
INTRODUCTION :

ÉTAT-PROVIDENCE ET LOGEMENT SOCIAL, OU L'INTROUVABLE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN

Claire LÉVY-VROELANT et Christian TUTIN

Une chose est certaine, le logement social n'est plus ce qu'il était. Mais qu'était-il, en réalité, et que sera-t-il demain? Les changements ne se limitent pas à l'hexagone; l'objet du présent ouvrage, fruit de la collaboration d'une quinzaine de chercheurs européens, est de tenter d'en cerner les traits essentiels, avec l'idée que la question du logement a des implications plus vastes, qui interrogent le devenir de l'État providence, et la possibilité même d'un « modèle social » européen.

Modèle social européen : le grand mot est lâché! Curieux d'ailleurs comme ce « modèle » renvoie à des perceptions différentes; et même si « logement social » est un terme que tout le monde comprend, il peut recouvrir des contenus très différents selon le temps et le lieu. Ne serait-ce que parce que le logement est « marchandise impossible » (Topalov, 1987), la puissance publique a toujours limité, à la marge il est vrai, la toute puissance des propriétaires : pour des raisons d'hygiène, d'ordre public ou de réforme sociale, le droit au maintien dans les lieux et la possibilité de recours du locataire à l'encontre du propriétaire ont existé dès le milieu du XIX^e siècle.

Mais était-ce là du « logement social »? Il s'agissait plutôt de l'embryon de politiques de logement qui n'en sont pas vraiment encore, mais sans la compréhension desquelles il est difficile de saisir ce qu'est le logement social aujourd'hui. La nécessité de « loger le peuple », pour reprendre le beau titre de l'ouvrage de Jean-Paul Flamand (Flamand, 1989), a fait l'objet d'un consensus qui peut paraître aujourd'hui étonnant. En France, c'est au tournant du siècle – celui du XIX^e finissant! –, qu'une fraction de la classe politique, généralement des républicains bon teint, et du grand patronat, ont entraîné tous les gouvernements à prendre des mesures. Car c'est seulement à la toute fin du XIX^e siècle, puis dans les trois premières décennies du XX^e, qu'ont été mis en place les outils législatifs, réglementaires, financiers et politiques qui allaient jeter les bases de ce que l'on désigne aujourd'hui comme « logement social », et que l'on appelait

en France « Habitations à bon marché », puis « à loyer modéré », ou encore « habitations ouvrières ». Dans le même temps, les innovations urbanistiques et architecturales circulaient entre les capitales et les grandes villes, fécondant les réalisations et stimulant le progrès (Guerrand, 1992). C'est seulement après la Seconde Guerre mondiale, comme on sait, que l'intervention de l'État autorise une production de masse sur le modèle des grands ensembles. Une technos-structure se met en place un peu partout plus ou moins sur le même modèle : ce sont d'abord les salariés que l'on veut loger, le monde de l'entreprise participe d'ailleurs souvent à un effort de construction réalisé d'abord et surtout, dans le secteur aidé, par des bailleurs sociaux, qu'ils soient organisés sur une base municipale ou qu'il s'agisse de sociétés privées autorisées à réaliser des bénéfices, ou de type coopératif.

Mais aujourd'hui ? On peut dire que chaque situation nationale est marquée par son histoire (*path dependency*) mais aussi que les choses changent parfois très vite, à l'instar de l'Allemagne, de l'Angleterre, ou encore des pays de l'Est. En effet, l'expérience montre que le parc social a pu être très brutalement réduit. Si la privatisation est en marche, elle recouvre des situations fort différentes. Et sur la nature des bailleurs sociaux, que l'anglais appelle d'ailleurs « social land-lords », mettant l'accent sur la propriété, il faut en passer par la définition que chaque pays donne de son « parc social » et de ses acteurs.

Globalement, il est assez frappant de constater que la puissance publique a partout réorganisé son intervention, à partir du milieu des années 1970, avec un double basculement des aides à la pierre vers les aides à la personne, et du soutien au locatif vers l'incitation à l'accession. De ce fait, la politique sociale du logement se confond de moins en moins avec le soutien au logement social en tant que statut d'occupation particulier, défini par la nature publique ou semi-publique des bailleurs.

C'est ainsi que les aides à la personne concernent 6 millions de ménages en France aujourd'hui : les ménages qui en bénéficient dans le parc privé, s'ils ne sont pas à proprement des habitants du parc social, ne sont-ils pas tout de même bénéficiaires de « politiques sociales du logement » ? À cela s'ajoutent de nouvelles façons de faire, impliquant des partenariats entre les acteurs publics et les organismes privés, qui se multiplient et redessinent en partie le visage du « logement social ». Celui-ci est par ailleurs confronté, dans un contexte de sous-emploi persistant et de montée de l'insécurité et de l'exclusion, à deux exigences difficilement compatibles : intégrer les plus vulnérables et les populations dites défavorisées, et garantir la mixité sociale. La flambée des prix du logement au cours des dix dernières années n'a fait qu'aggraver les choses, sans que le retournement récent des marchés ne laisse prévoir d'amélioration.

L'EUROPE DES 27 : TROIS GROUPES DE PAYS

Le lecteur ne trouvera pas ici l'analyse systématique de tous les pays Européens mais d'une dizaine d'entre eux, représentatifs des différentes configurations du logement social en Europe¹, et qui concentrent à eux seuls 80 % du parc social européen. Au niveau de l'Europe des 27 le secteur locatif social représente, avec près de 22,5 millions de logements en 2005, environ 10,5 % du parc de résidences principales². Derrière cette moyenne se cachent de profondes disparités. On peut cependant dégager trois groupes de pays, auxquels correspondent trois types de configurations qui, fait assez remarquable, ne recourent que très imparfaitement les histoires politiques et sociales nationales.

Un premier groupe rassemble les pays où le parc social est pratiquement inexistant (moins de 5 % du parc). Il est formé de 11 pays, dont 7 nouveaux membres de l'Union, 3 pays « méditerranéens » (Espagne, Grèce, Portugal) et le Luxembourg. Le second groupe est celui des pays où le logement social occupe une place résiduelle : entre 5 % et 10 % des résidences principales. Ce groupe très hétérogène de 7 pays comprend l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, l'Irlande et, parmi les nouveaux membres, la Bulgarie et Malte. Un troisième groupe se détache nettement des deux autres : celui des pays où plus de 12 % des ménages sont logés dans le parc social. Ce dernier groupe comprend 9 pays, dont la France. Avec un parc de plus de 17 millions de logements sociaux, ces 9 pays représentent à eux seuls 77 % du secteur locatif social de l'UE. Si l'on excepte la France, les 8 autres pays connaissent une forte tradition social-démocrate (Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas et Suède), ou sont des PECO (la Pologne et la République Tchèque). La Grande-Bretagne figure également dans ce groupe. Il faut rappeler que, si le parc hollandais de logements sociaux est proportionnellement le plus important avec 34 % des résidences principales, le plus gros parc social d'Europe reste le parc britannique, avec près de 5 millions de logements sociaux, représentant encore 18,5 % du total en 2006³.

Dans ce troisième groupe de pays, la France se distingue non pas tant par le poids particulièrement élevé du secteur social, qui se trouve être plus important encore en Grande-Bretagne et surtout aux Pays-Bas, que par la présence d'un secteur locatif privé beaucoup plus important qu'ailleurs, avec 23 % des

1. Il s'agit de l'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre, le Danemark, la France, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède, ainsi que les pays de l'Est (avec un zoom sur le cas de la Hongrie) et les pays du Sud (Espagne, Portugal, Grèce et Italie).
2. 11 % si l'on s'en tient à l'Europe des 15 ; l'élargissement de l'UE aux PECO n'a donc pas sensiblement changé la donne de ce point de vue.
3. En fait, en ajoutant au parc HLM et à celui des SEM le parc « public » (État et collectivités locales), le parc français approche lui aussi les 5 millions d'unités. Cette définition large du logement social est retenue dans les comptes du logement établis par l'INSEE.

résidences principales. C'est cette quasi-parité entre locatif privé et locatif social qui est vraiment particulière à la situation française. L'Angleterre ou les pays méditerranéens offrent au contraire des exemples de polarisation extrême entre la propriété occupante et un secteur social paupérisé.

S'il existe quelque chose ressemblant à un modèle « moyen » européen, il est sans doute à rechercher dans ce troisième groupe de pays où figure la France.

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

Pour reprendre une terminologie proposée notamment par Laurent Ghekière (1997), l'absence de plafonds de revenus en Hollande et en Suède permet de qualifier « d'universaliste » le « modèle » de logement social en vigueur dans ces deux pays.

L'existence de plafonds de revenus en France, suffisamment élevés cependant pour permettre d'accueillir près des trois quarts des ménages dans le parc social, permet de parler d'un modèle « généraliste ». L'Autriche et le Danemark relèvent de ce même « modèle ».

Enfin, le caractère beaucoup plus restrictif des conditions d'accès au secteur social en Grande-Bretagne justifie le qualificatif de « résiduel » ; mais compte tenu de l'importance quantitative du parc concerné, le terme de « ciblé » ou de « limité » serait plus juste. Dans les autres pays européens, lorsque le logement social est étroitement ciblé sur des catégories particulières de populations, il occupe aussi une position marginale dans le système d'habitat. C'est le cas dans les pays méditerranéens, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ou encore l'Irlande, pour lesquels le qualificatif de résiduel est au contraire approprié.

Le statut juridique des bailleurs est un autre critère important d'identification et de différenciation des modèles nationaux. En France, le parc social est partagé entre les Offices, les ESH (Entreprises sociales d'habitat), les coopératives (très minoritaires) et les SEM (Sociétés d'économie mixte). En Angleterre et en Écosse, les *Housing Associations*⁴ sont aujourd'hui presque aussi importantes que les collectivités locales, après avoir récupéré depuis 20 ans une bonne partie du parc de ces dernières, que les gouvernements conservateurs ont souhaité dépo-

4. Parmi les difficultés engendrées par la diversité de statut des bailleurs sociaux à travers l'Europe et la diversité des missions qui leur sont confiées, l'absence de terme unique pour les désigner. La littérature anglophone a tendance à désigner tous les bailleurs « indépendants » par le qualificatif de « *housing associations* » : ce sont en Angleterre et en Écosse, tous les *registered social landlords* dont le patrimoine n'est pas propriété des collectivités locales. Mais ce terme s'applique assez mal aux ESH « à la française », ou aux bailleurs néerlandais, dont le statut d'entreprises est assez proche de ces dernières. C'est pourquoi nous avons conservé, dans la suite de l'ouvrage, les termes utilisés dans la langue d'origine (NdE).

séder du contrôle du logement social. Cela met d'ailleurs la Grande-Bretagne à contre-courant d'une évolution générale en Europe qui tend plutôt à déplacer du plan national au niveau local les responsabilités en matière de logement et d'habitat. Le statut juridique des bailleurs sociaux hollandais est plus proche de celui des ESH françaises que des *Housing Associations* britanniques. Enfin, en Suède, le paysage est marqué par la coexistence, à côté de la propriété occupante et du locatif privé, d'un logement locatif municipal et d'un secteur coopératif d'importance à peu près égale.

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

Un dernier critère important de différenciation est le niveau et les formes de l'aide publique au logement, en particulier son partage entre aides à la personne et aides à la pierre. Avec 4,45 % des dépenses publiques et 1,65 % du PIB consacré à l'aide au logement, la France est, avec le Danemark et la Finlande, l'un des pays où la politique du logement représente la plus grande part des dépenses publiques et du PIB.

Sur ces différents plans, le « modèle » français de logement social n'a donc rien d'exceptionnel ; au contraire, il est très proche, en fait, des modèles adoptés par les pays nordiques⁵ ou l'Autriche. Dans l'Europe du Nord-Ouest qui a en partage une tradition de *welfare* ce sont plutôt les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et l'Allemagne qui font aujourd'hui figure d'exceptions : les Pays-Bas en raison du poids exceptionnel du secteur social, la Grande-Bretagne pour la faiblesse du locatif privé, l'Allemagne pour le caractère très résiduel du secteur social formel.

Mais toute l'Europe ne partage pas la même histoire : les pays du Sud, pour des raisons liées à la fois à leur niveau de développement économique, au faible poids de la classe ouvrière et à la nature de leurs régimes politiques, n'ont pas connu, en particulier dans le domaine du logement, de système d'intervention publique. Quant aux anciens pays de l'Est, ils sont passés quasiment sans transition d'un régime dominé par la propriété d'État du logement à un système où la propriété occupante est presque devenue le seul statut d'occupation. Ces trois his-

5. À l'exception cependant de la Norvège et de l'Islande, marquées par des politiques très avancées d'accession sociale à la propriété, généreusement financées par une banque d'État, et où le secteur locatif social est presque inexistant.

toires divergentes qui coexistent sur notre continent expliquent qu'il n'y ait pas de « norme » européenne en matière de logement, ni de modèle européen unifié de logement social. On peut par contre s'interroger sur l'existence d'un processus de normalisation en cours avec l'application au logement des critères de concurrence du marché unique. La doctrine de la Commission européenne va dans le sens d'une marchandisation accrue du logement, et de la disparition du secteur locatif social tel qu'il fut conçu et développé en Europe du Nord-Ouest pendant les Trente Glorieuses. Les discussions autour de la définition des services d'intérêt général en sont l'un des éléments (voir sur ces questions Ghekière [2007]).

S'interroger sur le devenir du logement social en Europe c'est aussi questionner sa fonction, sa mission, son idéologie. Comme il s'agissait avant tout, dans la période de construction de masse d'après la Seconde Guerre mondiale, d'une volonté politique de loger le peuple salarié dans un contexte de croissance économique, on peut nourrir des craintes sur le maintien d'une telle mission ; en même temps, il est difficile d'imaginer la fin pure et simple du logement social. Pour les collectivités locales, confrontées à la montée du droit au logement dans un contexte de précarisation, l'exigence demeure en effet de faire face aux besoins de leurs populations, sans exclusive ; elles doivent ainsi répondre non seulement aux besoins des plus pauvres, mais aussi à ceux de certaines catégories de populations aux revenus moyens, comme les salariés « indispensables » (*keys workers*), évincées du marché par la hausse des prix et des loyers privés. Le logement social est aussi pour elles un instrument irremplaçable de leurs politiques d'aménagement. Enfin, il sera de plus en plus sollicité comme expérimentateur et innovateur en matière de techniques de construction durable et d'économies énergétiques, retrouvant peut-être ainsi le rôle pionnier qui avait été le sien dans la première moitié du xx^e siècle, avant que les exigences de la production de masse ne le conduisent à banaliser ses produits.

Autant dire que ce travail doit être lu comme l'état d'une réflexion en cours sur un objet dont la transformation n'est certainement pas arrivée à son terme !

PRÉSENTATION DE L'OUVRAGE

Nous nous attachons dans cet ouvrage au logement social entendu comme segment particulier de l'offre, à financement ou propriété publics : cela exclut l'étude systématique de certaines formes de logement à mission sociale, mais recouvre incontestablement une réalité très forte dans un certain nombre de pays Européens, tant du point de vue des politiques du logement, que du fonctionnement des marchés et de la gestion des villes. Si cette définition institutionnelle du logement social n'épuise pas le sujet, elle désigne cependant un objet suffisamment important pour justifier en lui-même d'une analyse. Nous nous

sommes appuyés sur la typologie permettant de classer les situations nationales selon l'importance de leur parc locatif social « auto-déclaré »⁶, sans perdre de vue les circonstances historiques qui les ont façonnées.

Dans leur chapitre introductif, Kathleen Scanlon et Christine Whitehead brosent un tableau d'ensemble du logement social en Europe, en s'attachant à dégager les tendances communes à l'œuvre entre les différents pays. Suit une série ordonnée de monographies par pays ou régions, que nous avons regroupées en trois parties.

La première explore trois situations que l'on peut considérer comme représentatives des différents « types » entre lesquels se situe le logement social dans les différents pays de l'Union européenne : celle des Pays-Bas, illustrant le modèle « universaliste » évoqué plus haut, celle de l'Irlande, qui avec la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, est représentative du modèle dit « résiduel », dans lequel un secteur locatif social autrefois important est aujourd'hui cantonné au logement de populations très ciblées ; celle enfin des quatre pays du « Sud » européen, où l'intervention de l'État sur le logement est restée exceptionnelle jusqu'à nos jours : les extrêmes, en quelque sorte.

La seconde partie présente les pays que nous avons considérés plus haut comme représentatifs d'une sorte de modèle moyen du « *welfare housing* » en Europe du Nord-Ouest, tel qu'il s'est construit dans les années cinquante et soixante, sur la lancée des initiatives pionnières du début du siècle et de l'entre-deux-guerres. Dans une Europe élargie à la fois au Sud et à l'Est, les traits communs à ce modèle ne constituent plus vraiment une référence partagée, et même dans les pays qui en relèvent, les forces qui poussent à sa révision sont très fortes, comme le montrent les chapitres de cette partie consacrés à l'Autriche, au Danemark, à la France et à la Suède.

La troisième partie traite des pays où le logement social a enregistré les transformations les plus radicales au cours des deux dernières décennies : il s'agit de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne et des pays d'Europe de l'Est.

Les perspectives d'avenir pour le logement social sont évoquées par Laurent Ghekière dans un chapitre de conclusion.

Le lecteur trouvera pour chacun des pays ou groupes de pays des éléments d'analyse se référant aux thèmes cruciaux : les financements, les loyers, le peuplement, les acteurs du système. Selon la sensibilité et la discipline des auteurs seront plus ou moins développés le contexte historique, les caractéristiques du parc, l'influence du logement social sur les dynamiques urbaines, les enjeux politiques enfin. Ainsi, bien qu'organisés sur un même schéma, les chapitres ont chacun leur style et rythme propres, ce qui permet de rendre compte de la diversité des situations particulières, ainsi que des visions des auteurs.

6. Nous avons en effet adopté les définitions en vigueur dans chaque pays étudié. Pour plus de détails voir l'introduction du chapitre 1.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- FLAMAND J.-P. (1989), *Loger le peuple*, « Textes à l'appui », Paris, La Découverte.
- GHEKIÈRE L. (2007), *Le développement du logement social dans l'Union européenne – Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Paris, Dexia Éditions.
- GUERRAND R.-H. (1992), *Une Europe en construction. Deux siècles d'habitat social en Europe*, Paris, La Découverte.
- TOPALOV Ch. (1987), *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la FNSP.