Histoire des politiques du logement

Modifié le : 05/10/2020 13:17

URL : <https://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/themes-transversaux/les-p...>

Les politiques du logement

D'abord centrées sur la situation des ouvriers et la lutte contre l'insalubrité, les politiques du logement ont pris, depuis l'après guerre, une dimension supérieure, fondée à la fois sur la satisfaction des besoins de tous et l'appui économique au secteur du bâtiment. La décentralisation progressive des niveaux de décision publique et la montée des préoccupations territoriales dans les politiques locales ont progressivement modifié leurs enjeux, dans le sens d'une contribution élargie aux problématiques urbaines.

1850-1953 : fondations et balbutiements

Il est courant de faire débiter l'histoire des politiques du logement en France par la loi du 13 avril 1850 qui interdit l'insalubrité et crée des comités d'hygiène consultatifs auprès des municipalités. Malgré son inefficacité, cette loi symbolise l'axe premier de l'intervention publique sur le secteur du logement dans un contexte dans lequel la forte pression démographique sur les villes produit des conditions de vie souvent dramatiques, notamment en termes sanitaires. Mais c'est principalement l'initiative privée qui, au cours de la seconde moitié du XIXème siècle, va mettre en place les bases du système qui fondera le logement social et l'émergence de véritables politiques du logement après la première guerre mondiale. En effet, les premiers organismes d'HBM, créés sous l'impulsion de patrons de l'industrie plus ou moins imprégnés des idéologies socialistes ou libérales, précèdent de vingt ans les offices publics qui n'apparaîtront qu'à partir de la loi Bonnevey en 1912.

Les destructions causées par le conflit mondial renforcent l'urgence d'une intervention publique qui, dans un premier temps, se limitera à un blocage des loyers du secteur privé, lequel ruinerait de nombreux propriétaires bailleurs, gèlera

durablement l'investissement immobilier et contribuera à accélérer la dégradation des immeubles de rapport.

Les années 1920 sont marquées par la mise en place progressive des organismes publics d'HBM qui permettront la réalisation partielle des objectifs de construction énoncés par la loi Loucheur de 1928, laquelle prévoyait la construction en cinq ans de 260 000 logements destinés à l'accession à la propriété et à la location. C'est l'époque des cités-jardins et de la fameuse « ceinture rouge » à la périphérie de Paris. Mais on est loin du compte et la pénurie de logements frappe durement les ouvriers et les employés urbains, qui restent souvent contraints de vivre dans des appartements surpeuplés ou de modestes maisons construites dans des lotissements insalubres.

La seconde guerre mondiale aggrave encore la situation, rendant nécessaire une intervention publique urgente, parallèle aux opérations de reconstruction qui marquent l'immédiat après-guerre. C'est le sens de la loi du 1er septembre 1948 qui vise principalement à libérer les loyers du secteur privé en ne maintenant l'encadrement que pour les logements antérieurs à la loi et non dotés du confort élémentaire. C'est le pari d'une relance par l'investissement privé, qui s'avèrera rapidement insuffisant, obligeant l'Etat à donner une nouvelle impulsion au logement social par la loi du 21 juillet 1950 qui crée les habitations à loyer modéré (HLM) en remplacement des HBM. Mais il faudra attendre 1953 pour que soient posés les fondements des politiques du logement qui marquent le paysage de la France contemporaine en matière d'habitat.

Du plan Courant à la réforme de 1977 : une politique centrale de production

Le plan Courant, du nom du ministre de la Construction de l'époque, marque en 1953 le point de départ d'une nouvelle politique dont les déclinaisons successives combinent efficacement les trois grandes catégories d'objectifs énoncés par l'Etat en matière de logement.

Il s'agit d'abord de

- résorber le terrible déficit quantitatif du pays, dans une optique de satisfaction des besoins en logement de l'ensemble de la population. Il faut pour cela que la production soit massive et rapide, tout en atteignant un niveau qualitatif suffisant pour compenser les lacunes d'un parc existant dont l'entretien a été durablement négligé.
- Dans un second temps, notamment sous l'effet de l'appel lancé en janvier 1954 par l'Abbé Pierre, il s'agira de développer des efforts particuliers en

direction des plus pauvres puis, au début des années 1960, des rapatriés d'Algérie qui arrivent démunis sur le territoire et contribuent à la formation de bidonvilles à la périphérie des grandes villes françaises.

- Enfin, ces objectifs ne pourraient pas être atteints sans un secteur économique puissant et porteur d'innovations. L'émergence des entreprises du bâtiment et le soutien apporté à leur activité sont donc des éléments majeurs de ces politiques, qui deviendront, avec le temps, une des composantes essentielles des politiques économiques et de l'emploi dans le pays.

Cet ensemble d'enjeux détermine les contours de politiques entièrement tournées vers la production de logements neufs, alimentées par la masse financière des régimes successifs d'aides à la pierre et placées de façon exclusive entre les mains de l'Etat central. C'est l'ère de l'industrialisation de la construction, des chemins de grues et des grands ensembles, systématisée à partir de 1958 par la procédure des Zones à urbaniser en priorité (ZUP), ainsi que par les vastes opérations de rénovation urbaine dans les quartiers insalubres des centres anciens.

Dès le milieu des années 1970, une série de constats et de rapports officiels souligne à la fois la nécessité d'un resserrement des dépenses de l'Etat en matière de logement et le basculement d'une problématique marquée par la pénurie vers un souci de qualité urbaine qui condamne les grands ensembles et prône plutôt l'amélioration du tissu ancien que son remplacement par la ville moderne de l'automobile. Dans le domaine du logement, c'est la conjonction de cette nécessité budgétaire et de ce constat qui donne naissance à la loi du 3 janvier 1977 qui accélère le passage d'une logique de production à une politique d'accompagnement de la consommation du logement et du marché.

Transformation des aides à la pierre et retour du productivisme

En instaurant la suprématie de l'aide à la personne, la réforme de 1977 confirme que l'enjeu de la satisfaction des besoins en logement n'est plus principalement quantitatif et que les politiques de l'Etat se donnent désormais pour objectif premier d'aider les ménages à accéder à des logements correspondant au mieux à leurs caractéristiques sociales et familiales et à adapter leur habitat aux évolutions de leur situation et de leurs aspirations. Le maintien d'une part d'aide à la pierre correspond à la conjonction de trois objectifs :

- d'abord celui de conserver entre les mains de l'Etat un outil de politique économique susceptible d'alimenter des mesures contracycliques dans le but de préserver l'emploi dans le secteur du bâtiment ;
- ensuite celui d'accompagner la montée en puissance des politiques d'amélioration du parc, qu'il soit social ou privé ;
- enfin, celui de maintenir une capacité d'ajustement de l'offre pouvant tenir compte de la diversité des situations locales.

La poursuite de l'affaiblissement de l'aide à la pierre au cours des vingt dernières années du siècle réduit progressivement la marge de manœuvre de l'Etat en matière d'action sur l'offre de logement dans les contextes locaux, alors que le registre de l'action macro-économique sur le système s'oriente de plus en plus vers des mécanismes d'aide fiscale qui font l'impasse sur les niveaux déconcentrés de décision. Ces derniers ne gardent la main que sur la programmation de la construction et de l'amélioration du parc locatif social, l'essentiel des aides à la production étant désormais inscrit en loi de finances sous forme d'allègements de TVA, d'avantages fiscaux pour les particuliers investisseurs ou de subventions aux établissements bancaires qui délivrent les prêts aidés à l'accession à la propriété (le prêt à taux zéro, mis en place en 1996 et plusieurs fois réformé depuis). Cette centralisation des outils financiers des aides à la production est révélatrice de l'importance attachée par les gouvernements successifs au maintien d'un rythme élevé de construction qui peut le conduire, à certaines périodes, à énoncer des objectifs inatteignables (c'est le cas de l'objectif de 500 000 logements neufs par an qui fait un quasi consensus politique au milieu des années 2010, mais peine à trouver une justification sérieuse).

Vers la décentralisation

Parallèlement, la politique de décentralisation entreprise en 1983 entraîne des conséquences importantes pour le domaine. En effet, même si le législateur a pris soin d'exclure le logement de la liste des compétences transférées aux collectivités territoriales, tant les décisions et documents d'urbanisme confiés aux communes que l'action sociale placée sous la responsabilité des conseils départementaux portent en eux la nécessité d'un partage de la responsabilité publique en matière de conception et de mise en œuvre locale des politiques de l'habitat. L'attention croissante portée sur le logement des personnes défavorisées ainsi que les exigences réaffirmées de mixité sociale et de maîtrise du développement urbain, ont progressivement déplacé les enjeux des politiques de l'habitat vers l'échelle locale, celle qui correspond le mieux aux réalités

constatées des choix résidentiels des ménages et des arbitrages des acteurs de l'offre de logements. Dans ce cadre, la montée en puissance de l'intercommunalité à la suite des deux lois de 1999 (loi Chevènement du 12 juillet créant notamment les communautés d'agglomération et loi Voynet du 25 juin sur l'aménagement durable du territoire) institue progressivement le niveau de l'agglomération comme instance légitime pour prendre en charge les dimensions territoriales des politiques du logement, notamment dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH).

Politiques de l'habitat et marchés du logement

La décentralisation progressive des politiques du logement trouve sans doute sa justification principale dans l'affirmation constante, depuis la fin des années 1960, du passage du secteur d'un fonctionnement administré, proche de celui des grandes infrastructures qui organisent le territoire national, à une logique dominante de marché dans lequel les choix des acteurs privés de l'offre et de la demande jouent le rôle moteur. S'il en est ainsi, ce que montre la grande majorité des analyses, les décisions individuelles privées priment sur les intentions planificatrices et donnent à l'échelle locale, celle de l'ajustement marchand entre l'offre et la demande de logement, une pertinence renforcée. Dès lors, le rôle des politiques est à la fois d'accompagner le marché en apportant des garanties à son bon fonctionnement (notamment en termes de transparence des transactions) et de corriger les éventuels défauts du système qui nuiraient à l'intérêt général ou contrarieraient les objectifs réaffirmés de satisfaction des besoins de tous. S'agissant du marché d'un bien cher et dont l'offre est peu élastique, cette satisfaction pose problème, justifiant les trois orientations principales des politiques nationales et locales en la matière.

La première vise à contourner les difficultés d'accès et de maintien dans les logements des personnes défavorisés. La loi dite « Besson », de mise en œuvre du droit au logement, du 31 mai 1990, en constitue la pièce principale, complétée par le volet consacré au logement de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et, en 2007, par l'instauration d'un droit au logement opposable (DALO, loi du 5 mars 2007). Partant du constat d'un échec du système hérité de la réforme de 1977 à assurer un logement durable à tous dans un contexte de pérennisation du chômage et de montée de la précarité sociale et économique, l'Etat, accompagné en cela par les départements, met en place une série de mesures. Celles-ci visent principalement à accroître l'offre de logements abordables, y compris dans le parc privé, à définir des catégories de demandeurs prioritaires pour l'attribution des logements sociaux et à éviter autant que

possible l'expulsion des ménages connaissant des difficultés économiques. Cet ensemble de textes et de mesures a également favorisé l'émergence d'un tissu dense d'associations spécialisées dans l'accompagnement des ménages connaissant les difficultés les plus graves.

La deuxième grande orientation des politiques du logement, très complémentaire de celle visant les personnes défavorisées, connaît un regain de vigueur depuis le constat fait à la fin des années 1990, de la persistance d'un nombre important (estimé à environ un million et demi d'unités, soit un logement sur vingt) de logements inconfortables, voire insalubres. Pire, dans certains secteurs urbains dévalorisés, des immeubles produits au cours des années 1960 et 1970, souvent en copropriété, entrent dans un processus de dégradation rendant dangereuse leur occupation. Ce diagnostic inquiétant conduit à mettre en chantier de nouvelles politiques de lutte contre l'habitat dit « indigne » en renforçant les contraintes opposées aux propriétaires des immeubles concernés et en créant, par la loi Solidarité et renouvellement urbains, un statut juridique à la notion de logement décent. Ces actions, principalement coercitives, se heurtent au caractère privé de la propriété des immeubles et justifient des adaptations juridiques constantes. Elles viennent compléter la palette des aides à caractère incitatif qui accompagnent depuis la fin des années 1970 l'amélioration continue de la qualité et du confort du reste du parc de logements.

Plus largement, la troisième orientation générale des politiques du logement vise à favoriser, là où le marché n'y parvient pas toujours, l'adaptation des conditions de logement des ménages en accompagnant les étapes de leur parcours résidentiel. Il s'agit alors, soit d'améliorer leur solvabilité, par exemple pour accéder à la propriété ou pour payer un loyer, soit de compléter localement l'offre en favorisant l'apparition de logements correspondant à des besoins identifiés (par exemple le logement des jeunes ou celui des familles nombreuses, etc.).

Les enjeux urbains des politiques du logement

Les politiques du logement ne jouent pas seulement le double rôle traditionnel de la satisfaction des besoins et du soutien au secteur du bâtiment. Dès l'époque des grands ensembles, elles avaient également contribué à fournir une matière première aux politiques urbaines. Cette contribution, dont les contours ont évolué, n'a pas cessé de se renforcer, pour recouvrir aujourd'hui trois dimensions complémentaires qui se déclinent principalement aux échelles locales.

D'abord celle de la qualité urbaine, aussi bien dans les opérations neuves produites dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) où le logement est

souvent le produit principal, que dans l'action sur les tissus existants, qu'ils soient anciens, dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou de résorption de l'habitat insalubre (RHI), ou postérieur à la reconstruction dans la plupart des projets urbains inscrits dans la politique de la ville. Mais l'essentiel des efforts en la matière a touché le parc de logements sociaux, principalement dans les grands ensembles construits au cours des années 1960 et 1970. La première vague de réinvestissement de ces patrimoines, entre la fin des années 1970 et la fin des années 1990, a pris la forme d'une amélioration des immeubles, afin d'en relever le niveau de confort et de performance énergétique, et d'en faciliter la gestion. C'est la grande époque de la réhabilitation des HLM et de son outil financier principal, la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS). À partir de la fin des années 1990, se met en place une logique plus radicale de renouvellement urbain visant à la restructuration lourde des quartiers et passant par la démolition d'un nombre important d'immeubles. L'objectif devient principalement de donner (ou redonner) de l'attractivité résidentielle à des quartiers devenus répulsifs. C'est sur cette base qu'est mis en place en 2003 le programme national de rénovation urbaine, piloté par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU). Les politiques du logement participent ensuite à la maîtrise de l'urbanisation, lorsqu'elles sont articulées aux autres dimensions de la planification, de la réglementation de l'usage du sol et de l'aménagement urbain. Ce souci, présent notamment dans la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991, est le fil conducteur de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 et revient en force avec la loi du 10 juillet 2010, dite « Grenelle 2 ». La lutte contre l'étalement urbain et ses conséquences notamment en matière d'environnement et de coût de transport est désormais l'un des volets essentiels des politiques du logement.

Mais c'est sans doute la troisième dimension de la contribution des politiques du logement aux grands enjeux urbains de l'époque qui donne lieu aux commentaires les plus abondants : celle de leur apport à la mixité sociale dans les villes. En effet, l'une des fonctions principales affectées à la production de logements sociaux est désormais de contribuer à une meilleure répartition des ménages modestes entre les communes. Dans cet esprit la loi SRU a énoncé une obligation d'atteindre un taux minimum de 20% de logement sociaux dans chaque commune des agglomérations de plus de 200 000, puis 50 000 habitants. Ce taux a été porté à 25% dans les villes à marchés tendus par la loi « Duflot » du 19 janvier 2013. Faisant l'hypothèse de l'équivalence entre la présence de logements locatifs sociaux et la mixité, ces dispositions ne résolvent pas, en revanche, les situations suscitées par de fortes concentrations de personnes défavorisées, notamment là où le parc social est très abondant. Les politiques de renouvellement urbain tentent de s'attaquer à ces situations en s'attachant à

diversifier l'offre de logements dans les quartiers qu'elles traitent, faisant le pari que l'introduction d'immeubles locatifs à statut libre ou d'opérations ne accession à la propriété accompagneront efficacement la restructuration urbaine des quartiers et y attireront des ménages moins pauvres. Les premiers bilans en la matière sont pour le moins mitigés, mais le succès de ces politiques ne pourra être mesuré qu'à moyen, voire long terme.

L'autre moyen généralement mobilisé pour « fabriquer » de la mixité sociale est ce qu'on appelle des « politiques de peuplement », principalement caractérisées par des pratiques d'attribution des logements sociaux visant à préserver ou créer ce que les acteurs appellent sans plus de précision les « équilibres de peuplement ». Outre qu'elles peuvent être porteuses de comportements discriminatoires à l'égard des demandeurs les plus défavorisés, ces politiques de peuplement peinent à trouver leur efficacité, notamment sous l'effet des choix des ménages eux-mêmes.

Jean-Claude Driant

Mai 2015

Références bibliographiques :

Lefevre Bruno, Mouillart Michel, Occhipinti Sylvie (1991), *Politique du logement. 50 ans pour un échec*, Paris, L'Harmattan, coll. « Habitat et sociétés ».

Brouant Jean-Philippe, Jégouzo Yves (1998), *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social*, Paris, GRIDAUH, « Cahiers du GRIDAUH », n°2.

Coing Henri, Topalov Christian (1995), « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures? », in Ascher François dir., *Le logement en questions*, Éditions de l'Aube, 1995.

Driant Jean-Claude (2015). *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française
Flamand Jean-Paul (1989), *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social*, Paris, Ed. La Découverte, coll. « Textes à l'appui ».

Guerrand Roger-Henri (1987), *Propriétaires et locataires. Les origines du logement social en France (1850-1914)*, Paris, Ed. Quintette.

→ **accompagnement social, aide à la pierre, aide à la personne, aides au logement, association, attribution des logements sociaux, demande, confort, copropriété, expulsion, grand ensemble, « Le logement social »**,

**programmation (des aides à la pierre), programme local de l'habitat,
rénovation**