responsabilité de gestion qui leur sont accordées. A différentes reprises, les auteurs évoquent l'intérêt que présenterait, en Grande-Bretagne, la création de structures calquées sur celles des offices, et plus particulièrement celles des OPAC, à la place des services municipaux du logement en Grande-Bretagne. De même soulignent-ils l'intérêt de faire jouer à tous les niveaux de collectivités territoriales un rôle en matière de logement social, alors que la pratique que nous en avons en France nous apparaît redondante et conflictuelle...*

Il demeure que les éléments présents dans cet ouvrage, riches et nombreux, viennent à point contribuer aux débats internes à chacun des deux pays étudiés, sur leur politique du logement. Ils permettent d'élargir et re-situer des réflexions que les événements récents, en France, ont eu tendance, sous l'influence des médias qui s'en sont saisi, à refermer sur le problème exclusif de la présence étrangère dans les grands ensembles des banlieues des grandes villes. Sans doute n'est-ce pas le meilleur moyen de lutter contre la stigmatisation de ce type de logements que d'assimiler l'ensemble du logement social aux cités en difficulté. Sans doute aussi la politique de la ville et l'action sur les quartiers devraient-elles garder à l'esprit la globalité du phénomène ici nommé "polarisation" et son fonctionnement en vases communicants. Peut-on en effet agir sur le problème le plus évident et le plus douloureux, celui des quartiers paupérisés, sans le situer dans la dynamique dont il est issu et qui conduit, en contrepartie, à la revalorisation de certaines autres fractions de parc ?

Véronique BIAU\*

\* Architecte, Urbaniste de l'Etat Centre de Recherche sur l'Habitat

## QUELQUES CHIFFRES

### GRANDE-BRETAGNE :

- Parc social municipal : 6 millions de logements
- 458 services municipaux du logement, gérant chacun en moyenne 13 000 logements.
- Statuts d'occupation en 1981 :
  - 56 % de propriétaires-occupants
  - 33 % de locataires de logements sociaux
  - 9 % de locataires du secteur privé
  - 2 % logés par l'employeur
- 33 % de logements collectifs dans le logement social.
- En 1987, 63 % des locataires du

logement social percevaient une allocation-logement.

- En 1981, 56 % des chefs de ménage du logement social étaient peu ou non qualifiés ou bien exclus du marché du travail
- en 1984, 27 % des chefs de ménage locataires dans le logement social avaient 70 ans et plus.
- En 1981-1982, les impayés de loyer s'élevaient à 4,4 % du total des loyers recouvrables dans le secteur social (dont 1/4 dans les quartiers urbains de Londres).

### FRANCE :

- Parc HLM : 3 millions de logements.
- 678 organismes HLM gérant chacun en moyenne 4 500 logements.
- Statuts d'occupation en 1982 :
  - 51 % de propriétaires-occupants
  - 14 % de locataires de logements sociaux
  - 26 % de locataires du secteur privé
  - 9 % logés par l'employeur
- 90 % de logements collectifs dans le logement social.
- En 1985, 47 % des locataires du

logement social percevaient une allocation-logement

- En 1982, 41 % des chefs de ménage du logement social étaient travailleurs manuels.
- En 1982, 50 % des habitants des grands ensembles avaient moins de 20 ans.
- En 1981, les impayés de loyer s'élevaient à 3,4 % du total des loyers recouvrables dans le secteur HLM.

(1) P. Willmott, A. Murie, "Polarisation and social housing ; the british and french experience". London, Policy Studies Institute, 1988, traduit en français par le Centre de recherche sur l'habitat et publié sous le titre "La Paupérisation du logement social, le cas de la Grande-Bretagne et de la France", Paris, L'Harmattan, coll. Habitat et Sociétés, 1990.

Cet ouvrage compare les structures et les problèmes du logement social en Grande-Bretagne et en France ; il rend compte d'une recherche menée par les auteurs en collaboration avec des chercheurs français.

Peter Willmott est senior fellow au Policy Studies Institute ; Alan Murie est senior lecturer à la School of Advanced Urban Studies. On peut lire en français, de P. Willmott et M. Young, "Family and kinship in east London", publié en France 30 ans après sa sortie en Grande-Bretagne, sous le titre "Le village dans la ville", Paris, CCI Centre Georges Pompidou, coll. Alors, 1983.

(2) Ce bilan s'appuie notamment sur l'évaluation UNFOHLM-DSQ de 1987 et sur l'étude de D. Mac Lennan pour l'OCDE.