

Sommaire

INTRODUCTION	7
1. Marchés et conditions de logement dans la France des années 2010.....	11
Le logement : caractéristiques d'un bien particulier	12
<i>Un bien durable : marché et mobilités</i>	12
<i>Un bien immobile et localisé</i>	17
Quarante années d'évolution des conditions de logement	22
<i>Croissance de l'offre et progrès du confort</i>	22
<i>Essor de la propriété dans une offre diversifiée</i>	26
<i>Des différences sensibles en matière de situation sociale des ménages</i>	31
<i>Forte croissance de l'effort financier des ménages</i>	32
<i>Persistance du mal-logement</i>	33
Les dynamiques de la production et des échanges	36
<i>La construction neuve : tendances longues et phénomènes de conjoncture</i>	36
<i>Les prix et les loyers après des hausses exceptionnelles</i>	39
<i>Les blocages de la mobilité résidentielle</i>	45
Conclusion : quelques questions pour les politiques	48
<i>Le décalage entre l'offre et la demande</i>	48
<i>Les conséquences en bout de chaîne : le mal-logement</i>	50
<i>Crise du logement et crise urbaine</i>	51
<i>Les dimensions sociales et environnementales de l'étalement urbain</i>	52
2. Introduction aux politiques de l'habitat : enjeux et moyens	55
Trois enjeux	55
<i>Les enjeux sociaux : satisfaire les besoins</i>	56
<i>Les enjeux économiques : bâtiment, consommation, fiscalité</i>	59
<i>Les enjeux urbains : mixité, renouvellement, environnement</i>	64
Les moyens	71
<i>Les aides financières</i>	71
<i>Les moyens juridiques et institutionnels</i>	86
3. Grandes étapes, grands tournants (1850-1995)	101
De 1850 à 1948 : fondations, innovation et blocages	101
<i>Les prémices : la mise en place des structures du logement social (1850-1918)</i>	102
<i>1918-1948 : moratoire des loyers, crise du logement et débuts de l'aide à la pierre</i>	104

De l'après-guerre au milieu des années 1970 : sortir du déficit	107
1945-1954 : de la reconstruction aux premiers grands ensembles	107
1954-1975 : les « vingt glorieuses »	110
Critique des grands ensembles et de la rénovation urbaine	113
Le tournant de la réforme de 1977	115
Les antécédents de la réforme	115
Ses principales composantes	118
Les années 1980 et le début des années 1990 : le cadre contemporain des politiques du logement	122
Les premiers pas de la décentralisation	123
La question sociale : débat sur le secteur locatif privé et émergence du droit au logement	126
Les réformes des mécanismes d'aide de 1977	128
4. Les grands débats des politiques contemporaines du logement	133
Construire 500 000 logements par an ?	134
Les origines de l'objectif de 500 000 logements	134
Un déficit difficile à prouver	135
Le problème spécifique de l'agglomération parisienne	136
Quels rôles respectifs pour la propriété et les statuts locatifs ?	137
Une France de propriétaires ?	138
À quel prix faut-il sauver le secteur locatif privé ?	141
Poursuivre l'accroissement du parc social ?	144
L'action sur l'habitat existant : du logement indigne à la précarité énergétique	149
La marche lente des politiques locales de l'habitat	153
Les conséquences du recul structurel des moyens de pilotage politique local	154
Les premiers signes du mouvement décentralisateur : compétence partagée et défiance à l'égard des communes	154
La montée de l'intercommunalité change la donne	156
La loi SRU et le renforcement de la portée juridique des PLH	157
La délégation des aides à la pierre	158
Les intercommunalités en apprentissage	162
Droit au logement et mixité sociale. Des ambitions contradictoires ?	164
La longue marche du droit au logement	166
Politique de la ville et rénovation urbaine. Objectif mixité	175
CONCLUSION. RETROUVER UNE VISION D'ENSEMBLE	181
Territorialiser les enjeux, améliorer les moyens de connaissance	182
Diversifier et clarifier une offre accessible au plus grand nombre	183
Clarifier la répartition des responsabilités	185
ANNEXES	
Index des sigles	187
Bibliographie sommaire (titres récents)	190
Références des textes législatifs et réglementaires cités (1850-2015)	192
Liste des tableaux, figures et encadrés	197

Introduction

Illisibles, incohérentes et inefficaces. Tels sont sans doute les trois adjectifs les plus couramment utilisés pour qualifier les politiques du logement en France.

De fait, ce domaine donne lieu à une production législative impressionnante : pas moins de cinq grandes lois, dont certaines aux titres volontaristes (« engagement national », « droit opposable », « mobilisation pour le logement ») promulguées entre juillet 2006 et mars 2015, totalisant près de 500 articles et plus de 400 décrets d'application, sans compter quelques ordonnances et toutes les dispositions concernant le logement dans chacune des lois de finances¹.

Une telle activité gouvernementale et parlementaire consacrée au logement n'est pas exceptionnelle, d'autant qu'il faut également comptabiliser les importantes dispositions le concernant dans des lois dont ce n'est pas l'objet principal (Plan de cohésion sociale de 2005, acte II de la décentralisation de 2004, lois Grenelle du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010, loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, loi Grand Paris du 3 juin 2010, loi Maptam – « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » – sur les métropoles du 27 janvier 2014, loi « Nouvelle organisation territoriale de la République » ou NOTRe du 7 août 2015).

Cet amoncellement législatif compose un ensemble devenu extrêmement complexe de domaines et de sous-domaines inégalement liés les uns aux autres et que l'on persiste, sans doute à tort, à englober, au singulier, sous le terme de « politique du logement ». Quelle relation demeure-t-il entre la généralisation de la TVA à taux réduit pour les travaux des particuliers, le droit au logement opposable, le développement de la propriété et les économies d'énergie dans l'habitat ancien ?

La haute technicité de ces différents domaines, qui exigent des compétences de financier, d'urbaniste, de juriste, et une capacité à saisir les interactions qui les unissent, a contribué à une spécialisation accrue des acteurs des politiques du logement. Alors que chacun s'accorde, campagne électorale après campagne électorale, à considérer ce domaine comme prioritaire pour la cohésion sociale, il suscite très peu de controverses et il est devenu

1. Voir annexes, p. 192.

un objet technique placé entre les mains de quelques élus nationaux et locaux, excellents connaisseurs du secteur, fins techniciens de l'adaptation juridique, mais peu présents sur la scène politique nationale hors des milieux spécialisés.

Pourtant, les interpellations du monde politique sont nombreuses et parfois spectaculaires, faisant de la question du logement l'un des principaux pourvoyeurs de scandales médiatiques. Scandales mineurs, mais marquants, lorsque des personnes haut placées profitent indûment d'avantages ou de rentes de situation ; scandales majeurs lorsqu'un incendie, un hiver rigoureux ou une expulsion musclée mettent en relief la persistance de conditions de logement inacceptables dans une société avancée. Tous les efforts du législateur seraient-ils donc inefficaces face au mal-logement ? Le constat qui servait de titre à l'ouvrage de Bruno Lefebvre, Michel Mouillart et Sylvie Occhipinti² en 1992, s'appliquerait-il encore ?

En fait, les conditions de logement de la majorité des ménages vivant en France n'ont pas cessé de s'améliorer au cours des quarante dernières années : plus d'un ménage sur deux est propriétaire de sa résidence principale (58 % en 2013) ; dans la plupart des cas, il s'agit d'une maison individuelle confortable et spacieuse. D'ailleurs, l'équipement sanitaire des logements s'est généralisé et les surfaces moyennes n'ont pas cessé de croître. En 1970, chaque individu disposait en moyenne de 22 m² ; aujourd'hui, il en a 40,3³. Ces évolutions doivent beaucoup aux politiques menées depuis plus d'un demi-siècle, mais le sentiment d'inefficacité reste fort, aussi bien dans les milieux politiques et chez les professionnels que pour l'opinion en général. Depuis le début des années 2000, on reparle même de crise du logement en France.

Il est vrai que la question touche chacun d'entre nous dans sa vie quotidienne. Le logement est le premier poste du budget des ménages locataires ou endettés par l'accession à la propriété, il est aussi le toit indispensable qui assure notre survie, l'adresse qui contribue à notre identité sociale et le lieu de l'intimité familiale et individuelle. Pour la majorité des ménages, le logement est également le plus important des actifs patrimoniaux. Tout cela en fait à la fois l'un des biens les plus importants dont nous devons pouvoir disposer et celui dont la conquête sera des plus difficiles.

-
2. Bruno Lefebvre, Michel Mouillart et Sylvie Occhipinti, *Politique du logement. 50 ans pour un échec*, coll. « Habitat et sociétés », L'Harmattan, Paris, 1992.
 3. Il est vrai que, durant cette même période, « la population vieillissant et les décohabitations liées aux ruptures conjugales se faisant plus nombreuses, le nombre moyen de personnes par logement a régulièrement baissé depuis les années 1980, pour passer de 2,7 à 2,3 [en 2013] » (Séverine Arnault, Laure Crussion, Nathalie Donzeau et Catherine Rougerie, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », *Insee Première*, n° 1546, avril 2015, p. 2).

Car s'il est un objet des politiques, le logement est surtout un bien marchand. Cette caractéristique complique la donne, dans la mesure où elle limite fortement la maîtrise du secteur par l'action publique. Pour beaucoup d'entre nous, le rapport au logement et les difficultés rencontrées peuvent s'analyser totalement à partir de mécanismes marchands encadrés juridiquement (bail, loyer, achat, endettement, contrat de construction) et d'acteurs économiques privés : propriétaires, artisans du bâtiment, promoteurs, agents immobiliers, syndics, etc.

Ajoutons à cela le fait que le logement constitue l'un des éléments majeurs du paysage des villes et des campagnes : tours, barres, maisons de ville, fermettes et pavillons sont les matières premières du cadre bâti, ce qui lui confère une dimension urbanistique en plus de son usage.

Dans un tel cadre général, tenter d'expliquer les politiques du logement dans leur complexité et de comprendre leurs composantes en évitant de plonger trop profondément dans leur technicité, s'apparente à une gageure. Sans doute n'y parviendrons-nous que très partiellement, d'autant qu'il est probable que, lorsque ces lignes paraîtront, une ou deux nouvelles lois en auront rendu certains développements caducs. Mais le jeu en vaut la chandelle si l'on veut justement avancer vers une compréhension plus systémique de la façon dont la question du logement est appréhendée par les politiques et en déduire les points d'interaction et de contradiction sur lesquels il serait nécessaire d'agir pour en renforcer l'efficacité.

Les deux premiers chapitres exposent les principales composantes du système. Dans le premier, il s'agit, après avoir brièvement décrit les caractéristiques de ce bien particulier qu'est le logement, de montrer comment quarante années d'évolution des marchés ont façonné à la fois l'amélioration des conditions de logement de la majorité et les composantes de cette fameuse « crise du logement ». Dans le deuxième, nous explorons les composantes essentielles des politiques du logement pour en montrer la pluralité et en faire apparaître les principaux facteurs de contradiction : diversité des enjeux et des outils financiers, juridiques et institutionnels.

Les deux derniers chapitres font le récit de la construction des politiques du logement en France et de leurs principales composantes contemporaines. Le troisième s'attache au temps long ; il montre les constantes et les ruptures qui ont marqué ce champ politique entre le milieu du XIX^e siècle et le milieu des années 1990. Le quatrième reprend les principaux débats qui marquent les politiques du logement contemporaines.