

ENQUÊTE

Ceci n'est pas un logement social

This is not social housing

CATHERINE SABBAH

Long viewed as pioneers of experimentation in the domain of housing, social landlords have ceded ground in the role of project owners and been overtaken by private developers. Nowadays, with the imperative to innovate an integral part of practice in every field, the housing sector may not be the one to benefit the most.

Longtemps considérés comme des pionniers de l'expérimentation dans le champ du logement, les bailleurs sociaux se sont fait doubler en abandonnant la maîtrise d'ouvrage à la promotion privée. L'innovation se pratique aujourd'hui sur tous les fronts, même si le secteur du logement n'est pas le mieux loti.



Avenier Cornejo
Architectes,
38 logements et locaux
d'activités pour Efidis,
Groupe SNI / 38 dwellings
and commercial spaces,
Clichy, France, 2016.

Innovants les logements sociaux ? Peut-être faudrait-il poser la question aux habitants de ces immeubles. Leur réponse dépendrait sans doute de l'époque de construction, de l'architecte, du bailleur, de l'évolution sociale de leur quartier, de leurs voisins... Ranger systématiquement les bailleurs sociaux dans la catégorie des acteurs précurseurs et avides d'expérimentation, comme il est souvent de mise en explorant le passé, relève de la nostalgie autant que de la légende. Une vérité, certes, mais tronquée. L'émergence d'une « politique de la ville » entièrement consacrée à l'analyse et au réaménagement des quartiers sociaux classés « difficiles » a changé le regard des architectes, comme des responsables politiques, sur l'ensemble de cette production. Même si l'évolution sociale, plus que la qualité architecturale de ces quartiers, est critiquée. Si certains (qui y résident rarement) souhaitent faire figurer les grands ensembles au patrimoine du XX^e siècle, nombre de leurs habitants y vivent mal. Si les grands logements traversants bien dessinés et bien orientés des années 1960 furent plébiscités par leurs occupants, l'état dans lequel ceux des années 1980 se trouvent aujourd'hui les met parfois en danger.

Is social housing truly innovative? Perhaps we should ask the occupants of these buildings. Their answer would undoubtedly depend on the period when they were built, the architect, the landlord, current social trends in their neighbourhood, their neighbours, etc. Systematically categorising landlords of social housing as forerunners eager to experiment, as is often done when exploring the past, is more a phenomenon of nostalgia and myth. There is indeed some truth in this, albeit limited. The emergence of an 'urban policy' dedicated to the analysis and redevelopment of social neighbourhoods classified as 'difficult' changed architects' vision, as local authorities' on the entire process of production. Even if social trends, rather than the architectural quality of these neighbourhoods are criticised. While some (who rarely live in them) wish to have the great housing estates listed as part of our 20th century heritage, many of their occupants are far less enthusiastic. If the big, well-designed and oriented dual-aspect flats of the 60s were appreciated by their occupants, those built in 80s are in a state that is sometimes downright dangerous.



« On demande à l'architecte d'habiller une boîte fabriquée selon des calculs de rentabilité. L'innovation s'est arrêtée il y a vingt ans. »

Comment observer le passé en chaussant les lunettes du présent alors que tout a changé? La distinction, jadis nette entre le logement social et la promotion privée, est rendue illisible par un environnement juridique, administratif et financier entièrement renouvelé. Depuis 2004, les bailleurs n'ont plus l'obligation de concevoir ou construire leurs opérations, mais peuvent acheter leurs immeubles à des promoteurs privés qui les fabriquent selon un cahier des charges plus ou moins défini à l'avance. Près de deux tiers des logements sociaux sont ainsi conçus et construits par des entreprises de promotion, au sein d'opérations mixtes dont le but affirmé, et imposé par la loi, est de mêler les statuts d'occupation. Propriétaires, locataires du secteur privé ou d'un bailleur social doivent désormais pouvoir habiter les mêmes quartiers, quasiment les mêmes immeubles et, dans leurs appartements, profiter des mêmes prestations. La loi SRU de décembre 2001

How can these works be viewed through the filter of the present given everything has changed? The once clear distinction between social housing and private development has become illegible owing to a thoroughly transformed legal, administrative and financial environment. Since 2004, landlords are no longer required to design or build their developments, but can now purchase their buildings from private developers who build them according to their requirements briefs, which are more or less well defined beforehand. Nearly two thirds of social housing is developed and built by private development companies, through mixed-use developments whose stated goal —also required by law— is to blend the categories of occupancy. Owners, renters on the open market and social housing landlords must now be able to inhabit the same neighbourhoods, in virtually the same buildings and, benefit from the same services in their flats. The SRU act (solidarity and urban renewal regulation) of December 2001 imposes this requirement of “social mix”, whereby all cities with over 3,500 inhabitants must reach, in line with their advancing development, a quota of 20 and thereafter 25% of social housing, or suffer possible financial penalties. Little by little local urban development plans have integrated these constraints by imposing them on all new development projects. Most new neighbourhoods or redeveloped sites display a ‘non-stigmatising’ façade behind which can be found ‘social’ blocks of flats, ‘intermediate’ buildings, and others in available for purchase at ‘market rates’.

RVA Architectes, réhabilitation de 603 logements sociaux, pour CDC Habitat, Efidis / Rehabilitation of 603 social dwellings, Créteil, France, 2019.

a imposé cet impératif de mixité, obligeant toutes les villes de plus 3 500 habitants à atteindre, au fur et à mesure de leur développement, le quota de 20 puis 25% de logements sociaux, sous peine de sanctions financières. Les plans locaux d'urbanisme ont peu à peu intégré ces contraintes en répercutant cette mesure à toutes les opérations neuves. La majorité des nouveaux quartiers ou des sites réaménagés présentent désormais cette façade « non stigmatisante » derrière laquelle on trouve des immeubles « sociaux », des immeubles « intermédiaires », d'autres en « accession libre »...

Cette banalisation des logements tire-t-elle la qualité vers le haut ou vers le bas? Ces conditions de fabrication gouvernées par un impératif de rentabilité ont forcément des conséquences sur la forme urbaine et architecturale de ces « produits » dont parlent les promoteurs comme de boîtes sur un présentoir de supermarché. « *La réflexion sur l'habitabilité, sur les plans, sur la manière dont seront vécus ces lieux n'est plus à l'ordre du jour*, déplore, amer, Philippe Vignaud, cofondateur de l'agence RVA et spécialiste de la rénovation des grands ensembles. *On demande à l'architecte d'habiller une boîte fabriquée selon des calculs de rentabilité. L'innovation s'est arrêtée il y a vingt ans. Depuis, les surfaces n'ont cessé de diminuer, on ne pense plus l'organisation interne que sous forme d'économie de mètres carrés. Pourquoi personne ne dessine plus de duplex? Parce que la surface de l'escalier est considérée comme perdue.* » Il n'est pas le seul à regretter une situation qui semble essentiellement guidée par des

“Architects are asked to dress up a prefabricated box according to expectations of profitability. Innovation stopped twenty years ago”

Does this standardisation of flats tend to pull quality upwards or downwards? Development conditions governed by the requirement of profitability necessarily have an impact on the urban and architectural form of these ‘products’, which private developers are hawking as if they were boxes on the shelf in a supermarket. “Thinking about inhabitability, layouts, the way people will experience life in these places, is no longer a priority,” bitterly laments Philippe Vignaud, co-founder of the RVA office and specialised in renovation of housing estates. “Architects are asked to dress up a prefabricated box according to expectations of profitability. Innovation stopped twenty years ago. Since then, floor areas have continued to shrink. The internal layout is only imagined in terms of the cost per square meter. Why doesn't anyone design duplexes anymore? Because the floor area of the staircase is considered a loss.” He is not the only one to deplore a situation that seems mainly guided by

considérations financières. Malgré le prix de vente élevé des logements en France, la part du terrain dans le bilan global augmente, surtout dans les zones denses, là où se concentre aussi la demande. Et prend le pas sur d'autres dépenses, jugées parfois superflues comme les balcons, les loggias, la générosité des parties communes ou des choix de matériaux plus onéreux que le béton. *« Il est tout de même très difficile de tirer la moindre généralité de la situation actuelle. Nous travaillons avec des bailleurs sociaux, des SEM, des promoteurs privés locaux, de grandes entreprises comme de petites. Les pratiques sont différentes mais pas nécessairement liées au type de logement ou de maître d'ouvrage »*, tempère Jakub Jakubik, l'un des associés de l'agence Nunc Architectes. Il constate aussi la difficulté, pour les architectes, de revendiquer, auprès des promoteurs, des missions complètes et la liberté de choix de leurs cotraitants.

Pourquoi attendrait-on du secteur public de se montrer plus vertueux, plus inventif, plus innovant que le privé ?

Pourquoi attendrait-on du secteur public de se montrer plus vertueux, plus inventif, plus innovant que le privé ? Alors qu'il dispose, *a priori*, de moins de moyens. La réponse, même si elle est cynique, va de soi : les bailleurs publics demeurent propriétaires du patrimoine qu'ils construisent et en assurent l'entretien. Ils ont donc tout intérêt à privilégier la qualité du bâti et des espaces que leurs locataires respecteront. D'un autre côté, ils disposent d'une clientèle captive et illimitée qui pourrait les dispenser du moindre effort de « satisfaction du client ». Le promoteur se trouve dans la situation inverse : il doit vendre ses logements à des acheteurs d'autant plus exigeants qu'ils paient cher mais n'est plus responsable de rien, sinon de sa réputation, au-delà des assurances de bonne conformité et d'achèvement des chantiers. *« Sur ce terrain, la situation se brouille aussi, notamment depuis les appels à projets qui s'adressent à tout le monde, obligent les différents secteurs à travailler et à inventer ensemble »*, poursuit Jakub Jakubik. Il construit en bois et en terre, avec les uns et les autres, pour des budgets de travaux quasiment équivalents. Autre innovation testée récemment dans l'opération de réhabilitation de la Caserne de Reuilly, à Paris, dans le XII^e arrondissement de Paris : la Véfa inversée confie la maîtrise d'ouvrage au bailleur, ici Paris Habitat, responsable du choix des architectes, des partis constructifs, de l'intégration dans l'environnement urbain. L'immeuble est préfinancé par la vente à un investisseur. Celui-ci le conservera et le mettra en location, un *process* d'exploitation qui le pousse, lui



Nunc Architectes, 121 logements dont 43 en locatif social et 25 en accession sociale, crèche et commerces pour Efidis, Domefi, et L'Immobilière Ile-de-France / 121 dwellings including 43 social units for rent and 25 social units for sale, nursery and shops, Bagneux, France, 2018.

Why should the public sector be expected to behave more virtuously, be more inventive, more innovative than players in the private sector?

financial concerns. Despite the high price of flats in France, the cost of the land in the overall evaluation is increasing, especially in denser areas, where demand is concentrated. This puts pressure on other outlays, often considered superfluous, like balconies, loggias, the spaciousness of common areas and the choice of materials more expensive than concrete. "It is however particularly difficult to make the slightest generalisation about the current situation. We are working with social landlords, SEMs (public-private partnerships) and local private developers, both large and small. Practices vary but are not necessarily linked to the type of flat or the client", relativises Jakub Jakubik, one of Nunc Architectes office's partners. He has also observed the challenges architects are facing to obtain complete engagements from developers or the freedom to choose their co-contractors.

Why should the public sector be expected to behave more virtuously, be more inventive, more innovative than actors in the private sector, given the fact they

aussi, à se montrer attentif à la qualité et aux usages proposés, dont dépendra la valeur de son patrimoine.

En supprimant l'obligation faite aux bailleurs d'organiser des concours d'architecture, la loi Élan – pour une Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, promulguée en 2018 – a eu le mérite de relancer le débat. En réalité, les articles concernant l'architecture de la loi Pacte avaient remis en vigueur en 2016, pour quelques mois seulement, une habitude prise depuis 2011. *« Les villes et les aménageurs ont endossé un nouveau rôle, en se préoccupant de la qualité urbaine et architecturale, ce qu'ils faisaient assez peu. Ce sont peut-être eux, désormais, les meilleurs garants de la qualité et de la dynamique de l'expérimentation et de l'innovation »*, pense l'architecte Emmanuelle Andreani (Six-Ix), à Lyon. Les chartes plus exigeantes que les PLU, les concours, les dialogues compétitifs fixent les objectifs à atteindre en matière de matériaux, de réversibilité des bâtiments, d'espaces partagés... Mais au même titre que certains bailleurs sociaux sont restés dans l'histoire comme d'audacieux précurseurs, Toit et Joie ou l'Effort Rémois, par exemple, ces initiatives reviennent à quelques aménageurs « éclairés » : Euratlantique à Bordeaux, la Samoa à Nantes, Euralille, Lyon Confluence et la SERL et, dans une moindre mesure, Euroméditerranée sont les grands opérateurs et opérations qui servent de références et de modèles en matière d'invention de nouvelles pratiques. Pas sûr qu'elles soient reproductibles sur des terrains moins attractifs.

generally have fewer resources? The answer, though cynical, goes without saying: public social housing landlords remain the owners of the heritage they build and must see to its upkeep. Therefore, it is in their interest to favour quality of construction and spaces their renters will respect. On the other hand, they have a captive and unlimited clientele which could relieve them of the slightest effort to ensure 'client satisfaction'. Private developers are in the opposite situation. Developers must sell their flats to buyers, who are all the more demanding because of the high prices they are paying, but they are no longer responsible for anything, except their reputation, beyond assurances of proper compliance and completion of construction. "In this area, things are rather blurred as well, in particular since call for projects are sent out to everyone, forcing the various sectors involved to work and invent together", Jakub Jakubik adds. He builds with wood and earth, working with a range of companies, with construction budgets that are virtually equivalent for private and social housing. Another innovation recently tested is the reconversion project for the former Reuilly army barracks in the 12th arrondissement of Paris. This inversion of Véfa (sale off-plan) entrusted the project's management to the landlord, in this case Paris Habitat, responsible for choosing the architects, the construction partners, and for its integration into the urban environment. The building benefits from being financed in advance by its sale to an investor. The latter will hold on to it and offer it to let, an operating



Nécessité faisant loi, les bailleurs sociaux se montrent presque plus inventifs dans les montages financiers que sur le plan purement technique ou formel.

Où est l'innovation aujourd'hui? Les résultats des appels à projets urbains innovants, jugés en partie sur ce critère, sont-ils vraiment révolutionnaires? Les propositions les plus nombreuses ressemblent aux avancées généreuses testées il y a une trentaine d'années : des locaux et des jardins partagés (les anciens LCR, locaux collectifs résidentiels, finalement murés ou démolis), des terrasses accessibles (souvent fermées au bout de quelques années), voire des coursives qui permettent d'économiser l'énergie en n'éclairant pas ou ne chauffant pas les parties communes. « *Les espaces non rentables et généreux faisaient justement la qualité des logements sociaux. Ils sont en quelque sorte imposés dans les nouvelles opérations, séduisent les maîtres d'ouvrage mais ils n'ont pas encore réglé la question de leur gestion, c'est pourtant celle qui les a tués* », rappelle Philippe Vignaud.

Nécessité faisant loi, les bailleurs sociaux se montrent presque plus inventifs dans les montages financiers que sur le plan purement technique ou formel, champ

scheme that also prompts investors to be more attentive to quality and proposed uses, upon which the long-term value of their properties depend.

The elimination by the 'Loi Elan' (law for the Evolution of Housing, Development and Digitalization, implemented in 2018) of the requirement for landlords to organise architecture competitions at the very least revived debate. In fact, the clauses concerning architecture of this 'Housing Pact' had been put back into force in 2016, for only a few months, a habit developing since 2011. "Cities and developers have taken on a new role, by focusing on urban and architectural quality, something they did very little of before. Henceforth, it is perhaps they who are the best guarantors of the quality and dynamics of experimentation and innovation", thinks architect Emmanuelle Andreani (Six-Ix), based in Lyon. More exacting than the PLU (Local urban plan), competitions and competitive dialogues set the objectives to be reached, in terms of materials, building reversibility, shared areas, etc. But just as some social landlords have remained in the game as audacious forerunners, Toit et joie, and Effort Rémois for example, these initiatives are the work of a few 'enlightened' developers: Euratlantique in Bordeaux, Samoa in Nantes, Euralille, Lyon Confluence and SERL and to a lesser extent Euroméditerranée are the major players and developments that serve as references and models in terms of inventing new practices. It is far from certain in less attractive locations.

Lacroix & Chessex Architectes, 79 logements, crèche, commerces pour Paris Habitat / 79 social dwellings, nursery, shops, Caserne de Reuilly, Paris, XII^e arrondissement, 2019.

sur lequel la plupart d'entre eux ont abandonné ou perdu la maîtrise. Le bail foncier solidaire, qui permet de proposer à des ménages d'accéder à la propriété en achetant les murs mais pas le sol, est porté par ces organismes. « *Si nous décidions aujourd'hui d'aménager ce quartier, nous passerions sans doute par ce type de montage plutôt que la Vefa inversée. Car il permet au public de conserver une maîtrise des prix* », confirme Stéphane Dauphin, le directeur de Paris Habitat qui défend le rôle toujours pionnier des bailleurs sociaux. Mais d'autres formes de démembrement existent aussi, développées par Perl, une filiale du groupe Nexity qui finance par ailleurs des pensions de famille pour les plus démunis. La Française, un groupe qui gère des fonds d'investissement, s'est aussi placée sur ce créneau, pariant sur le succès commercial de logements accessibles au plus grand nombre, facilité par les ressorts de la fiscalité et de l'emprunt. Les grandes opérations de logements intermédiaires, locatifs aux loyers plafonnés, sont gérées par CDC Habitat, mais financées par des fonds d'investissement privés.

Comme la construction réglée au millimètre par des tableaux de rentabilité, la politique du logement, de plus en plus pilotée par Bercy, ne promet pas un avenir très serein aux bailleurs sociaux. Sont-ils plus préoccupés aujourd'hui par la réorganisation et la survie de leur modèle que par l'invention de nouvelles façons d'habiter? Il est probable pourtant que ces objectifs aillent de pair. ■

Where is innovation today? Are the results of calls for innovative urban projects, selected in part based on this criterion, truly revolutionary? Most proposals resemble the most generous advances tested some thirty years ago: shared spaces and gardens, (common residential areas, in the end walled up or demolished), accessible terraces (often closed after a few years), or even exterior corridors that saved on energy costs thanks to being unlit and unheated common areas. "Spaces deemed 'unprofitable' and spacious were precisely the qualities of social housing. Somehow, they became a requirement for new developments, winning over the owners who had not yet resolved the issue of their management, and yet that is what killed them", Philippe Vignaud recalls.

Necessity dictating the rules, social housing landlords have been almost more inventive in the area of financial engineering than in purely technical or formal issues.

Necessity dictating the rules, social housing landlords have been almost more inventive in the area of financial engineering than in purely technical or formal issues, fields which most of them have abandoned or over which they have lost control. The 'bail foncier solidaire' (solidarity property lease), which makes it possible for households to buy the walls but not the land, is managed by these organisations. "If we decided today to develop this neighborhood, we would probably choose this type of procedure rather than the reverse Vefa. Because it allows the public to maintain a control of the prices", confirms Stéphane Dauphin, director of Paris Habitat who defends the always pioneering role of social landlords. Other forms of ownership schemes also exist, however, developed by PERL, a subsidiary of the Nexity Group, which finances family pensions for the neediest cases as well. La Française, a group that manages investment funds, has also occupied this niche, betting on the commercial success of affordable housing for the greatest number, facilitated by advantageous tax and lending terms. The large-scale developments of intermediate housing, to let with capped rent, are managed by CDC Habitat, but financed by private investment funds.

Like construction regulated down to the millimetre by profitability tables, housing policy is increasingly driven by the Ministry of Finance, which does not promise a serene future for social housing landlords. Are they more concerned with their reorganisation and the survival of their model than by the invention of new ways of dwelling? Yet, it is likely that these two goals go hand in hand. ■