

POLITIQUE DE LA VILLE ET POLITIQUES DE L'HABITAT, UNE HISTOIRE CROISÉE



SÉMINAIRE 2026/2027
Journée introductive
16 avril 2026



POLITIQUE DE LA VILLE, POLITIQUES DE L'HABITAT, UNE HISTOIRE CROISÉE

Actes de la journée d'étude du 16 avril 2026

Centre de colloques du Campus Condorcet, Aubervilliers

SOMMAIRE

08

OUVERTURES

Vincent Jeanbrun, ministre de la Ville et du Logement
Michel Didier, Marie-Christine Jaillet

18

APPROCHE HISTORIQUE

Dominique Figeat, Christine Lelevrier

37

GRAND TÉMOIN

Anne-Claire Mialot

42

APPROCHE ÉCONOMIQUE

Bernard Coloos, Dominique Hoorens, Dominique Figeat

76

CONCLUSION

Marie-Christine Jaillet

ANNEXES

Les annexes sont à retrouver dans un second volume

INTERVENANT.ES

Dans l'ordre d'apparition :

- **Vincent Jeanbrun** - Ministre de la ville et du logement
- **Michel Didier** - Président du Comité d'histoire de la politique de la ville
- **Marie-Christine Jaillet** - Directrice de recherche CNRS émérite, Université Toulouse Jean Jaurès et présidente du conseil scientifique du Comité
- **Christine Lelévrier** - Professeure à l'Université Paris-Est-Créteil
- **Dominique Figeat** - Acteur des politiques de l'habitat et de la ville des années 1970 à 2010
- **Anne-Claire Mialot** - Directrice générale de l'ANRU
- **Bernard Coloos** - Économiste du logement et responsable du groupe de travail logement « Terra Nova »
- **Dominique Hoorens** - Économiste du logement social

PARTICIPANT.ES IDENTIFIÉ.ES

Dans l'ordre d'apparition :

- **Pierre Narring** - Ingénieur urbaniste, ancien dirigeant de la Caisse des Dépôts
- **Jean-Patrick Fortin** - Architecte-urbaniste, ancien de la mission Banlieues 89
- **Philippe Méjean** - Ancien maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional à l'Université Paul Cézanne
- **Simon Ronai** - Géographe et urbaniste
- **Joëlle Bordet** - Directrice de recherche émérite du Centre scientifique et technique du bâtiment, psychosociologue, responsable du réseau de recherche « Jeunes, inégalités sociales et périphéries »
- **Loïc Vadelorge** - Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Gustave Eiffel
- **Jean-Pierre Sueur** - Ancien ministre, ancien maire d'Orléans
- **Olivier Piron** - Ancien secrétaire permanent du Plan construction et architecture
- **Emmanuel Bellanger** - Directeur du Centre d'histoire sociale des mondes contemporains, Université de Paris I – CNRS
- **Catherine de Romémont** - Conseillère politique de la ville au cabinet de Vincent Jeanbrun, ministre de la Ville et du Logement
- **Sylvie Harburger** - Ancienne secrétaire générale de la commission nationale de développement social des quartiers
- **Clément Thomas-Brebou** - Assistant architecte, Projet Urbain, développement durable
- **Michel Cantal Dupart** - Architecte-urbaniste, ancien de la mission Banlieues 89

OUVERTURES

Vincent Jeanbrun • *Ministre de la Ville et du Logement*

Monsieur le Président du comité d'histoire de la ville, Madame la Présidente du comité scientifique, Mesdames et Messieurs les chercheurs, les acteurs et les témoins des politiques de la ville, je suis très heureux de pouvoir vous adresser ce message et surtout très heureux de vous savoir réunis au Campus Condorcet pour ce séminaire qui annonce d'être particulièrement passionnant, puisque vous avez travaillé sur cette conjonction évidente entre la politique de l'habitat et les politiques de la ville.

Le Campus Condorcet est un lieu qui invite à la fois à prendre de la hauteur et à faire preuve de rigueur intellectuelle. Le thème que vous abordez est fondamental. L'histoire des politiques de la ville est un sujet relativement jeune, mais cette histoire doit nous servir de boussole pour mieux adapter au quotidien les politiques de la ville qui nous tiennent à cœur. Il est fondamental que nous défendions ces politiques, pour ce qu'elles sont et ce qu'elles apportent, mais également que nous ayons la capacité à les mettre à jour en permanence pour les adapter aux défis de notre temps. La politique de la ville quand elle voit le jour n'a pas tout à fait les mêmes défis, même si évidemment les fondamentaux sont les mêmes qu'aujourd'hui.

La politique de la ville doit être regardée comme un grand mouvement. Pour utiliser une métaphore, il faut distinguer la photographie d'un instant T de la vidéo qui montre l'évolution. La politique de la ville fait face à des difficultés persistantes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Cependant, il suffit d'observer le nombre de populations qui se sont installées dans ces quartiers pour comprendre toute la pertinence de la politique de la ville. Votre travail permet de mettre en lumière l'ensemble de ces dynamiques. J'aurai grand plaisir à suivre les comptes rendus de ce séminaire. Je vous souhaite à tous d'excellents travaux et vous dis à très bientôt.

**Michel Didier • Président du Comité d'histoire
de la politique de la ville**

Mesdames et Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à notre nouveau séminaire annuel qui sera consacré à l'habitat dans la politique de la ville. Nous venons d'écouter le message qu'a souhaité nous adresser le ministre Vincent Jeanbrun en ouverture de cette séance inaugurale. C'est un message de reconnaissance et d'encouragement pour notre comité d'histoire et je remercie son cabinet. Le ministre nous engage à lui rendre compte de nos travaux et nous le ferons avec grand plaisir. Je dois excuser le président du Campus Condorcet, Pierre-Paul Zalio ainsi que Corinne de La Mettrie, Directrice générale en charge de la politique de la Ville à l'ANCT qui m'ont fait savoir qu'ils suivront attentivement nos travaux. Permettez moi de remercier les personnes qui ont préparé cette journée, Marie-Christine Jaillet, Christine Lelévrier et Dominique Figeat, ainsi que les membres du groupe de travail qui va suivre l'ensemble du séminaire. Je salue aussi la présence parmi nous d'Anne-Claire Mialot, Directrice générale de l'ANRU, qui interviendra en clôture de cette matinée.

C'est le troisième séminaire de notre jeune comité qui fête aujourd'hui ses quatre ans d'existence. Je mesure avec vous le chemin parcouru. Ceux qui suivent nos travaux savent à quel point notre comité a travaillé d'arrache-pied pour répondre aux missions qui lui ont été confiées et faire mieux connaître l'histoire de la politique de la ville, avec le regard critique nécessaire.

Notre objectif est de faire mieux connaître les apports de cette politique pour les habitants des quartiers populaires depuis 50 ans, de déterminer en quoi elle a permis d'accompagner les mutations sociales et urbaines de la société française et de faire évoluer la gouvernance de l'action publique. C'est d'abord un travail d'explicitation des enjeux concernant ces quartiers et des débats qui les ont traversés pendant toutes ces années. Il s'agit également d'organiser un récit argumenté et qui fasse sens pour éclairer le

présent et sortir des fausses représentations. Nous voulons aussi rendre compte de l'engagement des femmes et des hommes qui ont agi dans ces quartiers, qu'il s'agisse des personnels de l'État, des élus et des agents des collectivités locales, des bailleurs sociaux, des acteurs associatifs et des collectifs d'habitants, car la politique de la ville est à bien des égards une politique militante.

Cette histoire, nous souhaitons la faire avec les historiens et avec les chercheurs, dans une logique pluridisciplinaire. Nous souhaitons également faire appel aux témoins directs avec la volonté d'ouvrir nos séminaires aux praticiens et à tous ceux qui s'intéressent aux politiques de la ville. Nous ne sommes pas l'université : nous pouvons donc nous permettre de sortir d'un cadre strictement académique et nous avons un devoir de vulgarisation. Bien que nous remplissions des missions officielles, le comité est porté par une structure associative, ce qui nous donne de la souplesse et de l'autonomie.

Notre première mission est d'encourager la recherche et le travail scientifique, à travers notamment la tenue d'un séminaire annuel placé sous l'égide du conseil scientifique, qui alterne les sujets sociétaux et les sujets de gouvernance : les jeunes en 2024, la décentralisation et les gouvernances locales en 2025, l'habitat et la politique de la ville cette année. Nous avons la volonté de publier nos travaux et de diffuser le produit de cette connaissance scientifique. Nous organisons également des journées d'étude, comme celle que nous avons organisée l'an dernier autour de la pensée et de l'action de Roland CASTRO. L'appui à l'histoire locale est pour nous également essentiel, s'agissant d'une politique d'essence territoriale comme la politique de la ville. Une première thèse CIFRE a démarré à Marseille et nous espérons, maintenant que les élections municipales sont passées, pouvoir contractualiser avec d'autres collectivités. Nous soutenons enfin la jeune recherche, en nous appuyant sur un réseau de jeunes chercheurs très prometteur, comme l'a montré la première journée doctorale qui s'est tenue le 26 mars dernier à l'Université Gustave Eiffel.

Notre deuxième axe de travail concerne les archives car il n'y a pas d'histoire sans archives. Le 11 décembre dernier, nous avons organisé aux Archives nationales une journée entièrement consacrée aux archives de la politique de la ville. Celles-ci ont la particularité d'être dispersées, discontinues et très diverses. Nous devons parvenir à structurer une véritable politique de repérage, de conservation et de valorisation de ces archives. Nous avons recruté une cheffe de projet, Gillian TILLY, pour mener à bien ce travail qui demande un investissement à long terme. Je le dis devant nos tutelles et financeurs : il faut du temps pour mener à bien un tel travail. Nous espérons signer prochainement une convention avec les Archives nationales et avec le Service interministériel des archives de France. Nous prévoyons aussi la mise en ligne d'une plateforme de ressources documentaires appelée SCOPA.

Le troisième axe est le recueil de témoignages. Une vingtaine d'entretiens filmés ont déjà été mis en ligne sur notre site et nous avons engagé un nouveau cycle d'entretiens cette année. Nous avons également travaillé avec le GIP EPAU dans le cadre du programme Quartiers de demain. Nous avons réalisé une frise chronologique sur 50 ans de politique de la ville qui n'a malheureusement pas été reprise dans sa totalité lors de l'exposition à la Cité de l'Architecture mais qui a été publiée dans l'ouvrage paru l'an dernier. Nous souhaitons en outre expérimenter de nouveaux formats de travail comme le ciné-débat que nous avons organisé à l'occasion des 30 ans du film *La Haine* et nous réfléchissons à organiser des visites de sites pour traiter davantage la dimension architecturale.

Pour toutes ces actions, des moyens humains sont nécessaires. Je veux remercier ici l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations pour leur soutien et je forme évidemment le vœu, au moment où les instances du comité sont appelées à être renouvelées, que ce soutien soit maintenu dans les années à venir.

Concernant le thème de ce séminaire, l'habitat est bien évidemment au cœur de la politique de la ville. J'y inclus le renouvellement urbain, même si on a parfois tendance à dissocier le renouvellement urbain de la po-

litique de la ville. Je le dis à nos amis de l'ANRU : nous sommes parfaitement conscients de l'importance des programmes de renouvellement urbain dans l'histoire de la politique de la ville, depuis les GPU et les GPV jusqu'à la création de l'ANRU il y a vingt ans, qui a été un vrai basculement. L'objectif est d'étudier les liens entre politique de la ville et politiques de l'habitat dans l'histoire urbaine de la seconde moitié du XXe siècle, en tentant de faire l'histoire croisée de ces politiques, depuis la réalisation des grands ensembles jusqu'aux programmes d'intervention. Nous examinerons également les évolutions survenues dans les gouvernances et dans les métiers. Nous ne partons pas de rien. De nombreux travaux ont déjà été menés sur ces sujets. Nous-mêmes avons organisé, en partenariat avec Fors Recherche Sociale, deux journées d'études, l'une en octobre sur les origines et les perspectives de la loi Besson et l'autre en janvier sur Habitat et Vie sociale.

Toutes les contributions sont les bienvenues et peuvent être adressées au groupe de travail en charge de préparer ce séminaire. Ce travail en cours est l'occasion de renforcer notre coopération avec deux partenaires importants, qui sont membres de notre comité : l'ANRU, avec qui nous signons tout à l'heure une convention de partenariat et l'USH. Nous associerons d'autres partenaires en fonction des thèmes des différentes séances. Je vous souhaite de bons travaux.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Marie-Christine Jaillet • Présidente du Conseil scientifique du Comité d'histoire de la politique de la ville

Bonjour à chacune et chacun, présente/présent au Campus ou en distanciel. Je vais essayer d'être brève pour ne pas faire trop durer les préliminaires, mais néanmoins, avant d'engager ce séminaire qui va nous occuper jusqu'en septembre 2027, il est nécessaire de le présenter dans son ensemble pour vous donner envie de le suivre. Il est nécessaire aussi, d'abord, d'apporter quelques précisions pour lever tout risque d'incompréhension, sinon de frustration !

Premièrement, c'est bien de l'habitat dont il s'agira et pas seulement du logement. C'est-à-dire du cadre de vie dans toutes ses dimensions matérielles : le logement certes, mais appréhendé avec son environnement, au sens large, dans sa dimension paysagère, dans sa relation aux espaces publics, de proximité ou de quartier, mais également dans l'offre d'équipements et de services accessibles, relevant de ce qu'on appelle plus généralement les aménités urbaines, mais encore dans sa relation et ses liaisons avec le reste de la ville. Si l'on va parler d'habitat, dans l'ensemble de ses composantes matérielles et physiques, c'est tout autant pour parler de l'habiter, dans sa dimension anthropologique « d'être au monde », et donc des habitants, de la manière dont ce qui s'est fait en matière d'habitat a transformé - amélioré ou perturbé - leurs conditions de vie et leur(s) mode(s) d'habiter, de la manière dont il leur a été fait place dans ces transformations. Car, faut-il le rappeler, la politique de la ville a pour caractéristique de s'intéresser aux lieux et aux gens, même si elle ne marche pas toujours en se tenant équilibrée sur ces deux pieds, boîte parfois, ou encore fait le grand écart, quand elle ne tend pas à l'unijambisme...

Deuxièmement, si l'habitat a été et reste au cœur de la politique de la ville, il embrasse un tel champ, de questionnements du côté de la recherche

et d'interventions du côté des acteurs, que nous ne pourrions pas épuiser la totalité des premiers et visiter la totalité des secondes. Il nous a donc fallu faire des choix : d'une part prioriser des questions qui restent d'actualité - d'une actualité parfois brûlante- mais que la réinscription dans le temps long de l'histoire de la politique de la ville peut permettre d'éclairer d'un nouveau jour ; d'autre part tenir compte des travaux de recherche qui peuvent être mobilisés. Car nous pouvons formuler des questions fort intéressantes, mais que la recherche a peu ou pas encore investiguées ou documentées. C'est donc un message un peu paradoxal que je vous adresse : restez avec nous tout au long de ce séminaire car, sans nul doute, il sera passionnant, mais nous ne vous garantissons pas d'en sortir indemnes de toute frustration !

Troisièmement, il convient de lever une ambiguïté sur ce que recouvre l'expression « politique de la ville », tant ce qu'elle désigne peut varier selon qui l'emploie : pour certains elle n'a de sens qu'à partir du moment où elle embrasse une autre échelle que celle du quartier et devient une politique de développement social urbain ; pour d'autres elle renvoie avant tout à un dispositif celui des contrats de ville ; enfin, d'autres en ont une appréhension extensive, l'assimilant en quelque sorte aux politiques urbaines. Alors, si nommer justement, bien nommer, est le premier travail du chercheur, admettons ici que pour un Comité d'Histoire de la Politique de la Ville, celle-ci puisse être considérée de manière générique, embrassant l'ensemble des interventions dont les quartiers populaires de la géographie prioritaire ont fait l'objet, du milieu des années 1970 à nos jours, qu'elles se soient déroulées dans le cadre d'HVS ou du DSQ, puis du DSU ou de la Rénovation urbaine, ou encore du renouvellement urbain, sans pour autant être, à elle seule, l'alpha et l'oméga des politiques urbaines. Donc, ce Comité d'Histoire s'intéresse bien aux politiques de quartier, du développement social urbain et du renouvellement urbain, dès lors qu'elles touchent aux quartiers populaires de la géographie prioritaire... un peu long non ? Vous conviendrez que « Comité d'Histoire de la Politique de la Ville » est plus digeste !

Nous ouvrons donc aujourd'hui ce séminaire, qui prend la suite de celui organisé en 2024 sur les jeunes dans la politique de la ville et de celui organisé en 2025 sur la politique de la ville, la décentralisation, les gouvernances locales.

Cette séance inaugurale cherchera à analyser les relations et interactions entre la politique de la ville et les politiques de l'habitat, en identifiant les moments où elles se sont croisées, articulées ou dissociées, en prenant en compte leur dimension économique, l'évolution de leur financement, sans passer sous silence les tensions qui ont jalonné cette histoire croisée.

Je voudrais remercier Christine Lelévrier qui s'est attelée à une tâche particulièrement complexe : prendre le risque d'une chronologie comparée des deux politiques. Cette chronologie, qui va accompagner l'ensemble du séminaire, sera enrichie au fil des séances et, au terme du séminaire, en constituera un des livrables, appelé à devenir un document de référence tant pour les acteurs que pour les chercheurs. J'associe à ces remerciements Dominique Figeat qui a assuré avec elle l'organisation de cette séance inaugurale, ainsi que l'ensemble des membres du Conseil Scientifique du CHPV qui ont travaillé avec eux et avec moi à l'élaboration du programme de ce séminaire : Dominique Bélargent, Antonin Cois, Gwenaëlle Le Goullon, Philippe Méjean, Béatrix Mora. Cette proposition a également bénéficié d'échanges fructueux au sein du Conseil Scientifique et du Comité d'Orientation ainsi qu'avec l'ANRU et l'USH, partenaires de ce séminaire.

Après cette première séance, dont Christine Lelévrier et Dominique Figeat, dans un instant, préciseront le contenu, qui va nous donner un cadre, nous aborderons autant de questions qui ont marqué la politique de la ville, qui sont encore aujourd'hui à son agenda, mais que leur historicisation documentera utilement, car l'action publique est trop souvent amnésique, oubliant ce que l'on peut apprendre du passé pour éviter de recommencer les mêmes débats, risquer les mêmes erreurs.

En septembre 2026, c'est la question des politiques de peuplement, prises en tension entre injonction à la mixité sociale et droit au logement, qui

nous occupera. Ce sera l'occasion de revenir sur l'histoire de la notion de mixité sociale, sur la manière dont elle a été mise en œuvre dans les politiques d'attribution, de relogement et de renouvellement urbain ; dont elle a interrogé le rôle du parc HLM, mais aussi celui du parc privé, et celui des quartiers de la géographie prioritaire.

Sans oublier que l'injonction à la mixité a aussi été adressée aux collectivités locales, par la LOV mais surtout par la SRU : comment ont-elles recherché, à l'échelle intercommunale, un meilleur équilibre de l'offre de logements sociaux visant une plus grande mixité sociale du peuplement, générant de ce fait des tensions entre communes, des réactions sociales de type NIMBY, de nouveaux rapports aux bailleurs sociaux.

En décembre, nous nous demanderons ce que l'on peut apprendre de la gouvernance respective de la politique de la ville et des politiques de l'habitat, dans l'évolution des rapports entre l'État et les collectivités locales, pris entre poussées de décentralisation ou de déconcentration et resaisissement/réencadrement. Ce qui nous conduira à interroger les postures de l'État au niveau national, celle par exemple du « gouvernement à distance », et ses effets au sein de l'État local, à interroger également ce qu'a produit l'affirmation progressive de l'intercommunalité dans la définition des politiques locales de l'habitat et la place qu'elles ont faites aux quartiers de la géographie prioritaire.

En février 2027, il s'agira d'apprécier l'évolution des modèles et modes d'intervention dont le logement et l'habitat ont fait l'objet, de la réhabilitation des logements au renouvellement urbain des quartiers, en interrogeant le changement introduit par la création de l'ANRU, en s'intéressant à leur financement, à leurs échelles d'intervention - du logement et des pieds d'immeuble au quartier et à son insertion dans la ville -, avec une attention particulière à la manière dont la question de la gestion des quartiers a été posée et prise en compte, en revenant aussi sur les transformations de l'organisation et des métiers, tant de la maîtrise d'ouvrage, en particulier au sein des collectivités locales, qu'au sein de la maîtrise d'œuvre.

En avril 2027, c'est la transformation du rôle des bailleurs et de leurs rapports avec les autres acteurs du logement social qui sera au menu, pour interroger les effets de la politique de la ville sur leur fonctionnement, leur métier, l'extension de leur mission et les interrogations qu'elle a suscitées et suscite, la manière dont l'appréhension de leur parc et de sa gestion ont évolué. Ce sera aussi l'occasion de revenir sur deux autres acteurs historiques du logement social, soit la CDC et le 1% devenu Action Logement, en s'intéressant à l'évolution de leur rôle sur la période observée.

En juillet 2027, nous consacrerons l'ensemble de la journée aux habitants : sont-ils seulement destinataires des changements survenus pendant ce dernier demi-siècle dans leur cadre de vie ou en ont-ils été les acteurs ? Il s'agira à la fois de revenir sur « l'expérience habitante » et les effets que ces transformations ont eu sur leurs conditions de vie, sur la cohabitation dans les quartiers, sur leur trajectoire ? Sur la place qui leur a été faite ou qu'ils ont prise ? Comment l'association des habitants a-t-elle évolué ? À quelles expérimentations, innovations a-t-elle donné lieu ? Comment ont évolué leur représentation, leur mode de mobilisation, avec une attention particulière portée aux questions du relogement et de la démolition ?

Enfin, pour clore ce séminaire, nous nous attacherons, en septembre 2027 à la circulation des modèles d'action, entre pays à l'échelle internationale, européenne en particulier, aux emprunts que la politique de la ville a pu faire et, à l'inverse, à ce qu'elle a pu inspirer ailleurs...

Deux mots pour finir : chaque séance fera place à des actrices et acteurs sollicités pour apporter un témoignage ainsi que pour leur capacité à nourrir le séminaire par leur retour réflexif sur l'action. Elle fera place aussi à la jeune recherche pour sa capacité à renouveler les questionnements. Elle fera place enfin à des expériences conduites non seulement en Île de France ou dans les grandes agglomérations urbaines françaises, mais aussi dans les autres villes, moyennes ou petites, où la politique de la ville est également à l'œuvre. Voilà qui, je le souhaite, va vous donner envie et je vous propose maintenant d'entrer dans le vif du sujet...

APPROCHE HISTORIQUE : UNE FRISE DEPUIS LES ANNÉES 50. RELATIONS ET TENSIONS ENTRE CES DEUX POLITIQUES

Introduction

Dominique Figeat

Ancien secrétaire général de la commission nationale de développement social des quartiers, personnalité qualifiée du Comité d'orientation

Bonjour à toutes et à tous. Ce matin, la séquence nous permettra d'écouter attentivement l'intervention de Christine Lelévrier. Je la compléterai ensuite par quelques éléments reflétant mon regard d'acteur, avant d'ouvrir le débat avec vous. Nous avons prévu un temps de débat suffisant pour permettre un véritable échange. À midi, Anne-Claire Mialot interviendra au titre de l'ANRU. Nous reprendrons précisément à 14 heures pour la séance de l'après-midi. L'intervention de Marie-Noëlle Lienemann était prévue de 14 heures à 15 heures. Elle nous a cependant appelés dans la nuit pour nous informer qu'elle était souffrante et qu'elle était certaine de ne pas pouvoir venir. Elle espérait se rétablir suffisamment ce matin pour éventuellement nous rejoindre en visioconférence. Elle est tout à fait désolée de ce contretemps. Nous ferons un point avec elle à midi. De 15 heures à 16 h 30, la séquence sera consacrée aux aspects économiques et financiers. Elle sera introduite par deux interventions de Bernard Coloos et Dominique Hoorens. À 16 heures 30, Marie-Christine Jaillet prononcera une courte conclusion pour clore cette journée.

Politique(s) de la ville et politiques du logement : une histoire croisée ?

Christine Lelévrier

Professeure à l'Université Paris-Est-Créteil

Bonjour à toutes et à tous. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je vais revenir en introduction sur les termes de cette chronologie, même si Marie-Christine Jaillet en a déjà évoqué certains contours. Je présenterai ensuite la frise en essayant de mettre en évidence les grands changements, les étapes majeures, les croisements importants, ainsi que les permanences et les réajustements.

Politique(s) de la ville ?

Le terme « politique de la ville » apparaît formellement en 1989. Toutefois, des réflexions bien antérieures montrent qu'il n'y a pas eu un moment unique de bascule mais des prémices. De plus, la politique de la ville s'est élargie à d'autres espaces, et pas uniquement aux quartiers dits prioritaires, s'intégrant aussi dans des politiques d'habitat et d'aménagement.

Nous allons comparer des politiques qui sont extrêmement différentes. D'un côté, la politique du logement et de l'habitat est une politique publique nationale, sectorielle, structurée, dotée de compétences, de moyens et de pouvoirs, et qui entretient des liens très forts avec les politiques d'urbanisme. De l'autre, la politique de la ville est certes une politique publique nationale, mais dont la mise en œuvre repose totalement sur les acteurs locaux et leurs partenaires. Même si elle s'est institutionnalisée, elle reste marginale dans les budgets, et se caractérise par une grande instabilité politique et financière, étant remise en cause en permanence. Les deux politiques ne sont donc pas tout à fait de même nature.

À travers cette chronologie, je vais surtout revenir sur la dimension de l'habitat, qui constitue un des trois grands enjeux des politiques de la

ville. Le devenir des grands ensembles de logements sociaux des années 1960 et de leurs habitants a été et demeure un enjeu, même si les quartiers concernés ne sont plus seulement des logements sociaux. Je vous donne un chiffre de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles : en 2018, 74 % des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, soit la majorité, sont des locataires HLM. Deux autres enjeux se retrouvent au fil de l'histoire : d'une part, ce qui touche aux tensions et aux "violences urbaines" fortement médiatisées ; d'autre part, la nouvelle question sociale qui émerge dans les années 80 autour de la précarité économique croissante. La dimension de l'habitat est présente de trois manières : le devenir urbain et physique de ce bâti et des espaces modernes qui l'entourent, le peuplement, et la gestion sociale et urbaine. Les bailleurs sociaux jouent un rôle très important même s'ils sont des acteurs moins mis en avant dans l'histoire de cette politique que ne le sont l'État et les collectivités.

Une frise chronologique en cinq périodes

J'ai défini cinq grandes périodes, avec des bornes qui peuvent être discutables, mais qui sont construites principalement à partir des changements qui se produisent du côté des politiques de la ville. Je reviendrai sur chacune de ces périodes, en m'attachant notamment à présenter quelques éléments de contexte. Je précise que cette présentation n'est pas exhaustive ; d'autres frises existantes sont beaucoup plus détaillées. Mon regard se fonde principalement sur des textes et des documents, ce qui constitue également une approche réductrice. Les hommes et les femmes qui ont fait ces politiques n'y figurent pas, mais l'ensemble des séminaires permettra de revenir sur cette dimension plus humaine.

- **Première période : 1950-1972**

La première période, que j'ai fait remonter avant même les années 1970, est extrêmement importante pour comprendre comment les quartiers de la politique de la ville ont été produits. La politique de la ville n'existe pas encore, mais ce moment est essentiel pour saisir l'origine de ces quartiers et comprendre un certain nombre de contradictions que nous retrouvons tout au long de cette histoire. Le contexte est celui du boom écono-

mique et démographique de l'après-guerre, avec un besoin massif de logements et de relogement. La gouvernance est alors celle d'une politique d'État centralisée descendante (logique de Welfare). Tous les instruments réglementaires, financiers et juridiques se mettent en place, de même que les acteurs structurants, dont certains existaient déjà auparavant, comme la Caisse des Dépôts depuis 1816 ou la participation des employeurs à l'effort de construction. L'objectif est la production d'un logement social de masse. Le modèle est conçu comme généraliste, visant à loger tous les salariés, avec des habitations bon marché puis à loyer modéré ordinaire à partir des années 1950.

En 1957, la procédure d'urbanisme crée les zones à urbaniser en priorité (ZUP). L'urbanisme et la politique du logement sont alors imposés aux collectivités. Les ensembles de logement collectif social sont un symbole de modernité. L'idée d'un brassage social était déjà présente, et un changement social important était attendu de la cohabitation de différents groupes sociaux, supposée, entre autres, atténuer les différences.

En 1958, la rénovation urbaine des centres et du logement ancien est lancée. Une de ses conséquences est la gestion à distance par les bailleurs des grands ensembles construits en périphérie des villes. La rénovation urbaine a également des conséquences en termes de peuplement et de relogement. On assiste au déplacement-relogement des habitants des bidonvilles et des quartiers d'habitat privé dégradé. Ces processus inscrivent des peuplements qui ne sont pas aussi mixtes que le mythe du départ des classes moyennes le laissait entendre. Dès le départ, une partie des grands ensembles ont accueilli des populations à revenus modestes et des ouvriers, qui seront ensuite frappés de plein fouet par la crise.

À cette époque, un lien étroit se tisse entre les politiques migratoires, les politiques de la ville et les politiques de l'habitat. Les politiques de peuplement isolent et cantonnent les populations immigrées dans un habitat spécifique. À côté d'un habitat pour tous, est créé un habitat spécifique, comme les foyers de migrants, avec un contrôle social de l'accès progressif au logement social dit « ordinaire ».

Dans cette période, on ne parle pas de tensions entre mixité et droit au logement mais c'est déjà de cela dont il est question. Un HLM ordinaire est censé accueillir tous les salariés. La question qui se pose est de savoir comment y faire entrer des populations n'ayant pas des revenus suffisants. Les normes de confort ou les loyers seront donc différenciés pour permettre l'accès des populations à revenus modestes. On retrouve ainsi dans une grande partie des quartiers aujourd'hui concernés par l'ANRU, des programmes sociaux de relogement et autres programmes de logements sous-normés qui ont été construits à cette période. Le peuplement n'a donc pas toujours été mixte. Cette chronologie de politique nationale ne permet pas de montrer ces différents éléments. La segmentation du logement social est pourtant bien inscrite dès le départ. Il n'y a pas un grand ensemble, mais des grands ensembles. Comme le montre Philippe Zittoun dans son ouvrage sur les politiques du logement, des coalitions d'acteurs se construisent au fur et à mesure autour d'un référentiel quantitative et universaliste, en réponse aux dysfonctionnements du marché.

- **Deuxième période : 1973-1987**

La période 1973-1987 s'inscrit dans un contexte très différent, marqué par la crise pétrolière, la poursuite de la désindustrialisation et le début du chômage. Les mouvements sociaux de mai 1968 ont eu lieu. La circulaire Guichard et le séminaire de Dourdan marquent l'entrée dans une réflexion sur les problèmes de dégradation de ces grands ensembles. Une alerte est lancée sur les difficultés sociales, et le terme de « gestion de la vie sociale » apparaît. Du côté du peuplement, on observe un début de vacance des logements. Le lien entre politique de l'habitat et politiques migratoires reste très fort.

En 1974, Jacques Chirac arrête l'immigration pour motif économique, autorise en 1976 le regroupement familial des immigrés, ce qui va favoriser leur accès au logement social. Cependant, cet accès s'est accompli dans les segments les plus dévalorisés du parc.

En 1977, la réforme du financement du logement introduit selon Zittoun, un nouveau référentiel : la coalition libérale, avec une contre-offensive

illustrée par le Livre blanc HLM. Cette réforme a un effet très important sur le devenir des grands ensembles, en fournissant un instrument pour réhabiliter et réaliser des travaux. La solvabilisation des ménages, avec l'aide personnalisée au logement (APL) et le prêt locatif aidé (PLA), est censée permettre à toute personne d'accéder à n'importe quel logement ordinaire. Parallèlement, l'accès à la propriété est développé avec les prêts d'accession à la propriété (PAP). C'est à ce moment-là que l'on voit les prémices de la politique de la ville. La notion de « quartiers » apparaît, et non plus seulement de « grands ensembles ». Une réflexion s'engage sur la manière d'améliorer le cadre urbain.

En 1983, la marche pour l'égalité et contre le racisme a lieu. L'animation sociale devient une politique de plus en plus intégrée. La question de l'habitat reste très importante. Le lien est établi entre une forme urbaine, de barres et de tours, et l'idée d'une menace de déségrégation sociale. L'idée que ces quartiers sont des ghettos, avec un cadre de vie monotone, dégradé et sans âme, émerge également dès cette période. La décentralisation ne crée pas une politique de l'habitat, mais elle fait partie des éléments qui vont fortement structurer la suite, notamment les politiques de démolition et la coalition pour la mixité.

- **Troisième période : 1988-1999**

La période 1988-1999, bien qu'un peu longue et pouvant être ajustée dans ses bornes, est marquée par l'institutionnalisation de la politique de la ville, bien connue de ceux qui travaillent sur le sujet. Un changement d'échelle s'opère, tant du côté de l'habitat que de la politique de la ville, et le terme de « mixité » se généralise. On assiste à une accentuation du chômage et de la précarité, à des difficultés d'accès au logement pour les plus modestes et à la poursuite de la ségrégation. Dans le rapport Delarue de 1991, la mixité sociale est remise en question, qualifiée d'illusion, et l'idée d'une transformation plus lourde de certains quartiers est introduite. Entre 1988 et 1989, toutes les instances de la politique de la ville sont mises en œuvre. Bernard Tapie, ministre de la Ville, est chargé de mener des politiques de transformation urbaine sur une quinzaine de quartiers. Dans les programmes d'exception menés dans les années 1990, l'objectif

est de désenclaver ces territoires, les intégrer à la ville et reprendre l'urbanisme des années 1960, mais les moyens financiers engagés restent insuffisants.

Côté logement, deux moments importants sont à signaler. Premièrement, la loi d'orientation pour la ville (LOV) est votée en 1991. Pour la première fois, la lutte contre la ségrégation sort du seul périmètre des quartiers. Des schémas de référence sont en outre prévus pour projeter à quinze ans le devenir de ces quartiers, constituant parfois des ébauches de projets urbains. Deuxièmement, la loi Besson de 1990 met en œuvre le droit au logement. Dans les quartiers, le prêt locatif aidé d'insertion (PLAI) est créé, réintroduisant des prêts visant à loger les populations à revenus modestes. Un instrument partenarial est également mis en place : les protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS). Conçu pour favoriser l'accès des plus modestes aux fractions valorisées du logement social, il aura aussi pour effet dans certaines communes, de limiter leur arrivée dans les quartiers de la politique de la ville.

Les alternances politiques sont des moments importants dans les orientations et sens différents donnés à la politique de la ville. En 1996, est initié le Pacte de relance pour la ville, qui met en exergue la notion de mixité et le développement économique. Le programme est descendant, et se traduit notamment par la création des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU). À la faveur d'un nouveau changement politique, on revient aux contrats de ville négociés avec l'ensemble des partenaires, mais avec un périmètre élargi. En 1998-1999, le programme de renouvellement urbain est lancé, comprenant des contrats de ville mais aussi des grands projets de ville et des opérations de renouvellement urbain. Lionel Jospin annonce ainsi la démolition de 30 000 logements.

• **Quatrième période : 2000-2012**

La période 2000-2012 est considérée comme un tournant important, y compris pour les politiques du logement. On observe un changement dans les politiques publiques, qui deviennent plus managériales. Les gouvernements mobilisent la politique de la ville non plus seulement comme

une politique ciblée sur les quartiers populaires, mais comme un instrument de solidarité. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) est votée en décembre 2000. L'État va s'efforcer d'inciter les communes qui ont peu de logements sociaux à en construire pour atteindre 20 %. Cette loi, considérée comme symbolique et à laquelle s'opposait la droite, a été reprise par tous les gouvernements successifs et constitue aujourd'hui un instrument de solidarité important. Le logement social devient l'instrument de la mixité sociale.

La loi Borloo de 2003 est perçue comme une rupture. Elle instaure une forte articulation entre politiques de l'habitat et politique de la ville, mais avec un changement dans le sens des politiques : le quartier devient une fin et un espace à transformer, par la diversification de l'habitat et une politique de désenclavement et de reprise de l'urbanisme des années 1950-60. Un programme descendant est mis en place avec un guichet unique, l'ANRU. Des acteurs privés voient leur présence dans le financement se renforcer. On observe également une séparation entre le volet urbain et le volet socio-économique, avec des contrats urbains de cohésion sociale d'un côté et une politique de rénovation urbaine de l'autre. S'agissant du logement, plusieurs lois sont promulguées pour rééquilibrer le parc de logements sociaux. En 2007, avec la loi DALO (Droit au Logement Opposable), la question de l'accès au logement pour les populations à revenus modestes est posée. En 2009, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi MOLLE) incite au départ des locataires aisés avec une augmentation des surloyers. Il y a une prise de conscience qu'il ne suffit pas d'agir sur l'offre, mais qu'il faut aussi agir sur l'ensemble du parc existant, qui représente des enjeux plus importants en matière de peuplement.

- **Cinquième période : 2013-2025**

La période 2013-2025 est un moment de réformes et d'incertitudes. En 2014, suite à une alternance politique, on revient à nouveau au contrat de ville avec la loi Lamy et la politique de la ville est réformée. Le « quartier » devient un quartier prioritaire pauvre. Le spectre des territoires concernés par la politique de la ville est élargi. À la suite de critiques sur la gou-

vernance du premier programme ANRU et d'un rapport sur la démocratie citoyenne, l'idée émerge que les habitants doivent être des partenaires, des acteurs, qu'ils puissent voter sur les démolitions et être davantage pris en compte dans les projets urbains. Des conseils citoyens voient le jour. En outre, l'intercommunalité devient obligatoire, un mouvement amorcé dès les années 1990. Dès les années 2000, la gestion urbaine et sociale de proximité s'impose dans tous les contrats de ville et dans toutes les opérations de renouvellement urbain.

La question de la rénovation énergétique des bâtiments prend de l'importance aussi à cette période, malgré les réhabilitations successives. Elle pose notamment de gros problèmes aux bailleurs, et pas seulement dans le logement social. Le contexte est aussi marqué par la crise immobilière de 2008, avec un coût du foncier et du logement qui rend problématiques les opérations d'aménagement, la production de logements et la solvabilité des ménages. De plus, les budgets publics sont en réduction. Le vieillissement des populations devient un véritable enjeu pour l'avenir. La création de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) articule le renouvellement urbain avec le reste de la politique de la ville. Un lien plus grand est fait entre planification et politique de la ville. La légitimité de l'intervention en banlieue est interrogée dans le cadre de controverses politiques. Toute la problématique de la gestion de ce qui a été produit refait surface. Des espaces mixtes sont créés, et la question de la gestion de cette cohabitation et de cette diversité de statuts se pose. Je vois assez peu de réflexions sur ce sujet, alors que cela fait partie des enjeux dans les années à venir.

Du côté de la politique du logement, les lois Duflot et ALUR continuent de promouvoir cette dimension du peuplement par les attributions. Les lois LEC et ELAN entraînent une transformation très forte des bailleurs sociaux et de leurs statuts, avec une conception du logement comme un actif.

Questions et tensions : entre permanences, changements historiques et

ajustements

L'histoire montre que le modèle de logement social pour tous a fait l'objet d'ajustements permanents. Le logement social est fortement segmenté et les quartiers de la politique de la ville continuent de jouer un rôle d'accueil des populations à revenus modestes. Ce rôle tient en partie au fait que les quartiers prioritaires de la politique de la ville concentrent des logements familiaux et des logements abordables, souvent les moins chers dans les agglomérations. Bien que soit affirmée l'ambition de ne pas loger ces ménages dans les quartiers de la politique de la ville qui accueillent déjà des populations pauvres, force est de constater qu'il n'existe nul autre endroit pour les accueillir. Le contexte plus global n'est pas favorable à la production d'un logement social à très faible loyer, les nouveaux logements sociaux restant le plus souvent plus chers que ceux des années 1960-1970. Les quartiers de la politique de la ville sont ainsi au cœur des questions de mixité et du droit au logement et des paradoxes des politiques publiques.

Je n'ai pas beaucoup parlé des habitants, mais cette frise s'inscrit dans une approche institutionnelle et nationale et ne dit rien des personnes, des figures qui ont fabriqué et négocié ces politiques, ni des coulisses. La question sous-jacente reste celle des effets et des bénéfices des politiques de la ville, qui sont incertains pour les plus vulnérables. Le logement social dans son ensemble se paupérise, par la mobilité et les trajectoires résidentielles. Les inégalités ne se réduisent pas et la paupérisation persiste. Par ailleurs, nous ne sommes pas face à une politique rationnelle. Comme l'écrit Philippe ZITOUN : « les changements de la politique publique du logement interviennent davantage au cours de périodes où n'existe pas de projet de réforme qu'à des moments particuliers où des acteurs se mobilisent pour demander un changement radical. » La frise reste un cadre provisoire à enrichir, à humaniser, à territorialiser. Je pense que tous les séminaires qui suivront le permettront.

Dominique Figeat

Merci beaucoup pour cet exercice de travail approfondi, absolument indispensable comme élément de cadrage pour l'ensemble de nos travaux. Il nous a semblé essentiel de constituer cette base historique. Elle sera enrichie, complétée et amendée par nos travaux durant cette période de dix-huit mois. Je me permets de formuler en complément quelques observations, sous la forme de cinq « flashes » sur les cinq grandes décennies qui recoupent à peu près le phasage de Christine Lelévrier. Ces observations sont issues de mon expérience personnelle et professionnelle, étant passé par le ministère de l'Équipement et la Direction de la Construction, le Commissariat du Plan, le groupe Caisse des Dépôts et enfin de nouveau l'Etat. Ils sont donc subjectifs et nécessairement partiels mais illustrent de mon point de vue les traits caractéristiques de ces cinq périodes historiques.

Les décennies 1950-1960 sont marquées par la planification centralisée de la politique du logement. En liaison avec le ministère en charge du logement, le Commissariat du Plan jouait un rôle déterminant dans la planification des besoins, avec une estimation globale et nationale, décisive pour définir les enveloppes budgétaires de l'État et les enveloppes de financement apportées en complément des aides de l'État. Le ministère procédait ensuite à leur programmation régionale physique et financière.

La décennie 1970 est celle du développement de l'accession à la propriété et du secteur privé de la construction et du crédit. L'État incite les collectivités locales et ses services déconcentrés à développer des modèles d'estimation et de simulation des marchés locaux pour prévoir l'évolution des besoins et de la demande solvable. Cette période offre la conjonction d'une économie encore largement planifiée et d'une ouverture aux financements hypothécaires et à la prise en compte des mécanismes de marché.

La décennie 1980 est marquée par une tension assez vive entre le ministère de l'Équipement, qui continue à assumer la charge de la politique du logement, et les politiques interministérielles dans le domaine de la ville

qui revendiquent une certaine autonomie et surtout un rattachement politique au Premier ministre. Le deuxième élément majeur de cette décennie est la décentralisation. Je rappelle qu'en 1982, la décentralisation de l'urbanisme ne s'accompagne pas d'une décentralisation du logement. Cette dualité a beaucoup marqué les relations avec les collectivités locales, certaines revendiquant de prendre une compétence en matière de logement, d'autres y étant extrêmement réticentes.

La décennie 1990 est celle du partenariat entre l'État et la Caisse des Dépôts en faveur de la politique de la ville. En complément de ses financements traditionnels aux organismes d'HLM pour la construction de logements sociaux, la CDC engage un vaste programme pour développer des financements spécifiques en faveur du renouvellement urbain, mobiliser ses filiales dédiées au logement et à l'aménagement urbain, et offrir ses capacités techniques et financières d'ingénierie urbaine.

Depuis les années 2000 jusqu'à aujourd'hui, la question foncière représente l'angle mort de toutes ces politiques de l'habitat et de la ville. Dans les années 1970, elle a été fortement marquée par la personnalité d'Edgard Pisani et sa tentative avortée de mettre en oeuvre une grande réforme reposant sur une socialisation progressive du foncier urbain. Son ouvrage *L'Utopie foncière* paru en 1977 reste de mon point de vue complètement d'actualité. Cette question foncière a pris un tour extrêmement aigu à partir des années 2000. Il convient de rappeler à cet égard que l'évolution du prix du foncier depuis 2000 a été deux fois plus forte que l'évolution des revenus. Elle est largement à l'origine de la progression rapide des prix de l'immobilier, de la désolvabilisation des ménages modestes et des phénomènes d'extension urbaine diffuse.

Derrière cette histoire trop brièvement résumée, il y a des hommes et des femmes, des acteurs, des architectes, des ministres, des hauts fonctionnaires. Je voudrais citer arbitrairement cinq noms faute de pouvoir citer un plus grand nombre de toutes celles et ceux qui m'ont marqué.

Le père « fondateur » de la politique de la ville est Hubert Dubedout. Maire de 1965 à 1983 de Grenoble, il n'a jamais été ministre, mais à travers le rapport qu'il a produit en 1982 et les actions qu'il a engagées, il a fourni les éléments constitutifs d'une politique de la ville. Il a eu un équivalent et un complément de poids en la personne de Jean-Louis Borloo, le père "rénovateur" de la politique de la ville. Ce sont les deux hommes politiques-clés qui caractérisent ces cinq décennies. Je souhaite également mentionner deux maires que j'ai côtoyés et qui m'ont formé. Au milieu de multiples difficultés, ils ont efficacement mis en oeuvre les éléments opérationnels constitutifs de ce que l'on appelle la politique de la ville dans toutes ses dimensions. Le premier est René Carême, maire de Grande-Synthe de 1971 à 1992. Equivalente d'une petite ville nouvelle en périphérie de Dunkerque, elle est composée presque exclusivement d'HLM destinée aux salariés de la sidérurgie qui s'implante dans l'agglomération. Sous son impulsion, Grande-Synthe a été avec réussite l'une des premières opérations HVS, DSQ puis QPV. Le deuxième élu mieux connu est Claude Dilain, maire à Clichy-sous-Bois de 1995 à 2011. Son premier travail a été de redresser les finances de sa commune, puis d'engager quartier par quartier des plans de traitement notamment dans les copropriétés dégradées. Ils illustrent les maires "courage" de la politique de la ville. La dernière personnalité que je citerai est Robert Lion, directeur général de la Caisse des Dépôts de 1982 à 1992. Il a eu très tôt la vision des mutations que l'ensemble des acteurs (État, bailleurs sociaux, professionnels) devaient engager pour que la politique de l'habitat et la politique de la ville puissent fonctionner en complémentarité. Son parcours est particulièrement bien documenté dans l'ouvrage collectif publié sous la direction de Thibault Tellier, avec l'assistance d'Antoine Loubière: « Robert Lion, un grand commis de l'Etat engagé dans son siècle ».

Christine Lelévrier

On ne cite que des hommes, alors qu'il y a eu des femmes, même si elles étaient un peu plus dans l'ombre.

Dominique Figeat

Il n'y en a pas eu beaucoup avant les années 1990. En revanche, il est vrai que par la suite les femmes ont investi ce domaine, même si elles restent finalement peu nombreuses et souvent dévolues au rôle d'adjointes au maire comme Françoise de Veyrinas à Toulouse ou Agathe Cahierre au Havre. Catherine Arenou, maire de Chanteloup les Vignes depuis 2009, est pratiquement une exception. J'ouvre maintenant le débat avec la salle.

Pierre Narring

Je souhaite apporter mon témoignage d'acteur sur la période d'émergence du renouvellement urbain, je vais le faire en trois épisodes successifs, distants de 7 années. En juin 1990, je suis témoin de la démolition (une des toutes premières en France) de la barre de Mont-Saint-Martin, une commune du bassin sidérurgique au nord de la Lorraine, dans laquelle la vacance atteint des niveaux très élevés. Le tabou de la démolition est encore présent ; on explique que c'est une mesure vraiment exceptionnelle. La mise en scène est grandiose : l'immeuble s'écroule comme un château de cartes...

En 1997, j'arrive à la Caisse des Dépôts, à la Direction des fonds d'épargne. Le directeur des fonds d'épargne me demande de réfléchir à la question de la démolition, car il est inquiet de la dévalorisation de certains actifs. Je crée un groupe de travail avec des directeurs d'organismes HLM et nous produisons un petit rapport, concluant qu'il s'agit d'une action à mener, mais pas d'une politique en soi. Elle doit s'inscrire dans une politique locale et ne pas être appliquée partout de la même manière. Le rapport ne sort pas beaucoup dans la presse, mais la Caisse des Dépôts décide de lancer une série de démarches expérimentales avec des villes intéressées, et souhaite médiatiser le sujet, aussi suis-je interviewé par Le Monde. Quelques jours après, je reçois un coup de fil de mes anciens collègues du ministère, qui m'informent que le Directeur de la construction est furieux de cette initiative et va adresser une lettre à notre directeur général ! Peu après, la Caisse des Dépôts crée la Direction du renouvellement urbain, afin de bâtir un programme d'actions avec les collectivités et les

organismes HLM, en lien avec les services de l'État qui évoluent peu à peu sous le gouvernement Jospin.

Sept ans plus tard, en 2004, l'ANRU est créée et la Caisse des Dépôts en devient un partenaire, essayant d'apporter toute son expérience et les outils qu'elle a pu mettre en place. Lors d'un des premiers comités d'engagement de l'ANRU, présidé par le ministre lui-même, celui-ci insiste pour qu'on atteigne 30 % de démolitions sur un quartier. Le tabou est certes levé, encore faut-il que la démolition s'inscrive dans un projet pertinent et cohérent. Dans les temps suivants, nous avons pu convaincre l'ANRU de mettre en place un véritable management de projet, avec des outils et des compétences pour les construire et les piloter. Nous aurions bien voulu instaurer aussi une évaluation pour chacun d'eux, mais cela a mis plus de temps à se faire.

Jean-Patrick Fortin

Cette frise chronologique est formidable. Je souhaiterais qu'on y ajoute le nombre de logements construits chaque année, pour montrer le rôle anticyclique du logement social. Il est en effet évident que le logement social a joué un rôle dans les politiques de l'emploi, puisque la construction a longtemps été le premier employeur dans l'activité productive française.

Ma deuxième remarque est la suivante : ayant eu la chance d'être actif depuis 1968 et de participer à la commission logement du PS en 1980, je considère qu'il faut croiser cette histoire de la politique de l'habitat et de la politique de la ville avec celle du foncier. Je rappelle que les ZUP constituaient une extraterritorialité communale, et que, dans le fond, la résidentialisation, initiée par Jean-Louis Borloo, peut être interprétée comme la réinsertion dans le droit commun du foncier des communes, avec la taxe foncière qui émerge dans ces quartiers.

Ma troisième remarque porte sur la problématique des modèles d'innovation. Je souhaiterais en l'occurrence que soit analysé leur rôle dans le désastre de la politique des quartiers.

Philippe Méjean

Je félicite Christine pour le travail accompli. J'aimerais formuler cinq observations. Premièrement, la paternité des premiers grands projets urbains (GPU) ne revient pas à Bernard Tapie, mais à Michel Delebarre. Deuxièmement, les changements ne tiennent pas simplement au fait qu'un gouvernement en chasse un autre, mais relèvent des options politiques qui sont prises. J'estime que pour le moment, elles sont peu présentes dans les histoires de la politique de la ville dont on dispose. Troisièmement, je considère que le changement politique de 2002 a été majeur : je situe donc la rupture plutôt en 2003 qu'en 1999. Tout ce qui a été accompli entre 2000 et 2003 figurait déjà dans les travaux préparatoires des années 1998 et 1999, avec notamment le rapport Sueur, le rapport Cavallier sur les contrats de ville et le programme national de renouvellement urbain. Quatrièmement, le ministre nous parlait ce matin de la politique de l'habitat et des politiques de la ville. Pour ma part, je suis partisan que l'on généralise le pluriel. En effet, je ne vois pas comment il ne peut y avoir qu'une seule politique de la ville et une seule politique de l'habitat. Cinquièmement, j'ajouterai un élu à la liste des personnes qui ont incarné les politiques de la ville : Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin. J'aimerais également citer une femme, Sylvie Harburger, présente parmi nous.

Marie-Christine Jaillet

Je reviens juste sur le croisement entre politique de la ville et politique de l'habitat. Quand Christine évoque les pressions qui s'accroissent sur le parc HLM et le phénomène de financiarisation du logement, il faut garder à l'esprit ce qu'il se passe dans le parc privé ancien, à savoir l'ensemble des politiques qui participent de la réhabilitation de ce parc avec les OPAH, qui ont pu conduire à des processus de gentrification, de transformation de grands logements en petits logements, mais aussi à la perte de la fonction de parc social. La pression qui s'exerce sur le parc HLM pour loger les ménages les plus modestes, n'a fait que se renforcer au fil du temps.

Simon Ronai

Mon expérience est celle de l'assistance aux collectivités locales. Je perçois une grande différence entre l'avant et l'après-décentralisation. Dans les années 1970 et 1980, les communes étaient à la remorque de l'État. Par la suite, un choc est survenu entre les orientations de l'État et la volonté des collectivités locales qui s'est notamment exprimé autour de la mixité : la question était de savoir si les HLM étaient pour tout le monde ou seulement pour une certaine catégorie de population.

Au fil du temps, la pauvreté revient constamment et nous ramons en permanence pour tenter de remonter le niveau de la population, avec des politiques plus ou moins discriminatoires. Mais quoi que l'on fasse, la situation sociale qui ne s'améliore pas percute complètement le souhait ou le projet communal. Il s'agit d'un angle mort : quelles que soient les politiques menées, si elles restent à l'échelle communale, il ne faut pas s'étonner de leur échec.

Joëlle Bordet

En écoutant les différents intervenants, un angle de travail m'apparaît : celui de l'évolution de la pensée de l'habitat. De nombreux bureaux d'études ont pensé la question de l'habitat. J'ai travaillé pendant 27 ans au CSTB, dans un département de recherche en sciences humaines, et à aucun moment la question de cette pensée n'est apparue. Il me semble important de mettre en perspective son évolution, en se penchant sur un certain nombre de bureaux d'études et la façon dont chacun a travaillé pour essayer de tenir le lien entre le social et l'urbain. La question du « bottom-up » se pose également : comment cette approche a-t-elle ou non influencé la politique de l'habitat ?

Loïc Vadelorge

Merci et bravo pour cette chronologie qui apporte beaucoup d'éléments. Concernant la phase de sa préhistoire, du début du XIXe siècle au milieu des années 1950, je rajouterai la loi Bonnevey de 1912. En créant les offices publics d'habitations à bon marché (HBM), elle donne la possibilité

aux collectivités locales de mener des expériences de construction de logements.

Christine Lelévrier

Je crois que la loi est mentionnée dans la frise.

Jean-Pierre Sueur

Il n'y a pas deux ministères de l'Agriculture : un ministère de l'agriculture qui se porte bien et un ministère de l'agriculture qui va mal. Or, pour la ville, on appelle « ministère de la Ville » le ministère des quartiers en difficulté, tandis que le reste de la ville relève des ministères de l'Équipement, de la Culture, etc. On commence ainsi à ghettoïser les quartiers quand on affirme qu'un ministère ne s'occupera que d'eux. Cela implique que le changement dans ces quartiers n'a pas d'effet sur le reste de la ville. Or, si l'on veut changer ces quartiers, il faut aussi changer le reste de la ville et donc penser une politique pour toute la ville.

Concernant l'histoire des architectes des bâtiments de France, l'Assemblée nationale voulait leur retirer leurs pouvoirs régaliens, mais le Sénat les a sauvés. Dans un centre-ville, autour d'une basilique, si un volet ne correspond pas au plan, il faut le changer. Les architectes des bâtiments de France sont en effet très attachés à leur rôle dans leur périmètre. Puis, vous avez les entrées de ville, qui sont à peu près toutes pareilles. Quand j'arrive dans une ville, je découvre ce bric-à-brac avec Carrefour, Auchan, Leclerc, les multiplexes et je suis obligé de chercher la cathédrale au milieu de tout cela. Si je vais voir l'architecte des bâtiments de France, il me dit : « Je ne suis absolument pas compétent ». J'ai fait une proposition de loi sur les entrées de ville au Sénat. Au cours du débat, deux articles de principe avaient été adoptés. Mais dès que nous sommes entrés dans la pratique, les sénateurs ont considéré que ces articles touchant à la pratique étaient contraires à la liberté des maires. Quand j'étais maire, j'ai reçu un monsieur qui m'a dit : « On va faire un restaurant avec des moules et des frites. Nous ne serons pas dans votre ville, mais en arrivant sur la Nationale 20. Je me pose la question de savoir si nous serons au nord

ou au sud. ». Je lui ai dit qu'il était étonnant de ne pas savoir précisément où il voulait être. Il a rétorqué : « je veux être sur un axe parce que c'est le concept. ». Il a ajouté : « il y aura un toit vert en pente ». Je lui ai demandé pourquoi, il a répondu : « c'est le concept ». Je lui ai demandé : « finalement, avez-vous réfléchi au problème de l'urbain ou de la beauté des choses ? » Il m'a répondu : « non, j'implante ». Il faut qu'il y ait un toit vert en pente pour que l'on reconnaisse la marque, et on se moque complètement de l'insertion urbaine. On pose des objets. Karl Marx disait : « la loi de la marchandise s'imposera dans le monde réel ». D'une certaine manière, nous y sommes. Pourquoi je parle des entrées de ville ? Parce que quand j'étais petit, j'habitais à Roubaix. Une barre assez longue et très grande a été implantée sur un ancien terrain, une ferme nommée « Les Hauts Champs ». Monsieur Mulliez est arrivé et il a appelé « Auchan » son entrepôt en face de la grande barre.. La grande industrie a créé les grands ensembles et les grands ensembles ont créé les grandes surfaces, forcément dans des endroits distincts de la ville. C'est pourquoi il est toujours urgent de réintégrer la politique de la ville dans la ville.

ENSEMBLE, REFAIRE LA VILLE

Anne-Claire Mialot

Directrice générale de l'ANRU

C'est un véritable honneur d'être avec vous aujourd'hui. Je souhaite un joyeux anniversaire au comité d'histoire de la politique de la ville. Il est très symbolique que ce séminaire commence aujourd'hui, quatre ans après son lancement. Vous savez tous et toutes que ce comité d'histoire n'existerait pas sans un président aussi volontaire et dynamique à sa tête, et beaucoup de chercheurs mobilisés. Il est important que des lieux comme celui-ci existent, des lieux où les questions sont posées, qui permettent de prendre du recul et d'éclairer l'histoire de nos politiques publiques. Dans un pays qui compte 2,9 millions de demandeurs de logements sociaux, la crise du logement est un sujet de plus en plus aigu, et la question de la ségrégation urbaine et sociale est centrale. Dans ce contexte, il est important que nous soyons nombreux à nous mobiliser pour essayer de trouver des réponses, notamment en regardant dans le rétroviseur. C'est tout l'enjeu de vos travaux et je vous en remercie.

Je vous remercie également pour cette mise en perspective et cette chronologie présentée ce matin. Le premier mot qui me vient à l'esprit est celui de la modestie. En tant que responsables publics et politiques, nous devons tous faire preuve de modestie sur ces sujets éminemment complexes. Comment vivre ensemble, quel type d'habitats construire, comment répondre aux dysfonctionnements de notre société ? Quand j'examine l'histoire longue, je retiens qu'on peut avoir des objectifs louables, et obtenir des résultats qui ne sont pas du tout ceux que l'on avait anticipés. Si je reprends le début de la frise chronologique, avec la construction rapide de logements après la guerre, je constate que la volonté initiale était déjà celle d'une rénovation urbaine, de la suppression des bidonvilles pour les remplacer par des logements dignes, et qu'elle a finalement abouti à des résultats néfastes. Cela invite à beaucoup de modestie quand on pilote des

politiques publiques.

Les politiques publiques sont complexes, toujours confrontées à des événements externes, ainsi qu'à des orientations politiques différentes. Des bouleversements peuvent anéantir les objectifs initiaux. C'est le cas par exemple de la crise économique des années 1973. L'objectif initial du logement social pour tous et de la mixité a été percuté par la crise économique, mais aussi par la politique migratoire de la France, qui ont parfois renforcé les politiques de ségrégation par l'accès au logement abordable. Le temps long permet également de mettre en exergue le fait que le renouvellement urbain n'a pas été inventé avec l'ANRU. Nous le savions déjà, mais il est important de le rappeler. Nous avons certes connu une rupture en 2003, avec la mise en place d'une agence dédiée, avec des moyens et une volonté propre, mais la réflexion sur la question de l'urbanisme était déjà présente en amont. Au final, l'ANRU a surtout constitué une rupture dans la méthode, dans la concentration des moyens, dans la volonté politique de faire. Nous avons concentré nos efforts sur l'urbain et la rénovation urbaine, peut-être un peu au détriment des politiques de cohésion sociale.

Je résumerais cette chronologie sous le terme de « tensions ». Nous sommes au cœur de tensions majeures sur des choix politiques et des choix de politique publique. La première tension est celle entre mixité sociale et droit au logement. Elle sous-tend toutes les politiques publiques depuis l'origine et elle est encore d'actualité aujourd'hui. Je suis intimement convaincue qu'il faut garder cet objectif de mixité sociale, parce qu'il s'agit d'un des fondements de notre société, de notre cohésion nationale et du vivre-ensemble. Toutefois, la déclinaison de la mixité sociale dans les politiques publiques est extrêmement complexe. Si on ne pense pas cette question à l'échelle de la ville, en prenant également en compte les enjeux climatiques qui changent notre façon de penser la ville, on ne peut pas travailler correctement sur ce sujet. Ce n'est pas uniquement en agissant dans les quartiers prioritaires de la ville et en faisant peser l'objectif de mixité sociale sur ces seuls quartiers, que nous répondrons à cette question du vivre-ensemble et de l'habitat pour tous. Nous sommes ainsi

face à une tension entre le choix d'une politique de quartier ou d'une politique de la ville et de l'urbain.

Les enjeux climatiques sont une autre source de tension, que l'on retrouve notamment dans la façon dont est construit et pensé l'habitat. À titre d'exemple, comment rénover et garder une qualité d'habitat dans les logements, tout en garantissant une qualité de rénovation énergétique suffisante pour protéger les populations face au changement climatique ? Comment réconcilier ces objectifs en termes de politiques publiques, mais aussi en parler en termes d'orientations financières. Quand vous êtes un bailleur social, il vous est difficile de tenir à la fois une obligation de rénovation énergétique, une obligation de production de logements sociaux neufs et une obligation de rénovation urbaine.

La tension entre le local et le national est un autre sujet. Nous voyons bien qu'en France, cette tension n'est toujours pas résolue entre ce qui relève de l'État central et ce qui relève des collectivités territoriales, entre la volonté de planification nationale et la volonté d'autonomie locale. La loi de décentralisation sur le logement est un serpent de mer. Une tension persiste entre la volonté de maintenir des objectifs nationaux et celle de permettre une autonomie locale, notamment à l'échelle des collectivités. Ces tensions, qui sous-tendent les politiques publiques, sont encore exacerbées par le fait que la politique de la ville est une politique de militants. Il existe en effet des tensions entre des militants qui défendent, chacun, leurs propres enjeux. Quand vous êtes confronté à un besoin d'accès au logement pour l'hébergement d'urgence et que vous avez en même temps une volonté de mixité sociale, une obligation de rénovation thermique, une volonté d'autonomie locale, etc., vous êtes dans une situation de tension et vous devez faire des choix, établir des priorisations et faire preuve de pragmatisme. C'est ce que j'essaie de faire à l'ANRU : trouver des solutions pragmatiques face à l'évolution des enjeux auxquels nous sommes confrontés.

La rénovation urbaine telle qu'elle a été menée en 2023, le renouvellement urbain tel qu'il est conduit depuis 2014 et ce que nous proposons

de faire dans notre rapport « Ensemble, refaire ville » remis au gouvernement en 2025, ce n'est pas la même chose : les méthodes, les conceptions, les priorités et les objectifs politiques ont évolué. Il y a encore un besoin d'évolution. Dans ce cadre, le travail que vous accomplissez est central. Au sein de l'ANRU, nous nous efforçons de renforcer le lien avec la recherche, notamment dans la perspective du troisième programme de renouvellement urbain que j'appelle de mes vœux, mais également pour travailler dans le domaine de l'évaluation. Nous avons ainsi développé des systèmes de suivi et des indicateurs, offrant la possibilité de suivre les programmes et d'agréger les données au niveau national.

Pour conclure, je formulerai trois souhaits. En premier lieu, je souhaite que vos travaux contribuent à dire et à réaffirmer l'importance de se mobiliser collectivement pour les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces derniers accueillent 5,3 millions d'habitants, parmi les plus pauvres de France. Plus de 40 % des personnes vivant sous le seuil de pauvreté habitent en logement social. Malheureusement, le débat politique de ces dernières années tend à les invisibiliser, alors qu'elles sont nombreuses et sont dans des situations précaires. En deuxième lieu, j'émets le souhait qu'au cours du séminaire que vous ouvrez aujourd'hui, il n'y ait pas de tabous et que tous les sujets soient évoqués. Tout doit être exploré. A cet égard, je vous livre une des questions soulevées à l'issue de notre comité de suivi des programmes sur les enjeux de mixité sociale : « Pourquoi n'avez-vous pas travaillé la question ethnoraciale ? Cette question est trop invisibilisée dans vos travaux, alors qu'elle permettrait notamment de comprendre les réticences de certaines populations par rapport à l'exigence de mixité sociale. » Je pense qu'il est important que nous nous posions ces questions. Je suis sûre qu'un comité d'histoire comme le vôtre pourra travailler plus facilement que l'ANRU sur ce sujet épineux dans le débat français.

Enfin, j'émets le vœu que vos travaux permettent de mettre en évidence la nécessité de réconcilier ces approches globales de la ville et des politiques d'accompagnement. On ne peut pas réfléchir à ces sujets sans penser l'urbain dans sa globalité. Penser l'urbain dans sa globalité concerne évidem-

ment le logement, mais aussi tout ce qui fait ville. C'est bien notre objectif commun, que nous avons rappelé dans notre rapport « Ensemble, refaire ville ». Merci pour votre écoute.

Dominique Figeat

Merci beaucoup, chère Anne-Claire Mialot. Merci pour vos exhortations et vos propositions. J'ai été très sensible à ce que vous avez dit sur l'importance d'intégrer dans nos réflexions les composantes ethnoraciales. Une petite cérémonie protocolaire est prévue pour la signature de la convention. Nous allons néanmoins prendre une question.

Olivier Piron

J'observe que le développement de la maison individuelle sous l'impulsion d'Albin Chalandon a permis de faire partir beaucoup de gens des grands ensembles, et donc d'y installer beaucoup d'immigrés et de supprimer de nombreux bidonvilles. Mais je voudrais surtout revenir sur la question ethnoraciale. Entre oublier la question ethnoraciale ou essayer de la prendre en compte et se tromper, qu'est-ce qui est le plus grave ? Je constate qu'il existe une volonté publique, à mon avis justifiée, de ne pas travailler sur ce sujet, pour éviter de dire un nombre infini de bêtises.

Emmanuel Bellanger

Merci d'avoir évoqué cette très belle aventure de « Banlieues chéries ». Je souligne aussi le rôle d'un comité comme le nôtre, qui s'attache à décrire cette histoire sociale, ainsi que l'importance de l'histoire ouvrière et la fierté de porter cette histoire de l'immigration.

Fin des travaux de la matinée.

En l'absence confirmée de Marie-Noëlle Lienemann, toute l'après-midi sera consacrée à l'approche économique: Mutations et ruptures historiques.

APPROCHE ÉCONOMIQUE : MUTATIONS ET RUPTURES HISTORIQUES

Les évolutions du cadre économique et financier

Bernard Coloos

Économiste du logement, responsable du groupe de travail logement
« Terra Nova »

Bonjour à toutes et à tous. Je formulerai trois remarques liminaires. J'observe en premier lieu que tout le monde n'a pas la même temporalité. Pour ma part, je définirai trois périodes qui ne correspondent pas à celles évoquées ce matin. En second lieu, je réclame le droit à la partialité et à l'oubli ; je ne traiterai pas de tous les sujets et je mettrai l'accent sur ce qui me paraît le plus important. En troisième lieu, j'essaierai de faire le lien entre les questions de soutien, de financement, de production de logement et d'évolution des conditions de logement, en articulation entre politique d'habitat et politique de la ville.

Les trois phases que je vous propose sont les suivantes :

- 1945 - 1977 : cette première phase aurait pu être arrêtée par la circulaire de 1973 sur les grands ensembles, mais j'ai choisi comme jalon la réforme de 1977 sur les financements ;
- 1977 - 2001 : j'aurais pu arrêter cette deuxième phase en 2003, mais j'ai choisi 2001 car c'est l'année où le fondement de la réforme préconisée par Raymond Barre est achevé ;
- 2001 à aujourd'hui.

La période avant 1945 n'est pas exempte d'évènements. La loi Siegfried marque ainsi le début d'intérêt pour le logement social. Une deuxième date importante est le décret de 1937, qui marque la première fois où l'État français souhaite aider le logement autre que le logement social. Ce décret aura de grandes conséquences à l'avenir.

Première phase : 1945-1977

1945-1953

La période 1945-1953 est celle de la montée en régime et de la mise en place des outils financiers. Le secteur HLM, qui s'appellera HBM jusqu'en 1950, est créé. En 1948, une loi est votée puis détournée ; elle visait à rétablir le niveau des loyers. Il faudra trente à quarante ans pour sortir de cette situation, qui a joué un rôle essentiel dans la dualité du parc. En 1948, l'Allocation de Logement Familiale (ALF) est créée. Elle est importante mais extrêmement restreinte. La vision est d'abord familialiste. Les premières aides pour la relance sont financées par la création monétaire. La loi du 21 juillet 1950 crée le régime des prêts et des primes spéciaux du Crédit Foncier de France. Ce régime, censé être temporaire, durera vingt ans et aura un effet immédiat. Il permettra d'atteindre rapidement un niveau qui n'est pas négligeable, avec 60 000 logements financés par les prêts et primes du Crédit Foncier sur un total de 140 000 logements construits en 1951.

1953-1963

L'année 1953 marque un grand tournant, précédant l'appel de l'abbé Pierre en 1954. Plusieurs décisions sont prises en 1953, notamment la pérennisation des primes et des prêts du Crédit foncier de France. Le plan Courant instaure la création de logements économiques et familiaux. L'épargne-construction est également créée à cette période. En 1953 est créée la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), connue sous le nom de 1 % logement. Ainsi, à partir de 1953, on entre dans un dispositif solide et durable de financement de la construction.

De nombreuses mesures complémentaires sont adoptées, comme la loi Minjoz qui assure une alimentation financière pérenne et durable pour le secteur HLM à partir du livret A. En 1954, deux nouvelles catégories de logements sont créées, ainsi que les Zones à urbaniser en priorité (ZUP), avec un objectif de 300 000 logements répartis sur 200 ZUP. En 1956, la Sonacotral devient la Sonacotra. En 1958, une législation sur la rénovation urbaine est mise en place. Le terme de gentrification n'existe pas encore et la rénovation est alors assimilée à une forme de déportation. Le volume

concerné, entre 100 000 et 150 000 logements, ne représente quantitativement pas un report massif de population. Enfin, la loi de 1964 établit que la résorption des bidonvilles nécessite de s'attaquer aux problèmes fonciers.

La construction connaît une explosion, avec 320 000 logements produits à partir de 1958, entraînant une forte augmentation de la dépense budgétaire en faveur du logement. Dès 1963, la question du désengagement de l'État de cette dépense se pose. On revient sur la division en deux catégories de logement pour en créer trois. Dans une volonté d'économie, des catégories de logements sociaux de plus en plus fines et étroites sont définies, en jouant sur la qualité, ce qui a un effet ségrégatif. Toute la politique du logement HLM oscillera constamment entre la lutte contre la ségrégation et la limitation de l'engagement financier de l'État. En 1960, trois catégories d'HLM sont à nouveau redéfinies. En 1955, l'épargne-crédit remplace l'épargne-construction et devient, avec le 1% logement et le livret A, le troisième grand circuit privilégié d'alimentation financière des crédits au logement. Enfin, il faut attendre 1969 pour connaître un engagement réel et fort de l'État dans la lutte contre les bidonvilles, sous l'initiative de Jacques Chaban-Delmas.

1963-1977

La période de 1963 à 1977 est caractérisée par l'émergence du secteur privé et la volonté de désengagement de l'État. La production ne se limite plus au logement social ; l'objectif est d'y inclure une part privée. Si la grande pénurie de logements a disparu, le besoin demeure. L'épargne se développe, et la question de la bonne ou mauvaise occupation du parc HLM se pose. L'aide à la personne reste limitée, tandis que l'aide à la pierre est jugée fortement ségrégative. Une volonté de sortir de ce modèle apparaît, en tentant de s'attaquer aux besoins des populations spécifiques. On observe alors l'émergence de populations qui échappent aux dispositifs de la politique du logement.

Les répercussions de ces orientations se manifestent dès 1971-1972. L'allocation de logement sociale (ALS) est créée et l'allocation de logement familiale (ALF) est étendue. Les aides à la personne commencent à s'accumuler de manière conséquente. Les primes sans prêts sont supprimées.

Le choix est fait de s'appuyer sur les mutualistes, qui sont les grands distributeurs de l'épargne-logement. Le Fonds national d'aide au logement (FNAL) est créé, avec une contribution initiale de 0,1 %. Parallèlement, la réduction du taux de la PEEC est amorcée.

La période de 1963 à 1977 est marquée par quelques moments forts. Dès 1965, le niveau des aides au logement est jugé trop élevé. Le rapport Consigny de 1970 constitue pratiquement la genèse du futur rapport Barre. Il considère qu'une aide à la personne est nécessaire car elle n'est pas figée et permet d'éviter les effets d'aubaine. Il estime également qu'il faut renforcer la vocation du parc social et précariser l'aide à la pierre. Enfin, il préconise de jouer massivement sur le financement privé. Une « révolution silencieuse » s'opère entre 1971 et 1977, période durant laquelle le paysage du logement évolue considérablement en six à sept ans. Dans ce contexte, la réforme de 1977 s'inscrit non pas comme une rupture, mais comme une continuité.

Les ressources de court terme et les ressources d'épargne augmentent. Cette « révolution silencieuse » se traduit par une tendance où les ménages, de moins en moins nombreux, occupent des logements de plus en plus grands. Le nombre de résidences secondaires augmente également. Ce phénomène de fond ne doit cependant pas occulter la permanence d'une crise, celle qui touche les « pauvres ouvriers ».

Deuxième phase : 1977-2001

La période de 1977 à 2001 est marquée par la réforme libérale du financement du logement, qui repose sur des hypothèses économiques erronées. Le rapport Barre considère la pauvreté comme un phénomène temporaire, anticipant une augmentation annuelle de 11 % du revenu des plus pauvres. L'hypothèse fondamentale de la réforme de 1977 est que l'accès au logement constitue un problème passager, justifiant de mettre l'accent sur l'aide à la personne. Les politiques publiques hésitent alors entre des approches quantitatives et qualitatives, dans une succession de cycles de crise et de points de relance. C'est durant cette période que la crise des quartiers prend une réelle ampleur, avec une montée des ménages

en difficulté. En 1977, la réforme est justifiée par les constats suivants : le caractère ségrégatif des aides, l'état déplorable d'une partie du parc existant, la nécessité d'améliorer la qualité des logements neufs, l'exclusion et la montée de la pauvreté. Dans ce contexte, le rapport Barre préconise la mise en place d'un produit unique en locatif social, un soutien à l'accession à la propriété, via le prêt à l'accession à la propriété (PAP), et le remplacement de l'aide à la pierre par l'aide personnalisée au logement (APL). Pour sa part, le rapport Nora-Eveno donne la priorité à l'amélioration du parc de logements existant. C'est le début de la politique du conventionnement du parc HLM, avec ou sans travaux.

Finalement, les rapports Barre et Nora-Eveno ne sont pas mis en œuvre à la lettre. Une aide à la pierre est maintenue, un dispositif d'aide personnalisée au logement est créé et le PAP est mis en place, tout en affirmant la nécessité de mettre l'accent sur l'aide à la personne. Des produits banalisés sans aide (prêts conventionnés) sont également créés. La période est marquée par le « bouclage » des aides, de 1985 à 1993, et l'unification des barèmes, de 1997 à 2001. L'objectif est que tous les Français puissent bénéficier d'une aide à la personne, ce qui conduit à aligner les barèmes de l'ALS et de l'ALF sur celui de l'APL. Cette politique entraîne une explosion des budgets, une multiplication par quatre du nombre de bénéficiaires et une succession de mesures techniques.

Parmi les acquis de cette période, force est de constater que la qualité des logements connaît une amélioration considérable. À titre d'exemple, si seulement 5 % des logements disposaient d'un WC en 1946, ce chiffre atteint 99 % en 2013. On note également une accélération de la tendance à avoir moins de personnes dans des logements plus grands. Le nombre moyen de personnes par logement passe ainsi de 3,1 à 2,3. La surface moyenne d'un logement passe de 72 m² en 1975 à 91 m² en 2013. On observe en outre que le taux de propriétaires occupants augmente considérablement, et ce jusqu'en 2017. Cette amélioration spectaculaire des conditions de logement pour le plus grand nombre est indéniable, mais la question de la pauvreté et de l'exclusion perdure. La période est marquée aussi par une augmentation spectaculaire du coût du logement.

Concernant la politique de la ville, elle se caractérise par de nombreux rapports et commissions, mais peu de moyens financiers. On compose avec les ressources disponibles. Il faut néanmoins mentionner le rapport Sueur, qui pose la question : « Et si on démolissait ? ». Une réelle difficulté à définir un objectif clair se manifeste. À partir de 1998, de nouvelles catégories de logements sont créées, comme le PLAI. Des injonctions contradictoires apparaissent, notamment sur ce qui est considéré comme ségrégatif. Le raisonnement ne se fait plus à l'échelle de l'immeuble, mais à l'intérieur même de l'immeuble.

Les failles du système incluent la trappe à la pauvreté, la désincitation au travail et un effet inflationniste. Des tentatives sont faites pour rendre l'aide à la personne plus efficace. Des débats émergent, par exemple sur l'opportunité d'une aide dédiée au logement, et ces discussions redeviennent d'actualité. Le secteur HLM souffre, atteignant un point bas en 1999 avec seulement 39 000 logements. On assiste au retour de la figure de l'abbé Pierre, ainsi qu'à un renforcement des politiques via la TVA et l'aide à la pierre. Dans le parc locatif privé, on note la loi Quilliot et la loi Mermaz-Malandain. Le caractère confiscatoire de la fiscalité est également souligné.

Troisième phase : 2001 - aujourd'hui

Depuis 2001, tous les pays de l'OCDE évoquent une crise du logement. On a tendance à chercher des causes nationales à un phénomène qui est en réalité mondial. Cette période est marquée par une explosion de la pauvreté et par un énième réexamen de la politique de la ville.

En 2001, deux conventions sont signées entre l'État et le 1 % logement. La première de ces conventions prévoit une enveloppe de 3 milliards de francs par an pour financer les démolitions. Elle marque le début de la politique de rénovation urbaine. La question de la démolition-reconstruction est à l'intersection entre la défense du patrimoine, la densité et le respect de l'artificialisation. Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) est lancé en 2014. La question d'un ANRU 3 et d'une remise en cause des démolitions se pose. En 2021, la loi Climat et

Résilience introduit l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Le phénomène NIMBY (Not In My Back Yard) soulève la question de l'acceptation de la densité, qui ne va pas de soi. Au final, la démolition ne doit être considérée ni comme l'alpha et l'oméga de la politique de la ville, ni comme un sujet tabou.

La question de la gouvernance se pose également : quel est le pilote dans l'avion ? Qui est responsable de la politique du logement et de la politique de la ville ? Qui est à la tête des processus de décentralisation, de déconcentration et de ce qui est appelé la « déconcentration » ? Je pense que cette question du « pilote dans l'avion » est extrêmement lourde et prégnante dans la période.

Le 22 mai 2018, l'enterrement du rapport Borloo II marque indéniablement une rupture et interpelle nécessairement sur la définition que l'on se fait de la politique de la ville. Depuis 2017, la priorité est donnée à la régulation budgétaire. Certaines mesures sont qualifiées de « politiques gadgets ». Il s'agit par exemple d'intensifier la lutte contre les logements vacants, alors que ces derniers sont massivement « obsolètes et pas là où ils sont utiles », ou encore de mettre en place l'encadrement des loyers. Se pose à ce titre un débat qui me paraît fondamental : faut-il opter pour des politiques de régulation ou se poser la question du véritable statut fiscal du bailleur, c'est-à-dire la reconnaissance de l'activité économique des bailleurs privés en complément du monde HLM ? Enfin, concernant la mise en œuvre de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), une faute me paraît commise en ne dissociant pas les économies d'énergie de l'objectif « zéro émission ». La vraie question est la suivante : quelle politique allons-nous défendre ? Dans quelles conditions ? Qu'est-ce qu'un logement durable en 2050 ? Ces questions sont fondamentales. Il est possible que dans les prochains séminaires, vous inscrirez à l'ordre du jour la question de la sobriété. Or, un nombre d'occupants de moins en moins nombreux dans des logements de plus en plus grands, ce n'est pas tout à fait conforme avec l'idée de sobriété.

Je vous conseille par ailleurs la lecture de la thèse de Sabine Effosse, qui

décrit dans le détail le financement de la construction immobilière aidée en France.

Dominique Figeat

Je vous remercie pour cette présentation complète et, sur certains points, provocante. J'ouvre à présent la discussion.

Marie-Christine Jaillet

Je souhaitais faire une simple observation : à aucun moment tu n'as utilisé l'expression « financiarisation du logement ». Or, l'idée que le logement est devenu un produit financier, ce qui modifie le rapport au logement, me paraît un point important, en particulier ces trente dernières années. Pourquoi ce silence ?

Christine Lelévrier

Merci pour cette présentation qui confirme que nous avons besoin d'un regard d'économiste sur ces sujets. Il est en effet important d'analyser la dimension économique de phénomènes qui sont plus souvent expliqués par des facteurs sociaux.

Simon Ronai

Que pensez-vous des objectifs politiques que l'on entend, tels que la nécessité de construire 400 000 ou 500 000 logements ? Vos propos semblent en infirmer la pertinence.

Olivier Piron

Je souhaite aborder la place de l'hébergement, qui devient une composante à part entière de la politique du logement. J'aimerais que cette question soit traitée. Les immigrés, qui n'ont souvent pas de famille sur place, se tournent vers l'hébergement. Ce sujet pourrait être intégré en tant que tel dans les exposés et dans la perspective historique. J'ajoute une question : pourquoi construire de nouveaux logements pour héberger et ne pas utiliser le parc HLM existant ?

Catherine de Romémont

J'ai effectué ma carrière principalement au sein des collectivités territoriales. Lorsque l'on parle de la politique de la ville, il faut aussi examiner les sommes engagées par les collectivités. Elles ne sont pas négligeables. Cependant, on ne s'intéresse pas toujours à la manière dont elles sont utilisées.

Bernard Coloos

Je fais une distinction fondamentale entre l'alimentation financière et la financiarisation. S'agissant de la financiarisation du logement en France, les financiers ont « voté avec leurs pieds », c'est-à-dire qu'ils sont partis. Le logement détenu par les investisseurs institutionnels ne représente quasiment rien. Aujourd'hui, l'essentiel du logement est détenu par des personnes physiques. C'est pourquoi aujourd'hui on ne peut parler de financiarisation.

Dominique Figeat

On observe néanmoins une progression considérable de la financiarisation de l'immobilier non résidentiel. Il existe un lien sur le marché, notamment en termes de prix et de foncier, entre cette financiarisation de l'immobilier non résidentiel et le fonctionnement du marché du logement. C'est par ce lien indirect que la question de la financiarisation se pose.

Bernard Coloos

Le lien a été très fort avec les subprimes, aux Etats-Unis. Nous avons alors observé un véritable phénomène de financiarisation. Mais nous n'avons pas constaté cette financiarisation en France.

À propos des 400 000 logements, la question est de savoir ce que l'on inclut dans ce chiffre. En l'occurrence, on a utilisé la notion de « besoin en logements ». Concernant l'hébergement, je m'inscris en faux contre l'idée qu'il ne concernerait que les immigrés. De nombreuses personnes confrontées à des addictions se retrouvent également dans des structures d'hébergement. La question ne se limite donc pas aux immigrés. Le fait est

que l'hébergement est une catégorie « fourre-tout », et que cette absence de distinction ne nous permet pas de progresser. Concernant les financements par les collectivités, est-il normal qu'une école municipale hors zone ANRU soit financée par la commune et qu'une école municipale en zone ANRU soit financée spécifiquement par l'ANRU ?

Catherine de Romémont

Je voulais simplement signaler que ces financements doivent être pris en compte et qu'ils sont souvent éludés.

Bernard Coloos

Nous manquons effectivement d'évaluation sur ces politiques.

Dominique Figeat

Je vous propose d'en rester là et de donner la parole à Dominique Hoorens.

Évolution du modèle du logement social et de son financement

Dominique Hoorens

Économiste du logement social

Se pencher sur le modèle économique du logement social (le comment) n'a de sens que si l'on explicite le quoi et le pourquoi ; en clair il s'agit de préciser la taille, les caractéristiques et la destination du parc de logements locatifs sociaux. On conçoit en effet aisément qu'il ne faudra pas mobiliser les mêmes masses financières, les mêmes outils financiers :

- si l'on cherche à loger avec une charge en logement supportable des ménages très défavorisés ou appartenant aux classes moyennes ;
- si l'on veut leur proposer des solutions de logement sur le long terme ou pour quelques mois ;
- si l'on se contente ou non d'un niveau de qualité dégradé des logements et du service rendu.

Dans l'histoire longue du logement social (que l'on peut faire remonter à 1894, mais l'offre locative n'est réellement significative que depuis le milieu des années 1950) ces questions ont trouvé des réponses diverses dans les textes et dans les pratiques, mais avec une ligne conductrice générale assez continue sur les principes : loger des ménages aux revenus modestes (avec une place spécifique pour les travailleurs) et les loger dans la durée.

Que peut-on dire sur ce modèle ? Le propos sera schématique puisqu'une intervention de 45 minutes ne suffit pas, loin de là, pour aborder suffisamment précisément tous les aspects de la question ! Mais d'autres interventions ou d'autres séminaires ont déjà ou viendront compléter utilement mes propos parfois très allusifs et plus problématiques que descriptifs.

1/ Un modèle qui s'est avéré « productif »

Le développement du parc de logements sociaux a été spectaculaire sur deux décennies de 1960 à 1980. La part des logements sociaux au sein des résidences principales a été multipliée par 3 (en gros de 5 à 16%), elle s'est globalement plutôt stabilisée par la suite et s'établit à 18% en 2024, soit 5,7 millions de logements (détenus à 80% par des organismes HLM : offices publics de l'Habitat, entreprises sociales pour l'habitat, et plus marginalement coopératives HLM).

De ce fait, la France détient le parc le plus important de l'UE. En part relative seuls les Pays Bas (29%), l'Autriche (24%) et le Danemark la devancent au sein de l'UE ou de l'OCDE.

Le modèle économique a pu alimenter financièrement ce développement, ce qui constitue une forme d'exploit. Il a permis à la France de se doter d'un patrimoine dont la valeur peut être estimée aujourd'hui à 500 Mds € (si l'on prend pour référence 20 ans de loyers) voire 900 Mds (si l'on retient une valeur unitaire moyenne de 150 000 €). Ces masses financières n'ont certes que peu de sens économique réel puisque le parc HLM n'est pas ou peu facilement vendable, mais elles sont en mesure de faire fantasmer certains spéculateurs.

La taille de ce patrimoine explique aussi l'importance économique du secteur HLM notamment au travers de ses investissements (de l'ordre de 18 Mds € annuels actuellement, 12 Mds pour de la construction neuve et 6 Mds pour la réhabilitation du parc existant).

En moyenne sur ces 15 dernières années la production de logements sociaux pèse pour 25% dans l'ensemble de la construction de logements. Les organismes HLM sont donc des « donneurs d'ordre » important pour le secteur du bâtiment, secteur économique scruté de près par les pouvoirs publics compte tenu de sa composante en emplois par essence non délocalisables. Ce sont parfois ces considérations économiques qui orientent les décisions politiques en matière de logement social, et non pas simplement leurs conséquences directes sur le secteur HLM.

Le graphique « Programmation récente de logements sociaux » permet de compléter le panorama sur 2 points. Il faut noter en préambule que la « programmation » n'est pas forcément la réalisation effective (10 à 15% des projets sont abandonnés) et surtout elle n'a pas de résultats immédiats. Il faut attendre de 2 à 8 ans pour que se matérialisent les programmes prévus et les mises en location effectives des logements. Ce qui rend la décision politique parfois délicate puisque le Ministre du logement en place ne verra généralement pas les effets de son action !

- Premier point. Cette programmation annuelle est très variable. Sur la période 1990 à 2025 par exemple elle connaît des minimas autour de 50 000 logements et des maximas autour de 140 000, période du plan de cohésion social (PCS).
- Deuxième point. Le graphique introduit la notion de la classification des logements sociaux : du plus social le PLAI puis le PLUS et enfin le PLS ; chaque catégorie étant caractérisée par un niveau de loyer et un plafond de ressources à respecter à l'entrée. On ajoutera que l'importance du financement spécifique par l'emprunt (nous y reviendrons) est telle que ces programmes de logements prennent actuellement le nom du prêt qui les finance (Prêt Locatif Aidé d'Intégration, Prêt Locatif à Usage Social, Prêt Locatif Social).

La fresque historique présentée par Mme Lelévrier et M Coloos indique que cette volonté de classification n'est pas nouvelle et que l'imagination en matière de sigles a été féconde ! : HBM, ILM, HLM, LPN, LOPOFA, HLM type A, HLM type B, HLMO, ILN, PSR, PLR, PLA, PLI...

Ce point historique va permettre d'aborder une des difficultés que rencontre l'analyse de l'offre actuelle à bas loyer portée par les organismes de logement social. Si l'on se fie au seul classement issu de la production récente, l'offre en bas loyers est souvent résumée aux PLAI soit environ 300 000 logements.

Mais il faut savoir que des générations de logements antérieures à la création du PLUS ont été reclassées au sein de la catégorie PLUS en ce qui concerne les plafonds de revenus à l'entrée mais pas en matière de loyers. La catégorie des PLUS (en termes de conditions d'entrée donc) est ainsi très disparate en termes de loyers (avec des HLMO financés dans les années 60/77 pour obtenir des loyers bas et des PLA financés moins généreusement à compter de 1977 et qui offrent des niveaux de loyers plus élevés).

Ainsi par exemple parmi les HLMO encore existants reclassés en PLUS, environ 1.7 million de logements portent des loyers se rapprochant des loyers PLAI les moins élevés.

2/ Une offre de logements qui s'est transformée sur la période

Les logements HLM produits actuellement ne ressemblent pas à ceux des années 1960. Quelques indicateurs le montrent.

- La taille moyenne des programmes récents est de 19 logements ; a contrario dans les années 50/60 les programmes de 600 logements n'étaient pas rares (cf. les tours et les barres).
- Les logements ne s'implantent plus sur les mêmes communes : actuellement près de 40% de la production se situe dans des communes déficitaires au titre de la loi SRU, là justement où par définition il n'y avait que peu de logements sociaux.
- Les normes techniques sont plus élevées (BBC, RT2012, RE2020, accessibilité ...) et elles sont appliquées de manière homogène quel que soit le programme, a contrario du slogan des années 1950 « construire plus, plus vite, moins cher » qui a pu conduire à produire des logements de moindre qualité pour des loyers plus bas.

Mais bien sûr l'histoire parle toujours : environ 55% du parc actuel a été construit entre 1950 et 1990 comme l'indique le graphique « Le parc HLM selon l'année de la première mise en location ».

3/ Les locataires aussi ont bien changé

La définition du public cible des organismes de logement social a retenu à l'origine « les classes laborieuses », « les travailleurs non fortunés » avant de reposer plus clairement dans les années 50 sur le critère économique des revenus : « les ménages dont les ressources n'excèdent pas certains plafonds ». Cette approche est consacrée en 1978 par le Code de la construction qui dispose que les habitations à loyer modéré sont destinées « aux personnes et aux familles de ressources modestes ».

La loi Besson introduit la notion de droit au logement dans une approche centrée sur la lutte contre la précarité et l'exclusion, sans toutefois modifier directement le régime juridique des HLM.

C'est la loi du 29 juillet 1998 qui va consolider l'ensemble et définir ainsi la vocation actuelle des organismes HLM : « la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers ». Définition assez peu précise mathématiquement, laissant ainsi place ainsi à des marges d'application et d'adaptation bienvenues, mais actant une problématique plus large que le seul accueil des ménages les plus pauvres.

La mise en œuvre de ce principe repose sur la définition de critères (plafonds de revenus ...) et de process d'attribution (publics prioritaires, commissions d'attribution, notation, cotation...) qui ont fait régulièrement l'objet de modifications.

Ce qui ressort dans les faits de ces orientations politiques ou techniques c'est une paupérisation marquée des ménages logeant en HLM. Dans les années 80, 21% des ménages HLM appartenaient aux deux déciles de revenus les plus bas, en 2020 ce ratio est désormais de 45% (25% dans le premier décile, 20% dans le deuxième).

Cette paupérisation moyenne n'est pas liée à une dégradation des reve-

nus des locataires en place mais à un effet mécanique résultant de l'entrée dans le parc de ménages moins riches que ceux qui en sortent généralement parce qu'ils ont le moyen d'entrer en accession ou dans le parc privé. Le niveau de ressources peu élevé des entrants est une résultante de la paupérisation de la demande et d'une orientation des attributions.

Cette paupérisation est sans doute le point crucial de l'évolution économique et sociale du secteur HLM. Cette constatation est loin d'avoir clos le débat politique sur le public cible des HLM. Certains préconisent de spécialiser encore plus le parc HLM dans l'accueil des ménages les plus pauvres, quitte à en exclure les ménages les moins modestes. A contrario, avec la création du « logement intermédiaire » on vient d'étendre le champ du logement locatif aidé.

Non sans lien avec la constatation d'entrants de plus en plus pauvres on notera aussi la part de plus en plus importante de familles monoparentales habitant en HLM (23% des ménages locataires HLM en 2022 contre 10% dans l'ensemble de la population).

Dernière évolution marquante dans le profil des locataire, leur vieillissement : 21 % des chefs de famille logeant en HLM ont plus de 65 ans, ce ratio s'établissait à 15% en 1984.

4/ Les modalités d'action des organismes HLM se sont diversifiées

Longtemps le triptyque « produire en maîtrise d'ouvrage directe, posséder et gérer le parc construit » a constitué le mode de raisonnement unique du secteur. Il s'agissait de consolider la relation construction /gestion optimisant la connaissance technique du parc et le bon pilotage des actions d'entretien et de réhabilitation. Mieux valait bien construire, bien penser le logement, même sous contrainte économique, pour gérer longtemps. Actuellement des pratiques et des montages particuliers ont amené à la dissociation des trois métiers.

La VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) a remplacé en partie la MOD dans le mode de production. Les organismes qui achètent le simple

usufruit de logements (montage type ULS usufruit locatif social) les gèrent sans être propriétaires. D'autres louent en bloc des logements à d'autres acteurs qui assurent la gestion locative envers les locataires.

On relèvera aussi l'extension des compétences des organismes pour participer à la réalisation des politiques locales et leurs actions nouvelles en matière d'accompagnement social et de tranquillité/sécurité.

5/ La question de la durée de vie du logement social et de la vente HLM a été revisitée.

Les conventions (et leur application rétroactive au parc ancien via le conventionnement global) fondant le statut de logement social sont conclues généralement pour une durée déterminée mais leur expiration ne fait pas disparaître les contraintes sociales (de loyers et de plafonds de revenus notamment) pesant sur ces logements, entérinant ainsi la logique de pérennisation du parc locatif social. Le logement social est affecté durablement à une mission sociale indépendamment des modalités de financement (sauf cas spécifiques nous y reviendrons).

Une forme donc de « logement social à vie », qui n'empêche pas que la question de la vente du patrimoine HLM soit posée régulièrement. Politiquement la vente d'un logement social (à son locataire, ou à un autre ménage modeste) peut se justifier par une forme de soutien à l'accession à la propriété de ménages insuffisamment riches pour espérer acheter un logement privé. La loi de 1965 accordait même l'initiative de l'acquisition aux locataires.

Mais il faut dire, ce sont le plus souvent des considérations financières qui ont amené les pouvoirs publics à inciter les organismes HLM à la vente d'une partie de leur patrimoine. Tout simplement parce que la vente de patrimoine crée une richesse immédiate pour l'organisme qui peut dès lors investir davantage en production ou réhabilitation, ou est en mesure de produire en s'appuyant sur plus de fonds propres et moins de subventions d'Etat. Recherche d'économies pour le budget de l'Etat qui a été une trame relativement constante dans l'histoire longue du financement du

secteur. Mais vision mathématique à court terme qui fait notamment abstraction du devenir du logement vendu, de la question de la reconstitution de l'offre, de l'utilisation des fonds obtenus et de la perte de revenus futurs pour l'organisme.

Dans les faits, la vente de logements sociaux est restée somme toute plutôt marginale de l'ordre de 4.000 à 5.000 logements par an jusqu'au milieu des années 1990 pour accélérer un peu et s'établir à 10.000 par an ces dernières années. C'est que la vente de logements sociaux se heurte à deux écueils : le niveau de revenus des ménages locataires qui ne leur permet pas d'acheter même avec une décote par rapport à la valeur de marché, et surtout la composition (essentiellement du logement collectif) et la localisation du parc HLM qui ne répondent pas forcément aux attentes d'un public acheteur.

Deux éléments nouveaux sont intervenus récemment :

- Tout d'abord les montages type ULS où l'organisme achète l'usufruit d'un logement pour une durée donnée. Par définition, passée cette période le logement revient au propriétaire. Le caractère social du logement est mécaniquement à durée limitée (renouvelable éventuellement).
- Ensuite, l'intégration pour certaines catégories de logements (PLS et Logement Intermédiaire) du principe de la vente après une certaine durée de location sociale. La vente HLM qui intervenait jusqu'alors après la programmation, au vu d'un besoin d'arbitrage patrimonial ou comme axe de politique d'accession, est maintenant envisagée en amont, dès la conception et la programmation. Ce qui change la nature et l'équation économique du projet mais expose à un risque immobilier, celui de ne pas vendre ou de vendre à un prix inférieur au prix escompté.

6/ Les acteurs du logement social se sont eux aussi transformés

Tous les acteurs du modèle, le 1%, les organismes HLM, les collectivités locales, l'Etat lui-même, ont connu des évolutions structurelles dans leurs compétences et leurs modes d'intervention. D'une longue liste on peut retenir quelques points saillants.

- La création du logement pour les travailleurs est née de l'initiative privée, du monde patronal. L'intervention des entreprises dans le financement du logement social est devenue générale et obligatoire en 1953 avec la création du 1%.

En 1992 le 1% a été scindé en deux axes, 0,55% pour participer au financement des aides à la personne et 0,45% pour financer des actions en faveur du logement des travailleurs. Depuis 2001 la fraction de 0,45% contribue au financement du renouvellement urbain. La loi de 2016 vient achever le regroupement des structures collectrices du 1% et porte une réforme structurelle d'Action Logement en trois entités principales :

- Action Logement Services qui assure la collecte et la gestion de la PEEC, délivre des aides et des services aux entreprises et leurs employés et contribue au financement de la production et de la réhabilitation des logements sociaux et des politiques nationales du logement notamment ANRU ;
- Action Logement Immobilier qui détient les titres des participations de l'ensemble des filiales ESH et contribue à définir leur stratégie ;
- Action Logement Groupe la structure faîtière de pilotage

Le statut des ESH a été transformé par la loi en 2003 afin de resserrer leur pilotage autour d'actionnaires de référence. La loi ELAN a imposé à tout organisme disposant de moins de 12.000 logements de se regrouper soit par fusion soit par adhésion à une société de coordination rassemblant des organismes de logement social.

Le mouvement de Décentralisation et de déconcentration a accru le pouvoir des collectivités locales en matière d'habitat, d'urbanisme et de logement et a notamment délégué la gestion des aides à la pierre à certaines

d'entre elles : intercommunalités, département sous l'arbitrage local du CRHH. Les offices HLM sont désormais rattachés à une intercommunalité ou un département

L'État reste omniprésent pour définir le cadre d'exercice des organismes HLM et fixer des orientations de production et de réhabilitation du parc de logements sociaux. Il cherche régulièrement à réduire ses dépenses en matière d'aides à la pierre et d'aides à la personne et à transférer le financement de ses décisions sur les autres acteurs. 3 exemples :

- L'ANRU. En allongeant la durée des plans, en retardant le versement de ses contributions financières et en prolongeant le calendrier des versements des autres acteurs (Action Logement, organismes HLM), l'État a pu mobiliser moins de fonds que ce qui était planifié.
- Les aides à la pierre. L'Etat ouvre des autorisations d'engagement pour lancer le financement de la production HLM neuve mais fait parfois assumer le versement des fonds à Action logement ou aux organismes HLM.
- La TFPB. Les organismes bénéficient d'une exonération de long terme de la taxe foncière sur les propriétés bâties, aide fiscale qui participe à l'objectif de loyers HLM bas en diminuant les dépenses d'exploitation des organismes. Mais la TFPB est un impôt local ; accorder une exonération réduit les ressources des collectivités locales concernées. L'Etat a donc mis en place une compensation au bénéfice de ces collectivités. Mais à coups de non-indexation, de mises en place de coefficients de réduction ou de réfaction... l'État en est arrivé à ne quasiment plus verser de compensation. Ce sont donc les collectivités locales qui ont assumé et assument la décision de l'État. Les collectivités locales les plus concernées sont celles où sont implantés de nombreux logements sociaux, souvent celles que l'on cherche à aider par ailleurs au titre de la politique de la ville via la DSU. Mécanisme insidieux de contre péréquation.

À noter : les collectivités locales où va s'implanter la génération de logements sociaux agréés entre 2021 et 2026 bénéficieront d'une compensation intégrale de l'exonération de TFPB mais sur un terme plus court :

pendant 10 ans alors que l'exonération est fixée pendant 25 ans, 30 ans parfois).

7/ Les grands principes du financement du logement social

L'immobilier est le plus bel exemple d'utilisation de l'emprunt. C'est l'emprunt qui permet de financer la construction d'un logement. Ce sont les loyers qui permettent le remboursement de l'emprunt, intérêts et capital. Un programme de logements sociaux doit trouver son équilibre financier avec des loyers plus bas que ceux du marché alors qu'il est exposé a priori aux mêmes coûts de production. Ce qui justifie que des aides soient apportées aux producteurs de logement social afin de permettre l'équilibre financier.

Modalités de ces aides :

- TVA réduite sur les travaux de production, ce qui diminue le coût des projets. Aide mécanique et identique selon les projets
 - Subventions d'investissement, adaptables à chaque projet selon les loyers visés notamment
 - Des bonifications d'intérêts : le prêt est accordé à des conditions meilleures que celles qui prévalent sur les marchés financiers
 - Des aides fiscales qui allègent les dépenses liées à la gestion du logement, ainsi l'exonération de long terme de la taxe foncière sur les propriétés bâties et l'exonération de l'impôt sur les sociétés qui va de soi pour un secteur sans but lucratif qui réinvestit tous ses résultats.

La réflexion autour du financement d'une opération de logements sociaux a toujours reposé sur la nécessité de s'assurer de lancer des projets économiquement viables. Le système français est un système où le loyer du logement social est « économique », pas simplement au sens qu'il est avantageux (!), mais parce qu'il relève d'une équation économique initiale. Le loyer est attaché au logement et au niveau de l'aide qui a fait naître le logement. Son niveau et son évolution temporelle sont fixés a priori quels que soient les locataires à venir et quelles que soient les fluctuations du marché immobilier et la qualité d'usage du logement.

Principe : sur la durée (celle du prêt) les loyers (encadrés) permettront de couvrir les charges de gestion et le coût de l'endettement en intérêts et capital.

À niveau de loyer donné l'opérateur, qui connaît les dépenses liées à l'exploitation d'un logement, va en déduire ses capacités d'endettement. A taux d'intérêt et durée de prêt donnés il déduira le montant d'emprunt mobilisable. Connaissant le coût de production il en déduira le besoin en subventions.

Equilibre d'opération

somme actuarielle sur la période des loyers = somme actuarielle sur la période des dépenses d'exploitation et des charges d'endettement

Plan de financement

Coût d'investissement = emprunt + subvention + fonds propres

Où sont les marges de manœuvre mobilisables par les acteurs ? (en vert sur le graphique)

- Le niveau du loyer, fonction de l'orientation souhaitée de l'occupation sociale des logements projetés, et également fonction des aides à la personne (si les aides à la personne sont plus élevées, à taux d'effort donné pour le locataire on peut augmenter le loyer cible, et inversement).
- Le taux d'intérêt et la durée du prêt. A capacité d'endettement donnée on peut emprunter plus si le taux est plus bas et la durée plus longue.
- Le niveau de subvention ou le niveau des fonds propres mobilisés par l'organisme. S'ils sont plus élevés, à coût d'opération donné on peut emprunter moins, ce qui exige moins de capacités d'endettement ; et à exploitation donnée on peut avoir un ciblage des loyers plus faible.
- Deux techniques d'optimisation, qui ont pu historiquement être utilisées, sont plutôt à éviter ! La limitation des coûts d'exploitation qui peut entraîner une insuffisance d'entretien ou la limitation du coût de production qui amène à constituer des patrimoines de mauvaise qualité ou mal situés. Bien sûr un coût de production peut être abaissé sans péril s'il s'agit de construire sur un foncier vendu à prix bonifié par une collectivité locale ou un opérateur public. Mais il s'agit là en

termes d'analyse d'une forme de subvention.

Bien évidemment un équilibre d'opération calculé sur des hypothèses projetées sur 40 ans comporte de forts aléas. Le secteur absorbe ces incertitudes par la prudence, la mutualisation et le partenariat :

- Prudence dans les hypothèses prises en liaison avec les pouvoirs publics et les partenaires notamment la CDC.
- Mutualisation entre programmes de logements au sein de l'organisme ce qui suppose qu'il ait une taille suffisante.
- Solidarité entre organismes via la Caisse de garantie du logement social qui accorde des aides aux organismes en difficultés, aides financées par des cotisations de l'ensemble des organismes
- Gestion partenariale de difficultés d'ordre systémique (notamment les brusques mouvements de l'inflation) entre le mouvement HLM, l'Etat et la Caisse des Dépôts principal banquier. Cela peut conduire à des plans de refinancement de dette massifs ou à des réinvestissements de l'Etat sous forme d'aide à la réhabilitation lorsqu'il s'agit de prolonger la durée de vie des programmes.

8/ Le fameux débat aides à la pierre versus aides à la personne

On l'a vu, limiter le taux d'effort d'un ménage en matière de charge en logement peut passer par le versement d'une aide monétaire directe : on augmente les ressources du ménage pour qu'il puisse faire face à son loyer et ses charges locatives, c'est l'aide à la personne. Ou l'on peut favoriser la création d'une offre de loyers modérés en accordant des aides à des opérateurs constructeurs/gestionnaires, c'est l'aide à la pierre.

La question posée est de savoir quelle est la méthode la plus efficace. Le débat académique a fait et fait encore couler beaucoup d'encre entre les économistes et entre les politiques. On peut résumer à grands traits les avantages ou inconvénients théoriques de chacun des systèmes. Bien sûr la réponse ne peut être générale et absolue ; la réflexion nécessite que soient précisés la nature des aides à la personne et des aides à la pierre, leur mode de calcul, le mode d'élaboration des loyers sociaux, les règles d'attribution... Le rapide bilan présenté ici se base sur la situation en France actuellement (APL, loyers HLM de nature économique, subven-

tionnement, barème d'entrée et maintien généralement dans les lieux).

Concernant les aides à la personne :

- l'éligibilité et le montant de l'aide sont fonction des ressources du ménage. L'aide suit l'évolution à la hausse ou à la baisse des revenus ;
- l'aide à la personne n'a pas d'effets directs et immédiats sur l'offre de logements locatifs. On attend du marché qu'il s'organise pour accompagner la plus grande solvabilisation financière des ménages. Dans un marché inélastique cela peut avoir des conséquences inflationnistes à court terme. L'aide dans ce cas n'améliore pas les conditions des ménages mais augmente les loyers. La prise en compte d'un loyer plafonné dans le calcul de l'APL limite les inconvénients ;
- l'aide à la personne accroît la dépense publique lorsque les ressources des ménages sont mal orientées, c'est à dire en période de faible croissance. Ceci participe aux « stabilisateurs économiques » en place mais la mécanique s'avère coûteuse budgétairement ;
- pour le budget de l'Etat les aides à la personne représentent une masse financière annuelle importante (actuellement 16 Mds€). La réduire a un impact économique et politique immédiat et sensible politiquement en touchant le niveau de vie de ménages aux revenus modestes.

Concernant les aides à la pierre (à la production) :

- l'aide à la pierre conduit à une création de logements dont les pouvoirs publics orientent les constituants (localisation, typologie, niveau de loyers) ;
- les effets de l'aide sont inscrits dans le temps : même sans dépense budgétaire nouvelle, les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur une offre de loyers bas financés antérieurement ;
- l'aide est coûteuse car elle cristallise le bénéfice de loyers bas sur longue durée ;
- réduire les aides à la pierre n'a pas d'effet immédiat sur les ménages (les programmes qui ne s'effectueront pas auraient participé à l'offre dans plusieurs années) hormis une baisse programmée d'activité pour le secteur du bâtiment ;
- et surtout l'aide à la pierre est attachée au logement, quel que soit le

ménage occupant. Ce qui peut entraîner des situations où les loyers sociaux restent trop élevés pour certains publics, et à l'inverse il peut exister des situations où des personnes bénéficient de loyers très bas sans faire partie des plus pauvres.

Jusqu'à la réforme de 1977 (se référer au texte de Bernard Coloos) le système en France se basait sur des aides à la pierre qui ont permis la constitution d'un vaste patrimoine avec des loyers bas (notamment les HLMO un peu plus bas, le plus souvent, que le loyer PLAI actuel).

La réforme de 1977 a privilégié les aides à la personne et diminué drastiquement les aides à la pierre, ce qui a constitué le parc des PLA aux loyers plus élevés (comparables le plus souvent au loyer PLUS actuel).

La paupérisation des ménages a rendu le PLA insoutenable pour bon nombre de locataires ce qui a conduit à relancer une gamme de HLM aux loyers plus bas : le PLAI et à ré-hiérarchiser la gamme PLAI/PLUS/PLS au début des années 2000. Le double système aide à la personne/aide à la pierre se maintient mais perd de son efficacité puisque les aides à la personne, au gré de multiples réformes ou ajustements techniques, n'évoluent pas au rythme des loyers.

Le débat théorique a été relancé juste après 2017 par le Ministre du Logement au moment de la création de la RLS (réduction de loyer de solidarité) qui met en place une baisse des APL déguisée en baisse de loyer, « compensée » pour les organismes par une augmentation des aides à la production (subventions, titres participatifs). Il faut avouer surtout que la baisse des APL allégeait le budget de l'Etat et que les aides à la production provenaient d'Action Logement et de la Caisse des Dépôts...

Le débat prend une dimension nouvelle avec les réflexions autour du feu RUA (revenu universel d'activité) ou de l'ASU (allocation sociale unifiée) qui visent à rassembler dans une prestation unique différentes aides sociales monétaires dont le RSA, la prime d'activité mais aussi les aides personnelles au logement. Le but étant la simplification, la lutte contre le

non recours mais surtout à assurer que « le travail paie », en clair qu'une hausse des revenus d'un ménage liée à une reprise ou à un renforcement d'activité ne soit pas pénalisée par une forte baisse parallèle des prestations sociales. Une telle orientation donnerait un objectif nouveau aux aides à la personne qui, compte tenu de la rigueur budgétaire, ne pourrait que se faire au détriment des objectifs historiques des aides au logement.

9/ La charpente historique du financement par le livret A

On l'a vu l'emprunt tient une place essentielle dans le cadre du financement de l'immobilier en général et encore plus pour le logement social puisque l'emprunt est également un des vecteurs pour apporter des éléments facilitateurs aux équilibres d'opération.

En France le financement de l'immobilier privé est regardé de près par les pouvoirs publics compte tenu des risques majeurs associés (il suffit de rappeler la crise des subprime aux USA pour indiquer qu'une insuffisance de contrôle macroéconomique et microéconomique du marché de l'immobilier peut avoir des conséquences catastrophiques). Le financement des transactions immobilières des ménages s'appuie en France sur des financements bancaires principalement « à taux fixes renégociables » alors que dans bon nombre de pays les prêts sont plutôt à taux variables. Le montant de l'emprunt prend en compte les capacités de remboursements des ménages via leurs revenus alors que dans d'autres pays c'est la valeur du bien qui sert de référence. Il s'avère que le système français a mieux traversé les crises.

L'endettement immobilier est contrôlé d'encore plus près pour le logement social puisque les prêts sont adossés à de l'épargne publique. Les premières interventions de l'Etat dans le financement du logement social se sont appuyées sur des prêts à taux fixes bonifiés distribués par le Trésor public ; des prêts complémentaires adossés au Livret A étaient apportés par la CDC.

En 1950 les Caisses d'épargne, qui centralisaient jusqu'alors la globalité des fonds déposés sur les livrets A à la CDC, acquièrent une certaine in-

dépendance et la loi Minjoz leur confère la possibilité d'accorder des prêts aux collectivités locales et aux organismes publics (dont le logement social) en conservant une partie de l'épargne déposée sur les livrets A.

Dans les années 60 l'Etat se désengage et la CDC prend le relais de la distribution des prêts aux organismes et aux collectivités locales (ainsi que les Caisses d'épargne). Les besoins de financement sont énormes et les fonds du livret A ne sont plus suffisants. En 1966 création de deux établissements spécialisés au sein de la CDC :

- la CAECL destinée à financer les collectivités locales qui s'adosse sur une partie de la trésorerie des collectivités locales et fait appel aux marchés ;
- la CPHLM refinancée par la CDC destinée à prêter aux organismes de logement social, l'Etat apportant un financement pour permettre de distribuer des prêts bonifiés essentiellement à taux fixes.

La conjonction de la réforme bancaire (1984), de l'insuffisance des fonds déposés sur livret A et de taux fixes (même bonifiés !) devenus prohibitifs avec la désinflation ont amené à une profonde réforme.

En 1986 :

- la CAEL devient le Crédit Local de France qui sera privatisé et constituera le groupe Dexia dont on connaît la fin, conséquence de la crise financière de 2008 ;
- la CPHLM disparaît et la CDC devient prêteur direct aux organismes de logements sociaux.

Les prêts deviennent clairement indexés sur le taux du livret A à la fin des années 90 et des refinancements massifs de la dette ancienne sont effectués. La CDC a conforté son rôle de premier prêteur du secteur avec aujourd'hui plus des $\frac{3}{4}$ des encours. Action Logement porte 6% des encours. Les banques généralistes françaises sont actives sur les financements du court terme et de la réhabilitation et apportent une diversification des produits avec notamment des taux fixes. Le recours direct au marché reste marginal.

L'alimentation en prêts du secteur HLM via des fonds déposés sur le li-

vret A rend la vie financière du secteur HLM étroitement dépendante des réformes du livret A.

Concernant les conditions financières :

Depuis 1998 le taux du livret A est actualisé deux fois par an et répond à une formule qui a varié plusieurs fois mais qui dans l'esprit correspond à la moyenne de l'inflation et des taux courts de marché agrémentée d'un plancher (absolu ou fonction de l'inflation). La formule essaye de concilier une rémunération intéressante pour l'épargnant (à tout le moins supérieure à l'inflation) et des conditions financières accordées aux organismes qui rendent les prêts de la CDC compétitifs. En retenant moyenne inflation /taux court et en période économique « normale » (où les taux d'intérêt sont supérieurs à l'inflation) le pari est gagné puisque le TLA se place alors à un niveau inférieur aux taux de marché (bon pour les emprunteurs) et au-dessus de l'inflation (bon pour l'épargnant).

La difficulté vient en fait du contexte économique qui a multiplié les crises. La Banque centrale a opté pour des taux bas (inférieurs à l'inflation) pour soutenir la croissance. La « bonne formule » s'est avérée inappropriée, amenant à la changer plusieurs fois et a conduit la CDC à développer quelques enveloppes à taux fixes.

Les conditions de taux proposées aux organismes HLM (actuellement TLA-0.2point pour le PLAI, TLA+0.6 point pour le PLUS et TLA+1.1 point pour le PLS) sont en général plus basses que les conditions de marché. Le PLS se situe au niveau de la concurrence et permet à la CDC de dégager une marge, le PLUS est généralement un peu sous les conditions de marché et au niveau du coût de ressources des Fonds d'Epargne de la CDC. Le taux du PLAI accorde un avantage certain.

Les conditions de durée des prêts de la CDC (pour la production neuve au moins 40 ans et jusque 80 ans pour des achats de foncier) sont assez exceptionnelles et ne sont pas toujours accessibles auprès d'autres établissements financiers ou sur les marchés.

Concernant l'accès à la liquidité :

Le secteur HLM est un emprunteur structurel et important (de 10 à 15 Mds€ par an), sa capacité annuelle à investir repose sur sa capacité à trouver les financements nécessaires. La Caisse des Dépôts a pu y faire face sans faille même au moment de la crise financière de la fin des années 2000 où les crédits bancaires et les marchés étaient bloqués. Cette capacité à apporter la liquidité vient de l'adossement de ces prêts sur l'épargne placée sur les livrets A.

Reprenons des propos tirés du discours du Président de la République François Mitterrand prononcé pour l'anniversaire de la création de la CDC : « Par une sorte de miracle quotidien, quasiment unique au monde, la Caisse des Dépôts change l'argent déposé sur les livrets en prêts de longue et de très longue durée ».

S'il faut parler de miracle il faut parler surtout de miracle statistique. Certes l'épargne des livrets est très liquide et peut être retirée chaque jour, mais il s'avère que chaque jour se produisent des flux de retraits et des flux de dépôts qui laissent la masse globale assez peu évolutive ce qui permet de l'utiliser à long terme. Diverses mesures ont visé à éviter le risque d'une décollecte majeure :

- Assurer la compétitivité du livret A (avantage fiscal, la question du taux évoquée), le relèvement des plafonds de dépôts ;
- Eviter un déséquilibre des fonds d'épargne en affectant suffisamment de dépôts au regard du besoin de financement du secteur HLM (taux de centralisation - 60% actuellement – consolidé notamment en 2009 où la distribution des livrets A a été banalisée, utilisation sécurisée des fonds excédant les besoins du secteur HLM...).

Un circuit dédié :

Le mode de financement via le livret A imprime sa marque sur le secteur HLM au-delà de la simple alimentation en fonds. Situation inédite les taux d'intérêt ne sont pas fonction de la santé de l'organisme mais de l'objet social du projet financé. Cette égalité de traitement entre organismes résulte des multiples mécanismes de garantie (CGLLS, garantie des collectivités

locales), de contrôle (CGLLS, autocontrôle des Fédérations d'organismes, Ancols, chambres régionales des comptes, ministère de tutelle ...) et de solidarité entre organismes (CGLLS, groupements d'organismes). Ceci apporte une forte sécurisation des fonds utilisés et limite le besoin de fonds propres pour le fonds d'Epargne.

Les organismes HLM constituent le principal « client » des Fonds d'Epargne (la loi leur impose pour bénéficier des avantages fiscaux de contractualiser une part minimale des prêts auprès de la CDC, ce qui assure cette dernière un volant d'activité sécurisé, quelle que soit la conjoncture sur les marchés) et celle est le principal prêteur au secteur. Il en résulte un partenariat fécond.

Le système est-il coûteux ? En tout cas les fonds d'épargne ne perdent pas d'argent sur cette activité. L'Etat participe au circuit en accordant une garantie aux épargnants et en défiscalisant les intérêts. Mais il n'engage pas de dépenses budgétaires au titre de la bonification des prêts. Une contribution financière des fonds d'Epargne est même versée à l'Etat en fonction des résultats dégagés.

Le réel coût de ce circuit financier public ne saurait être mis en avant sans analyser comment financer le logement social sans lui et sans prendre en compte comment serait alors utilisée l'épargne placée sur le livret A ou sans dresser le panorama de l'épargne en France sans ces placements en livrets.

10/ Conclusion

Loin d'être enkysté, le modèle économique du financement du logement social a évolué en permanence pour s'adapter à la conjoncture, aux demandes des pouvoirs publics tout en préservant ses grands principes : adossement au livret A, solidarité entre les acteurs, non lucrativité.

Certains évoquent actuellement le risque de financiarisation du secteur HLM. S'il s'agit dans la gestion ou dans l'innovation de s'inspirer de méthodes utilisées par les acteurs du marché privé il n'y aurait rien de réel-

lement nouveau ni de préjudiciable. S'il s'agit de faire rentrer la lucrativité dans les objectifs du secteur cela ne pourrait que conduire au renchérissement des coûts de financement et in fine à l'augmentation des loyers.

Le modèle est encore largement perfectible, d'autant que n'a toujours pas été résolue la question essentielle : comment, en préservant l'équilibre financier des organismes HLM, prendre en compte la paupérisation mécanique des locataires sans dégrader leur taux d'effort et sans engagement massif et évolutif des aides personnelles au logement ? D'autant que peu d'économistes voient poindre les années glorieuses pour les revenus des ménages attendues depuis 1977. Le seul élément « favorable » en la matière est le plus faible taux de rotation des locataires qui peut ralentir le phénomène de paupérisation. Il n'est pas certain qu'il faille s'en réjouir.

Dominique Figeat

Merci Dominique pour ce cours magistral sur le modèle économique et financier du logement social.

Sylvie Harburger

Il est fondamental de connaître les questions du financement du logement et de comprendre les logiques qui leur sont propres. Pour comprendre comment la politique de la ville est née, votre approche macroéconomique et nationale est très importante et donne le contexte. Cependant, elle n'explique pas à elle seule ce qu'il se passe dans la relation entre le logement et les quartiers en difficulté. La question se pose au moment de la confrontation entre les deux, et cette confrontation est locale. Au niveau local, les différents segments que vous avez décrits – le logement social, le logement privé, les primes sans prêts, l'habitat insalubre, l'habitat ancien sans confort – se retrouvent sur un même territoire. C'est à ce moment-là que l'offre de logements à la population locale se trouve parfois en cohérence, et parfois en incohérence. La politique des loyers en est un exemple : les loyers sont bas, mais cela dépend où, quand et pour qui. On observe des contre-performances du niveau de loyers des HLM. Par

exemple, à Saint-Étienne, les loyers étaient beaucoup trop élevés. Les ménages logés dans le parc HLM, susceptibles d'accéder à la propriété de leur logement ont vu arriver les petits pavillons en bord de Loire, qui ne nécessitaient pas d'apport initial. De ce fait, le parc HLM, qui avait le monopole de l'accueil des jeunes ménages, s'est retrouvé mis en concurrence. Cela a marqué une césure : les gestionnaires de parc HLM, qui jusqu'alors se contentaient de « gérer la file d'attente », ont eu à faire face à une offre concurrente, qui a entraîné une crise du parc social. Les offices HLM sont exposés à une difficulté majeure, celle de la perte de valeur de leur patrimoine. Je pense donc qu'il serait intéressant d'avoir des éléments sur la valeur et sur la question du marché du logement.

Clément Thomas-Brebou

Les habitants experts ont une grande importance pour que les projets se réalisent bien. Dans un avenir lointain, dans un monde un peu idéalisé, ne pourrait-on pas trouver un entre-deux, entre propriétaire et locataire ?

Béatrix Mora

J'ai relevé dans vos deux exposés une hésitation permanente sur la segmentation du parc social. Les territoires sont confrontés à un double problème : une mauvaise répartition du parc social et une mauvaise répartition de l'offre abordable. Cette problématique a pesé notamment sur le renouvellement urbain et sur l'ANRU. Quand il a été question de faire accéder les habitants des quartiers de la géographie prioritaire à des logements neufs hors des quartiers, il a fallu que l'ANRU imagine des mécanismes pour compenser ce loyer inaccessible pour les habitants des quartiers. Cette segmentation du parc continue de peser. La question des loyers est donc centrale. Elle ne se pose pas simplement dans l'accès au neuf, mais aussi dans la réhabilitation des HLM qui ne bénéficient pas de l'aide de l'ANRU. Ces bailleurs sociaux ne disposent pas d'aides financières et sont donc contraints de réaliser des réhabilitations a minima, sous la pression des locataires qui veulent éviter une augmentation de leurs loyers.

Par ailleurs, la paupérisation du parc HLM est liée non seulement à l'évolution des revenus des demandeurs de logement social, mais aussi au rôle très social du parc HLM tel que consacré par le législateur : 40 % des attributions doivent désormais aller aux ménages les plus défavorisés.

Olivier Piron

Vous avez beaucoup parlé d'habitat et de financement, mais vous n'avez pas évoqué le problème des formes. Bien souvent, ces quartiers sont constitués de tours et de barres. Beaucoup de tours ont été démolies. Il faudrait à un moment que l'on parle des formes urbaines, choisies, refusées et de celles qui ont survécu.

Dominique Figeat

Nous avons prévu de consacrer une partie d'une séance du séminaire à ce sujet.

Jean-Patrick Fortin

J'ai participé, lors de la pré-campagne de Dominique Strauss-Khan à l'idée qu'on pourrait financiariser le logement social. Nous avons été reçus par des banquiers qui nous ont expliqué le problème de la financiarisation : on peut faire autant d'argent avec des riches qu'avec des pauvres. C'est assez différent du sens du mot « financier » qui est employé ici.

Michel Cantal-Dupart

J'éprouve une gêne concernant les petits territoires qui ne vont pas bien. On se souvient qu'au sortir de la Seconde Guerre mondiale, on a créé les métropoles d'équilibre pour lutter contre la macrocéphalie de Paris. Elles se sont trop développées et Olivier Guichard a alors lancé une politique de villes moyennes, pour les réveiller. Il faudrait aussi parler des perversités de la loi Sapin, qui impose des appels d'offres et pollue le système pour des raisons de financements politiques. Derrière les HLM, il y avait le financement des partis. C'est quelque chose de lourd, d'important, que l'on a corrigé, mais qui s'est traduit par d'autres perversités. Le problème actuel est

qu'un grand nombre de petites villes ont, selon moi, très mal voté, parce que les gens se sentent exclus et notamment de la politique de la ville.

Dominique Hoorens

Je partage à 100 % cette problématique de la différenciation. Elle rencontre deux difficultés. La première difficulté est de différencier les politiques selon les territoires. Le modèle peut s'y prêter, mais il ne le fait pas suffisamment. La deuxième difficulté est la problématique du temps. L'aide à la pierre cristallise le logement à un endroit donné et un niveau de loyer, ce qui pose problème lorsque le contexte évolue.

La problématique de la paupérisation est complètement liée aux flux entrants et sortants, et dépend donc des politiques menées en matière d'accueil. Le chiffre que j'ai donné illustre cette problématique.

Bernard Coloos

Sur la question des statuts d'occupation, tout ce qui a été tenté est resté marginal, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays.

Sur les formes, la problématique réside dans le croisement de l'occupation, de la forme et de la nature du logement. L'ANRU a quand même cherché à répondre à la question de ce qui pouvait être détruit ou non, avec une difficulté : bien souvent la logique du bailleur n'est pas la même que celle de l'aménagement du quartier.

Sur la financiarisation, je vous conseille d'aller voir l'expérience allemande. La financiarisation, ça marche, mais cela a des conséquences sociales. À titre d'exemple, la ville de Berlin rachète aujourd'hui au prix de 900 millions d'euros ce qu'elle avait vendu 300 millions il y a une quinzaine d'années.

Dominique Figeat

Je vous propose d'en rester là, avec un certain nombre de questionnements qui nous donnent de la matière pour les séminaires suivants.

CONCLUSION

Marie-Christine Jaillet

Présidente du conseil scientifique du Comité

Je ne vais pas conclure, ni tenter la moindre synthèse. Je souhaite avant tout remercier les intervenants pour la qualité et la robustesse des contenus que vous nous avez apportés. La fonction de cette séance était de poser un cadre. C'est chose faite. Nous allons enrichir ce cadre. À la proposition de Christine Lelévrier présentée ce matin, nous pouvons adjoindre les apports de Bernard Coloos et Dominique Hoorens. Nous avons bien vu que la question du séquençage pouvait être abordée de manière différente et que les ruptures n'étaient pas toujours posées aux mêmes endroits. Le tableau chronologique et les diaporamas vous seront envoyés. Nous enrichirons le tableau et la chronologie tout au long de ce séminaire, y compris en faisant place à des éléments de controverse.

L'intérêt de cette journée a également été de poser un certain nombre de questions, qui seront traitées dans les prochaines séances. Je pense à la mixité, à la transformation des métiers des bailleurs, à la question de l'intercommunalité ou encore à la question des formes.

Bien nommer ou nommer justement est la première des qualités de la recherche. Je voudrais en l'occurrence préciser mon propos concernant la financiarisation. Il me semble qu'un point est resté un peu aveugle : la transformation conséquente du financement de l'offre locative. On a vu se développer ces dernières décennies, par un système d'appel à l'investisseur privé, un parc locatif privé, massivement dans certaines grandes agglomérations urbaines, mais également dans des villes moyennes, voire petites. Suite à la loi Lamy et au choix d'un critère unique, celui de la pauvreté monétaire, un certain nombre de quartiers urbains de petite taille, n'ayant rien à voir avec la figure « emblématique » des grands ensembles et des ZUP, sont entrés dans la politique de la ville. Ils sont com-

posés, souvent pour un pourcentage important, de logements locatifs relevant des mécanismes de l'investissement privé. Il n'y a pas l'équivalent des bailleurs sociaux pour les gérer, mais des syndicats confrontés à des assemblées de copropriétaires. Cette situation appelle des modes d'intervention différents de ceux qui historiquement ont été portés par la politique de la ville.

Merci à vous, et merci à celles et ceux qui nous ont suivis en distanciel. Le prochain rendez-vous est fixé au 29 septembre 2026, dans cette même salle. La séance portera sur la mixité, les politiques d'attribution et d'équilibre du peuplement, d'attribution. Je prends l'engagement que nous ferons un effort pour éditer un compte rendu de chacune de ces séances rapidement, avant la tenue du prochain séminaire, de façon à rendre les échanges plus fructueux et vous permettre de revenir sur le contenu de chacune des séances.

SÉMINAIRE 2026/2027

L'habitat au coeur de la politique de la ville

Comité d'histoire de la politique de la Ville

Campus Condorcet
8 cours des Humanités
93 300 Aubervilliers

www.comitehistoirepolville.fr
comite@comitehistoirepolville.fr



agence nationale
de la cohésion
des territoires

**CAMPUS
CONDORCET**
PARIS - AUBERVILLIERS



MINISTÈRE
DE LA VILLE
ET DU LOGEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité



Agence Nationale
pour la Rénovation