

GIS RESEAU SOCIO-ECONOMIE DE L'HABITAT
EUROPEAN NETWORK FOR HOUSING RESEARCH



Actes du colloque
ENPC Paris 22 et 23 novembre 2007

L'avenir du logement **social** en Europe



LOUEST

INSTITUT CDC
POUR LA RECHERCHE



L'avenir du logement social en Europe

GIS RESEAU SOCIO-ECONOMIE DE L'HABITAT
EUROPEAN NETWORK FOR HOUSING RESEARCH
UNIVERSITES DE PARIS 8 ST DENIS ET PARIS 12 CRÉTEIL

L'avenir du logement social en Europe

Paris

ENPC 2

22 et 23 novembre 2007

MAI 2008
RESEAU SOCIO-ECONOMIE DE L'HABITAT
13 RUE DU FOUR
75 006⁰ PARIS
resohab@univ-paris1.fr

Présentation

Le colloque européen sur « *L'avenir du logement social en Europe* » s'est tenu dans les locaux parisiens de l'ENPC les 22 et 23 novembre 2007. Co-organisé par le GIS Logement/Habitat et l'ENHR, avec la participation des Universités de Paris 8 et Paris 12¹, il a été financé par la Caisse des Dépôts et Consignations, l'Institut CDC, la Fondation Abbé Pierre et la Ville de Paris. L'assistance a été fournie et studieuse, et tous les intervenants étaient présents, malgré des conditions externes peu favorables (dernières journées de grève des transports) : 150 personnes s'étaient inscrites, et chaque session a effectivement été suivie par 100 à 120 personnes. Conformément à l'objectif visé, qui était de resituer les débats français sur le logement social dans le contexte européen, la plupart des participants venaient des administrations publiques (Etat ou collectivités locales) en charge de la politique du logement et des organismes de logement social. Les trois demi journées ont donné lieu à 14 communications et 3 tables rondes (nouvelles solidarités, vendre ou construire, faut-il choisir ?, urbanisme et logement social). Les communications venaient de chercheurs de 7 pays Européens, et les tables-rondes réunissaient des acteurs français du logement social et un « témoin » européen.

Le programme du colloque a été élaboré à partir des travaux d'un atelier commun GIS / ENHR qui a regroupé une vingtaine de chercheurs de mars 2006 à mai 2007.

La première session, où sont intervenus Peter Malpass (Université de West England), Kath Scanlon (LSE), Christine Whitehead (LSE) et Laurent Ghekière (Cecodhas), était consacrée aux rapports entre les tendances observées dans *le logement social et les réformes de l'Etat providence* intervenues dans les différents pays. Elle a mis en lumière les convergences entre pays, mais aussi des structurations historiques aboutissant à des positions relatives très différentes du logement social selon les pays. Une claire opposition s'est ainsi dégagée entre deux conceptions du rôle du logement social en Europe : une conception « résiduelle » (le logement social réservé aux exclus, les autres catégories de population se logeant sur le marché) et une conception « généraliste » (le logement social un produit ouvert à l'ensemble des salariés, comme en Autriche ou en France), voire « universaliste » (à la hollandaise ou à la suédoise). La comparaison des situations dans les différents pays Européens souligne bien la nécessité de considérer, au-delà du strict statut juridique des bailleurs, l'ensemble des régulations auxquelles ils sont soumis. L'intervention de Laurent Ghekière a montré en quoi l'application au logement des règles du marché unique pesait en faveur de la conception « résidualiste » du logement social, et mettait dans plusieurs pays le secteur locatif social en situation d'insécurité juridique.

¹ Le Comité d'organisation du colloque se composait de Jean-Claude Driant (Paris 12 CRETEIL), Benoît Filippi (OLAP), Christine Lelévrier (Paris 12, Vie urbaine/LOUEST), Claire Levy-Vroelant (Paris 8, CRH/LOUEST), Irène Mboumoua (GIS), Christian Tutin (Paris 12, ERUDITE et GIS) et Christine Whitehead (LSE, Vice-présidente de l'ENHR).

L'avenir du logement social en Europe

La table-ronde « *Mutations des formes de financement et nouvelles solidarités* », qui réunissait A. M. Fribourg, C. Reinprecht (U de Vienne), C. Robert (FAP), J.-P. Schaefer (CDC) et M. Uhry (ALPIL), sous la présidence de Darinka Czishke (Cecodhas), a permis de cerner à la fois les particularités de la situation française, et l'existence de problèmes communs à la plupart des autres pays, notamment celui de l'insuffisance de l'offre de logements abordables. Plusieurs intervenants ont insisté sur le besoin d'un parc locatif suffisamment vaste, et l'impossibilité de résoudre la crise du logement par la seule politique de soutien à l'accession.

La seconde session, consacrée aux rapports entre *logement social et marchés*, comportait des interventions de B. Filippi, L. Magnusson, A. Murie, M. Stephens et C. Tutin. Elle a traité d'une part des processus de privatisation intervenus sous des formes diverses en Europe, et d'autre part de la position du logement social sur les marchés locaux, en termes de ségrégation, de peuplement (mixité sociale) et de trajectoires résidentielles. Les transformations opérées dans la politique du logement en Suède ou en Allemagne au cours de la dernière décennie sont ainsi apparues aussi radicales que celles intervenues en Grande-Bretagne. La diversité d'un pays à l'autre des formes et des conditions de la « privatisation » a d'autre part été soulignée. Parmi les évolutions récentes, la sortie du conventionnement du parc social allemand ainsi que les stratégies économiques et patrimoniales des organismes néerlandais de logement social, qui sont interpellés au niveau européen sur leur légitimité économique et sociale, ont fait l'objet de discussions. Les risques inhérents à la vente des logements sociaux aux résidents ont par ailleurs été soulignés à partir du cas Anglais par Alan Murie.

La table-ronde, sur « *Vendre ou construire, faut-il choisir ?* » qui a suivi la seconde session réunissait, sous la présidence de V. Renard (CNRS), M. Elsinga (OTB, Delft), A.S. Grave (SNI), L. Legras (USH), P.L. Marty (Cecodhas), J. L. Poidevin (Nexity). Elle a fait ressortir les interrogations des organismes HLM quant à l'opportunité et aux modalités d'éventuels programmes de vente d'une partie de leur parc. Tout en s'affirmant ouverts à cette possibilité, ils se sont montrés soucieux de ne pas brader leur patrimoine, et que les ventes effectuées correspondent à une gestion active du stock, et non à un début de « résidualisation » du locatif social.

La troisième et dernière session avait pour thème le *rôle du locatif social dans les politiques urbaines*, en particulier les politiques de renouvellement urbain, qui faisaient également l'objet de la dernière table-ronde. Aussi bien dans la session (J. Hégédüs, C. Lelévrier, T. Knorr-Siedow, F. Wassenberg) que dans la table-ronde (M. Bonetti (CSTB), P. Bridey (I3F), C. Cheve (Foncière Logement), W. Rickert (ville de Hambourg), J.-J. Serey (ville de Montreuil) et H. Vieillard-Baron (U. Paris X Nanterre), sous la présidence de B. Madelin (Profession Banlieue)), les deux questions des *impacts du renouvellement urbain*, en termes de peuplement et de mobilité, et de la *participation des habitants* à l'élaboration des programmes, ont émergé comme thèmes majeurs des discussions.

Grâce à un financement complémentaire de la Caisse des Dépôts et Consignations, une transcription des interventions et des débats a pu être commandée à la société Ubiquis, dont nous avons tiré la présente synthèse. L'ordonnancement du document respecte le déroulement

L'avenir du logement social en Europe

chronologique du colloque. Les interventions aux table-rondes ont été corrigées par leurs auteurs, et pour les communications des différentes sessions², le texte de la transcription a été augmenté des graphiques et tableaux présentés par leurs auteurs en séance. Nous avons ensuite procédé à une révision de l'ensemble du texte. Celui-ci reste cependant proche de la forme orale. Il s'agissait, dans l'attente de publications plus achevées, de donner au public intéressé l'essentiel des matériaux portés au débat durant ces deux journées. Depuis, il a été demandé à chaque intervenant de fournir une contribution de 5 à 10 pages, dont le recueil sera publié en anglais dans le courant de l'été 2008 par la L.S.E., sous la responsabilité de Christine Whitehead. Une version française, augmentée de quelques contributions sur les débats en cours sur la politique française du logement, devrait être prête à l'automne 2008.

Irène Mboumoua et Christian Tutin

² Disponibles par ailleurs sur le site sh.colloque.free.fr

Sommaire

OUVERTURES	5
SESSION 1 LOGEMENT SOCIAL ET « ETAT PROVIDENCE »	11
Table ronde 1 : Mutations des formes de financement et nouvelles solidarités	37
SESSION 2 LOGEMENT SOCIAL ET MARCHES	47
Table ronde 2 : Vendre ou construire, faut-il choisir ?	83
SESSION 3 LOGEMENT SOCIAL ET POLITIQUES URBAINES	91
Table ronde 3 : Recomposer les villes, le rôle du logement social	117
PROPOS D'ETAPE	127
LISTE DES PARTICIPANTS	143

Ouvertures

Christian TUTIN, Université de Paris Est et GIS socioéconomie de l'Habitat

Bienvenue à tous, en particulier à nos invités venus d'une demi-douzaine de pays Européens. Je suis très heureux d'ouvrir ce colloque au nom du GIS Réseau Logement/Habitat, qui est l'un des 4 organisateurs : les trois autres étant le Réseau Européen de Recherches sur le Logement (ENHR) et les Universités de Paris 8 St Denis et Paris 12 Val-de-Marne. Je tiens à remercier, en même temps que les Universités de Paris 8 et Paris 12, qui nous ont accordé une subvention, et l'ENHR, qui a permis la mobilisation des collègues européens, tous les autres organismes qui ont rendu ces journées possibles en contribuant à leur financement : la Caisse des Dépôts et Consignations, l'Institut Caisse des Dépôts, la Fondation Abbé Pierre, la Ville de Paris et l'UMR LOUEST. C'est grâce à eux que nous pourrions notamment disposer tout au long de ces deux jours d'une traduction simultanée.

Pour le GIS Réseau habitat, ce colloque, qui clôt un programme de travail de deux ans soutenu par le PUCA, représente un double enjeu :

- Du point de vue de la *relation entre chercheurs et milieux professionnels* ; ce colloque ne vise pas seulement des objectifs académiques, mais aussi à engager une discussion, appelée à se poursuivre, entre universitaires, praticiens et décideurs ;
- En tant que moment d'un *débat européen sur le logement social*, qui dure déjà depuis un moment, dans différentes instances ; je pense notamment aux deux colloques et aux séminaires déjà organisés par le CECODHAS à Bruxelles et à Barcelone, et au colloque organisé à l'initiative de l'USH l'an dernier sur les « services d'intérêt général ».

L'ensemble de ces initiatives contribue à nouer les fils d'un dialogue entre chercheurs, décideurs politiques et acteurs professionnels, indispensable à l'évaluation des politiques du logement dans nos pays, et à l'élaboration d'orientations pour l'avenir. Depuis deux ans, le GIS Logement/Habitat a consacré beaucoup d'efforts, et il continuera à le faire dans l'avenir, pour que les questions et les réponses, même si elles n'ont pas vocation à être uniformes, soient élaborées en toute connaissance du contexte européen et des interrogations venues des autres pays.

Il est important à nos yeux que le débat français soit éclairé par cette perspective européenne. Notre ambition serait, dans la mesure du possible de contribuer à l'émergence, sur ces questions, d'une véritable pensée européenne. Le logement social s'y prête particulièrement, dans la mesure où son développement dans la seconde moitié du XX^e siècle a été l'une des caractéristiques fortes de l'Etat social européen, et où il reste aujourd'hui encore, par delà la diversité de ses formes et de ses « trajectoires », l'un des piliers de l'Etat-providence. En même temps, on connaît les difficultés des études comparatives : mais c'est un défi que nous avons à relever. Puissent ces deux journées y contribuer.

L'avenir du logement social en Europe

Les contributions à ces deux journées sont le fruit d'un travail collectif, engagé en mars 2006 au sein d'un atelier de recherche commun au réseau français du GIS Habitat et au réseau européen de l'ENHR³. Vous trouverez à l'accueil dans le hall, le petit livre édité par la LSE, qui rend compte des 3 premières séances de cet atelier, sous la forme d'un « état du logement social en Europe », dont une traduction française est en cours.

Pascal LEMONNIER, PUCA (MEDAD)

A mon tour, je souhaite la bienvenue à tous les participants, et en particulier aux chercheurs de l'ENHR venus de différents pays d'Europe.

Le PUCA est un service du ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables qui initie des actions de recherche et d'expérimentation en matière d'aménagement des territoires, d'habitat, de construction et d'architecture et s'attache aussi à diffuser les enseignements aux milieux scientifiques, aux décideurs et aux professionnels, afin d'éclairer l'action publique. A ce titre, il soutient financièrement le GIS depuis sa création pour accroître la mobilisation des chercheurs dans le domaine de l'habitat et des politiques urbaines, favoriser les collaborations interdisciplinaires et mettre en débat les connaissances. L'ancien ministère du logement a d'ailleurs été à l'origine du Réseau Socio-économie de l'habitat au début des années 1990 avant sa transformation en Gis en 1999.

Ce colloque est important pour le PUCA parce qu'il s'inscrit bien dans ses missions. La confrontation des savoirs qui s'est organisée dans l'atelier de recherche animé conjointement par le GIS et l'ENHR s'est avérée particulièrement fructueuse pour préparer la manifestation d'aujourd'hui, élargie aux acteurs. Mais surtout l'éclairage qu'il va permettre à travers les contributions des chercheurs et les débats dans les tables rondes sur le rôle du logement social dans divers pays européens est particulièrement important pour le contexte français et la politique du logement, compte tenu du poids du parc public, de son enjeu pour loger les populations modestes et des évolutions récentes qui le touchent.

Les trois thématiques de ce colloque « Le logement social et l'Etat providence », « le logement social et les marchés », et « le logement social et les politiques urbaines » viennent à point nommé pour contribuer au débat posé sur l'avenir du logement social et sa place dans les politiques du logement et urbaines car les questions qu'elles suscitent sont au cœur des objectifs de l'action publique conduite ces dernières années visant le droit au logement, la mixité, le renouvellement urbain et la cohésion sociale.

Compte tenu de l'intérêt de ces travaux comparatifs à l'échelle européenne qui mettent en perspective la diversité des contextes et la spécificité de la situation française, le Puca soutiendra leur publication.

³ Le programme de travail de l'atelier *Logement social en Europe du Nord-Ouest* figure en annexe de ce document.

L'avenir du logement social en Europe

Christine WHITEHEAD, LSE et ENHR

Ceux d'entre nous qui travaillent déjà depuis plusieurs années avec le GIS sont très heureux de pouvoir prendre part à cette conférence qui marque la fin de la première phase de notre travail, c'est-à-dire l'analyse du rôle et de l'avenir du logement social en Europe. Comme vous le savez, nous avons déjà publié une petite brochure présentant les tendances actuelles qui se dessinent sur notre continent. Par ailleurs, les actes du colloque de ce jour seront publiés, ce qui nous permettra de prendre part aux débats sur l'évolution du logement social en Europe. Le réseau ENHR est particulièrement heureux de travailler en coopération avec le GIS Logement / Habitat dans le cadre de cette initiative très importante. Nous espérons que les chercheurs et les décideurs seront conduits à trouver de nouvelles idées et à dessiner des orientations. Ce point est fondamental compte tenu des évolutions politiques profondes que connaissent de nombreux pays européens.

Je regrette que notre collègue et ami Bengt Turner, qui a présidé l'ENHR depuis sa création jusqu'au début de l'année 2007, ne soit malheureusement pas présent parmi nous aujourd'hui pour constater les premiers résultats de notre coopération avec nos collègues français sur un sujet, le logement social, qui lui tenait particulièrement à coeur. Ses dernières activités ont consisté à terminer un chapitre figurant dans le livre que nous avons publié l'été dernier. Tout au long de cette période, il a été pour nous une source d'inspiration.

LE LOGEMENT SOCIAL EN QUESTION : PRESENTATION DU COLLOQUE SOCIOECONOMIE DE L'HABITAT

Claire LEVY-VROELANT, Université Paris 8 et Gis socioéconomie de l'habitat

A l'origine de ce colloque se trouvent une idée, une inquiétude et un pari scientifique. Au-delà des différences de conception et de définition du logement social, ce secteur connaît une transformation profonde sous l'effet de tensions multiples partout en Europe, en particulier dans les « vieux états du *welfare* » et les anciens pays communistes. Dans ces derniers, le logement social a été massivement vendu à des particuliers, mais aussi privatisé sous d'autres formes en Angleterre et en Allemagne. En Allemagne il ne représente plus que 6 % des logements occupés. Aujourd'hui, 22 millions de ménages européens occupent des logements sociaux. La France, avec plus de quatre millions de logements sociaux, possède le parc le plus important. Les ménages logés dans le logement social représentent 35 % du total des ménages aux Pays-Bas et moins de 5 % dans les anciens pays communistes, à l'exception de la Pologne et de la République tchèque. Chacune des situations nationales résulte naturellement d'une longue histoire particulière.

Sans préjuger des convergences et des divergences du logement social entre nos différents pays, nous avons estimé que ce secteur se trouve au cœur d'enjeux décisifs pour la structuration des marchés du logement et du système d'habitat, mais aussi pour le contrat social, donc la manière dont les gouvernements nationaux et l'Europe conçoivent et mettent en œuvre la protection sociale. Ces enjeux sont de deux natures. Au plan interne, il s'agit des transformations récentes des systèmes de financement et de construction, mais aussi de l'évolution de la gouvernance des bailleurs et de mutations intervenant dans la structure du champ, c'est-à-dire dans les interactions entre les agents susceptibles de prendre des décisions. Au plan externe, les politiques qui s'appliquent au secteur du logement social résultent d'évolutions économiques et sociales globales, européennes, voire mondiale.

Comme je l'indiquais, le travail du groupe constitué autour de l'atelier GIS / ENHR est né d'un certain nombre d'inquiétudes partagées. En France, en Allemagne, en Suède, au Royaume-Uni, en Autriche, au Danemark, aux Pays-Bas et dans les PECO, le logement est devenu une préoccupation de premier plan. Ces inquiétudes proviennent de changements dont les conséquences sont aujourd'hui difficiles à cerner, mais quatre d'entre eux au moins peuvent être mises en exergue :

* Premièrement, la hausse des prix de l'immobilier plus rapide que celle du pouvoir d'achat des ménages conduit à rendre plus prégnante la question de l'accès au logement et du maintien dans celui-ci, alors que les disparités sociales dans l'espace se creusent et que les privatisations progressent.

* Deuxièmement, dans ce contexte, des incertitudes et des tensions émergent autour de la mission du secteur social qui se trouve confronté à la précarisation, mais aussi, peut-être, à l'épuisement d'un certain modèle à l'origine développé pour résoudre le problème du logement des salariés, d'abord sous la tutelle des patrons et des philanthropes, puis au travers

L'avenir du logement social en Europe

d'initiatives publiques. Le logement social semble aujourd'hui ne plus savoir ou pouvoir faire face à des besoins par ailleurs mal identifiés, mais largement insatisfaits. En France, 1.3 millions de ménages sont inscrits sur les listes d'attente pour un logement social. Au Royaume Uni, 1.7 millions de ménages sont dans la même situation. L'existence d'un nombre croissant de sans domicile est aussi un constat préoccupant.

* Troisièmement, nous assistons à la multiplication des contentieux européens autour de l'application des règles de concurrence du marché unique. Bien que l'Union Européenne n'ait pas de compétences particulières dans le domaine du logement, le droit communautaire « se cherche », notamment à travers la définition des services d'intérêt général.

* Quatrièmement, on observe en France et en Europe un certain épuisement des protections collectives, et un glissement des politiques du logement vers les politiques sociales, qui dans un certain nombre de pays se traduit par le développement d'un sous-secteur très social de l'hébergement. Il convient aussi de souligner l'affirmation de la propriété d'occupation comme substitut aux protections collectives déclinantes en matière de vieillesse, de maladie et de chômage. Parallèlement, le logement social fait l'objet d'un déficit d'estime au sein de l'opinion, peut-être en raison de la territorialisation des politiques sociales.

Les travaux qui seront présentés au cours de ce colloque découlent d'un triple pari scientifique. D'abord, notre point de départ est un objet polysémique dont la définition varie considérablement d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre. Ensuite, nous avons souhaité conjuguer les champs disciplinaires. Enfin, nous nous sommes attachés à réaliser des comparaisons internationales. A mon sens, le fait de ne pas définir l'objet au départ s'est révélé fructueux parce que l'intelligibilité est venue d'elle-même. L'adoption d'une définition relativement large nous a permis d'analyser la structuration des champs, d'identifier les acteurs décisifs et de comprendre de quelle manière les changements interviennent. Concernant les aspects interdisciplinaires, des progrès restent à réaliser. Tenter de conjuguer les disciplines en même temps que les habitudes nationales constitue probablement le pari le plus risqué. Un langage commun et un début de lecture commune ont néanmoins été trouvés, comme en témoigne notre publication. Notre travail a permis, avec d'autres, de mettre en lumière des critères susceptibles d'établir des typologies, mais aussi des points autour desquels s'organisent des contradictions et des inflexions historiques.

A l'origine, nous avons identifié trois sujets⁴ relevant d'autant de disciplines : l'économie, la sociologie et l'histoire.

- Le logement social joue-t-il un rôle régulateur sur les marchés de l'habitat et, si oui, lequel ?
- Le logement social participe-il de la division sociale de l'espace urbain et de quelle manière ?

⁴ Voir ci-après le texte d'appel à participation qui avait servi au lancement du groupe.

L'avenir du logement social en Europe

- Quels sont les changements repérables dans les doctrines affichées et les rôles et le fonctionnement du logement social en Europe ?

Progressivement, des aspects nouveaux ont surgi, et d'autres ont été laissés de côté. Par exemple, nous n'avons que peu tiré les leçons de l'histoire. Pourtant, le logement social a été, au moins à ses débuts, un lieu caractéristique de l'innovation architecturale, technique et sociale. Or il semble aujourd'hui constituer davantage un problème qu'une solution. Un discours dépréciatif, voire stigmatisant, règne un peu partout en Europe tandis que, dans les pays émergents, comme la Chine, l'intérêt pour le logement social se développe.

Il me reste à présenter brièvement les trois sessions :

- Dans le cadre de la première session de cet après-midi, nous discuterons des changements du logement social en lien avec l'évolution du *welfare*.
- La deuxième session de demain matin traitera du logement social sous l'angle des marchés.
- Enfin, dans la troisième session, nous évoquerons la place du logement social dans la mise en œuvre de la rénovation urbaine.

A chaque fois, nous essaierons de confronter diverses expériences nationales, régionales ou locales.

L'avenir du logement social en Europe



Session 1 Logement social et « Etat providence »



L'avenir du logement social en Europe

HISTOIRE DU LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE : UNE APPROCHE COMPARATIVE

Peter Malpass, Université de West England

Nous vous présentons aujourd'hui une version préliminaire d'une étude comparative en cours sur la Grande-Bretagne, l'Autriche, la France et les Pays-Bas, en insistant plus particulièrement sur les perspectives théoriques qui seront prises en compte. Quel est l'intérêt d'évoquer l'histoire dans le cadre d'une conférence sur l'avenir du logement social en Europe ? L'histoire est tout ce que nous avons à notre disposition au moment d'envisager l'avenir. A mon sens, elle peut aider à expliquer les différences et les similarités entre les pays européens, notamment pour les orientations futures. Je souhaite vous présenter deux perspectives différentes. La première est celle de Michael Harloe, qui, dans un ouvrage publié en 1995, retrace l'histoire du logement social en Europe, notamment en France et au Royaume-Uni, et aux Etats-Unis. La deuxième perspective réside dans la thèse de la divergence, présentée notamment par Jim Kemeni dans son ouvrage intitulé « *From public housing to the social market* », également publié en 1995.

Michael Harloe évoque, pour retracer l'histoire du logement social en Europe, la succession de trois « régimes » d'accumulation. Après une phase de développement capitaliste et libéral, une crise est intervenue au début des années 30, qui a débouché sur une phase d'accumulation capitaliste couplée à un Etat providence. Cette phase s'est particulièrement développée après la deuxième guerre mondiale, avant de connaître une crise au milieu des années 70. Celle-ci a débouché sur une nouvelle phase qui a succédé à celle de l'Etat providence. La deuxième idée majeure de Michael Harloe est l'existence de deux modèles dominants de fourniture de logements sociaux : le modèle « de masse », d'une part, et le modèle « résiduel », d'autre part. Le premier s'applique lorsque le logement social touche une vaste gamme de couches sociales de la société, y compris celles à revenus intermédiaires. Le modèle résiduel, pour sa part, consiste à se concentrer sur les catégories sociales les plus démunies, dont les besoins de logement ne peuvent être satisfaits par le marché. Michael Harloe admet naturellement que d'autres modèles sont possibles, mais estime que les modèles de masse et résiduel sont ceux que l'on retrouve le plus communément dans les pays européens au cours des 80 dernières années.

Avant 1914, le logement social a émergé sous l'effet d'activités bénévoles et philanthropiques auprès des plus démunis. Entre 1918 et l'époque actuelle, Michael Harloe distingue quatre phases et considère qu'après chaque guerre mondiale, le modèle de masse a prédominé pendant une certaine période dans différents pays, en association avec le capitalisme providence. Ces périodes ont été marquées par la construction de logements sociaux de qualité. Ensuite, le modèle de masse a décliné au profit du modèle résiduel, modèle que Michael Harloe juge « normal » dans des phases historiques « normales ». Par ailleurs, il estime important d'étudier les évolutions politiques et économiques générales dans toutes les sociétés capitalistes avancées. Depuis la crise des années 70, le logement social fait l'objet d'investissements en réduction, d'une privatisation partielle et d'une limitation du profil

L'avenir du logement social en Europe

socioéconomique des ménages concernés. Il faut aussi souligner la mise en place de politiques visant à décentraliser le contrôle et un certain nombre de tentatives de l'Etat pour réduire sa responsabilité politique et financière dans ce secteur. Il s'agit donc d'une véritable stratégie étatique de désengagement.

Le cadre défini par Michael Harloe présente l'intérêt d'être cohérent. Il présente clairement un ensemble de périodes et propose une perspective historique établissant un lien entre l'évolution du logement social et celle de l'économie, aux niveaux national et international. En revanche, ce modèle ne reconnaît pas d'existence de différences catégorielles alors que cet élément constitue, à mon sens, le point fort de la théorie de Jim Kemeni. Celui-ci met l'accent sur l'existence de différences fondamentales, en termes de fourniture de logements sociaux, entre les pays anglo-saxons et les Etats d'Europe continentale. En outre, il accorde une importance limitée à la dynamique du capitalisme international.

Pour Jim Kemeni, l'élément moteur du logement social réside dans les politiques des différents Etats et dans la notion de maturation financière. Il identifie des marchés locatifs « dualistes », d'une part, et des marchés locatifs « unitaires » ou « intégrés », d'autre part. Les premiers correspondent à la vision anglo-saxonne du logement, dans laquelle il existe une différence très claire entre le marché du logement locatif social et celui du logement locatif privé. Il convient de maintenir cette séparation afin de préserver les rôles respectifs de ces deux marchés dans le dispositif de logement. Cette distinction produit une demande élevée pour la propriété d'occupation et une demande plus limitée pour le secteur résiduel. Pour Jim Kemeni, le locatif social vient compléter le marché et ne le concurrence pas. En revanche, dans le cadre d'un marché locatif unitaire ou intégré, l'Etat cherche à minimiser les écarts entre les deux types de marché. Dans ce cadre, Jim Kemeni fait référence à la notion de « logement locatif économique », qui semble être en concurrence avec le secteur locatif privé. Par ailleurs, il existe des éléments moteurs de divergence entre le locatif unitaire et le système double. Jim Kemeni attache une importance fondamentale à la notion de maturation financière, expliquant qu'après les investissements massifs intervenus dans les 30 années suivant la fin de la deuxième guerre mondiale, un ralentissement est intervenu, induisant une diminution du niveau d'endettement par logement, donc la création d'excédents financiers ou une baisse des loyers. De ce fait, le secteur locatif économique est parfaitement compétitif par rapport au secteur locatif privé et à la propriété d'occupation.

La théorie de la convergence, au sens de Michael Harloe, suggère une tendance générale vers un système de logement social résiduel, dans un marché dominé par la propriété d'occupation. La théorie de la divergence, au sens de Jim Kemeni, suggère une tendance identique pour les marchés locatifs doubles, les marchés locatifs unitaires devant évoluer d'une manière moins satisfaisante. Jim Kemeni examine également les raisons sous-jacentes incitant chaque pays à privilégier une voie sur une autre, sans se limiter aux éléments superficiels. Il admet que les marchés locatifs intégrés ne peuvent pas nécessairement faire face aux pressions de la mondialisation, donc du modèle états-unien capitaliste et libéral. Cela étant, les perspectives de Michael Harloe et de Jim Kemeni constituent un cadre au sein duquel nous pourrions commencer à envisager une analyse comparative permettant de comprendre l'histoire du logement social dans quatre pays, notamment au Royaume-Uni. Un certain nombre d'évolutions sont intervenues dans le secteur du logement social de ce pays.

L'avenir du logement social en Europe

La phase de croissance a été suivie de trois décennies de déclin. Le parc locatif, initialement très important, est devenu de plus en plus résiduel pour se focaliser sur les plus démunis. En outre, les autorités locales ont progressivement perdu leur autonomie en matière de logement, secteur désormais géré par l'administration centrale. Par ailleurs, dans ce pays, le logement social est aujourd'hui considéré comme faisant partie intégrante du problème alors qu'il a longtemps été perçu comme une solution partielle. Alors que le logement social a pu répondre à des problèmes posés par le secteur privé, on affirme aujourd'hui que celui-ci apporte des solutions à des problèmes engendrés par le secteur social, ce qui est relativement paradoxal !

OU VA LE LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE ?

Kath Scanlon, LSE

L'objectif de nos travaux était de nous forger une idée du mode de fonctionnement du logement social dans chacun des pays que nous avons étudiés, les tendances qui se dessinent et les facteurs de changement. Nous avons étudié neuf pays, essentiellement d'Europe du Nord. Nous avons également étudié la Hongrie, parmi les anciens pays communistes. Dans chacun des neuf pays, des rapports ont été rédigés par des experts du logement social. Nous avons, de plus, organisé une série de séminaires dans diverses villes européennes au cours des 2 dernières années. Enfin, nous avons rédigé un ouvrage collectif comportant une présentation générale des tendances comparées, un chapitre sur chaque pays et une analyse des économies de transition.

La première chose à comparer est la part des différents statuts d'occupation des logements, très variable dans les neuf pays que nous avons étudiés. Aux Pays-Bas, plus d'un tiers des ménages vivent dans des logements sociaux alors que cette proportion est inférieure à 5 % en Hongrie. Les pays disposant, en valeur absolue, des secteurs locatifs sociaux les plus vastes sont la France et le Royaume-Uni, avec environ quatre millions de logements, tandis que l'Irlande et la Hongrie possèdent les parcs sociaux les plus limités, avec moins de 200 000 logements. D'une manière générale, la demande de logement social est élevée et croît continuellement dans les pays européens depuis quelques années. Néanmoins, un excédent d'offre a été constaté dans certaines régions, comme l'Allemagne orientale et le Nord de l'Angleterre, ce qui a conduit à des démolitions massives. Cela étant, des démolitions sont également intervenues dans des régions se caractérisant par une forte demande, comme la périphérie de Dublin et de Paris. Les parcs ainsi démolis sont le plus souvent remplacés par des logements à statut d'occupation mixte, avec une densité plus élevée. En Europe, les nouvelles constructions sont de plus en plus durables et neutres en termes d'émission de gaz carbonique. Après s'être développée en Allemagne, en France et au Danemark, cette tendance s'est répandue au Royaume-Uni. En outre, une part significative des nouvelles constructions vise à répondre à des besoins particuliers (handicapés ou personnes dépendantes). Cette part atteint près de 50 % au Danemark. La définition de ces besoins particuliers varie d'un pays à l'autre, mais ils peuvent concerner, par exemple, des personnes présentant des handicaps physiques ou mentaux ou des familles nombreuses.

Nous avons également étudié les formes de propriété logement social. En Hongrie et Suède, l'intégralité du parc est détenue par les municipalités. A l'inverse, aux Pays-Bas, il est entièrement détenu par des bailleurs et des associations de droit privé mais sous régulation publique. Ces différences tiennent à des facteurs historiques, en particulier aux modalités de développement du logement social dans les différents pays. En Allemagne, le logement social est fourni en contrepartie d'un impôt minoré, si bien qu'à l'issue d'un certain délai, ledit logement peut être mis sur le marché. A Munich, par exemple, une partie du parc de logements sociaux est devenue privé. Il en a été de même à Dublin et en Angleterre. En France, les ménages peuvent bénéficier de logements subventionnés et des entreprises privées sont parties prenantes de ce secteur.

L'avenir du logement social en Europe

Statuts d'occupation / taille du secteur social dans les 9 pays

	% propriété	% locatif privé	% locatif social	Nombre de logements sociaux
Pays-Bas	54	11	35	2,400,000
Autriche	55	20	25	800,000
Danemark	52	17	21	530,000
Suède	59	21	20	780,000
Royaume-Uni	70	11	18	3,983,000
France	56	20	17	4,200,000
Irlande	80	11	8	124,000
Allemagne	46	49	6	1,800,000
Hongrie	92	4	4	167,000

6

Dans le cadre d'opérations de privatisation, les logements peuvent être vendus aux locataires ou à des investisseurs, ce qui est d'autant plus facile que ces logements sont agréables. En Irlande et au Royaume-Uni, le processus de privatisation a débuté voici plusieurs décennies. Il est en revanche très récent (fin des années 1990) aux Pays-Bas et au Danemark, où il n'en est qu'à ses premiers pas, exploratoires. En Hongrie, comme dans d'autres pays d'Europe de l'Est, des politiques de restitution des logements à leurs anciens propriétaires ont été mises en place après 1989.

L'Allemagne représente un cas spécial. Environ 100,000 logements sociaux passent chaque année au secteur privé par expiration des clauses de limitation des loyers. Vente du parc de logements municipaux aux investisseurs privés (ex: Dresde).

Partout, les privatisations en cours tendent à faire sortir du secteur social la meilleure partie du parc.

Globalement, les décisions financières concernant le logement social sont prises au niveau national alors que les décisions relatives à la planification urbaine sont prises au niveau local. Cette dichotomie se retrouve dans tous les pays d'Europe à l'exception de la Hongrie où il n'existe aucune instance nationale de prise de décision : toutes les décisions sont prises au niveau local. Un certain nombre de pays ont voté des lois pour déléguer au niveau local la prise de décision. Le Royaume-Uni, pour sa part, a opté pour une évolution inverse : la prise de décision s'est rapprochée du niveau national, au niveau des bailleurs ou des co-prêteurs.

Les règles d'accès des ménages au logement social varient selon les pays. Dans la plupart des pays, il existe une limite liée au revenu, mais ce n'est le cas, ni dans les pays scandinaves, ni au Royaume-Uni. Dans les autres pays, les plafonds de revenus varient considérablement en fonction de la taille du secteur social. En Hongrie et Irlande, où ce secteur est très limité, seule une très faible part de la population peut y accéder. En revanche, au Danemark, en Suède et en Autriche, la majorité de la population est susceptible d'y accéder. Pour la France, les chiffres dont nous disposons reflètent la coexistence de trois systèmes différents. Pour le niveau de subvention le plus bas, la plupart de la population peut accéder au parc social. Cela étant, dans tous les pays que nous avons étudiés et qui ont fixé des plafonds en termes de ressources, les ménages présents dans le

L'avenir du logement social en Europe

parc social peuvent rester dans leur logement même lorsque leurs revenus augmentent au point de dépasser le plafond.

Accès au logement social

	Revenus plafonnés à l'entrée	Revenus plafonnés de facto	% de population éligible
Autriche	Oui	Oui, mais élevé	80-90
Danemark	No	Oui	100
Angleterre	Non	Oui	100*
France	Oui	Oui	80.7/ 65.5/ 30**
Allemagne	Oui	Oui	Environ 20%
Hongrie	Oui	Oui	Très faible
Irlande	Oui	Oui	Très faible
Pzys-Bas	Oui	Oui	<40%
Suède	Non	Oui	100%

*Mais accès fondé sur le besoin. ** Selon le type de financement.

Niveaux de décision selon le type de décision

	Gouvt central/ fédéral	↔	Local/ Provincial	Local govt en négociation avec promoteurs
Autriche	LOY		CONS, LOC, €	
Danemark	LOY, €			CONS, LOC
Angleterre	LOY, CONS, LOC, €			CONS, LOC
France	LOY, LOC, €	CONS		LOC
Allemagne	LOY		€	CONS, LOC
Hongrie				LOY, CONS, LOC, €
Irlande	LOY, €	CONS, LOC		
Pays-Bas	LOY, €			CONS, LOC
Suède	LOY, €			CONS, LOC

CONS = nombre de constructions
LOC = localisation des constructions

LOY = système de fixation des loyers
€ = définition du financement/ des aides

12

↔ = en négociation avec

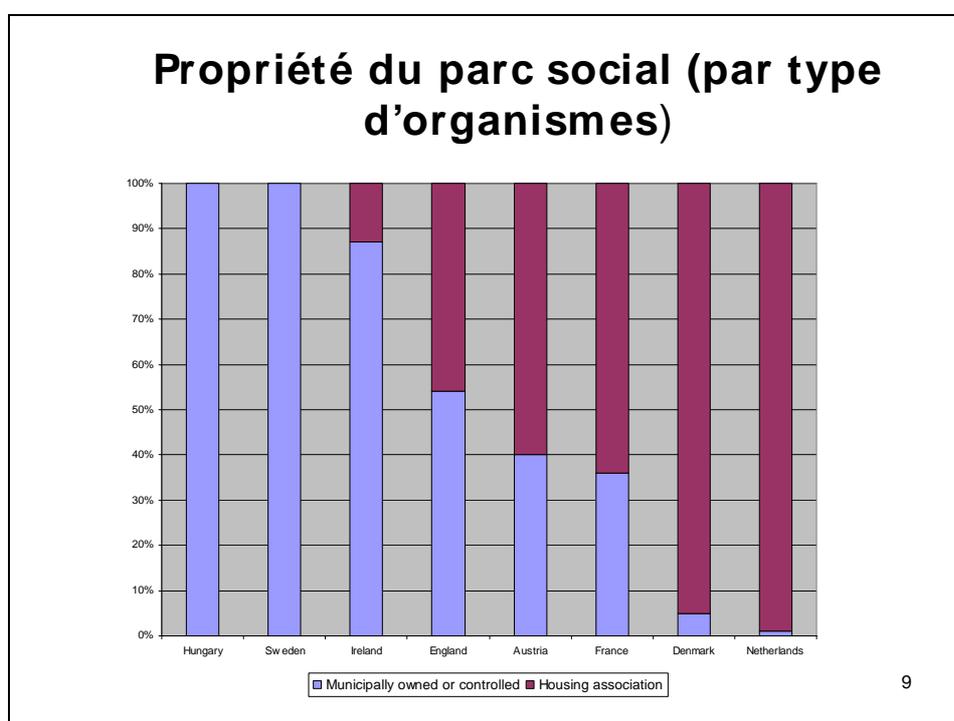
En ce qui concerne son peuplement, le logement social est essentiellement occupé par des personnes âgées et des familles monoparentales avec de jeunes enfants. L'Autriche est le seul pays dans lequel le logement social est le type d'habitat le plus répandu. Dans les autres pays, il s'agit plutôt d'une partie du secteur social. Nos travaux montrent plutôt une évolution vers le modèle résiduel évoqué précédemment.

Dans tous les pays européens, on constate une préférence pour l'accession à la propriété. Un ménage disposant de revenus moyens et ayant des enfants souhaite généralement acheter son propre logement. De plus, de nombreux pays ont mis en place des politiques spécifiques de promotion de la propriété d'occupation, ce qui a induit un départ massif des familles du secteur social. Cette évolution pourrait être considérée comme positive dans le sens où elle permet de mieux cibler les fonds publics sur les personnes les plus nécessiteuses. Cependant, la concentration de personnes à faibles revenus dans le secteur social peut poser une difficulté.

L'avenir du logement social en Europe

Tableau Occupation du parc social

	Age		Type de ménage			Revenu	
	J	V	Pers	Seule avec enfants	Couples + enfants	Bas	Moyen
Autriche	X	X	X		X	X	X
Danemark	X		X	X		X	
Angleterre	X	X	X	X		X	
France				X	X	X	X
Allemagne		X				X	
Hongrie						X	
Irlande				X	X	X	
Pays-Bas		X	X			X	X
Suède		X	X	X		X	X



Par ailleurs, les problématiques ethniques deviennent de plus en plus prégnantes dans tous les pays. Les chiffres que nous avons récoltés doivent être considérés avec précaution dans la mesure où les données recueillies varient considérablement en fonction des pays. Par exemple, certains recueillent

L'avenir du logement social en Europe

des données relatives à la citoyenneté alors d'autres se focalisent sur les immigrés des première et deuxième générations. Nous avons tout de même pu évaluer le pourcentage des minorités ethniques dans la population totale de chaque pays et dans la population résidente du logement social. Au Danemark, 60 % des minorités ethniques habitent dans du logement social. Dans tous les pays, ces minorités sont largement surreprésentées dans le secteur social. Nous avons identifié trois raisons principales à cette situation. Ces ménages ont des revenus relativement faibles au regard de la moyenne nationale. Ils habitent plutôt dans des villes, où l'offre de logement social est relativement importante, et souvent au sein de communautés ethniques, faciles à constituer dans le parc social.

Etrangers et minorités ethniques			
	Minorités ethniques / immigrés		
	Ensemble	%dans le logement social	%des occupants du parc social
Autriche		20+*	6
Danemark	6.6 (8.7)	60	20
Angleterre	7.9	28	10
France		30%nés à l'étranger	2x leur part de la population
Allemagne	9	Variable	Elevé à Berlin O, Munich
Irlande	10%		
Pays-Bas	25	51 (68 of non-Western)	34 (non-Hollandais)
Suède		variable	>30 dans les aires métropolitaines ; 15 ailleurs 21

Pour ce qui est de l'avenir, un débat anime le continent européen, sur le fait que le logement social puisse constituer une cause de ségrégation. La ségrégation serait-elle moins forte s'il n'existait pas de vastes parcs de logements sociaux ? Il s'agit également de savoir si le logement social est davantage un problème qu'une réponse. Il en est ainsi, à mon sens, au Royaume-Uni, mais aussi dans d'autres pays. De plus, la question de l'accès au logement social se pose de manière de plus en plus forte. Le logement social doit-il être destiné aux personnes dont les besoins sont les plus importants ou à celles qui sont présentes depuis longtemps dans la région ? Celles dont les besoins sont les plus importants sont naturellement des immigrés nouvellement installés. Or le fait de leur attribuer des logements sociaux est parfois perçu négativement par la population. A cet égard, comment est-il possible de rééquilibrer l'offre et la demande ? Comment agir au-delà du simple fait de démolir lorsque l'offre est excédentaire ? Est-il possible d'améliorer l'offre ? Par ailleurs, est-il réellement pertinent de proposer des logements de meilleure qualité lorsqu'il existe des occupations différentes ? Les propriétaires du logement social pourraient-ils disposer de pouvoirs renforcés au niveau local ?

Nous avons identifié six grandes tendances pour l'avenir.

1) Premièrement, la distance entre les institutions en charge de la fourniture des logements et les autorités centrales a tendance à augmenter. De ce fait, les décisions sont de plus en plus prises au niveau local.

L'avenir du logement social en Europe

- 2) Deuxièmement, le logement social récent est plutôt mixte.
- 3) Troisièmement, le secteur privé se trouve souvent dans l'obligation de fournir du logement social, dont la gestion est généralement prise en charge par les bailleurs traditionnels.
- 4) Quatrièmement, les minorités ethniques sont surreprésentées dans le logement social, et cela ne devrait pas changer à court terme.
- 5) Cinquièmement, des politiques très ciblées peuvent conduire à la formation d'un secteur social résiduel. Le fait d'accorder la préférence aux plus démunis peut entraîner leur concentration dans les mêmes lieux, ce qui accentue encore l'écart avec la propriété occupante.
- 6) Sixièmement, les pays ayant opté pour un secteur social de masse, couvrant les besoins des catégories intermédiaires, se heurtent à des difficultés compte tenu des règles de concurrence définies au niveau européen.

LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE

Christine Whitehead, London School of Economics

D'une manière générale, il existe trois modes de financement du logement, notamment social (mais cela vaut pour toute forme de logement locatif) :

- i) Le premier consiste à s'assurer que les loyers couvrent les coûts directs de l'habitat.
- ii) Le deuxième est l'emprunt qui nécessite de prévoir, pour l'avenir, des paiements de loyers par des locataires ou d'autres personnes.
- (iii) Les versements d'autres secteurs – y compris les autres locataires Il faut savoir que les locataires de certains types d'habitat paient pour de nouveaux logements. Il peut aussi s'agir de propriétaires, par exemple lorsque les associations de logement apportent leurs propres capitaux, mais aussi l'Etat, l'administration locale ou les propriétaires de terrains publics ou privés. En France, le financement du logement est également assuré, traditionnellement par les employeurs.

Il existe donc une relation très claire entre le financement du logement social, et les subventions dont il fait l'objet. Il est d'ailleurs très difficile d'établir une distinction précise entre ces deux éléments. Il faut d'abord s'entendre sur la définition de la subvention que l'on souhaite utiliser. En termes financiers, la subvention se définit comme une contribution au prêt effectif. En matière économique, elle correspond à la différence entre le prix payé par le locataire et celui du marché. Ces deux définitions reposent sur des perspectives très différentes. La définition financière permet d'établir un lien direct entre la subvention et le financement puisque cette dernière correspond à un paiement. La définition économique, pour sa part, fait référence à des loyers inférieurs aux normes du marché. Dans les deux définitions, les subventions sont liées aux revenus des différents locataires. Par ailleurs, il existe des subventions pour le financement des logements qui peuvent être réalisées sous forme de garanties de l'Etat. Ces garanties permettent de réduire les taux d'intérêt, donc les loyers susceptibles d'être versés. En outre, le taux d'intérêt subventionné diminue les coûts annuels, donc les loyers. Une autre méthode, qui n'est souvent pas reconnue comme une

L'avenir du logement social en Europe

subvention, consiste à fournir des capitaux à un coût inférieur à leur coût d'opportunité. Il est également possible de réaliser des emprunts auprès du secteur public, à des taux ne présentant aucun risque. On peut aussi évoquer les dons de l'administration centrale, ceux des collectivités locales, les transferts directs et imputés des autres locataires et contribuables et d'autres contributions, en particulier de propriétaires fonciers.

Comme je l'indiquais, il faut tenir compte du loyer, des financements et des subventions. Pour une catégorie très précise de logements, les loyers sont liés aux coûts. Il existe, par ailleurs, différentes manières de définir les loyers qui peuvent être liés à différents éléments. Dans certains pays, les loyers sont fondés sur les coûts pour des logements individuels ou pour l'ensemble du secteur, **avec un taux de retour sur le capital sans contrôle sur les augmentations de loyer au cours de la période**. Une différence fondamentale peut être établie entre les pays dans lesquels les loyers sont basés sur les coûts historiques et ceux dont les loyers sont calculés en fonction de la valeur du bien pour le locataire. Dans d'autres pays, comme l'Irlande ou l'Autriche, les loyers sont basés sur les revenus du locataire. Dans la plupart des pays que nous avons étudiés, les loyers sont basés sur les coûts historiques. Dans d'autres, les loyers sont définis par négociation entre différentes parties prenantes, notamment des syndicats. Aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, les loyers sont liés, d'une certaine manière, à la valeur du bien, si bien que la relation entre le coût historique et le loyer disparaît. Cette situation est habituellement associée à une forte croissance des subventions liées aux revenus, pour les particuliers, l'objectif étant de leur offrir la possibilité de choisir.

En ce qui concerne le financement par l'endettement, des changements significatifs sont intervenus, qui conduisent à considérer que la mondialisation modifie la nature du logement social. Les marchés financiers sont désormais déréglementés et le financement du logement fait partie de ce cadre global. Le circuit spécifique du financement du logement se trouve donc fragmenté et les bailleurs peuvent emprunter sur des actifs existants pour assurer la maintenance de leur bien et élargir leur offre. Compte tenu des investissements massifs réalisés dans les années 50 et 60 et de l'inflation qui a marqué les années 70, cette base de capital est très significative, ou du moins l'a été, dans de nombreux pays. Dès lors, les gouvernements souhaitent naturellement utiliser une partie de ces capitaux à d'autres fins. Même si, historiquement, la plupart des pays européens ont opté pour un financement du logement social par le secteur public, avec des obligations d'emprunt, cette pratique se trouve désormais désuète du fait de facteurs macroéconomiques et européens. Les pays disposant de bailleurs indépendants, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont été encouragés, d'une manière ou d'une autre, à emprunter pour leur propre compte sur les marchés privés, sachant que les montants empruntés, d'une part, et facturés au locataire, d'autre part, sont fonction du type de subvention.

La majorité des pays européens considère que le logement social relève de la responsabilité de l'Etat, si bien que la manière la plus commune d'opérer consistait à procéder à des paiements annuels. Or les Etats ont constaté que le montant de leurs paiements annuels augmentait en fonction de l'inflation et de l'évolution des taux d'intérêt, si bien qu'il leur était très difficile d'équilibrer leur budget. Dès lors, les Etats ont mis un terme à leurs paiements annuels et opté pour la mise en place d'un mécanisme d'augmentation des loyers, d'une part, et de réduction et de ciblage des subventions, d'autre part. Cette réorientation vers les subventions liées au revenu du locataire est intervenue dans de nombreux pays. Elle permet de cibler plus précisément des zones géographiques ou des groupes de population.

L'avenir du logement social en Europe

Par ailleurs, dans la plupart des pays, les contributions locales ont diminué parce qu'au niveau local, la capacité de lever des fonds par la fiscalité s'est réduite. Il est donc nécessaire de trouver des ressources complémentaires, ce qui conduit à vendre des terrains, comme cela s'est produit dans les années 50. Certaines des subventions en capital résultent de transferts de terrains pour des logements à une valeur inférieure à celle du marché, au sein du secteur public. D'autres proviennent de contributions de propriétaires privés. Naturellement, ce processus fait intervenir des capitaux privés puisque la personne qui achète le logement apporte le capital dont elle dispose. Par ailleurs, il s'agit d'un financement obligataire privé.

Tableau 1 : Détermination des loyers des secteurs social et privé

	Social	Privé
Autriche	Basés sur le coût	Aussi basés sur les coûts ; privé < 10% plus élevés (dans les immeubles postérieurs à 1953, il n'y a pas de facto aucune régulation)
Danemark	3,4% du coût de construction + frais bancaires. Moyenne de 6,67 €/m ² / mois	Loyers privés également réglementés. Moyenne de 6,83 €/m ² / mois
Allemagne	Dans certaines régions les loyers sont conditionnés au revenu des ménages. 4 à 7 €/m ² / mois	Loyers libres sur les nouvelles locations, mais hausses réglementées.
France	Le gouvernement central fixe des loyers plafonds (variables selon la région). Basé sur le coût en fonction du quartier ou du propriétaire	Liberté des loyers de relocation, mais hausses réglementées. 30-40% supérieurs à ceux du secteur social.
Suède	Etablis par une négociation annuelle entre bailleurs sociaux et locataires.	Loyers du privé limités par loyers du secteur social ; loyers privés légèrement supérieurs.
Pays-Bas	Loyer basé sur la valeur utilitaire de la propriété et sur les revenus des ménages. Moyenne de 353€ mois.	Egalement contrôlés ; loyer moyen de 419 € mois.
Hongrie	Fixés par la collectivité locale.	Fondés sur le marché
Irlande	Les locataires payent un pourcentage de leur revenu. Moyenne de 155 € mois.	Contrôle des loyers aboli en 1981. Pur jeu du marché aujourd'hui.
Angleterre	Loyers basés sur les revenus locaux et sur le prix des propriétés ; augmentation des RPI de plus de 0,5/1 %. Les Housing Associations et autorités locales doivent couvrir les débours.	Loyers privés établis librement depuis 1988.

On perçoit actuellement une tendance consistant à utiliser les logements et les terrains, dont la valeur s'est considérablement accrue au cours des 30 dernières années, dans une optique de plus en plus durable. Dans ce contexte, les subventions croisées entre les locataires augmentent parce que les investissements sont limités. Les locataires en place peuvent donc bénéficier d'augmentations de loyers relativement minimales. Ainsi, il est possible de vendre des logements à des locataires ou des propriétaires privés et obtenir davantage de financements privés. Il est également possible d'imposer la valeur des terrains et de procéder à des rénovations pour les utiliser plus efficacement,

L'avenir du logement social en Europe

donc accroître leur valeur. Globalement, l'objectif est de renforcer l'efficacité, voire l'autonomie, du secteur du logement social.

Suède : vers l'auto-financement

Traditionnellement, en Suède, le logement social est financé par des subventions qui sont sans incidence sur le statut d'occupation pour les constructions et les logements rénovés. En Suède, une réduction des subventions est intervenue à la fin des années 80 et s'est renforcée en 1998. A la suite de cette évolution dont l'effet a été neutre sur le statut d'occupation, le nombre de constructions s'est considérablement réduit pendant plusieurs années. A terme, du fait de changements dans les systèmes de subvention liés au revenu, les particuliers ont vu leurs charges augmenter. Désormais, le financement du logement social repose essentiellement sur le capital obtenu en vendant une partie du parc de logement. En Suède, ces ventes tiennent à la faiblesse de la demande de logement social dans certaines régions. Ces cessions ont permis d'accroître la viabilité du parc restant, notamment dans les zones difficiles. Des ventes coopératives sont également intervenues. Dans certaines régions de Suède et de Grande-Bretagne, seule une partie du parc de logements sociaux est financièrement viable. Aujourd'hui, ce secteur contribue directement au financement de l'Etat central.

La Suède des années 90

- Approche traditionnelle : préconise la neutralité sur les statuts des aides de taux pour les constructions ;
- Les compagnies de logement municipales sont les fournisseurs principaux de logements sociaux ;
- Loyers établis par une « négociation miroir » incluant le secteur locatif privé ;
- Coupes majeures dans les aides de taux et dans une moindre mesure des aides dans les années 1990 et plus spécialement en 1998
- Résultat :
 - réductions massives de la construction pour tous les statuts d'occupation
 - Charges de loyers accrues pour les locataires
- pressions financières dans le cadre du système marchand, incluant le recours accru aux financements privés
- Utilisation de capitaux pour soutenir l'emprunt ; mais aussi vente d'une part du stock pour accroître la viabilité – à des coopératives, des bailleurs sociaux indépendants et des propriétaires privés
- Dans beaucoup de zones, seule une partie du parc est financièrement viable – les municipalités gardent les logements non attractifs : plus grande ségrégation
- Secteur est maintenant un contributeur net au budget de l'Etat

Allemagne : la résidualisation

En Allemagne, les constructeurs bénéficient d'aides directes et indirectes. Les loyers sont fondés sur les coûts historiques, mais nous assistons à une chute depuis les années 80. Souvent, l'on

L'avenir du logement social en Europe

retrouve uniquement des groupes locaux du fait de l'application du principe de subsidiarité. Les variations sont importantes entre les municipalités et l'engagement de l'Etat au niveau fédéral est relativement faible. Dans ce pays, le logement social est régi par le droit commercial, avec un cadre réglementaire limité dans le temps. Aujourd'hui encore, les modalités financières de financement du logement social sont dont essentiellement privées. La plus grande partie de ce type de logement est détenue par les municipalités qui estiment que ce domaine relève de leurs responsabilités. Les loyers sont fondés sur les coûts historiques. Le revenu est parfois pris en compte, mais aucun lien n'est établi avec la valeur du bien. Ces loyers sont maintenus à un niveau bas, même lorsque l'échéance est atteinte. Au cours des quatre dernières années, un certain nombre d'actifs ont été vendus à des intervenants étrangers, en particulier dans l'Est de l'Allemagne. Une sorte de contrat est en place, mais il n'a jamais été très solide et ne devrait pas l'être à l'avenir. Par ailleurs, dans un contexte très différent de celui de la Suède, une partie du parc allemand pourrait être vendue pour développer la propriété d'occupation. Ainsi, il pourrait rester un secteur résiduel, les municipalités se trouvant dans l'obligation de continuer à loger un certain nombre de personnes sans en avoir la capacité.

Déréglementation aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, il existe un secteur de masse susceptible, le cas échéant, d'être autonome. Dans ce pays, le logement social est détenu par les municipalités et des bailleurs indépendants, avec une garantie de l'administration centrale. Il n'existe pas d'impôt sur les sociétés pour les organismes de logement social, qui peuvent acheter des terrains municipaux à des prix réduits. Ces propriétaires négocient leurs dépenses et l'encours des prêts a été annulé, mais aucune subvention complémentaire n'a été versée. Toutefois, cette évolution est intervenue au moment opportun, au plus grand bénéfice des propriétaires fonciers. Cela étant, les prérogatives de ces derniers ne sont toujours pas clairement définies. En particulier, il n'est pas certain qu'ils disposent de la capacité de lever des fonds sur la base de leurs biens. Le financement de la vente des biens aux particuliers provient également de la redistribution au sein du secteur, puisque aucune autre subvention n'émane de l'Etat central. Par ailleurs, il existe encore un certain nombre de terrains dont le prix est inférieur à leur valeur marchande. Toutefois, l'objectif est de déréglementer totalement les loyers, mais ce sujet fait l'objet de pressions politiques extrêmement complexes. Cela étant, le rythme des augmentations de loyers s'accélère et l'Etat souhaite que les subventions liées au revenu soient versées en même temps que les sommes dédiées à l'entretien et à la rénovation des logements. Néanmoins, aux Pays-Bas, les bailleurs sociaux disposent d'une position forte, avec des responsabilités accrues et peuvent utiliser leur base d'actifs pour maintenir des loyers plus bas et améliorer la qualité de vie d'un grand nombre de personnes.

Expérimentations britanniques

Au Royaume-Uni, la situation est particulièrement complexe. Dans ce pays, presque toutes les expériences imaginables ont été réalisées. A l'origine, le logement social était financé uniquement par le secteur public. Ensuite, une part de financement privée a été introduite, avec le droit d'acheter (*Right to buy*). Puis, en 1988, un cadre légal a été établi pour le financement privé pour les loyers sociaux, ce qui a conduit à une augmentation des loyers visant à couvrir les dépenses en capital et à réduire les autres dépenses. Le Royaume-Uni a également testé un dispositif de financement privé sans garantie formelle, accompagné de subventions de l'Etat sous forme de prêts

L'avenir du logement social en Europe

subordonnés. En outre, des transferts volontaires massifs ont été réalisés, avec des rachats à 100 %. Le ministère du logement a utilisé ce dispositif en empruntant les fonds nécessaires sur le marché privé. Pour le parc qui n'était pas viable, une subvention a pu être versée dans certains cas, la valeur de transfert reposant sur la possibilité de réaliser un investissement permettant aux biens d'atteindre les normes voulues. Différents modes opératoires ont donc permis de modifier la nature du secteur social. Les financements individuels ont bénéficié de taux d'intérêt préférentiels, mais d'autres acteurs sont également intervenus. Les groupes et les associations ont pu lever des fonds. Des augmentations de loyers sont intervenues au milieu des années 90, dans des proportions telles, qu'un dispositif de contrôle des loyers a dû être réintroduit. Ce dispositif existe toujours, mais devrait être modifié dans le cadre du nouvel environnement. Par ailleurs, la base de capital a augmenté, mais elle ne peut être utilisée pour des raisons liées aux loyers. Dans ce secteur désormais privatisé, les propriétaires sont indépendants, mais 50 % des subventions peuvent être utilisées pour réaliser des investissements.

Un certain nombre de tendances fortes se retrouvent dans ces différents pays. D'abord, l'évolution de la réglementation a permis de modifier le mode de financement du logement social. La majorité des locataires doit payer des loyers plus élevés et la pression sur les subventions est forte. En outre, il existe des incitations liées à l'augmentation des loyers, visant à développer la propriété d'occupation. De plus, les terrains publics sont utilisés pour, le cas échéant, contribuer à l'élargissement du secteur. Cependant, la réduction des fonds propres, particulièrement en Allemagne et au Royaume-Uni, n'en est qu'à ses débuts. Pour l'heure, il n'est pas clairement établi qu'une restructuration du système soit à même de développer le secteur du logement social. Cela étant, d'une manière plus fondamentale, il s'agit de déterminer dans quelle mesure le logement social est capable de répondre aux besoins des personnes relevant de ce secteur.

LE LOGEMENT SOCIAL FACE AUX REGLES DU MARCHE UNIQUE EUROPEEN

Laurent Ghékière, Union Sociale pour l'Habitat, CECODHAS

Il peut sembler contradictoire d'évoquer l'impact de l'Union Européenne et du droit communautaire sur le secteur du logement social, alors que les traités européens ne donnent aucune compétence aux instances communautaires concernant le logement social. En conséquence, il revient aux Etats membres de mettre en œuvre leurs politiques nationales à l'échelon territorial pertinent. Cependant, le sujet est bien plus complexe qu'il n'y paraît car tout dépend de la façon dont le logement social est perçu. Il s'agit notamment de déterminer si l'activité même du secteur, les organismes chargés de sa mise en œuvre, les aides publiques qui lui sont attribuées et ses modes de financement et de régulation relèvent des dispositions générales du droit communautaire en matière de règles concurrentielles, par exemple.

Notre première préoccupation, lorsque nous abordons ces sujets à Bruxelles, est de vérifier si le logement social relève d'une activité économique ou d'un service, au sens du Traité. Celui-ci est fondé sur un marché dans lequel la priorité est accordée aux entreprises. Dans une volonté de protection de ces dernières, il s'agit de les faire participer à l'intégration européenne et de leur permettre d'exercer leurs activités sur l'ensemble du territoire de l'Union. Le Traité donne donc une certaine primauté au marché et aux règles de la concurrence dans la satisfaction des besoins des citoyens européens. La notion d'activité économique est définie comme « *toute activité intervenant dans un marché donné* ». Dès lors qu'il existe un marché et qu'une activité s'exerce dans ce cadre, il s'agit d'une activité économique soumise à toutes les règles de concurrence des traités. L'activité de logement social, consistant à développer une offre de logement social et à la gérer, est considérée aujourd'hui par la Commission Européenne comme une activité économique. Elle s'inscrit en effet dans le cadre du marché du logement, totalement libéralisé en Europe. C'est la première raison pour laquelle le logement social est impacté par le droit de la concurrence. Or les mécanismes de garantie, de subvention ou de financement publics du logement social sont considérés comme des aides d'Etat, qui tombent sous le coup d'un principe général d'interdiction par le Traité.

Ensuite, pour déterminer si le logement social est impacté par le droit communautaire du marché intérieur, il s'agit de déterminer si l'activité d'un organisme de logement social relève du secteur des services. La notion de service est très large en droit communautaire. Elle est définie comme « *toute activité de service réalisée en contrepartie d'une rémunération* ». Or, dans la plupart des pays européens, l'offre de logements locatifs sociaux n'est pas gratuite. Ces logements sont partiellement facturés aux ménages par le biais des loyers, même si ceux-ci ne prennent en compte qu'une partie des coûts de construction. On considère que la mise en location de logements sociaux dans l'Union Européenne est une activité de services. Par conséquent, toutes les dispositions du marché intérieur lui sont applicables. Ainsi, les principes fondamentaux de ce marché, comme la liberté d'établissement et de prestation de services s'appliquent-ils au logement social.

L'avenir du logement social en Europe

Tableau 1: Approche du logement social par les services de la Commission européenne

<p>DG Emploi – Affaires sociales</p>	<p>Reconnaissance de la spécificité des missions du logement social et des modes d'organisation</p> <p>Enjeu de modernisation face à l'évolution des besoins</p> <p>Clarification du cadre communautaire applicable</p> <p>Définition du logement social</p> <p>Rôle dans la stratégie européenne d'inclusion sociale et la stratégie de Lisbonne</p> <p>Volet logement dans la mise en œuvre des directives anti-discrimination</p> <p>Lien logement, emploi, mobilité professionnelle (lignes directrices pour l'emploi)</p> <p>Statistiques européennes en matière de logement (mandat du Conseil)</p> <p>Exclusion du logement et sans-abrisme</p>
<p>DG Politique Régionale</p>	<p>Contribution du logement social à la politique de cohésion</p> <p>Eligibilité au FEDER de la modernisation du logement social, au renouvellement des quartiers en difficulté et à la performance énergétique.</p> <p>.</p>
<p>DG Concurrence</p> <p>Unité de conception des politiques</p>	<p>Sécurité juridique des aides d'Etat au logement social en tant que service d'intérêt général (compensations)</p> <p>Cadre applicable aux aides d'Etat fournies aux entreprises de logement</p> <p>Conditions de calcul et de contrôle de la juste compensation</p> <p>Définition du logement social en tant que service d'intérêt général</p> <p>Transparence des conditions de mandatement des entreprises de logement social</p>
<p>DG Concurrence</p> <p>Unité application des règles</p>	<p>Instruction des plaintes (Suède, France) et des notifications des aides d'Etat au logement social par les Etats membres (Pays-Bas, République Tchèque)</p> <p>Cadre applicable aux aides d'Etat aux entreprises de logement social</p> <p>Définition du logement social (contrôle erreurs manifestes)</p> <p>Contrôle de la compatibilité des droits spécifiques exclusifs</p> <p>Contrôle de l'application des directives de transparence</p>

L'avenir du logement social en Europe

DG Marché intérieur et Services	<p>Contrôle des exigences des régimes d'autorisation et d'agrément</p> <p>Contrôle des entraves aux libertés d'établissement et de prestation des services</p> <p>Définition et contrôle des conditions de passation des marchés publics</p> <p>Règles applicables aux PPP et aux PPP institutionnels</p> <p>Règles applicables aux relations entre les autorités publiques et les organismes de logement social (contrats, concessions, <i>in-house</i>....)</p> <p>Marché intérieur du crédit au logement</p>
DG Economie-Finance	<p>Incidence de la bulle immobilière sur la stabilité de la zone euro</p> <p>Recommandation de suppression des aides fiscales à l'accession à la propriété et de modération la distribution de prêts au logement</p>
DG Energie	<p>Contribution du logement social à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et au développer des énergies renouvelables</p> <p>Financement de projets pilotes et dissémination de pratiques innovantes</p>
DG Entreprises	Normalisation des produits et des services
DG Environment	Environnement urbain, construction
DG Taxation and Customs Union	<p>Cadre applicable aux taux réduits de TVA au logement social</p> <p>Définition du logement social</p>
DG Développement	Eligibilité du logement social au Fond européen de développement
Secrétariat Général	<p>Approche horizontale des services d'intérêt général</p> <p>Principes communs applicables aux services d'intérêt général</p> <p>Evaluation des services d'intérêt général</p>

Sources : *Union sociale pour l'habitat*, Représentation auprès de l'Union européenne, 2006

Dès lors, émerge une problématique majeure : il s'agit de considérer de quelle manière les mécanismes de régulation mis en place dans les Etats membres, consistant à désigner ou à mandater des opérateurs spécifiques pour réaliser l'activité de logement social, sont compatibles avec les règles du marché intérieur. De fait, selon l'analyse de la Commission Européenne, parfois confirmée par la Cour de Justice, il existe un principe d'application au logement social de toutes les règles européennes de concurrence, d'une part, et du marché intérieur, d'autre part. Il ne s'agit donc pas d'une problématique de compétences quant à la définition des choix politiques en matière de logement social.

Missions d'intérêt général et « abus de qualification »

Chaque Etat membre est libre de développer, ou non, une offre de logement social, selon des principes qu'il peut lui-même fixer. Néanmoins, les modalités de mise en œuvre de ces politiques, notamment l'octroi de financements publics et l'octroi d'agréments à des opérateurs, doivent respecter les règles de concurrence et du marché intérieur.

L'avenir du logement social en Europe

Le Traité prévoit toutefois un principe dérogatoire : la notion de service d'intérêt général permet, au nom du bon accomplissement d'une mission d'intérêt général confiée, notamment, au logement social, de déroger aux règles et libertés fondamentales dès lors que ces dérogations sont nécessaires à l'accomplissement de ladite mission d'intérêt général et ne remettent pas gravement en cause les échanges intracommunautaires au sein du marché intérieur. Le Traité de Lisbonne, qui vient remplacer le Traité constitutionnel, a notamment précisé, dans un protocole particulier sur les services d'intérêt général, la totale compétence des Etats membres pour définir, organiser et financer les services d'intérêt général, dont le logement social, sous réserve naturellement qu'il n'existe aucun abus manifeste de la qualification de service d'intérêt général. Nous touchons là au cœur du sujet et à une forme de remise en cause de cette liberté de définition puisque la Commission Européenne considère que la conception universelle du logement social, présentée précédemment, consistant à proposer du logement social à tous, sans plafond de revenu, comme aux Pays-Bas, n'est pas conforme aux dispositions du Traité. En effet, selon la Commission, il ne s'agit pas d'un service d'intérêt général parce qu'il s'adresse à tous, un service d'intérêt général devant être défini en référence à une mission spécifique. Si la mission n'est pas spécifique, la qualification d'intérêt général est considérée comme un abus par la Commission Européenne. Un service d'intérêt général ne pourra donc jamais se substituer globalement à un marché. Aux termes du Traité, le marché sera toujours premier, le service d'intérêt général ne pouvant que le compléter ou corriger ses effets négatifs, notamment en termes de discrimination. Nous sommes aujourd'hui confrontés à une tension entre, d'une part, la liberté affirmée de définition du logement social comme un service d'intérêt général et, d'autre part, la qualification d'abus manifeste pour toute conception universelle du logement social.

Cette tension est clairement source de contentieux communautaires. Trois contentieux opposent d'ailleurs actuellement les gouvernements de deux Etats membres à la Commission Européenne. Les Pays-Bas ont fait parvenir à la Commission une notification lui demandant de valider leur dispositif de financement du logement social de manière à leur assurer la plus grande sécurité juridique. L'initiative de la démarche vient donc du gouvernement néerlandais qui, faisant preuve de zèle, a souhaité s'assurer de la validité de son système. La Commission Européenne ne s'est naturellement pas privée d'étudier ce dispositif dont le financement ne pose pas véritablement de problème puisqu'il repose sur des garanties publiques adossées à un fonds de garantie professionnel. Les aides d'Etat sont limitées à des garanties de second rang qui, jusqu'à présent, n'ont jamais été activées, mais elles sont justifiées par la mise en œuvre du service d'intérêt général du logement social qui, aux Pays-Bas, est ouvert à tous. Il existe des critères de priorité, mais aucun plafond de ressources. Ce pays dispose d'un parc de logements sociaux particulièrement développé par rapport à la moyenne européenne puisqu'il représente 35 % de l'ensemble du parc de logement. La Commission Européenne considère qu'il existe, dans cet Etat membre, une « *surabondance de logements sociaux* » et que « *le logement social est un abus manifeste de l'intérêt général puisqu'il est ouvert à tous* ». En quelque sorte, le logement social vient se substituer au marché alors que l'intérêt général ne peut que le corriger à la marge. Dès lors, la Commission estime que le système de financement doit être revu, de même que la définition du logement social. Surtout, il faut supprimer les logements sociaux en surabondance. En conséquence, la Commission demande au gouvernement néerlandais d'imposer aux organismes d'HLM de vendre une partie de leur parc de logements sociaux qui n'a pas de vocation sociale particulière.

L'avenir du logement social en Europe

Il s'agit d'un contentieux extrêmement important, même s'il est très spécifique à la conception universelle du logement social, que partagent très peu d'Etats membres. Ce jugement d'abus manifeste de la Commission européenne est en cohérence totale avec l'esprit du Traité qui fait primer le marché sur l'Etat et les services d'intérêt général en matière de satisfaction des besoins. Ce problème est d'une importance telle, qu'il se trouve à l'origine même du protocole sur les services d'intérêt général, introduit dans le nouveau traité à la demande du Premier Ministre néerlandais, contre l'avis de la Commission. Ce protocole rappelle, notamment dans son article premier, le caractère d'accès universel des services d'intérêt général. Il existe aujourd'hui un rapport de force entre la Commission et les Etats membres, pour remettre en cause le jugement d'abus manifeste de la qualification d'intérêt général et le contrebalancer par le principe d'accès universel aux services d'intérêt général.

Le deuxième contentieux concerne la Suède, autre Etat membre ayant une conception universelle du secteur du logement social. Ce contentieux trouve son origine dans une plainte de la fédération suédoise des promoteurs et investisseurs immobiliers concernant les aides publiques accordées à certaines sociétés communales de logement, qui proposent des logements d'utilité publique sans finalité sociale particulière. Des aides d'Etat spécifiques ont été accordées aux sociétés communales de logement du Nord de la Suède, où il existe une surabondance de l'offre et de nombreux logements vacants. Le parc excédentaire devant être démolit, l'Etat suédois a accordé des aides aux sociétés communales de logement pour éviter qu'elles ne se trouvent en faillite. Or les investisseurs privés, qui se trouvent également dans une situation très difficile, ne bénéficient pas d'aides comparables. Ces opérateurs ont donc déposé une plainte pour inégalité de traitement. Par ailleurs, il existe, en Suède, un dispositif très particulier de régulation des loyers dans le parc privé, qui fait référence aux montants négociés entre les locataires et les organismes d'HLM dans le parc social. Les investisseurs privés considèrent qu'il existe, là encore, une distorsion de concurrence puisqu'on leur impose de se conformer à l'évolution des loyers du parc social, lequel bénéficie d'aides d'Etat. La Commission Européenne estime qu'il s'agit également d'un abus manifeste de la qualification d'intérêt général puisque le parc social est ouvert à tous. Les organismes de logement social suédois et les investisseurs privés doivent être traités de manière égalitaire. Il faut donc rendre illégales les aides d'Etat, demander leur remboursement et supprimer le système de régulation des loyers du parc privé.

Un autre exemple de contentieux concerne la France et son mode de financement du logement social. Il s'agit de la remise en cause des droits spéciaux accordés à trois réseaux bancaires de commercialiser un livret d'épargne fortement administré, le livret A. Les fonds versés sur ce livret sont centralisés auprès d'une banque publique française qui les redistribue sous forme de prêts à long terme aux organismes de logement social. Des opérateurs bancaires privés, essentiellement français, ont déposé une plainte. Il s'agit d'un contentieux ancien, datant de plus de dix ans, qui a récemment fait l'objet d'une décision de la Commission Européenne. Celle-ci considère que la collecte de fonds pour ce livret d'épargne doit être élargie à tout opérateur bancaire qui le souhaite. Il s'agit de savoir si cette banalisation des réseaux de collecte induira une diminution de la collecte ou de la centralisation des fonds auprès de la banque publique nationale, ce qui pourrait conduire à une remise en cause de ce système de financement du logement social. Ces trois contentieux très particuliers sous-tendent une remise en cause d'une conception politique du logement social qui faisait l'originalité des pays concernés par le principe de primauté du marché sur la régulation publique.

L'avenir du logement social en Europe

Trois sources d'insécurité juridique

D'une manière plus générale, nous avons identifié trois grandes catégories d'incertitudes juridiques. La première, probablement la plus importante et la plus politique, est le problème de l'abus manifeste. Quel est le champ d'application du logement social ? Doit-il être réservé à l'approche résiduelle ? Lorsque le Royaume-Uni et l'Irlande, dont la conception est clairement résiduelle, ont notifié leurs systèmes d'aide au logement social, la Commission n'a émis aucune objection dès lors que le logement social est effectivement réservé aux populations définies dans le cadre des politiques d'attribution, extrêmement précises. Cette conception résiduelle est donc totalement validée, voire développée, par l'Union européenne. La conception généraliste n'est pas, à ce jour, attaquée par la Commission. Il n'existe aucun contentieux concernant les pays qui ont défini des plafonds de revenu, même lorsqu'ils sont très élevés, mais l'Autriche, où 90 % des ménages peuvent accéder au logement social, s'approche d'une conception universelle. Il s'agit, à mon sens, d'un débat politique, dans le cadre duquel les arbitrages reviennent aux Etats membres, qui ont signé le Traité, acceptant ainsi le principe de primauté du marché sur la régulation. Les Etats membres doivent-ils corriger le mode d'interprétation de la notion d'abus manifeste ? Le gouvernement néerlandais a tenté d'aller dans ce sens avec le nouveau protocole. L'avenir nous dira si le contentieux actuellement développé par la Commission européenne changera de nature avec l'entrée en vigueur de ce nouveau protocole ou s'il sera nécessaire d'aller plus loin en matière de droit positif pour laisser clairement aux Etats membres le soin de définir le champ du logement social, indépendamment de la notion d'abus manifeste.

Le second élément d'insécurité juridique était jusqu'à présent relatif à l'interdiction des aides d'Etat, disposition générale du Traité, susceptible de faire l'objet d'une dérogation au nom de l'accomplissement des missions d'intérêt général. En 2005, nous avons obtenu une décision de compatibilité *a priori* des aides publiques de toute nature, considérées comme nécessaires à l'accomplissement de la mission d'intérêt général du logement social et compatibles avec les règles de concurrence, dès lors qu'elles se bornent à compenser les coûts de mise en œuvre du logement social. Cette compensation doit faire l'objet d'un acte de mandatement : l'autorité publique doit mandater explicitement un opérateur pour accomplir la mission et qualifier, dans son droit interne, le logement social de service d'intérêt général. La France s'est engagée dans cette voie en 2000, avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain. Elle a été pionnière en la matière, mais, à ce jour, très peu d'Etats membres ont qualifié explicitement le logement social de service d'intérêt général. Cette décision de compatibilité sera évaluée l'année prochaine et fera l'objet d'une étude d'impact en 2009. Chaque Etat membre devra adresser à la Commission Européenne un rapport présentant les modalités de mise en œuvre de cette décision dans son droit interne. Le troisième élément d'insécurité juridique est le principe de liberté d'établissement et de prestation, selon lequel tout opérateur présent dans le marché intérieur doit être libre de rendre effectivement un service dans n'importe quel Etat membre. Cette liberté fondamentale vient se confronter au principe d'agrément des opérateurs de logement social. Nous avons obtenu que le logement social soit exclu de la directive Bolkestein, mais cette exclusion n'apporte aucune sécurité juridique. Aujourd'hui, il faut justifier la nécessité d'un agrément de bailleur social pour mettre en œuvre

L'avenir du logement social en Europe

l'activité de logement social alors que, dans certains pays, comme l'Allemagne, cette activité est ouverte à tout opérateur, dans le cadre d'un contrat de prestation de services.

Une réflexion communautaire a été lancée voici près de quatre ans, dans le cadre d'un grand livre blanc sur les services d'intérêt général, et le débat a été clos voici deux jours. Malheureusement, les Etats membres n'ont pas reconnu la nécessité de définir un cadre spécifique au logement social. La Commission a donc considéré que le débat devait être clos et qu'il n'y avait pas lieu de rédiger une directive sur les services d'intérêt général ni, plus particulièrement, sur les services *sociaux* d'intérêt général, comme le logement social. Cette décision de la Commission est très dommageable pour nous, qui avons travaillé pendant quatre ans pour tenter de faire reconnaître les spécificités des services sociaux d'intérêt général, compte tenu de leur complexité et de leurs implications sociales. L'arbitrage politique de la Commission sera débattu lors du Conseil européen du printemps. L'enjeu principal de ces débats européens à venir sera de considérer de quelle manière les Etats membres pourront maintenir une capacité de régulation du marché du logement, à travers des instruments comme le logement social, dans un système qui met le marché au premier rang et n'autorise ces instruments qu'à n'être des éléments correcteurs de certaines défaillances, et non des outils de régulation globale de ce marché. Alors que la notion d'abus manifeste limite le champ du logement social aux populations ayant des besoins particuliers, celui-ci sera-t-il capable, à l'avenir, de répondre à la demande ? Les problèmes de logement touchent aujourd'hui une population très large, y compris de salariés stables, si bien qu'il s'agit d'une question politique centrale. Le logement social constituera-t-il la réponse aux larges besoins de logement, y compris des couches intermédiaires touchées par la crise, ou s'enfermera-t-il progressivement dans une conception purement résiduelle, limitée à la satisfaction de la demande exclue du marché du logement ?

Débat général

Sylvie HARBURGER, Commission Européenne, DG Régions

La DG Région finance la politique régionale, c'est-à-dire la politique de cohésion, destinée à réduire les écarts de richesse entre les régions européennes. Comme cela a été indiqué à plusieurs reprises, le logement ne relève pas des compétences communautaires. Par conséquent, la Commission n'a pas de politique du logement, de même qu'elle ne dispose pas non plus de politique urbaine. L'Union Européenne intervient néanmoins dans ce domaine, sur une base légale qui vient d'être présentée, mais aussi au nom de la cohésion sociale qu'il est nécessaire de maintenir sur l'ensemble du territoire européen. Dans ce cadre, la question du financement du logement a été posée lors de la négociation du cadre financier pour la période 2007-2013. Les 12 nouveaux Etats membres ont obtenu, à cette occasion, que le FEDER puisse cofinancer des travaux de réhabilitation de logements, selon des conditions précises ayant trait à l'usage social du logement. De fait, la Commission Européenne est donc confrontée, comme tous les pays, à des choix concernant le logement social. Elle doit notamment décider de ce qu'il convient de démolir et de ce qu'il est préférable de réhabiliter, compte tenu des coûts et des objectifs attendus. La DG Régio a donc engagé des réflexions internes sur le logement, pour répondre aux questions des Etats membres. Ces questions sont de deux ordres. Les premières ont trait à des aspects techniques, tout particulièrement l'efficacité énergétique, priorité de l'Union européenne, sachant que, dans de nombreux nouveaux pays, les logements sont totalement contre performants sur le plan énergétique. Le deuxième type de questions concerne le logement des minorités, essentiellement de la population Rom.

J'ai le sentiment que l'un des points clés dans les nouveaux Etats membres est la part du logement locatif par rapport au parc total. Dans certains pays, il n'existe presque plus de logements locatifs, ce qui est particulièrement problématique, en particulier en période de croissance économique. Par ailleurs, je m'interroge sur les conséquences des privatisations massives intervenues dans les années 90. Des centaines de milliers de logements intégrés à de grands ensembles ont été vendus à leurs locataires quasiment pour un franc symbolique. Je suis personnellement très inquiète compte tenu des problèmes graves que nous connaissons en France dans les copropriétés de logements sociaux. Par ailleurs, la taille des logements n'a pas été évoquée alors qu'il s'agit, me semble-t-il d'un problème structurel. Les statistiques dont nous disposons montrent que, dans les nouveaux Etats membres, les logements sont très exigus. Ils pourraient devenir rapidement obsolètes parce que leur taille ne correspond pas au mode de vie actuel. En ce qui concerne nos sources statistiques, nous disposons, au niveau européen, de l'audit urbain qui couvre les 27 pays de l'Union et des travaux réalisés par différents réseaux d'opérateurs, en lien avec des chercheurs.

Berna Bohrer TOPALOGLU, Banque Européenne d'Investissement

Ma question s'adresse particulièrement à la Commission européenne et au CECODHAS. Je souhaiterais obtenir des précisions sur l'impact de la Charte de Leipzig, approuvée au mois de mai dernier, qui soutient fortement le renouvellement urbain et l'accès au logement social.

L'avenir du logement social en Europe

Une représentante de l'Union Sociale pour l'Habitat

Madame Scanlon, vous avez évoqué la question du logement des populations ayant des besoins spécifiques. Comment garantir une mixité sociale tout en favorisant une certaine mobilité résidentielle et en répondant à ces besoins particuliers ?

Laurent GHEKIERE, USH, CECODHAS

La Charte de Leipzig, sur le développement durable des villes européennes, a été proposée par la présidence allemande et ratifiée par l'ensemble des ministres de l'aménagement du territoire et du développement urbain de l'Union européenne. Ce texte porte sur la ville, mais n'évoque pas le logement, ce qui paraît surprenant. Les Allemands sont très attachés au principe de subsidiarité. Dans la mesure où l'Union ne dispose d'aucune compétence en matière de logement, la Charte ne pouvait évoquer ce sujet. Nous sommes tout de même parvenus à y glisser quelques éléments sur le logement social, la cohésion urbaine et les quartiers en difficulté, mais nous n'avons pu obtenir qu'il soit explicitement question du logement, malgré l'intervention des Espagnols qui en ont également émis le souhait. Cette charte sera mise en œuvre dans le cadre d'un processus progressif, au travers de différents rendez-vous. Ce texte n'a évidemment aucune valeur juridique. Il s'agit d'un engagement purement moral qui reconnaît le rôle du logement social dans les politiques de cohésion, notamment urbaine, et le traitement des quartiers en difficultés, mais ne soulève pas la question du rôle du logement social dans le développement équilibré des villes. A mon sens, cette charte conforte la vision résiduelle puisqu'elle traite le logement uniquement sous l'angle des quartiers en voie de ghettoïsation. Malheureusement, elle n'a aucun impact sur les décisions relevant de la Commission européenne. Ce document politique est intéressant dans ses recommandations et ses projets, mais occulte la question du logement pour des raisons purement institutionnelles.

Kath SCANLON, LSE

Il existe effectivement une certaine tension entre la fourniture de logements à des populations particulières, comme les personnes handicapées ou âgées, et la nécessité d'assurer une mixité sociale et une mobilité résidentielle. Il a été décidé d'accorder la priorité à la fourniture de logements répondant à des besoins spécifiques, peut-être aux dépens de la mixité sociale et de la mobilité. En effet, souvent, au-delà du logement, des soins et du soutien social peuvent être fournis, ce qu'il peut être difficile d'inclure dans un programme plus vaste de mixité sociale.

Table ronde 1 : Mutations des formes de financement et nouvelles solidarités

Participaient à cette table ronde animée par Darinka Czishke, Observatoire européen du logement social :

Anne-Marie Fribourg

Christoph Reinprecht , Université de Vienne

Christophe Robert, Fondation Abbé Pierre

Jean-Pierre Schaefer, CDC

Marc Uhry, ALPIL

Darinka CZISHKE, CECODHAS, Observatoire européen du logement social

Je suis directrice de l'Observatoire européen du logement social du CECODHAS, le Comité de liaison européen pour le logement social. Avant de commencer la première table ronde, j'aimerais saisir cette opportunité pour vous informer de la publication d'un rapport récent de l'Observatoire que je dirige dénommé « *Housing Europe 2007 : Review of European Social Public and Cooperative Housing in the 27 EU member states* ». Ce rapport fournit de nombreuses statistiques et analyse les développements les plus récents sur la situation du logement social en Europe et complète les connaissances existantes sur le sujet.

Les participants de la table ronde sont respectivement Marc Uhry, représentant de l'ALPIL, une organisation lyonnaise qui aide les personnes à accéder au logement et Jean-Pierre Schaefer, un représentant de la Caisse des Dépôts. Nous entendrons aussi Christophe Robert qui est directeur de recherche à la Fondation Abbé-Pierre, ainsi que Christoph Reinprecht, un sociologue de l'Université de Vienne et Anne-Marie Fribourg, une ancienne représentante du Ministère de l'Équipement, qui a rédigé un rapport ministériel récent sur la situation du logement et les politiques mises en œuvre en Europe.

En introduction de notre table ronde, Madame Fribourg va nous présenter les principales tendances du logement social en Europe. Après cette intervention, qui donne une perspective large du débat, Christoph Reinprecht fera un zoom sur le logement social en examinant sa place au regard du processus de transformation du modèle d'État providence en Europe et dans un contexte de transformations démographiques et sociales. Nous entendrons aussi Christophe Robert qui a également réalisé une analyse comparative sur l'État providence et le rôle du logement social. Nous évoquerons également la question de la « résidualisation » et de la fourniture de logement à des familles disposant de revenus moyens, notamment en Espagne.

L'avenir du logement social en Europe

Anne-Marie FRIBOURG, ancienne représentante du MEDAD

Je m'attacherai à vous donner un contexte général. Nous avons envoyé, au cours de l'année 2005, un questionnaire à l'ensemble des ministères concernés des 27 pays de l'Union Européenne. Les tendances qui se dégagent des réponses à ce questionnaire sont relativement claires. J'en retiendrai trois :

- Le premier sujet évoqué est l'augmentation de la production de logements et le développement d'une offre de logements abordables. Les ministères sont particulièrement préoccupés par la nécessité de répondre à la demande de logements abordables, le logement social constituant l'une des réponses.
- Le deuxième thème qui ressortait est celui de l'amélioration du parc de logements existant, tout particulièrement pour les pays qui disposent d'un parc important, et de la restructuration des quartiers d'habitat social. Ce sujet concerne les pays de la « vieille Europe » qui ont connu une urbanisation significative dans les années 60, 70 et 80, mais aussi les nouveaux entrants, dont les parcs de logements collectifs sont souvent de très mauvaise qualité et ont été privatisés sans que des systèmes de gestion et d'amélioration des logements ne soient systématiquement mis en place. L'amélioration des logements privatisés constitue un problème spécifique, particulièrement complexe.
- Le troisième sujet est la place du logement dans la législation européenne, c'est-à-dire l'impact de cette dernière sur les politiques nationales du logement. Le dernier thème, peut-être le plus important, touche au partage des responsabilités entre les niveaux national, d'une part, et local, d'autre part. La gouvernance en matière de politique du logement constitue un sujet récurrent, qui revêt une importance fondamentale. En France, ce thème est relativement négligé alors qu'il pourrait permettre de régler une partie des problèmes.

Christophe REINPRECHT, Université de Vienne

Je me concentrerai, pour ma part, sur l'évolution comparée du secteur du logement social et de l'Etat providence. Cette double évolution doit être reliée aux changements structurels sociaux et démographiques.

L'une des transformations significatives, dont il est rarement question, concerne la structure des ménages. A Vienne, ceux-ci sont de plus en plus souvent constitués d'une seule personne. En outre, au-delà de la taille des ménages, leur structure a considérablement évolué, avec l'émergence de familles monoparentales ou reconstituées. A Vienne, les familles monoparentales sont, avec les migrants, les plus affectées par la pauvreté.

De plus, il faut tenir compte du vieillissement de la population qui contribue aussi à l'augmentation du nombre de ménages composés d'une seule personne. Au-delà des aspects démographiques, la conception de la vieillesse a considérablement évolué au cours des dernières décennies.

En outre, il est largement question de l'émigration, phénomène extrêmement complexe. On constate actuellement une très forte diversification de l'émigration qui peut concerner des ouvriers, mais aussi des salariés qualifiés. A mon sens, la problématique du logement est indissociable de

L'avenir du logement social en Europe

celle de la mobilité. Comment loger les personnes mobiles ? Au cours de la dernière décennie, la mobilité intra-européenne a diminué à la suite de chaque élargissement, mais cette tendance s'est inversée à la suite de l'intégration des 12 derniers Etats membres, en 2004 et 2007.

Par ailleurs, il convient aussi de prendre en compte les changements structurels de nature sociale, comme le développement de la précarité, en particulier salariale.

Dans de nombreux pays européens, l'Etat providence et le logement social reposent sur quatre piliers : une certaine conception de la famille, de la mobilité, du travail et des intérêts de la population. Toute crise du système de protection sociale est intimement liée aux évolutions intervenant dans ces quatre domaines. Les changements relatifs au logement social ne constituent pas uniquement un sujet technique. Ils doivent être analysés au regard des changements démographiques et sociaux de nos sociétés.

Darinka CZISHKE, CECODHAS

Je vous propose maintenant d'aborder plus précisément la situation en France, où le gouvernement introduit un certain nombre d'innovations, comme le droit au logement opposable, et souhaite développer l'accession à la propriété. L'exemple français pourrait-il présenter un intérêt pour d'autres pays de l'Union Européenne ?

Christophe ROBERT, Fondation Abbé Pierre

Le logement social pourrait être menacé en France. Trois constats peuvent en effet être posés.

Premièrement, on ne peut considérer qu'il existe, dans notre pays, un parc de logement social unifié. Ce parc est extrêmement segmenté en termes territoriaux, mais aussi de niveaux de loyer, de catégories socioprofessionnelles de ses occupants, etc. Le Plan de Cohésion Sociale a permis de relancer la production de logement social autour d'un produit, le PLS, dont les loyers ne sont manifestement pas accessibles à la grande majorité des demandeurs de logements sociaux. Cette catégorie de logements sociaux, qui fait l'objet d'un financement étatique réduit, représente 40 % des constructions prévues dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale. Aucun des 1,3 millions de demandeurs de logements sociaux n'est en mesure d'acquitter les loyers correspondant à cette catégorie de logements sociaux dont le développement permet pourtant de répondre à l'injonction de la loi SRU, loi promulguée en 2000 pour améliorer la répartition territoriale du logement social. Dès lors, il paraît nécessaire d'engager une réflexion sur la définition du logement social et, éventuellement, les orientations budgétaires.

Deuxièmement, la question de la production se pose en tant que telle. Un plan massif de relance de la construction de logements sociaux a été défini en 2005 et, l'année dernière, 37 000 logements locatifs sociaux ont été construits. On ne parvient pas, en France, à produire du logement social, pour de multiples raisons, liées notamment au refus de la population et à des problématiques financières, sachant que le marché foncier est concurrentiel. Il serait probablement nécessaire de mettre en place une politique foncière nettement plus offensive.

Troisièmement, nous sommes particulièrement préoccupés par l'accroissement de la ségrégation territoriale. La France a connu, en 2005, une crise profonde dans ses banlieues, qui a montré la

L'avenir du logement social en Europe

détresse de 5 à 6 millions de personnes réparties dans 750 zones précisément identifiées. Nous devons traiter cette situation. Un certain nombre d'outils sont proposés, comme la loi SRU, mais elle n'est pas appliquée aussi largement qu'elle devrait l'être. 742 communes sont concernées depuis 2000, mais 150 d'entre-elles n'ont réalisé aucune construction, ce qui renvoie à la question de l'articulation entre les responsabilités locales et nationales. L'ANRU est également un outil très important qui centralise les financements de l'Etat, du 1%, des bailleurs sociaux pour intervenir sur les quartiers en difficulté. Il était fondamental de remettre les maires et les quartiers au centre des préoccupations de la politique publique et d'allouer des moyens financiers pour tenter de résoudre la crise, mais de nombreuses inquiétudes demeurent concernant la mise en œuvre de ce dispositif. Ces inquiétudes portent d'abord sur la répartition du logement social. Les démolitions programmées seront réalisées et les logements qui doivent être reconstruits sur place le seront effectivement, mais il sera bien plus complexe de reconstruire l'autre partie à l'échelle de l'agglomération, dans un souci de meilleure répartition. Si cette reconstruction n'était pas effective, nous serions confrontés à une baisse du nombre de logements à loyer accessible. Par ailleurs, les nouveaux logements doivent remplir une fonction de promotion sociale, ce qui renvoie à la problématique des conditions de vie dans les quartiers.

Nous constatons aujourd'hui un certain nombre d'attaques gouvernementales à l'encontre du logement social. De même, l'Union Nationale de la Propriété Immobilière estime qu'il faut « *razer le logement social de la carte* » parce qu'il est trop coûteux et moins séduisant que les programmes privés. Cette orientation nous paraît relativement inquiétante. De plus, Madame Boutin a confirmé la semaine dernière son programme de vente de 40 000 logements locatifs sociaux. On ne peut occulter la crise du logement que nous connaissons actuellement en France. Il manque aujourd'hui 800 000 logements dans notre pays et l'offre nouvelle de logements n'est pas adaptée à la demande sociale. Au-delà des aspects idéologiques, les mesures proposées doivent être à même de répondre à la demande sociale, en permettant une amélioration des conditions de vie, une nouvelle mobilité et une meilleure territorialisation. Or j'ai le sentiment qu'il existe aujourd'hui une sorte d'acharnement idéologique à vouloir créer une « France de propriétaires ». La Fondation Abbé-Pierre n'est pas opposée à la vente de logements sociaux, mais estime qu'il faut se garder de toute vision idéologique.

Par ailleurs, le droit au logement opposable constitue une avancée majeure, réclamée par le secteur associatif, notamment, depuis une dizaine d'années. Il s'agit, en effet, d'un nouveau droit offert aux personnes à la recherche d'un logement. Ce nouveau droit représente une avancée juridique très importante mais il ne peut se suffire à lui-même et doit être accompagné d'une politique du logement beaucoup plus offensive. Potentiellement, 600 000 ménages pourraient être concernés par ce droit, mais 60 000 logements seulement ont été alloués (les rotations annuelles du contingent préfectoral), qui étaient déjà destinés aux personnes les plus défavorisées. Il est indispensable d'élargir les contingents de logements concernés, au 1 % Logement, aux bailleurs sociaux, aux collectivités locales et de trouver les moyens de mobiliser également le secteur privé. Le logement social ne suffira pas à répondre à l'ensemble de la demande sociale, et cela, même si la production était triplée. Il convient donc de développer le parc privé à vocation sociale, en envisageant par exemple des dispositifs de conventionnement et de défiscalisation assortis de véritables contreparties sociales en terme de plafonds de loyers et de ressources. Quoi qu'il en soit, une réflexion autour de la notion de solidarité sur la question du logement doit aujourd'hui être ouverte.

L'avenir du logement social en Europe

Jean-Pierre SCHAEFER, CDC

Les données dont nous disposons permettent d'identifier des tendances rémanentes, mais aussi des spécificités locales. Les données statistiques prennent parfois une importance fondamentale dans les débats. En effet, les données récoltées en Europe sur la vente des logements HLM figurent dans un rapport du Sénat pour justifier de la nécessité, en France, de vendre 40 000 logements par an. Cela étant, je voudrais revenir sur la faisabilité du financement privé. Notre pays est un exemple de financement privé du logement locatif puisque notre dispositif fait appel à des fonds privés. Le Livret de Caisse d'Épargne, qui permet de récolter des fonds privés, bénéficiant de conditions spécifiques, représente 5 à 8 % de l'épargne financière des ménages français. Il s'agit donc bien d'un mode de financement privé encadré. Je suis particulièrement intéressé par les exemples néerlandais et britanniques. Dans ces pays, les organismes de logement social se financeraient sur le marché privé. Dans le cadre d'une comparaison internationale, on pourrait s'interroger sur le plan de financement de ces organismes qui peuvent effectivement emprunter sur le marché. En France, les emprunts sont réalisés à un taux légèrement inférieur à celui du marché.

A quel niveau de taux d'intérêt un secteur du logement social totalement privé pourrait-il fonctionner ? Dans notre pays, le locatif privé et le locatif public représentent respectivement 21 % et 17 %. Il est intéressant de s'interroger sur le fonctionnement de ce secteur privé qui comporte différentes strates, certaines historiques et d'autres récentes, grâce à la production de logements nouveaux. Le secteur locatif privé fonctionne avec un taux de rendement compris entre 3 et 5 % et, surtout, des déductions fiscales, c'est-à-dire des aides publiques. Différents outils fonctionnent donc dans les secteurs privé et public : des fonds privés sont mobilisés dans le secteur public et des aides publiques sont octroyées au secteur privé. La spécificité du système français tient au fait que les prêts sont octroyés sur 50 ans. Il s'agit donc d'un engagement social de très longue durée. Dans le système allemand, le « dé-conventionnement » fait sortir les logements du parc HLM, mais ces derniers restent financièrement abordables. Pour chaque pays, il serait nécessaire de s'interroger sur le niveau abordable de loyer compte tenu du niveau de revenu, sachant que, pour produire un logement, le secteur privé doit être assuré de bénéficier d'un rendement d'au moins 3 %.

Pour éclairer les débats, notamment sur les comparaisons internationales, il serait intéressant de comprendre de quelle manière sont conçus les projets. Ainsi, il serait possible d'identifier les raisons pour lesquelles certaines solutions fonctionnent, et d'autres non, dans chaque pays. Cette question serait particulièrement pertinente pour les pays qui ne disposent pas de marché locatif social. J'ai cru comprendre que les Britanniques pourraient être très intéressés par le Prêt Locatif Social (PLS). Par ailleurs, le 1 % Logement est un mode de financement lié à l'emploi. Quoiqu'il en soit, il me semble que chaque pays tente de proposer trois types de produits : l'un très social, l'autre social et le dernier légèrement supérieur.

Marc UHRY

Pour ma part, je considère le logement comme un droit fondamental, et pas uniquement comme un outil de cohésion sociale, ce qui modifie considérablement l'analyse des dispositifs. J'œuvre depuis 15 ans dans le domaine du traitement social du « mal logement » et force est d'admettre que nous sommes dans l'incapacité d'aider de nombreuses personnes. La nécessité de produire davantage est largement admise, mais, sans l'aide du secteur privé, il sera impossible de régler la crise actuelle. Si

L'avenir du logement social en Europe

L'on tient compte des différents dispositifs d'aide, le secteur privé bénéficie des deux tiers des aides publiques au logement. Le parc privé s'est amélioré, mais les prix ont considérablement augmenté. Depuis la loi sur le droit au logement de 1990, 400 milliards d'aides publiques ont été attribués, mais les problèmes de logement n'ont pas été fondamentalement traités. Face à ce constat d'échec, la tentation pourrait être de confier la problématique du logement social au marché, mais l'ampleur de la crise actuelle interdit d'agir ainsi. Par ailleurs, un certain nombre d'acteurs commencent à tenter d'envisager le problème sous un autre angle, en travaillant sur une évolution du cadre réglementaire. Chacun doit disposer d'une habitation. Il est nécessaire de mettre en place une véritable sécurité sociale de l'habitat. La question de la contribution du logement social, dans sa nouvelle configuration, à la protection sociale de l'habitat, se pose de manière très prégnante.

Par ailleurs, la problématique foncière et l'aménagement du territoire revêtent une importance fondamentale. On sait qu'il existe des déséquilibres territoriaux très forts. Les politiques d'aménagement du territoire doivent trouver une dimension sociale et de nouvelles contraintes sociales dans les documents d'urbanisme. Plus fondamentalement, intervenir sur le marché privé impose peut-être de revoir la notion de propriété. En France, le Conseil Constitutionnel a défini la propriété par le biais d'un ensemble de droits qui lui sont attachés. Or aucun des pays d'Europe n'attache exactement les mêmes droits à la propriété et à l'habitation, ce qui imposera de progresser vers une définition commune de la propriété. De plus, il pourrait être intéressant d'inventer une notion à mi-chemin entre la propriété et la location afin de permettre à des personnes de capitaliser une part de leur loyer, sous forme de participation à une coopérative, dont la valeur serait gelée dans le temps pour éviter toute spéculation. Le cadre international ne nous interdit en rien de réguler les marchés, par le biais de différents outils. En Allemagne, le marché n'est pas véritablement régulé, mais il existe un taux d'usure sur le rendement locatif. Il pourrait en être de même en France. Quoiqu'il en soit, pour définir une politique claire du logement dans notre pays, il sera nécessaire de s'interroger sur le rôle de la collectivité et la fonction du logement social. Il conviendra aussi de définir jusqu'à quel niveau on accepte de mutualiser les risques sociaux.

Jean-Pierre SCHAEFER, CDC

Je précise que j'ai évoqué le rendement locatif alors que vous vous référez au rendement en capital, qui dépend de la plus-value. Les investisseurs immobiliers prennent en compte ces deux rendements alors qu'en France, les particuliers ne bénéficient du rendement en capital que lors de la vente de leur bien. En revanche, en Allemagne, de nombreux investisseurs privés se contentent d'un rendement locatif très raisonnable compte tenu du rendement en capital attendu. Il serait bon de distinguer le locatif privé détenu par des personnes physiques et celui détenu par des investisseurs institutionnels.

Christophe ROBERT, Fondation Abbé Pierre

Il est difficile d'établir une continuité dans les politiques publiques du logement. En matière de droit au logement opposable, l'offre proposée aux demandeurs correspondra au contingent préfectoral, ce qui pourrait renforcer la ségrégation territoriale. Or l'histoire démontre que l'absence de régulation en matière de logement accroît les difficultés. Je crois qu'il existe désormais un consensus sur la réalité de la crise du logement en France. La défaillance récurrente des politiques publiques du logement, depuis deux à trois décennies, conduit à la pénurie que nous connaissons

L'avenir du logement social en Europe

aujourd'hui. Nous devons nous interroger sur l'inadaptation des politiques publiques à la demande sociale.

En ce qui concerne la solidarité territoriale, le moment viendra inmanquablement, en France, où une réflexion devra être engagée sur la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) afin que les territoires accueillant les populations les plus défavorisées aient effectivement les moyens de répondre à leurs besoins.

Marc UHRY, ALPIL

En Europe, il existe de fortes disparités géographiques. Dans certaines zones, il existe une pénurie manifeste de logements alors que d'autres, peu attirantes, se caractérisent par un excédent significatif. Il existe donc des besoins extrêmement localisés. L'Allemagne est le pays d'Europe qui construit le moins, mais le marché est relativement détendu dans ce pays qui est le seul à n'avoir pas connu de flambée des prix de l'immobilier. Cette situation résulte partiellement du fait qu'après avoir sous-estimé ses besoins en logement en 1989, l'Allemagne a procédé à des constructions massives au cours des dix années suivantes. Le pays d'Europe qui construit le plus est l'Irlande. Vient ensuite l'Espagne, mais chacun sait que le marché de la construction, dans ce pays, est devenu totalement insensé, avec notamment l'arrivée présumée de capitaux mafieux, et qu'il n'existe aucune offre locative. La France arrive en troisième position, ce qui est relativement frappant. De même, il est intéressant de constater que trois pays au moins ont développé des politiques volontaristes d'accroissement de l'offre de logement : les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la France. Ces politiques sont très ciblées sur des zones particulières, ce qui renvoie à la question de la gouvernance politique.

Débat avec la salle

Maxime CHODORGE, Union Sociale pour l'Habitat

Madame Fribourg, vous avez évoqué l'existence d'un besoin de solidarité entre les territoires ou les quartiers. Le modèle d'Etat providence européen soulève la question de la maîtrise de la dépense publique. En Europe, aucun gouvernement ne semble prêt à augmenter le taux de ses prélèvements obligatoires. Il n'est donc pas envisageable d'augmenter les impôts pour assurer la solidarité nationale. Comment la solidarité entre territoires s'organise-t-elle dans les autres pays européens ?

Thomas KNORR-SIEDOW, IRS, Berlin

Par ailleurs, vous affirmez la nécessité de mettre en place une politique internationale en faveur des plus pauvres. Cela étant, nous n'analysons pas avec suffisamment de sérieux les différentes politiques nationales. Pour loger les populations les plus pauvres, il serait nécessaire de mettre en place des programmes de recherche de long terme pour étudier la situation de chaque pays. Par exemple, ce que vous évoquez pour l'Allemagne était valable voici quelques années. Depuis lors, la situation a considérablement empiré, ce qui est probablement aussi le cas dans d'autres pays.

L'avenir du logement social en Europe

Mark STEPHENS, Université de York

Quelle est précisément la nature des nouvelles lois françaises concernant les sans-abris ? Introduisent-elles un droit opposable au logement ?

Une participante dans la salle

Je signale que, cette année, le Parlement européen a rendu un rapport sur le logement et l'accès au logement abordable. Ce rapport a été suivi d'un avis du Comité économique et social et du Comité des régions. La reconnaissance de la prégnance de la problématique du logement dans tous les pays de l'Union européenne est désormais effective. La réalité de la crise est reconnue. Sa nature peut varier d'un pays à l'autre, selon l'état du marché et des différentes caractéristiques nationales, mais je rejoins l'analyse de notre collègue viennois, selon laquelle la problématique du logement se pose partout en raison de changements structurels radicaux, dont personne n'a peut-être réellement tiré les conséquences. Le système, qui devait fonctionner partout, est devenu totalement inopérant. Serait-il possible de pousser plus avant l'analyse pour tenter d'identifier les impacts de ces changements structurels sur le logement ?

Anne-Marie FRIBOURG

J'aurais tendance à répondre par la négative à la question qui m'a été posée. De nombreux pays européens, comme l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Italie et l'Espagne, fonctionnent de manière fédérale ou quasi-fédérale, si bien que la solidarité est de nature régionale, et non nationale. Dans ce cadre, l'Etat national perd son rôle de régulateur.

Christophe REINPRECHT, Université de Vienne

Les recherches sur le logement social sont relativement limitées. Par exemple, on dispose de très peu d'informations concernant les locataires du logement social et les personnes qui présentent des demandes. Il serait à mon sens fondamental de réaliser des recherches approfondies sur ces sujets. Par ailleurs, il a été question du logement des plus pauvres, mais, en Autriche, comme probablement dans les autres pays, chaque secteur du logement social repose sur une conception particulière du logement. Au-delà de la simple gestion d'un problème social, le logement municipal viennois repose sur une conception universelle et utopique du logement des travailleurs. Dans cette ville, le secteur associatif a fait preuve d'une énergie suffisante pour concevoir une certaine manière de vivre pour la classe moyenne. Aujourd'hui, quelle est la conception du logement de chaque acteur du logement social ? En Autriche, depuis la deuxième guerre mondiale, on évoque la notion d'universalisme relatif, fondée sur l'idée selon laquelle l'accès au logement social constitue un droit universel. Cependant, sous l'effet des changements structurels que j'évoquais, nous assistons actuellement à une certaine érosion de ce consensus, que l'on pourrait considérer comme une sorte de contrat social.

Darinka CZISHKE, CECODHAS

Au mois de septembre dernier, un colloque a été organisé sur ce sujet. Un certain nombre de chercheurs de différents pays européens ont été conviés à évoquer les transformations sociodémographiques et le rôle du logement social. Les actes de ce colloque seront publiés

L'avenir du logement social en Europe

prochainement. En 2008, une enquête pourrait être réalisée auprès des fournisseurs de logement social, ce qui nous permettra de disposer de données plus précises.

Marc UHRY, ALPIL

Il faut savoir que la crise française actuelle ne concerne pas uniquement les pauvres. Elle touche une bonne partie de la population. Dans notre pays, trois millions de personnes sont très mal logées et cinq millions se trouvent en situation de fragilité en matière de logement. Une scission s'opère entre ceux qui ont le choix de disposer d'un logement répondant à leurs besoins et ceux qui ne l'ont pas. Parmi ces derniers, il n'y a pas que des pauvres. En revanche, la politique du logement ne tient aucun compte de la réalité sociale actuelle, en particulier des travailleurs pauvres. Dans une sorte d'idéologie de la mobilité, cette politique repose sur l'idée selon laquelle, lorsque les classes moyennes seront sorties de la crise, les autres suivront. D'une manière générale, on commence à prendre en compte une crise lorsqu'elle touche les classes moyennes, mais la réponse à la crise actuelle du logement doit aussi s'adresser aux plus pauvres.

Par ailleurs, la loi française a introduit un droit au logement opposable, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008 pour les pauvres et sera étendu en 2012 à toutes les personnes éligibles au logement social.

En Ecosse, les citoyens peuvent saisir directement la justice pour faire respecter le droit effectif au logement, institué récemment. En revanche, en France, un niveau intermédiaire a été créé : une commission administrative devra valider la pertinence de chaque demande, en amont.



Session 2 Logement social et marchés

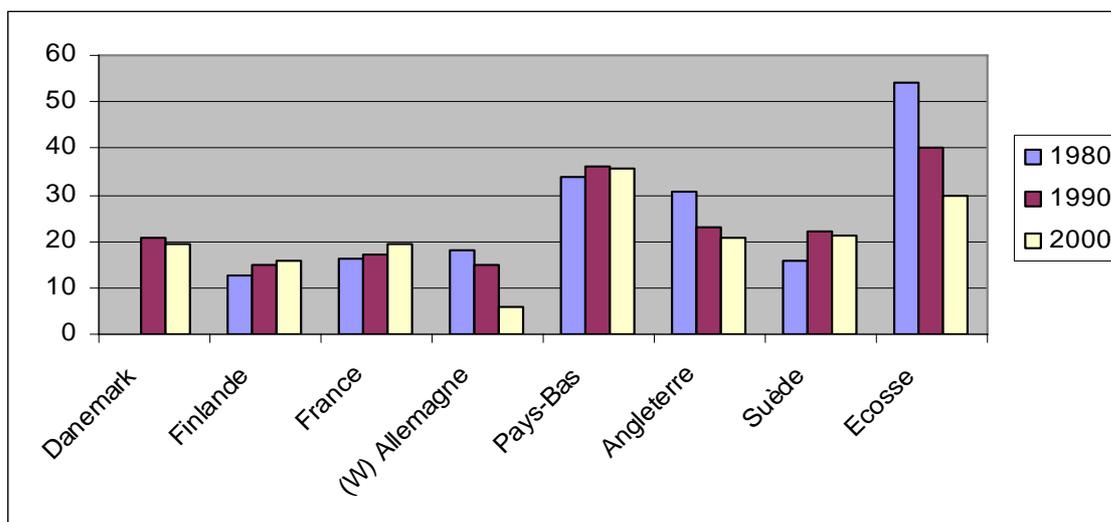


LES PRIVATISATIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX EN EUROPE (ALLEMAGNE, GRANDE BRETAGNE ET PAYS-BAS)

Mark Stephens, Université de York

La notion de privatisation peut recouvrir différentes acceptions. Cette notion est relativement nouvelle en langue anglaise puisqu'elle a été créée dans les années 80. Auparavant, on préférait évoquer le concept de dénationalisation, qui consiste dans le transfert de biens d'Etat à des entités non-étatiques afin qu'elles puissent, le cas échéant, générer des bénéfices. D'une manière plus large, la notion de privatisation est également utilisée pour évoquer l'affaiblissement du soutien de l'Etat dans le secteur du logement social. D'une façon encore plus générale, cette notion peut aussi faire référence aux politiques de promotion du logement social, particulièrement à la propriété d'occupation. Les données dont nous disposons ne permettent pas de mettre en évidence une réduction générale du parc de logement locatif en Europe de l'Ouest depuis les années 80. Ce parc s'est réduit dans certains pays, mais développé dans d'autres. Les réductions les plus massives du parc locatif social sont intervenues dans les pays où des politiques volontaristes ont été mises en place, comme en Allemagne et au Royaume-Uni, tout particulièrement en Ecosse.

Graphique 1 Parc locatif social - Réductions les plus importantes dans les pays où des politiques volontaristes ont été mises en place



En Allemagne, des politiques de développement du logement social ont été mises en place après la deuxième guerre mondiale, mais aussi pendant le processus de réunification, alors que la pénurie de logements était manifeste. Ces politiques expliquent partiellement le fait que des subventions ont toujours été disponibles pour les propriétaires et les promoteurs, y compris dans le secteur privé. Le secteur du logement social en Allemagne est composé d'intervenants très variés, comme des structures de logement municipal, des associations, des coopératives et des entreprises. Dans ce pays, le logement social est associé à la perception d'une subvention à laquelle sont liées certaines obligations. Aujourd'hui, l'érosion du secteur social locatif est manifeste. A mon sens, cette évolution est liée à l'utilisation des subventions. Lorsque celles-ci sont attribuées, le logement perd

L'avenir du logement social en Europe

son caractère social, si bien que les critères de sélection des résidents, notamment en termes de revenu, sont levés. Le secteur social locatif allemand s'est réduit de 6 % depuis 1980, mais il me semble que ce taux est artificiellement majoré. En effet, les deux tiers des logements sociaux ne présentent pas réellement un caractère social, selon la conception allemande du terme, en raison des subventions. Si l'on décidait de racheter les terrains qui ne sont plus attachés à des subventions, la taille du secteur social locatif pourrait augmenter d'environ 10 %.

Allemagne

La résidualisation du secteur locatif social

* Implications du soutien du secteur privé:

Déclin du secteur social

Quand les subventions sont remboursées le logement cesse d'être social et l'engagement se termine

* Mais les chiffres semblent exagérés pour les non-allemands: 67% des logements possédés par les compagnies municipales ne sont pas "sociaux" par définition. Si on les intégrait, le secteur social augmenterait de presque 10%.

Une évolution très récente en Allemagne est l'émergence, depuis quelques années, d'une nouvelle phase de privatisation, dans le cadre de laquelle de petites entreprises vendent les logements qu'elles possèdent au secteur privé. A ce jour, près de 50 000 logements ont été vendus dans ce cadre, dont 40 000 à Berlin. La plupart de ces logements a été vendue à des intervenants privés qui ont signé des contrats avec les autorités pour préserver le caractère social de ces habitations, mais certaines sont revendues, avec des profits substantiels. Avec ces reventes, à des associations coopératives, le caractère social des logements commence à s'estomper. Ces ventes sont particulièrement controversées. De nombreuses municipalités s'y sont opposées, de même qu'un certain nombre de partis politiques, si bien que certaines ventes sont suspendues. Il existe également d'autres types de privatisation en Allemagne. Des entreprises étatiques de logement social ont, elles-mêmes, été privatisées. Il en a été ainsi, par exemple, de l'entreprise gérant les logements des cheminots.

Allemagne : la nouvelle phase de privatisation

* Ventes de propriétés des sociétés de logement municipales, notamment à Dresde en 2006 (48,000 unités) ;

* D'autres ventes ont été bloquées

* Vente de propriétés des anciennes sociétés étatiques (Stock des compagnies ferroviaires étatiques) et des fonds de pension publics (2003): 80,000 unités

Mais les logements ont été exclus du "G-REITs"⁵ introduit en 2007

⁵ German Real Estate Investment Trust.

L'avenir du logement social en Europe

Aux Pays-Bas, la quasi-totalité du secteur social locatif est détenue par des organismes indépendants de logement, et non des organisations étatiques. De ce fait, la question de la privatisation perd de sa pertinence dans ce pays, qui dispose du parc le plus important d'Europe. Les organismes indépendants de logement néerlandais sont en principe autonomes depuis 1995, date à laquelle un terme a été mis à leur subventionnement. La situation financière des associations est aujourd'hui très florissante, mais, dans la mesure où elles relèvent du secteur non-étatique, on peut s'interroger sur la nature « publique » de la propriété des actifs de ces associations. L'existence d'un certain nombre d'institutions, comme un fonds de garantie, rend la situation relativement complexe.

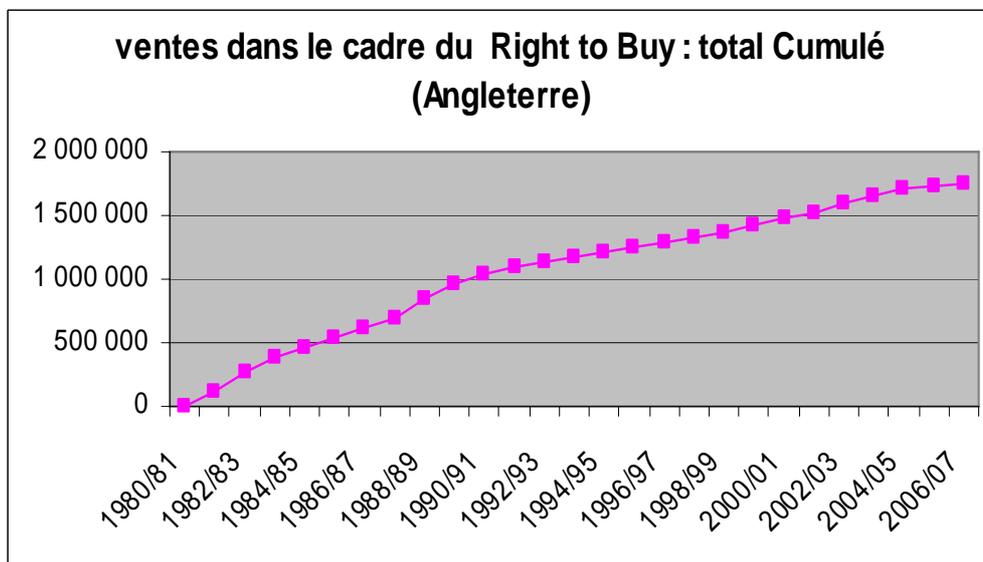
Les Pays-Bas un secteur locatif social non étatique	Les Pays-Bas : Quelle indépendance ?
<ul style="list-style-type: none">• Le secteur locatif social était déjà formellement non étatique:<ul style="list-style-type: none">– Secteur le plus important d'Europe– Presque entièrement détenu par des organismes de logements en principe indépendants depuis 1995– Prêts étatiques– Il n'y a plus de subventions disponibles– → ces organismes deviennent financièrement très florissants	<ul style="list-style-type: none">• Les associations de logement sont soutenues par :<ul style="list-style-type: none">– Le "Central Housing Fund (CFV)":<ul style="list-style-type: none">• Organe public légal non ministériel• Apporte un soutien financier• Aide financièrement les propriétaires en difficulté• Depuis 2001 redistribue les capitaux pour des besoins spécifiques– Le "Guarantee Fund" (WSW):<ul style="list-style-type: none">• Légalement privé• Mais les garants ultimes sont le gouvernement central et les municipalités

Au Royaume-Uni, le secteur du logement social est historiquement très dépendant du soutien de l'Etat. Depuis le versement des premières subventions gouvernementales pour soutenir le logement social, en 1919, ce secteur s'est développé avec l'aide de l'Etat qui le possède et le gère. Celui-ci est représenté sur le terrain par le biais d'autorités locales ou de municipalités. Le poids des logements publics s'est accru tout au long du vingtième siècle pour atteindre un point culminant en 1970 avec un pic de 33%. Depuis environ 25 ans, le secteur social locatif s'est réduit. Il représente aujourd'hui moins de 20% des ménages. En outre, les autorités locales ne détiennent plus qu'environ la moitié des logements sociaux. Le mécanisme de privatisation le plus connu au Royaume-Uni est le *Right To Buy*, c'est-à-dire le droit d'acheter, introduit en 1980 par le gouvernement de Madame Thatcher qui s'était engagé à développer la propriété d'occupation. Il s'est également attaché à limiter les pouvoirs des municipalités, largement aux mains de l'opposition. Le *Right To Buy* est venu se substituer au pouvoir des autorités locales de vendre les logements à leurs occupants. Les autorités locales ont été obligées de vendre. Ce processus de privatisation a connu un réel succès parce que les occupants souhaitaient acquérir leurs logements. Parallèlement, le nombre de constructions a été réduit de manière significative. En termes d'impact social, le *Right To Buy* a induit un processus de « résidualisation », c'est-à-dire une concentration des personnes les plus pauvres dans le secteur locatif social.

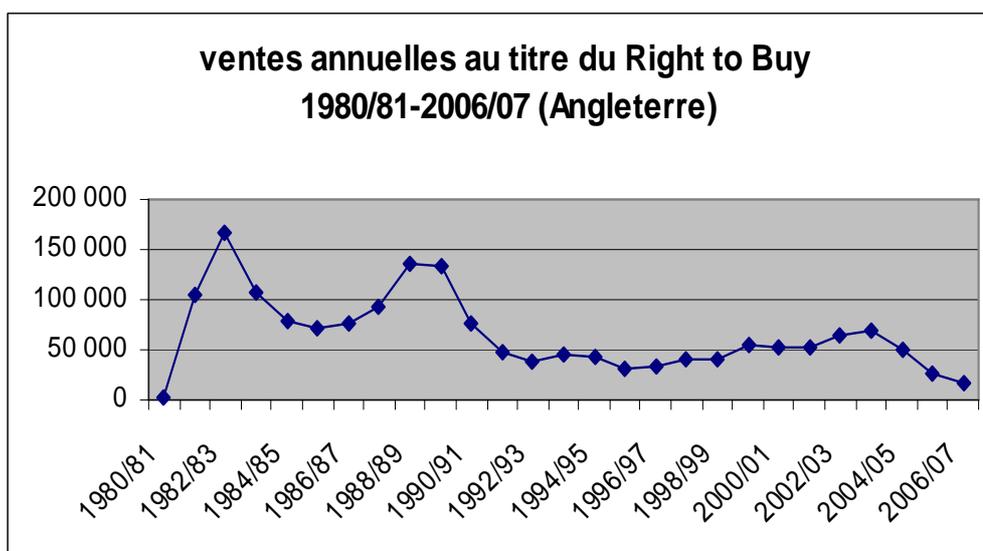
De plus, au cours des années 70 et 80, des changements sont intervenus dans le mode d'attribution des allocations et l'accent a été mis sur la nécessité d'attribuer des logements aux personnes les plus nécessiteuses. Cette tendance a été renforcée par des lois votées à la fin des années 70, qui ont donné aux autorités locales le pouvoir de loger certaines catégories de personnes. En outre, des restructurations économiques massives sont intervenues au Royaume-Uni au cours des années 80

L'avenir du logement social en Europe

et 90, ce qui a induit une désindustrialisation significative de nombreuses grandes villes, et une paupérisation de la population. Le *Right To Buy* a permis, jusqu'à ce jour, la vente d'environ 1,7 millions de logements.

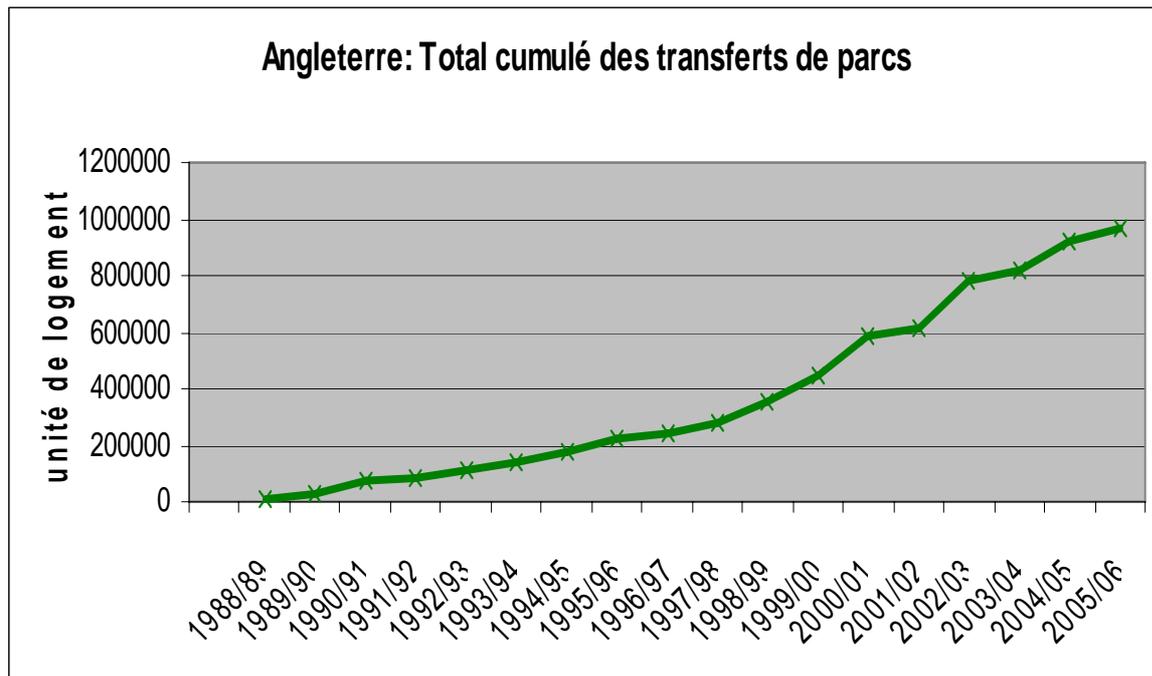


Après des ventes massives tout au long des années 80, un ralentissement significatif est intervenu au cours des dernières années. Depuis 2004, les conditions d'achat sont devenues plus restrictives et le gouvernement a le droit de racheter des logements aux propriétaires privés. En Ecosse, depuis 1989, les zones reconnues comme soumises à une forte pression immobilière font l'objet d'exemptions. De plus, le gouvernement écossais a décidé, voici deux semaines, de mettre un terme au *Right To Buy* pour les nouveaux locataires.



L'avenir du logement social en Europe

Cette politique de privatisation est allée de pair avec des transferts volontaires de la propriété des logements à des associations. Ces transferts, parfois massifs, peuvent concerner des parcs complets de logements sociaux. Ce dispositif a pris forme, sur le terrain, à la fin des années 80, avec une modification des systèmes de subventionnement qui a touché de manière particulièrement forte certaines collectivités locales de banlieue et des zones rurales. Ensuite, pour faciliter le refinancement des logements, le gouvernement central a concentré ses subventions sur les villes disposant de nombreux logements vétustes. Près d'un million de logements sociaux ont été ainsi transférés entre 1998 et 2006.



Il existe deux différences majeures entre les privatisations britanniques, d'une part, et allemandes, d'autre part. Au Royaume-Uni, les nouveaux bailleurs restent dans le secteur du logement social. De plus la privatisation impose un vote, si bien qu'elle peut être bloquée.

D'une manière générale, il convient de se demander si la propriété du logement définit sa fonction, c'est-à-dire de s'interroger sur la nécessité de procéder à une privatisation. En Allemagne, il existe historiquement de très nombreux bailleurs, mais les privatisations récentes démontrent une transformation réelle de la politique gouvernementale en la matière, dans un contexte très particulier en Europe, avec un marché locatif particulièrement fluide. Dans d'autres pays, comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, le gouvernement continue d'exercer un pouvoir réel sur le logement locatif social par le biais des subventions, même si l'Etat ne détient plus ce secteur. Par ailleurs, la Commission européenne considère dans certains cas ce secteur non-étatique comme un secteur public.

LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN SUEDE : LA FIN D'UN MODELE ?

Lena Magnusson-Turner, Université d'Uppsala

L'évolution récente de la politique du logement social en Suède a conduit ce pays à passer du modèle « généraliste » au modèle « résidualiste ». Depuis les années 1940, le logement social constituait un élément fondamental de l'Etat-providence suédois. La fin de la deuxième guerre mondiale a marqué le début de la politique de logement suédoise. La pénurie de logement qui régnait à cette époque a été la motivation principale du gouvernement. Celui-ci a souhaité que chacun puisse avoir accès à un logement de qualité, quel que soit son revenu. Pour cela, le gouvernement a donné aux municipalités un rôle central en matière d'Etat providence. Des sociétés municipales ont été constituées, qui ont été chargées de la planification, de la construction et de la gestion du logement social. Des relations ont également été établies entre les propriétaires, les associations et les locataires. Je précise que ces associations ne sont pas autorisées à réaliser des bénéfices, mais jouent un rôle fondamental sur le marché, ce dont les bailleurs privés doivent tenir compte.

Cependant, au cours des 15 dernières années, la politique suédoise a évolué vers une approche beaucoup plus sélective. L'influence de l'Etat sur les municipalités a diminué, avec le soutien des gouvernements précédent et actuel. Le logement relève désormais plus largement de la logique du marché, les subventions et les allocations ayant diminué. De ce fait, la politique du logement a perdu sa dimension sociale et le logement est devenu un produit de consommation. Les premiers signes de ce changement sont apparus dans les années 80, au cours desquelles est intervenue une double inflexion dans la politique du logement. D'une part, en matière financière, les subventions ont diminué et la régulation s'est assouplie. D'autre part, une nouvelle politique de logement a été mise en place, visant à proposer des logements à un prix raisonnable, dans le respect du principe d'intégration et des droits sociaux. Néanmoins, aucun de ces objectifs ambitieux n'a été soutenu par le système de subvention et la réglementation.

Le tournant de 1998

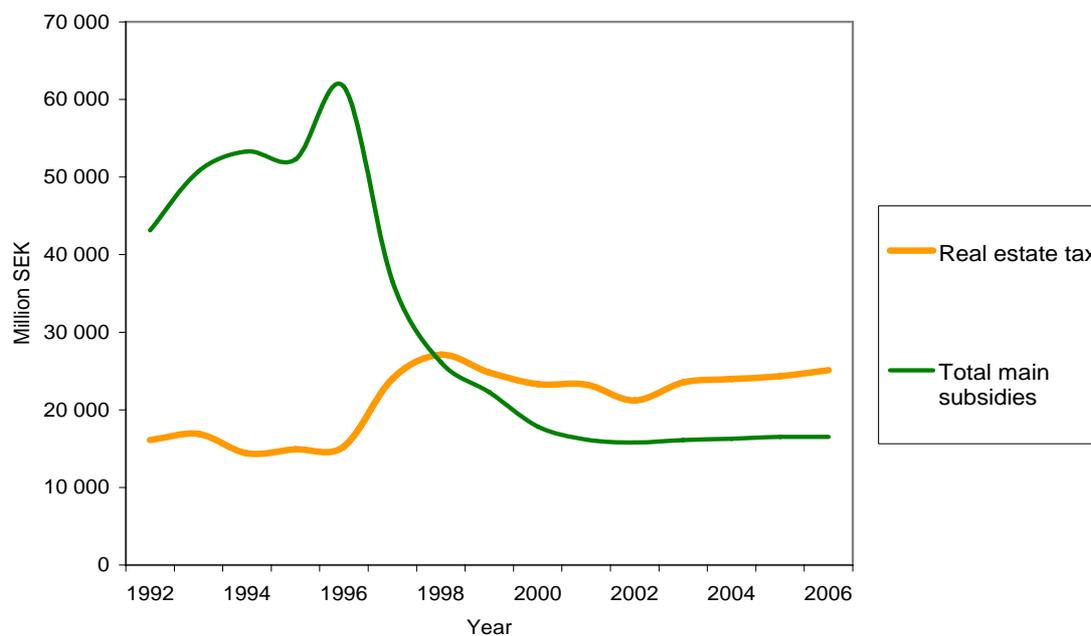
Jusqu'en 1998, le logement était très subventionné, mais, aujourd'hui, il ne constitue plus une charge pour le gouvernement. Jusqu'à cette date, le produit de la taxe foncière était plus élevé que le montant total des subventions. Le 1^{er} janvier 1998, la taxe foncière a été remplacée par une redevance d'un montant identique pour tous. En outre, les taxes immobilières ont augmenté. Le graphique ci-dessous montre cette évolution spectaculaire.

Depuis 2006, le gouvernement conservateur a mis en place une politique visant à permettre aux associations d'acheter les logements qu'elles gèrent. Il s'agit d'un dispositif très proche de l'accès à la propriété. Par ailleurs, le gouvernement a supprimé les subventions pour dynamiser le marché du logement et parce qu'il estime que l'accession à la propriété permettra de limiter l'exclusion sociale. Actuellement, la politique suédoise du logement social incite les occupants à acquérir leur

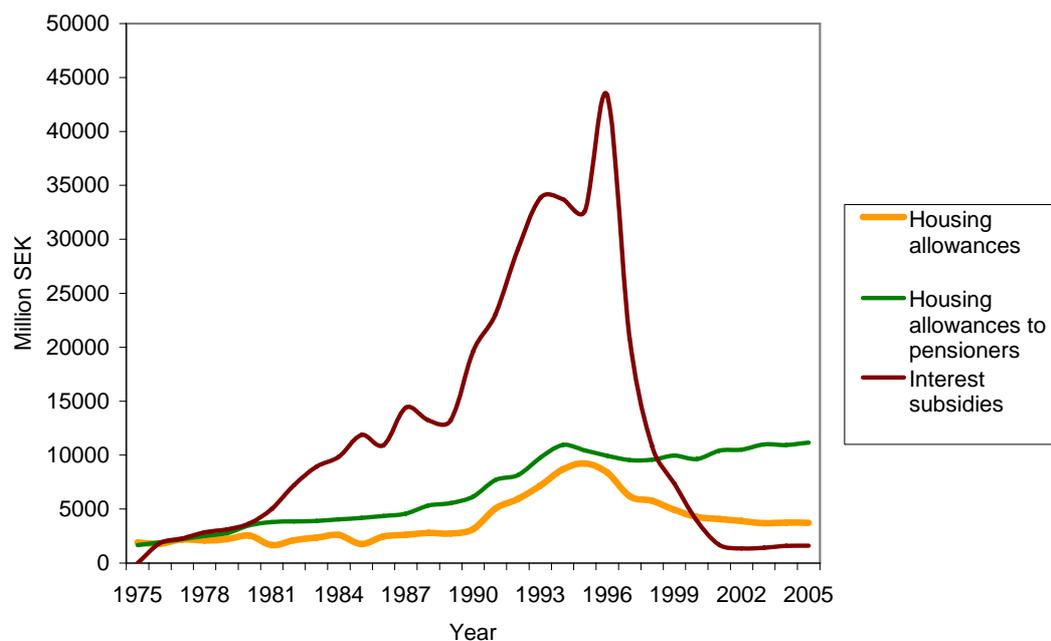
L'avenir du logement social en Europe

résidence. A partir du printemps 2008, chaque famille disposant de revenus modestes pourra bénéficier d'un prêt de 10 000 euros sur dix ans, à un taux d'intérêt très élevé.

Graphique 1 Aides au logement et imposition de l'immobilier en Suède



Graphique 2 Aides et allocations logement de 1975 à 2005



L'avenir du logement social en Europe

Contrairement au logement social proprement dit, le logement public a vocation à loger toutes les catégories de la population, ce qui est difficile à réaliser, surtout dans les zones périurbaines accueillant des populations nouvelles. En outre, le logement public ne fait l'objet d'aucune stigmatisation. Même si l'ambition est de permettre à tous d'accéder au logement public, cette politique revêt une dimension sociale. Il n'existe pas de politique spécifiquement dédiée au logement social, mais on peut considérer que, par défaut, la vocation des associations est de nature sociale. En 2005, 20 % des ménages habitaient dans des logements « publics ».

Qui habite les logements publics en Suède ?

15 % de ménages originaires des pays pauvres (contre 2 % dans l'ensemble du parc) ;

10% de ménages bénéficiaires des minimas sociaux (contre 1%) ;

10% de mères célibataires (contre 5%)

10% dans le cinquième quintile (contre 25%)

Des effets contrastés

L'un des problèmes majeurs actuels pour les politiques et les chercheurs suédois est d'évaluer les effets de cette nouvelle politique du logement. Les logements ne peuvent être vendus qu'aux locataires occupants et aux entreprises municipales. A Stockholm, les conseils sont dominés par des politiques prônant une stratégie de privatisation. Dans les grandes villes suédoises, les locataires souhaitent acheter leurs logements, ce qui n'est pas le cas en banlieue. Dans les centres-villes et les zones les plus privilégiées, il est possible d'acheter un logement public pour un prix modique et de le revendre presque aussitôt en réalisant une plus-value significative. De plus, on assiste, en Suède, à une réduction de la production de logements abordables. Les bailleurs privés affirment n'être pas en mesure de construire parce qu'ils ne seraient pas à même de louer les nouveaux logements à des loyers correspondant aux niveaux du marché. Par ailleurs, la disparition de la politique de logement public aura des conséquences sur le marché du travail, mais aussi en termes de déplacement, dans la mesure où la mobilité sera rendue plus difficile.

En outre, qu'en sera-t-il des ménages les plus vulnérables ? Le secteur privé prendra-t-il en charge les personnes n'ayant pas les moyens d'acquérir un logement dans le cadre d'une association coopérative ? Bengt Turner et moi-même avons réalisé une étude sur ce sujet, dont les résultats seront publiés après Noël dans la revue *Housing Theory and Society*. Nous indiquons, dans cet article, que le logement municipal en Suède permet de loger de très nombreuses personnes, y compris les plus vulnérables. La réduction de ce secteur induit une plus forte ségrégation et accentue la concentration des ménages pauvres. Si une part significative du logement public est vendue, l'image du logement social en Suède en sera affectée et la ségrégation ethnique et sociale s'en trouvera renforcée, ce qui va à l'encontre de la politique de logement public jusqu'ici en vigueur. Le gouvernement suédois actuel, issu des élections de 2006, croit profondément en la privatisation de ce secteur. A ce jour, les constructions réalisées par les coopératives représentent un million d'euros.

L'avenir du logement social en Europe

DEBAT GENERAL

Anne-Marie FRIBOURG, ancienne représentante du Ministère de l'Équipement

Dans l'analyse des privatisations, il ne s'agit pas tant de considérer la nature du propriétaire que le maintien, ou non, de la fonction de logement locatif social. On ne peut déduire du caractère privé des organismes de logement néerlandais que le logement ne peut être privatisé davantage. Ces organismes ont en effet un statut comparable à celui des sociétés d'HLM françaises, qui ne sauraient être confondues avec des promoteurs privés. Il faut faire preuve de la plus grande prudence concernant ce type d'approche. Le logement social doit reposer, comme en Allemagne, sur un cahier des charges définissant le mode d'attribution des logements et le niveau de loyer.

Michel BONETTI, CSTB

J'adhère totalement à ce point de vue. On ne peut se limiter à une définition formelle du statut du logement social. Il existe d'ailleurs une opposition entre la définition économique, d'une part, et sociologique, d'autre part, du logement social. Cela étant, la diversité des modalités de gestion du logement social en Europe n'a pas été évoquée. Dans certains pays, comme la Suède et le Danemark, cette gestion est d'une qualité globalement exceptionnelle alors qu'au Royaume-Uni, elle est beaucoup moins efficace. Quant aux pays de l'Est et à l'Italie, par exemple, elle y est totalement désastreuse. La France se trouve, pour sa part, dans une situation médiane.

LA PRIVATISATION DES LOGEMENTS SOCIAUX EN ANGLETERRE : IMPACTS DIFFERENCIÉS SUR LES MARCHÉS ET QUESTIONS SUR LA MIXITÉ SOCIALE

Alan Murie, Université de Birmingham

Il a été indiqué hier que la « résidualisation », c'est-à-dire la concentration des populations les plus démunies dans le logement social, constitue un phénomène courant en Europe. Il est possible de résoudre ce problème en modifiant la structure d'occupation des logements des cités, en vendant ces derniers sur le marché. Il s'agit d'une réaction politique logique. A cet égard, il est préférable de vendre sur le marché plutôt qu'à un autre bailleur social. La vente à un autre bailleur social ne constitue pas une privatisation du même type que la vente sur le marché.

Peut-on supprimer ou, pour le moins, limiter la ségrégation en vendant les logements aux locataires occupants ? L'Angleterre a 20 ans d'avance sur la Suède, mais nous avons peut-être avancé dans la mauvaise voie. Néanmoins, un certain nombre d'expériences anglaises pourraient être utiles à d'autres pays européens. Le niveau national n'est pas pertinent pour travailler sur la ségrégation et la mixité sociale parce qu'il ne permet pas d'analyser la diversité des situations. Le niveau national n'est pas l'échelle spatiale adéquate pour étudier la situation des quartiers. Il faut se concentrer sur le niveau local et, par ailleurs, reconnaître que les résultats obtenus ne se déduisent pas mécaniquement des politiques engagées, et ne répondent pas forcément aux intentions. Les politiques définissent uniquement un cadre dans lequel des résultats peuvent être obtenus, mais les effets de la privatisation découlent des réponses apportées, en particulier, par les locataires qui peuvent, ou non, saisir l'opportunité d'acheter leurs logements. Ces effets découlent également des modalités de fonctionnement des marchés. A mon sens, bon nombre des conséquences de la privatisation anglaise n'avaient pas été prévues par le gouvernement, même s'il n'était pas dogmatique en la matière.

En 1980, le secteur du logement social anglais était très important. Il permettait de loger 31 % de la population, dont des ménages pauvres, mais aussi d'autres, disposant de revenus intermédiaires. Toutefois, il existait déjà une tendance vers une réduction de sa base sociale. Le déclin du secteur locatif privé avait conduit les catégories les plus pauvres de la population à s'orienter vers le locatif social. Cette concentration des plus démunis dans le secteur locatif social est apparue avant même le milieu des années 70. En Angleterre, le logement social est particulièrement concentré dans les villes. En outre, la qualité et l'image des logements HLM sont très variables, ce qui constitue un point fondamental pour l'analyse des résultats de la privatisation.

L'avenir du logement social en Europe

Mise en perspective: logement social en Europe

% Stock de logements sociaux dans les années 1980

- Angleterre 31%
- Pays-Bas 34%

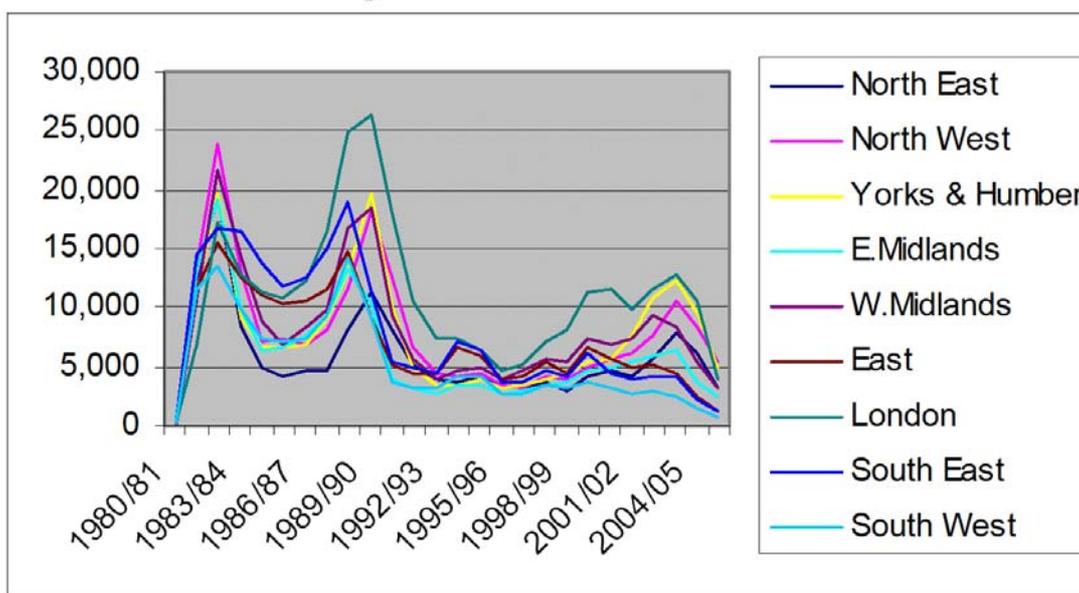
•En Angleterre, le secteur locatif social logeait une large proportion de la population et pas uniquement les ménages exclus

•Déjà une tendance vers une réduction de la base sociale alors que le locatif privé déclinait et que la propriété augmentait

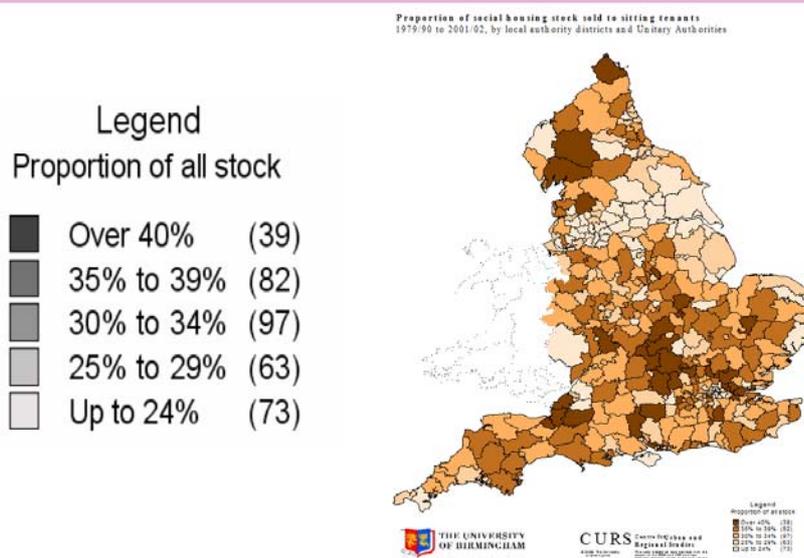
Par ailleurs, des ventes de logements ont été réalisées avant 1980 et se sont poursuivies de manière discrétionnaire, parallèlement à la politique de droit à l'achat. Si l'on tient compte de ces ventes discrétionnaires, on peut considérer qu'au total, près de deux millions de logements ont été vendus.

Le « droit d'acheter » (right to buy)

Ventes sous le RTB dans les régions anglaises : 1980-2005



Proportion de logements sociaux vendus à des locataires installés: 1980-2001



Le « droit à l'achat », mis en place dans le cadre d'un dispositif d'ensemble visant à introduire des processus de marché dans le secteur locatif social, visait à permettre aux locataires d'acheter leurs logements, avec des remises susceptibles d'atteindre 50 % de leur valeur marchande. Cette politique, appliquée uniformément sur l'ensemble du territoire, a produit des résultats très divers selon les régions, en fonction des situations économiques locales, des profils des locataires et de la qualité des biens, notamment.

Le Right to Buy

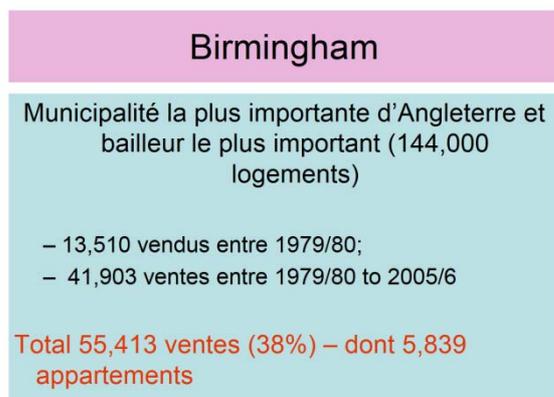
- Un droit remplaçant le pouvoir discrétionnaire pour :
- Encourager les locataires à acheter les logements qu'ils occupent avec des
- remises pouvant aller jusqu'à 50% de leur valeur marchande

Et

- La possibilité de les revendre sur le marché au bout de 5 ans

L'avenir du logement social en Europe

J'évoquerai plus particulièrement la ville de Birmingham, qui est le plus important propriétaire de logements sociaux en Angleterre. Cette municipalité a construit près de 144 000 logements avant 1980 et en a vendu 38 % depuis lors.



Il faut savoir que le logement social en Angleterre est constitué à 70 % de maisons disposant de jardins, ce qui rend la privatisation plus aisée. Les appartements représentent une minorité des biens vendus. A Birmingham, avant la mise en place du droit à l'achat, les ventes étaient concentrées dans les banlieues, et non dans les cités délabrées du centre-ville. A partir de 1980, les ventes s'étendent progressivement à toutes les zones de la ville, mais progressent le plus lentement dans les zones les moins attractives, ce qui n'est pas étonnant. Les acheteurs sont majoritairement des personnes d'âge moyen, disposant de revenus intermédiaires, qui vivaient dans des logements de qualité depuis longtemps, ce qui leur permettait de bénéficier d'une décote importante. Au fil du temps, l'âge moyen des acheteurs a légèrement diminué, notamment du fait d'une révision des modalités de calcul de la décote. Celle-ci a été portée à un maximum de 70 % pour l'achat d'un appartement, avant d'être revue à la baisse et plafonnée, quelle que soit la durée d'occupation du logement. Cette raison explique partiellement la baisse des ventes que l'on observe actuellement.

La mise en œuvre du droit à l'achat a eu des conséquences directes en matière de mixité. Le statut d'occupation influe clairement sur le profil de peuplement du secteur locatif social puisque les personnes atteignant un certain âge et dont les revenus progressent sortent progressivement de ce secteur, ce qui renforce la « résidualisation ». Cela étant, le plus important est de considérer les évolutions au niveau du quartier. Or il n'y a pas de changement immédiat du fait de la privatisation puisque les occupants restent les mêmes. Ils changent simplement de statut. Par conséquent, aucune évolution n'intervient à court terme concernant la mixité sociale ou le profil de la communauté d'un quartier. Les personnes achètent leur logement pour rester dans leur quartier. Naturellement, ce logement sera un jour revendu, ce qui aura, à long terme, des incidences profondes en termes de mixité sociale. Ces conséquences seront variables en fonction de la situation du marché. Une réduction de la ségrégation pourra intervenir dans certaines zones alors qu'une évolution inverse se produira dans d'autres.

L'avenir du logement social en Europe

Impacts immédiats du Right to buy sur la mixité ?

Au niveau des logements (du secteur locatif social)

- Les personnes à revenus intermédiaires (ou élevés) ou d'un certain âge déménagent
- Contribue à la progression des tendances de résidualisation du secteur locatif municipal et social

Au niveau du quartier ?

- Pas de changement immédiat
- Les acheteurs veulent rester
- Ils remboursent les remises s'ils déménagent dans les 5 ans
- Les personnes potentiellement susceptibles de partir préfèrent rester parce qu'elles ont acheté

Qu'arrive-t-il en termes de mixité sociale quand les propriétés sont revendues sur le marché?

La situation varie en fonction de la situation du marché et des propriétés :

- Dans certains cas très similaires quelques ménages accèdent au marché comme ils l'auraient fait dans le secteur locatif social
- Dans d'autres cas une 'gentrification' peut se produire

Cependant, la volonté de développer la propriété d'occupation dans le secteur locatif social témoigne d'une vision relativement naïve. En effet, une partie des logements acquis par leurs occupants est ultérieurement vendue sur le marché et achetée par des bailleurs privés. Nous assistons donc à une « fuite » vers le secteur locatif privé. A ce jour, jusqu'à 40 % des biens vendus sont loués par des bailleurs privés. A long terme, on peut estimer que la propriété d'occupation sera, à terme, très limitée dans certaines cités. On devrait plutôt constater une cohabitation du locatif social et du locatif privé, en particulier dans les zones les plus difficiles, où la propriété d'occupation n'est pas attractive.

Fuite vers le secteur locatif privé

- Les ventes initiales entraînent l'accroissement de la propriété

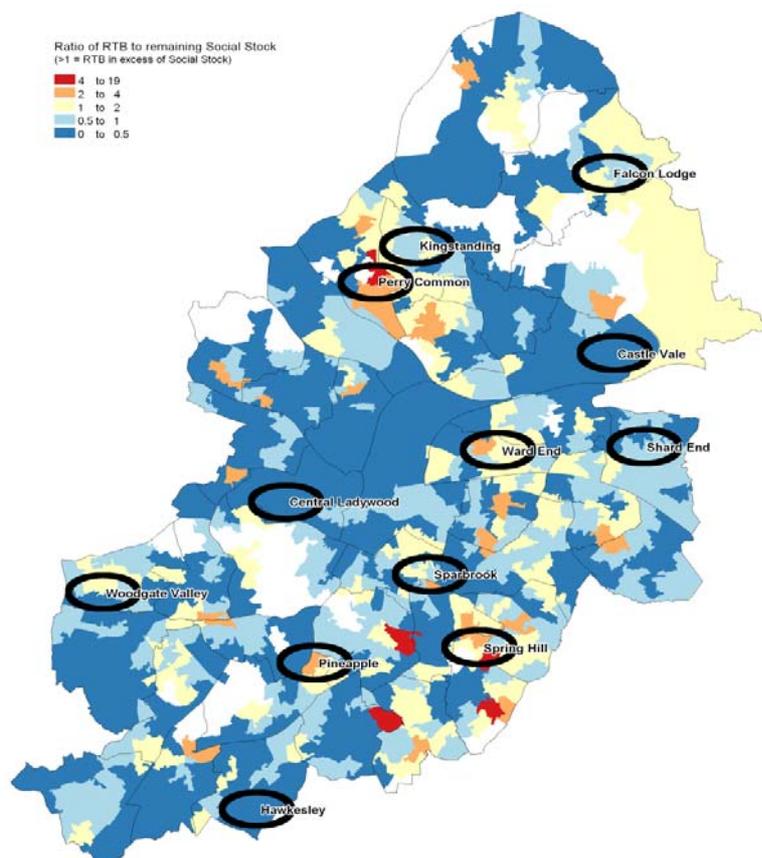
- A la suite de la vente quelques propriétés sont rachetées par des bailleurs privés

- L'Accroissement de la propriété n'est pas durable
- Les droits fragmentés des locataires vont affecter les dynamiques des ensembles de logements

Fuite vers le secteur locatif privé

Cités	Taux de Croissance du secteur locatif privé / au reste du secteur privé
Ladywood	43.2%
Hawkesley	24.5%
Woodgate Valley	28.6%
Castle Vale	21.8%
Shard End	25.6%
Kingstanding	23.1%
Falcon Lodge	16.4%
Pineapple	30.9%
Sparkbrook	40.5%
Ward End	29.4%
Perry Common	28.8%
Spring Road	28.4%
<i>Estates</i>	27.7%
Birmingham	23.9%

Proportion de logements restant dans le secteur locatif social après le RTB



L'avenir du logement social en Europe

Dans un certain nombre de cités, on peut déjà constater que les loyers demandés par les propriétaires privés sont supérieurs aux montants que devrait déboursier un propriétaire occupant. En effet, un appartement comportant deux chambres peut être divisé en trois unités de location, avec trois locataires, ce qui permet aux propriétaires d'augmenter ses profits. Il existe donc un risque que la privatisation ne conduise à un renforcement de la ségrégation dans certains quartiers.

Pour ce qui est des aspects ethniques, la ville de Birmingham comporte d'ores et déjà des cités « plus noires que blanches » et d'autres « plus blanches que noires ». Ce processus devrait être accentué par la privatisation. Le secteur locatif social ne peut plus assumer sa mission d'atténuation de la ségrégation, si bien que celle-ci s'accroît.

Croissance de la population non-blanche 1991-2001 : dans les cités de Birmingham

- La population non-blanche a plus augmenté dans les ensembles qui avaient déjà une forte proportion de populations non-blanches
- Ce modèle est plus visible dans le secteur locatif privé
- Le secteur social "ralentit" la tendance ?

Ensembles de logements	% Blancs 1991	% Blancs 2001	Différence
Birmingham	78	70	-8
Ladywood	68	55	-13
Hawkesley	94	91	-3
Woodgate Valley	94	89	-5
Castle Vale	95	92	-3
Shard End	95	90	-5
Kingstanding	94	91	-3
Falcon Lodge	98	96	-2
Pineapple	91	91	0
Sparkbrook	24	14	-10
Ward End	69	48	-11
Perry Common	92	87	-5
Spring Road	76	61	-15
<i>Estates</i>	81	71	-10

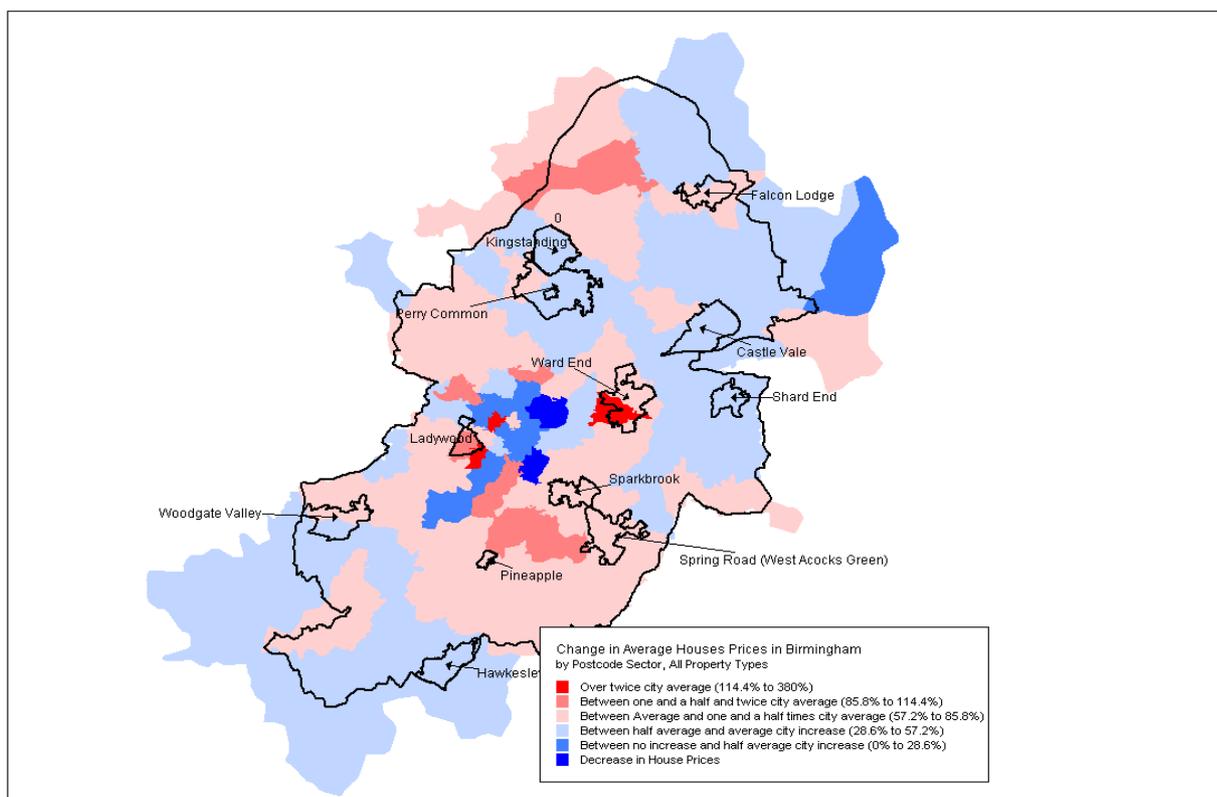
L'avenir du logement social en Europe

Le secteur locatif social ralentit la tendance ?

- Dans les zones de logement non-blanches, le secteur social est plus susceptible d'être occupé par des blancs
- Dans les zones blanches le secteur locatif est plus susceptibles d'être occupé par des non-blancs
- Mais pas à Ladywood où le secteur locatif social non-blanc est biaisé
- À l'exception de Pineapple, Perry Common où le secteur locatif social est biaisé et à Castle Vale où la différence est très minime

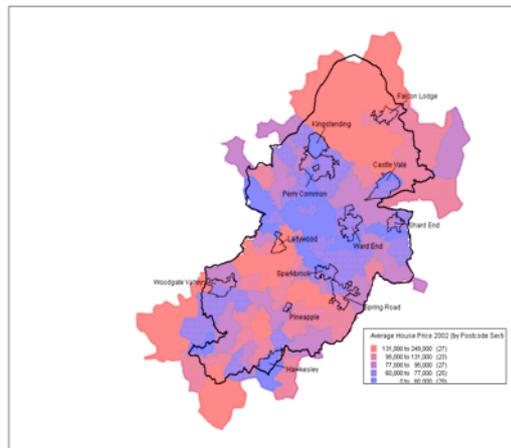
En ce qui concerne la valeur des biens, la situation varie considérablement d'une cité à l'autre et l'écart de prix entre les cités les plus attractives et les moins intéressantes se creuse. Il existe donc un système à deux vitesses en matière de locatif social depuis la privatisation. Cette situation prévalait déjà avant la privatisation, mais celle-ci accentuera l'écart entre les deux vitesses.

Carte Valeur des propriétés dans les zones sélectionnées: différents taux de changement



Ensembles de logements sélectionnés: environnement du marché

- Les ensembles de logements sont à la fois dans des segments à prix bas et élevés de la ville
- L'accroissement des valeurs reflète particulièrement :
 - Une variation des modèles
 - Type et taille de la propriété
 - Location
 - Popularité



La privatisation ne permettra pas de revitaliser les cités les moins attractives, ni d'accroître la diversité, ce qui rendra leur rénovation particulièrement complexe. Avant la privatisation, le secteur locatif social fonctionnait selon des processus internes relativement comparables à celui du marché. En effet, les ménages les plus pauvres étaient cantonnés aux quartiers les moins intéressants, les plus attractifs étant occupés par les ménages disposant des moyens financiers les plus importants. La dynamique d'un système administré de manière bureaucratique reflète donc les mécanismes d'adaptation de l'offre et de la demande. Les différences existantes dans le secteur locatif social se retrouvent après la privatisation, mais, dans le cadre du marché, elles ne sont pas contrôlées. De ce fait, l'écart entre les meilleurs quartiers et les zones les plus difficiles se creusera. La privatisation n'est donc pas de nature à renforcer ou à préserver la mixité sociale. Par ailleurs, les stratégies de mixité sociale basées sur la manipulation des statuts d'occupation ne sont pas fiables. Les problèmes des cités les moins attractives ne sont pas réglés par la vente de logements individuels. D'autres politiques doivent être mises en place pour rénover ces quartiers.

LE LOGEMENT SOCIAL AU CRIBLE DE L'ANALYSE ECONOMIQUE

Christian TUTIN, Université Paris XII et GIS Réseau socio-économie de l'habitat

Préambule

Mon intervention portera sur les justifications et la légitimité de l'existence d'une offre publique de logement locatif. La fonction sociale de logement passe-t-elle par l'existence d'un segment d'offre particulier, sous « juridiction » publique ? Ce problème se pose aujourd'hui en France. Notre pays dispose en effet d'un vaste parc social, qui avec 17% des résidences principales est l'un des plus importants en valeur relative au sein de l'Union européenne, deux fois moins toutefois qu'aux Pays-Bas, et légèrement inférieur en nombre comme en proportion du parc à ce qu'il est en Grande-Bretagne, laquelle offre, malgré 2 millions de ventes aux locataires depuis 1980, le plus gros parc social locatif de toute l'Europe. Le parc français présente toutefois cette caractéristique de n'avoir pas connu de déclin au cours de la période récente. Au contraire, la France est, avec la Finlande, le seul pays dans lequel le parc social a augmenté en valeur relative au cours des années récentes. En outre, il a régné jusqu'ici, dans notre pays, un certain consensus politique sur le fait que, globalement, il n'y a pas de raison de remettre en cause l'importance et le rôle de notre parc social. Bien sûr, ce consensus est à la fois ambiguë et relativement fragile. Il est d'abord soumis à une contradiction forte entre le respect du droit au logement, tout particulièrement des plus pauvres, et la mixité sociale. En outre, la notion de mixité, que le secteur locatif social a pour mission de favoriser, est elle-même ambiguë : alors que la loi SRU promouvait à travers son article 55 une mixité « par le bas » consistant à insérer les catégories sociales défavorisées dans les quartiers valorisés, le programme de rénovation urbaine et le plan Borloo de cohésion sociale mettent en œuvre une mixité « par le haut » reposant sur la réintroduction des classes moyennes dans les quartiers d'habitat social les plus dégradés. Enfin, la politique française souffre d'un écart permanent entre les annonces et les réalisations, qui a tendance à s'accroître avec le temps, les gouvernements successifs peinant à réaliser les objectifs de construction qu'ils se fixent. Malgré tout, le consensus français paraissait solide, et il n'est pas sûr qu'il soit remis en cause.

Logement social et missions de l'Etat

Je passerai rapidement en revue les arguments classiques de légitimation du logement social, entendu ici au sens très large d'offre « publique » de logement locatif, en évacuant d'emblée la littérature économique la plus idéologique (Olsen), inspirée de l'école dite du « public choice », selon laquelle, par définition, l'offre publique de logement locatif serait gérée par une bureaucratie inefficace, pour me concentrer sur la littérature scientifique « sérieuse » qui s'inscrit dans la grande tradition (Musgrave, Samuelson) de l'économie publique, laquelle distingue trois fonctions possibles de l'intervention étatique.

La première est la fonction de *redistribution*, qui renvoie au débat entre l'aide à la pierre ou l'aide à la personne. Ce débat n'est pas très concluant du point de vue de la théorie économique ; souvent mise en cause au nom de l'efficacité et de l'équité, l'aide à la pierre présente toutefois l'intérêt

L'avenir du logement social en Europe

d'influer directement sur la production alors que l'aide à la personne peut fort bien n'avoir qu'un effet sur les prix, sans nécessairement susciter d'offre nouvelle.

Le deuxième champ possible de l'intervention publique est *l'allocation de ressources*. L'investissement de la puissance publique dans des secteurs productifs est justifié au regard de la théorie économique lorsque le marché n'est pas capable d'assumer ces productions. Selon la théorie économique, ce type d'intervention est légitime dans trois cas :

- Celui des monopoles naturels, c'est-à-dire les industries à rendement croissant, essentiellement les industries de réseaux (chemins de fer, électricité, gaz, etc.) ;
- Celui des biens publics par nature ;
- Celui des activités produisant des externalités, c'est-à-dire ayant un effet sur l'ensemble de la société, comme le logement.

Il est assez clair que le logement ne relève ni de la première, ni de la seconde catégorie. Par contre, sans être un bien collectif ou un bien public au sens strict, le logement est un bien social complexe, produisant des externalités. Produire du logement, c'est en même temps produire du quartier et de la ville. En tant que composante de la structure urbaine, le logement public locatif joue donc forcément un rôle en matière de mixité sociale et d'organisation de la géographie urbaine, dont ne sauraient se désintéresser les autorités publiques en charge de la gestion de l'espace urbain. La disposition spatiale des logements fait partie des mécanismes d'allocation de ressources.

En outre, le logement est un bien nécessaire et les conditions de logement participent des conditions de reproduction générale de la société. Cet argument historique reste aujourd'hui pertinent. Un autre argument, plus moderne d'une certaine manière, tient au fait que le logement doit être compatible avec un fonctionnement harmonieux du marché du travail, et donc assurer la mobilité.

La sécurisation des parcours résidentiels relève de cette fonction de « reproduction sociale » ; et il est clair qu'à ce niveau, le logement social (et ceci est vrai dans tous les pays) offre aux locataires une sécurité d'occupation sans commune mesure avec les garanties que pourrait offrir un bailleur privé en la matière.

La troisième fonction assignée à l'intervention étatique est celle de *stabilisation des marchés* : elle consiste à amortir les fluctuations et limiter la volatilité des prix.

Notons d'ailleurs que la notion de « stabilité » du marché a deux acceptions. La première recoupe la notion « profane » de stabilité entendue comme faible propension aux « turbulences » alors que la seconde, issue de la théorie économique, renvoie à la capacité des marchés à atteindre spontanément une situation d'équilibre. Or il n'est nullement évident que cette capacité soit toujours assurée. Il n'en existe pour le moment aucune démonstration analytique en théorie pure (équilibre général). Pourtant, les arguments avancés à l'encontre d'une offre publique de logement reposent souvent sur l'idée selon laquelle, par définition, l'organisation concurrentielle du marché garantirait toujours la réalisation d'un équilibre optimal. L'argumentaire économique de la Commission Européenne, comme de tous les tenants de la « marchandisation », est fondé sur ce double postulat de stabilité et d'optimalité de l'équilibre concurrentiel.

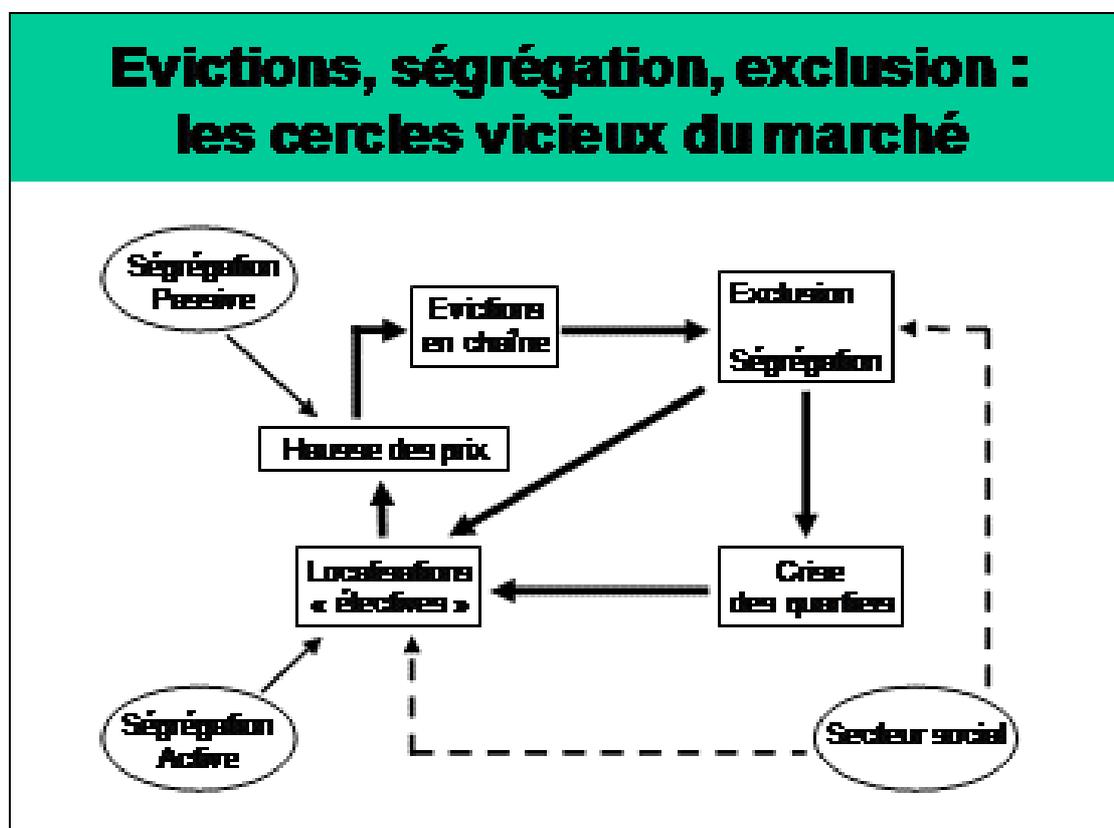
L'avenir du logement social en Europe

D'une légitimité à l'autre

La crise du logement qui touche actuellement l'Europe, et notamment la France, comme la quasi extinction du secteur locatif dans un certain nombre de pays, reposent entièrement la question de la nécessité d'une offre locative « sociale » soutenue par l'Etat. Cette crise, qui peut s'analyser comme une défaillance générale des marchés, résulte de la conjonction de quatre phénomènes :

- l'émergence de nouvelles exclusions liées au développement du chômage (ou de la pauvreté) de masse depuis un quart de siècle ;
- la dégradation de certains quartiers d'habitat social ;
- la volatilité croissante des prix du logement dans la plupart des pays européens, à la notable exception de l'Allemagne ;
- les problèmes consécutifs d'accès au logement pour les classes moyennes.

Ces phénomènes interagissent entre eux, et déterminent de profondes transformations des espaces résidentiels de nos villes, qui peuvent se résumer dans le schéma ci-dessous.



L'avenir du logement social en Europe

L'action publique est susceptible de jouer à deux niveaux sur ces enchaînements : en assurant une certaine régulation du marché (stabilisation des prix), d'une part, et en interférant sur les processus de ségrégation socio-spatiale (cohésion urbaine), d'autre part. Le dynamique des prix et celle du peuplement ne sont pas indépendantes l'un de l'autre. Il existe, au contraire, un lien très étroit entre elles, le jeu des interdépendances créant des effets cumulatifs.

Le logement social a longtemps bénéficié d'une forte légitimité historique, qu'il tirait de l'urgence de la question du logement ouvrier, et renforcée après-guerre par l'absence de financements disponibles pour la construction de logement, l'existence de besoins massifs dans tous les grands pays européens et, dans la plupart d'entre eux, la dominance du modèle locatif. Cette légitimité en tant que logement salarial standard s'est trouvée remise en cause par la fin des pénuries quantitatives globales, dans les années 70, les facilités nouvelles de financement pour le logement, créées par la dérégulation financière des années 80. De plus, l'accession à la propriété s'est imposée comme un modèle universel en Europe. Dès lors, le logement social a vu s'effriter son ancienne légitimité; mais il retrouve aujourd'hui une nouvelle légitimité au regard de la violence des processus de marché, de l'émergence de nouvelles populations exclues du logement et de la puissance des forces de ségrégation socio-spatiales. Compte tenu de ces éléments, on doit s'interroger de nouveau sur le niveau nécessaire et les formes souhaitables de l'offre publique locative, sachant que l'échec du marché à traiter un certain nombre de problèmes ne préjuge, en lui-même, ni de l'efficacité de l'intervention publique, ni des formes qu'elle devrait prendre. Pour ce qui est du logement, la capacité du secteur locatif public à assurer une certaine régulation du marché et à réduire le degré de ségrégation socio-spatiale dans l'habitat dépend fondamentalement du mode d'organisation des marchés, et des formes de son insertion dans les systèmes locaux d'habitat. Son analyse ne peut être menée qu'à l'échelle des marchés locaux, ce qui implique la mobilisation d'instruments qui font encore largement défaut, tant au plan de la théorie que des études empiriques.

PARC SOCIAL ET MARCHES LOCAUX DU LOGEMENT : L'EXEMPLE LILLOIS

Benoît Filippi, ATEMHA ET OLAP, PARIS

En préambule : ce que local veut dire

Comme vient de le rappeler Christian Tutin, et comme l'avait déjà fortement souligné Alan Murie, le parc social doit être envisagé au regard de son rôle dans les marchés locaux de l'habitat. Il convient de ne pas le considérer de manière globale, ni isolément, mais d'analyser son mode d'occupation pour le situer par rapport aux autres composantes du marché, en tenant compte de son hétérogénéité. De plus, dans une perspective dynamique, il faut identifier sa place dans les mobilités résidentielles, mais aussi dans la formation des prix en dehors du secteur social. Celui-ci est en effet toujours en interaction avec le secteur privé.

Pour nous, traiter le niveau local recouvre deux échelles. Il convient de se situer au sein d'une aire urbaine envisagée dans sa totalité, tout en déclinant la réalité de la disparité des quartiers.

L'aire urbaine « élargie », définie comme le bassin des mobilités résidentielles, est le cadre approprié pour une analyse globale des interactions entre les fonctions résidentielles des parcs et des quartiers, tandis que ces derniers constituent les mailles élémentaires de lecture des disparités internes à l'aire urbaine: sociales, économiques, urbaines.

Par exemple, nous étudions actuellement 700 quartiers de l'agglomération de Lille. Grâce à cette analyse locale, nous pouvons nous départir d'une sorte de vision macroscopique d'un secteur de l'habitat éthéré pour nous focaliser sur la réalité de la crise urbaine. Celle-ci, le parc social et le parc privé doivent être appréhendés dans le cadre d'une compréhension globale. Il s'agit d'adopter une approche permettant d'identifier les divisions sociales entre les quartiers, les profils d'occupation au sein des parcs et les enjeux en termes d'accessibilité financière, dans le cadre d'une trame urbaine. Dans certains cas, il convient quasiment d'étudier chaque grand ensemble, de manière individuelle. Dès lors, il est possible de définir un certain nombre d'indicateurs pertinents, parmi lesquels l'occupation sociale en stock, d'une part, et en flux, d'autre part. Le parc social est disparate et doit être analysé en tant que tel. Cela étant, on peut aussi considérer que la concentration du parc social dans certains quartiers est porteuse d'une logique de ségrégation. Les petites unités d'habitation contribuent-elles mieux à la ségrégation sociale ? La mobilité permet-elle de réduire la distance entre les quartiers ZUS et non ZUS au sein des villes ? Par ailleurs se pose une série de questions opérationnelles, notamment sur les démolitions et les relogements.

A partir des données lilloises, on se propose plus précisément ici de nourrir la réflexion sur trois points :

*apprécier la position relative du parc social par rapport aux différents segments de parc privé ;

*mesurer son degré d'hétérogénéité interne, et donc la diversité de ses fonctions ;

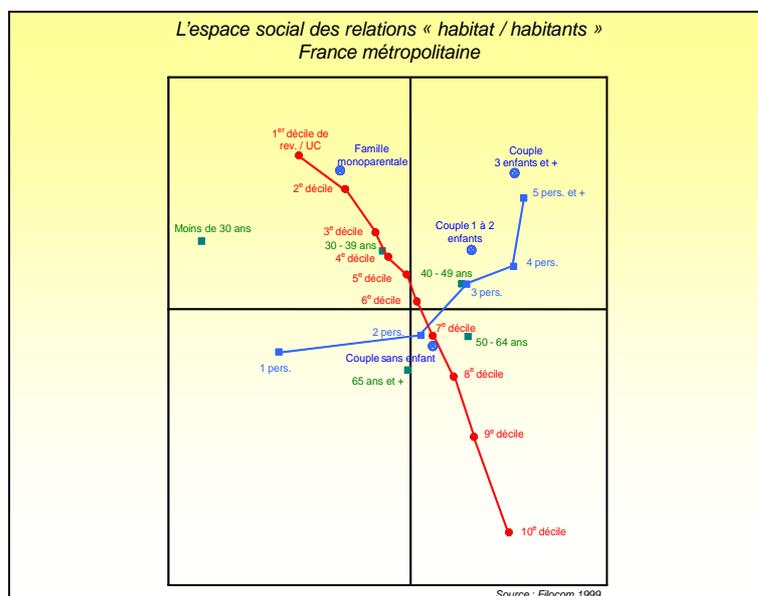
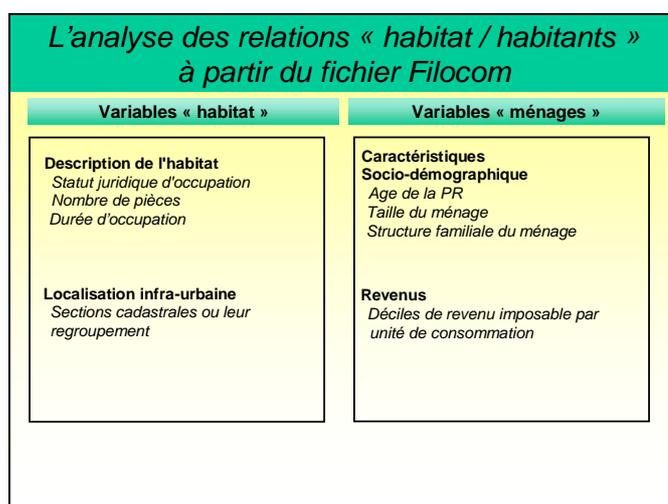
L'avenir du logement social en Europe

*identifier son rôle dans la dynamique des mobilités résidentielles.

La méthode : une analyse ville / habitat

L'analyse des profils d'occupation permet de caractériser et de comparer entre eux les quartiers, les parcs dans les quartiers et les flux d' « emménagements » à différentes dates dans les parcs localisés.

Nous sommes partis d'un référentiel national⁶, adapté ensuite à chaque agglomération, qui permet de mesurer et comparer d'un lieu à l'autre la position relative, par rapport aux autres, de n'importe quel segment de parc.

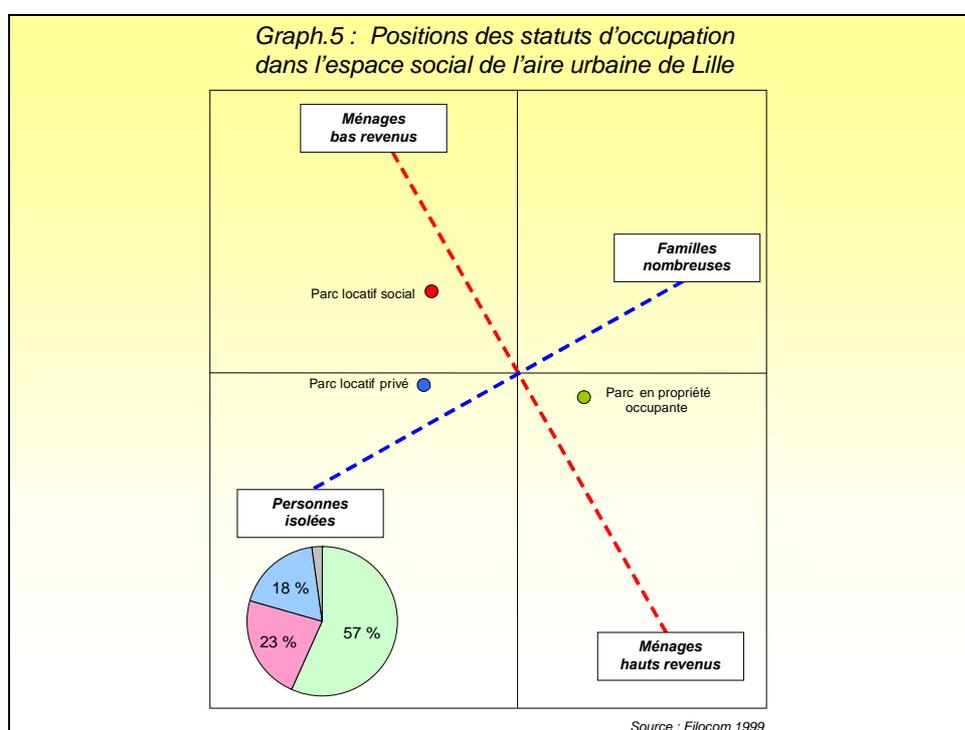


⁶ Initialement mis au point sur l'Ile-de-France, ce référentiel est détaillée dans Filippi et alii [2007].

L'avenir du logement social en Europe

On définit alors deux axes « structurants » de ce qu'on peut appeler « l'espace social de l'habitat », par rapport auxquels on peut situer n'importe quelle fraction de parc, projetée sur le plan factoriel en tant que « variable supplémentaire ». Le résultat pour Lille apparaît sur le graphique suivant, où l'on observe que, par rapport au centre de gravité lillois :

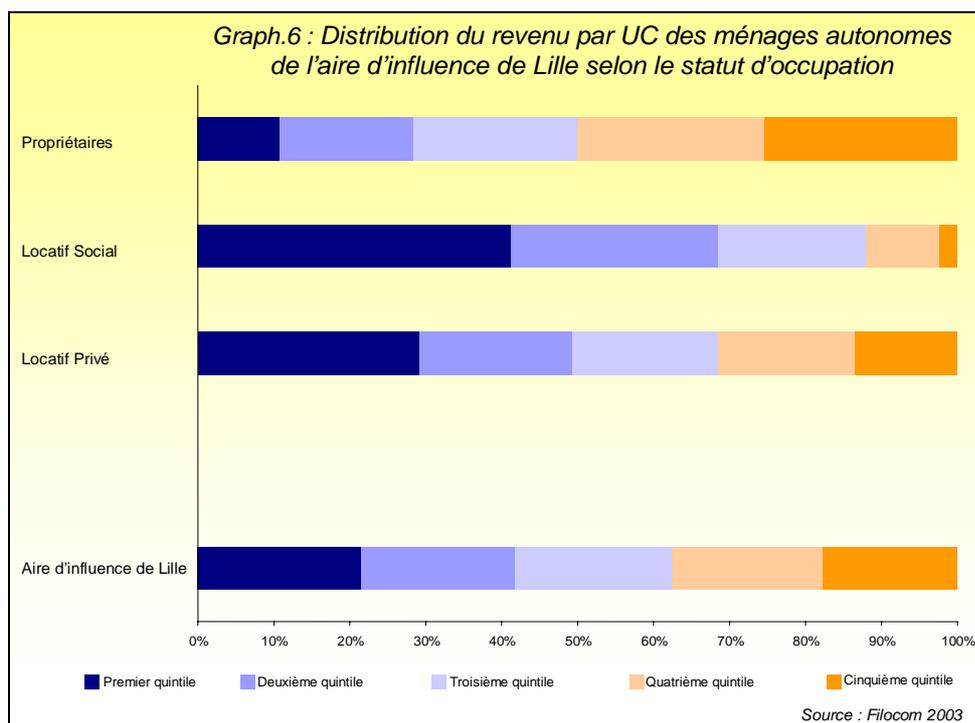
- le parc en propriété occupante est « décalé » vers les familles et les hauts revenus ;
- le locatif privé vers les personnes seules ;
- le locatif social vers les bas revenus.



A Lille, la fonction sociale du parc social, parfois remise en cause, est en fait très fortement avérée par l'étude de son peuplement. Comme le montre le graphique ci-dessous, le secteur, occupé à près de 70% par des ménages relevant des premier et deuxième quintiles, accueille très peu de ménages aisés : le cinquième quintile en est pratiquement absent. Au contraire, il concentre une part très significative des ménages les plus modestes.

On note par ailleurs une fonction d'accueil social du parc locatif privé, où le premier quintile des revenus représente près du tiers des occupants.

L'avenir du logement social en Europe

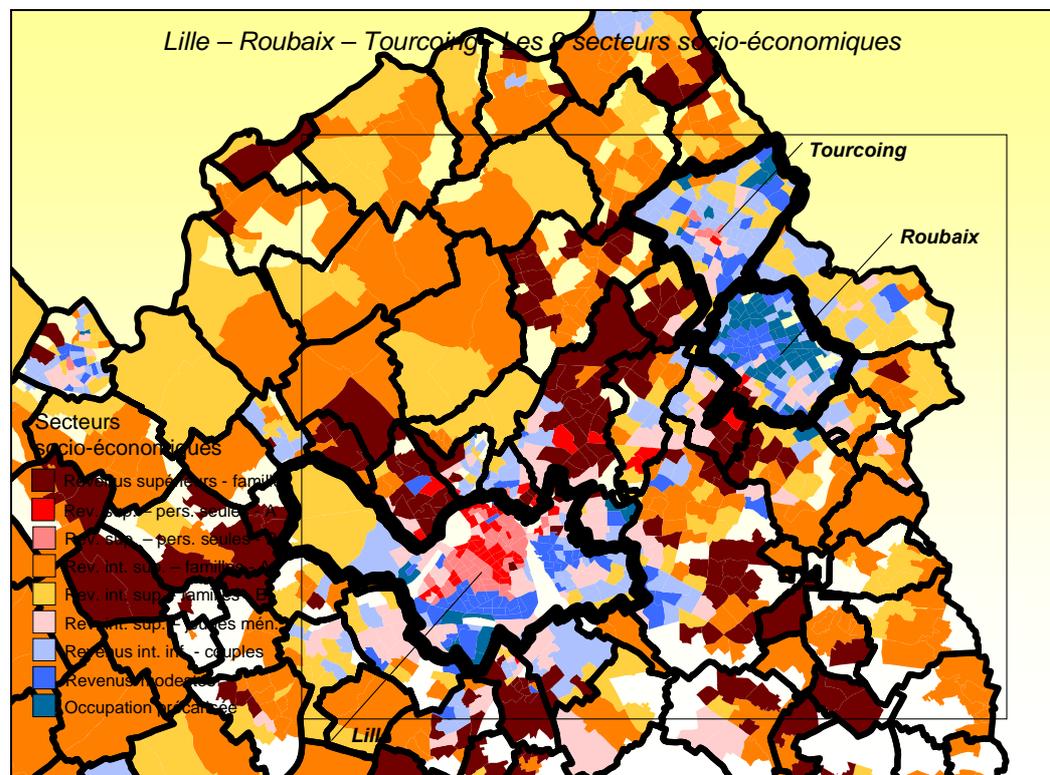
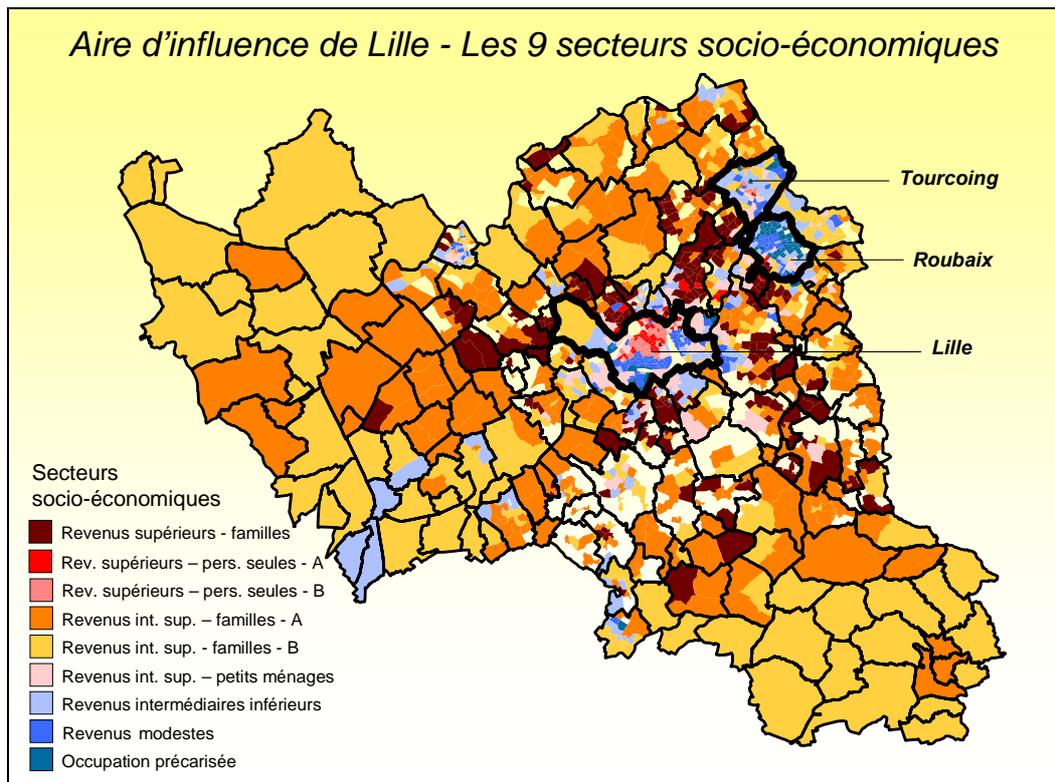


Néanmoins, il convient de relativiser ce constat au regard de la structure urbaine : on relève en effet, au sein de l'agglomération lilloise, une disparité socioéconomique nettement marquée. La carte ci-dessous représente un découpage de l'habitat lillois en 9 secteurs « socio-économiques », définis en fonction du revenu et du type de famille.

Comme il apparaît sur les deux cartes ci-dessous, les secteurs « favorisés » sont très concentrés sur Lille centre et une première couronne, et très peu présents à Roubaix et Tourcoing ; les secteurs intermédiaires sont dominants en seconde couronne ; quant aux secteurs « défavorisés », ils sont très centraux, et très concentrés sur les communes de Roubaix et Tourcoing, ainsi que quelques « poches » périphériques, comme permet de le voir le « zoom » ci-dessous.

Par exemple, au sein même de la ZUS de Lille Sud, on constate des disparités internes relativement fortes, qui permettent de disposer de marges de manœuvre insuffisamment mises en avant. Au sein de certains parcs se pose le problème de la segmentation forte des propriétaires occupants, qui sont essentiellement des classées relativement aisées. Les ménages à hauts revenus sont particulièrement surreprésentés dans certains segments de parc, où les effets d'éviction sont extrêmement forts.

L'avenir du logement social en Europe

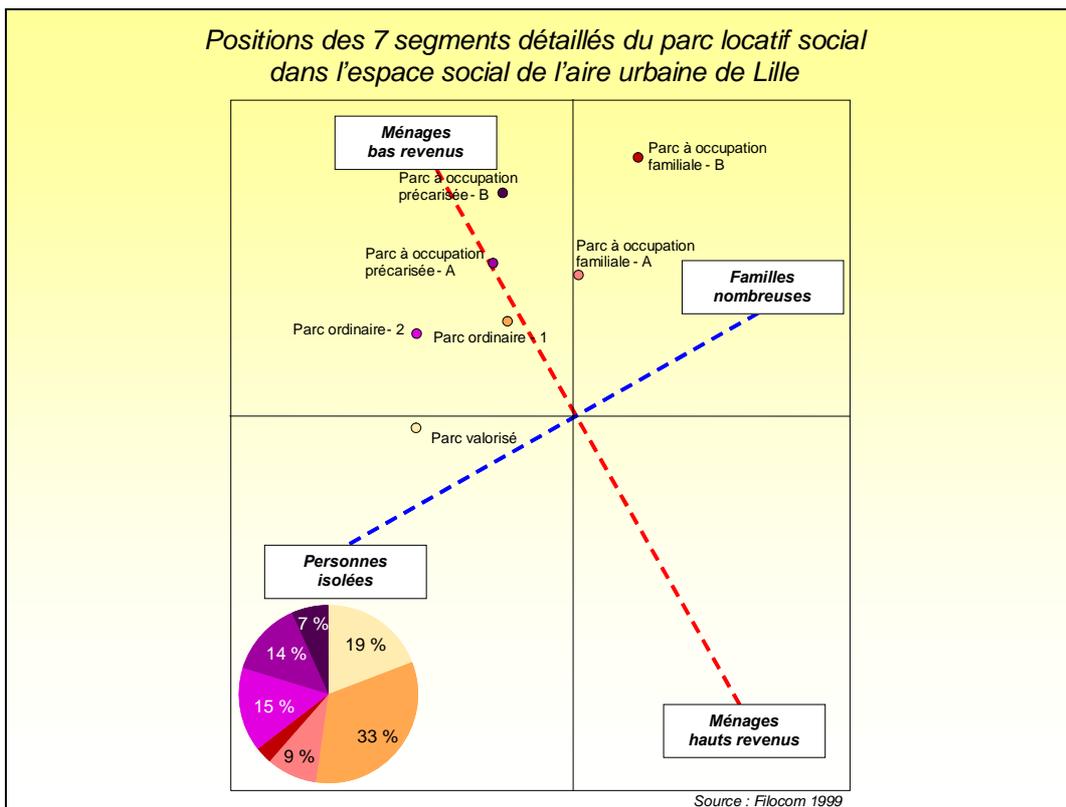


L'avenir du logement social en Europe

Au sein du parc social, 7 segments ont pu être distingués par classification ascendante hiérarchique:

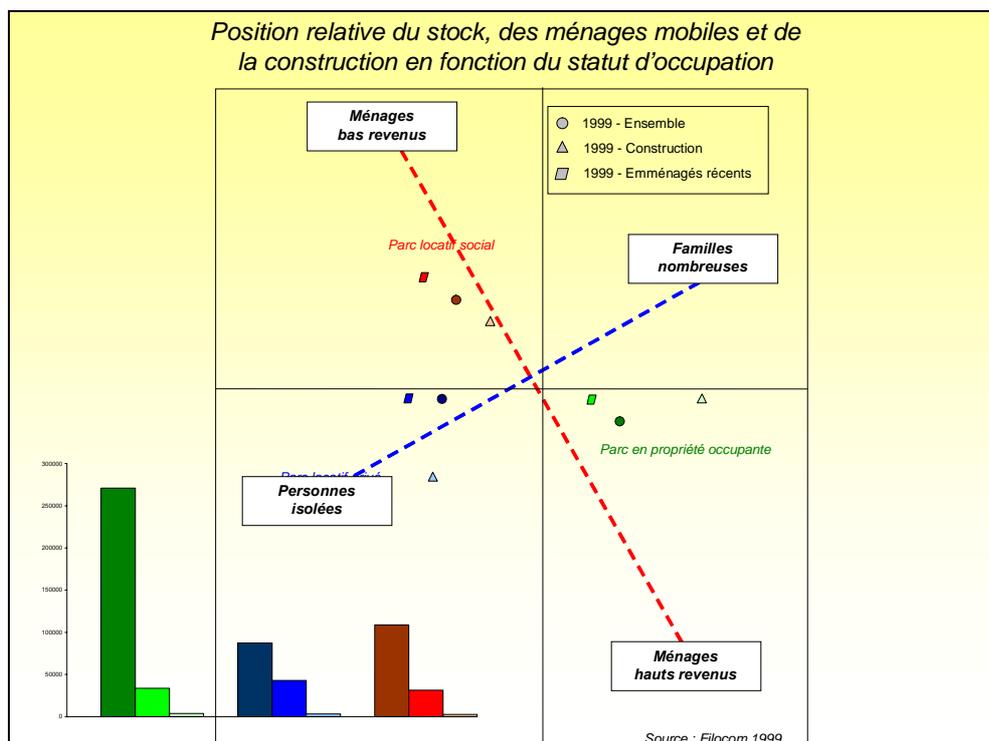
- occupation familiale A et B ;
- ordinaire 1 et 2 ;
- précarisé A et B ;
- et un segment de parc social « valorisé ».

L'ensemble des segments du parc locatif social est clairement décalé vers le « nord » : bas revenus, mais occupent tout le spectre des « positions familiales »



La disparité interne du parc social lillois est donc significative. Il existe des marges de manœuvre compte tenu des écarts entre les parcs les plus valorisés du secteur social et les parcs les plus précarisés, évidemment concentrés dans un certain nombre de zones et de types d'habitat. Il est nécessaire de rendre compte des fractures urbaines au sein des marchés de l'habitat. Notre analyse nous permet également d'étudier les modifications dans le temps des générations successives d'emménagement. Par exemple, dans les quartiers les plus défavorisés, nous avons étudié trois générations successives d'emménagement, entre 1999, 2001 et 2003, ce qui nous a notamment permis de mettre en évidence une paupérisation et une augmentation de la taille des familles rejoignant ces parcs. Pour le parc de propriété occupante, l'évolution est exactement inverse, ce qui doit être relié à l'évolution des prix de l'immobilier.

L'avenir du logement social en Europe



Dans le locatif, privé ou social, la construction est située « plus haut » dans la hiérarchie des revenus que le stock ou les emménagés récents.

Dans le parc social, les emménagés récents sont plus pauvres que l'ensemble.

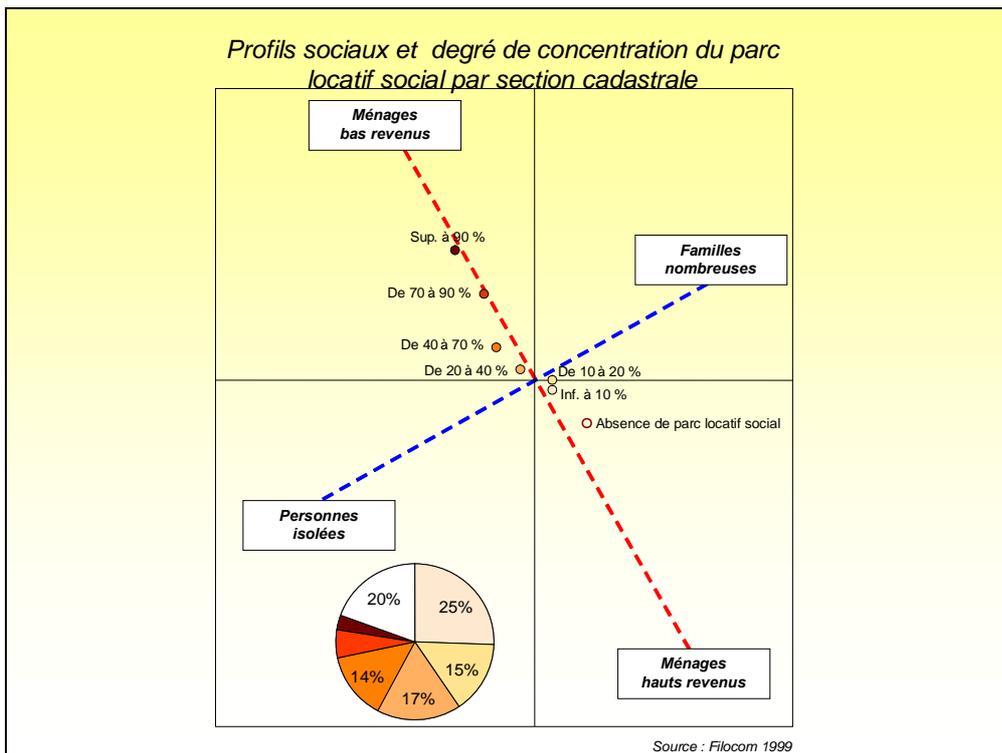
En propriété occupante, la construction neuve a une vocation plus familiale que l'ensemble.

En locatif privé, le profil des ménages est « tiré » vers les personnes seules.

La concentration spatiale du parc social : un enjeu pour la mixité sociale

On doit par ailleurs se demander de quelle manière la concentration du parc social influe sur la mixité sociale. A Lille, un tiers du parc est concentré dans des quartiers où il représente plus de 70 % des habitations et les deux tiers sont situés dans des quartiers où il représente plus de 40 % des logements. Plus le parc social est développé dans le quartier, plus celui-ci est paupérisé, ce qui ne constitue pas une surprise. Toutefois, lorsque ce parc est peu important, il est partiellement occupé par des ménages particulièrement fragiles, ce qui est exactement l'inverse dans de nombreuses zones urbaines.

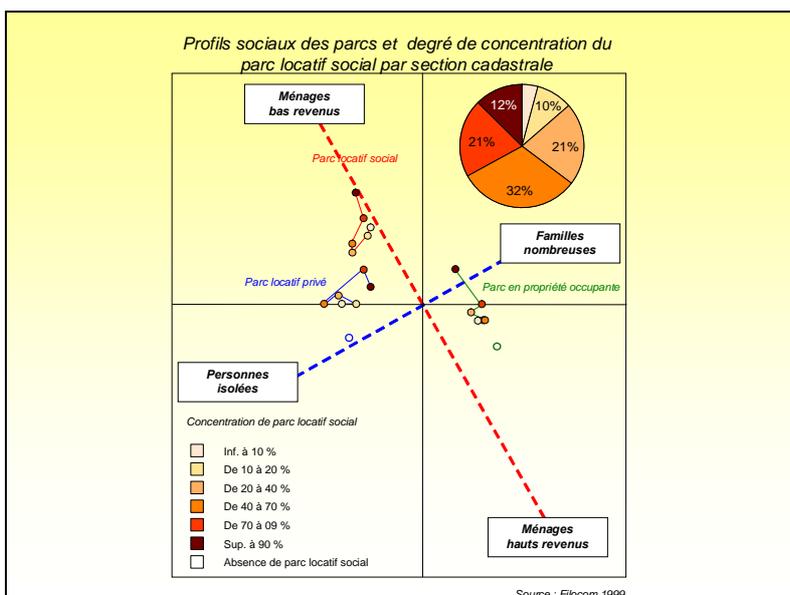
L'avenir du logement social en Europe



Plus le parc social est concentré, plus il est pauvre. Très pauvre au-dessus de 70%.

Entre 10% et 40% de parc social, le revenu comme la structure familiale sont très proches de la moyenne.

De façon prévisible, les secteurs totalement dépourvus de parc social sont ceux où résident les ménages les plus riches.

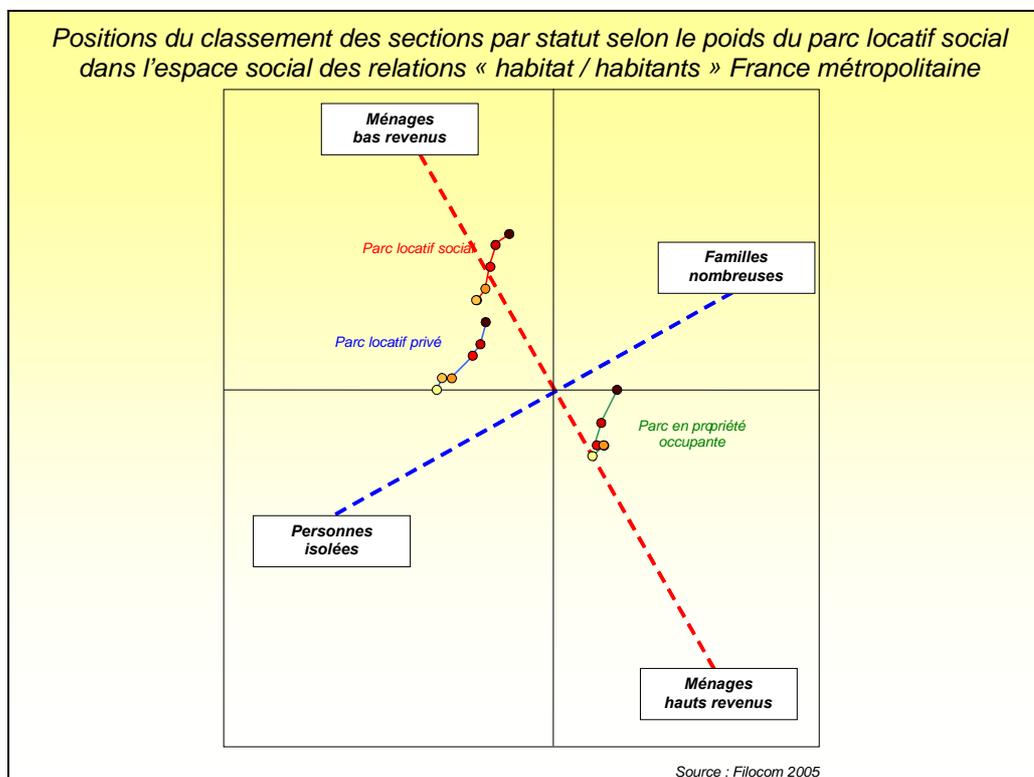


En-dessous de 70% de locatif social, le profil social du parc en propriété occupante ne change pas beaucoup. Mais dans les deux segments extrêmes (<10% et >90%) sont nettement décalés vers le haut et vers le bas de l'échelle des revenus. Sauf pour les fractions de parc où le parc social est totalement absent : dans ce cas, le profil familial est le même, mais le profil de revenu est fortement tiré vers le haut, que ce soit en locatif privé ou en propriété occupante.

L'avenir du logement social en Europe

La même observation vaut pour le parc locatif privé.

A cet égard, la situation lilloise s'écarte quelque peu de celle qu'on peut identifier sur la France entière.



Le nouveau parc dispersé de logement social peut-il permettre de mettre en place une politique offensive de lutte contre la ségrégation urbaine ? Dans le contexte lillois, cette question appelle une réponse positive. Cela étant, le parc le plus récent est largement occupé par les ménages les plus aisés, ce qui peut conduire à s'interroger sur la capacité de la France à construire des logements sociaux accessibles. De plus, il faut savoir que le prix d'un même logement peut varier de 1 à 3,5 au sein d'une même zone. Le principal facteur d'explication de la variabilité des prix est le différentiel de peuplement des quartiers, ou si l'on veut la « forme d'occupation sociale ». Les marchés privés s'inscrivent donc dans une logique cumulative, mise en évidence dans un du Conseil d'analyse économique sur la ségrégation urbaine et l'intégration sociale. Dès lors, la question est de savoir comment le parc social peut être utilisé pour s'extraire de cette logique.

L'avenir du logement social en Europe

Débat général

Michel Bonetti, CSTB

La présentation de Monsieur Murie est parfaitement applicable à la France et montre, à mon sens, le destin des programmes actuels de rénovation urbaine. Il est naïf de considérer que le développement de l'accès social à la propriété maintiendra les locataires actuels dans leurs logements alors que des reventes interviennent déjà. En ce qui concerne l'exposé de Monsieur Filippi, particulièrement intéressant, je précise qu'il n'existe pas de relation mécanique entre le niveau de revenu des habitants et le fonctionnement social des quartiers. Pour un niveau de paupérisation identique, certains quartiers se trouvent dans une situation véritablement effroyable alors que d'autres ont un fonctionnement social parfaitement satisfaisant. Ces différences s'expliquent probablement par les compétences des bailleurs et des communes, notamment en matière de gestion. Le département du Nord, et plus particulièrement l'agglomération de Lille, évoquée par B. Filippi, se trouve dans la situation la plus catastrophique en matière de gestion du parc social. A l'inverse, l'agglomération nantaise fait preuve d'une très grande compétence dans ce domaine. Dans le Sud de l'agglomération lilloise, les quartiers d'habitat social ressemblent à de véritables décharges publiques.

Un participant dans la salle

Monsieur Filippi a introduit dans la réflexion la notion d'aire urbaine qui peut se définir comme l'espace dans lequel une grande partie de la population réalise des déplacements entre son domicile et son travail. Nicole Rousier et moi-même avons participé récemment à une rencontre sur la mobilité urbaine, au cours de laquelle un certain nombre de chercheurs se sont interrogés sur l'avenir de la mobilité en France, mais aussi de l'extension des aires urbaines. Progressivement, notamment sous l'effet du développement des transports en commun, le logement social se trouve de mieux en mieux situé au regard d'autres lieux situés en périphérie des villes. Il pourrait être souhaitable d'intégrer à la réflexion sur l'avenir du logement social la question de l'avenir de la mobilité au sein des aires urbaines.

Benoît FILIPPI, OLAP Atemha

J'ai évoqué l'aire urbaine pour indiquer que l'échelle pertinente était le niveau local, et qu'un raisonnement purement macro laisse échapper l'essentiel. Cela étant, nous avons fait en sorte, avec la DDE du Nord, que l'analyse dépasse le cadre de l'aire urbaine, au sein de la RP99. Le concept de mobilité résidentielle doit primer sur celui de mobilité alternante. Il s'agit de déterminer de quelle manière la mobilité résidentielle peut s'opérer sans rompre avec l'emploi et l'école, en particulier, c'est-à-dire comment elle peut devenir une migration.

Maxime CHODORGE, Union Sociale pour l'Habitat

Les données présentées concernant l'agglomération de Lille datent de 2003. A quelle date le plan de rénovation urbaine lillois a-t-il été mis en place ? Quelle partie de ce programme de rénovation urbaine avez-vous pu intégrer à votre analyse ?

L'avenir du logement social en Europe

Benoît FILIPPI, OLAP Atemha

Compte tenu de la mise en œuvre très récente du programme de l'ANRU, nous n'avons pu analyser ses modalités et ses effets. Seules les données disponibles en 2009 nous permettront de dresser un bilan *a posteriori*. Cela étant, l'agglomération lilloise est l'une des sept aires urbaines au sein desquelles nous expérimentons, pour l'Observatoire national des ZUS, un dispositif de suivi de la mobilité résidentielle vers les quartiers ZUS et les autres. Nous pouvons d'ores et déjà constater qu'en six ans, la moitié des ménages résidant en ZUS ont déménagé. Si les marchés de l'habitat étaient réellement influencés par la régulation affichée dans les PLH généralement mis en place dans ces aires urbaines, les contraintes pesant sur celles-ci devraient se desserrer. Or nous assistons actuellement à une augmentation de la distance sociale entre les quartiers ZUS et les autres. Par conséquent, il paraît impossible de résoudre les problèmes actuels par des démolitions alors que les capacités de relogement n'ont pas été prévues préalablement. Il faut prendre le temps de traiter les crises urbaine et du logement, c'est-à-dire de corriger la tendance ségrégative des marchés de l'habitat.

Evelyne LEMERCIER

Nos collègues britanniques ont essentiellement évoqué le mouvement de privatisation qui a touché leur pays, mais je souhaiterais obtenir des informations complémentaires concernant le London Plan, dans le cadre duquel toute opération de construction doit prévoir un quota de logements sociaux. La coexistence de propriétés privées et de logements en occupation sociale dans les mêmes bâtiments pose-t-elle des difficultés particulières en termes de gestion ? Ce dispositif est-il de nature à assurer une occupation sociale pérenne ?

Alan MURIE, Université de Birmingham

Il s'agit d'une autre dimension de la politique britannique de logement social. Le London Plan, qui s'applique, à l'ensemble du Royaume-Uni, exige l'introduction de logements à loyer modéré dans les programmes de construction. Il ne s'agit pas nécessairement de logements sociaux. Il peut s'agir, par exemple, de copropriétés. Dans certains cas, ces programmes sont couronnés de succès. Au-delà de ses modalités, la réussite d'une politique dépend largement de la manière dont elle est mise en place. Dans certains cas, par exemple, les logements à loyer modéré sont des studios, qui ne correspondent pas à la demande sociale. Parfois, les logements sociaux ne sont pas véritablement intégrés au sein du quartier, ce qui suscite des difficultés sociales, mais ces programmes peuvent fonctionner. Par ailleurs, il s'agit de s'interroger sur le traitement à réserver au stock de logements existant.

Une participante dans la salle

Il me semble que l'acception du logement social recouvre des réalités différentes en Europe, ce qui pourrait poser des difficultés dans le cadre d'une recherche comparative. Par ailleurs, j'ignore s'il existe, au niveau européen, des indicateurs scientifiques de mixité ou de ségrégation. Cette mesure de la mixité est pourtant fondamentale pour analyser les évolutions. De plus, la présentation de la situation française du logement social ne met pas suffisamment l'accent sur les caractéristiques physiques du logement social « à la française », qui sont très particulières. En particulier, il existe, dans notre pays, de vastes logements sociaux et des grands ensembles, ce qui n'est pas

L'avenir du logement social en Europe

nécessairement le cas dans d'autres pays. Les caractéristiques physiques du logement social et leur adéquation aux évolutions sociologiques ou sociales constituent un élément fondamental. Enfin, je déplore que le logement social ne soit pas situé dans son marché. On ne peut raisonner au niveau macroéconomique sans considérer le marché, donc les besoins. Dans de nombreuses villes européennes, le marché est actuellement très détendu.

Benoît FILIPPI, OLAP-Atemha

Notre méthode permet de prendre en compte l'ensemble des éléments que vous évoquez, mais le temps nous a manqué pour la présenter de manière plus détaillée. Il s'agit d'une proposition méthodologique qui devrait d'ailleurs faire l'objet d'un programme comparatif au niveau européen. Il s'agit de disposer d'un outil de mesure plus fin que l'indice Duncan classique, mais les deux approches sont parfaitement compatibles. Les travaux anglo-saxons consistent en une analyse statistique alors que nous proposons une analyse factorielle complémentaire qui permet de passer de l'échelle du quartier à celle du parc et d'analyser de quelle manière le quartier constitue la somme des parcs qui le composent. Naturellement, il est nécessaire de disposer de données comparables. Aux Pays-Bas et en Suède, il existe des bases de données sur les revenus disponibles, qui seraient utilisables. Nos collègues britanniques travaillent sur le parc social destiné à être vendu dans le cadre du *Right To Buy* alors que, pour notre part, nous travaillons sur le parc social des sociétés d'HLM.

Table ronde 2 : Vendre ou construire, faut-il choisir ?

Participaient à cette table ronde, animée par V. RENARD, CNRS:

Marja Elsinga, OTB

Luc Legras, USH

Paul-Louis Marty, CECODHAS

Jean-Luc Poidevin, Nexity

Anne-Sophie Grave, SNI

Vincent RENARD, CNRS

Les participants à cette table ronde interviennent à différents niveaux de la chaîne de production du logement. Deux points me semblent fondamentaux. D'abord, la propriété du logement social est probablement moins importante que les règles juridiques et financières s'appliquant aux différents segments du parc. Ensuite, comme l'a souligné Monsieur Murie, les résultats des politiques du logement sont souvent très mal anticipés. Par ailleurs, il règne, dans la plupart des pays européens, une sorte d'idéologie de la privatisation et de la décentralisation.

Paul-Louis MARTY, CECODHAS

En Europe, le logement social recouvre des réalités très différentes. Le CECODAS, organisation européenne fédérant environ 20 000 organismes en charge de la gestion du logement social et logent 22 millions de ménages, a tenté de définir une typologie des conceptions du logement social dans les 27 états membres. Nous avons distingué trois conceptions : résiduelle, généraliste et universelle. Selon la conception universelle du logement social, que l'on ne retrouve quasiment qu'en Suède, l'ensemble des ménages peut accéder à un parc d'utilité publique qui a une fonction de régulation du marché. Dans le cadre de la conception généraliste, le logement social vise à répondre à une demande sociale émanant des ménages défavorisés ou répondant à des critères de ressources et des populations exclues. Selon la conception résiduelle, il s'agit de répondre à la demande sociale des ménages les plus défavorisés et des populations exclues très précisément identifiées. Naturellement, la proportion du parc affectée à ces missions peut varier considérablement, de la moitié à 1 %.

On constate, en Europe, une disparition attendue de la conception universelle, sous l'effet des forces conjuguées du marché et de l'Union, qui pourrait poser des difficultés, d'autant que les secteurs du logement social les plus attaqués sont ceux qui fonctionnent le mieux. Ainsi, les modèles sociaux suédois et néerlandais sont particulièrement contestés alors qu'ils ont produit des résultats plutôt satisfaisants. En outre, on observe, dans presque chaque pays, une tendance à passer d'une conception généraliste à une conception résiduelle. Cependant, on peut penser que la conception généraliste demeurera prédominante. En ce qui concerne la vente, on déplore que la

L'avenir du logement social en Europe

France ne compte pas suffisamment de propriétaires, mais je rappelle que notre pays se situe, en la matière, dans la moyenne européenne. De plus, il n'existe aucune corrélation entre la capacité à résoudre les problèmes du logement et le poids du logement locatif dans un pays. J'aime bien rappeler que c'est en Albanie que le taux de propriétaires est le plus élevé de toute l'Europe, et en Suisse qu'il l'est le moins.

Marja ELSINGA, OTB

Le logement social est très important au Pays-Bas, mais la question de la vente des logements se pose, recueillant d'ailleurs une large adhésion. Le gouvernement veut encourager le développement de la propriété individuelle. Par ailleurs se pose la question du renouvellement urbain, qui constitue une priorité. Dans la mesure où les associations de logement sont riches, elles ont un rôle fondamental à jouer en matière de renouvellement urbain. Elles considèrent que la vente de logements sociaux leur permettra de renforcer la mixité, mais aussi de bénéficier de fonds qu'elles pourront réinvestir dans les quartiers. Ces associations sont donc largement favorables à la vente. Aux Pays-Bas, le logement social est plutôt considéré comme un problème et certains considèrent que la vente de ce parc peut constituer une solution. Selon Monsieur Murie, il s'agit d'une conception naïve, ce qui est vrai, mais seulement dans une certaine mesure. En effet, le transfert du logement social au secteur privé peut constituer une solution à long terme, mais il convient aussi de prendre en compte des réalités, sachant que de nombreux locataires n'ont pas les moyens d'acquérir leur logement, compte tenu de la flambée des prix de l'immobilier. Certaines associations de logement considèrent qu'elles doivent remplir leur mission en matière de logement social alors que d'autres souhaitent vendre leur patrimoine.

Par ailleurs, un certain nombre de changements interviennent aux Pays-Bas. En particulier, de nombreuses associations ont mis en place un dispositif particulier de vente de logements aux locataires, à des prix inférieurs à ceux du marché. Le contrat de vente prévoit que, si le nouveau propriétaire veut vendre son logement, il doit le céder à l'association. Ce dispositif particulier de privatisation permet aux ménages d'acquérir des logements sociaux abordables et aux associations de rester responsables des rénovations à réaliser. Ce nouveau secteur intermédiaire peut-il toujours être considéré comme faisant partie du parc social ? Quel sera son avenir ? Sera-t-il de nature à maintenir la mixité sociale ou conduira-t-il à une « résidualisation » ?

Vincent RENARD, CNRS

L'USH pourrait-elle être intéressée par ce type de solution ?

Luc LEGRAS, USH

En France, le secteur du logement social a traditionnellement eu pour fonction de produire des logements abordables lorsque le marché ne répondait pas aux besoins, ce qui a abouti, par vagues successives, à la mise en place d'un système comportant des plafonds de ressources et de prix. Depuis une dizaine d'années, le logement social a pour mission de lutter contre la ségrégation spatiale et sociale. Il est désormais demandé à ce secteur de participer au développement de la mixité, notamment, si bien que la localisation et la proportion de logements sociaux deviennent des éléments politiques clés. Le logement social permet de loger des populations ayant des ressources inférieures aux plafonds définis, avec des engagements d'une certaine durée qui, au fil du temps,

L'avenir du logement social en Europe

sont devenus permanent, ce qui constitue une différence fondamentale avec le secteur privé. En outre, ce secteur doit utiliser les flux financiers qu'il génère pour assurer une péréquation spatiale et temporelle. Dès lors, il existe une corrélation parfaite entre la nature du logement et l'existence des opérateurs. Si l'on supprime les opérateurs spécialisés, l'on aboutira inévitablement à une révision de la durée des engagements. Nous sommes en faveur du maintien du Livret A parce qu'il permet de récupérer des ressources stables et durables, en dehors du marché. Nous sommes particulièrement attachés à ce dispositif dont l'abandon conduirait à une perte complète des garanties dans le temps.

Le parc d'HLM français compte environ quatre millions de logements et, en moyenne, on en vend 5 000 à 6 000 par an, depuis une vingtaine d'années, ce qui est très peu. A notre sens, le débat sur la vente ne doit pas être idéologique. Il s'agit de définir les services que l'on doit continuer à rendre et de déterminer dans quelle mesure la vente peut contribuer à la pérennité de ces services. C'est la raison pour laquelle nous sommes hostiles au Right To Buy. Nous estimons en effet que le logement social n'est pas de nature individuelle : il relève d'un système collectif. Nous sommes également opposés à l'obligation d'acheter : les locataires doivent avoir le choix d'acheter, ou non. Par ailleurs, la question de la vente doit être traitée au regard des politiques territoriales et du marché local. Par exemple, cette question ne se pose pas de la même manière à Paris ou dans des zones périurbaines où le marché est très détendu. Il faut donc se garder de toute approche systématique et centralisée. Il convient, au contraire, d'adopter une démarche opérationnelle et pragmatique, sachant que la vente doit être un élément concourant à la mixité. De plus, nous sommes opposés à la vente dans les zones où le taux de 20 % de logement social n'est pas atteint.

Cela étant, la vente doit s'accompagner de garanties données à l'acheteur. Il ne s'agit pas de vendre du patrimoine en mauvais état, dont on souhaiterait se débarrasser ou dans lequel on n'aurait pas réuni toutes les conditions pour qu'il ne se dégrade pas dans l'avenir. En outre, l'acheteur doit être sécurisé : en cas d'accident de la vie, comme un divorce, il doit pouvoir bénéficier du rachat de son logement ou d'une transformation de son statut. Enfin, pour ce qui est du prix, il n'existe pas de problème fondamental sur un marché détendu, lorsque les prix des logements vendus sont proches de ceux dudit marché. A Paris, en revanche, les loyers libres sont quatre fois plus élevés que les loyers administrés. Dès lors, compte tenu des ressources des locataires, les logements sociaux doivent être vendus à un prix deux à trois fois moins important que celui du marché, ce qui peut engendrer un risque de spéculation, alors que les clauses de garantie ne sont pas éternelles. Sur ce sujet, il serait préférable que les chiffres soient une résultante, et non une donnée préalable, sachant que la vente peut constituer un élément de la politique territoriale et urbaine et de parcours résidentiels pour les locataires qui le souhaiteraient.

Vincent RENARD, CNRS

Madame Grave, quelle est la place de la SNI dans ce débat ?

Anne-Sophie GRAVE, SNI

La SNI gère 250 000 logements en France, dont 180 000 logements sociaux parmi lesquels 100 000 se trouvent en Ile-de-France. Dans cette région, le marché de l'immobilier est particulièrement tendu. En tant qu'opérateur, nous sommes fortement interpellés par les pouvoirs publics sur la

L'avenir du logement social en Europe

question de la vente. Nous devons construire massivement alors que les pouvoirs publics souhaitent mettre en vente 1 % du parc d'HLM, soit 40 000 logements. Cette situation paradoxale nous a conduits à nous interroger sur la finalité de la vente. Il paraît naturel de favoriser l'accession sociale à la propriété, mais nous considérons qu'une réponse mixte doit être apportée. Tout en favorisant l'accession sociale à la propriété à des logements neufs, il est possible de vendre des logements anciens. Cependant, cette politique doit être adaptée aux problématiques territoriales et aux caractéristiques des parcs des différents opérateurs.

La SNI a décidé de mettre en place cette politique de vente et a commencé à définir des critères permettant d'identifier un périmètre cessible. Nous avons d'emblée exclu les communes SRU comportant moins de 20 % de logements sociaux et les programmes comportant une part très importante de logements destinés aux populations les plus démunies. Cela étant, nous avons retenu un critère de ressources : les locataires disposant de ressources inférieures à 60 % du plafond HLM ne doivent pas représenter plus de 40 % des occupants. De plus, nous avons défini un critère financier : la vente d'un logement doit permettre d'en reconstituer deux. Nous avons également éliminé les sites en renouvellement urbain. L'ensemble de ces critères nous a permis d'identifier un périmètre cessible correspondant à 7 % de notre parc, ce qui est très limité. Comme cela a été indiqué précédemment, toute stratégie de vente doit être pragmatique et tenir compte des réalités locales. Nous souhaiterions nous orienter vers un système de contractualisation, dans l'intérêt de toutes les parties prenantes.

Vincent RENARD, CNRS

Etes-vous parvenus à territorialiser les 7 % de logements sélectionnés ?

Anne-Sophie GRAVE, SNI

Ce patrimoine est plutôt situé en petite couronne parisienne. Je précise que toute vente sera soumise à l'accord du maire de la commune.

Vincent RENARD, CNRS

Comment sera-t-il possible d'atteindre l'objectif de vente de 1 % du parc de logement social ?

Luc LEGRAS, USH

L'objectif de 1 % a une valeur politique et symbolique forte, mais il présente un certain nombre de dangers. Si l'on retire des quatre millions de logements sociaux ceux qui ne sont pas vendables parce qu'ils ont moins de dix ans, ceux qui doivent être démolis et ceux qui sont en ZUS, on aboutit à 2,7 millions de logements, ce qui conduit à une augmentation de l'objectif à 1,5 %. Si la vente est réalisée de manière autoritaire, elle produira des effets hétérogènes. A l'inverse, si elle est mise en place de manière négociée, elle a plus de chances d'être adaptée à la réalité du terrain.

Vincent RENARD, CNRS

Monsieur Poidevin, quel est le point de vue de Nexity ?

L'avenir du logement social en Europe

Jean-Luc POIDEVIN, NEXITY

J'évoquerai d'abord l'évaluation des résultats des politiques gouvernementales. D'une manière un peu provocatrice, j'ai tendance à considérer que la France est un pays de fous. Chacun souhaite imposer son dogme. Certains avancent l'objectif de 70 % de propriétaires. D'autres affirment la nécessité de créer 120 000 logements sociaux. Ces volontés affichées depuis des décennies ne se concrétisent jamais, sans que l'on s'en étonne. De plus, les gouvernements se succèdent, annonçant sans cesse de nouvelles politiques alors que les précédentes n'ont même pas été mises en oeuvre. Pendant ce temps, on ne répond pas aux besoins et la population en subit les conséquences.

Pour ma part, je n'ai pas de position tranchée concernant la vente. Je me place en effet dans la position du client, c'est-à-dire du locataire. Celui-ci raisonne désormais en fonction de sa capacité d'endettement, et non du prix au mètre carré. Or nous constatons aujourd'hui une perte de solvabilité de nombreux ménages parce que le secteur social subit, comme le secteur privé, une augmentation des coûts de construction. De plus, les taux d'intérêt ne manqueront pas d'augmenter à court terme. Selon nos calculs, une augmentation de taux d'intérêt comprise entre 0,3 et 0,4 % conduit à une croissance de plus de 5 % des mensualités d'un ménage et au passage immédiat de 2 à 2,5 millions de ménages en situation d'insolvabilité.

En tant qu'opérateur privé, je n'ai d'autre choix que d'accepter le mode de fonctionnement du marché, mais celui-ci doit être régulé. Il faut mettre un terme aux politiques nationales qui ne tiennent pas compte des spécificités territoriales. L'ensemble des acteurs doit accepter d'imaginer des projets en commun pour ensuite les mettre en place et les gérer, dans le cadre de dispositifs contractuels. Par ailleurs, je pense que nous pourrions intervenir de manière pertinente pour développer la mixité urbaine. Nous devons nous efforcer de développer des projets urbains en mettant l'accent sur la mixité urbaine. De plus, chaque opérateur doit se donner les moyens de proposer des produits à des prix correspondant aux souhaits des ménages, comme nous l'avons récemment fait à Vaulx-en-Velin.

Anne-Sophie GRAVE, SNI

Une enquête réalisée par l'Union Sociale pour l'Habitat démontre que 36 % des locataires quittant le parc HLM deviennent propriétaires, dont 72 % dans l'ancien. Parmi ces derniers, 40 % auraient été intéressés par l'achat de leur logement HLM, soit 30 000 locataires.

Vincent RENARD, CNRS

Quel est le point de vue de nos collègues européens sur la situation française ?

Marc STEPHENS, Université de York

J'évoquerai cette situation avec précaution. Je reviendrai également sur l'analyse de Monsieur Murie et les conséquences de la privatisation sur la propriété du logement, sur le long terme. Il me semble qu'une caractéristique du Right To Buy pourrait intéresser ceux qui souhaitent faire la révolution dans les autres pays européens : les revenus générés par le remboursement des prêts n'ont pas été utilisés par les autorités pour réaliser de nouvelles constructions. En outre, les reventes successives des logements pourraient avoir un impact négatif. Les propriétaires privés sont très

L'avenir du logement social en Europe

différents au Royaume-Uni et en Allemagne, par exemple. Au Royaume-Uni, il s'agit de propriétaires individuels qui possèdent uniquement quelques logements. De ce fait, ces logements ne sont pas véritablement gérés de manière professionnelle. De plus, la durée des locations est relativement courte. Il pourrait être souhaitable, dans notre pays, d'augmenter le nombre de propriétaires institutionnels, capables de gérer plus de logements, de manière plus efficace.

Une participante dans la salle

Madame Grave, combien de locataires ont-ils manifesté leur souhait d'acheter leur logement ? Existe-t-il un mouvement spontané en ce sens ? Par ailleurs, Vaulx-en-Velin a fait l'objet d'investissements publics massifs, qui ont permis au marché de revenir sur ce site de réintégrer le marché de l'immobilier.

Jean-Luc POIDEVIN, NEXITY

Il ne faut pas se focaliser sur Vaulx-en-Velin. D'une manière générale, les quartiers les plus défavorisés doivent faire l'objet d'une action publique. L'acteur privé ne peut régler toutes les difficultés de son propre chef. L'action publique doit passer par la définition d'un projet alors, traditionnellement, en France, on se borne à créer des lignes budgétaires qui, souvent, ne sont pas utilisées faute de projet. Lorsque l'impulsion étatique est donnée, les acteurs privés doivent intervenir très en amont pour permettre à ces quartiers de réintégrer le marché.

Vincent RENARD, CNRS

L'objectif de permettre à ces quartiers de réintégrer le marché est pertinent, mais il faut veiller à ne pas aller trop loin afin que les opérateurs privés ne captent pas des bénéfices publics.

Un intervenant

Désormais, certains ménages subissent. De ce fait, ils ne sont plus des clients parce qu'à mon sens, un client doit avoir le choix. De nombreux ménages n'ont plus aucun choix compte tenu de leur situation d'insolvabilité.

Un intervenant

Je partage ce point de vue. Les ménages doivent disposer d'un minimum de solvabilité propre pour être considérés comme des clients. Une partie de la population n'a plus les moyens d'exercer un véritable choix en matière immobilière. Cela étant, chaque année, 2 à 2,5 % des locataires quittent le parc HLM pour accéder à la propriété. Lorsqu'on les interroge, 70 % des locataires du parc social se déclarent intéressés par le fait de devenir propriétaires, y compris de leur logement, mais ils sont beaucoup moins nombreux à estimer être en mesure de le devenir effectivement. Le nombre de personnes se déclarant spontanément prêtes à acheter leur logement est très faible, ce qui est naturel tant qu'aucune offre n'est proposée. De plus, les ménages disposant de faibles ressources ont peur de devenir propriétaires parce qu'il s'agit, pour eux, d'un saut dans l'inconnu. Néanmoins, un certain nombre de possibilités n'ont pas été explorées, qui permettraient à une partie de cette population, avec un accompagnement renforcé, d'accéder à la propriété. Il convient donc de se méfier des statistiques concernant la formulation spontanée du souhait de devenir propriétaire,

L'avenir du logement social en Europe

sachant que la décision d'achat dépend fondamentalement du prix. En moyenne, les locataires sont prêts à payer 30 % de plus que leur loyer pour devenir propriétaires.

Paul-Louis MARTY

Le taux d'endettement des ménages en crédit hypothécaire croît rapidement dans tous les pays européens, à des taux à deux chiffres dans certains. De même, le taux d'accidents de paiement augmentent dans presque tous les pays, à des taux à plus de deux chiffres dans certains. Alors que la phase de taux d'intérêt bas, que nous avons connue pendant de nombreuses années, est désormais révolue, il faut être conscient des risques auxquels on expose un certain nombre de locataires fragiles en leur permettant d'accéder à la propriété.

En France, le secteur du logement social dispose aujourd'hui d'espaces et de territoires valorisables. La création de marchés et la production de projets constituent des éléments essentiels pour débloquer la situation, dans le cadre d'une alliance entre les secteurs privé et public, dès lors que l'on ne dépouille par le secteur social de son patrimoine. Par ailleurs, il faut comprendre que les locataires les plus intéressés par l'achat de leurs logements résidents dans des parcs que l'on ne souhaite pas vendre.

Alan MALLACH, National Housing Institute (USA)

Aux Etats-Unis, de nombreuses recherches ont été réalisées au cours des dernières années sur les problématiques associées à la propriété pour les ménages à faibles revenus. Ces derniers restent parfois propriétaires pour des périodes très courtes. Compte tenu de leurs difficultés financières, ils ne peuvent en effet entretenir et conserver leurs résidences. Il conviendrait donc de s'interroger sur la réalité des bénéfices sociaux ou économiques engendrés par l'accession à la propriété des ménages à bas revenus.

Michel BONETTI, CSTB

Je déplore que l'on fasse référence à l'économie et aux marchés sans évoquer les acteurs concernés. Je connais bien la situation de Vaulx-en-Velin pour avoir travaillé sur ce quartier qui a bénéficié de l'un des rares projets véritablement cohérents de rénovation urbaine. Voici cinq ans, 25 % des logements étaient vacants, ce dont on déduit que le marché s'était retiré, mais on ne précise pas que ce taux variait de 4 % à 40 % selon les bailleurs, pour des bâtiments et des populations identiques. Certains bailleurs avaient laissé leur patrimoine se dégrader. Il faut donc prendre en compte les acteurs.

Marja ELSINGA, OTB

Au Royaume-Uni, dans le cadre du *Right To Buy*, les logements les plus intéressants sont vendus le plus rapidement.

L'avenir du logement social en Europe



Session 3 Logement social et politiques urbaines



LES « RENOUVELLEMENTS URBAINS » EN EUROPE

Christine Lelévrier, Université Paris XII

Nous avons esquissé collectivement une première comparaison des politiques de renouvellement urbain qui concernent le logement social entre quatre pays : les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne et la France.

Les Pays-Bas, le Danemark et la France disposent de secteurs du logement social importants et ne s'inscrivent pas dans une logique de réduction significative de leurs parcs. Ces pays ont une histoire commune de la construction du logement social. Le parc construit dans les années 60 et 70 suscite aujourd'hui un certain nombre d'interrogations. L'Allemagne, pour sa part, se trouve dans une situation intermédiaire. Son parc locatif social représente environ 10 % de l'ensemble des logements et devrait se réduire, dans un contexte marqué par des évolutions particulières, notamment un vieillissement de la population plus rapide que dans les autres pays, un marché du logement relativement peu tendu, y compris dans les grandes villes, et le processus de réunification qui donne lieu à des formes particulières d'intervention en matière de renouvellement urbain. En outre, l'Allemagne est un Etat fédéral, contrairement aux trois autres pays.

Poids du parc social (LES, Cecodhas)			
	Propriétaires	Locatif social	Nombre de logements sociaux
Allemagne	46	6	1.800.000
Danemark	52	21	530.000
France	56	17	4.230.000
Pays-Bas	54	35	2.400.000
Suède	59	20	780.000
Angleterre	70	18	3.983.000
<i>Espagne</i>	81	1	
<i>Portugal</i>	75	3	
<i>Italie</i>	76	6	

La notion de renouvellement urbain est polysémique et on peut distinguer trois formes de renouvellement urbain dans les quatre pays. La première est une action publique qui peut concerner parfois marginalement le logement social, dans une logique de reconquête urbaine et de valorisation d'un certain nombre de secteurs dans lesquels l'action publique doit soutenir l'investissement privé. Il s'agit notamment de lutter contre l'insalubrité et d'améliorer le confort des logements, ce qui a été réalisé en France dans les années 70, mais aussi dans les autres pays. Cette forme de renouvellement urbain peut se prolonger actuellement sur des centres-villes dégradés ou des friches industrielles. A cet égard, le Royaume-Uni a été pionnier.

L'avenir du logement social en Europe

Les deux autres formes d'action publique concernent plus directement les logements sociaux. L'une prend la forme de politiques sociales urbaines territorialisées, qui ont émergé dans les années 80 en France et aux Pays-Bas et au milieu des années 90 au Danemark et en Allemagne. Ces politiques visent à répondre au problème de la concentration des populations pauvres et des minorités ethniques. Aujourd'hui, il existe un consensus sur le fait que ce type d'action publique se fonde sur la notion d'effet de quartier négatif, selon laquelle la concentration des populations pauvres et des minorités ethniques produirait des inégalités supplémentaires. Dans tous les pays, ces politiques, de nature intégrée et contractuelle, s'appliquent à des zones identifiées comme prioritaires. Deux notions clés se retrouvent dans tous les pays : la mixité et l'intégration.

La dernière forme de renouvellement urbain concerne les actuels programmes nationaux de démolition, reconstruction et réhabilitation de grands ensembles. En la matière, il existe deux logiques d'intervention publique. La première vise à réduire le stock de logement social, ce qui est nécessaire dans certaines zones où une partie du parc n'est pas occupée, comme dans les régions orientales de l'Allemagne. Il s'agit simplement, dans ce cadre, de s'ajuster à la vacance. La deuxième logique d'intervention publique repose sur une volonté d'intervenir, par le biais de programmes ambitieux, sur un nombre de sites limités pour développer la mixité sociale et la diversification de l'habitat en augmentant la proportion de logements privés et individuels.



Si l'on peut repérer ainsi des tendances communes, ces politiques varient néanmoins selon les pays :

L'Allemagne est le seul des quatre pays parmi où il existe une séparation entre, d'une part, un programme de développement social et urbain et, d'autre part, les programmes de renouvellement urbain. Le premier n'est pas centré sur le logement social. Il concerne essentiellement des politiques sociales et culturelles et des politiques visant à faciliter l'accès à l'emploi des populations. Les programmes de renouvellement urbain, pour leur part, sont liés à l'histoire de l'Allemagne. Ils comportent en particulier des politiques centrées sur les grands ensembles de l'Allemagne orientale, particulièrement le traitement du millier de logements vacants dans ces régions. En outre, un programme expérimenté depuis 2004, qui devrait être élargi en 2010, concerne les régions de l'Ouest du pays, confrontées à des difficultés particulières, liées en

L'avenir du logement social en Europe

particulier à la désindustrialisation. D'une manière générale, les politiques de développement social urbain sont relativement récentes puisque la première (ville sociale) a été mise en place en 1999. Nous disposons donc de peu de recul en la matière.

Allemagne

- **Un programme de « développement social » :**
- **Soziale Stadt (ville sociale): 2000-2006 :** 285 communes, 447 zones (*Zielgebiete*)
- (depuis 1999), 1/3 de grands ensembles
- « intégration et cohésion » : éducation, emploi, participation, espaces publics
- Budget : 1,7 milliard d'euros (1/3 Etat/1/3 Länders/1/3 villes)

- **Deux programmes de « renouvellement urbain »** : (démolitions/réaménagements)
- **2002-2009 : Stadtbau Ost** (régénération Est) : 342 communes, grands ensembles :
 - 100 000 logements vacants, 50 % démolitions/50 % réhabilitations
- Budget : 2,7 milliards d'euros
- **2004-2009 : Stadtbau West** (régénération Ouest) : 16 communes-pilotes, préfiguration d'un programme étendu à partir de 2010

Au Danemark, ces politiques sont également assez récentes, le premier programme d'amélioration des zones urbaines datant de 1996. En 2007, un programme « anti-ghetto » a été mis en place, de même qu'un programme de transformation urbaine, dans le cadre d'une politique intégrée. Les expérimentations qui ont démarré en 2004 et ont débouché sur le programme « anti-ghetto » se centrent sur le contrôle de la composition sociale des ensembles urbains. Les mesures mises en place autorisent un certain nombre de municipalités à définir des critères d'attribution plus sélectifs, mais aussi à limiter l'accès des populations les plus pauvres à certaines zones défavorisées. De plus, comme dans les autres pays, le droit à l'achat et l'accession à la propriété se développent.

Danemark

- **2000 : un programme « d'amélioration des zones urbaines »** (reconduction du premier programme de 1996)
- **2004** : création d'un comité chargé de soutenir les expérimentations locales visant à mieux contrôler la composition sociale des « ghettos »
- **Cinq mesures** : attributions sélectives, limitation de l'accès des pauvres, aide à la mobilité, accession, développement d'activités...
- **2007-2010 : formalisation d'un programme « anti-ghettos »** : peuplement des grands ensembles, écoles, services, emploi, mobilité
- **2007-2012 : un programme de transformation urbaine des grands ensembles**
- Mixité, diversité, peuplement, mobilité

L'avenir du logement social en Europe

Les Pays-Bas sont le pays le plus proche de la France, tant en ce qui concerne l'évolution des politiques que pour les orientations retenues. Des politiques sociales territorialisées ont été mises en place dans les deux pays au cours des années 80. Le renouvellement urbain est intégré à la « politique des grandes villes », mise en place en 1994. Deux inflexions sont néanmoins intéressantes à signaler. D'abord, en 2007, à la suite d'un changement gouvernemental, la politique a été réorientée vers l'habitat, les quartiers et l'intégration et recentrée sur un nombre réduit de sites identifiés comme les plus sensibles. Ensuite, le rôle des organismes de logements sociaux est en pleine évolution, ces derniers intervenant depuis peu dans la construction des équipements.

Pays-Bas

- **2005-2009 : politique des grandes villes, Grote Steden Beleid** (en place depuis 1994, succédant au Développement social, première politique en 1989)
- 30 villes, 56 quartiers, 500 000 logts, 4,4 milliards d'euros
- Dont **un fonds pour le renouvellement urbain (ISV)** de 1,4 milliards d'euros
- **2007 : nouveau ministère de « l'habitat, des quartiers et de l'intégration. »**
- **Contrats de 10 ans pour 40 sites les plus sensibles** « *worst neighborhoods* », (la moitié sélectionnés parmi les 56, la moitié de nouveaux quartiers)
- **18 villes, 350 000 logements sociaux, 2,5 milliards d'euros**
- **Mixité sociale et intégration** : *maintien des classes moyennes, diversité de l'habitat, mobilité, + mesures économiques et sociales. reconstruction*

L'originalité de la France, par rapport aux autres pays, est probablement la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) qui va au-delà d'une action territorialisée sur les sites où se concentrent les populations les plus pauvres. Il s'agit plutôt d'une tentative de régulation par la répartition du logement social sur l'ensemble du territoire national. Cette stratégie nationale passe toutefois par une mise en œuvre locale, pour l'heure un peu lente et limitée, notamment pour des raisons politiques. Par ailleurs, si la politique de la ville continue d'être centrée sur des territoires prioritaires, leur nombre ne cesse d'augmenter, autour de 2000 quartiers dans près de 500 contrats de cohésion sociale. Le programme de rénovation urbaine, pour sa part, devrait concerner d'ici 2013 plus de 500 opérations et affiche des ambitions quantitatives. La Foncière, acteur privé, contribuera à la construction de logements locatifs privés sur ces sites, ce qui constitue une autre originalité française.

L'avenir du logement social en Europe

France

- 2000 : **Une loi « Solidarité et Renouveau urbain »** (20 % de logements sociaux) : équilibre territorial du logement social
- **750 Zones Urbaines Sensibles**
- 2007-2014 : **Des contrats Urbains de Cohésion sociale** (éducation, emploi...)(premières initiatives en 1980)
- 2003-2011 : **Un programme de rénovation urbaine** : 200 opérations environ, 250 000 démolitions/250 000 reconstructions/400 000 réhabilitations
- Budget : 30 milliards dont 2,5 Etat,
- Acteurs « nouveaux »: Foncière/ANRU

Dans les quatre pays étudiés, des évolutions majeures sont intervenues depuis la fin des années 90 et nous assistons peut-être aujourd'hui à la formalisation et la diffusion d'une sorte de modèle européen d'intervention. Un modèle de ce type est en cours d'élaboration dans les zones sinistrées, qui nécessitent des politiques articulant le développement économique et le développement urbain. De plus, nous constatons la formalisation d'une sorte de modèle de politiques sociales territorialisées, dont les objectifs oscillent entre la mixité par la diversification et l'intégration par des politiques socioculturelles et socioéconomiques. Dans ce cadre, les différents types de coordination entre acteurs constituent une innovation, même si, en France, cette coordination demeure très hiérarchique. Dans le même temps, un certain nombre d'interrogations communes se posent dans les différents pays. Selon les époques et les pays, les politiques sociales et les politiques urbaines peuvent être dissociées, intégrées ou complémentaires. On pourrait considérer qu'il existe une tendance vers des politiques urbaines de transformation physique, mais ce n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît parce qu'il existe en permanence des allers-retours et des oscillations entre les différentes priorités

Enfin, l'évaluation de ces politiques n'est pas toujours aisée. La question de la mobilité est remise au premier plan par le renouvellement urbain. En effet, il s'agit de concevoir des logements dans l'objectif, affiché en France et aux Pays-Bas, d'améliorer les parcours résidentiels des populations en place. La mixité ne consiste donc pas seulement à attirer les classes moyennes. Il s'agit en fait de tenter de maintenir sur place les populations qui disposent aujourd'hui d'un minimum de revenu. Aux Etats-Unis, la stratégie n'est pas la même. La déségrégation passe par une aide à la mobilité des personnes, pour qu'elles accèdent à des quartiers plus aisés. Dans les quatre pays, on retrouve les notions de développement durable et de renouvellement durable, ce qui peut avoir des conséquences en termes de qualité urbaine. Quel type de ville et d'habitat produit-on compte tenu de ces notions ? Je ne suis pas certaine que le nouveau type d'habitat des quartiers populaires fasse l'objet d'une réflexion très poussée. Par ailleurs, des questions de gestion se posent. En effet, le projet urbain doit en principe tenir compte de la gestion ultérieure des logements. Or il me semble que nous sommes un peu loin de cet objectif et que la question de la gestion devra être posée tôt ou tard si l'on souhaite réaliser du renouvellement urbain durable. Il convient aussi d'engager une

L'avenir du logement social en Europe

réflexion sur l'habitat produit au regard des évolutions de la population, notamment de son vieillissement, ce qui impose de prévoir les équipements nécessaires.

J'évoquerai enfin les effets de ces politiques, qui font l'objet de nombreuses évaluations. Les résultats en matière de mixité sont en demi-teinte. Il apparaît, dans tous les pays, que ces politiques ne permettent pas de réduire les écarts socio-économiques entre ces territoires et leur environnement. On peut toutefois se demander si le suivi d'indicateurs mesurant l'évolution sociale des territoires est la seule manière d'évaluer l'efficacité de ces politiques. En France, on a montré qu'entre 1990 et 1999, 60 % de la population des quartiers avaient été renouvelés. On a donc mis en place des politiques pour des populations qui ne sont plus présentes. Nul ne peut déterminer, aujourd'hui, quel a été l'avenir de ces populations et si les politiques mises en place ont eu un effet sur leurs parcours. Or, on pourrait considérer que ces politiques, si elles étaient efficaces, pourraient induire une mobilité résidentielle. De même, on dispose de très peu d'éléments concernant les bénéfices de long terme que ces politiques ont pu apporter aux populations qui sont restées dans les quartiers. En matière de rénovation urbaine, la démolition conduit plutôt à concentrer les populations sur place, dans le quartier ou la commune, et à un accroissement de la mobilité, particulièrement des ménages les plus aisés. En outre, nous assistons à une sorte de tri social : pour l'heure, la plupart des ménages relogés dans des habitations neuves est issue des grands ensembles démolis. Autrement dit, l'effet des relogements n'est pas la mixité, mais tend plutôt à la re-concentration des plus pauvres sur place et à l'accélération des départs de ménages un peu plus aisés.

4 – quels effets socio-urbains ?

- **1) Quelle évaluation ?**
- D'une mesure des compositions sociales des territoires (**mixité**, réduction des écarts) à un suivi des parcours des populations (**mobilité**)
- **2) Des effets différenciés selon les dynamiques urbaines et économiques des territoires:**
- **Gentrification** : déplacement, place des pauvres dans la ville (logement social)
- **Paupérisation et spécialisation** de zones urbaines dans l'accueil des plus pauvres (gestion compensatoire)
- **Fragmentation des grands ensembles**; les échelles de la mixité

Il ne faut pas attendre des politiques publiques qu'elles inversent des tendances urbaines, sociales et économiques exogènes. En matière de renouvellement urbain, il semble nécessaire de souligner que les effets seront variables en fonction des territoires. Cette évidence n'apparaît pas dans les évaluations lancées actuellement. Personnellement, je perçois en France trois types d'évolution. Il serait bon d'étudier la situation des autres pays afin de déterminer si des évolutions comparables se font jour. Dans certains quartiers, la rénovation ne fera que renforcer la « gentrification » en cours. La question est alors celle de la place des pauvres dans la ville ? Un autre effet visible est la poursuite de la paupérisation, manifeste en Seine-Saint-Denis. La rénovation urbaine n'infléchira

L'avenir du logement social en Europe

pas ce mouvement. La population pourra bénéficier de logements de meilleure qualité, mais ce mouvement continu de paupérisation peut poser un problème à l'échelle régionale. En Seine-Saint-Denis, on reconstruit sur place un nombre plus important de logements très sociaux, ce qui rejoint la question de la gestion compensatoire. Un autre effet intéressant, mais moins attendu, est la fragmentation des grands ensembles. Sous l'effet du renouvellement urbain, les grands ensembles tendent à disparaître, c'est le cas d'Orly par exemple. Ils ont été fractionnés en diverses unités résidentielles très différenciées socialement et architecturalement. La rénovation urbaine conduit à cette fragmentation. Il n'existe pas de mixité au sein de chaque unité d'habitation, mais il existe une mixité à l'échelle de la ville. La question est alors celle du « vivre ensemble » dans ces espaces fractionnés.

VERS DE NOUVELLES FORMES DE LOGEMENT SOCIAL EN ALLEMAGNE

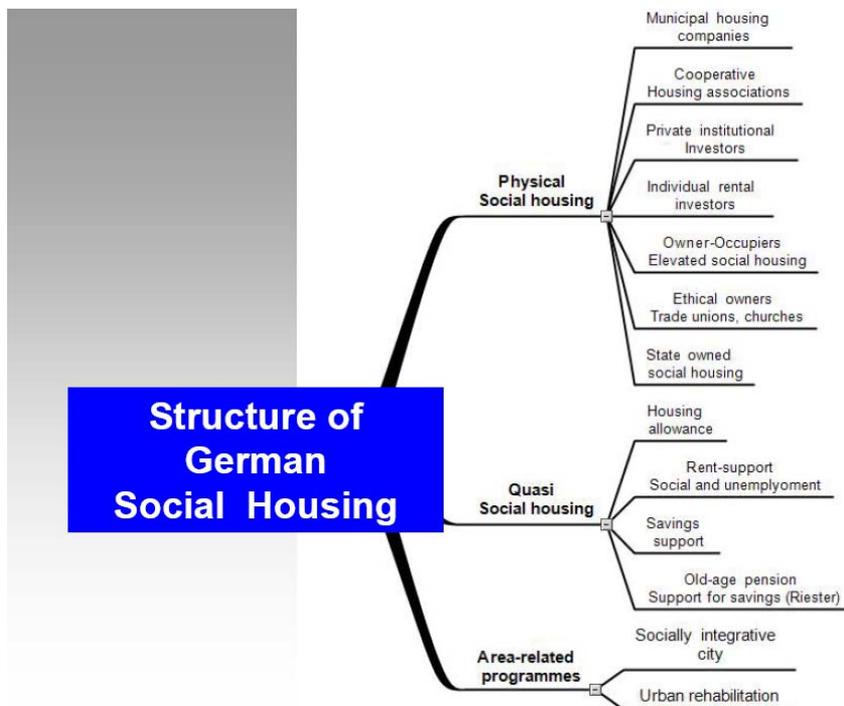
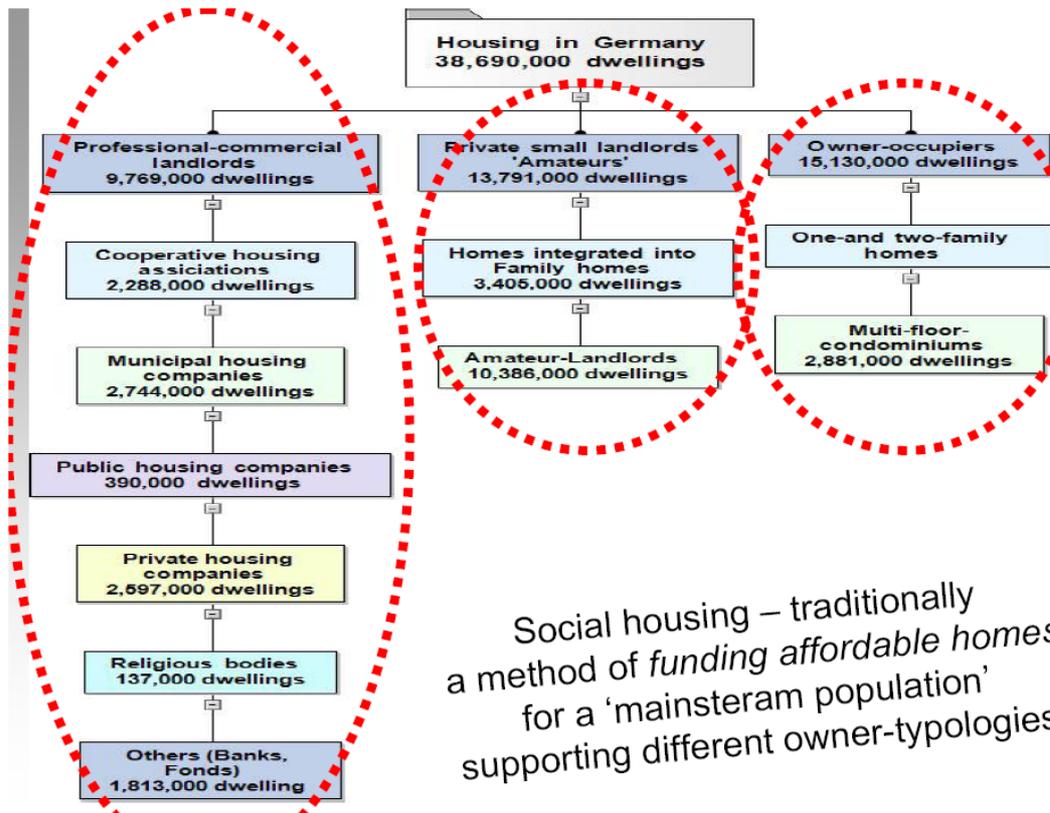
Thomas Knorr-Siedow, IRS, Berlin

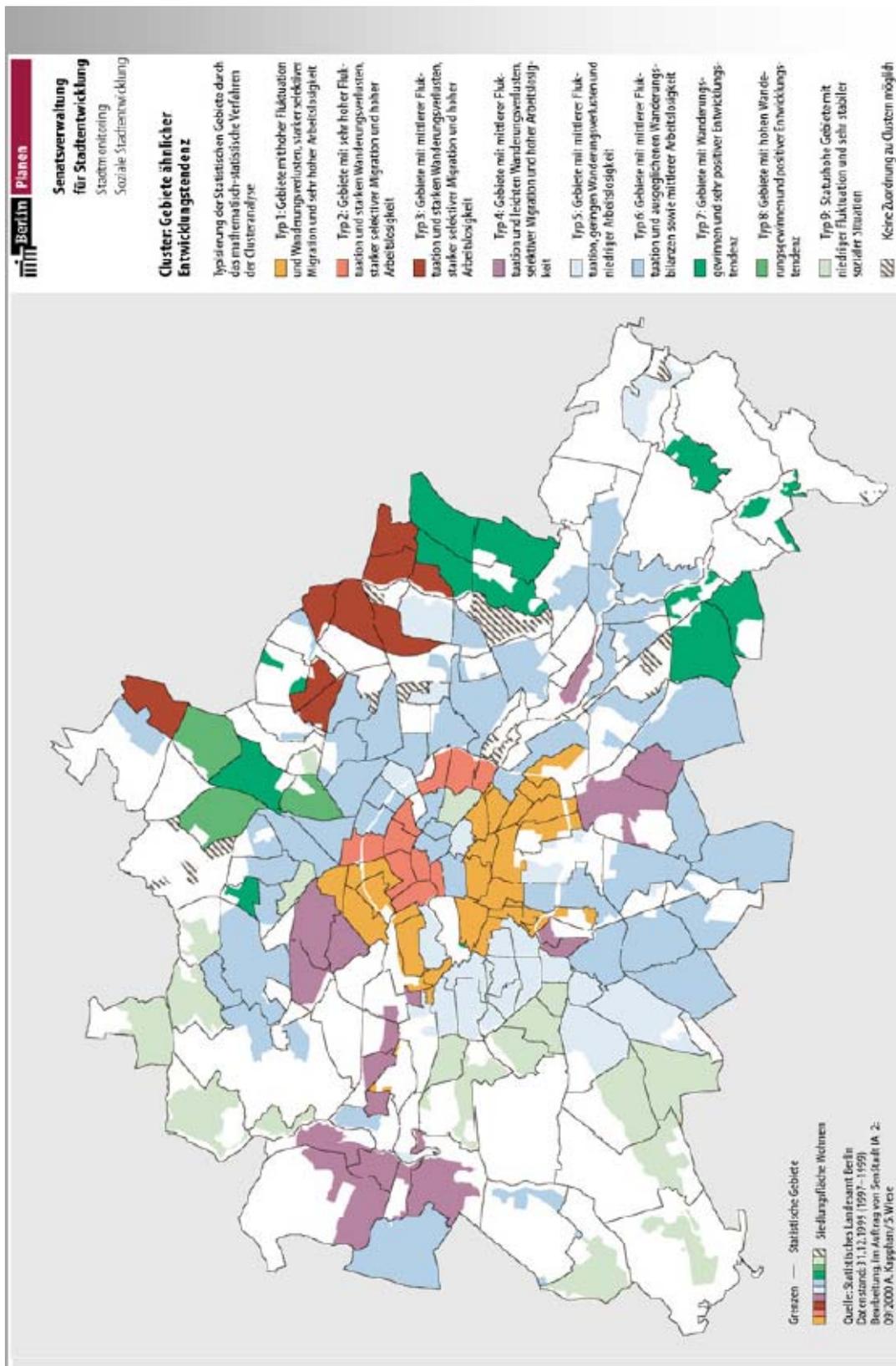
En Allemagne, la demande de logement social a considérablement évolué au cours des cinq dernières années. Dans le même temps, les bailleurs sociaux ont changé de stratégie. Certains ont même changé de nom. Dans notre pays, le logement social n'a pas toujours été réservé aux plus pauvres. Ce secteur s'adressait à la classe moyenne. Au début du vingtième siècle, les logements sociaux étaient des maisons individuelles disposant de jardins. Puis, des lotissements et des cités ont été construits dans les années 50. A ce jour, il existe 38 millions de logements sociaux, essentiellement détenus par des propriétaires commerciaux professionnels. Les coopératives de logements jouent également un rôle très important. A mon sens, elles pourraient même sauver ce qu'il reste aujourd'hui du logement social en Allemagne. Il existe également des sociétés de logement municipal, qui sont des entités privées disposant d'un actionnariat public, ainsi que différents propriétaires de taille modeste, comme des organisations religieuses ou des groupements de propriétaires. Enfin, il existe des propriétaires occupants. On retrouve du logement social dans chacune de ces catégories, ce qui constitue la spécificité majeure du système allemand. Dans les années 90, la propriété d'occupation s'est développée dans le logement social.

Même si l'Allemagne a construit des logements sociaux d'excellente qualité, la polarisation socio-spatiale a connu une très forte accélération depuis le début des années 90, probablement du fait des caractéristiques du logement social traditionnel. A Berlin, les quartiers les plus défavorisés, qui comportent des logements sociaux de mauvaise qualité, sont aussi ceux dans lesquelles la population connaît les difficultés économiques les plus importantes.

Au niveau national, le débat relatif à l'évolution de la demande de logement social est influencé par la diminution des financements, dans un contexte idéologique néolibéral. L'Allemagne a connu, pendant une vingtaine d'années, un gouvernement libéral qui a maintenu le secteur du logement social sans le faire évoluer significativement. Le gouvernement suivant, de gauche, a commencé à apporter des changements dans ce secteur, dans le cadre d'une vision néolibérale de l'économie. Un certain nombre d'arguments ont été avancés, notamment sur le fait que les sociétés de logement social étaient financièrement inefficaces, dépourvues de toute sensibilité sociale et incapables d'innover, ce qui était très souvent vrai.

L'avenir du logement social en Europe





L'avenir du logement social en Europe

L'Etat allemand vend aujourd'hui tous ses biens. Après avoir fermé les piscines et les bibliothèques publiques, il vend désormais les sociétés de logement social. Dans les anciennes régions industrielles, la mobilité est relativement forte, ce qui réduit la nécessité de disposer de logements sociaux. Dans d'autres régions, le marché est relativement tendu, ce qui n'est pas le cas dans les régions en déclin. Les sociétés publiques se focalisent sur leurs actionnaires qui peuvent décider de vendre ou exercer des pressions sur elles pour qu'elles modifient leur politique. A Berlin, une société de logement était à l'avant-garde en matière de logement social, mais a dû réviser totalement sa politique sous la pression de ses actionnaires : toutes les prestations ne permettant pas de générer directement des bénéfices ont été supprimées. Ces évolutions sont intervenues alors qu'il existe un million de logements vides en Allemagne. Aujourd'hui, l'activité la plus importante du secteur du logement est la démolition. 400 000 logements seront démolis d'ici à 2009, alors que 350 000 l'ont déjà été depuis 2004 et que 50 000 nouveaux logements ont été mis sur le marché, essentiellement en propriété d'occupation.

Qu'en sera-t-il lorsque le logement social traditionnel sera totalement abandonné, dans une société en développement très rapide ? On constate, dans notre pays, une individualisation et un vieillissement de la société, mais aussi une évolution de la structure des ménages : à Berlin, plus de 50 % des enfants vivent dans des familles monoparentales. De plus, la moitié des enfants vit dans 30 % des zones où plus de la moitié de la population est pauvre. Une intervention sociale est donc nécessaire. Par ailleurs, il faut tenter d'anticiper au mieux les effets de la privatisation. Les propriétaires publics doivent trouver un équilibre entre la réduction de leurs dettes et l'accroissement de leurs dépenses liées aux prestations rendues en matière de logement social. A Kiel, le produit de la privatisation est absorbé par l'augmentation des prestations individuelles découlant de la croissance des loyers décidée par les investisseurs privés. La ville de Kiel est tombée dans ce piège, comme d'autres.

En outre, les bailleurs sociaux privés abandonnent les politiques intégrées mises en place par leurs prédécesseurs publics au motif qu'elles ont pour conséquence de réduire les profits. Alors qu'au cours du siècle dernier, le rendement des logements était de 5 à 6 %, les investisseurs intervenant aujourd'hui dans le secteur privatisé du logement promettent à leurs actionnaires des rendements annuels de 20 à 30 %, ce qui passera par une augmentation considérable des loyers et une réduction des investissements de maintenance, ce qui aura des conséquences à moyen et long terme. Les innovations n'émanent naturellement pas des sociétés de logement public. C'est la raison pour laquelle il convient peut-être d'envisager un autre type de logement social, avec des stratégies particulières pour les quartiers les plus difficiles.

Par ailleurs, une conception étatiste empêche l'Etat de corriger les distorsions du marché, limitant ses interventions aux domaines social et culturel. Néanmoins, dans les villes socialement intégrées, le climat social s'est amélioré, de même que les infrastructures publiques, mais l'économie locale n'a pas été redynamisée et les problèmes de logement liés au chômage n'ont pas été réglés. Nous disposons pour l'heure de trop peu d'éléments pour évaluer les effets des changements, mais le secteur fédéral est très actif dans ce domaine. Des recherches sont en cours pour évaluer ces effets et les opportunités relatives aux coopératives de logement. De plus, des analyses typologiques sont réalisées sur les logements individuels, sachant que les difficultés se concentrent généralement dans les grands ensembles. Les immeubles écologiques et la maintenance constituent également des sujets de recherche, de même que l'économie locale.

L'avenir du logement social en Europe

Les coopératives de logement détiennent 11 % du parc et exercent une influence sur les décisions politiques parce qu'elles constituent un groupe actif au sein de la société. Il s'agit de savoir si, dans l'avenir, ces coopératives seront capables de s'adapter aux nouvelles problématiques politiques, découlant de l'évolution des modes de vie. Par ailleurs, certaines municipalités soutiennent des groupes de propriétaires qui, par exemple, rénovent leurs logements récemment acquis. Ce type d'organisation pourrait présenter un intérêt pour des personnes souhaitant adopter un mode de vie différent. La ville de Munich vend des habitations à des groupes de propriétaires, à des prix très modiques. Le secteur allemand du logement public doit se renouveler en tirant les leçons de ces différentes initiatives. En outre, il faut mettre en place une nouvelle politique de construction et de rénovation afin de limiter la « résidualisation » dans les zones les plus difficiles. Il convient aussi de renforcer l'émulation entre les sociétés publiques et privées, afin de produire des logements de qualité. Il paraît également nécessaire de traiter les problèmes des sociétés européennes postmodernes, afin d'aider les citoyens à satisfaire eux-mêmes leurs besoins.

LES ACTEURS DU RENOUVELLEMENT URBAIN AUX PAYS-BAS

Frank Wassenberg, OTB

La politique néerlandaise du logement présente un certain nombre de caractéristiques propres. Les Pays-Bas ont une densité quatre fois plus importante que la France, avec une population en forte croissance depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. 80 % de notre parc de logement ont été construits après 1945. Ce parc est composé à 70 % de maisons et relève, pour 35 %, du secteur public, composé d'associations de logement. En France, la moitié du logement social se trouve dans des cités, ce qui n'est pas le cas aux Pays-Bas où il est largement constitué de maisons individuelles situées dans des quartiers mixtes, comparables à des logements du secteur privé ou en propriété d'occupation. Dans les années 80, un changement est intervenu, avec la promotion d'un développement plus modéré du secteur social. A partir de cette date, l'accent a été fortement mis sur la construction de maisons individuelles en propriété d'occupation, mais la construction de logements sociaux au sens strict du terme se poursuit également.



Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, le logement social est étroitement lié à l'aménagement urbain, dans un environnement caractérisé par une pénurie de logement. Cette pénurie a été particulièrement forte jusqu'en 1990 et existe encore dans une certaine mesure lorsque le marché ne réagit pas assez rapidement à la hausse des prix de l'immobilier. Un consensus a été établi sur la nécessité, pour l'ensemble des parties prenantes, de travailler ensemble afin d'obtenir des résultats. Ce consensus est nécessaire pour mobiliser toutes les capacités existantes en faveur du logement social. Aux Pays-Bas, l'administration locale est très forte. Nous disposons de 36 000 municipalités et de nombreuses décisions en matière d'aménagement et de logement sont prises au niveau local.

Les politiques de renouvellement urbain mises en place dans les années 50 et 60 ont été dominées, comme partout en Europe, par les nécessités de la reconstruction et la volonté de reconfigurer les

L'avenir du logement social en Europe

centres-villes, notamment en démolissant les immeubles de grande hauteur et les parkings existants. En 1970, un revirement est intervenu : il a été décidé de mettre un terme à la démolition des anciens quartiers qu'il était possible de préserver. De nombreux logements sociaux ont été construits dans ces quartiers anciens dans les années 70 et 80.



Au début des années 90, il a été décidé de fournir des logements de meilleure qualité, mais la moitié des ménages concernés était sans emploi. Des programmes de renouvellement social ont donc été mis en place. Puis, à la fin des années 90, compte tenu de la persistance d'une pauvreté importante, la classe moyenne risquait de se trouver contrainte de quitter les logements sociaux de centre-ville pour s'installer en banlieue afin de laisser la place aux ménages les plus défavorisés. Afin de maintenir la mixité dans ces quartiers, il a été décidé de vendre une partie du parc pour inciter les classes moyennes à rester dans les villes.

En 2002, probablement à la suite des événements du 11 septembre 2001, les Pays-Bas ont connu une phase de tension sociale alors que ce pays avait toujours été très calme et tolérant. Des tensions particulièrement fortes sont apparues entre différents groupes ethniques, que nous n'avons pu détendre que très récemment, en développant les activités sociales dans les quartiers. Dans le domaine du logement, de nombreuses mesures ont été prises et, jusqu'à une date récente, les Pays-Bas étaient le premier pays européen en termes de démolition de logements sociaux. La plupart des actions de renouvellement urbain se concentre sur des logements construits dans les années 50 ou 60 qui sont réhabilités ou démolis pour être remplacés par d'autres types de logements. Dans tous les cas, nous nous attachons à développer la mixité sociale, en augmentant la proportion de propriétaires occupants.

L'avenir du logement social en Europe



En ce qui concerne les acteurs du renouvellement urbain, il me semble que l'Union Européenne ne devrait pas intervenir au niveau local. Elle devrait plutôt se concentrer sur l'analyse comparative des données et l'identification des bonnes pratiques. Le premier acteur du renouvellement urbain est l'Etat qui, aux Pays-Bas, est particulièrement présent aux côtés des autorités locales. Il s'engage, par contrat, à participer à leurs actions, par exemple en faveur de la réduction de la criminalité. Dans les années 90, les actions ont été focalisées sur les 30 villes les plus importantes du pays, comportant plus de 100 000 habitants. En 2003, il a été décidé de mettre l'accent sur certaines zones particulières. Il a été demandé aux municipalités d'identifier les quartiers à rénover en priorité, à l'exemple de la stratégie mise en place au Royaume-Uni. Dans notre pays, 40 quartiers ont été ciblés.

Après la deuxième guerre mondiale, dans les années 1950 et 1960, l'administration locale, particulièrement puissante, a planifié et assuré la construction des logements sociaux, sous l'égide des associations de logement. La différence entre une association de logement et une organisation municipale a fait l'objet de nombreux débats au Royaume-Uni, ce qui n'a pas été le cas aux Pays-Bas. Dans notre pays, il existe uniquement des associations de logement. Au cours des dernières décennies, les prérogatives de l'administration locale ont été réduites dans tous les domaines, sauf celui du logement. Néanmoins, tous les acteurs sont désormais impliqués dans les réflexions et collaborent dans le cadre de partenariats et de réseaux. Voici dix ans, les Pays-Bas comptaient 4 500 associations de logement de tailles très diverses. Depuis lors, un processus de fusion conduit à une réduction progressive du nombre d'associations qui interviennent le plus souvent au niveau régional, ce qui leur permet de travailler plus facilement sur différents sujets, y compris le renouvellement urbain. Ces associations, très puissantes, peuvent inciter le gouvernement à agir et investir sur le marché, même si elles sont à vocation non-lucrative. Les profits qu'elles dégagent doivent être réinvestis dans le logement. Aux Pays-Bas, aucun financement étatique n'est alloué au renouvellement urbain. Celui-ci fait l'objet de financements locaux, mais l'administration locale ne disposant pas de suffisamment de fonds, les associations sont aujourd'hui sollicitées pour investir dans ce domaine, ce qui suscite un débat sur la répartition des prérogatives entre les associations et l'administration. Quoiqu'il en soit, le gouvernement souhaite que les associations s'impliquent financièrement autant que possible.

L'avenir du logement social en Europe

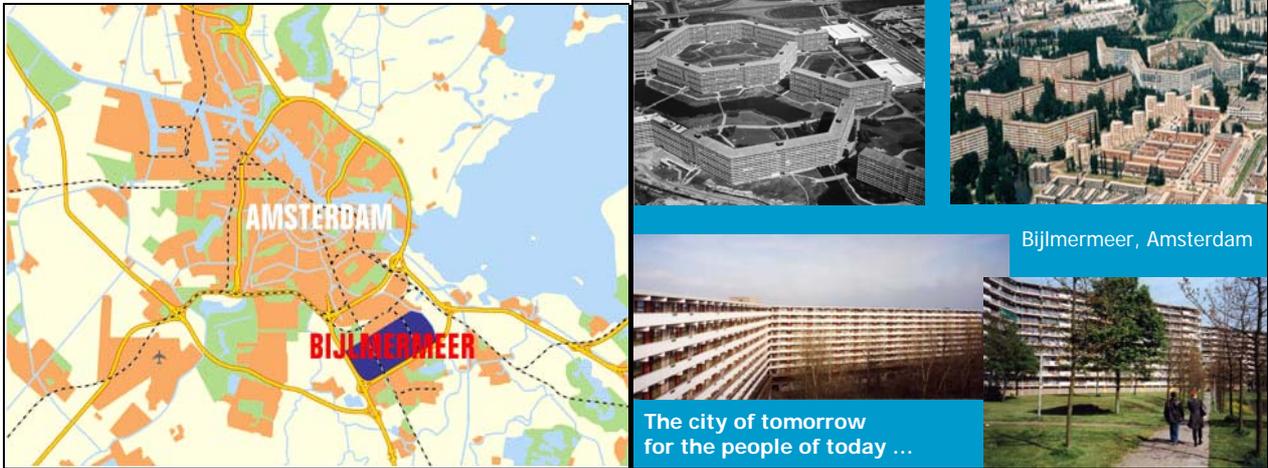
J'évoquerai enfin un exemple de programme de renouvellement urbain concernant un quartier d'Amsterdam qui était fortement stigmatisé en raison de problèmes de sécurité, de vandalisme et de pollution. Dans le cadre de ce programme, la moitié des 13 000 logements de ce quartier a été démolie et de nouveaux bâtiments sont en cours de construction. Quelques bâtiments de taille importante ont été conservés, mais le reste de ce quartier ressemble à une zone résidentielle normale.

LES ACTEURS DU RENOUVELLEMENT URBAIN

<p>L'Etat</p> <p>Omnipotent dans les années 1950, 1960, 1970</p> <p>Transition à partir de la fin des années 1970</p> <p>Maintenant : "Big City Policy"</p> <p>La politique du gouvernement central crée des différences entre les gouvernements locaux</p> <p>Renouvellement urbain= physique, social et économique</p> <p>Cible des politiques de renouvellement urbain NL: - 30 villes (Big City Policy) - 56 zones (2003; dans 30 villes; 500.000 résidences) - 40 zones parmi les plus en difficulté (2007; dans 18 villes; 350.000 résidences)</p>	<p>Le niveau local</p> <p>Alors: rôle fort du gouvernement local</p> <p>Les municipalités développaient, construisaient, décidaient</p> <p>Maintenant: position forte des "housing associations" dans les zones de renouvellement urbain</p> <p>Changement du gouvernement vers la gouvernance</p> <p>Planification collaborative, partenariats</p> <p>Dans les quartiers: gouvernement local, housing association, habitants: et un ensemble d'autres acteurs</p>
<p>Le niveau local: "housing associations" (HA)</p> <p>35% de l'ensemble des logements</p> <p>Taille 200 - 70.000 résidences (moyenne 4 - 5.000)</p> <p>Position forte dans les zones de renouvellement urbain</p> <p>Position financière forte</p> <p>Organisation hybride: 'investisseurs avec des objectifs sociaux(non-profit)'</p> <p>Argent non gouvernemental pour le renouvellement des logements</p> <p>Débat : Les housing associations peuvent-elles payer plus pour les objectifs sociaux et la qualité de vie?'</p> <p>Qui initie et prend le leadership?</p>	<p>Les Housing associations (HA) dans le renouvellement urbain</p> <p>HA mènent différentes politiques dans le renouvellement urbain:</p> <p>Active?: bonne maintenance ou flowing organisation (vente & achat & construction)</p> <p>Activités: nouveaux bâtiments/ rénovations</p> <p>Enjeux?: fournir seulement des logements ou fournir aussi des écoles, des lieux de santé, de l'emploi, des boutiques, des crédits, etc.</p> <p>Objectif?: HA fournir une sécurité nette ou servir comme tranpoling ?</p> <p>Philosophie: stimuler la collectivité ou stimuler la responsabilité individuelle ?</p>

L'avenir du logement social en Europe

Rénovation de Bijlmermeer (Amsterdam)



Renouvellement Intégral 1992-2010/12	Population actuelle
<p>More integral approach {<i>approche plus globale</i>}:</p> <p>physical renewal {renouvellement physique}</p> <p>social-economical renewal {renouvellement socio-économique}</p> <p>renewal of maintenance: liveability, safety maintenance {<i>renouvellement de la gestion : qualité de vie</i>}</p> <p>financial situation housing association 'Nieuw Amsterdam' {<i>amélioration de la position financière du bailleur social</i>}</p>	<p>Dans 13.000 résidences vivent environ 30.000 personnes</p> <p>80% nés à l'étranger</p> <p>45% du Surinam + Neth. Antilles</p> <p>35% Reste du monde (en particulier Afrique de l'Ouest)</p> <p>20% des Pays-Bas</p> <p>Population en difficulté: travail, école, revenus</p>

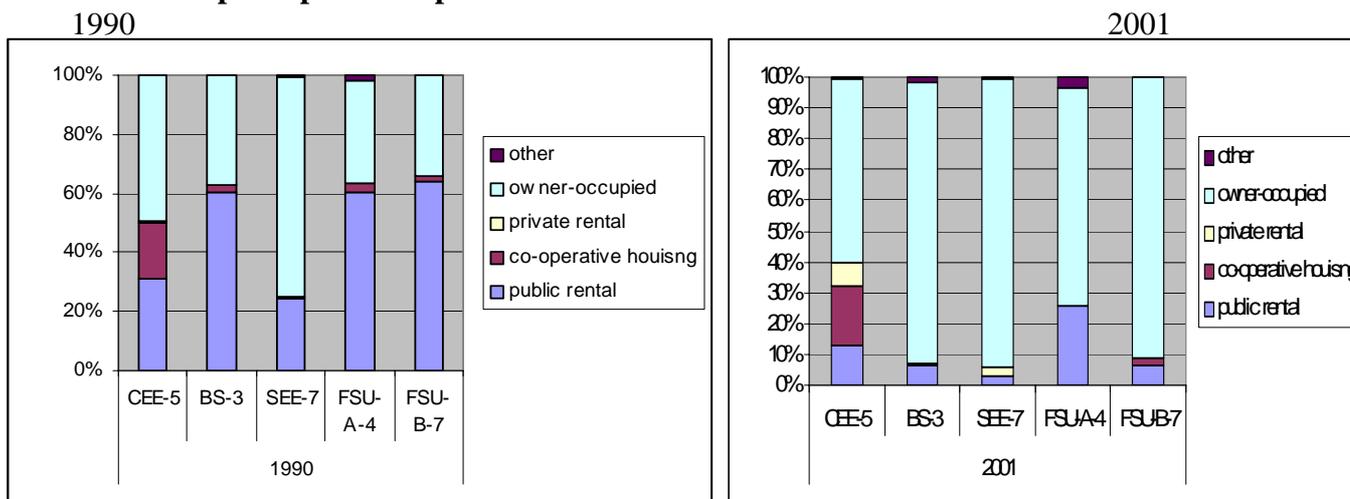
LES DEFIS DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES PECO

József Hegedüs, Metropolitan Research Centre, Budapest

La première partie de mon intervention portera sur les différences entre les PECO et les pays d'Europe de l'Ouest. En matière de privatisation les pays d'Europe de l'Est sont confrontés à un certain nombre de défis et différentes approches coexistent depuis une dizaine d'années. Nous tentons de définir des solutions institutionnelles pour traiter le problème du logement social, afin de répondre aux besoins.

En Hongrie, un certain nombre de tendances récentes peuvent être identifiées dans le secteur du logement social. Dans les pays d'Europe de l'Est, le secteur du logement ne reposait pas uniquement sur une offre étatique. Jusqu'en 1990, le secteur étatique était cependant très important dans différents pays, comme les Etats baltes, la Russie et l'Ukraine. L'Etat exerçait un contrôle extrêmement strict sur le stock de logement social, mais cette situation a pris fin en 1990, avec l'apparition des mécanismes de marché, qui ont joué un rôle structurel fondamental en matière de logement social. Celui-ci restait toutefois détenu par le secteur public et géré en lien avec le reste du secteur social. Le logement social ne doit pas être considéré indépendamment de l'ensemble de la politique sociale. Aujourd'hui, il reste très peu de logements publics, mais les programmes sociaux permettent de couvrir largement les coûts. Par conséquent, il demeure, de manière indirecte, une sorte de politique du logement social. La question des modèles est particulièrement intéressante. A mon sens, il existe différentes solutions. Par exemple, des approches structurelles peuvent être envisagées. Les réponses à apporter peuvent varier en fonction de la nature des problèmes, mais les aspects structurels sont prépondérants. Cela étant, pour l'heure, nous ignorons quelle est la meilleure réponse.

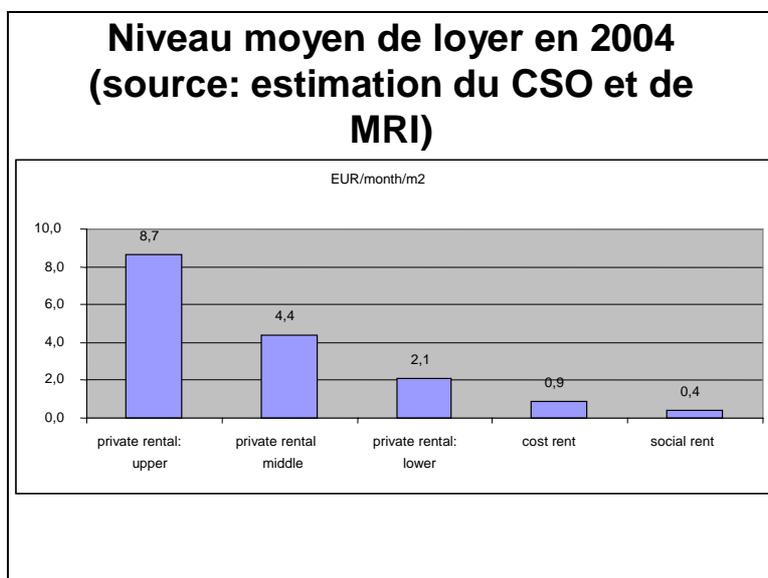
Tendances principales à la privatisation



L'avenir du logement social en Europe

La privatisation peut consister à rendre les logements à leurs anciens propriétaires, mais il est parfois difficile de les retrouver. Certains pays, comme la Hongrie et la Russie, ont néanmoins opté pour cette solution. En Russie, il a été particulièrement difficile de retrouver les anciens propriétaires. La Hongrie, pour sa part, a choisi une voie aussi proche que possible du marché pour améliorer les conditions de logement. Dans ce pays, le processus de privatisation a débuté au milieu des années 80, mais les personnes qui occupaient les logements ne souhaitent évidemment pas les abandonner pour qu'ils soient restitués à leurs anciens propriétaires. Un certain nombre d'articles particulièrement intéressants ont été publiés sur ce sujet. Des membres du parti communiste et d'autres hommes politiques n'ont pas souffert de cette restitution, mais elle a été véritablement cauchemardesque pour le reste de la population. Des occupants, locataires du secteur public, se sont trouvés confrontés à un nouveau bailleur qui a tenté de leur faire quitter les lieux ou d'augmenter les loyers. Ce phénomène a été particulièrement important en Slovénie et à Prague. L'Union Européenne a soutenu cette évolution, considérant que les loyers ne devaient pas être administrés.

D'autres difficultés se posent. Les plus importantes concernent la Russie. J'ai été particulièrement intéressé par la présentation de la situation britannique. En Hongrie, les prix de marché ont été minorés de 15 % et aucun contrôle n'a été réalisé par la suite. Je vous laisse donc imaginer l'ampleur des problèmes auxquels nous avons été confrontés. En Russie, seuls 30 % du stock initial demeurent propriété de l'Etat. Dans ce pays, le logement social est quasiment gratuit. Les loyers sont presque nuls, y compris dans le secteur privé. En revanche, en Hongrie, il a été très clairement indiqué aux ménages que, s'ils n'achetaient pas leur logement, ils devraient payer des loyers nettement plus élevés. Ce message très explicite a été parfaitement compris par la population.



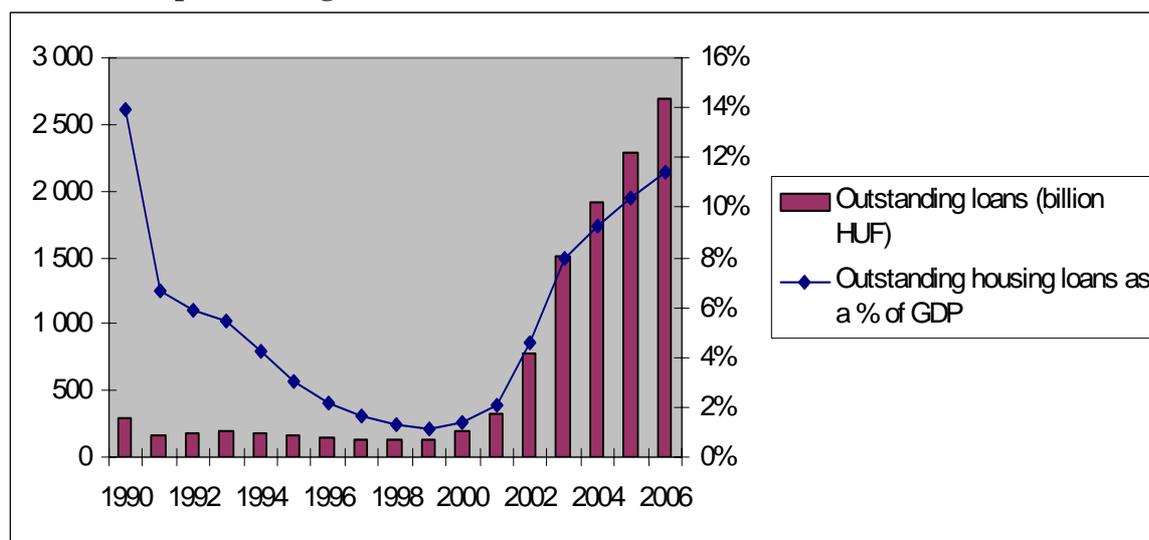
En Hongrie, le processus de privatisation est quasiment achevé, ce qui n'est pas le cas dans tous les PECO. Dans notre pays, nous sommes passés d'un modèle universel à un modèle résiduel. Les PECO ont dû faire face à un certain nombre de problèmes communs. D'abord, les logements étaient de mauvaise qualité. Ensuite, la population n'avait pas toujours les moyens d'acquérir ces logements. De plus, se posait le problème du coût de l'accès aux logements. La répartition des revenus, relativement égalitaire dans les années 90, est devenue nettement plus inégalitaire. Dans le

L'avenir du logement social en Europe

même temps, l'économie informelle s'est développée. En outre, la gestion du stock de logements était totalement inefficace avant la mise en place du processus de privatisation.

Par ailleurs, au cours des années 90, un déclin démographique est intervenu en Hongrie et en Albanie. Les populations urbaines se réduisent dans ces pays, sauf dans les capitales. De plus, nous avons assisté à un mouvement de population particulier : les habitants des banlieues qui ne pouvaient acheter leur logement ont déménagé dans les campagnes, où les logements étaient abordables. Cette évolution a eu des conséquences désastreuses : des villages entiers ont été investis par ces personnes qui ont quitté la banlieue. Ces villages se trouvent actuellement dans des situations terribles. Par voie de conséquence, les prix de l'immobilier baissent dans les villes, ce qui impose de mettre en place une stratégie de développement urbain. Différentes options sont envisageables en matière de politique du logement. Il existe des systèmes d'aide au logement associés à des dispositifs d'aide sociale, ce qu'il est important de souligner. Nous ne connaissons pas très bien les systèmes d'aide au logement, mais nous savons qu'il existe d'autres programmes de prestations sociales. En Hongrie, il existait un programme représentant 6 % du coût de la protection sociale. Ensuite sont intervenues des augmentations de prix, qui ont conduit à une augmentation de 50 % de ce coût.

Tendances : prêts au logement 1990-2006

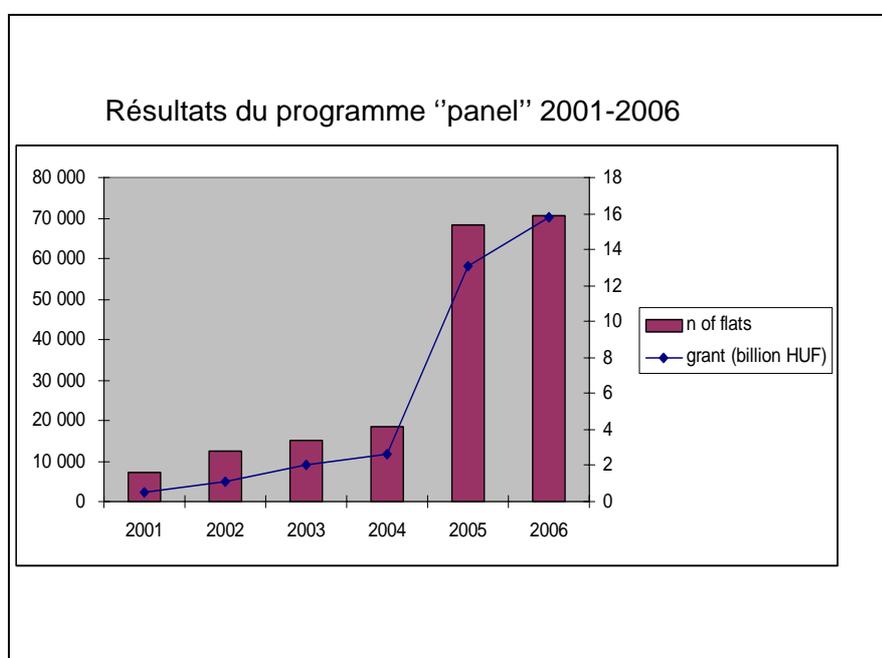


Au milieu des années 90, les PECO ont pris conscience du fait qu'ils étaient confrontés à un problème de logement social. La première action a consisté à rédiger de nombreux programmes et articles. De nombreuses idées intéressantes ont émergé et des agences de bailleurs de fonds, très intéressés par la réalisation de recherches sociologiques, ont proposé des solutions. Certaines, proposées par des experts, ont été sans effet, mais d'autres, suggérées notamment par la London School of Economics, ont produit des résultats significatifs. Différentes options sont applicables, mais elles ne tiennent pas compte des réalités politiques, sociales et économiques de chaque pays, ce qui pose un problème. La plupart des programmes ont permis de définir un certain nombre de solutions. L'un d'entre eux a été mis en place entre 2000 et 2004, mais le nombre de logements vendus a été supérieur à celui des logements construits. Dès lors, le système n'a pas été modifié de manière substantielle.

L'avenir du logement social en Europe

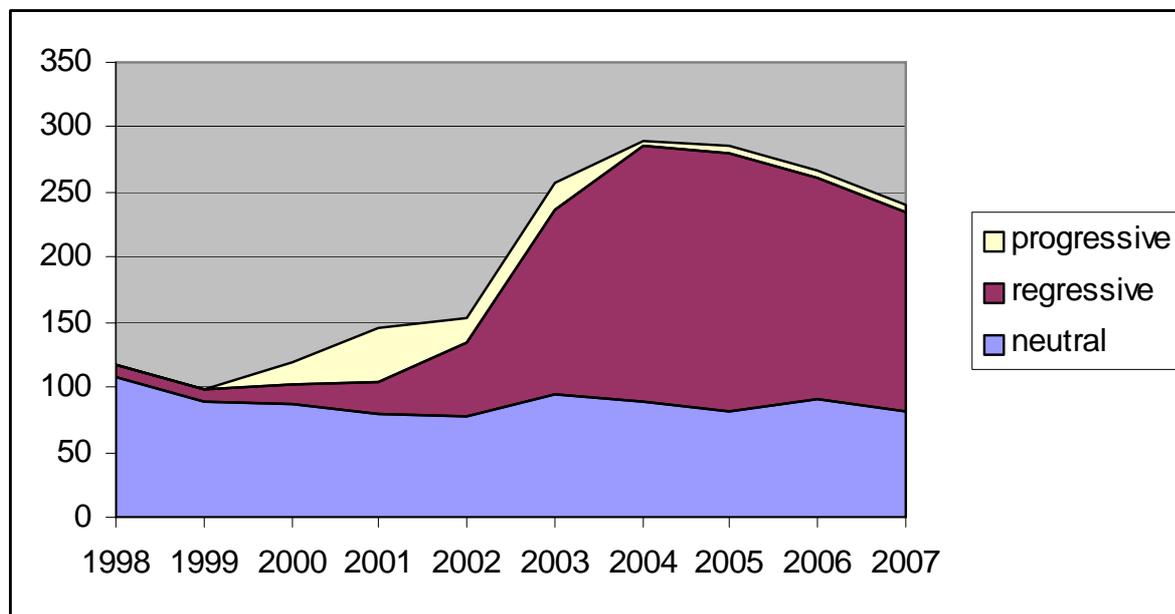
Il serait particulièrement intéressant d'agir auprès des populations à faibles revenus, mais, la plupart du temps, les programmes touchent les ménages disposant de revenus plus importants. Des propositions intéressantes ont été introduites dans différents programmes, mais elles ont fait l'objet de nombreuses critiques parce que les entrepreneurs impliqués n'étaient pas nécessairement spécialisés dans ce domaine. Par exemple, la qualité de certaines constructions n'était pas toujours satisfaisante. Pour l'heure, il n'existe pas de stratégie très claire. De nombreux essais ont été réalisés et de multiples articles ont été écrits. Beaucoup de bonnes intentions ont été exprimées, mais force est de reconnaître qu'il n'existe pas de stratégie globale. Un certain nombre de politiques sont soutenues, avec des résultats divers.

J'évoquerai maintenant plus précisément les politiques hongroises du logement social, qui sont relativement représentatives. A partir de 2000, les PECO ont tenté de mettre en place de nouveaux programmes de soutien des politiques du logement, mais ils ont surtout soutenu la formation d'une classe moyenne. Des subventions ont été accordées pour les hypothèques. Des programmes de logement locatif et de soutien aux rénovations ont été mis en place. A cette époque, les banques constituaient un groupe de pression extrêmement important. J'ai rédigé un programme que le secteur bancaire n'a pas apprécié et s'est attaché à modifier, si bien qu'aucune rénovation n'est intervenue jusqu'en 2004. Cela étant, dans le cadre de ce programme, des subventions significatives ont été versées à partir de 2000, mais les 20 % des ménages les plus aisés de la population ont reçu 60 % de ces subventions. Il s'agit d'une conséquence naturelle du dispositif, compte tenu de ses modalités d'application. Les décideurs politiques, qui choisissent de mettre en place un programme « panel » (panel renewal: règle du 1/3 -1/3-1/3 ; panel plus à partir de 2005);, n'en envisagent pas les conséquences. En 2004, le gouvernement a tenté de mettre fin à ce programme, mais il avait déjà produit des dégâts significatifs.



L'avenir du logement social en Europe

Subventions pour le logement 1998-2007



Nous devons tenter de trouver de nouvelles solutions pour le logement social, privé comme public. On pourrait envisager la création d'une sorte de bailleur de logement social. Il serait peut-être souhaitable de mettre en place un dispositif de ce type, ce qui serait évidemment complexe. En effet, l'administration locale est dirigée par des hommes politiques et le stock de logement social est très contrôlé au niveau local. Il convient donc de mettre en place des réglementations juridiques liées au logement social, d'autant que les locataires seront confrontés à une concurrence accrue. De plus, des innovations interviendront : les nouveaux locataires paieront 85 % du prix du marché, le reste étant subventionné. Les candidats devront payer d'avance l'équivalent de cinq années de loyer pour occuper le logement. Sinon, ils pourraient s'installer dans ce logement et, au bout d'un certain temps, refuser de payer le loyer. Par ailleurs, la rénovation du logement social impose de disposer d'institutions dédiées à ce sujet.

Table ronde 3 :

Recomposer les villes, le rôle du logement social

Participaient à cette table ronde animée par Bénédicte Madelin, Profession Banlieue:

Michel Bonetti, CSTB

Patrick Bridey, Immobilière 3F

Christian Chevé, La Foncière Logement

Willi Rickert, Sénat de Hambourg

Jean-Jacques Serey, Maire adjoint de Montreuil

Hervé Vieillard-Baron, Paris X Nanterre



L'avenir du logement social en Europe

Bénédicte MADELIN, Profession Banlieue

Cette table ronde est consacrée à la recomposition des villes et au rôle du logement social dans ce cadre. Nous évoquerons principalement la rénovation urbaine et la loi SRU qui encadrent aujourd'hui les politiques publiques françaises en matière d'urbanisme. En France, 250 000 logements doivent être démolis et reconstruits d'ici 2011. Dans le même temps, le plan de cohésion sociale prévoit la construction de 500 000 logements sociaux. Un certain nombre de questions peuvent être posées. Quel est l'objectif de cette démarche de rénovation urbaine ? S'agit-il de faire disparaître les quartiers dans lesquels sont concentrées les populations pauvres, souvent d'origine étrangère ? S'agit-il avant tout d'améliorer la qualité du logement social et de diversifier l'offre ?

Trois sujets seront traités au cours de cette table ronde. Premièrement, quel est le projet politique des villes ou des agglomérations, qui s'exprime dans les projets de rénovation urbaine ? Quel est l'objectif des projets de rénovation urbaine et quelle est la place du logement social dans la recomposition de la ville ? Deuxièmement, quelles sont les conditions de mise en œuvre d'un renouvellement urbain durable ? Troisièmement, de quelle manière les projets sont-ils évalués ? En matière d'évaluation, il faut faire preuve de la plus grande modestie dans la mesure où les grands ensembles aujourd'hui démolis ont été construits dans les années 1960 pour améliorer les conditions de logement. Aujourd'hui, même avec les meilleures intentions, ne pourrions-nous pas aboutir à des résultats identiques ?

Willi RICKERT, Sénat de Hambourg

Notre stratégie vise à faire en sorte que la ville de Hambourg ne connaisse pas de fracture sociale. Certains de nos quartiers sont très dynamiques alors que d'autres sont confrontés à des difficultés, notamment sociales et d'emploi. Nous souhaitons éviter une concentration excessive des problèmes au sein des quartiers. Pour cela, nous offrons à la population la possibilité d'améliorer son environnement afin de la stabiliser. Nous incitons donc les habitants à rester dans leur quartier, par le biais de différentes approches. Dans le cadre de l'une d'entre elles, nous sélectionnons certains quartiers dans lesquels nous réalisons des investissements. 38 projets de ce type sont actuellement en cours à Hambourg. Ils sont financés à hauteur de 20 % par le gouvernement fédéral et, pour le reste, par la ville de Hambourg elle-même.

En outre, nous disposons d'une société de logement municipal qui investit massivement dans les quartiers. Notre ville n'imagine pas vendre cette entreprise qui possède 15 % du marché du logement locatif. Nous avons également mis en place des programmes de logement relativement modestes et nous concentrons nos investissements dans les quartiers où nous souhaitons stabiliser la population. De plus, nous disposons d'un nouvel instrument législatif permettant aux propriétaires d'investir dans des projets gérés par l'état. Un exemple de réussite en matière de renouvellement urbain concerne une petite île située au milieu de l'Elbe, sur laquelle résident 4 800 personnes, dont 70 % d'origine étrangère. Il est apparu que cette île pourrait constituer un lieu de résidence intéressant pour des étudiants. Nous avons donc incité les associations de logement à louer à des résidents, pour un loyer comparable à celui d'une chambre en résidence universitaire, avec un plafond de 178 euros par personne. En deux ans, 300 étudiants se sont installés sur cette île, ce qui a permis d'améliorer significativement la situation.

L'avenir du logement social en Europe

Jean-Jacques SEREY, Mairie de Montreuil

Montreuil est la troisième ville d'Ile-de-France. Juxtant Paris, elle compte environ 100 000 habitants et est soumise à une forte pression immobilière. Depuis 60 ans, cette ville est gérée par une municipalité de gauche. Elle dispose donc d'une tradition ouvrière et sociale et tente, notamment en matière d'habitat, une politique sociale sans, pour autant, verser dans le dirigisme absolu. Notre territoire compte un peu moins de 15 000 logements sociaux, pour un total de 41 000 logements, ce qui représente une proportion d'environ 35 %. Il ne nous paraît pas nécessaire d'aller au-delà de ce pourcentage pour maintenir des équilibres en termes de mixité sociale. Il est fondamental, pour nous, que la mixité sociale soit répartie sur l'ensemble de notre territoire. Malheureusement, dans les années 60, nous avons eu tendance à construire massivement à la périphérie de la ville, où il existait des terrains disponibles à des prix modiques. Au fil du temps, nous avons vu émerger un certain nombre de difficultés, en particulier dans les cités comportant un millier de logements. Les habitants étaient très attachés à leurs quartiers, mais ils étaient mal considérés par la population extérieure, si bien qu'ils devenaient une porte d'entrée dans le logement social par défaut.

Voici une dizaine d'années, nous avons commencé à nous interroger sur la stratégie à mettre en œuvre dans ces cités. Dans le cadre des projets de renouvellement urbain, nous avons décidé de lancer un programme de réhabilitation. Les premières rencontres avec les habitants ont été relativement houleuses parce que nous avions prévu de démolir intégralement le quartier pour le reconstruire. Face à ce constat, nous avons recueilli les souhaits des habitants et nous avons pu construire avec eux un nouveau projet, ce qui nous a conduits à opérer des choix de démolition différents de ceux des techniciens. En particulier, ces derniers souhaitaient démolir les grandes barres d'immeuble et conserver les immeubles bas. Les habitants, pour leur part, ont jugé préférable de conserver les grandes barres et de démolir les immeubles bas, devenus totalement obsolètes.

Par ailleurs, pour être crédible, un projet de renouvellement urbain doit démarrer par des constructions, et non par des démolitions. Trop souvent, en France, il s'agit de cacher la pauvreté en démolissant le logement social pour créer de nouveaux ghettos plus loin. Pour notre part, nous avons fait le choix de travailler sur le relogement, y compris en centre-ville, mais aussi de proposer aux habitants de revenir dans le quartier où ils avaient leurs repères sociaux. Lorsqu'on construit un projet social avec les habitants, ils proposent des solutions intéressantes. Nous avons naturellement souhaité intégrer au projet un volet d'accession à la propriété, en nous attachant à améliorer l'image sociale du quartier. Les habitants ont formulé une proposition intéressante, visant à créer une cité sociale d'artistes. Il a été difficile de trouver des financements pour ce projet, mais nous sommes finalement parvenus à créer une cité d'habitat social dédiée à des artistes qui résident, travaillent et participent au renforcement de la mixité sociale du quartier.

Bénédicte MADELIN, Profession banlieue

Monsieur Bonetti, souhaitez-vous réagir ?

Michel BONETTI, CSTB

Trois éléments sont fondamentaux concernant les politiques de renouvellement urbain. Le premier est la posture politique. Certaines municipalités sont particulièrement attentives à la situation des

L'avenir du logement social en Europe

populations défavorisées. D'autres font preuve d'une certaine indifférence alors que d'autres encore sont véritablement méprisantes à l'égard de ces populations dont elles cherchent à tout prix à cacher l'existence. Le deuxième élément a trait aux compétences et aux capacités d'action des villes. Le troisième élément concerne les traditions culturelles en matière de politique urbaine. Certaines villes, comme Strasbourg ou Toulouse, ont des politiques urbaines qui tendent à accroître la ségrégation urbaine entre le centre et la périphérie alors que d'autres, comme Rennes ou Nantes, s'attachent à valoriser de concert le centre-ville et la périphérie.

Bénédicte MADELIN, Profession Banlieue

En Ile-de-France, notamment, les inégalités se creusent entre les différentes catégories de la population, mais aussi entre les villes, voire à l'intérieur des villes entre les quartiers. Je renvoie à ce propos aux travaux très intéressants de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France.

Hervé VIEILLARD-BARON, Université Paris 10

La France est un pays étendu dans lequel il existe des différences régionales très importantes et des cultures urbaines originales avec des niveaux de richesse et des traditions ségréatives variables d'une ville à l'autre, comme l'a fait remarquer Michel Bonetti.

Les inégalités s'expriment à plusieurs niveaux d'échelle, entre les régions, entre les agglomérations, entre les centres et les périphéries, entre les quartiers... Le levier le plus important de la redistribution, sur lequel on agit le moins, concerne les taxes et la dotation globale de fonctionnement. Le problème est que l'on n'ose guère toucher aux égoïsmes municipaux parce qu'ils recouvrent des enjeux électoraux jugés prioritaires.

Cela étant, il est nécessaire aussi de considérer les individus et de travailler sur les modalités de la paupérisation des familles, en étant attentif aux formes de précarisation qui se renouvellent sans cesse à la marge de la société. Dans une France en croissance relative, les inégalités se creusent et touchent de plein fouet non seulement les habitants des quartiers sensibles, mais aussi tous ceux qui se retrouvent dans les segments du logement temporaire (logements-foyers, résidences sociales, CHRS, maisons-relais, centre d'accueil pour demandeurs d'asile, etc.).

Un des problèmes du relogement dans les opérations de rénovation est lié aux familles insolvables, en grande détresse psychologique, qui représentent souvent une proportion élevée dans les opérations de renouvellement urbain. Comment traiter ces ménages insolvables et extrêmement précaires sans les exclure ? Le secteur du logement social temporaire joue un rôle important et il mérite aujourd'hui une attention particulière, d'autant qu'il tend à se développer sous des formes diverses.

La situation du marché du logement influe également sur les stratégies de relogement. A Saint-Etienne, par exemple, où le marché du logement est très détendu, le relogement peut se gérer plus facilement qu'en région parisienne. En outre, certaines villes disposent de réserves périurbaines très importantes, ce qui constitue d'ailleurs une des caractéristiques des agglomérations françaises en

L'avenir du logement social en Europe

Europe. Tout en restant dépendants de la ville-centre pour l'emploi, des villages de plus en plus éloignés des pôles urbains, accueillent des ménages de plus en plus précaires. Progressivement, ces ménages deviennent invisibles : ils se diluent dans l'espace rural - comme se diluent les autres ménages en grande précarité dans les structures provisoires d'hébergement ou les copropriétés disqualifiées.

Avec, parallèlement, la fragmentation des grands ensembles par les opérations "démolition/reconstruction", on peut se demander jusqu'où ira « l'invisibilisation » des plus pauvres sur le territoire français aujourd'hui...

Bénédicte MADELIN, Profession Banlieue

Parmi les acteurs de la recomposition de la ville, les bailleurs et la Foncière Logement jouent un rôle significatif dans tous les programmes de rénovation urbaine.

Christian CHEVE, La Foncière logement

Je représente la CGT au sein de la Foncière Logement. Il faut savoir qu'en France, l'ANRU est financée pour moitié par le 1 % Logement. Cette contribution, assise sur les salaires versés par les entreprises du secteur privé, est gérée paritairement par le patronat et le mouvement syndical. Le 1 % Logement et l'Etat apportent respectivement à l'ANRU 500 millions d'euros par an. Nous avons accepté, dans le cadre d'une convention, de financer la politique de la ville, mais nous avons souhaité que les salariés, contribuant ainsi au financement d'une politique publique, bénéficient d'une contrepartie. A cet effet, nous avons créé La Foncière à laquelle sont alloués 25 % des surfaces produites grâce au financement paritaire du 1 % Logement et de l'état. Il s'agit de logements locatifs, relevant du secteur libre et destinés aux salariés. Or investir dans ces quartiers supposer de croire en la réussite de la politique de rénovation urbaine. Notre objectif est d'accompagner le changement d'image de ces quartiers en produisant des logements de très grande qualité, destinés à des salariés au-delà des plafonds HLM. Un élément de complexité tient au fait qu'en France, l'un des premiers critères de choix du lieu d'habitation est la qualité des écoles. La rénovation urbaine doit traiter les problèmes scolaires et assurer le redéploiement de l'offre sociale en révisant la carte scolaire pour renforcer la mixité.

Patrick BRIDEY, Immobilière 3F

Comme l'a souligné Monsieur Bonetti, si une ville était tentée d'éloigner des populations fragiles, les bailleurs pourraient résister à cette volonté. De même, les villes peuvent s'opposer à la volonté d'un bailleur de raser un quartier. Par exemple, à Valenton, nous projetions de démolir un ensemble d'habitations, pour des raisons de dysfonctionnement urbain, mais le maire s'y est opposé et nous nous sommes conformés à son point de vue. Aujourd'hui, nous collaborons très efficacement avec lui à l'élaboration d'un projet de réhabilitation extrêmement ambitieux.

Christian CHEVE, La Foncière logement

Vous jouez également un rôle de garde-fou à Corbeil. Avec l'autre bailleur, le Logement Français, vous portez les valeurs républicaines face à un maire qui souhaite la disparition pure et simple des populations défavorisées.

L'avenir du logement social en Europe

Patrick BRIDEY, Immobilière 3F

Nous travaillons en bonne entente avec la municipalité de Corbeil. Cela étant, j'évoquerai la politique de l'Immobilière 3F en matière de renouvellement urbain et de qualité urbaine. Notre vocation est de développer le logement locatif social, seul secteur dans lequel nous intervenons. Nous disposons d'environ 150 000 logements et nous participons, sur l'ensemble du territoire français, à 45 projets de renouvellement urbain qui concernent 25 000 logements. Nous sommes particulièrement attachés à la qualité urbaine de ces projets qui ont, le plus souvent, été conçus dans l'urgence. Pour approfondir la réflexion urbaine, nous avons constitué un comité d'experts de la qualité urbaine qui se réunit tous les mois. Composé d'architectes, d'urbanistes, de personnalités qualifiées et d'un sociologue, ce comité a pour mission de porter un regard extérieur et critique sur tous les projets de renouvellement urbain pour proposer des inflexions, par exemple sur le positionnement d'un équipement commercial ou la forme urbaine d'une construction. L'idée est de répondre à toutes les questions qui se posent en matière de qualité urbaine. Généralement, les maires appliquent nos suggestions. Si nécessaire, nous pouvons, avec leur accord, mais sous maîtrise d'ouvrage de l'Immobilière 3F, des études urbaines. Lorsque nous sommes dans l'incertitude la plus complète, nous pouvons lancer des marchés de définition en co-maîtrise d'ouvrage, comme à Sevran.

Jean-Jacques SEREY, Mairie de Montreuil

Les habitants doivent être à la base de tout projet de renouvellement urbain. Il faut se donner le temps de construire avec eux le projet qui doit aussi comporter un volet social pour ne pas produire des phénomènes d'exclusion supplémentaires. Nous travaillons de manière très efficace avec l'Immobilière 3F sur une opération exemplaire située à proximité de Vincennes et Saint-Mandé, où il existe très peu de logements sociaux. Cette opération a été conçue avec Emmaüs parce qu'elle comporte à la fois du logement intermédiaire et du logement très social destiné à des populations particulièrement défavorisées. Même si nous assurons le portage politique de ce projet, nous avons des difficultés à le faire accepter par les riverains. Par ailleurs, l'abandon du contingent préfectoral dans le logement social m'inquiète particulièrement. Ce contingent permettait à l'état d'imposer la présence de familles défavorisées dans les villes comptant peu de logements sociaux, ce qui permettait d'assurer une certaine mixité sociale. Le transfert de ce contingent préfectoral au maire aura pour conséquence de renforcer la ségrégation dans certaines villes, ce qui ira à l'encontre de la mixité sociale.

Bénédicte MADELIN, Profession Banlieue

Monsieur Rickert, comment réagissez-vous à ces interventions ?

Willi RICKERT, Sénat de Hambourg

Il me semble que la situation est différente à Hambourg. La participation de la population est fondamentale. Depuis que nous avons mis en place notre politique de renouvellement urbain, nous nous heurtons systématiquement aux mêmes difficultés, mais rien ne peut être réalisé sans les habitants. La question de la démolition ne se pose pas pour nous parce que nous avons besoin des logements existants, qui n'est pas nécessaire de démolir.

L'avenir du logement social en Europe

A mon sens, la principale contribution du logement social au processus de renouvellement urbain tient au fait que le logement social classique ne fonctionne plus. A Hambourg, les bénéficiaires de logements sociaux doivent disposer de revenus supérieurs à un plancher, mais inférieurs à un plafond. Or aujourd'hui, plus de la moitié de ces logements est occupée par des personnes dont les revenus ont dépassé ce plafond, ce qui est illégal. Néanmoins, si la loi était respectée, nous serions confrontés à des problèmes importants. Par conséquent, le dysfonctionnement du secteur du logement social constitue probablement sa principale contribution au processus de renouvellement urbain.

Bénédicte MADELIN, Profession Banlieue

Nous allons maintenant répondre aux questions de l'auditoire.

Samuel JABLON, Association Aitec

Je m'interroge sur la présence de représentants syndicaux au sein d'institutions finançant la démolition de logements vastes et bon marché, accessibles à des populations pauvres, pour reconstruire des logements plus chers et exigus. Il me semble que les syndicats devraient défendre le logement des salariés les plus pauvres.

Christian CHEVE, La Foncière logement

Il ne faut surtout pas opposer la politique du logement et celle de la ville. Ces deux politiques doivent être conduites de front. Il existe aujourd'hui une crise majeure du logement, avec une forte pénurie et le développement d'une catégorie de salariés précaires. La CGT considère que la priorité doit être la production de logements, mais dix ans seront probablement nécessaires pour surmonter la crise. On peut considérer comme inopportun de démolir des logements compte tenu de la pénurie actuelle, mais nous estimons que les quartiers ne peuvent être laissés en l'état. Il faut produire des logements sociaux de qualité et accessibles tout en conduisant une politique de la ville. Les partenaires sociaux se sont d'ailleurs engagés à intervenir sur les deux fronts, de manière très volontariste. Nous sommes convaincus de la nécessité d'agir dans les quartiers. A notre sens, l'ANRU constitue un excellent outil, mais il devra être suivi, en 2013, d'un ANRU 2, puis d'un ANRU 3. En effet, aujourd'hui, nous traitons uniquement 5 à 10 % des problèmes des ZUS. Nous ne sommes qu'au début du processus.

Une participante dans la salle

Les débats relatifs aux opérations de renouvellement urbain en France prennent-ils en compte la manière de maintenir les catégories moyennes de la population dans les quartiers d'habitat social ? Quelle dynamique peut permettre de stabiliser ou de développer la diversité dans les quartiers ? La création de la cité des artistes va peut-être dans ce sens. Dans les autres pays européens, les discussions sont centrées sur la nécessité d'éviter que les classes moyennes ne quittent la ville dense pour s'installer en périphérie. Il s'agit, à mon sens, d'un problème majeur dans les nouveaux états membres où il n'existe pas d'offre de logements susceptibles d'accueillir des personnes qui s'enrichissent sous l'effet du développement économique. En France, la question de la mixité émerge-t-elle dans le débat public ?

L'avenir du logement social en Europe

Michel BONETTI, CSTB

Ce sujet est au centre du débat sur la mixité sociale, mais il existe une sorte de paradoxe. D'une part, nous assistons, dans les quartiers, au départ des classes moyennes qui saisissent les opportunités qui leur sont offertes en ce sens, ce qui conduit à un renforcement de la ségrégation sociale et de la paupérisation. D'autre part, l'intervention de La Foncière Logement et d'autres opérateurs, y compris des bailleurs et des entreprises privées, permet de construire des îlots valorisés, généralement en périphérie, ce qui a plusieurs conséquences. En particulier, des articulations diverses émergent entre les quartiers d'habitat social et leur périphérie, ce qui peut avoir des effets positifs dans un certain nombre de cas et négatifs dans d'autres, lorsqu'il existe un écart trop important entre le quartier paupérisé et sa périphérie valorisée.

Il existe, me semble-t-il, une confusion concernant la notion de mixité. Il faut distinguer la « mixité statistique » des économistes et des démographes et la mixité sociale entre les populations. On peut en effet avoir une certaine diversité statistique des populations dans un quartier, sans qu'il y ait pour autant des interactions sociales entre ces diverses populations, sans qu'il y ait donc véritablement de mixité sociale. Personnellement, je vois deux aspects positifs dans le processus de rénovation urbaine : les quartiers sont revalorisés et, surtout, les municipalités sont obligées de réagir pour satisfaire les exigences des populations des quartiers périphériques revalorisés. Miraculeusement, on voit la gestion urbaine s'améliorer dans les quartiers, sous l'effet de l'installation de classes moyennes en périphérie. Il s'agit donc d'un effet positif indirect. Le poids politique et social de ces classes moyennes sur les élus et les services techniques des municipalités n'est pas négligeable.

Bénédicte MADELIN, Profession Banlieue

Concernant l'intervention d'entreprises privées, l'exemple de La Plaine Saint-Denis peut susciter des interrogations. Dans ce quartier de Saint-Denis, Bouygues et d'autres promoteurs ont construit des logements privés voici trois ans et, aujourd'hui, il semblerait que de nombreux propriétaires initiaux aient déjà quitté le quartier. Spéculation foncière ou fuite du territoire, de son insécurité, de son manque d'équipements ? Des études sont en cours pour connaître et comprendre précisément ces évolutions. Quels qu'en soient les résultats, si, parallèlement, on n'agit pas dans d'autres domaines, comme l'école, les commerces de proximité ou encore la sécurité, la rénovation urbaine peut être à « effet nul » voire avoir plus d'effets négatifs en ce sens qu'elle renforcera l'idée que rien n'est possible sur certains territoires.

Un intervenant

Il est possible de prédire, dès sa mise en place, les résultats d'un programme, en fonction des configurations urbaines. Dans la cité de Montfermeil, il existait, dès avant l'intervention de l'ANRU, une sorte de mixité urbaine idéale. Tout dépend de la configuration urbaine. Je travaille actuellement sur un quartier marseillais composé, d'une part, de 600 logements HLM et, d'autre part, de copropriétés d'excellente qualité. Ce quartier ne connaît pas de difficulté parce qu'une large avenue sépare les deux populations qui n'ont aucune relation entre elles. Pourtant, d'un point de vue statistique, la mixité dans ce quartier pourrait être considérée comme idéale.

L'avenir du logement social en Europe

Un participant dans la salle

Existe-t-il en France, des copropriétés dans le logement social, comme en Allemagne ?

Un intervenant

Naturellement.

Un participant dans la salle

Quelles sont vos expériences en la matière ? En Allemagne, ces copropriétés permettent d'assurer une véritable mixité relationnelle au sein des quartiers.

Un intervenant

Nous réalisons actuellement une étude passionnante pour le compte de la société Coopération et Famille, une ancienne coopérative à la fois bailleur et syndic. Cette société gère de manière remarquable des parcs de logement social de très grande qualité, dans lesquels les propriétaires et les locataires sont également répartis, mais ces derniers ne sont clairement pas issus des classes les plus défavorisées.

Un participant dans la salle

Dans les années 70 et 80, de nombreuses sociétés ont créé des copropriétés dans des parcs sociaux. Notre objectif était de vendre en priorité aux locataires et les fonds récupérés ont permis de financer la rénovation des immeubles. Ce processus a permis de rétablir la paix sociale dans les quartiers.

Jean-Jacques SEREY, Mairie de Montreuil

L'un des enjeux actuels est effectivement de maintenir les classes intermédiaires dans les quartiers. Or le logement n'est pas l'outil approprié parce qu'on ne peut décider autoritairement du lieu de résidence de nos concitoyens. L'outil fondamental est l'école. Nous intervenons d'ailleurs dans ce domaine qui ne relève pourtant pas de notre responsabilité. Par exemple, nous prônons le développement de l'apprentissage des langues et nous rémunérons des professeurs. De même, nous œuvrons en faveur de la création d'un lycée international dans l'Est parisien pour permettre aux couches moyennes, notamment, d'avoir une vision positive de l'école. Nous agissons naturellement dans un souci de mixité et nous veillons à ne laisser aucune catégorie sociale au bord du chemin.

A Montreuil, je développe des opérations mixtes, comportant des logements en accession à la propriété et d'autres en location, et je m'assure qu'il n'existe aucune différence de traitement entre ces deux catégories de logements afin que le secteur social ne soit pas stigmatisé. En outre, nous intervenons massivement dans les copropriétés dégradées, pour les transformer totalement ou partiellement en logements sociaux. Le fait de conserver un habitat mixte permet d'améliorer des copropriétés, mais cela impose un investissement très lourd de la collectivité.

Bénédicte MADELIN, Profession Banlieue

Nous retrouvons là le problème des inégalités de ressources des collectivités locales.

L'avenir du logement social en Europe

Patrick BRIDEY, Immobilière 3F

Le meilleur moyen d'intégrer des classes moyennes à des quartiers d'habitat social est de diversifier les fonctions, les formes urbaines et les statuts. En effet, il ne faut pas se leurrer : aujourd'hui, les classes moyennes ont déserté les ZUS. Ces quartiers, extrêmement dégradés, connaissent une désaffection croissante des réservataires. Ils sont occupés par des locataires qui ne peuvent résider ailleurs. Je plaide très vigoureusement en faveur de la démolition de ce type de logement social. De même, il est véritablement choquant de laisser des personnes habiter dans certaines copropriétés dégradées, dont la réhabilitation n'est même plus envisageable. Je rejoins Monsieur Chevet sur la nécessité d'allier le renouvellement urbain à une politique de relance du logement. Actuellement, nous mettons en chantier près de 4 200 logements par an, dont 1 000 dans des sites concernés par le renouvellement urbain, mais il est parfois nécessaire d'accepter des démolitions. Je crois que ce point fait désormais l'objet d'un consensus. Aujourd'hui, le débat porte sur la nécessité de construire par anticipation et de relancer la production de logement social.

Bénédicte MADELIN, Profession Banlieue

En effet, pour répondre aux besoins de logement de l'ensemble de la population, il serait nécessaire sur certains sites de reconstruire 150 logements pour 100 logements démolis. Ce que ne prévoient pas les programmes de l'ANRU. Par ailleurs, le plan de cohésion sociale prévoit la construction de 500 000 logements sociaux, mais combien seront réellement accessibles au sens de la Fondation Abbé Pierre ?

Propos d'étape

Douglas Robertson, Université de Stirling

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour l'organisation de ce colloque. Je vous prie de m'excuser pour la mauvaise qualité de mon français. 40 % des mots français et anglais sont très proches, mais nous ne comprenons pas les 60 % restants, et ce colloque en est une illustration parfaite. Nous comprenons quelques paramètres généraux, mais les détails, au niveau local, sont souvent source de confusion.

Au cours de ce colloque, nous avons tenté de trouver le « Graal » en établissant un lien entre les différentes expériences européennes en matière de logement social. Après un exposé sur les convergences et les divergences entre les différents secteurs européens du logement social, un certain nombre d'éléments statistiques nous ont été présentés, qui nous ont permis de comprendre la situation actuelle, mais pas nécessairement les évolutions antérieures. Ensuite, nous avons identifié les éléments moteurs poussant à la convergence des différents secteurs européens du logement social, sous l'angle des financements publics et des critères de concurrence de l'Union Européenne. Nous avons également évoqué l'évolution du mode de financement du logement social, du secteur public vers le secteur privé, et la privatisation sous ses différents aspects, notamment la décote pratiquée sur les logements vendus. Pour atteindre l'objectif défini par le Président Sarkozy en matière de développement de la propriété d'occupation, il me semble que des décotes très significatives seront nécessaires. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera moins onéreux d'acheter que de louer. En outre, des exemples de transfert de parcs de logement nous ont été présentés. Ces transferts, lorsqu'ils interviennent entre des structures municipales et des associations de logement, n'induisent aucun changement significatif à mon sens. En effet, le personnel, les locataires et les logements demeurent inchangés. En revanche, le mode de calcul des dépenses publiques s'en trouve modifié. Nous avons aussi eu une présentation particulièrement intéressante visant à montrer comment l'Union Européenne influe bel et bien sur le logement social, bien qu'elle n'ait pas de compétence explicite sur le sujet. Enfin, nous avons vu que le logement doit être considéré comme un élément essentiel de l'intégration sociale, notamment dans le cadre des programmes de renouvellement urbain.

Si par le passé, l'analyse marxiste du capitalisme a pu représenter le « Graal » des sciences sociales, aujourd'hui, il me semble qu'il s'agirait plutôt de l'analyse capitaliste de la mondialisation. Pour ce qui est des comparaisons internationales et des recherches comparatives j'avoue éprouver quelques difficultés à leur sujet. Trop souvent, elles se limitent à des descriptions académiques que je comparerais à une sorte de tourisme intellectuel. Cela étant, au-delà des tendances fondamentales, à identifier et objectiver nous devrions aussi nous intéresser aux différences locales afin de mieux comprendre les relations de pouvoir qui existent au sein de nos sociétés. Or ce point semble totalement occulté, comme s'il était évident. Si nous pouvions, avec des historiens, des économistes et des décideurs du secteur du logement, tenter de cerner les raisons pour lesquelles il existe des différences aussi fondamentales entre les pays européens, nous serions probablement mieux à même de comprendre certains des aspects les plus importants des relations de pouvoir. En outre, il est nécessaire de comprendre les trajectoires de changement. Des solutions individuelles nous ont

été présentées, découlant de ce qui était auparavant des solutions collectives au sens large. Des outils financiers sont conçus pour faciliter ce processus de changement, notamment par le développement de la propriété d'occupation. Les modes d'occupation peuvent évoluer. A mon sens, il faut considérer les résidents et non uniquement les logements.

De façon générale, les différences entre pays européens tiennent à des raisons historiques. Nous devons comprendre nos histoires respectives et apprécier nos différences culturelles, religieuses, politiques, économiques et ethniques. Au cours de cette conférence, il a été largement question de l'Etat providence. En la matière, les différences existant entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud sont peut-être liées à la différence de conception du rôle de la famille entre les religions catholique et protestante. La religion peut jouer un rôle plus important que celui qui lui est habituellement reconnu. De même, il convient de comprendre qu'au sein de chaque pays, la situation n'est pas uniforme. Il existe des convergences, mais aussi des différences. Par exemple, j'ai longtemps étudié les politiques de rénovation urbaine écossaises, qui diffèrent des politiques anglaises. Or la politique de rénovation urbaine appliquée à Glasgow ne ressemblait absolument pas à celle qui était appliquée à Edimbourg alors qu'il s'agissait à l'origine de la même politique. Cependant, elle a eu des effets très différents dans les deux villes.

A la suite de cette conférence, il me semble que nous devrions d'abord nous attacher à améliorer notre compréhension individuelle des choix des différentes sociétés nationales en matière de logement social. Pourquoi choisissons-nous de loger comme nous le faisons les pauvres, les minorités, les personnes handicapées, les familles monoparentales et les réfugiés ? Répondre à cette question devrait nous permettre de mieux comprendre la situation spécifique. Une approche pluridisciplinaire, alliant la sociologie, l'économie, la culture et les politiques publiques, nous permettra de remettre en question nos idées préconçues et de procéder à des analyses plus détaillées pour aboutir à une meilleure compréhension de la situation.

Par bien des points, il existe un certain nombre de similitudes entre l'Ecosse et la Hongrie. En 1975, 70 % de la population écossaise vivaient dans un logement relevant du secteur public. La ville de Glasgow disposait d'un service en charge de la gestion de 180 000 logements. Ce service, dont l'efficacité était comparable à celle de ses homologues hongrois de l'époque, a d'ailleurs été décrit par l'un de mes collègues, comme « *stalinien, sans les aspects amusants* ». En ce qui concerne le mode d'occupation, les ménages pauvres qui ont acheté leurs logements continuent très largement à les occuper. Le parc de propriétaires a changé, mais rien n'a fondamentalement changé. Jusque dans les années 70, les logements HLM étaient destinés aux familles de la classe ouvrière. Depuis, la situation a changé. En référence aux concepts presbytériens, on pourrait affirmer que les pauvres « méritants » ont été remplacés par des pauvres « non-méritants », ce qui constitue un défi. En effet, le système n'était pas aussi ouvert qu'on le décrivait puisque toutes les autres catégories de la population en étaient exclues.

Cette évolution n'est pas simplement le fruit de la privatisation, ce qui impose d'élargir l'analyse et de se départir d'une vision trop étroite du secteur du logement. Des évolutions profondes sont intervenues au sein de la société. Elles ont conduit à des changements législatifs qui sont le résultat de pressions qui s'exercent au sein de la société. Une loi a été adoptée, visant à faire en sorte qu'un certain nombre de sans-abris puissent accéder à un logement. Une autre loi sur les logements de couples mariés a prévu qu'en cas de séparation d'un couple les deux familles monoparentales en

résultant puissent disposer d'un logement adapté. Ainsi, un père divorcé pourrait recevoir ses enfants le week-end dans des conditions satisfaisantes, ce qui n'était pas le cas auparavant. D'une manière générale, les droits individuels sont devenus beaucoup plus importants que les droits collectifs et les mécanismes de contrôle du logement social ont été renforcés. Auparavant, à Stirling dans la ville où j'enseigne, le conseil dressait la liste des personnes susceptibles de bénéficier d'un logement. Cette liste était affichée dans le bureau de poste et les personnes qui n'étaient pas appréciées par la communauté n'étaient pas logées. Ce dispositif, particulièrement injuste, a été modifié. Désormais, les personnes les plus démunies disposent d'un logement qu'elles sont en mesure de payer parce que nous disposons d'un système unifié d'allocations logement. Précédemment, il n'existait pas de dispositif de ce type. Ainsi, les pauvres peuvent maintenant accéder au logement, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Contrairement à une croyance répandue, la ségrégation sociale en matière de logement existait bien avant l'instauration du *Right To Buy* et le phénomène d'érosion qui en a découlé. Cette ségrégation était particulièrement forte. Certains quartiers étaient attractifs alors que d'autres étaient stigmatisés dès leur aménagement dans les années 30. Il existait dans le logement de masse une hiérarchie sociale qui, à certains égards, a simplement évolué avec la mise en place du *Right To Buy*. Les locataires disposant de revenus suffisants ont pu acheter leur logement, contrairement aux autres. Un autre élément à analyser est la composition de la population qui est restée dans le logement social. Pourquoi et combien de temps cette population y reste-t-elle ? Certains aspects de cette analyse sont particulièrement intéressants. Des recherches réalisées en Ecosse démontrent que le logement social peut rendre captives les populations les plus pauvres. En effet, leurs revenus sont insuffisants pour payer les loyers, ce qui les rend dépendants des prestations sociales. La plupart des ménages qui vivent dans le logement social en Ecosse reçoivent en effet des prestations sociales, sous une forme ou une autre. Cela constitue un défi pour le marché du travail. En effet, les personnes qui ne peuvent travailler parce que les revenus qui en découleraient ne leur permettraient pas de payer leur loyer sont véritablement piégées. Il s'agit aujourd'hui d'un véritable problème en Ecosse. Quel est l'impact du marché du travail sur le logement social ? Par ailleurs, le coût de la bureaucratie et des règlements relatifs au logement social s'ajoute à celui des loyers.

Les caractéristiques de la population qui réside dans les logements sociaux pourraient réorienter le débat. Il existe une idée communément répandue, selon laquelle les personnes pauvres tombent malades, mais les malades deviennent-ils pauvres ? S'il en est ainsi, la nature du logement social en sera radicalement modifiée. A Glasgow, la moitié des personnes qui reçoivent des allocations d'invalidité souffrent de troubles mentaux, ce qui constitue le taux le plus élevé du Royaume-Uni. Nous devons définir très précisément les caractéristiques de la population des logements sociaux. En outre, nous devons peut-être élargir notre réflexion. Certains déplorent le caractère étroit de notre analyse. Il est vrai que nous n'avons pas encore considéré les relations entre le mode d'occupation et le mode de détention des logements. Selon la théorie du sandwich, certains ménages ont des revenus trop importants pour bénéficier d'un logement social, mais sont trop pauvres pour acheter leur logement. Cela étant, nous nous sommes intéressés aux *key workers* qui sont particulièrement importants parce qu'ils fournissent des services nécessaires à tous, particulièrement à la classe dirigeante.

A l'exemple de ce qu'il s'est passé aux Etats-Unis, les associations ou le gouvernement devraient-ils prendre le contrôle du marché ? En raison des mécanismes du marché, une banque britannique s'est récemment trouvée en situation de quasi-faillite et le gouvernement a dû lui verser, au cours des deux derniers mois, 42 milliards de livres pour tenter de rétablir la situation. Le marché mérite donc une attention particulière de notre part. Peut-être devons-nous accepter l'idée selon laquelle un certain nombre d'acteurs, comme les architectes, ne sont pas suffisamment engagés dans le secteur du logement à loyer modéré. Certains quartiers qui ont bénéficié de trois ou quatre programmes successifs de rénovation urbaine restent particulièrement stigmatisés. Il est désespérant de constater que, dans certains quartiers, la situation n'évolue pas. Dans le cadre de mes recherches, j'ai découvert qu'un quartier de Stirling est stigmatisé depuis ... 1650 ! Malgré les vœux formulés en ce sens par Margaret Thatcher et Tony Blair, la société britannique ne sera jamais constituée d'une seule classe sociale. La discrimination et les classes sociales constituent des réalités dont nous devons accepter l'existence afin de mettre en place des mesures correctives.

Annexe 1 : Le logement social en Europe du Nord-Ouest : marchés, politiques et doctrines⁷

Claire Lévy-Vroelant (Université de Paris 8 Saint-Denis) et Christian Tutin (Université de Paris Est (Créteil))

Préambule

Outil des politiques du logement, le parc social a pour finalité première la satisfaction des besoins en logement des ménages par la mise à disposition d'une offre complémentaire à celle du marché subventionnée par l'Etat. Le parc social est de plus un outil des politiques de la ville, ou des politiques d'aménagement. Son analyse s'inscrit ainsi à la croisée de l'analyse des marchés du logement, des structures urbaines et des politiques publiques.

Elle répond par ailleurs à des préoccupations renouvelées. Depuis deux décennies en effet, une nouvelle crise du logement touche un certain nombre de pays européens. Plutôt que d'une crise globale de l'offre qui serait insuffisante, il s'agit d'une inadéquation entre des offres et des demandes localisées. Cette inadéquation est particulièrement sensible dans les grandes villes, et s'étend à leurs périphéries. Elle explique en partie la forte augmentation des prix de vente, des loyers et du coût du foncier enregistrée dans la plupart des pays depuis 1997 (même si cette hausse a aussi d'autres causes, macroéconomiques et financières), et qui exclut un nombre croissant de ménages de l'accès au logement à des conditions souhaitées de taille, de coût et de localisation. La crise se manifeste également à travers l'augmentation du nombre de demandeurs de logements sociaux, et de ce que l'on pourrait appeler la demande non satisfaite. L'offre se concrétise difficilement et la demande augmentant, les temps d'attente s'accroissent. Il est assez clair que l'offre est insuffisante sur certains segments de parc, qui ne sont pas seulement ceux correspondant aux catégories de logements les plus ordinaires, destinées aux populations défavorisées. En même temps, le contexte général de dérégulation et de marchandisation rend de plus en plus problématique le pilotage par les politiques publiques.

La montée en puissance du droit au logement peut ainsi s'accompagner d'un recul dans l'exercice effectif de ce droit, ou au moins de difficultés croissantes à le promouvoir. D'ailleurs, si cette mission continue d'être revendiquée, sa mise en œuvre implique de nouveaux outils et de nouveaux partenariats, et le droit au logement peut s'en trouver au contraire fragilisé. Au niveau européen, la mise en œuvre des règles concurrentielles du marché unique fait planer l'incertitude quant au maintien, à côté du marché libre, de la possibilité de financement de ce secteur par l'Etat.

Plus précisément, on se propose d'éclairer la compréhension des enjeux présents et à venir du logement social en Europe à partir de trois entrées thématiques, dont le traitement nécessite l'interdisciplinarité et la comparaison internationale.

⁷ Ce texte, diffusé en novembre 2005 dans les deux réseaux GIS et ENHR, a servi d'appel à participation à l'atelier dont les travaux ont débouché sur le présent colloque.

- 1) Le rôle du parc social de logements dans le fonctionnement des marchés immobiliers, et au delà dans la régulation des systèmes d'habitat ;
- 2) La transformation des missions du parc social, avec la montée de nouvelles « demandes » de la part des populations et de la puissance publique ;
- 3) La modification, en conséquence, du discours de justification ou de rationalisation accompagnant ces évolutions.

I – Parc social, marchés immobiliers et systèmes d'habitat

L'ensemble appelé « logement social » représente aujourd'hui un objet de réflexion à plusieurs niveaux pour les économistes, les historiens, les sociologues et les politologues. La définition même de ce qu'il représente aujourd'hui doit être à nouveau questionnée. D'une part les modes d'intervention de l'Etat sont bousculés par une tendance générale à la décentralisation, et d'autre part de nouveaux acteurs (privés et locaux) émergent dans le champ, modifiant les conditions de gestion, voire de structuration du secteur.

Pour les économistes, il s'agit d'analyser le rôle du parc locatif social dans le fonctionnement des marchés immobiliers, et au delà dans la régulation des systèmes d'habitat.

I. 2. Vers une théorisation du fonctionnement des marchés locaux

D'emblée, le logement social constitue un objet difficile à traiter par la théorie économique. En effet, qu'il s'agisse du financement de la construction, de la détermination des loyers ou des choix d'implantation des programmes, le secteur social n'est pas directement soumis aux mécanismes du marché. Les décisions de localisation des programmes sociaux ont ceci de particulier qu'elles ne suivent qu'en partie une logique de marché, tout en contribuant de façon décisive au marquage social de l'espace.

Mais il n'échappe pas complètement aux mécanismes de marché, ne serait-ce que par les arbitrages que sont amenés à faire les ménages entre parc privé et parc social. De même, les organismes subissent les contraintes de prix (notamment fonciers).

Mais le caractère non directement marchand de la formation des prix conduit à des rationnements, soit du côté de la demande (files d'attente), soit du côté de l'offre (logements vacants et refus d'attributions). Par ailleurs, l'existence d'un important parc social fonctionnant suivant des règles qui ne sont pas celles du marché, tant au niveau de la détermination des occupants que des règles de fixation des prix, modifie nécessairement les arbitrages des ménages et le fonctionnement global du marché.

La réflexion sur le rôle régulateur du parc social, tant à travers sa fonction d'accueil qu'à travers son impact sur le fonctionnement du secteur locatif privé, reste trop peu développée chez les économistes, et trop souvent dépourvue de dimension urbaine. La tentation est grande chez ces derniers de ne voir dans le secteur social qu'une infraction ou un écart au modèle concurrentiel.

Pourtant, si la présence du secteur social influe au moins indirectement sur le fonctionnement général du marché en pesant sur la formation des loyers dans le reste du parc, personne ne sait ce que seraient les prix de marché en son absence, et il n'y a aucune raison de supposer que ces prix seraient d'équilibre. Au contraire, l'expérience historique presque universelle est celle d'une incapacité structurelle de l'économie de « marché libre » à satisfaire les besoins en logement. Le modèle d'équilibre concurrentiel n'est donc pas la référence adaptée ; il s'agirait plutôt de développer une représentation des marchés fondée sur les notions de segmentation et de déséquilibre.

Orienté vers la construction d'une socio-économie spatialisée de l'habitat, le projet répond à un besoin de modélisation et d'analyse de marchés locaux mixtes en déséquilibre, avec secteur social, différenciation spatiale et segmentation de l'offre, l'interrogation de fond portant sur le lien nécessaire (évident dans la pratique, à construire entièrement dans la théorie) entre ces trois caractéristiques.

I. 2. Un ou plusieurs parcs de logement social ?

Mais l'analyse des effets régulateurs du logement social sur les marchés locaux ne saurait être séparée de son rôle comme élément structurant des espaces urbains, de par son impact sur les formes et le contenu de la division sociale de l'espace résidentiel. Sa disposition dans l'espace urbain détermine en grande partie la fonction qu'il remplit (régulation ou relégation) et elle influe sur la mobilité et les choix de localisation des ménages. Les interdépendances entre parc social, marchés immobiliers et choix résidentiels sont au cœur de la dynamique spatiale des villes. L'hétérogénéité du parc doit ici être considérée. La présence dans la plupart des pays Européens de quartiers d'habitat social dégradé ne doit pas faire oublier en effet l'existence, notamment dans les quartiers centraux, d'un parc social attractif, y compris auprès des classes moyennes, qui contribue à la fois à limiter la hausse des prix du secteur locatif privé, en exerçant une certaine concurrence avec ce dernier, et à assurer une certaine mixité sociale.

La transformation de certains quartiers d'habitat social en lieux de relégation entraîne des processus d'évitement ; par contamination successive, la ségrégation résidentielle se renforce ainsi. Des processus cumulatifs, et auto-entretenus, s'enclenchent, dont la consolidation passe par la formation des prix du sol et de l'immobilier. C'est tout l'enjeu des politiques de mixité que de savoir si elles sont capables ou non d'enrayer ces effets d'écartement, en limitant les phénomènes de « divergence immobilière ». Là aussi, le besoin est grand d'une représentation spatialisée des marchés sortant de l'approche traditionnelle, fondée sur l'équilibre concurrentiel et ses propriétés d'optimalité.

Il s'agit donc d'inscrire le logement social dans les systèmes d'habitat, notion plus large que celle de « marchés locaux », car elle inclut parmi les déterminants des configurations locales de l'offre et de la demande (tous segments inclus) les jeux de tous les acteurs concernés, actifs ou passifs.

Le projet de l'atelier consiste à développer une analyse théorique appuyée sur des approches empiriques portant sur des espaces urbains suffisamment vastes pour faire ressortir les mécanismes de régulation de nature systémique à l'échelle d'agglomérations. Il s'agit de se situer à une échelle intermédiaire (« méso-économique ») entre une approche macroéconomique qui laisse échapper à

la fois l'espace et la segmentation des marchés, et une approche « impressionniste » qui interdirait toute généralisation.

II – Les missions du secteur social : les changements en Europe

II. 1.L'évolution du peuplement

Les missions assignées par la puissance publique au logement social évoluent, et celui-ci est soumis à des exigences parfois contradictoires. Le développement du logement « très social » d'une part, et celui de l'accession à la propriété d'autre part, ont profondément altéré la fonction du parc social, dont une fraction croissante sert de « refuge » à des populations en difficulté. Le logement locatif public est de moins en moins la forme standard de logement des classes populaires (employés et ouvriers). Les caractéristiques des ménages logés dans le logement social sont étudiées depuis assez longtemps et peuvent, comme élément du système, faire l'objet de comparaisons internationales et locales y compris dans une perspective historique, pour repérer les changements. Mais on peut aller plus loin et proposer, pour saisir les changements dans le rôle réel ou supposé du parc social, de prendre la mesure de la demande potentielle, ou de la demande insatisfaite de logement. Les conditions de logement, et même de mal-logement ou de non-logement, devraient être étudiées, à travers par exemple l'observation des listes de demandeurs, des mécanismes de sélection des candidats, de localisations et de voisinages désirés, refusés etc. C'est à ce titre que le développement des « marges » du logement social doit être analysé : développement de formes spécifiques encadrées par la puissance publique (logements-foyers et résidences sociales), diminution et recomposition du logement social dit « de fait » (meublés, hôtels, logements occupés dans des conditions précaires, logements en sur-occupation, logements de fortune, etc.).

L'aide à la pierre est partout remise en cause, quand elle n'a pas été abandonnée, et le périmètre du parc social tend à se réduire, parfois de façon saisissante, sous l'effet de ventes aux occupants, de programmes de démolition (France ou Pays-Bas) ou de dérégulation (Allemagne). Des comparaisons internationales s'imposent pour estimer l'importance du phénomène, y compris sous l'aspect de la sortie (vente, démolition). L'accès au logement dépend de l'offre de logements, mais également des aides consenties. Les différents modes de solvabilisation de la demande doivent être étudiés et comparés.

II.2. Doctrines et politiques

Les évolutions récentes font apparaître des convergences dans plusieurs pays, convergence apparemment paradoxales, dont la démolition massive de logements sociaux et la différenciation de l'offre avec des formules de droit mineur (durée de séjour limitée, standards inférieurs, Temporary Housing etc.). L'entrée en scène de nouvelles structures de gestion et de construction (médiation associative), les transferts de compétences aux collectivités territoriales (décentralisation et

déconcentration) ou à des acteurs « indépendants » instaurent une nouvelle « gouvernance », dans laquelle le rôle de garant de l'Etat semble se dissoudre peu à peu.

En termes historiques, il est nécessaire d'étudier, en relation avec les transformations récentes de l'offre sociale intervenues dans la plupart des pays européens, l'évolution des discours et des références doctrinales qui fondent l'intervention publique (et privée).

Il faudrait remonter aux origines de cette mission de service public : considérant que les initiatives nouvelles à l'époque (fin 19^{ème} siècle, début 20^{ème}) sont largement fonction des nécessités (économiques, idéologiques, sociales) des temps, ainsi que des contextes nationaux à la fois semblables et particuliers (donc comparables), quels sont les éléments qui ont changé la donne au delà du constat général du « désengagement » des Etats ? Comment analyser ce recul de la propriété sociale ? Alors même que s'aggravent les difficultés des classes populaires et des classes moyennes, voire supérieures, à se loger dans des conditions conformes à leur souhait, la question semble aujourd'hui se focaliser sur l'affirmation du droit au logement comme partie d'un ensemble de droits sociaux (emploi, éducation, santé) visant à lutter contre les inégalités. Par ailleurs, des dispositifs nouveaux à visée d'aménagement des territoires sont mobilisés (décentralisation), la mixité sociale restant attendue comme résultante d'une répartition équitable des logements sociaux entre les communes.

Enfin, l'Europe joue un rôle croissant dans la définition des normes qui s'imposent aux politiques publiques, et dans le « formatage » de ces dernières. Un dernier sous-thème consisterait donc à évaluer l'impact des directives européennes sur le présent et l'avenir du logement social en Europe. D'une manière générale, le discours politique contemporain à propos du logement social s'appuie trop souvent sur une vision schématique et binaire de la société – Etat ou Marché – qui fait obstacle à la recherche de réponses pertinentes à une crise qui doit être analysée au niveau global des systèmes d'habitat.

Le thème I intéresse les sociologues, les géographes et les économistes. Le thème II est susceptible de mobiliser historiens et sociologues, mais aussi les économistes, dans la mesure où la modification des discours sur le logement social s'apparente en partie à l'intrusion du discours économique dans le discours sur le social.

Au-delà des tendances générales évoquées plus haut, des différences sont observables entre les pays de l'Europe du Nord-Ouest. Sachant la difficulté des analyses comparatives, nous avons choisi de limiter la recherche à une région de l'Europe (Royaume-Uni, France, Allemagne, Belgique, Suède, Pays-Bas, au moins) où les parcs et les politiques publiques présentent des caractéristiques communes et ont une histoire comparable. D'autres régions que cette « Europe du Nord-Ouest » (typiquement les PECO et l'Europe méditerranéenne) ne seront abordées que de façon incidente dans cet atelier.

Les auteurs des communications

Darinka CZISCHKE

Directrice de recherche, Observatoire européen du logement social, Cecodhas (Comité de liaison européen pour le logement social)

Sociologue et urbaniste, diplômée de la London School of Economics and Political Science, elle est responsable depuis novembre 2004 de l'organisation et du développement de l'Observatoire européen du logement social du CECODHAS. A ce titre, elle a mené un certain nombre d'études sur les politiques et les acteurs du secteur du logement social, sur les interactions entre les normes européennes et le logement, le rôle du logement social dans la cohésion sociale et l'intégration des immigrants, et sur la gestion des entreprises de logement social dans les pays européens.

Co-coordinatrice du groupe de travail de l'ENHR sur l'évolution organisationnelle et institutionnelle du logement social en Europe, elle collabore en tant qu'expert à un certain nombre de réseaux et d'institutions européens comme le Conseil de l'Europe, l'UNECE, etc.

Publications :

CZISCHKE Darinka et PITTINI Alice (2007), *Housing Europe 2007*, Rapport sur le logement social, le logement public et le logement coopératif dans l'Union Européenne, Cecodhas, Bruxelles.

Christiane DROSTE

Chercheuse en sciences sociales, Urban Plus

Ancienne collaboratrice scientifique de l'IRS, Christiane Droste exerce depuis 2005 comme chercheur au sein de Urban plus. Ses axes de recherche tournent autour de la question du développement intégré des quartiers et du logement dans une perspective comparative européenne et internationale. Elle est membre de l'ENHR.

Publications :

DROSTE, C.; KNORR-SIEDOW, T. (2007): Von der kommunikativen Planung zu neuen Formen der Governance; in: Municipality of Marzahn-Hellersdorf: Im Wandel beständig, *Stadtumbau in Marzahn-Hellersdorf*, Berlin

DROSTE, C.; KNORR-SIEDOW, T. (2007): "Social Housing in Germany", in: Whitehead, C. et Scanlon, K.: *Social Housing in Europe*, London, LSE

Marja ELSINGA

Chercheuse à l'OTB, Institut de recherches et d'études sur le logement et la mobilité urbaine, Université de technologie de Delft (Pays-Bas)

Economiste, ses axes de recherche portent en particulier sur le logement et la politique de logement. Elle a réalisé de nombreux travaux dans ces domaines. Elle s'est intéressée à la question des formes et des risques de l'accession à la propriété. Elle a analysé aussi l'importance du développement des marchés hypothécaires dans une perspective nationale et internationale. Elle fait partie d'une équipe de recherche européenne sur les certitudes et les incertitudes résultant de l'accession à la propriété dans huit pays européens. Elle est également membre de l'ENHR et joue un rôle d'expert et de conseiller dans diverses institutions hollandaises en charge du logement.

Publications

ELSINGA, M, HAFFNER, MEA & HOEKSTRA, JSCM (2006). Aanbodbeleid in de private huursector. Buitenlandse inspiratie voor Vlaanderen. Presentatie Stuurgroep project Aanbodbeleid private huursector: Brussel (2006, June 26).

TOUSSAINT, J, TEGEDER, G, ELSINGA, M & HELBRECHT, I (2006). [Security and insecurity of home ownership: Germany and the Netherlands](#). In B Cernic Mali & et. al. (Eds.), *ENHR conference 2006: Housing in an expanding Europe. Theory, policy, implementation and participation* (pp.1-25). Ljubljana, Slovenia: Urban planning institute of the republic of Slovenia.

Benoît FILIPPI

Directeur des recherches et des méthodes statistiques à l'OLAP (Observatoire des Loyers de l'agglomération parisienne) et ATEMHA, Paris

Economiste, responsable des études statistiques à l'OLAP et directeur d'Atemha, il a effectué de nombreuses études sur les marchés locaux de grandes agglomérations françaises, notamment l'Ile-de-France, Lille, Marseille et Rennes. Il

dirige depuis plusieurs années le rapport annuel de l'OLAP et il anime au sein du GIS logement / Habitat l'atelier « Marchés locaux du logement et économie urbaine ».

Publications

Filippi B, Funès C., Nabos H. et Tutin C. (2007), *Fractures urbaines et marchés immobiliers en Ile-de-France*, « Recherches », PUCA/MEDAD, Paris.

Filippi B., Tutin T. (2008), « La dynamique spatiotemporelle des prix immobiliers », Atelier *Dynamiques foncières*, Gretha, Bordeaux, 29-30 mai 2008.

Laurent GHEKIERE

Délégué de l'USH auprès de l'UE, Directeur de la Mission Europe, USH

Représentant de l'Union sociale pour l'habitat auprès de l'Union européenne. Economiste spécialisé dans l'analyse des politiques de logement en Europe, il a dirigé l'Observatoire européen du logement social de 1993 à 1998 et publié plusieurs ouvrages sur les politiques du logement et de l'intégration économique européenne. Il assure à ce titre des missions d'expertise auprès du Parlement européen, du Comité des Régions, du Conseil de l'Europe et de la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies.

Publications

Ghékière L.(2008), *Le développement du logement social dans l'Union européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Dexia, Union Sociale pour l'habitat.

József HEGEDŰS

Chercheur à l'Institut métropolitain de recherche, Hongrie

Economiste et sociologue, il s'intéresse à l'économie urbaine, la sociologie urbaine, les politiques de logement et les finances publiques. Co-responsable du groupe de travail sur les pays d'Europe de l'Est de l'ENHR et membre fondateur de l'Institut métropolitain de recherche créé en 1989, il a travaillé pendant plusieurs années comme assistant technique à divers projets (Albanie, Géorgie, Bulgarie, Moldavie, Russie, Macédoine...) financés notamment par l'USAID, le Conseil de l'Europe, le Conseil de la banque européenne de développement, la Banque mondiale, le PNUD. Il est aussi membre du Housing Policy Council, organe intergouvernemental de conseil sur les questions du logement et de l'Advisory Committee of Central Statistical Office.

Publications

J. Hegedüs: « Decentralisation and structural adjustment in Hungary » in: *Decentralisation and Power Shift* edited by A. Brillantes, S. Ilago, E. Santiago, B. Esden) 2003 461-495 pp

J. Hegedüs – G. Balás: “Intergovernmental Transfers in the Municipality of Budapest” in: *Hungary - Subnational Modernization Challenges* (edited: M. Kopányi, S. E. Daher, D. Wetzel) WBI, à paraître.

Thomas KNORR-SIEDOW

Sociologue et urbaniste, chercheur à l'Institut pour le développement régional et l'aménagement structurel (IRS, Erket), Berlin

Sociologue et urbaniste, il a rejoint l'IRS en 1993 où il a été pendant quelques années responsable du département « Développement structurel de l'habitat » de l'IRS. Il occupe maintenant une position de chercheur senior au sein du Département « Connaissance des milieux et des structures d'habitat » avec des responsabilités spécifiques par rapport aux projets européens. Il a été impliqué dans la recherche sur les grands ensembles de logements sociaux en Allemagne et en Europe de l'Est, et le développement urbain ainsi que sur plusieurs recherches comparatives sur les stratégies de développement urbain intégré articulant l'économie, la cohésion sociale et l'habitat. Il a été expert pour diverses organisations en particulier l'European Academy of the Urban Environment, Urbact. Il donne des enseignements sur les aspects sociaux et l'aménagement urbain au sein de la BTU Cottbus.

Publications :

KNORR-SIEDOW,T. (2007): “Vivienda social y regeneración urbana en Berlin - Una historia de éxito contradictoria”, in: Leal, J. (ed): *Vivienda social en Europa*, Madrid

KEMPEN, Ronald van; KNORR-SIEDOW, Thomas; MURIE, Alan (ed) (2006): *Regenerating large housing estates in Europe: A guide to better practice*; Utrecht University, Faculty of Geosciences, Utrecht

Christine LELEVRIER

Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris depuis septembre 2000, et membre du Créteil après avoir été chargée d'études à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France (IAURIF) entre 1986 et 2000, spécialisée sur l'habitat social et la politique de la ville. Sociologue, elle consacre l'essentiel de ses recherches et enseignements à la sociologie de l'habitat et à la politique de la ville. Elle a développé ses dernières années des travaux portant sur les interactions entre l'action publique territorialisée (politique de la ville et gestion des territoires dits défavorisés) et les trajectoires sociales et résidentielles des populations. Elle a par ailleurs animé de 2001 à 2006 l'instance régionale d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France et depuis 2005 un atelier du GIS logement/Habitat « Politiques publiques et changement social ».

Publications :

LELEVRIER Christine, « Les mixités sociales », *Problèmes politiques et sociaux*, n°929, La documentation française, octobre 2006

LEFEUVRE Marie-Pierre, LELEVRIER Christine, « Vers un nouveau modèle de « maîtrise de l'usage » », in *Mobilité et écologie urbaine*, sous la dir. d'Alain Bourdin, Descartes et Cie, 2007, pp. 181-207.

Claire LEVY-VROELANT

Professeur de sociologie à Université Paris 8 (St Denis), où elle coordonne le Master de sociologie. Elle est en charge des programmes Erasmus. Depuis 1990, elle est chercheuse au Centre de recherche sur l'habitat (CRH- UMR LOUEST). Elle est également membre du comité de direction du GIS socio-économie de l'habitat, de IUSSP (International Union for Scientific study of populations) et de l'ENHR. Ses champs de recherches tournent autour des questions de migration, mobilités et logement. Spécialiste du logement précaire et très social, elle s'intéresse généralement aux conditions de logement dans les grands ensembles de logements sociaux et aux relations sociales dans ces logements, mais aussi aux politiques publiques de logement et à la place du logement dans le système d'Etat providence. Elle adopte généralement une méthode de recherche historique (du 19^{ème} siècle à nos jours) et comparative européenne. Elle co-anime avec Christian Tutin l'atelier GIS/ Enhr sur *Le logement social en Europe du Nord-Ouest*.

Publications :

LEVY-VROELANT C., FAURE A. (dir.), *Une chambre en ville. Hôtels meublés et garnis à Paris 1860-1990*, Creaphis Editions, 430 p, 2007

LAFLAMME V., LEVY-VROELANT C., ROBERTSON D., SMITH J. (dir.), 2007, *Le logement précaire en Europe. Aux marges du palais*, L'Harmattan, 240 p.

Lena MAGNUSSON

Professeur associé de géographie urbaine et sociale, Institut pour la recherche urbaine et sur le logement, Université d'Uppsala (Suède). Economiste, ses recherches portent sur la mobilité résidentielle et les choix de logement, les migrations, les modèles urbains et de logement, la géographie et la justice sociale. Elle est actuellement impliquée dans un projet de recherche sur la mobilité des ménages dans les marchés du logement tendus. Elle s'intéresse en particulier à la manière dont cette mobilité est influencée par le degré et le type de mixité prévalant dans les programmes neufs.

Publications

ANDERSSON, Eva et Lena MAGNUSSON (2006) *Vilken attraktivitet har olika bostadsområden och boendeformer i Gävle?* Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

HOLMQVIST, Emma et Lena MAGNUSSON ed. (2006) *Samhällsgeografiska studier i Haparanda och Torneå*. Arbetsrapport nr 603. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.

Peter MALPASS

Professeur à l'Université de West England, (Bristol, Royaume-Uni) où il dirige la *School of Housing and Urban Studies at the University*. Il a été impliqué dans plusieurs recherches sur le logement et a enseigné pendant plus de 30 ans. Il a aussi écrit de nombreux articles sur les aspects de la politique du logement du point de vue du renouvellement urbain et de la politique de loyers. Ces intérêts spécifiques principaux portent sur l'histoire du logement et les connexions entre logement et inégalités.

Publications

MALPASS, P. (2005), *Housing and the Welfare State*. Palgrave MacMillan.

MALPASS, P. (2003) The Wobbly Pillar? Housing and the British Postwar Welfare State. *Journal of Social Policy*, 32(4), pp 589-606

Alan MURIE

Géographe. Professeur d'études urbaines et régionales à l'Université de Birmingham. Ses thèmes de recherche portent sur le logement, le changement social, la régénération urbaine et les politiques sociales. Ses recherches récentes traitent de la régénération au Royaume-Uni et en Europe et du développement des marchés du logement et de la politique de logement.

Publications

MURIE A, Jones C (2006) *The Right to Buy: Analysis and Evaluation of a Housing Policy*, Blackwell, Oxford

MURIE A, MUSTERD KESTELOOT C (eds.) (2006) *Neighbourhoods of Poverty, Urban Social Exclusion and Integration in Europe*, Palgrave

Douglas ROBERTSON

Directeur de l'Unité Logement & Pratiques et maître de conférences au département de sciences sociales appliquées de l'Université de Sterling et maître de conférences. Ces travaux ont porté notamment sur la situation des logements locatifs au Royaume-Uni, et plus spécifiquement au cas de l'Ecosse. Ses recherches récentes portent sur la gestion des logements privés au Royaume Uni qu'il compare l'expérience des Etats-Unis et de l'Australie. Il s'est aussi intéressé à la question de l'identité sociale dans la société contemporaine. L'accent de recherche a été placé sur la création et le maintien des identités sociales dans le quartier. Il s'est aussi intéressé à la politique de planification et du logement en Ecosse, dans une perspective historique et contemporaine.

Publications

« L'évolution du logement social en Ecosse : de la norme à la marge » (pp. 46-63) in *Le logement précaire en Europe, aux marges du palais* sous la direction de Valérie Laflamme, Claire Levy-Vroelant, Douglas Robertson et Jim Smyth, l'harmattan, 2007.

Kathleen SCANLON

Chercheuse à la London School of Economics et chercheuse invitée au Danish State building Research institute. Elle participe à un groupe interdisciplinaire qui conduit des recherches sur les questions urbaines et du logement.

Publications :

SCANLON, K. with WHITEHEAD, C. (2005) The profile and intentions of buy-to-let investors, Report, Council of Mortgage Lenders, London. ISBN 1-905257-01-5.

THORNLEY, A., RYDIN, Y., WEST, K., and SCANLON, K. (2005), 'The Greater London Authority: Interest Representation and the Strategic Agenda', in *Urban Studies Vol 42* (20).

Mark STEPHENS

Professeur, Directeur adjoint du Centre pour les politiques du logement, Université de York

Economiste, il a rejoint le centre en décembre 2004. Mark Stephens s'intéresse notamment aux politiques de logement dans une perspective comparée, à l'évolution des systèmes de logement dans les économies en transition, au financement du logement et aux relations entre la protection sociale, le marché du travail et les systèmes de logement. Il est fondateur de *l'European Journal of Housing policy* et membre du comité de coordination de l'EHNR. Il est un membre actif du comité pour le logement et les communautés du DCLG.

Publications :

FITZPATRICK, S. and STEPHENS, M. (2007) *An International Review of Homelessness*, London: Communities and Local Government

HOLMANS, A., STEPHENS, M. and FITZPATRICK, S. (2007) 'Housing Policy in England since 1975: An Introduction to the Special Issue', *Housing Studies*, vol. 22, issue 2, pp147-162.

Christian TUTIN

Professeur d'économie à l'Université Paris Est (Créteil) et directeur du GIS Socio-Economie de l'habitat depuis juin 2004, ses recherches en économie du logement portent sur les relations entre marchés immobiliers et structures urbaines, la segmentation des marchés, le rôle du logement social dans leur fonctionnement et les déterminants

économiques de la ségrégation spatiale. Il a conduit un certain nombre d'études pour la DREIF, le PUCA et l'Association régionale des HLM sur l'agglomération parisienne et sur celle de Pointe-à-Pitre.

Depuis 2005, il est membre du comité de coordination de l'ENHR et co-anime avec Claire Lévy-Vroelant l'atelier GIS / ENHR sur Le logement social en Europe du Nord-Ouest.

Publications

FILIPPI B., FUNES C., NABOS H. et TUTIN C. (2007), *Fractures urbaines et marchés immobiliers en Ile-de-France*, « Recherches », PUCA/MEDAD, Paris.

FILIPPI B., TUTIN T. (2008), « La dynamique spatio- temporelle des prix immobiliers », Atelier *Dynamiques foncières*, Gretha Bordeaux, 29-30 mai 2008.

Hedvig VESTERGAARD

Chercheuse senior, Université d'Aalborg, Danemark

Coordinatrice de projets au sein de la Division de recherche du Danish Building de l'Université d'Aalborg, elle a plus de 20 ans d'expérience dans la recherche sur le logement et sujets connexes comme la régénération urbaine, la gouvernance des quartiers, l'exclusion sociale, l'économie informelle et la vie quotidienne. Elle a participé à de nombreuses équipes de recherche nationales et internationales travaillant sur les logements sociaux dégradés et les quartiers en déclin. Elle est membre du Comité de Coordination de l'ENHR.

Publications

SCANLON, K.; VESTERGAARD, H. (2007): "Social Housing in Denmark", in: Whitehead, C. et Scanlon, K.: *Social Housing in Europe*, London, LSE.

VESTERGAARD H. (2004), Boligpolitik I velfærdsstaten. In N. Ploug (red.), I. Henriksen (red.), § N. Kaergaard (red.), *Den danske velfærdsstats historie: Antologi* (04:18) (pp. 260-286). København: socialforskningsinstituttet.

Frank WASSENBERG

Chercheur à l'OTB, Université Technologique de Delft (Pays-Bas)

Urbaniste, membre de l'Institut de recherche sur le logement, l'urbain et la mobilité de l'OTB, ses travaux portent sur le renouvellement urbain, les politiques du marché du logement, le développement des quartiers, la réhabilitation des grands ensembles de logement sociaux, le processus de gestion et la participation des habitants. Il s'intéresse autant à l'échelle locale des quartiers qu'à l'échelle internationale. Depuis 1998 il est responsable à l'OTB des recherches sur le renouvellement urbain. Membre de l'ENHR, il y coordonne le groupe de travail sur les « grands ensembles de logements sociaux ».

Publications:

WASSENBERG, FAG (2006). "Urban renewal policy in the Netherlands and the renewal of the Bijlmermeer high rise district". In B Coloos & G Horenfeld (Eds.), *Rencontres internationales sur la renovation urbaine* (pp. 1-8). Paris: Foncière Logement.

WASSENBERG, FAG (2006). « Quartier sans crise. Debate on urban problems in France and the Netherlands ». In P van Dijk (Ed.), *Frans-Nederlands Seminar Grootstedelijke Problematiek. Quartiers sans crise* (pp. 1-5). Lille: FNN.

Christine WHITEHEAD

Professeur d'économie du logement, Département d'économie, LSE

Economiste, Christine Whitehead a été directrice du Centre for Housing and Planning research. Ses recherches portent en particulier sur la question du logement et l'économie urbaine, les finances et les politiques. Dans les dernières années, elle a concentré ses travaux sur les questions relatives à la privatisation, à la dérégulation et à l'évaluation. Elle est professeur consultant à la London School of Economics (LSE).

Publications:

WHITEHEAD, Christine. 'Planning policies and affordable housing: England as a successful case study?' *Housing Studies* 22, no. 1 (2007), pp. 25-44.

WHITEHEAD, Christine. 'Towards the more effective use of housing subsidy: mobilisation and targeting resources.' *Housing Studies* 22, no. 2 (2007), pp. 183-200.

LISTE DES PARTICIPANTS

Nom	Prénom	Organisme
Abily	Serge	BATIGERE SAREL
Aubertel	Patrice	PUCA
Badie	Catherine	MEDAD-DGUHC/PA4
Baudement	Stéphane	DGUHC
Beguïn	Hélène	Institut d'Urbanisme de Paris Université paris 12
Benguigui	Francine	Ministère de l'Équipement/ PUCA
Berna	Bohrer-Topaloglu	European Investment Bank
Berthier	Isabelle	Diagonal
Berthon	Benjamin	Étudiant
Bessières	Agnès	MEDAD/DGUHC/IUH2
Billard-combettes		Leslie DGUHC/OC/OC3
Blavier	Elisabeth	Ministère du logement et de la ville :DGUHC
Boccardo	Nathalie	Université Paris X Nanterre
Bonnot	Carine	Institut d'urbanisme de Grenoble
Bosman	Krista	
Boutin	Jacqueline	Ministère de l'écologie
Bresard	Dominique	Union Sociale pour l'Habitat
Brun	Anne	Ministère de l'écologie
Buchwald	Karina	Ministry of social affairs
Buisson	Marie Andrée	Habitat et Humanisme
Candillier	Camille	Service Logement - Mairie de Nanterre
Cariou	François	FAPIL
Castrillo Romon	Maria	Université de Valladolid Espagne
Chapron	Guy	DGUHC
Chevallereau	Emmanuelle	Journaliste Le Monde
Chikitou	Mathilde	Ecole d'Architecture de Paris La Villette
Chodorge	Maxime	USH
Cinget	Anne	CIRUS/CIEU étudiante en thèse
Cordier	Mathilde	Institut d'urbanisme de Paris
Corvaisier	Yves	OLAP
Cure	Christian	Ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement
durables		
Darcel	Olivier	ENSAPLV
Dauphin	Sandrine	CNAF
De Fleurieu	Agnès	Conseil général des Ponts
De Vivies	Jérôme	Conseil Régional IDF
Debruyne	Michel	ACW
Decourcelle	jean pierre	CDC
Delliaux	Benoît	Gip rénovation urbaine Lille Métropole
Depigny	Bertrand	IEP de Lyon-ENTPE
Desperiez	Raphaëlle	Mairie de Lille
Devaliere	Isolde	CSTB
D'Inguibert	Tristan	Algoé Consultants
Donze née Marrière		Armelle Mairie de Lille
Faci	Annie	
Fitoussi	Bernard	Ministère de l'intérieur IGA
Fronteau	Marie Laure	DGUHC/ Bureau IUH3
Gandais	Loïc	Conseil Régional IDF
Geindre	François	MEDAD CGPC 5ème section / Minis Equipement

Gorczyńska	Magdalena	LADYSS
Granelle	Jean-Jacques	
Grave	Anne-Sophie	EFIDIS
Guével	Jacques	Association pour le Mieux Vivre du Petit Nanterre
Harburger	Sylvie	Commission européenne
Helbert	Sophie	Association Café Babel
Houard	Noémie	Ministère de l'Équipement / PUCA
Huynh Phong	Mai	Ministère de l'Équipement / PUCA
Jablon	Samuel	AITEC
JAOUEN	Annick	MEDAD/ DGUHC
Kesteman	Nadia	CNAF Direction des statistiques, des études...
Lajoanie	Claudette	étudiante paris8
Lanco	Patrice	Conseil Général des Ponts et Chaussées
Lanoote	Johanna	DGUHC
Lautridou	Jean Yves	CFDT
Le Goff	Claudette	direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
Legonidec	Bruno	Préfecture de Paris
Legrix	Yves	journaliste nouvel observateur
Lemercier	Evelyne	PUCA
Lemonnier	Pascal	PUCA
Leostic	Fanny	Université Paris10 Nanterre
Levitan	Judith	Dexia Crédit Local
Machu	Philippe	DGUHC/ Bureau IUH3
Mai	Thomas	DGUHC
Mallach	Alan	National Housing Institute
Marques Pereira	Sandra	CET- Centro de Estudos Territoriais/ ISCTE
Massot	André	IAURIF
Mattei	Marie-Flore	PUCA
Mazzone	Chiara	USH
Mboup	Babacar	Habitat Humanisme Rhône
Meijering	GDL	SOAB
Menard	François	PUCA
Meunier	Jules	IUP, Université Paris 12
Moatti	Sandra	Journaliste
Ougaard	Allis	Ministry of social affairs
Pal	Agnès	Ministère du Logement DGUHC/DH2
Papallardo	Marta	ENSAPLV
Peillon	Pierre	USH -DLAP
Pentel	Helene	DGUHC
Per	Ahrén	Norwegian State Housing Bank
Pichon- Varin	Françoise	Direction Régionale Equipement Ile de France -Division Habitat et
Rénovation		
Piel	Manon	Etudiante master 2 EHESS
Poznanski	Florence	
Raoul	Emmanuel	DGUHC/DG
Reboul	Jérôme	DGUHC/OE
Rouly-Jebari	Juliette	Ministère de l'écologie
Rouquette	olivier	Hotel de ville de Vitry sur Seine
Rousier	Nicole	PUCA
Ruffin	Michel	Gip rénovation urbaine Lille Métropole
Rulens	Geneviève	DGATLP Ministère Région Wallone
Sabbah	Catherine	journaliste indépendante
Saint-Macary	Emilie	CRETEIL
Scheurwater	Sander	Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS)

Sciarra	Vincent	Fonds du Logement Wallon
Simola	Anne	Ministry of the Environment
Socie	Marion	Ministère du logement et de la ville
Taffin	Claude	USH
Tetelbom	Christine	DGUHC/DH2
Tilmont	Michèle	PUCA
Tisson	Gaëlle	Ministère du logement et de la ville DGUCH/OC3
Touchard	Emilie	Préfecture de Paris
Tripoli	Joëlle	DGUHC/OC3
Vanderguste	Carole	Mairie de Lille
Vanlaer	Damien	DGUHC
Werner	Dominique	DGUHC
Wolf	Leila	Mairie de Paris Direction du Logement et de l'Habitat
WRZOSEK	Monika	Municipalité de la Ville Katowice
Zagalolo	Angelo	Conseil Régional IDF
Zitouni	Françoise	Faculté de droit de l'Université P. Cézanne
TUTIN	Christian	Paris 12, GIS
WHITEHEAD	Christine	LES, ENHR
MALPASS	Peter	Université de West England
LEVY-VROELANT		Claire Université Paris 8, CRH
DRIANT	Jean Claude	IUP, Université Paris 12
REINPRECHT	Christoph	Université de Vienne
WASSENBERG	Frank	OTB, Université de Delft
SCANLON	Kath	LES
GHEKIERE	Laurent	USH CECODHAS
CZISHKE	Darinka	
FRIBOURG	Anne Marie	
ROBERT	Christophe	FONDATION ABBE PIERRE
SCHAEFER	Jean Pierre	CDC
UHRY	Marc	ALPIL
RENARD	Vincent	CNRS
FILIPPI	Benoit	OLAP
STEPHENS	Mark	Université de York
ELSINGA	Marja	OTB
KNORR-SIEDOW	Thomas	IRS, Berlin
MURIE	Alan	Université de Birmingham
MAGNUSSON	Lena	Université d'Uppsala
MANO	Jean Yves	Ville de Paris
LEGRAS	Luc	USH
MARTY	Paul-Louis	CECODHAS
POIDEVIN	Jean-Luc	NEXITY
YCHE	A	SNI
LELEVRIER	Christine	Université Paris 12
DROSTE	Christiane	Urbanplus, Allemagne
VESTERGAARD	Hedvig	DBRI, Danemark
HEGEDÜS	József	Metropolitan Research Centre, Budapest
MADLIN	Bénédicte	Profession Banlieue
BONETTI	Michel	CSTB
BRIDEY	P	Immobilière 3 F
CHEVE	Christian	La Foncière Logement
RICKERT	Willi	Sénat de Hambourg
SEREY	Jean-Jacques	Maire adjoint, Montreuil
VIEILLARD-BARON	Hervé	Université Paris 10 NANTERRE
ROBERTSON	Douglas	Université de Stirling

TABLE DES MATIERES

PRESENTATION	1
Irène Mboumoua et Christian Tutin	
OUVERTURES	5
Christian Tutin, Université de Paris 12 et GIS Réseau Logement/Habitat	5
Pascal Lemonnier, PUCA (MEDAD)	6
Christine Whitehead, LSE et ENHR	7
Claire Lévy-Vroelant	8
SESSION 1 LOGEMENT SOCIAL ET « ETAT PROVIDENCE »	11
HISTOIRE DU LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE : UNE APPROCHE COMPARATIVE,	13
<i>Peter Malpass, Université de West England</i>	
OU VA LE LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE ?	16
<i>Kath Scanlon, LSE</i>	
LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE	21
<i>Christine Whitehead, London School of Economics</i>	
LE LOGEMENT SOCIAL FACE AUX REGLES DU MARCHE UNIQUE EUROPEEN	27
<i>Laurent Ghékière, Union Sociale pour l'Habitat</i>	
Débat général	34
Table ronde 1 : Mutations des formes de financement et nouvelles solidarités	37
<i>Darinka Czishke (CECODHAS), avec Anne-Marie Fribourg, Christoph Reinprecht, Christophe Robert (FAP), Jean-Pierre Schaefer (CDC), Marc Uhry (ALPIL)</i>	
SESSION 2 LOGEMENT SOCIAL ET MARCHES	47
LES PRIVATISATIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX EN EUROPE (ALLEMAGNE, GRANDE BRETAGNE ET PAYS-BAS)	49
<i>Mark Stephens, Université de York</i>	
LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN SUEDE : LA FIN D'UN MODELE ?	54
<i>Lena Magnusson-Turner, Université d'Uppsala</i>	
LA PRIVATISATION DES LOGEMENTS SOCIAUX EN ANGLETERRE : IMPACTS DIFFERENCIES SUR LES MARCHES ET QUESTIONS SUR LA MIXITE SOCIALE	58
<i>Alan Murie, Université de Birmingham</i>	
LES MISSIONS DU LOGEMENT SOCIAL AU CRIBLE DE L'ANALYSE ECONOMIQUE	67
<i>Christian Tutin, Université Paris XII et GIS Réseau socio-économie de l'habitat</i>	
PARC SOCIAL ET MARCHES LOCAUX DU LOGEMENT : L'EXEMPLE LILLOIS	71
<i>Benoît Filippi, ATEMHA ET OLAP, PARIS</i>	
Débat général	80

Table ronde 2 : Vendre ou construire, faut-il choisir ?	83
<i>V. RENARD (CNRS), avec Marja Elsinga (OTB), Luc Legras (USH), Paul-Louis Marty (CECODHAS), Jean-Luc Poidevin (Nexity), Anne-Sophie Grave (SNI)</i>	
SESSION 3 LOGEMENT SOCIAL ET POLITIQUES URBAINES	91
LES « RENOUVELLEMENTS URBAINS » EN EUROPE	93
<i>Christine Lelévrier, Université Paris Est</i>	
VERS DE NOUVELLES FORMES DE LOGEMENT SOCIAL EN ALLEMAGNE	101
<i>Thomas Knorr-Siedow, IRS, Berlin</i>	
LES ACTEURS DU RENOUVELLEMENT URBAIN AUX PAYS-BAS	106
<i>Frank Wassenberg, OTB</i>	
LES DEFIS DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES PECO	111
<i>József Hegedüs, Metropolitan Research Centre, Budapest</i>	
Table ronde 3 : Recomposer les villes, le rôle du logement social	117
<i>Bénédicte Madelin (Profession Banlieue), avec Michel Bonetti (CSTB), Patrick Bridey (Immobilière 3F), Christian Chevé (La Foncière Logement), Willi Rickert (Sénat de Hambourg), Jean-Jacques Serey Mairie de Montreuil), Hervé Vieillard-Baron (Paris X Nanterre)</i>	
PROPOS D'ETAPE	127
<i>Douglas Robertson, Université de Stirling</i>	
ANNEXE 1 : LE LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE DU NORD-OUEST : MARCHES, POLITIQUES ET DOCTRINES	
Claire Lévy-Vroelant (Université de Paris 8) et Christian Tutin (Université de Paris Est)	131
ANNEXE 2 : LES AUTEURS	136
ANNEXE 3 : LISTE DES PARTICIPANTS	141

Document d'origine rédigé par la société Ubiquis
Tél. 01.44.14.15.16 – <http://www.ubiquis.fr> – infofrance@ubiquis.com
Révisé et complété par Irène Mboumoua et Christian Tutin