METROPOLES

2008, n° 4

Le logement social au temps du néolibéralisme

Xavier Desjardins, Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, Laboratoire de sociologie urbaine générative, 4 Avenue du Recteur Poincaré, 75782 Paris cedex 16,
Xavier.Desjardins@cstb.fr

Résumé : L'article postule que le néolibéralisme, qui se développe en Europe occidentale depuis le milieu des années 1970, constitue moins une sanction pour le logement social qu'il n'impose d'en infléchir la fonction. Pour appuyer cette thèse, nous suivons Michel Foucault, en définissant le néolibéralisme, non comme un retrait de l'action publique face au marché, comme un libéralisme plus « dur », mais comme une nouvelle manière de composer l'économique et le politique. En effet, le néolibéralisme nécessite le recours à la puissance publique, non plus pour faciliter le bon fonctionnement du marché ou en compenser les défaillances, mais pour construire un cadre propice à la concurrence. Aussi, l'action publique n'a-t-elle plus pour but de redistribuer les richesses et de créer une société de semblable mais de retenir les individus comme les territoires dans le registre de l' « égale inégalité » qui fait qu'il y a concurrence précisément parce qu'il n'y a pas exclusion. Le logement social prend toute sa place au sein de ces politiques de lutte contre l'exclusion : il vise de moins en moins à récompenser l'implication dans le monde du travail, comme au temps des Trente Glorieuses, mais devient, de plus en plus, un outil de la lutte contre l'exclusion. Cette inflexion nous semble expliquer les mutations des politiques de logement social dans les pays européens qui avaient connu un fort développement de leur parc de logement des années 1950 aux années 1970, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark ou encore la Suède.

Mots clés : Logement social, néolibéralisme, Foucault, France, Europe

Summary : In this article, the author takes it as axiomatic that, with the influence of neoliberal theories on urban policies since the 1970's, the role played by social housing has evolved rather than decreased. This opinion is based on Michel Foucault's definition of neoliberal theory as a new partition between politics and economics rather than a weakening of public action. The article then explains how public action is needed to the application of neoliberal theory in order to create favourable conditions for market competition. To create such conditions implies to keep people and territories in a situation of "equal inequality", because market forces can't operate in an exclusive society. Thus, social housing is now used to tackle exclusion, whereas during the post World-War II years of economic prosperity, it was considered as a supplementary income provided to thank workers for their contribution to society. The influence of neoliberal theory seems to the author a useful element if one wants to understand the evolution of housing policies in countries such as Great Britain, France, Germany, Belgium, The Netherlands, Denmark and Sweden.

METROPOLES

2008, n° 4

Key words : Social Housing, Neoliberalism, Foucault, France, Europe

Des années 1950 à 1975, n'assiste-t-on pas à une forme d'âge d'or de l'aménagement, avec de forts investissements publics, notamment étatiques, puis, à partir des années 1980, à un lent délitement de cet interventionnisme ? L'histoire du logement social serait exemplaire de ce déclin de l'aménagement public. Une fois passé « le temps des HLM, 1945-1975 » (Tellier, 2007), le logement social serait passé dans une phase de reflux et les logements sociaux qui subsistent ne seraient que les héritages fragiles d'un système condamné. L'histoire du logement social se résumerait ainsi en trois phases : une longue genèse, depuis les débuts de la Révolution industrielle jusqu'à la seconde guerre mondiale, pendant laquelle celui-ci se développe grâce aux luttes ouvrières et à la philanthropie de quelques bourgeois éclairés, une phase heureuse pendant les Trente Glorieuses, enfin un long déclin où quelques retours momentanés masqueraient difficilement un recul historique.

Notre hypothèse sur la place de l'intervention publique depuis le début des années 1980 est tout autre : il ne s'agit pas d'un simple retour vers un libéralisme moins interventionniste, tel que connu au début du vingtième siècle, mais d'une nouvelle forme d'intervention publique. Pour développer cette hypothèse, nous nous appuierons sur l'exemple des évolutions du logement social, revisité à partir de textes de Michel Foucault, qui invitent à lire le tournant néo-libéral, non pas en termes de recul de la puissance publique, mais en termes de recomposition de la place respective de l'économie et du politique (Foucault, 2004). Le néo-libéralisme, selon ce dernier, loin d'entraîner un recul de l'action publique, conduit celle-ci non plus à intervenir dans la sphère productive pour faciliter l'échange marchand, comme au temps du compromis keynésien, mais à créer un cadre propice à la concurrence. Aussi, pour Michel Foucault, le néo-libéralisme entraîne-t-il l'émergence d'un nouveau type de gouvernementalité, c'est-à-dire d'une nouvelle manière de « conduire les conduites » des hommes. Nous nous proposons de voir si le cadre théorique élaboré par Michel Foucault nous permet de comprendre l'évolution des politiques publiques du logement, et notamment celles relatives au logement social. Il nous semble en effet que tout un ensemble d'évolutions, repérables dans de nombreux pays européens, prend sens au travers de la conceptualisation du néolibéralisme élaboré par Michel Foucault, qu'il s'agisse à la fois des objectifs des politiques

2008, n° 4

du logement (promotion de la propriété, ciblage progressif des logements sociaux aux populations les plus démunies) que de la mise en œuvre de celle-ci. Le sens du logement social dans l'économie des politiques urbaines a totalement changé. D'un moyen de favoriser puis de récompenser l'investissement dans le monde du travail, il est devenu un outil au service de la lutte contre l'exclusion. De plus, la redéfinition de la place du logement social dans les politiques urbaines et sociales entraîne une mutation du rôle des collectivités publiques, des bailleurs comme des habitants dans l'organisation de la production et de la gestion du logement social puisque l'on exige d'eux de se conformer aux principes de responsabilité ou d'esprit d'entreprise, donc d'agir selon les principes propres à une société concurrentielle.

Il ne s'agit pas pour nous de retracer une histoire du logement social ou des politiques publiques du logement, ni d'élaborer une sociologie des acteurs de la transformation de ce pan de l'Etat-Providence, mais de se risquer, à partir de nombreux résultats de travaux scientifiques, à mettre en débat une lecture des transformations récentes des politiques du logement à travers les concepts élaborés par Michel Foucault à l'aube du tournant post-keynésien, à la fin des années 1970, dans ces cours au Collège de France. Cette lecture nous permet-elle de mieux comprendre l'évolution des politiques du logement social ? Pour tester cette hypothèse, nous verrons tout d'abord comment Michel Foucault peut nous aider à comprendre ce « néo-libéralisme social » qui succède au compromis keynésien des Trente Glorieuses (Le projet du néo-libéralisme). Les objectifs nouveaux assignés au logement social semblent en effet participer de ce nouvel agenda politique : il s'agit moins de loger le peuple selon des principes définis de manière universelle que de lutter contre l'exclusion (La nouvelle vocation du logement social). Ce changement de paradigme nous semble également donner sens aux mutations des relations entre les différents acteurs de la chaîne de production et de gestion du logement : une nouvelle gouvernementalité se dessine (Une gouvernementalité néo-libérale ?).

Le projet du néo-libéralisme

METROPOLES

2008, n° 4

Les débats sur la transition post-keynésienne portent souvent sur la question d'un recul ou d'un renouveau de l'action publique, notamment l'action étatique. Pour les uns, l'Etat aurait reculé du fait de la montée en puissance des pouvoirs locaux et du marché : décentralisation et marché se conjugueraient pour favoriser le retour des villes européennes (Le Galès, 2003). Pour d'autres, au contraire, l'Etat, par une sorte de ruse, travestirait son emprise plus forte sur les hommes, par une action non plus directe sur les territoires, mais à distance, en instrumentalisant les acteurs locaux, afin d'adapter le système territorial au nouveau régime d'accumulation « flexible » du capital (Brenner, 2004). Si on choisit, non plus de regarder le poids réciproque des différentes collectivités publiques face au marché, mais de voir de quelle manière ceux-ci se conjuguent, cela donne un autre aperçu des politiques urbaines. En effet, ce que Michel Foucault nous invite à différencier entre le néo-libéralisme d'aujourd'hui et le libéralisme d'hier, c'est moins un recul ou un renouveau de la volonté publique qu'un déplacement de celle-ci.

Qu'y a-t-il de nouveau dans le néolibéralisme et quel est le sens de ce déplacement de la volonté publique ? Il est intéressant de revenir aux propositions de Michel Foucault dans son cours Naissance de la biopolitique, sur l'origine du néolibéralisme (Foucault, 2004). Pour celui-ci, au cours des années 1970, se joue une inflexion majeure par rapport au modèle « libéral » qui a émergé au XVIIIe siècle. Le libéralisme, nous dit-il, c'est la reconnaissance du marché comme une entité « naturelle ». Au XVIIIe siècle, avec Adam Smith et – avant lui les mercantilistes - apparaît l'idée que le marché obéit à des règles particulières sur lesquelles il est difficile – et surtout dangereux - d'intervenir. Cela renvoie à la fameuse question, qui occupe tout le XVIIIe siècle, de la liberté du commerce des grains. Ceux qui « gagnent » sont ceux qui disent que l'absence de réglementation est préférable pour assurer une stabilité des prix et un approvisionnement régulier des villes. Il convient donc de laisser jouer le marché, même si la puissance publique peut intervenir pour construire des routes, diffuser des connaissances agronomiques, instaurer des règles qui facilitent le fonctionnement du marché. Le pouvoir politique change alors complètement de nature. Alors qu'à la Renaissance, par exemple dans Le Prince de Machiavel, la question est « comment conserver un territoire, comment le marquer, écarter les menaces qui pèsent sur lui », à partir du XVIIIe siècle, le problème n'est plus « fixer et marquer le territoire, mais laisser faire les circulations, contrôler

METROPOLES

2008, n° 4

les circulations, trier les bonnes et les mauvaises, faire que ça bouge toujours, que ça se déplace sans cesse, que ça aille perpétuellement d'un point à un autre, mais d'une manière telle que les dangers inhérents à cette circulation en soient annulés. Non plus sûreté du Prince et de son territoire, mais sécurité de la population et, par conséquent, de ceux qui la gouvernent (Foucault, 2004 : 67) ». L'Etat doit donc intervenir à cause du marché, pour en compenser les insuffisances et pour en limiter les excès ou en garantir le bon fonctionnement.

Si l'on suit le raisonnement proposé par Michel Foucault, Keynes est dans la continuité de cette pensée du marché comme un phénomène de nature qui conduit l'Etat non à le contrarier, mais à intervenir, de manière plus appropriée, de façon à ce qu'il fonctionne bien. En effet, alors que sévit la crise économique des années 1930, il démontre dans la Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, la possibilité d'un chômage involontaire (non provoqué notamment par un refus de travail des personnes estimant insuffisant le salaire versé) permanent, qui ne peut se résoudre de lui-même. Il proclame alors la nécessité d'une intervention de l'État dans la vie économique. Pour Keynes, le chômage provient d'une insuffisance de la demande effective, qui engendre un équilibre de sous-emploi. C'est pourquoi l'État doit assumer la responsabilité d'obtenir et de maintenir le plein emploi par une politique appropriée. Cette politique, directement opposée aux techniques déflationnistes utilisées jusqu'alors, est essentiellement monétaire. Elle consiste en une baisse du taux de l'intérêt, destinée à rendre attrayants les investissements privés. Il envisage également l'accroissement des investissements publics, l'augmentation de la propension à consommer par redistribution des revenus au profit des classes aux ressources les moins élevées. Il sait que ces propositions peuvent paraître étranges : « L'élargissement des fonctions de l'État, nécessaire à l'ajustement réciproque de la propension à consommer et de l'incitation à investir, semblerait à un publiciste du XIXe siècle ou à un financier américain d'aujourd'hui une horrible infraction aux principes individualistes ». Mais il se défend de chercher, par ce biais, à réduire les initiatives privées : « Cet élargissement nous apparaît au contraire et comme le seul moyen d'éviter une complète destruction des institutions économiques actuelles et comme la condition d'un heureux exercice de l'initiative individuelle » (Keynes, 1936).

METROPOLES

2008, n° 4

Cette intrusion de plus en plus forte de l'Etat dans l'économie et la société, au nom du libéralisme et du marché, est ce qui va inquiéter les « ordo-libéraux » allemands qui, dès les années 1930, vont remettre en cause cette conception du marché. Ils ne la critiquent pas seulement à cause de l'insuffisance de ses résultats économiques mais bien plutôt parce que cette intrusion de plus en plus grande de l'Etat ne ferait qu'ouvrir la porte au totalitarisme (Denord, 2007 ; Foucault, 2004 ; voir notamment leurs pages sur le colloque fondateur de 1938, sous l'égide de Walter Lippmann, à Paris). Les néo-libéraux vont donc opérer un décentrement important de la perspective : pour eux, le moteur de l'économie, ce n'est pas le principe de l'échange plus ou moins satisfaisant, mais celui de la concurrence plus ou moins effective. La concurrence n'est pas un phénomène naturel, c'est une manière de faire jouer les inégalités efficacement. Avec le néo-libéralisme, il ne s'agit plus de réduire les inégalités entre les hommes et entre les territoires pour construire une « société de semblables ». Avec la concurrence, ce qui compte, ce n'est pas l'équivalence, c'est au contraire l'inégalité. Toutefois, l'action publique est déterminante puisqu'il convient de maintenir chaque individu et chaque territoire au sein de la concurrence, de retenir l'individu comme le territoire dans le registre de l' « égale inégalité » qui fait qu'il y a concurrence précisément parce qu'il n'y a pas exclusion. La promotion de la notion de « cohésion sociale » montre bien ce passage d'une politique sociale qui n'est plus pensée comme un palliatif aux insuffisances du marché, mais comme un moyen de construire la société de la concurrence (Donzelot, 2006). Il ne s'agit plus de compenser les limites du marché – en protégeant les individus contre le chômage, la vieillesse ou les accidents – mais de permettre à chacun d'être partie prenante de la concurrence, en levant peu à peu les barrières (ethniques, sociales, géographiques ou autres) qui peuvent se révéler exclusives.

L'innovation du néo-libéralisme est d'imaginer l'Etat comme acteur de son propre dessaisissement. Pour l'Etat, il s'agit tout à la fois de se retirer de la sphère productive et de mener une politique active de l'économie destinée à préserver la concurrence. Dès le début, des dissensions se font jour au sein de cette doctrine. Certains privilégient le versant offensif du néo-libéralisme, à savoir, la volonté de faire sauter les verrous législatifs ou corporatifs qui entravent la libre concurrence. D'autres s'intéressent surtout à son versant pragmatique qui vise à créer un contexte macro-économique et institutionnel favorable aux mécanismes

concurrentiels. En simplifiant, les tenants de l'Ecole de Chicago s'opposent aux promoteurs de l'économie sociale de marché à l'allemande. Ce caractère Janus du néo-libéralisme explique l'ambivalence des jugements qu'on lui porte. Toutefois, cette pensée économique mettra près de quarante ans, pour passer de son statut de théorie académique, à celle de pratique gouvernementale. En effet, elle ne devient dominante que dans les années 1970, lorsque les politiques macro-économiques keynésiennes montrent leurs limites (Denord, 2007).

Le projet néo-libéral consiste donc en une active politique de l'économie, qui vise à construire un cadre propice à la concurrence, à travers de multiples interventions, jusqu'à forger un nouvel homme néo-libéral, qui, par ses comportements calculateurs et stratèges, intègre les impératifs d'une société concurrentielle.

La nouvelle vocation du logement social

Cette inflexion, repérée par les historiens des idées et les économistes, qui se joue à partir du milieu des années 1970 et qui voit le passage progressif du libéralisme à une nouvelle forme de celui-ci, est convergente avec les chronologies retenues dans les synthèses historiques sur le développement du logement social. En effet, toutes les études sur les politiques du logement en Europe dressent un même panorama général (Priemus, Dieleman, 2002) : en Suède, au Danemark, aux Pays-Bas, en Belgique, en France, en Allemagne comme en Grande-Bretagne, après la seconde guerre mondiale, les politiques d'interventions gouvernementales pour l'édification de logements étaient massives. Les Etats impulsaient de grands programmes de construction, il s'agissait d'éliminer la pénurie de logements qui s'était installée avant la guerre et de poursuivre l'indispensable urbanisation de l'Europe. La construction de logements sociaux était vivement promue et était soutenue par des aides publiques. Depuis les années 1970, la pénurie de logement a décliné substantiellement et on assiste à une reconfiguration de la place de l'Etat : les aides directes à la construction diminuent fortement au profit d'aides à la personne, la définition des politiques de logement est de plus en plus souvent transférée aux collectivités locales, les organismes de logements sociaux sont priés de gérer selon des règles inspirées du privé. Harloe (Harloe, 1995) suit cette

METROPOLES

2008, n° 4

ligne générale et distingue deux modèles de politiques du logement social : le modèle de masse et le modèle résiduel. Dans le modèle de masse, les logements sont construits en nombre et sont ouverts à de larges couches de la population. Le logement social obtient des aides non ciblées. Le modèle résiduel, est, quant à lui, caractérisé par des programmes de petite taille, et les logements sociaux sont destinés aux populations à revenu très faible. Dans ce modèle résiduel, le secteur social est stigmatisé parce qu'il concentre les groupes marginalisés, politiquement, économiquement et socialement. Pour Harloe, le modèle de masse est celui qui a dominé en l'Europe de l'Ouest et du Nord de 1945 au milieu des années 1970, alors qu'aujourd'hui on observe une convergence vers le modèle résiduel.

Le modèle généraliste s'est épanoui au cours des trente années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. Dans le cadre de la société fordiste, on pourrait dire que le logement social était la récompense de la docilité dans le travail. La naissance du logement social est liée d'un côté aux luttes ouvrières, de l'autre au patronat paternaliste qui a réalisé des résidences pour ouvriers, dans les villes ouvrières dès la seconde moitié du XIXe siècle (Frouard, 2008). La docilité envers le patronat était obtenue par une relation interpersonnelle de dépendance. Avec le développement de l'Etat-Providence et le déploiement bureaucratique, le logement social s'est banalisé sous une forme de paternalisme sans père. La grande mutation est qu'avec le développement de la bureaucratie « l'autorité est convertie le plus possible en règle impersonnelle et les structures mêmes de l'organisation semblent agencées de telle sorte qu'une distance suffisante puisse s'établir entre les gens qui ont à prendre des décisions et ceux qui sont affectés par ces décisions (Crozier, 1971 : 270) ». Mais le logement social vise à rendre les travailleurs plus dociles (« un bon foyer éloigne l'ouvrier du cabaret ») et, en retour, à les récompenser de cette docilité par une segmentation des produits selon les engagements de chacun au sein du monde du travail. Le mode de construction des logements sociaux correspond en effet à une société hiérarchisée. En France, à côté des HLM ordinaires, on crée, à partir de 1950, une catégorie à normes réduites destinées à reloger la population des îlots insalubres : les logements économiques normalisés (1952), les logements populaires et familiaux (les Lopofa, 1954), les cités de transition (1960), puis en 1961, les programmes sociaux de relogement. La stratification s'étoffe avec en 1961 les immeubles à loyer normal (1961) puis en 1968, les immeubles à loyers modérés pour la population de cadres qui se

trouvent « hors plafond ». A l'organisation du travail qui repose sur une structure pyramidale rigide, peut-être sclérosante mais rassurante, répond la possibilité ouverte aux ménages d'avoir des parcours résidentiels qui scandent les étapes de la vie et une ascension sociale, qui peut même mener, pourquoi pas, jusqu'au pavillon rêvé. L'organisation du travail comme celle des parcours résidentiels enseignent la gratification différée : si cette hiérarchisation apparaît comme une cage de fer, elle est aussi un réconfort psychologique.

Depuis, la place du logement social a, dans les discours, complètement changé. Certes le logement social n'a pas disparu. Il continue à exister parce qu'il est un filet de sécurité, le moyen non plus de loger le peuple mais de venir en aide aux exclus. Alors que les différents types de logements sociaux des années 1950 et 1960 marquaient les paliers de l'ascension sociale, des années 1980 à aujourd'hui, la multiplication des types de logements sociaux cherche à répondre aux différents degrés d'exclusion sociale (les PLA – prêts locatifs aidés – ont engendré des sous-catégories comme les PLA-I intégration puis PLA-TS très social etc. pour être refondu dans un PLUS – prêt locatif à usage social – comprenant de nombreuses sous-catégories …). Dans le même temps, la propriété est fortement promue par tous les gouvernements. Même aux Pays-Bas où le parc locatif social rassemble près de 40% du parc de logement, le gouvernement se fixe un objectif de vente de 50 000 logements par an. Nicolas Sarkozy veut faire de la France un pays de propriétaires. Comment expliquer une telle insistance sur la propriété du logement ? Dans un « âge de l'accès » (Rifkin, 2005), on pourrait penser que la propriété du logement n'est plus si importante. Le logement est pourtant ce bien qui offre un accès en sécurisant les individus et en les dotant d'un capital, d'abord financier mais aussi, pourrait-on dire, moral, qui les responsabilise. On retrouve dans la promotion de la propriété de vieilles idées conservatrices puisque la propriété est considérée comme un élément de stabilité sociale et morale. Margaret Thatcher disait que la propriété donnait « aux propriétaires un intérêt pour la société ». Ces idées s'allient à d'autres, plus néolibérales, qui voient dans la propriété du logement une ressource indispensable en dotant les ménages d'un capital financier utile à l'individu entrepreneur. La propriété du logement n'est pas un frein à la « flexibilité » des travailleurs ni à la « mobilité » du capital, elle assure au contraire la sécurité financière nécessaire à cette flexibilité.

METROPOLES

2008, n° 4

La fin de ce modèle de logement social généraliste, progressive à partir du milieu des années 1970, s'accompagne-t-il d'une diminution des aides publiques en faveur du logement ? Il est difficile d'apporter une réponse assurée à cette question : les données relatives aux différents pays européens sont difficilement comparables. Le poids des interventions publiques est souvent mal connu en raison de la diversité des acteurs impliqués (de l'Union Européenne aux communes) et, surtout, de la variété des aides publiques qui comprennent des aides directes, mais également des aides fiscales comme les baisses de TVA, les déductions des intérêts d'emprunt pour l'impôt sur le revenu ou autres mécanismes fiscaux. Néanmoins, quelques chiffres nous montrent qu'il est délicat de parler d'un retrait ou d'un recul généralisé de la puissance publique dans le secteur du logement. En France, en 1984, l'ensemble des aides publiques au secteur du logement, aides directes comme aides indirectes à travers des défiscalisations, représente 1,9% du PIB. En 1995 comme en 2005, cet ensemble représente 1,8% : on est donc très loin d'un retrait de la puissance publique du secteur du logement au cours de ces vingt années de transition postkeynésienne (Les comptes du logement, 2006). En euros par habitants, la part des aides budgétaires (donc, hors aides fiscales comme les baisses de TVA, les déductions des intérêts d'emprunt pour l'impôt sur le revenu ou autres mécanismes fiscaux) augmente presque partout en Europe, passant, en euros par habitant entre 1997 et 2005 de 395 à 451 en Grande-Bretagne, de 126 à 137 aux Pays-Bas. Seule la Suède connaît une diminution forte, de 464 à 148, tandis que l'Allemagne connaît un tassement, de 109 à 93. La puissance publique intervient toujours de manière nette, les aides au logement se justifient toujours comme outil macroéconomique pour soutenir le secteur de la construction et comme outil d'aménagement le territoire. Toutefois, ces aides s'inscrivent dans des finalités différentes puisqu'il s'agit moins de soutenir la construction de logements publics que de promouvoir les choix individuels, notamment en faveur de la propriété. Ainsi, en France, depuis la réforme de 1977 sur le financement du logement, si l'aide publique au secteur du logement n'a pas décliné substantiellement, elle a profondément changé. Alors que les aides à la personne représentent 0,6% du PIB en 1984, elles en représentent près de 1% en 1995 comme en 2005. A contrario, les aides à la pierre diminuent de 1,2% du PIB en 1984 à 0,8% en 1995 comme en 2005 (Les comptes du logement, 2006). En euros par habitant, les aides à la pierre diminuent partout en Europe entre 1991 et 2001 : de 68 à 34 en Allemagne,

METROPOLES

2008, n° 4

de 73 à 59 en France, de 150 à 144 en Grande-Bretagne, de 282 à 47 aux Pays-Bas et de 317 à 197 en Suède. Dans le même temps, les aides à personne augmentent de manière très nette : entre 1991 et 2001, et toujours en euros par habitants, celles-ci passent de 29 à 50 en Allemagne, de 146 à 205 en France, de 188 à 327 en Grande-Bretagne, de 59 à 99 aux Pays-Bas et de 155 à 197 en Suède (Maury, 2006).

Le passage depuis le modèle « logement social de masse » vers le modèle « propriété – logement social résiduel » s'opère plus ou moins rapidement selon les pays et si le second modèle est incontestablement celui qui domine, le premier se manifeste encore dans certains pays, sous forme d'héritage. Néanmoins, partout une même inflexion se dessine, qui fait passer d'un modèle à un autre. Comment s'opère cette mutation, dont nous avons vu qu'elle ne pouvait s'expliquer par la seule volonté de réduire massivement les aides publiques ? Cette mutation s'opère par une multitude de décisions, qui, au fil du temps, se conjuguent pour réserver l'accès du logement social aux plus pauvres. Un rapport gouvernemental néerlandais parle à ce propos de lutte contre le « mismatch », c'est-à-dire l'inadéquation entre l'offre de logements et la demande solvable (Boelhouwer, 2002). Le « mismatch », c'est notamment la présence de personnes « riches » dans les logements sociaux peu chers et la présence de pauvres dans du privé très cher. Le « mismatch » est soit un héritage de la période précédente (quand un ouvrier devenu contremaître ou cadre est resté dans le logement social donné au début de sa carrière) soit une incongruité liée à des bailleurs qui refusent, afin de conserver une gestion plus aisée de leur parc, de jouer le nouveau jeu assigné au logement social de loger les pauvres. Les bailleurs sont invités à accepter une population différente de celles qu'ils accueillaient traditionnellement. Alors que pendant longtemps, le parc social était ouvert à de larges catégories de la population, les bailleurs sociaux se voient assigner pour mission de loger des populations ciblées. En Suède, pour accéder à un logement social, il n'y avait, pendant longtemps, aucune condition de revenus. Dans les autres pays, il y a des conditions, mais elles sont restées longtemps assez larges, avant de se resserrer aujourd'hui. Par exemple, en Allemagne, le niveau de revenu ouvrant droit à un logement aidé a été radicalement revu à la baisse : de 175% du revenu médian en 1950, il est passé à 70% en 1993. Mais, hormis la Belgique, aucun pays ne voit dans la hausse des revenus des ménages une raison de mettre un terme au contrat de location. Les locataires du logement social dont

METROPOLES

2008, n° 4

les revenus augmentent au-dessus des plafonds de ressource, peuvent parfois payer un surplus de loyer, mais les bailleurs sociaux sont souvent très opposés à ce genre de mesure. Aussi pour dissuader les plus aisés d'habiter un tel parc, la réduction progressive des aides étatiques aux bailleurs a-t-elle eu un effet puissant puisque les loyers, avant aides à la personne, augmentent alors fortement. Ce mécanisme a été très massif en Suède et en Grande-Bretagne. En Grande-Bretagne, depuis 1989, les municipalités n'ont plus le droit de maintenir des loyers artificiellement bas par des transferts depuis les fonds municipaux. Les plus aisés sont alors dissuadés d'habiter le parc social, puisqu'il devient alors plus financièrement plus intéressant pour eux de devenir propriétaires que de rester locataires (Torher, Whitehead, 2002). La mutation sociale du parc de logement social a été également accentuée par la vente des logements sociaux qui, évidemment, a plus de succès auprès des ménages les moins précaires. La Grande-Bretagne est le pays qui a connu la plus rapide transformation depuis un parc social ouvert à tous à un parc social pour pauvres via le Right to Buy mis en place au début des années 1980 (Le Goff, 2007). Enfin, indépendamment des mesures publiques, la mutation du parc social est quelquefois impulsée par les dynamiques des ménages, qui, d'eux-mêmes, quand ils le peuvent, fuient un parc social de moins en moins attractif pour les classes moyennes.

Cet ensemble de mesures budgétaires, financières ou encore réglementaires visant à transformer la population du parc locatif social s'est mis en œuvre de manière non linéaire, décalée selon les pays, avec parfois de fortes résistances de la part de bailleurs sociaux, de locataires, d'associations ou de syndicats défendant le modèle généraliste du logement social. Néanmoins, la part des ménages pauvres dans l'occupation du parc logement social a, dans tous les pays d'Europe, augmenté. Ceci est très net en Suède, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne au tournant des années 1990 : au sein du parc locatif social, la part des ménages appartenant aux trois déciles aux revenus les plus faibles passe de 39,7% en 1990 à 49% en 1995 en Suède, de 59,1% à 61,8% en Grande-Bretagne entre 1988 et 1996, de 42,9% en 1989 à 44,3% en 1993 aux Pays-Bas. Dans cette transition, la France et l'Allemagne montrent un certain « retard » puisque la relation est beaucoup plus faible entre le fait d'être en locatif social et le fait d'avoir un revenu faible. La part des ménages appartenant des quatrièmes ou septièmes déciles dans la distribution des revenus, soit les ménages « moyens » reste à peu

METROPOLES

2008, n° 4

près stable, de 44,7% en Allemagne de l'Ouest en 1982 à 42,5% en 1993, de 46,6% en 1988 en France à 45,5% en 1992 (Van des Heijden, 2002 : 334). Le logement social s'est maintenu plus longtemps comme complément de la condition salariale, ce qui tient notamment au fait d'un financement patronal du logement social, notamment en France via le « 1% logement ». Mais, depuis les années 1990, la part des ménages à bas revenus, c'est-à-dire dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie, logés dans le parc social est passé en France de 19,1% en 1988 à 32,1% en 2002 (Driant, Rieg, 2004). Aussi, partout, le logement social apparaît-il comme de plus en plus « résiduel ». Est-ce un héritage « contraint » de l'époque précédente que le néolibéralisme souhaiterait voir disparaître mais que la pauvreté de certains oblige à conserver ? Il nous semble au contraire que le logement social trouve toute sa place dans une nouvelle logique des politiques urbaines.

Une gouvernementalité néolibérale ?

Dans la partie précédente, nous avons vu comment les évolutions des politiques du logement s'inscrivaient dans l'orientation des politiques sociales qui ne sont plus conçues comme une compensation pour les préjudices causés par l'économie de marché, ni comme un moyen de soustraire de l'économie de marché la satisfaction des besoins jugés essentiels, mais comme des outils pour soutenir la compétitivité d'une société, en insérant chacun dans le jeu de la concurrence par une égalisation des chances. Si l'on suit Michel Foucault, on voit que le projet néolibéral dépasse de très loin le seul cadre de la politique économique. La construction d'une société de concurrence concerne tous les champs de l'action publique et tous les domaines de la vie sociale et individuelle. Fondée sur une anthropologie totale de l'homme économique, elle met en œuvre des ressorts sociaux et subjectifs spécifiques, la concurrence, la responsabilité, l'esprit d'entreprise, et vise à produire un sujet nouveau, l'homme néolibéral. Il s'agit en somme de produire un certain type d'homme qui serait apte à se laisser gouverner par son propre intérêt. L'objet du pouvoir n'est donc pas donné, il se réalise dans les dispositifs que le gouvernement crée, entretient, stimule. « Le gouvernement néo-libéral n'a pas à corriger les effets destructeurs du marché sur la société. Il n'a pas à constituer, en quelque sorte, un contrepoint ou un écran entre la société et les processus économiques. Il a à intervenir sur la société elle-même dans sa trame et dans son épaisseur. Il a, au fond […] à

intervenir sur cette société pour que les mécanismes concurrentiels, à chaque instant et en chaque point de l'épaisseur sociale, puisse jouer le rôle de régulateur. […] Ce n'est pas un gouvernement économique, c'est un gouvernement de société » (Foucault, 2004 : 151). Dans les politiques du logement, peut-on lire un agencement nouveau de la chaîne des acteurs qui viserait à susciter ce nouveau type de société ? Un certain nombre d'indices semble l'indiquer.

Premier élément notable : la décentralisation des politiques du logement, avec la responsabilité accrue conférée aux acteurs locaux, collectivités locales comme bailleurs, montre qu'il y a eu déplacement du « centre de gravité de l'action gouvernementale par le bas » (Foucault, 2004 : 183). Mais cette plus grande autonomie conférée aux acteurs locaux, est orientée de manière à répondre au souci d'une plus grande intégration dans les objectifs de la concurrence. La décentralisation des compétences en matière de logement se remarque dans tous les pays européens. Durant les Trente Glorieuses, si les collectivités avaient parfois, notamment en Europe du Nord et en Grande-Bretagne, de larges prérogatives, les gouvernements locaux se sont surtout développés comme fournisseurs de services décidés par l'Etat. Les collectivités locales étaient surtout le bras armé de l'Etat central, sans légitimité politique bien marquée : « Les politiques de l'habitat conduites localement apparaissaient alors comme la projection, plus ou moins maîtrisée par les instances locales, d'orientations adoptées à l'échelle nationale » (Jaillet, Ballain, 1998 : 256). Depuis les années 1980, le local n'est plus considéré comme le lieu de mise en œuvre et d'adaptation aux particularismes des décisions nationales, mais comme le lieu où peuvent s'élaborer les réponses. En France par exemple, la décentralisation des politiques du logement est très progressive depuis le début des années 1980, même si l'on note toujours une certaine réticence du législateur vis-à-vis de pratiques communales qui pourraient s'avérer trop ségrégatives. La loi Chevènement sur l'intercommunalité puis l'Acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004) confèrent aux intercommunalités et aux départements compétence générale pour la mise en œuvre de la politique de la ville et de l'habitat. Les intercommunalités peuvent signer une convention de délégation pour l'attribution des aides à la pierre. Au passage, les préfets perdent leur « droit de réservation » sur l'occupation d'une partie du parc de logements sociaux. Si l'Etat conserve une capacité d'annonce en termes d'objectifs quantifiés, il intervient dans le cadre d'une compétence largement partagée à la fois avec les élus locaux, qui maîtrisent et gèrent

METROPOLES

2008, n° 4

les politiques foncières locales, et avec les bailleurs sociaux qui définissent l'orientation de leurs politiques stratégiques et patrimoniales. Mais pourquoi observe-t-on une telle décentralisation des politiques du logement ? Il s'agit d'opérer un transfert du financement des opérations depuis l'Etat vers les collectivités locales, même si la part de l'Etat dans le financement de la politique du logement reste très majoritaire. Aussi, peut-être plus profondément, s'agit-il pour l'Etat de confier aux collectivités locales le soin de résoudre les contradictions qu'il n'a pas souhaité lever, notamment entre l'injonction faite aux bailleurs sociaux de loger les plus pauvres et l'absence de réformes d'ensemble visant à redéfinir les missions de ces mêmes bailleurs. Mais surtout, si l'Etat se fait plus discret, il agit toujours fortement, notamment à travers deux instruments privilégiés : le recours aux agences pour mettre en concurrence les acteurs locaux et la généralisation des procédures d'audit. Comme le montre Renaud Epstein à travers l'exemple de l'agence nationale de rénovation urbaine (Epstein, 2005), l'Etat met en concurrence les collectivités pour recevoir des subsides nécessaires à la rénovation urbaine, orientant par là-même les projets urbains et leurs ambitions. Le contrôle de l'autonomie octroyée peut également prendre la forme d'une généralisation des audits et des contrôles. La Grande-Bretagne est le pays d'Europe dans lequel cette pratique semble plus généralisée : elle transforme les cultures des organisations dont le fonctionnement est fortement orienté par la nécessité de répondre aux procédures d'audit (Faucher-King, Le Galès, 2007). L'activité des bailleurs sociaux est ainsi sous la surveillance forte d'agences, un mode de régulation « se traduit par un formalisme et le respect d'un grand nombre de procédures » (Ghekière, 2007 : 243). Le local est devenu le moyen, pour l'Etat, de gouverner.

Si les nouvelles pratiques gouvernementales montrent que l'on cherche à utiliser les libertés consenties aux acteurs locaux pour mieux les orienter dans le sens désiré, qu'en est-il pour les individus ? Le logement locatif social, maintenant réservé aux plus pauvres, ne doit pas devenir, comme les aides sociales, une trappe à « dépendance sociale ». Pour éviter que les individus ne tombent dans l'assistance, il faut leur assurer la possibilité d'être responsable, d'exercer un choix dans leur condition d'habitat et non de simplement « subir » la logique administrative des bailleurs sociaux (Malpass, 2005). Le rapport néerlandais de 2000 sur le logement fournit différents critères d'évaluation des bailleurs dont quatre sont reliés

directement à la question de l'empowerment et du choix. Il leur faut notamment « accroître la possibilité des locataires de s'impliquer dans la gestion de leurs logements et de leur environnement résidentiel ». En Grande-Bretagne, le Housing Green Paper de 2000 indique qu' « il faut donner aux locataires la possibilité d'exercer un choix et de prendre plus de responsabilité pour leur logement quand ils le veulent ». Qu'est-ce que l'empowerment dans le logement ? Peter Somerville (Somerville, 1998) définit l'empowerment comme « tout processus par lequel les gens obtiennent plus de contrôle sur leur situation de logement ». L'empowerment peut venir des informations : la connaissance de la gestion du bailleur est une des conditions de l'action des locataires. Des changements de statut peuvent également le favoriser ; des lois peuvent donner des droits formels aux locataires pour contrôler les activités des bailleurs. Des ressources sont parfois allouées aux locataires pour s'organiser, échanger des informations et devenir des acteurs plus actifs face aux bailleurs. Des transferts spécifiques de pouvoir donnent parfois des responsabilités de gestion qui peuvent être transférées aux locataires. Aux Pays-Bas, les bailleurs ont ainsi créé toute une série de contrats spécifiques de location pour transférer, au fur et à mesure, des droits aux locataires dans la gestion de leur logement, comme la possibilité de faire des travaux, etc. (Gruis, 2005). En échange de ces possibilités de choix offertes aux locataires, d'un côté, on soumet les aides au logement au respect de règles de comportements, de l'autre, on incite les locataires à avoir les bons comportements (Flint, 2004). A Glasgow, dans le « gold service scheme », les locataires sont aidés quand ils veulent faire des actions au bénéfice de la communauté et des « Golden Neighbour Awards » sont donnés à ceux qui se sont montrés particulièrement utiles pour leur communauté de voisinage. Les bailleurs sociaux doivent aider l'individu à avoir les « bons » comportements utiles à son inclusion sociale. Les bailleurs sont donc conviés à devenir des « agenceurs sociaux », même si l'organisation technico-administrative uniformisante du système précédent reste parfois présente.

Institutions locales comme individus doivent être entrepreneurs de leur destin : il s'agit de constituer une société dont la trame sociale ait la forme de l'entreprise. « C'est la démultiplication de la forme entreprise, qui constitue, je crois, l'enjeu de la politique néolibérale. Il s'agit de faire […] de l'entreprise, ce qu'on pourrait appeler la puissance informante de la société (Foucault, 2004 : 155) ». Un certain nombre d'éléments confirme

cette orientation, même si sa mise en œuvre et son déploiement sont loin d'être partout aboutis.

Conclusion

Du libéralisme d'hier au néo-libéralisme d'aujourd'hui, les politiques du logement social ont été totalement reconfigurées. Nous avons vu que les aides publiques au secteur du logement se sont maintenues : l'idée keynésienne d'un nécessaire soutien public à l'investissement productif n'a pas disparu, tout comme les nécessités sociales et d'aménagement du territoire de venir en aide à certaines populations et à certains territoires. Mais une inflexion majeure des finalités des politiques du logement s'observe puisqu'il s'agit aujourd'hui principalement de conduire à la propriété.

La lecture proposée par Michel Foucault paraît un guide utile pour lire les mutations de la politique du logement social et le passage d'un système à un autre. L'ancien système pouvait se présenter comme rassurant mais était critiqué au nom de l'emprise forte qu'il faisait subir sur le destin des individus au profit d'approche stéréotypée et standardisée (Petonnet, 1971). Le nouveau cherche à éviter les pièges de la dépendance sociale par l'appel à la responsabilité. Toutefois, l'injonction à la responsabilité conduit ceux qui n'ont pas toutes les possibilités de l'exercer pleinement à devoir assumer comment résultant de leur propre fait des situations qui, en grande partie, leur échappent. L'ancien système permettait une production abondante mais le système hiérarchisé était oublieux des circonstances et contextes locaux. Le nouveau navigue entre des rebonds de centralisme trop brutaux et l'incapacité à orienter les politiques territoriales au nom du respect du local. Au cours des Trente Glorieuses, la politique du logement social était partie prenante du cercle vertueux qui faisait du progrès social la contrepartie à l'investissement dans la croissance économique. La docilité et l'implication étaient récompensées par une amélioration du confort ou un accroissement de la taille du logement. Aujourd'hui, la politique du logement est une des dimensions de la recherche de cohésion sociale : il ne s'agit plus de fournir à chacun un logement mais de s'assurer que chacun se loge de la manière la plus utile à la société de

concurrence. Aussi, les insérés sont-ils invités à capitaliser tandis que les exclus se doivent d'accepter le jeu d'un apprentissage progressif de la responsabilité.

Le cadre proposé par Michel Foucault est un guide précieux pour saisir l'inflexion des politiques du logement. Cette inflexion, malgré l'extrême diversité des modèles sociaux en Europe, s'avère commune aux pays d'Europe occidentale. Toutefois, aucun pays n'applique de manière pure ce modèle néolibéral. Les héritages tout comme les résistances à sa mise en œuvre rendent sa généralisation impossible. Nombreux sont ceux qui rusent avec les exigences de ce modèle. Aussi, si la lecture de Foucault nous aide à comprendre l'inflexion des politiques publiques et des discours, la réalité substantielle des transformations sociales sous l'effet de la gouvernementalité néolibérale est encore à appréhender.

Références :

Boelhouwer, Peter, (2002), « Trends in Dutch Housing Policy and the Shifting Position of Social Rented Sector », *Urban Studies*, vol. 39, n° 2, pp. 219-235.

Brenner, Neil, (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 351 p.

Crozier, Michel, (1971), *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, 384 p.

Denord, François, (2007), *Néo-libéralisme, version française, Histoire d'une idéologie politique*, Demopolis, Paris, 381 p.

Donzelot, Jacques, (2006), « Refonder la cohésion sociale », *Esprit*, pp. 5-24.

Driant, Jean-Claude, Rieg, Christelle, (2004), « Les ménages à bas revenus et le logement social », *Insee Première*, n° 964.

Epstein, Renaud, (2005), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, pp. 96-111.

Faucher-King, Florence, Le Galès, Patrick, *Tony Blair, 1997-2007*, Presses de Science Po, Paris, 185 p.

Flint, John, (2004), « The responsible Tenant: Housing Governance and the Politics of Behaviour », *Housing Studies*, Vol. 19, n° 6, pp. 893-909.

2008, n° 4

Foucault, Michel, (2004), *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France, 1978-1979*, Hautes Etudes, Gallimard, Seuil.

Frouard, Hélène, (2008), *Du coron au HLM. Patronat et logement social (1894-1953)*, Presses Universitaires de Rennes, 187 p.

Ghekière, Laurent, (2007), *Le développement du logement social dans l'Union européenne*, Dexia Editions, Paris, 383 p.

Jaillet, Marie-Christine, Ballain, René, « La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, entre régulation du marché et action sociale », in Segaud, Marion, Bonvalet, Catherine, Brun, Jacques (sous la direction de), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, 1998, pp. 256-263.

Keynes, John Maynard, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, 1936, traduction de l'anglais par Jean De Largentaye en 1942, Paris : Éditions Payot, 1942. Réimpression, 1968, 407 p.

Matznetter, Walter, (2002), « Social Housing in a Conservative Welfare State : Austria as an Example », *Urban Studies*, Vol. 39, n° 2, pp. 265-285.

Gruis, Vincent, Elsinga, Marja, Wolters, Arjen, Priemius, Hugo, (2005), « Tenant Empowerment through Innovative Tenures : an Analysis of Woonbron-Maasoevers' Client's Choice Programme », *Housing Studies*, Vol. 20, n° 1, pp. 127-147.

Harloe, Michael, (1995), *The People's Home ? Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell Publishers, 586 p.

Kemeny, Jim, (1998), « Schools of Comparative Housing Research. From Convergence to Divergence », *Housing Studies*, Vol. 13, n 2, pp. 61-76.

Le Galès, Patrick, (2003), *Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences Po, 454 p.

Le Goff, William, (2007), « Effets de la mise en vente des logements sociaux britanniques », *Etudes foncières*, n° 130, pp. 38-40.

Louvot-Runadot, Claudie, (2001), « Le logement dans l'Union Européenne : la propriété prend le pas sur la location », *Economie et statistique*, n° 243, pp. 29-50.

Malpass, Peter, (2005), « Housing Policy in an 'opportunity society », *Paper presented for the ENHR Conference*, Reykjavik.

Maury, Yan, Le logement social dans quatre métropoles européennes : Londres, Rome, Berlin et Barcelone. Le rôle des associations, *2001, plus*, n° 66, 85 p.

Petonnet, Colette, (1971), « Réflexions au sujet de la ville vue d'en-dessous », *L'année sociologique*, Troisième série, Volume 21, pp. 151-185.

2008, n° 4

Priemus, Hugo, Dieleman, Frans, (2002), « Social Housing policy in the European Union. Past, Present and Perspectives », *Urban Studies*, Vol. 39, n° 2, pp. 191-200.

Rifkin, Jérémy, (2000), *L'âge de l'accès, la révolution de la nouvelle économie*, La Découverte, 385 p.

Somerville, Peter, (1998), « Empowerment through Residence », *Housing Studies*, Vol. 13, n° 2, pp. 233-258.

Taffin, Claude, (2003), « Le financement du logement locatif social en Europe », *Habitat et société*, n° 31, pp. 40-51.

Tellier, Thibault, (2007), *Le temps des HLM, 1945-1975*, Autrement, 209 p.

Torgersen, Ulf, (1987), « Housing : The Wobbly Pillar Under the Welfare State », in Turner, B., Kemeny, J., Lundqvist, L. J., (sous la direction de), *Between State and Market, Housing in the post-industrial era, Scandinavian Housing and Planning Research*, Oslo – Stockholm, pp. 117-126.

Torher, Bengt, Whitehead, Christine, M.E, (2002), « Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context », *Urban Studies*, Vol. 39, n° 2, pp. 201-217.

Van Kempen, Ronald, Priemus, Hugo, (2002), « Revolution in Social Housing in the Netherlands: Possible Effects of New housing Policies », *Urban Studies*, vol. 39, n° 2, pp. 237-535.

Van des Heijden, Harry, (2002), « Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations », *Urban Studies*, Vol. 39, n° 2, pp. 327-340.