

Sabine Le Bayon, Sandrine Levasseur
et Christine Riffart (dir.)

Ville et logement

2013, Revue de l'OFCE, collection Débats et politiques, n° 128, 482 pages.

Ce numéro spécial de la revue de l'OFCE reprend les communications présentées lors d'une journée d'études de décembre 2012 consacrée à la Ville et au logement. L'approche est pluridisciplinaire, aussi l'économie n'est-elle pas la seule discipline mobilisée. L'objectif du numéro est d'interroger les conséquences, pour les ménages, de l'augmentation importante du coût du logement ces dernières années et les réponses apportées par les pouvoirs publics. Trois principaux impacts de cette cherté sont soulignés : la rupture du parcours résidentiel, la difficulté de se loger dans les zones tendues et l'étalement urbain. Le numéro est articulé autour de quatre dossiers : la comparaison du logement social en Europe ; les prix et le fonctionnement des marchés ; l'aménagement du territoire et le développement durable ; et les parcours résidentiels des ménages français. Pour ce numéro thématique de *Politiques sociales et familiales*, on ne s'intéressera qu'au premier dossier relatif à l'importance du logement social en période de crise et aux fortes tensions sur les marchés du logement. Une approche comparée, avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas, tend à mettre en évidence que le modèle français de logement social, malgré l'ampleur de la crise économique, résiste mieux qu'ailleurs en Europe.

La lecture du dossier conduit à interroger une évolution assez convergente en Europe, celle du ciblage dans l'attribution des logements sociaux vers les populations les plus défavorisées, conduisant à exclure pour partie les classes moyennes, et à fragiliser l'objectif de mixité sociale.

Au Royaume-Uni, comme le montre Christine Whitehead, le parc social, important dans les années 1960 et 1970 (le tiers du parc locatif), a décliné avec la vente massive des logements sociaux dans les années 1980, associée à une baisse continue des financements publics. Les collectivités locales ne construisent plus, et sont relayées, depuis 1988, par les associations de logement. Le gouvernement a engagé une série de réformes pour mieux cibler les subventions et contrôler les dépenses (et encore récemment avec la baisse des allocations logement pour les ménages en sous-peuplement car les enfants ont quitté le domicile et qui demeurent également bénéficiaires

de logements sociaux). L'objectif visé est d'élargir l'offre de logements grâce à un retour des investisseurs privés, et de rapprocher davantage les loyers du parc social de ceux du marché. Depuis la mise en place d'un système de « logements à loyers abordables » (*Affordable rent regime*), qui peut atteindre jusqu'à 80 % des loyers de marché, « les promoteurs privés sont désormais sur un pied d'égalité avec les associations de logements et les collectivités locales pour obtenir les subventions » (p. 27). Avec la crise économique et son impact sur les revenus des ménages, l'investissement dans les « logements à loyers abordables » paraît, aux promoteurs, moins risqué que le secteur locatif aux loyers libres. La principale source de financement du parc social est désormais privée. Le système britannique actuel est – en fait sinon en droit – dit « résiduel » en ce que le parc social est à présent occupé par les ménages les plus défavorisés. Le profil des ménages occupant le parc social locatif a ainsi changé. Si les classes moyennes étaient présentes dans les années 1970, aujourd'hui deux tiers des locataires bénéficient d'une aide au logement, réservée aux plus nécessiteux. Il s'agit majoritairement de retraités ou de foyers au sein desquels aucun des membres ne travaille. Ces aides demeurent néanmoins assez faibles, et ce alors même que le gouvernement a augmenté les loyers. Aussi, pour C. Whitehead, le système britannique est devenu contradictoire car logeant des personnes défavorisées, dans un contexte de baisse des aides à la pierre et de hausse des loyers, sans revalorisation des aides à la personne.

Le système néerlandais a lui aussi beaucoup évolué, comme le montre l'article de Noémie Houard. L'accès au logement social était traditionnellement « universaliste », c'est-à-dire que tous les ménages étaient éligibles indépendamment de tout critère de ressources, selon le modèle social-démocrate. L'offre locative sociale est gérée par des corporations de logement à but non lucratif qui ne reçoivent plus de subvention de l'État depuis le début des années 1990. Ce sont les municipalités qui fixent les critères d'attribution (il existe même des systèmes de loteries) en lien avec les corporations de logement, même si les

grandes orientations demeurent nationales. Ce mode d'attribution conduit à une grande variété territoriale. Ceci explique en partie les plaintes déposées auprès de la Cour de justice européenne contre les corporations de logements, dénonçant les aides que celles-ci reçoivent de l'État alors même qu'elles développent, pour certaines, des activités lucratives. L'Union européenne a considéré que les règles d'attribution des logements sociaux aux Pays-Bas ne respectaient pas les critères définissant, en droit européen, le service d'intérêt économique général. Aussi, depuis le 1^{er} janvier 2011, les bailleurs sociaux doivent attribuer au moins 90 % de leurs logements vacants à des ménages dont le revenu annuel est inférieur à 33 000 euros. Avec la mise en place de ce plafond de ressources, le système se rapproche finalement de celui de la France. N. Houard évoque la mutation d'une conception universaliste vers une conception généraliste. Aujourd'hui, aux Pays-Bas, seule 41 % de la population reste éligible, ce qui modifie sensiblement la population accédante au parc ; il s'agit désormais des catégories les plus défavorisées.

Le parc social locatif a connu une évolution moins contrastée en France, ce qui s'expliquerait, selon Dominique Hoorens, par son effectivité, même en temps de crise. En effet, le financement des organismes de logement sociaux est basé sur l'emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations, qui centralise l'épargne des ménages en livret A. Cette solidarité entre ménages permet, selon l'auteur, au modèle français de rester stable, même en temps de crise financière. Ce modèle repose sur trois principes – la non-lucrativité des organismes de logement social, la pérennité du patrimoine, la maîtrise des risques – et sur cinq spécificités – un équilibre financier à long terme, l'absence de redistribution des bénéfices, un loyer lié aux coûts de production, une utilisation du levier de l'endettement par le canal d'un circuit financier spécifique et, enfin, le recours à des subventions publiques, de nature variée, et portées par différents acteurs. Il s'agit, pour D. Hoorens, d'un modèle d'« *une grande cohérence qui repose sur une bonne coordination des dispositifs et des acteurs permettant des éléments de stabilité pour des ménages aux revenus modestes* » (p. 76). Cependant, le modèle français est en tension, en

raison de l'accroissement de la demande et des restrictions budgétaires qui conduisent à une faible augmentation des aides au logement au regard des loyers. La rotation au sein du parc est faible et les disparités selon les territoires fortes, car les besoins locaux et les moyens attribués ne sont pas toujours en adéquation. D. Hoorens appelle ainsi à une nécessaire articulation entre les aides à la pierre et les aides à la personne.

Cet article est complété par l'étude du cas particulier de l'Île-de-France, examiné par Hélène Joinet. Sur ce territoire, la tension sur le parc locatif social est très forte, la demande en sensible augmentation, et le parc social est concentré dans une cinquantaine de communes. Autres particularités, la production combine construction neuve et acquisition-amélioration. Mais, là aussi, la difficulté est de maintenir une réelle mixité sociale, malgré le parc du logement social intermédiaire destiné aux classes moyennes, financé grâce au prêt locatif social. H. Joinet constate que ce parc fonctionne plutôt comme un parc social « bis » visant les ménages défavorisés, et non comme une offre intermédiaire pour les classes moyennes.

Les politiques d'accès aux logements sociaux tendent à recentrer leurs objectifs vers les populations les plus défavorisées, ce qui modifie leurs missions initiales, au départ de logement des classes moyennes modestes, puis ayant évolué vers la promotion de la mixité sociale. Ces objectifs datant des Trente Glorieuses, il paraît sans doute nécessaire de les recentrer au regard de l'ampleur de la crise, afin d'assurer des conditions de logement aux plus démunis économiquement et socialement. Il n'en demeure pas moins qu'une politique à l'égard des classes moyennes reste à penser dans les zones tendues. Ne bénéficiant d'aucune aide au logement, elles ne peuvent pas accéder au parc social, mais n'ont pas les ressources suffisantes pour devenir propriétaires dans ces zones, ni les moyens de s'y loger convenablement dans le parc locatif privé.

Sandrine Dauphin

Responsable du département de l'Animation de la Recherche et du Réseau des chargés d'études