

# Le développement du logement social dans l'Union européenne

Laurent Ghekière

Économiste, représentant de l'Union sociale pour l'habitat auprès de l'Union européenne.

*Cet article présente les résultats d'une étude conduite dans les vingt-sept États membres. Il s'intéresse au développement du logement social dans chacun de ces pays en tenant compte des référentiels de l'Union européenne, plus précisément de la définition d'un service économique d'intérêt général. Trois grands types de conceptions du logement social en Europe sont proposés : résidentielle, généraliste et universelle. L'analyse de la sélection de la demande sociale et de l'attribution effective des logements montre le rôle croissant joué par les communes.*

Dans l'Union européenne, le logement représente le premier poste de dépenses des ménages : 25 % de leur budget y est en moyenne consacré (European Union, 2003). Ce poste de dépenses, permanent, peut atteindre plus de 50 % du budget pour les ménages disposant de très faibles ressources ou dépendant des minima sociaux. Le logement social relève précisément d'une réponse des pouvoirs publics à la défaillance structurelle du marché du logement à satisfaire l'ensemble des besoins et à garantir l'accès à tous à un logement décent et accessible financièrement. Ainsi, près de vingt millions de ménages européens ont recours au logement social et plusieurs millions de ménages sont inscrits sur les listes d'attente de ces logements, notamment dans les villes européennes où se concentre la demande et où se développe la spéculation immobilière. Si le logement social a été à l'origine de la définition des politiques modernes du logement dans les États membres de l'Union européenne (UE), il ne relève aujourd'hui que d'une composante à part entière de ces politiques publiques au sein de dispositifs globaux intervenant également sur le segment privé du marché du logement, notamment par des mesures fiscales visant à développer ou améliorer l'offre de logements locatifs privés, ou à favoriser certains statuts d'occupation du logement telle que l'accession à la propriété des ménages, et par des revenus de transfert affectés au logement visant à solvabiliser

la demande des ménages, indépendamment du type de logement occupé.

De nombreuses publications et travaux universitaires ont été consacrés à la comparaison du logement social en Europe (Boelhouwer et Heijden, 1992 ; Guerrand, 1992 ; Doling, 1997 ; Priemus et Dieleman, 1997 ; Donner, 2000 ; Heijden, 2002). L'objet de cet article se veut complémentaire aux travaux réalisés. Il s'agit de traiter de la question du développement du logement social dans les vingt-sept États membres en adoptant les référentiels propres fournis par les différents traités et actes du droit dérivé (encadré p. 22). Dans un premier temps, on présentera le droit communautaire applicable au logement social, puis une typologie des conceptions du logement social dans les États membres, avant d'analyser, à travers les critères communautaires de définition d'un service économique d'intérêt général, les missions assignées au logement social dans ceux-ci.

## Une obligation de service public pour le droit communautaire

Les États membres sont en principe libres de définir leur propre politique du logement, leurs objectifs spécifiques et les moyens de les atteindre. Cependant, l'ensemble du processus d'attribution des logements sociaux doit désormais être apprécié au regard du droit communautaire. En effet, le logement social relève des dispositions du Traité instituant la Communauté européenne (article 86 alinéa 2, et article 87), bien que l'UE ne dispose pas de compétences explicites en matière de définition et de mise en œuvre de la politique du logement. Ainsi, les modalités concrètes de mise en œuvre de ces moyens d'intervention (aides publiques, opérateurs spécifiques sous agrément, régulation des marchés du logement) relèvent pleinement des dispositions des traités, et notamment des règles européennes de concurrence et du marché intérieur.

## Méthodologie de la comparaison européenne

Une enquête a été réalisée (\*) au premier semestre 2007 avec pour objectif l'analyse générale du secteur du logement social dans les vingt-sept États membres et ses perspectives de développement et de modernisation. Elle a été conduite auprès des membres du Comité européen de liaison de l'habitat social et de leurs partenaires. L'analyse a consisté à préciser les caractéristiques propres à chaque système de logement social en termes :

- de missions spécifiques du logement social ;
- de définition du logement social et de statuts d'occupation concernés ;
- de représentativité dans le marché du logement ;
- de cadre légal de référence et de gouvernance ;
- d'obligations spécifiques ;
- de financement de ces obligations ;
- d'opérateurs chargés de leur mise en œuvre.

L'analyse des perspectives de développement et de modernisation s'est focalisée sur :

- l'évolution de la nature des besoins en logement et les réflexions sur le rôle du logement social ;
- l'évolution des systèmes d'acteurs et de gouvernance du logement social ;
- les conditions d'adaptation du secteur à l'évolution des besoins en logement ;
- l'évolution de la nature des relations avec les ménages bénéficiaires, notamment en matière de qualité du service ;
- les approches intégrées et innovantes de traitement des quartiers en crise ;
- la diversification des activités et des services en réponse à la commande de développement urbain et de communautés durables ;
- l'impact du droit communautaire sur les conditions de ce développement et de cette modernisation.

(\*) L'enquête a été réalisée par Alice Pittini de l'Observatoire européen du logement social sous la direction de l'auteur.

En effet, ces règles d'application horizontale (1) concernent toute activité disposant d'un caractère économique, c'est-à-dire exercée dans un marché donné – en l'occurrence le marché du logement – et faisant l'objet d'une rémunération ou d'une contrepartie économique, y compris quand celle-ci est prise intégralement en charge par l'État en tiers payant.

Les services d'intérêt économique général (SIEG), sont définis comme des « *activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises de ce fait par les États membres à des obligations*

*spécifiques de service public* » (livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général du 21 mai 2003). Le logement social fait explicitement partie des SIEG et la licéité de son subventionnement est donc soumise, à ce titre, à une série de critères spécifiques (2). De fait, l'ensemble des instruments de politique du logement relève des dispositions des traités et du contrôle de la Commission européenne (CE) et de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) qui en sont les gardiennes. Ceci concerne notamment :

- les aides publiques à l'offre de logement, qu'elles qu'en soit la nature, directes, indirectes, fiscales, de circuit ou liées à des garanties publiques telles que les aides au logement social, les aides fiscales à l'investissement locatif privé des personnes morales ou physiques, à l'exception des aides personnelles ou fiscales au logement accordées directement aux ménages pour leur usage propre. Toutes ces aides doivent être notifiées à la Commission par les États membres afin d'en contrôler leur conformité aux règles européennes de concurrence ;
- les aides spécifiques sous la forme de taux réduits de TVA, tant au logement social qu'aux travaux dans le parc privé, aides qui relèvent des dispositions de la sixième directive TVA ;
- les droits exclusifs ou les droits spéciaux accordés à certains acteurs intervenants dans le marché du logement : ces droits spéciaux ou exclusifs devant être octroyés après publicité préalable et dans la mesure où ils sont strictement nécessaires à l'accomplissement de la mission spécifique confiée aux acteurs qui en bénéficient ou à leur viabilité financière ;
- les relations existantes entre la puissance publique et les opérateurs, notamment en matière de mandatement, de concessions, de délégation de mission de service public ou de création d'opérateurs spécifiques de type partenariat public-privé institutionnel (sociétés d'économie mixte par exemple). L'appel d'offre est généralement exigé par les dispositions du droit communautaire, ou tout au moins, l'exigence de transparence de ces marchés ou concessions. Ces dispositions ont fait l'objet de textes spécifiques fin 2007 et contribuent à clarifier le cadre communautaire applicable (3).

L'incidence du droit communautaire sur les systèmes de logement social des États membres n'est pas uniforme. Elle dépend de la nature des missions spécifiques qui sont assignées au logement social et

(1) Une règle communautaire d'application horizontale s'entend de celles qui entrent en vigueur directement sans intervention législative ou réglementaire des États membres.

(2) Décision de la Commission européenne du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [notifiée sous le numéro C (2005) 2673] (2005/842/CE).

(3) Communication de la Commission européenne accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle, les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen » du 20 novembre 2007 [COM(2007) 725 final] et le document de travail des services de la Commission.

à ses opérateurs en lien avec la satisfaction de la demande sociale. Les voies d'alignement sur le droit de la concurrence étudiées par les États membres sous précontentieux communautaires (4) sont également multiples, entre la préservation des aides d'État au logement social conditionnée par leur recentrage sur la demande sociale au moyen de l'introduction de plafonds de ressources, et le maintien d'une conception universelle, ouverte par définition à l'ensemble de la demande mais au prix d'une suppression des aides d'État ou de leur généralisation à l'ensemble des opérateurs immobiliers.

L'analyse comparée des obligations de service public découlant des missions spécifiques assignées au logement social trouve donc un intérêt pratique face aux contraintes émanant du droit européen (CECODHAS, 2006). La licéité des aides d'État au logement social est directement liée à l'existence même des obligations spécifiques de service public qui découlent des missions assignées, dans une logique de compensation des coûts inhérents à leur mise en œuvre effective.

### Trois types de conception du logement social en Europe

La place qu'occupe le logement social dans ces politiques varie d'un État membre à l'autre en fonction de l'héritage des politiques conduites dans le passé, des structures et des patrimoines existants et surtout des choix politiques des gouvernements successifs. De même, les formes que prend le logement social varient profondément d'un État membre à l'autre, notamment quant au statut d'occupation, locatif, en accession à la propriété ou mixte et aux structures urbaines dominantes, allant de lotissements de logements individuels jumelés à de grands ensembles de logements collectifs. Les niveaux relatifs de tension sur les marchés nationaux, voire les situations locales ou globales de crise du logement dans certains États membres, doivent également être prises en considération dans l'analyse des priorités actuelles des politiques du logement et du rôle spécifique confié au logement social. Les missions assignées au logement social sont également dépendantes de l'importance du patrimoine de logements sociaux existants et des capacités locales à le développer. Elles sont ainsi assez fortement tributaires des choix du passé même si, dans de nombreux États membres, on a pu observer des ruptures assez sensibles dans la définition des missions. Elles s'inscrivent également en articulation étroite avec les autres instruments de politique du logement orientés

sur le secteur privé et avec le degré de régulation du marché du logement par la puissance publique.

### Typologie des conceptions du logement social en Europe

Les missions spécifiques confiées au logement social par les États membres peuvent être analysées grâce à trois critères : la référence à la demande sociale, à savoir la demande non satisfaite spontanément par le marché pour cause d'accessibilité financière et sa traduction en termes d'obligations spécifiques de service public en matière d'attribution des logements sociaux et de politique tarifaire ; la référence à l'impact sur le marché du logement du système de logement social, notamment quant à son ambition de contribuer à réguler le segment privé du marché ; la référence à l'existence d'éventuelles zones de frictions avec le segment privé et avec le droit communautaire de la concurrence, notamment quant à l'appréciation de l'abus manifeste dans la qualification du service d'intérêt économique général opérée par la Commission européenne.

Dès lors, ces conceptions du logement social peuvent être classifiées de la façon suivante (tableau 1 p. 24) :

- **Une conception résiduelle du logement social** dont les missions sont strictement définies en référence au logement des personnes défavorisées et de groupes sociaux identifiés en raison de leur exclusion effective ou potentielle du marché du logement pour des raisons multiples (sélection des risques, discrimination, inadaptation de l'offre à la demande...). Ces politiques n'ont pas pour vocation d'influencer le fonctionnement du marché du logement mais, au contraire, de rendre socialement acceptable son fonctionnement en sélectionnant les risques, et ce en prenant totalement en charge la demande sociale qui se trouve exclue du marché. Le phénomène d'exclusion est d'autant plus prononcé dans les États ou les régions dans lesquels le marché du logement est dominé par une offre constituée de logements en accession à la propriété et par une faiblesse de l'offre locative privée. Cette conception se traduit par l'existence d'obligations de service public assez draconiennes en matière d'attribution des logements, généralement directement par les collectivités locales, et par une prise en charge quasi intégrale du loyer par les systèmes d'aide sociale. Par nature, cette logique de segmentation et de spécialisation ultra sociale n'induit pas de réelles frictions avec le secteur privé et correspond pleinement à la définition

(4) Commission européenne, DG Concurrence, Mesure d'aide n° E 2/2005 : financement de coopératives du logement – Pays-Bas. Courrier adressé en vertu de l'article 17 du règlement de procédure concernant le secteur du logement aux Pays-Bas, 14 juillet 2005 \* 0/55413.

Tableau 1

## Missions générales assignées au logement social dans les vingt-sept États membres

|   | Mission résiduelle  | Mission généraliste  | Mission universelle   |
|---|---|--|---|
| <b>Groupes cibles</b>                         | Demande sociale : <ul style="list-style-type: none"> <li>• ménages défavorisés ;</li> <li>• exclus.</li> </ul>  | Demande sociale : <ul style="list-style-type: none"> <li>• ménages défavorisés ;</li> <li>• exclus ;</li> <li>• ménages à faibles ressources.</li> </ul>   | Demande globale tout ménage.  |
| <b>Mission essentielle</b>                    | Répondre à l'exclusion du marché du logement – dans le besoin.  | Répondre aux difficultés d'accès au marché du logement.  | Répondre à l'accès pour tous à un logement décent.  |
| <b>Caractéristiques du marché du logement</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte prédominance de l'accession.</li> <li>• Faiblesse du locatif privé dérégulé.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prédominance de l'accession.</li> <li>• Existence d'un secteur locatif privé.</li> <li>• Prédominance du secteur privé dans le marché locatif.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faiblesse de l'accession.</li> <li>• Existence d'un secteur locatif privé régulé.</li> <li>• Prédominance du secteur locatif social dans le marché locatif.</li> </ul> |
| <b>Attribution des logements sociaux</b>      | Attribution directe par autorité publique.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Attribution par propriétaire bailleur sur base de règles et de procédures.</li> <li>• Critères de priorité sous plafond de ressources.</li> </ul>         | Attribution par liste d'attente.  |
| <b>Politique tarifaire</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Loyers aux coûts ou loyers en fonction des revenus.</li> <li>• Aides sociales.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Loyers plafonnés fixes ou loyers en fonction des revenus.</li> <li>• Aides personnelles au logement (en fonction des revenus).</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Loyers aux coûts.</li> <li>• Aides personnelles au logement.</li> <li>• Garantie de paiement des loyers pour les plus défavorisés.</li> </ul>                          |
| <b>Sécurité d'occupation</b>                  | Baux à durée illimitée  | Baux à durée illimitée   | Baux à durée illimitée  |
| <b>États membres</b>                          | Bulgarie<br>Chypre<br>Espagne (locatif social)<br>Estonie<br>Hongrie<br>Irlande<br>Malte<br>Lituanie<br>Lettonie<br>Portugal (locatif social)<br>Roumanie<br>Royaume-Uni<br>Slovaquie<br>Slovénie | Allemagne<br>Autriche<br>Belgique<br>Espagne (accession sociale)<br>Finlande<br>France<br>Italie<br>Luxembourg<br>Pologne<br>Portugal (accession sociale)<br>République tchèque                    | Danemark<br>Pays-Bas contexte très spécifique<br>Suède<br>Grèce mais dans un contexte très spécifique (accession sociale à la propriété)  |

communautaire du service d'intérêt général du logement social telle que formulée dans les décisions de la Commission européenne sur l'Irlande et le Royaume-Uni par exemple (5), deux États membres que l'on peut classer dans cette première catégorie. On peut également y intégrer partiellement le Portugal et l'Espagne pour le secteur locatif social, Malte, la Hongrie, l'Estonie, la Slovaquie, Chypre, la Lituanie, la Lettonie, la Bulgarie et la Roumanie. Ces pays ont en effet en commun un marché du logement caractérisé par une très forte domination de propriétaires occupants, une offre locative privée marginale et non régulée et un secteur locatif social clairement orienté sur la satisfaction

des besoins des personnes défavorisées ou des groupes sociaux exclus du marché du logement (Hegedüs *et al.*, 1996 ; Tsenkova, 2003).

• **Une conception généraliste du logement social** dont les missions sont définies plus globalement en référence au logement des personnes ayant des difficultés à accéder à un logement aux conditions du marché en raison de l'insuffisance de leurs revenus. Cette conception généraliste du logement social se retrouve en Allemagne, Autriche, Belgique, Italie, Finlande, France, République tchèque, Pologne, Luxembourg, et en Espagne pour l'accession sociale à la propriété. Cette conception implique une

(5) « Décision n° 2007/C 77/01, du 7 décembre 2005 : Autorisation des aides d'État dans le cadre des dispositions des articles 87 et 88 du traité CE – Cas à l'égard desquels la Commission ne soulève pas d'objection », *Journal officiel* n° C 077 du 5 avril 2007, pp. 0001-0003.

cible de bénéficiaires plus diversifiée bien que circonscrite à une demande sociale incluant les personnes défavorisées et les groupes cibles mais également tout ménage disposant de ressources modestes. Cette notion de « ressources » peut être fluctuante bien que définie généralement en référence à des plafonds de revenus conditionnant l'accès au logement social. Les obligations de service public en terme d'attribution sont plus souples et en général appliquées sous la responsabilité du propriétaire bailleur en référence à des règles et à des procédures spécifiques qui s'imposent à lui. En matière de politique tarifaire, le prix du logement est en général plafonné et le ménage bénéficie d'une aide sociale dédiée prenant en charge une partie du loyer en tiers payant en fonction du niveau de ses revenus. Cette conception est plus ambitieuse quant à son impact sur le marché privé car elle vise également à peser sur le niveau global de l'offre de logements et, par conséquent, sur son niveau général de prix, et a pour vocation à répondre à une demande sociale plus large. Son degré d'impact réel sur le marché du logement dépend *in fine* de l'importance de l'offre de logements sociaux dans les marchés locaux.

Peu de frictions avec le secteur privé étant constatées dans les États membres, cette conception répond donc également aux exigences communautaires de centrage sur une demande sociale définie en référence explicite à des plafonds de revenus délimitant le périmètre de cette demande. Les missions propres à cette conception généraliste peuvent progressivement évoluer vers une conception résiduelle du logement social, en fonction de l'évolution des niveaux de plafonds de ressources définis, de l'absence d'augmentation de ces plafonds (Allemagne) ou de l'insuffisance de l'offre de logements sociaux (Belgique). Au Royaume-Uni, ce glissement a même été délibéré, les réformes du début des années 1980 ayant visé à privatiser le logement social communal, afin de construire une « nation de propriétaires » et de transférer le parc de logements communal à vocation généraliste aux bailleurs sociaux agréés afin d'en resserrer le ciblage social. Une grande majorité des nouveaux États membres connaissent également cette évolution de la conception du logement social vers la privatisation du parc locatif public généraliste et le développement d'une nouvelle offre de logements sociaux très ciblée sur des groupes sociaux en difficulté. Ce glissement du généralisme au résidualisme peut aussi partiellement advenir au sein d'un État membre à l'échelle de groupes de logements sociaux et de quartiers périphériques dans lesquels peuvent être concentrés les ménages défavorisés et les groupes cibles

exclus, notamment les populations immigrées ou issues de l'immigration comme en France, aux Pays-Bas ou en Suède par exemple.

- **Une conception universelle du logement social**, parfois qualifiée de « logement d'utilité publique », caractérisée par l'absence de ciblage sur une demande sociale donnée, et qui a pour mission de fournir un logement en direction de l'ensemble de la demande, demande sociale incluse, en complément de l'offre présente sur le marché. La vocation première est de peser sur les conditions du marché en développant une zone de basse pression en terme de prix par une politique tarifaire de logements aux coûts réels et non en référence aux valeurs de marché. On ne procède pas à une sélection des risques clients dans le processus d'allocation des logements, et on offre une sécurité d'occupation du logement contrairement au segment privé du marché. Les obligations de service public en terme d'attribution sont relativement souples et se traduisent par la constitution de listes d'attente chronologiques comme en Suède (Lujanen, 2004), certaines listes d'attente pouvant intégrer des facteurs de priorité liés à la nature du besoin en logement comme aux Pays-Bas, voire un quota de réservations prioritaires accordé aux collectivités locales comme au Danemark. Par définition, cette conception d'un secteur de référence induit certaines frictions avec le secteur privé à l'exemple de la Suède et des Pays-Bas, deux États membres dans lesquels des plaintes pour distorsion de concurrence ont été introduites par les investisseurs privés tant devant les instances nationales que communautaires.

Cette conception universelle du logement social ne correspond pas, en effet, à la définition communautaire du service d'intérêt général du logement social car elle va bien au-delà de la satisfaction de la demande sociale. L'argumentaire développé dans la lettre de mise en demeure adressée par la Commission européenne aux Pays-Bas en témoigne (6). La conception néerlandaise correspond davantage à un service d'intérêt général du logement, et non du logement social, basée sur des missions universelles en direction de la demande globale de logements, et sur un objectif de régulation du marché, même s'il n'est pas explicitement qualifié comme tel par les États membres concernés. Cette conception n'interdit d'ailleurs pas non plus un glissement partiel vers la conception résiduelle du logement social qui peut s'opérer au sein même de certains groupes de logements sociaux et de quartiers, dans lesquels peuvent être concentrés les ménages défavorisés et des groupes cibles exclus. Cette conception du

(6) Voir note 4 *supra*.

logement social est présente en Suède, aux Pays-Bas et au Danemark, États membres partageant une structuration du marché du logement assez homogène, composée d'un faible taux de propriétaires occupants, d'un secteur locatif privé dynamique bien que régulé par l'État, et d'un secteur locatif social d'utilité publique très représentatif et dominant le marché locatif. Même si elle relève d'un contexte totalement différent, la situation présente en Grèce en matière d'accession sociale à la propriété peut être également associée à cette conception, car elle a pour vocation à répondre aux besoins en logement de l'ensemble des salariés du secteur privé. Les solutions proposées par ces États membres pour se conformer aux règles communautaires de concurrence et à l'approche du logement social développée par la Commission européenne sont diverses. Aux Pays-Bas, la ministre du Logement avait proposé au Parlement, juste avant de quitter le gouvernement, d'introduire un plafond de revenus pour l'accès au logement social et de basculer ainsi dans la conception généraliste du logement social plus conforme à la position de la Commission européenne. Le nouveau gouvernement récemment constitué ne s'est pas encore prononcé sur la question. En Suède, en revanche, où le terme même de « logement social » n'est pas usité voire rejeté, l'hypothèse en cours d'analyse au sein du nouveau gouvernement consisterait à maintenir la conception universelle du « logement social » tout en neutralisant l'impact du droit communautaire de la concurrence par la suppression de toute aide d'État en direction des sociétés communales de logement, et par l'assouplissement du contrôle des loyers dans le secteur locatif privé. Ces mesures permettraient, en effet, de garantir une égalité de traitement entre les sociétés communales de logement et les sociétés d'investissement immobilier sans remettre en cause les instruments de régulation du marché du logement et la conception universelle du « logement social », mais en renonçant à la qualification explicite de « service d'intérêt économique général ».

### Les missions spécifiques du logement social

Les missions confiées au logement social par les États membres peuvent se résumer dans la satisfaction des besoins en logement des ménages par l'accès et le maintien dans un logement décent et accessible financièrement. Dans tous les États membres, une mission est assignée au logement social et à leurs opérateurs mandatés. Si les modalités de définition diffèrent d'un État membre à l'autre, allant de l'acte législatif à la convention, au contrat, cahier des charges ou délibération du conseil d'administration sous contrôle de l'autorité publique de rattachement, leur formulation relève de la compétence exclusive des autorités publiques au niveau national ou fédéral, régional ou local. En

effet, il revient à l'autorité publique de définir le contenu de la mission spécifique et de charger les opérateurs mandatés de son accomplissement. C'est le cas dans l'ensemble des États membres même si le degré de précision dans la définition de la mission varie d'un État à l'autre, ainsi que les marges d'appréciation et d'initiative laissées aux opérateurs dédiés ou ponctuels. Cette mission se concrétise dans la construction de logements locatifs ou en accession à la propriété visant à accroître le niveau général de l'offre sur le marché et plus spécifiquement le niveau de l'offre de logements accessibles. Cette mission principale peut être complétée par des missions complémentaires visant à intégrer socialement les ménages par l'emploi, la santé, la formation, à promouvoir la diversité dans l'habitat ainsi que la mixité sociale, ou à contribuer à une régulation publique globale du marché du logement.

Au sein d'un État membre, les missions du logement social peuvent également fluctuer selon la nature de l'opérateur. Ainsi, au Royaume-Uni et en Irlande, alors que le parc locatif public des communes disposait traditionnellement d'une fonction généraliste, les *Housing Associations* (bailleurs sociaux associatifs agréés) ont toujours disposé d'une approche beaucoup plus sociale de leur mission, notamment de spécialisation sur les personnes dans le besoin ou les minorités. Compte tenu de leur essor et de leur professionnalisation, cette mission spécifique tend aujourd'hui à se diversifier alors que celle du parc locatif public géré par les communes tend, au contraire, à se spécialiser en raison de la vente massive des logements aux locataires les plus fortunés et du développement des problèmes sociaux à gérer au niveau local. Des formes de spécialisation et de complémentarité peuvent exister au sein d'un même État membre ainsi que des dynamiques d'évolution de ces missions.

Dans la présentation rapide des missions assignées au logement social dans les États membres dotés d'une telle politique (tableau 2) se dégagent quelques éléments de convergence : l'existence même d'une mission spécifique en référence à un objectif d'intérêt général ; la mission principale visant à accroître l'offre de logements, laquelle s'exprime dans les États membres par la définition d'une mission de fourniture, de construction, d'acquisition, d'entretien, d'offre de logements, de loger ou encore d'assurer un logement ; le ciblage sur la demande sociale exprimée dans les États membres par les notions de « personnes en difficulté sur le marché », de « personnes dont les revenus sont inférieurs à un plafond », de « personnes dans le besoin », de « personnes défavorisées ou appartenant à des groupes sociaux », ou encore de « familles à revenus moyens ou de classes moyennes ». On est donc bien en présence d'un service d'intérêt général

Tableau 2

## Missions particulières confiées au logement social dans les États membres

| Pays               | Missions particulières   | Lien avec la reconnaissance du droit au logement   | Évolution   |
|--------------------|--|--|---|
| Allemagne          | Fournir un logement aux personnes en difficulté sur le marché.   | Non  | Concentration sur les ménages à faibles ressources par non-indexation des plafonds de revenus.              |
| Autriche           | Offrir un logement décent aux personnes disposant d'un revenu sous un certain niveau.  | Non  | Pas d'évolution notable.  |
| Belgique           | Fournir un logement décent aux personnes à bas revenus.  | Lien direct avec l'inscription du droit au logement dans la Constitution.  | Resserrement des politiques d'attribution sur les personnes dans le besoin.                                 |
| Danemark           | Fournir un logement aux personnes dans le besoin.  | Non  | Pas d'évolution notable.  |
| Espagne            | Faciliter l'accès aux groupes sociaux que leur bas niveau de revenus ou leurs caractéristiques spéciales empêchent de trouver des solutions sur le marché du logement.   | Lien direct avec l'inscription du droit au logement dans la Constitution.  | Essentiellement des logements en accession sociale à la propriété.  |
| Estonie            | Plus de missions spécifiques.  | Non  | Parc de logements sociaux privatisé par la vente aux occupants.   |
| Finlande           | Construire, acquérir et entretenir des maisons attribuées pour des raisons sociales afin d'assurer des conditions de logement correctes et sûres à des prix raisonnables.  | Lien direct avec le droit au logement.   | Pas d'évolution notable.  |
| France             | Construction, acquisition, attribution et gestion de logements locatifs destinés à des personnes dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds.   | La recherche de la mixité sociale et de la diversité de l'habitat. Lien avec le droit au logement, objectif à valeur constitutionnelle.  | Forte pression sur le parc social en raison de la crise du logement.  |
| Grèce              | Logement des salariés du secteur privé.  | Oui  | Développement d'une offre locative pour les ménages défavorisés.  |
| Hongrie            | Fournir un logement aux personnes défavorisées et aux groupes sociaux vulnérables.   | Non  | Développement récent d'une nouvelle offre de logement social suite à la privatisation du parc public.       |
| Irlande            | Loger les personnes dans le besoin.  | Non  | Développement de l'offre de logements sociaux face à la crise du logement.                                  |
| Italie             | Loger les personnes dans le besoin : <ul style="list-style-type: none"> <li>• personnes très pauvres (logement locatif) ;</li> <li>• classes moyennes (location ou accès à la propriété du logement).</li> </ul> | Pas de droit au logement – mais la constitution impose à l'État le devoir de favoriser les économies pour le logement.                   | Régionalisation du logement social et diversification des missions en fonction des priorités régionales.    |
| Luxembourg         | Donner accès / construire (pour louer ou vendre) des maisons pour les personnes ayant un certain revenu.   | Non  | Spécialisation sociale du parc de logement locatif social.  |
| Pays-Bas           | Loger (prioritairement) les personnes ou groupes de personnes éprouvant des difficultés à trouver un logement sur le marché libre.   | Oui  | Réflexion en cours sur la définition des missions du logement social suite au précontentieux communautaire. |
| Pologne            | Assurer un logement locatif aux familles à revenu moyen, répondre aux besoins en logement des communautés locales (villes et <i>gminas</i> ).  | Oui, parce que le droit au logement se trouve dans la constitution et que le logement social locatif est une manière d'atteindre ce but. |   |
| République tchèque | Loger les personnes défavorisées et les groupes sociaux vulnérables.   | Non  | Développement d'une nouvelle offre de logements locatifs sociaux.   |
| Royaume-Uni        | Loger les personnes dans le besoin.  | En lien avec le droit au logement des personnes reconnues « sans logement ».   | Forte spécialisation sociale et développement de services nouveaux en direction des ménages bénéficiaires.  |
| Suède              | Droit et obligation d'imposer des limites de loyer à tous les logements loués.   | Oui  | Réflexion en cours sur les missions du logement social suite au précontentieux communautaire.               |

défini en référence à une mission particulière qui se décline par un acte de fourniture de logements en direction d'une demande sociale définie plus ou moins largement. Des missions d'intérêt général plus larges confiées au logement social sont également présentes, comme en France la mixité sociale et la diversité de l'habitat, ou encore la régulation des prix des loyers dans le parc privé en Suède. Ces missions d'intérêt général se traduisent par des obligations de service public spécifiques selon la conception communautaire, lesquelles s'imposent aux opérateurs de logement social.

## Les obligations de service public propres au logement social

Les obligations de service public concernent à la fois les caractéristiques des services offerts, notamment les conditions de fourniture et d'occupation des logements (critère matériel) et les conditions de fonctionnement des entreprises de logement social qui en sont chargées (critère organique). Quatre critères matériels du service public sont présents dans les États membres : les obligations liées aux conditions d'occupation des logements et de sélection de la demande éligible ; les obligations de nature tarifaire quant à l'accessibilité financière des logements ; les obligations liées à la sécurité d'occupation des logements ; les obligations liées à la participation et à l'implication des ménages bénéficiaires.

Ces obligations peuvent être cumulatives ou se concentrer sur un aspect principal comme la politique tarifaire et l'accessibilité financière, la politique d'attribution et de sélection des bénéficiaires ou encore la participation des ménages et les services spécifiques à leur fournir. Ces obligations de service public varient également en fonction du statut d'occupation du logement social. Enfin, elles sont illimitées pour une très large majorité d'États membres, de façon à respecter le principe de continuité du service d'intérêt général du logement social qui s'applique ici aux conditions effectives d'occupation du logement. Cependant, il convient de noter la pratique d'obligations de service public limitées dans le temps, notamment en Allemagne et en République tchèque (Donner, 2005), dans le cadre d'un conventionnement temporaire des logements sociaux au terme duquel les obligations de service public cessent et les conditions d'occupation du logement pour le bénéficiaire retombent dans le droit commun du secteur privé.

Quatre critères organiques du service public peuvent être identifiés tenant aux modalités de fourniture de la prestation :

- obligations tenant à la finalité non lucrative de la prestation et au réinvestissement dans le développement du service d'intérêt général du logement social des éventuels bénéficiaires ;
- obligations tenant à la nature exclusive de l'activité de logement social et l'interdiction de développer des activités d'autres natures, y compris en matière de logement ;
- obligations tenant au périmètre géographique de la prestation strictement délimité au niveau local, régional ou national, interdisant de droit une prestation à l'échelle de la Communauté ;
- obligations de nature statutaire en termes de composition du capital social, de représentation des autorités publiques compétentes et/ou des ménages bénéficiaires dans le Conseil d'administration ou de gouvernance interne à l'exemple des coopératives sociales de logement en général.

Ces obligations spécifiques sont imposées par les autorités publiques dans le cadre du mandatement des entreprises de logement social et de leur agrément préalable. Elles ont pour objectif de garantir l'accomplissement des missions d'intérêt général du logement social et la continuité effective du service sur longue période par l'imposition d'obligations matérielles de service public illimitées et territorialement circonscrites. La nature de ces obligations diffère d'un État membre à l'autre et ces entreprises dédiées peuvent coexister avec des prestataires à but lucratif non exclusivement dédiés au logement social et disposant d'obligations de service public limitées, dans le temps et de nature contractuelle à l'exemple de l'Allemagne.

### Les obligations matérielles de service public relatives à la sélection de la demande sociale

Selon la Commission européenne, le service d'intérêt général du logement social présente un caractère social, et à ce titre, « la définition des activités (...) doit donc conserver un lien direct avec les ménages socialement défavorisés et non pas uniquement avec la valeur maximum des logements » (7). Cette approche communautaire du logement social sous le prisme des règles de concurrence place donc les conditions de sélection des bénéficiaires au cœur des obligations de service public du logement social, notamment dans la définition du lien direct avec les ménages socialement défavorisés et par conséquent de

(7) Lettre de la Commission au gouvernement hollandais sur l'abus manifeste de qualification du SIEG de logement social, points 34 et 45 : *Courrier adressé en vertu de l'article 17 du règlement de procédure concernant le secteur du logement aux Pays-Bas : Mesure d'aide n° E 2/2005 (Ex - NN 93/02) - Financement de coopératives du logement - Pays-Bas*, référence : 14 juillet 2005 \* 0/55413, COMP H1FSP/lc (2005), A/30854 D/1001.



« *l'erreur manifeste dans la qualification de service d'intérêt général* » (8) du logement social. Les conditions d'accessibilité financière des logements sociaux, notamment par plafonnement de leur valeur ou de leur prix, sont également prises en considération par la Commission européenne mais ne suffisent pas à qualifier un logement social en tant que service d'intérêt général. L'existence d'obligations de service public en matière de sélection de la demande sociale et de conditions d'attribution effective des logements sociaux à leurs occupants semble donc incontournable pour le droit communautaire. De fait, dans les États membres, la question des conditions d'affectation de l'offre de logements sociaux à la demande sociale ciblée par le législateur, quel que soit le périmètre de cette demande sociale, est cruciale. Elle conditionne, en effet, pour partie, l'efficacité sociale de la politique de logement social. Aussi a-t-on procédé à une analyse plus précise des conditions d'attribution des logements sociaux dans les États membres disposant d'un parc locatif social parmi les plus représentatifs.

Cette demande sociale peut être définie sur des critères de solvabilité au sens strict (plafond de ressources) ou relativement à d'autres paramètres plus fins (adéquation entre niveau des loyers et niveau des revenus), des critères de besoin (conditions de logement lors de la candidature : sans-abri, insalubrité, sur occupation, cohabitation forcée, inadéquation), des critères de localisation (lien résidentiel ou professionnel avec la commune ou la région), voire des critères relatifs aux types de ménages et aux groupes cibles [(jeunes, personnes âgées ou handicapées, familles nombreuses, malades mentaux, etc. Conseil de l'Europe, 2002)]. Ces critères sont en général définis soit au niveau national ou régional, soit sous la forme de directives générales, l'entreprise de logement social mandatée ou la collectivité locale étant dans ce cas dans l'obligation de définir et de rendre publique sa politique d'attribution en référence à ces critères. Certains exemples montrent que l'application effective de ces critères peut résulter, outre de l'aspect réglementaire, d'une logique conventionnelle ou contractuelle (contrat d'objectifs défini entre la collectivité locale et l'entreprise de logement social par exemple), ou encore de la propre politique de l'entreprise de logement social conformément à ses objectifs et à la mission qu'il s'est lui-même défini en complément de la mission qui lui a été confiée par l'autorité compétente.

### **Les critères d'accès au logement social**

Pour étudier les critères d'accès au logement social, nous avons retenu la typologie néerlandaise qui

nous paraît la plus à même de refléter la diversité des approches et les processus d'attribution :

- les critères d'inscription et de prise en considération de la candidature (périmètre potentiel de la demande sociale) ;
- les critères de priorité classant la demande vis-à-vis des autres demandes et les critères effectifs de sélection par l'établissement de priorités et de degré d'urgence de la demande selon des critères objectifs et transparents (périmètre effectif de la demande sociale) ;
- les critères de convenance visent à garantir une affectation optimale des logements sociaux vacants ou neufs à la demande sociale. Il s'agit de s'assurer que les caractéristiques du logement correspondent au mieux au besoin du demandeur ;
- une fois la candidature validée et sélectionnée, les modalités de définition de son degré d'adéquation au logement proposé (périmètre effectif de satisfaction de la demande sociale).

### **Les critères d'inscription**

Les critères d'inscription représentent le premier niveau de sélection qui renvoie aux conditions légales d'accès au logement social et d'inscription sur les listes d'attente, définies au niveau national, régional ou local. Plus les systèmes d'attribution sont centralisés ou uniformisés à l'échelle d'un État membre, plus les critères d'inscription prennent de l'importance car ils constituent les principaux éléments objectifs de filtrage appliqués au niveau local par les opérateurs qui en ont la responsabilité, à savoir les communes ou les régions, comme c'est le cas en Allemagne, Belgique, Luxembourg, Italie et France. Ces critères d'inscription sont constitués généralement par : le statut d'occupation du demandeur (locataire ou logé gratuit) ; le niveau de revenus des candidats (plafonds de revenus en Belgique, Allemagne, France, Italie et Luxembourg) ; la domiciliation (inscription au registre communal en Belgique et Allemagne, lien professionnel ou résidentiel avec la commune en Italie, trois ans minimum de résidence au Luxembourg).

En Allemagne, ces critères peuvent être contrôlés directement par les communes qui enregistrent les demandes et octroient au demandeur un bon d'accès au logement social si ce dernier répond aux critères d'inscription. Ce bon d'accès au logement social, qui détermine également le niveau de priorité du demandeur, lui permettra de s'inscrire sur les listes d'attente des bailleurs sociaux de son choix ou de répondre aux annonces de logements sociaux vacants gérés par des personnes physiques. En cas d'urgence absolue, la commune intégrera d'office le demandeur dans sa propre liste d'attente prioritaire et l'attribution du logement social

(8) *Ibid.* point 30.

s'opérera dans le cadre des droits d'attribution directe dont dispose la commune dans le cadre du conventionnement du logement social. Au Luxembourg, le contrôle s'opère également par les communes et par une commission autonome d'attribution. C'est le cas aussi en Italie où la commission locale d'attribution, présidée par un magistrat, établit chaque année une liste d'attente officielle qui fait l'objet d'une publication. Pour la Belgique, le contrôle du respect des conditions d'inscription, notamment des plafonds de ressources, s'opère par les délégués sociaux des sociétés régionales de tutelle lors de l'attribution du logement (registre des attributions) et lors de la publication des listes d'attente. Au Danemark, en Irlande, et en Belgique, ce sont les organismes bailleurs qui gèrent les critères d'inscription et en contrôlent la mise en œuvre. De façon générale, plus la dimension locale des politiques de logement social est importante, plus les critères de priorités sont déterminants. Les critères d'inscription sont ainsi soit inexistantes soit centrés sur la nature et la permanence du lien entre le demandeur et la commune dans laquelle il a fait la démarche d'inscription. C'est le cas notamment au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède où peu de critères d'inscription sont définis si ce n'est le critère de domiciliation et de lien avec la Commune.

### **Les critères de priorité**

Les critères de priorité visent donc à établir l'ordre d'attribution des logements aux différents candidats ayant passé le premier filtre de l'inscription quand il existe. Ces critères garantissent que les ménages disposant des niveaux de besoins les plus importants soient traités en priorité, à l'opposé du système de sélection des risques dans le segment privé du marché du logement social qui exclut prioritairement les ménages à faibles ressources et/ou à comportements sociaux présumés. Différents systèmes de priorité coexistent, les plus classiques étant la liste d'attente où les candidats sont systématiquement classés au mieux par ordre de priorité (système de points aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, Irlande et Allemagne), sinon par ordre chronologique (Danemark, région flamande, Suède, Finlande) avec possibilité d'attribution communale directe pour les cas les plus urgents de relogement. Les systèmes de réservation et d'attribution directe, assurés principalement par les communes, sont présents en Allemagne (100 % des logements sociaux conventionnés), en France (20 %), au Danemark (25 %), au Royaume-Uni (de 50 % minimum à 100 % dans le cadre d'une convention avec le bailleur social agréé), en Italie (15 %), aux Pays-Bas et Suède (variable) et exceptionnellement par les régions (Italie) ou les représentants locaux de l'État central (France, Italie uniquement en cas de danger pour l'ordre public France).

Dans ces États membres, il n'existe donc pas de plafonds de ressources mais des critères objectifs de priorité mis en œuvre par des systèmes transparents de liste d'attente unique constituée sur base de points/priorité, et des critères de convenance définis localement visant à optimiser l'affectation du logement social en terme de service rendu et de niveau de loyer aux caractéristiques du ménage bénéficiaire. Ainsi, bien que le périmètre potentiel de la demande sociale couvre l'ensemble des ménages sur un territoire donné, le périmètre effectif de la demande sociale reste, dans ce système, entièrement dépendant de la taille de la liste d'attente et de l'importance relative des ménages en tête de liste en terme de points priorité. Dans les zones tendues à faible mobilité dans le parc social, ce périmètre de la demande sociale sera effectivement limité aux personnes les plus défavorisées alors que, dans les zones moins tendues du même État membre, le périmètre effectif de la demande sociale sera plus large.

### **Le classement par liste d'attente**

Ce classement par liste d'attente commune, multiple, et/ou par sous-listes thématiques est en général la technique utilisée afin de répondre aux objectifs de priorité et d'urgence et aux exigences de lisibilité et de transparence des attributions. Dans tous les pays étudiés, exception faite du Danemark, de la Suède et de la région flamande (classement par ordre chronologique avec droit d'attribution directe communal), le classement s'opère selon un système de points prenant en compte les différents critères de priorité retenus. Les principaux critères de priorité sont les conditions de logement du candidat et/ou l'appartenance à des groupes cibles. À chaque caractéristique de la situation du demandeur est affecté un nombre de points. L'attribution s'opère « automatiquement » au profit du candidat ayant le plus grand nombre de points ou à l'un des deux ou trois candidats en tête de la liste d'attente. Sont prises en considération les conditions de logement au moment de la demande, à savoir l'insalubrité du logement, son niveau de confort et d'équipement, sa taille relativement à celle du ménage, son adéquation à des besoins spécifiques (personnes âgées ou handicapées), les situations de cohabitation forcée, etc. [Italie, Allemagne, Luxembourg, Belgique (Bruxelles et Wallonie), Pays-Bas]. D'autres États membres privilégient les groupes cibles tels les sans-abri, les nomades, les personnes dépendantes médicalement... (Irlande, Royaume-Uni).

Si ce système de classement par points permet de répondre à un souci d'équité, d'efficacité et de transparence, il limite fortement les marges de manœuvre et l'exercice des politiques de peuplement. C'est la raison pour laquelle des « soupapes » ou autres « portes de sortie » ont été instaurées. En

Allemagne et au Luxembourg, le bailleur dispose de la possibilité de choisir un candidat parmi trois candidats présentés. En Belgique (régions wallonne et bruxelloise) des dérogations ont été définies et des sous-listes d'attente organisées. En région wallonne, deux tiers des logements sont attribués automatiquement par liste d'attente informatisée (liste prioritaire) et un tiers au cas par cas (revenus moyens). Ce tiers peut être majoré par dérogation expresse en cas de déséquilibre social du peuplement. Un système analogue d'attribution automatique existe en région bruxelloise, auquel est associé un régime d'attribution dérogatoire soit pour accélérer les procédures d'attribution d'urgence (relogement, expulsion) soit pour mettre en œuvre un rééquilibrage social des quartiers. En région flamande, au Danemark et en Suède, l'attribution s'opère selon l'ordre chronologique d'inscription sur la liste d'attente sans véritable système dérogatoire. On retrouve ce système en Italie mais selon un classement par ordre de priorité. On observe le développement de systèmes de liste d'attente commune établie au niveau local en Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas et en Allemagne, généralisation du système des conférences communales initialement créées à Brême et permettant de répartir la demande sociale prioritaire sur l'ensemble du parc locatif social de la commune et non pas de la concentrer sur un quartier particulier ou sur une entreprise de logement social.

### Le système de réservation

Il constitue la seconde méthode de sélection des candidats, à côté de l'attribution par liste d'attente. Les taux de réservation varient d'un pays à l'autre. La diversité des situations observées nécessite de clarifier le concept de réservation. On retiendra ici, comme définition cadre, la possibilité dont dispose le réservataire, soit d'attribuer le logement directement selon ses propres critères de priorité mais dans le respect des critères d'inscription, soit de « nommer » des candidats en les insérant dans les listes d'attente existantes quand celles-ci sont gérées par entreprise de logement social. Dans ce cas, les critères de priorité ne sont pas dérogatoires. Cette définition permet d'identifier trois types de réservataires : les pouvoirs publics (principalement les communes mais aussi les régions, voire même l'État dans les États membres centralisés) ; les commissions d'attribution indépendantes ; les entreprises et associations. Le système de réservation est en général contrôlé par un acteur unique, qui est la commune, avec l'objectif principal de garantir et d'accélérer l'accès au logement social pour les groupes cibles et les cas d'urgence (sans-abri, ménages en difficulté, personnes à faibles ressources) dans le cadre de l'action communale entreprise dans le domaine social et de l'obligation qui leur est faite par la loi d'offrir un logement aux ménages qui en sont exclus (Allemagne, Danemark,

Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, France depuis 2008). D'autres systèmes de réservation sont conçus dans une optique différente consistant à offrir un droit de réservation à différents acteurs en contrepartie de leur apport au financement du logement (France : État, communes, entreprises) ou compte tenu de leur niveau de compétence respectif (Italie : État, régions, communes). L'utilisation des droits de réservation par les réservataires répond à des logiques différentes et conduit à la constitution de filières d'attribution spécifiques où chaque réservataire peut attribuer ou présenter son quota de logements selon ses propres règles de classement et de sélection, en l'absence de critères de priorité définis légalement.

### Les critères de convenance

Ce troisième type de critère vise à garantir une affectation optimale des logements sociaux vacants ou neufs à la demande sociale. Il s'agit de s'assurer que les caractéristiques du logement correspondent au mieux au besoin du demandeur. Ces critères relèvent de données normatives (nombre minimum et maximum de m<sup>2</sup> par personne) et positives (affecter les logements aux loyers les plus faibles aux candidats disposant de faibles revenus, taux d'effort maximum et de reste à vivre effectif après la dépense logement, capacité d'insertion du demandeur...). Ces critères de convenance présentent souvent une dimension qualitative et sont définis et appliqués au niveau local. Ainsi, le revenu effectif du ménage peut, *in fine*, être pris en considération au niveau des critères locaux de convenance alors qu'il ne figure pas dans les critères nationaux d'inscription, comme aux Pays-Bas. Par ailleurs, même si des revenus maxima sont définis au niveau des critères d'inscription, l'attribution du logement s'effectuera en fonction de ratio entre le revenu effectif du demandeur et le niveau des loyers (Luxembourg). L'importance croissante accordée à ces critères de convenance, notamment aux Pays-Bas (permis d'habiter et attribution par petites annonces personnalisées logement par logement), au Luxembourg, au Danemark, en Allemagne (bon d'accès au logement identifiant avec précision le type de logement auquel le demandeur peut postuler auprès des différents bailleurs), reflète :

- l'évolution des pratiques d'attribution qui sont passées d'une logique de qualité du service rendu et de critères généraux d'inscription à une attribution personnalisée par nature et priorité des besoins à satisfaire. L'attribution par liste d'attente individualisée par logement aux Pays-Bas en est une des manifestations la plus aboutie ;
- l'impuissance du bailleur à maîtriser ce niveau d'adéquation dans le temps en raison de l'existence de baux à durée indéterminée, de la garantie du

maintien dans les lieux, et de la faible mobilité des locataires ou des processus d'échange des logements entre bénéficiaires. Toutefois, cette impuissance peut être partiellement compensée par la mise en œuvre de correctifs tels que les « surloyers » en France et la « taxe à l'occupation induite » en Allemagne, ou des pratiques plus coercitives telles que la taxation des m<sup>2</sup> excédentaires quand le ménage en sous-occupation refuse le relogement, ou encore l'introduction dans le bail d'une clause de relogement obligatoire en cas de sous-occupation du logement, comme au Luxembourg.

L'extension progressive du modèle d'attribution personnalisée utilisé à Delft et dans d'autres villes hollandaises illustre parfaitement la montée en puissance des critères de convenance. L'attribution ne s'opère plus par de longues listes d'attente généralistes mais par petites annonces publiées dans un journal spécifique et sur Internet. Seuls les ménages correspondants aux critères de convenance sont autorisés à postuler pour le logement en question, ce dernier étant attribué au ménage disposant du plus grand nombre de points (critères de priorité). Il est à noter que d'autres critères de convenance tendent également à se développer, notamment au Danemark et au Royaume-Uni. Il s'agit de critères exigés par les locataires en place vis-à-vis des nouveaux entrants.

### *La mixité sociale, objectif ou moyen ?*

Les questions de mixité sociale et de peuplement sont au cœur des réflexions prospectives des principaux acteurs européens du logement social. Il apparaît notamment, au terme des entretiens et de la comparaison des critères d'accès au logement, que les marges de manœuvre des entreprises de logement social restent très étroites, sinon inexistantes. Dans certains pays, l'entreprise de logement social est totalement dessaisie de sa politique d'attribution (Italie : attribution directe par la commission autonome d'attribution et par les différents réservataires), voire fortement limitée dans son choix par le système de réservation-nomination (100 % des logements en Allemagne et au Luxembourg, contingent minimum de 50 % au Royaume-Uni pouvant être étendu par convention à 100 %, permis d'habiter dans certaines villes hollandaises). Ces exemples illustrent le haut niveau de contrôle des attributions dans les États membres étudiés et pose le problème de la gestion de la mixité sociale et du peuplement une fois les logements attribués par des systèmes de réservation ou de classement par points. Il convient ici de relativiser. En premier lieu, l'effet taille du patrimoine, la mobilité des locataires et la structure par âge du parc : plus la taille du patrimoine et son âge moyen sont élevés, plus la capacité d'absorption des plus démunis et des ménages prioritaires

est importante. Cela est particulièrement vrai aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En outre, un grand nombre d'États membres ne disposent pas, dans les critères d'inscription, de revenus plafonds (Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Suède, Royaume-Uni). En dépit d'attribution selon des critères de priorité et de système de réservation, la capacité d'équilibrer socialement les attributions reste possible. Mais, en aucun cas, l'absence de plafonds de ressources ne peut être associée à une absence de mission sociale. Le Royaume-Uni et l'Irlande en sont deux exemples représentatifs.

Il convient également de préciser que le verrouillage des attributions peut être compensé par d'autres assouplissements. Ainsi, en Allemagne, il existe trois régimes de logements sociaux auxquels correspondent trois niveaux de plafonds de revenus. Le troisième régime, aujourd'hui le plus utilisé, est construit sur la base d'une libre négociation de l'ensemble des paramètres, y compris des revenus des locataires, entre les investisseurs et le représentant du Land ou de la commune. Par ailleurs, le conventionnement des logements sociaux est temporaire. Les contraintes d'attribution disparaissent avec le conventionnement. Ce dernier peut être racheté avant terme ou simplement transféré d'un logement à un autre en cas de déséquilibre de peuplement. On considère également que certains types de ménages sont « non conventionnables », dans le sens où, en dépit du système d'attribution, il est difficile de les faire accepter par les investisseurs en raison de leur profil. Pour ce type de population, des systèmes spécifiques de « garanties communales » ou de « droits d'occupation » sont mis en œuvre par les communes.

La question de la mixité sociale renvoie à celle du risque financier pour l'entreprise de logement social (impayés). Dans un grand nombre d'États membres, la réservation communale pour les cas les plus urgents et difficiles s'accompagne d'une garantie communale de paiement du loyer en cas d'impayés (Danemark, Suède, Allemagne pour les droits d'occupation). Dans d'autres pays, les systèmes d'aides personnelles au logement couvrent jusqu'à 100 % du loyer pour les personnes démunies relevant de l'aide sociale (Royaume-Uni, Irlande). Ces mécanismes de prise en charge intégrale du risque d'impayés par l'autorité publique participent d'une claire répartition des rôles et des responsabilités entre l'entreprise de logement social et l'autorité publique, notamment en cas de mission très sociale où le risque économique est porté par l'autorité publique. De plus, la question de la mixité sociale est toute relative et dépend de la mission que se sont fixé les organismes de logement social. Au Royaume-Uni, 50 % des réservations communales sont affectées au relogement des sans-abri officiels, soit 25 % de l'ensemble des

attributions des *Housing Associations*. Loin de s'en plaindre, certaines associations portent ce taux de réservation à 100 % ou contribuent, sur le contingent de logements sociaux non réservé par la Commune, au relogement des sans-abri non reconnus comme tels par la loi. Il convient donc de relativiser la question de la mixité sociale vis-à-vis de la conception générale du logement social, de sa mission et des logiques d'intervention des entreprises de logement social.

La mixité sociale peut être aussi un impératif économique, notamment dans les systèmes de politique des loyers fonction des revenus des locataires comme en Belgique et en Italie. Alors que les législateurs régionaux ont resserré les dispositifs, des portes de sorties ont été laissées ouvertes de façon à préserver certains instruments de rééquilibrage social et économique. Enfin, et surtout, la sensibilité des bailleurs à la question de la mixité sociale dépend de la nature de leur patrimoine et de l'évolution de sa vocation. Les constats de paupérisation des ménages en place, la dérive des grands ensembles de logements sociaux en crise, l'érosion progressive de leur vocation généraliste, sont autant de facteurs contribuant à l'émergence de cette problématique de mixité sociale.



### **Un processus complexe et une forte implication des autorités locales**

Des principales évolutions observées en matière d'obligations liées à la sélection de la demande sociale et à l'attribution effective des logements sociaux, nous retiendrons une tendance générale au resserrement des conditions d'attribution dans le sens du renforcement de la mission sociale des organismes à vocation généraliste. Cela est observé au Danemark et en Suède où la pression des communes s'intensifie, en Belgique suite à la publication du rapport général de la Fondation Roi Baudouin sur la pauvreté publié en 1994, et en Allemagne dans le cadre de la réforme de la deuxième loi sur la construction et sur le postulat de remise en cause de l'objet social du logement conventionné. Corrélativement à cette évolution, le taux de réservation communale tend à s'étendre à une part croissante du parc social, principalement sous un mode de conventionnement local entre la commune et l'entreprise de logement social.

Le souci de lisibilité et de transparence des politiques locales d'attribution accompagne ces évolutions tant du point de vue du demandeur que des pouvoirs publics. Constat est fait d'une dimension éminemment locale des attributions et le rôle croissant joué par les communes dans le cadre des conventionnements et de la contractualisation avec les entreprises de logement social. L'État est de moins en moins présent dans les procédures si ce n'est dans la définition des critères d'inscription quand ils existent et délègue au niveau local, dans le cadre de la décentralisation, la définition et le contrôle des critères de priorité et de convenance. Ces derniers sont modulés en fonction des situations des marchés locaux du logement. Les attributions sont ainsi territorialisées, à savoir le développement de pratiques et de politiques d'attribution conçues globalement au sein du territoire communal. Cela s'illustre notamment par le développement de listes d'attente communes, de gestion des attributions entre plusieurs entreprises de logement social (Allemagne), ou du permis d'habiter aux Pays-Bas. On a également pu souligner l'importance croissante accordée aux critères de convenance (adéquation du logement au besoin du ménage et à sa capacité de faire face au loyer) et l'ouverture des procédures d'attribution à de nouveaux acteurs tels les locataires en place au Danemark et au Royaume-Uni, les acteurs sociaux au sens large au Luxembourg. Il se développe aux Pays-Bas des modalités d'attribution très proches de celles du marché privé, par petites annonces individualisées, qui remettent en cause le principe de liste d'attente unique et de passivité du demandeur et instaurent un nouveau mode de recherche de logements sociaux par inscription individualisée à des logements clairement identifiés et choisis *a priori*.

Cette analyse détaillée des obligations en matière de sélection de la demande sociale (critères d'inscription) et d'attribution effective des logements sociaux (critères de priorité et de convenance) montre à la fois la complexité du processus et la forte implication des autorités locales compétentes en matière de logement social. L'étude démontre que c'est bien l'ensemble du processus d'attribution des logements sociaux qui doit être apprécié au regard de l'exigence communautaire de lien direct avec la demande sociale et non pas seulement le périmètre théorique d'éligibilité découlant des seuls critères d'inscription quand ils existent.

## Références bibliographiques

- Boelhouwer P., Heijden H., 1992, *Housing Systems in Europe – Part 1: A comprehensive study of housing policy*, Delft, Delft University Press.
- Comité européen de liaison de l'habitat social (CEDODHAS), 2006, Étude sur les services sociaux d'intérêt général dans l'UE : chapitre sur le logement social. Contribution de l'Observatoire européen du logement social à un projet financé par l'UE pour la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, Bruxelles.
- CECODHAS, 2007 a, *Gestion du parc locatif social en Europe : expériences et approches novatrices*, Observatoire européen du logement social, Bruxelles, juillet.
- CECODHAS, 2007 b, *L'avenir du logement social dans l'UE*, Observatoire européen du logement social, Bruxelles, mai.
- Council of Europe, 2002, Policy Guidelines on Access to Housing for Disadvantaged Categories of Persons, group of specialists on access to housing, CS-LO (2001) 31, ECSLO2001.31.
- Doling J., 1997, *Comparative housing policy: government and housing in advanced industrialised countries*, New York, St. Martin's Press, Inc.
- Donner C., 2000, *Housing policies in the European Union – Theory and practice*, Vienne, publication de l'auteur.
- Donner C., 2005, *Housing policies in Central Eastern Europe: Czech Republic/Hungary/Poland/Slovenia/Slovakia*, Vienne, publication de l'auteur.
- European Union, 2003, *Housing statistics in the European Union, 2002*, International Centre for Research and Information on the Public and Cooperative Economy, Liège, University of Liège.
- Guerrand R.-H., 1992, *Une Europe en construction : deux siècles d'habitat social en Europe*, Paris, La Découverte.
- Hegedüs J., Mayo S. et Tosics I., 1996, *Transition of the housing sector in the East Central European Countries*, *Review of Urban & Regional Development Studies*, n° 8:101-136.
- Heijden H., 2002, *Social rented housing in Western Europe: developments and expectations*, *Urban Studies*, vol. 39, n° 2:327-340.
- Lujanen M., 2004, « *Housing and housing policy in the Nordic Countries* », Nordic Council of Ministers.
- Priemus H. et Dieleman F.-M., 1997, *Social rented housing: recent changes in Western Europe – Introduction*, *Housing Studies*, vol. 12, n° 4:421-425.
- Tsenkova S., 2003, *Housing Policy matters: the reform path in Central and Eastern Europe: policy convergence ?*, in *Housing change in Central and Eastern Europe: integration or fragmentation* (Tsenkova S. and Lowe S. eds.), Aldershot, Ashgate Publishing Limited:193-205.