

# L'EVOLUTION DES POLITIQUES DU LOGEMENT

1/ Jusqu'au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, le logement est une question d'ordre privé sur laquelle l'Etat n'intervient pas ; il considère que le financement du logement relève uniquement d'investissements privés. On peut expliquer la frilosité de l'Etat à s'engager dans le financement de la construction de logement par plusieurs raisons <sup>1</sup> :

⇒ l'attachement au principe républicain d'égalité qui retient l'Etat d'orienter ses aides vers tel ou tel groupe social

⇒ la peur du communautarisme par le regroupement de populations données

⇒ la peur d'officialiser la ségrégation en admettant l'existence d'une société marquée par des clivages sociaux visibles

⇒ la peur des conséquences du regroupement des pauvres pour l'équilibre social

A ce propos je voudrais vous lire les propos de François Miron, prévôt des marchands de Paris en 1604, apostrophant Le roi Henri IV, propos qui ne me semble pas dépourvu d'actualité, nous reviendrons plus tard sur le concept de **mixité sociale** : « *Cher Syre, permettez que je me retire ; en jurant fidélité au Roy, j'ai promis soutenir la royauté ; or Votre Majesté me commande un acte pernicieux à la royauté... Je refuse ; je le répète à mon cher maistre et Souverain bien-aimé : c'est une malheureuse idée de bâtir des quartiers à l'usage exclusif d'artisans et d'ouvriers. Dans une capitale où se trouve le Souverain, il ne faut pas que les petits soient d'un côté et les gros et dodus de l'autre, c'est beaucoup et plus sûrement mélangés ; vos quartiers pòvres deviendraient des citadelles qui bloqueraient vos quartiers riches. Or comme le Louvre est la partye belle, il pourroit se fait que les balles vinssent ricocher sur votre couronne...je ne veulx pas, syre, estre le complice de cette mesure* » <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Jacques BAROU, *La place du pauvre – Histoire et géographie sociale de l'habitat HLM*, Collection Minorités et sociétés, Editions L'Harmattan, 1992, 135 pages.

<sup>2</sup> Jacques BAROU, 1992, page 16.

**2/ Le logement patronal** : la première véritable réalisation dans le domaine du logement social est donc d'initiative privée : en 1854, l'industriel Jean Dolfuss réalise à Mulhouse la première cité ouvrière digne de ce nom ; il est soutenu par Napoléon III (sur ses deniers personnels) mais aussi par l'Eglise. Nous ne pouvons cependant pas manquer de souligner l'ambiguïté du logement patronal qui, s'il permet au patronat de répondre aux besoins de la main d'œuvre qu'il emploie, lui permet également de la contrôler. Vous avez sans doute entendu parler des cités Michelin à Clermont-Ferrand.

**3/ Ce n'est que dans la 2<sup>ème</sup> partie du 19<sup>ème</sup> siècle** que l'Etat va progressivement s'engager pour faciliter la production de logements dits sociaux. L'urbanisation accélérée par le développement industriel crée une telle pénurie de logement que l'Etat ne peut plus différer son intervention ; on assiste ainsi à une succession de lois que je vais évoquer rapidement en essayant surtout de montrer en quoi elles ont impulsé une politique dont les évolutions sont encore sensibles aujourd'hui.

⇒ **1894 : loi Siegfried** : elle permet à l'Etat de poser la question du logement sur le plan budgétaire :

- exonérations fiscales pour les habitations à bas loyers
- encouragement à la constitution de sociétés de construction privées s'engageant à limiter leurs profits
- définition des bénéficiaires : « *des personnes n'étant pas propriétaires d'aucune maison, notamment des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire* »<sup>3</sup>.

⇒ **1906 : loi Strauss** : elle stipule que les communes et les départements peuvent aider les sociétés à construire, par des prêts et des souscriptions d'obligations et d'actions ; l'exemption d'impôt foncier pour ces sociétés passent de 5 à 12 ans mais la définition des bénéficiaires (« *personnes peu fortunées* ») est beaucoup plus floue.

⇒ **1908 : loi Ribot** : elle encourage l'accession à la propriété. C'est important de noter que dès le début de son intervention, l'Etat joue sur les 2 tableaux :

---

<sup>3</sup> Ibidem, page 22.

- soutien à la production de logements
- soutien à l'acquisition à la propriété

C'est vraiment une constante de la politique française du logement : tout encouragement à la construction de logements sociaux est toujours suivi d'assez près par la mise en place de dispositifs juridico-financiers tendant à faciliter l'accession.

⇒ **1912** : un rapport de Laurent Bonnevey démontre le peu d'efficacité de ces 1ères lois ; suite à ce rapport, la **loi Bonnevey** régit la création des Offices Publics et des Habitations à Bon Marché (H.B.M.), organismes de gestion à but non lucratif dont les moyens seront ensuite progressivement renforcés en 1919, puis en 1921.

⇒ **1928** : **loi Loucheur** : elle fixe un programme global de construction et introduit un nouveau type de logement dit « à loyer moyen », donc un peu plus élevés que les loyers « bon marché ».

⇒ **En 1930**, cette tendance se confirme avec la création des H.B.M.A. (H.B.M.Améliorées) pour répondre aux besoins des **classes moyennes** : le logement social se segmente en différentes catégories qui ont vocation à accueillir des couches sociales différentes.

Des différences de qualité apparaissent au niveau du logement social en fonction des catégories d'habitants qui sont visées ; c'est quelque chose qui se poursuit aujourd'hui avec la différence de prêts accordés aux bailleurs sociaux qui entraînent une différence de qualité des logements, donc une différence de coûts de construction et par conséquent une différence du montant des loyers, et donc in fine une différence de peuplement.

Aujourd'hui, le plafond de loyer des PLS est fixé à 50% de plus que le plafond des PLUS ; quant au plafond de ressources pour accéder à ces logements, celui des PLS est fixé à 30% de plus que le plafond de ressources PLUS. Ce qui fait que 75% de la population française peut accéder au logement social.

**Mais revenons-en à l'histoire :**

⇒ C'est en 1931 que pour la 1<sup>ère</sup> fois en France, la population urbaine dépasse la population rurale ; les 1ers modes d'urbanisation sont assez anarchiques : on vend des petites parcelles de terrain à des propriétaires qui construisent ce qu'ils veulent, des petits pavillons de plus ou moins bonne qualité, sans réellement se préoccuper des problèmes de voirie qui surgiront un peu plus tard ; de plus il n'y a pas forcément de terrains pour tout le monde et tout le monde n'a pas les moyens d'en acheter. On construit encore très peu de logements sociaux (sur l'agglomération, il subsiste 2 cités HBM des années 30 : les Gratte-Ciel à Villeurbanne et la cité Tony Garnier à Lyon).

**La seconde guerre mondiale et la poursuite de l'exode rural renforcent les mauvaises conditions de logement des couches populaires, notamment dans les grandes villes où se développent des bidonvilles.**

⇒ En 1948, le marché privé du logement est réglementé et l'allocation logement instaurée.

⇒ En 1951, l'appellation « Habitations à Loyer Modéré » se substitue à « Habitations à Bon Marché » : ce changement de nom n'est pas gratuit. Il indique que le logement social va devoir désormais assumer une vocation beaucoup plus large et devenir un des principaux, sinon le principal constructeur et répondre à la demande formulée par une population qui ne se limite pas aux seules classes laborieuses mais va jusqu'à toucher une partie non négligeable des couches dites aisées qu'on appellerait aujourd'hui « classes moyennes », mais dont l'aisance n'est cependant pas suffisante à l'époque pour faire face au contexte de pénurie.

⇒ 1954 : **crise du logement** ; je n'y reviendrai pas puisque vous avez vu la cassette de l'émission « Les brûlures de l'Histoire ».

**Mais peut-être pouvez-vous me dire ce que vous en avez pensé et ce que vous en avez retenu ? (échanges).**

**Reprenons notre fil historique :**

⇒ 1955 : un décret précise la législation des H.L.M. Il s'agit de mettre à la disposition des catégories les plus démunies de la population des logements à loyer compatible avec leurs ressources, mais de surface et confort minimum. En 1954, seul la moitié des

logements ont l'eau courante ; 1/4 seulement ont une salle de bains dont 1/3 équipés d'une douche ou d'une baignoire.

Un gros effort va donc être fait pour construire des logements alliant confort, hygiène et sécurité avec cuisine, salle de bains et WC ; l'effort porte aussi sur la taille des logements afin qu'elle corresponde aux tailles des familles ; la qualité de logement des français va donc considérablement s'améliorer et le relogement en HLM devient une promotion.

⇒ **Dans les années 60**, la pénurie qui se poursuit entraîne la construction des grands ensembles en périphérie des grandes villes, là où le terrain est moins cher. En opposition à l'urbanisation anarchique des années 30, les ingénieurs des Ponts et Chaussées planifient des cités bien ordonnées !

Cette construction en masse est prévue essentiellement pour 4 types de population :

- les ruraux qui arrivent en ville à la recherche de travail
- les habitants des centres ville anciens en cours de réhabilitation (exemple de la Croix-Rousse ⇒ **diminution du parc social de fait**)
- les rapatriés d'Algérie (1 million de personnes à loger en 1962)
- les populations immigrés qui seront les dernières à rentrer dans le parc HLM de ces grands ensembles, dans les années 70, lorsque la population française commencera à en sortir.

Mais la quantité de logements est privilégiée au détriment de leur qualité, d'où une situation qui se dégrade assez vite ; on peut en dresser un tableau assez apocalyptique :

- détérioration assez rapide du bâti : dans 80 % des cas, des problèmes d'étanchéité et d'isolation sont relevés dès la construction
- l'installation de nuisances liées à la proximité, notamment au bruit
- l'isolement géographique par rapport aux centres-villes
- le déficit d'équipements de proximité et/ou de moyens de transport
- la concentration de populations, conjugués au chômage massif qui va toucher en premier lieu les habitants de ces cités

Tous ces éléments conduisent à dévaloriser le parc H.L.M. de ces quartiers de banlieue désertés par ceux qui peuvent se permettre d'aller loger ailleurs.

⇒ **En 1973**, alors même que les cités sont encore en chantier, une circulaire ministérielle (la circulaire Guichard) met fin aux programmations de grands ensembles. La construction se ralentit considérablement et l'on commence à parler de « la crise des grands ensembles ». **La crise de l'habitat se substitue dans les discours et les consciences à la crise du logement.**

⇒ **Dans les années 80**, des opérations de réhabilitation coûteuses sont menées ; malgré l'ampleur des moyens, elles n'atteindront pas les effets escomptés : l'idée était de changer l'image des quartiers, mais " changer de peau n'est pas changer de cœur". La situation sociale et économique des gens, elle, n'a pas changé. Du coup l'évaluation de la politique de la ville est aujourd'hui mitigée.

Le **parcours ascensionnel logement** qui commençait le plus souvent dans un logement H.L.M. pour s'achever par l'accession à la propriété, après un éventuel passage en location dans le parc privé, commence à ne plus fonctionner pour ceux qui subissent de plein fouet la crise économique.

**Parcours résidentiel, linéaire et ascendant des années 50 à 80 :**

On retrouve ici un lien entre l'inscription sociale et résidentielle.

**A partir des années 80, on est plutôt dans un parcours circulaire :**

Pour beaucoup de personnes aujourd'hui, le parcours logement s'arrête aux HLM, voire régresse.

Le taux de rotation diminue au sein du parc public, ce qui contribue à aggraver le manque de logements sociaux disponibles alors que la demande des publics aux faibles ressources reste forte.

Tout ceci n'a fait que s'aggraver ces 20 dernières années pour arriver à la situation actuelle.

**Mais finissons-en avec l'histoire :**

⇒ **3 janvier 1977** : la loi Barre institue l'Allocation Personnalisée au Logement ; le législateur veut favoriser l'aide à la personne plutôt que l'aide à la pierre. Si cela permet de mieux solvabiliser les ménages, cela se traduit également par une diminution considérable de la construction (450 000 logements sont encore construits chaque année au début des années 80, mais plus que 300 000 au début des années 90).

⇒ **22 juin 1982** : la loi Quillot a pour objet de normaliser les rapports entre propriétaires et locataires ; elle définit les droits et les devoirs de chacun.

⇒ **6 juillet 1989** : la loi Mermaz introduit le droit de disposer d'un local d'habitation conforme à la dignité humaine. Cependant, la construction de logements plus confortables a également des répercussions sur les coûts des loyers qui sont en augmentation.

La persistance de la crise de l'emploi fait que le **logement devient un secteur central et problématique des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.**

⇒ Quelques mois après la mise en place du Revenu Minimum d'Insertion, la **loi Besson du 30 mai 1990** dite « **loi pour le logement des plus défavorisés** » tente de mettre en cohérence et démultiplier les initiatives prises sur le terrain par les associations. Elle regroupe un certain nombre de dispositions en faveur du droit au logement des plus démunis, ce terme englobant « **toute personne éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses**

conditions d'existence »<sup>4</sup>. Cette loi prévoit la mise en place de Plans Départementaux d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées (P.D.A.L.P.D.) et la création des Fonds de Solidarité Logement (F.S.L.) dont l'action se décline en trois axes :

- l'accès au logement par des aides accordées sous forme de garanties ou d'aides financières ;
- la résorption des impayés de loyer en vue du maintien des ménages dans leur logement par le biais d'aides financières aux impayés de loyer ;
- l'accompagnement social lié au logement par le financement d'organismes agréés chargés d'apporter un appui spécifique et individualisé aux familles en difficulté.

Mais la massification et la permanence des difficultés des ménages pour accéder à un logement ou s'y maintenir font que les mesures prises par la loi ne permettent pas d'endiguer la situation de mal-logement : « *Alors que l'on pensait avoir à résorber un stock de situations difficiles, il a fallu traiter des flux se reconstituant et enflant en même temps que la précarité se développait* »<sup>5</sup>. De plus, bien que l'offre de logement soit quantitativement inadaptée à la demande, la question du logement n'est plus abordée par cette insuffisance mais par les difficultés d'accès de certaines catégories de populations ainsi stigmatisées.

⇒ **13 juillet 1991** : pour appuyer la loi Besson, les législateurs votent la **loi Delebarre dite « Loi d'Orientation pour la Ville » (LOV)**. Afin de favoriser la construction de logements sociaux, la LOV a pour objectif d'inciter les communes déficitaires en logements sociaux à rattraper leur retard ou, solidarité communale oblige, à payer une amende. Les communes riches préféreront souvent s'acquitter de l'amende dont le montant est peu dissuasif plutôt que de risquer de perdre des voix d'électeurs en construisant du logement social ; quelques mois plus tard, la nouvelle majorité gouvernementale prendra un amendement limitant encore la portée de cette loi.

---

<sup>4</sup> Loi Besson du 30 mai 1990.

<sup>5</sup> René BALLAIN, *Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés*, Dossier Villes et logement, revue Recherches et prévisions, CNAF n° 62, décembre 2000.



⇒ En 1998, le Haut Comité pour le Logement des plus défavorisés souligne que 200 000 personnes ne disposent d'aucun logement et que 2 millions sont mal logés (meublés, hôtels, habitations mobiles, logements hors normes)<sup>6</sup>.

La « loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions » du 29 juillet 1998 tente alors de renforcer certains aspects de la loi Besson par différentes mesures visant à accroître l'offre de logements des plus démunis :

- l'incitation à la location des logements vacants (instauration de la taxe d'habitation),
- la modernisation de la procédure de réquisition,
- l'amélioration du versement des aides au logement et leur augmentation,
- la prévention des expulsions, le maintien d'un confort minimum (eau, électricité, téléphone).

⇒ Un décret du 7 novembre 2000 met en place un numéro unique d'enregistrement de la demande de logement au niveau de chaque département ; une commission de médiation composée de bailleurs et d'associations est chargée de donner un avis sur les demandes ayant dépassé un « délai d'attente anormalement long ». Dans le Rhône, ce délai a été fixé à 2 ans (nous y reviendrons demain matin).

⇒ Le 13 décembre 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) vise à :

- renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales
- conforter la politique de la ville
- mettre en œuvre une politique de déplacements au service du développement durable
- assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité (notion de logement décent).

⇒ Le 1<sup>er</sup> octobre 2001, le premier ministre affiche comme priorité la **démolition de logements sociaux** dans les grandes cités de banlieue ; même si ces démolitions devraient être assorties de construction dans d'autres lieux moins marqués, l'expérience des démolitions récentes sur l'agglomération lyonnaise (Vénissieux, Bron, Lyon et Vaulx-en-Velin) laisse craindre une diminution du nombre de logements sociaux dans les prochaines années.

---

<sup>6</sup> Source : Marc de MONTALEMBERT (sous la direction de) *La protection sociale en France – Les notices*, 3<sup>ème</sup> édition mise à jour, CNFPT, La documentation française, 2001, notice 22, page 150.

La loi SRU qui oblige les communes à construire 20% de logements sociaux dans un délai à définir sera t-elle plus contraignante que la LOV ?

En 2001, les crédits prévus par l'Etat pour soutenir la construction sont loin d'avoir été consommés.

Pour conclure sur ce survol historique, nous pouvons nous interroger sur ces couches successives de textes pour la mise en oeuvre du droit au logement ; si le recours au droit est particulièrement présent dans les dernières lois sur le logement (la loi du 6 juillet 1989 qualifie le droit au logement de « droit fondamental », la loi du 30 mai 1990 vise « la mise en oeuvre du droit au logement ») l'abondance de lois n'est-elle pas le signe d'un échec fondamental de la mise en oeuvre du droit au logement ?