

QUAND LES ARCHIVES RACONTENT UNE AUTRE HISTOIRE DU LOGEMENT

Dans l'histoire française, on peut dater du début du 20^{ème} siècle, et particulièrement d'un certain mois d'août 1914, les premières interventions lourdes de l'État dans la question du logement, mais la politique du logement ne prend réellement forme que sous les ministères d'Eugène Claudius-Petit (1948-1953) et de son éphémère successeur Pierre Courant. C'est en effet à ce moment que se met en place un cadre qui, certes, va sans cesse être remanié, mais qui s'attachera, au moins jusqu'aux années 1970, à trois directions d'action : les loyers, les financements, et les techniques de construction. Parallèlement, l'urbanisme voit de déployer, dans les secteurs de la Reconstruction comme ailleurs, les "projets d'aménagement" prévus par la loi du 15 juin 1943. Ceux-ci sont substantiellement initiés et contrôlés par l'État, et les moyens opérationnels sont progressivement renforcés, tant au niveau des financements que des prérogatives d'expropriation¹.

Peut-on dire, comme on le fait facilement aujourd'hui, que l'aventure s'est soldée par un échec? Le principal argument à l'appui de cette appréciation péremptoire tient à l'effacement manifeste de l'État au cours des dernières décennies. Cela revient, d'entrée et sans discussion, à négliger l'hypothèse que l'intervention de l'État ait pu être vue dès l'origine comme transitoire – une sorte de pis-aller, faute de mieux – et que la finalité ait pu être le retour au marché, bref, que le rôle de l'État ait pu être conçu à la manière des aides pertinentes au développement ou de l'assistance pertinente à un malade ou à un éclopé : en vue de rendre le plus tôt possible son autonomie à un organisme vivant. Un argument apparemment plus probant repose sur la persistance d'une masse de mal-logés (ou de pas logés du tout) dans les couches les plus « fragiles » de la population. On ne saurait nier les problèmes d'installation dans la vie qui affectent nombre de jeunes, ni les difficultés générales des employés modestes dans les grandes agglomérations, et encore moins les conditions dans lesquelles on « accueille » le constant renouvellement de la masse de travailleurs sans statut que suscitent les inégalités mondiales. Mais, si l'endémie du mal-logement peut être annonciatrice de désastres à venir, il faut reconnaître que la situation est sans commune mesure avec celle des années 1950 et 1960, alors même que le pays végète depuis trente ans dans un contexte économique déprimé. Il faut ajouter qu'on se trouve dans une configuration en partie nouvelle qui appellerait, en tant que telle, d'autres attitudes que celles fondées sur des pratiques routinières : ce n'est pas tant l'inefficacité des vieilles recettes qu'il convient alors d'incriminer, mais bien cette absence de vision globale généreuse et créative, ce petit confort où se complaisent nombre d'acteurs... et de citoyens, laissant ainsi le champ libre à des dynamiques purement coercitives.

Plutôt que de se laisser aller à un jugement abrupt et par nature a-historique sur les œuvres du passé récent, on gagnera à tenter une approche compréhensive du cadre d'action qui a donné naissance à la part la plus considérable et la plus homogène de notre héritage urbain². Ce n'est pas le lieu dans ce bref article d'exposer une démarche interprétative de l'ensemble du dispositif et de son évolution. On se bornera ici à mettre en évidence quelques repères qui paraissent essentiels. Dans une formulation condensée à la chinoise, ces repères pourraient être désignés comme les "Trois Sans" et les "Deux Éternels".

¹ Loi du 6 août 1953, puis ordonnances du 31 décembre 1958 introduisant les décrets du même jour sur les "zones à urbaniser par priorité" (ZUP) et les "zones de rénovation urbaine".

² Faut-il rappeler qu'en France la construction de logements atteint son apogée entre 1965 et 1980 ? ou que la construction de 1960-1975 représente à elle seule le quart du parc de logements de 1999, soit plus que tout "l'ancien" d'avant 1914?

Les "Trois Sans" parce que la politique du logement ne saurait être lue dans sa cohérence sans que soient pris en compte, respectivement, l'action sur les loyers, l'intervention dans le financement de la construction neuve, et la religion de « l'industrialisation » telle qu'elle a été pratiquée en son temps. Au tournant de 1945-1950, le problème des loyers représente à la fois la chaîne qui assujettit au passé et une question centrale pour l'avenir. Les dispositions adoptées par les gouvernements de l'entre-deux-guerres ont eu pour résultat de ramener les loyers des logements populaires à des taux qui sont de l'ordre de 2% des salaires de base en 1948, ce qui fait de la France une exception par rapport aux pays dont le régime politique et le niveau de développement sont comparables, disons, pour faire court, par rapport aux pays de la future OCDE. Outre que cela a pour effet d'annihiler pratiquement toute velléité d'investissement privé, en construction neuve comme en entretien, pareil niveau des loyers pose également problème à l'égard d'un relais public par le logement social. En dépit d'un régime de financement très favorisé³, les loyers des logements sociaux ne manquent pas de paraître chers et cela décourage la demande, un problème déjà connu à la fin des années 1930 pour les meilleures HBM : ce n'est pas un hasard si, dès 1950, on substitue l'appellation d'habitations à *loyer modéré* (HLM) à celle d'habitations à *bon marché* (HBM)⁴. Aussi bien dans l'espoir de ressusciter l'investissement privé qu'en vue de remplir les nouveaux immeubles sociaux, le redressement des loyers apparaît comme une affaire cruciale. On s'y emploie avec la loi du 1^{er} septembre 1948, qui programme pour commencer une hausse générale de 20% par semestre durant les cinq ans à venir, un point sur lequel Claudius-Petit restera inflexible en dépit des protestations de la gauche, notamment du parti communiste. Il n'est pas nécessaire d'épiloguer sur la constance du mouvement dans les décennies qui suivent : on est revenu en cinquante ans à des niveaux de pression du coût d'accès au logement qui, pour des revenus moyens, atteignent ou dépassent le quart des ressources familiales. C'est plus encore que les estimations qu'on donne pour la veille de la Grande Guerre, après un siècle de hausse, et les questions qui se posent maintenant seraient plutôt de savoir jusqu'où cette galopade peut conduire, ou s'il est encore possible de maîtriser les forces qu'on a ainsi "libérées".

Pour ce qui est de l'intervention publique dans le financement, l'intérêt de la critique se concentre habituellement sur le sort du logement social locatif, un domaine où on peut mettre en évidence sans grande difficulté le désengagement progressif de l'État dès les années 1960, avec pour conséquence un renchérissement des conditions de crédit et des loyers. Mais, outre qu'il s'imposerait d'éclairer cette tendance par le thème précédent, il est parfaitement réducteur de cantonner le regard au seul logement locatif. Il faut rappeler que, dès l'origine à travers les logements "primés" (1950) et les Logéco (1953), puis à travers l'accession à la propriété HLM (1966, 1973), la politique du logement a fait une large place à l'accession à la propriété. Ce mouvement qui fait suite à ce qu'on appelait jusqu'alors "l'accession à la *petite* propriété" (la maison individuelle), s'étend au collectif au fur et à mesure que se précise le régime légal de la copropriété, à partir du milieu des années 1950. Des "primes" au "prêt à taux zéro" en passant par "l'accession HLM" et les "PAP" de 1977, l'importance de cette alternative sociale au logement locatif est telle qu'on ne trouvera, depuis les années 1950, aucun millésime de la construction neuve où les logements sociaux locatifs aient été plus nombreux que les

³ Une durée de 45 ans et un taux d'intérêt de 1% à la fin des années 1940.

⁴ La cherté relative des logements sociaux n'est pas sans rapport avec la mixité qui caractérise leur occupation jusque dans les années 1960 : en fait, ces logements correspondaient plutôt aux aspirations et aux budgets des couches moyennes. Un autre aspect qui fait preuve en la matière est un constat répété des premières enquêtes-logement de l'INSEE montrant que l'effet de solvabilisation de l'allocation de logement créée par la loi du 1^{er} septembre 1948 touche principalement des locataires HLM : les catégories modestes n'entraient (déjà) en HLM que moyennant une aide personnelle...

logements en "accession aidée"⁵. On met ainsi en évidence un second point sur lequel, par delà les variations des dénominations, un caractère d'origine de l'intervention de l'État s'est affirmé avec constance : la préférence pour une politique d'aide à l'accession à la propriété. Quelle que soit l'appréciation qu'on porte sur ce choix, on ne saurait dès lors réduire la politique sociale du logement au seul secteur locatif, et encore moins aux "grands ensembles" où les immeubles locatifs HLM se sont un moment concentrés.

Enfin, la religion de l'industrialisation du bâtiment a joué un rôle à la mesure des espoirs dont ses grands prêtres la proclamaient porteuse : on en attendait un abaissement substantiel des coûts qui permettrait d'absorber sans douleur les équipements "modernes" dont on allait doter les immeubles et les logements. Cette espérance est inscrite au cœur de discours doctrinaux, mais le bilan qu'on peut tirer des documents d'archives concernant de grands chantiers laisse franchement dubitatif⁶, et on peut penser que les déceptions enregistrées à l'expérience ne sont pas étrangères à la pauvreté qui caractérise la plupart des logements sociaux français jusqu'au milieu des années 1960 (étroitesse, qualité des équipements...). Plus encore que la foi dans l'industrialisation elle-même, c'est la manière dont on a pratiqué les dévotions qui a eu une influence décisive sur la production du cadre bâti. Bien au-delà du petit cercle de fidèles réunis au CSTB autour de Georges Blachère, des auteurs comme Jean-Eugène Havel ou Gilbert Mathieu⁷ professaient que des résultats significatifs ne seraient obtenus que par la préfabrication de grands éléments de la taille d'une pièce d'habitation, s'orientant ainsi vers une problématique du *Plattenbau* qui devait faire les beaux jours de l'ancienne République Démocratique Allemande, et qui était alors partagée par l'ensemble du "bloc socialiste" de l'Europe de l'Est. L'option en faveur de l'industrialisation "lourde" a conduit à faire développer par les entreprises des procédés de construction qui débouchaient sur des systèmes fermés et incompatibles entre eux, mais qui ont pu servir de support à autant de "projets-types" (Logéco) ou de "modèles" (HLM, foyers,...) qui ont été "agréés" par l'État à l'échelle nationale ou régionale. Ces procédures qui ont évidemment pesé dans l'uniformisation de la construction (si les procédés étaient individualisés, il n'en allait pas de même de l'allure des immeubles) n'ont été réellement remises en cause qu'à l'époque du ministère Chalandon (1968-1972). Diverses études mettent alors en doute l'efficacité du processus, et on en voit l'effet avec le concours "jeu de construction" de 1972, qui marque une véritable rupture en appelant une industrialisation fondée sur des composants, c'est-à-dire de petits éléments combinables entre eux. Mais, sur le terrain, le jeu des coups partis et des derniers "agréments triennaux" fait que le système des modèles a pu conserver son emprise sur la construction sociale jusque vers 1975.

Après avoir évoqué les "Trois Sans", il importe maintenant de faire place aux "Deux Éternels" : un éternel absent et une culture de l'éternel retour. L'éternel retour, c'est tout d'abord le balancement qu'on a évoqué plus haut et qui, deux fois en un siècle, a ramené le prix du logement aux limites du supportable. C'est aussi, sur un autre registre, le mouvement

⁵ Il ne peut y avoir aucun doute sur ce point depuis la réforme de 1977. Pour la période antérieure, c'est également ce que montre la comparaison brute des logements "primés" et des "HLM", mais la réalité est ici plus délicate à établir, car une partie des immeubles primés étaient destinés à la location, notamment des Logéco, cependant qu'après 1966 une fraction non négligeable de la production HLM est en accession.

⁶ Voir Croizé (Jean-Claude), "A time when France chose to use prefabricated panel construction systems : the « 4000 logements de la région parisienne » programme (1952-1958)" [Quand la France s'est tournée vers la préfabrication lourde en béton : les « 4000 logements de la région parisienne » (1952-1958)], *Second International Congress on Construction History*, Cambridge (Grande-Bretagne), 29 mars/2 avril 2006; actes, vol. 1, pp. 877-886.

⁷ Havel (Jean-Eugène), *Habitat et logement*, coll. "Que sais-je?", n°763, P.U.F., Paris, quatre éditions de 1957 à 1974; Mathieu (Gilbert), *Peut-on loger les Français?*, Éditions du Seuil, Paris, 1965.

qui conduit de la rénovation urbaine, cette table rase des années 1960 et 1970, au renouvellement urbain des années 1990, censé être plus nuancé, avant que le pendule ne revienne récemment au vocable initial, couvrant non sans ironie la liquidation d'une partie de ce qui avait été réalisé sous la marque d'origine. C'est encore, autre exemple, la pulsation simplification / diversification qui affecte le régime du logement social locatif. Les textes de 1947 reviennent à un type unique d'HBM. Mais dans la décennie 1950 on ne tarde pas à différencier entre HLM "A", "B", voire "C", sans compter les Logéco qui, quoique primés, peuvent être construits par des opérateurs HLM. Dans le courant des années 1970, on en est à cinq catégories de logements sociaux locatifs, une déclinaison typique d'un produit commercial, avec bas de gamme et haut de gamme⁸. La réforme de 1977 met bon ordre à ce foisonnement en ne retenant à nouveau qu'un seul régime – le "prêt locatif aidé" (PLA) – mais bientôt viennent s'ajouter le PLATS ("très social") et le PLAI ("intermédiaire" avec les loyers libres)... On dit que les peuples heureux n'ont pas d'histoire. Il faut penser qu'il en va de même pour les administrations. Sinon, qui pourrait avoir l'audace de présenter comme des novations des chemins déjà parcourus où les seules choses réellement nouvelles sont les figures physiques des acteurs qui ont la parole? Ces palinodies ont pour seul avantage de montrer qu'on a déjà fait, amplement, l'expérience des limites de certains processus. Et le seul bénéfice qu'on pourrait en tirer serait d'inventer une politique qui, tout en faisant place aux initiatives rendues nécessaires par des configurations nouvelles, s'ingénierait à naviguer entre des écueils qui, pour le reste, sont parfaitement identifiés.

Quant à l'éternel absent, c'est le ministère des Finances. Lorsqu'on jette un regard rétrospectif sur la grande période d'expansion du logement qui court de 1953 à 1975, une des questions majeures qui se posent serait de comprendre pourquoi on reste enfermé dans des contraintes économiques qui conduisent à s'adonner à de vaines espérances et à tolérer longuement des constructions médiocres, bref, comment il se fait que dans un pays si riche l'État, les collectivités et l'appareil bancaire aient si peu de moyens à consacrer au logement. Dans un contexte où la rue de Rivoli avait la main non seulement sur les engagements de l'État, mais aussi sur la Caisse des dépôts, le Crédit Foncier et le plus gros du capital bancaire (qui avait été nationalisé en 1945), on attendrait que des interventions caractérisées du ministère des finances viennent apporter quelques éclaircissements⁹. Or, la présence du ministère des Finances reste extrêmement discrète dans les archives issues des ministères successivement chargés de la construction : tout juste quelques apparitions dont, de 1959 à 1961, une série d'études conjointes des inspections générales des Finances, de la Construction et de l'Intérieur sur les grandes opérations d'urbanisme¹⁰, où l'on s'inquiète, notamment, des effets des "grands ensembles" sur la situation financière des communes d'accueil. Deux éléments de fait peuvent expliquer cette discrétion. D'une part, les concertations qui se faisaient au niveau du Commissariat Général du Plan : il est bien connu que, dans l'après-guerre, l'essor initial de la construction correspond aux choix affichés lors du Second Plan (1953-1957) et, par la suite, les documents qui ont été conservés permettent de constater à loisir que les "commissions" et les "groupes de travail" du Plan ont constitué, au moins jusque dans les années 1970 autant de lieux où on spécifiait les programmes tout en évaluant les "enveloppes" nécessaires. D'autre part, à partir du ministère Ortolli (1967-1968), l'arrivée significative d'inspecteurs des finances

⁸ Du moins cher au plus cher : les "programmes sociaux de relogement" (PSR), les "programmes à loyer réduit" (PLR), les "HLM ordinaires" (HLMO), les "immeubles à loyer normal" (ILN), les "immeubles à loyer moyen, régime 1972" (ILM 72). Toutes ces variétés, et les précédentes, se retrouvent dans le patrimoine HLM d'aujourd'hui.

⁹ La conjoncture des années 1950 à 1975 étant ce qu'elle est, on ne pourra tout de même pas, comme le faisait une loi-cadre de 1939, invoquer "la crise économique" pour expliquer les contraintes qui ont pesé sur le bâtiment et l'investissement en logement.

¹⁰ Arch. Nat., versement 19770829, art. 3-5.

à des postes de responsabilité au cabinet de l'Équipement, à la direction de la Construction, cette grande dépensière, ou encore au Groupe central des villes nouvelles, cette instance de pilotage d'un des programmes majeurs de l'époque : on peut dès lors imaginer que l'optique des Finances a été en quelque sorte "internalisée" et que la synthèse se faisait, si ce n'est sans frictions, en tout cas dans des conditions qui ne laissent guère de traces dans les fonds documentaires.

On peut regretter que le fonctionnement même de l'administration tende à laisser dans l'ombre les clés de certains arbitrages essentiels. Il reste que la masse des documents conservés permet de rendre compte avec précision des résultats en termes de réalités bâties, de mettre en évidence des impasses et de reconnaître au contraire, au-delà des virevoltes et du voile des mots, des lignes directrices durablement opératoires. Alors que nombre de travaux sur le logement et la ville des cinquante dernières années se fondent sur la littérature, c'est-à-dire, essentiellement, sur les déclamations des acteurs, les archives de l'État concernant la politique du logement représentent une source primaire encore trop peu fréquentée. Cela tiendrait-il au fait que leurs conditions d'exploitation ne correspondent pas aux canons des approches disciplinaires? On est confronté là, en effet, à un terrain qui suppose par nature une vision multidimensionnelle, et à des fonds dont l'étendue appelle des méthodes originales.