



**HAL**  
open science

## Le logement social, une histoire européenne

Annie Fourcaut

► **To cite this version:**

Annie Fourcaut. Le logement social, une histoire européenne. Histoire et Sociétés, revue européenne d'histoire sociale, 2006, pp.6-13. halshs-03136255

**HAL Id: halshs-03136255**

**<https://shs.hal.science/halshs-03136255>**

Submitted on 23 Feb 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Par Annie Fourcaut<sup>1</sup>,  
professeur d'histoire contemporaine  
à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne  
et directrice du CHS XX<sup>e</sup> siècle

## Le logement social, une histoire européenne

**P**osée à l'échelle européenne, la question du logement populaire trouve dès ses origines des solutions discutées dans un cadre international. Des habitations ouvrières modèles de l'Exposition universelle de Paris de 1867 naissent les premières discussions autour de l'économie sociale de l'habitat. Le premier congrès international des habitations à bon marché est né de la section des habitations ouvrières de l'Exposition universelle de 1889 [Guerrand, 1987]. Initiatives philanthropiques et expériences architecturales circulent d'emblée à l'échelle internationale : les cités patronales, les cités-jardins puis les grands ensembles sont l'occasion de voyages et d'échanges d'expériences. L'histoire du logement social doit se situer au croisement d'une approche transnationale, celle de l'analyse des échanges, des influences et des modèles et d'une étude des politiques nationales. Les lieux saints, visités par des délégations d'hommes d'œuvre, de responsables d'associations et d'élus en sont successivement Guise et Noisiel, Letchworth et Hampstead Garden, Vienne la rouge et Francfort, puis Tapiola, Sarcelles et Grigny-la-Grande-Borne [Guerrand, 1992].

Dans ce cadre d'emblée européen, tirer le fil du financement nous conduit au cœur du système. En effet, la provenance des capitaux investis est au centre de la définition du logement social : dans les économies de marché, l'apport de financements publics permet seul la production de masse de logements décents pour les classes populaires. Le maître d'ouvrage engage dans l'opération un capital non rémunéré ou peu rémunéré qui va permettre la mise à disposition des logements à un prix qui n'inclut pas de profit et que réduit aussi le faible coût du capital des prêts qui assurent le financement à long terme [Topalov, 1987]. L'invention de formes spécifiques de



carte postale, collection particulière

financement public inaugure les politiques nationales de logement social : pour la France, la loi Siegfried permet de piocher dans les réserves de la Caisse des dépôts et consignations à partir de 1894 ; en Italie, la loi Luzzatti fait de même en 1903 avec les fonds des caisses d'épargne ; en Espagne, la loi du 12 juin 1911 offre des subventions de l'État aux sociétés et aux patrons s'occupant de la construction de maisons pour ouvriers, avec des comités de patronage constitués par les municipalités. En Grande Bretagne, le Housing of the Working Class Act (1890) confie la construction sociale aux municipalités. Dans l'Empire allemand, aucune loi fédérale ne rassemble les multiples initiatives patronales, syndicales ou coopératives. Quand l'Europe sort de la Grande Dépression, des modèles nationaux de financement et de maîtrise d'ouvrage ont été mis en place.

Par ailleurs, il serait difficile de définir le logement social par ses cibles car dès les origines, il hésite sur la nature de ses destinataires : les ouvriers, « les travailleurs vivant principalement de leur salaire » ou les salariés urbains [Magri, 1991]. La tendance à l'extension aux couches moyennes est présente partout dès les années 1930, comme le montre la loi Loucheur pour la France. S'exprime alors la crainte que l'État n'en arrive à contribuer aux dépenses de logement de la plus grande partie de la population [Fourcaut, 2003]. Les idéaux du Welfare, les destructions et les bouleversements issus de la guerre conduisent après 1945 à une extension considérable du nombre des bénéficiaires : en France, l'invention du logement aidé instaure un financement public pour l'accession à la propriété privée des classes moyennes ; en RDA, dans les années 1950, trois ménages sur quatre peuvent bénéficier d'un logement social. Le statut de l'occupant, qui n'est pas toujours locataire, ne permet pas non plus de définir le logement social : certaines politiques de financement public visent à faire accéder les bénéficiaires à la propriété. A l'inverse, en situation

La cité-jardin  
de Chatenay-Malabry,  
construite dans  
l'entre-deux-guerres  
sous l'égide de l'Office  
public d'HBM  
du département  
de la Seine,

**1** Annie Fourcaut  
a dirigé avec  
Frédéric Dufaux  
*Le monde des  
grands ensembles*,  
Paris, Créaphis,  
2004.

de pénurie, les ménages les plus démunis de ressources financières et sociales sont logés dans le parc privé dégradé qui sert de logement social « de fait ».

Ainsi la question du financement, d'apparence technique et sur laquelle les travaux historiques sont très rares, permet de comparer les rôles respectifs de l'État, des municipalités, des provinces ou des institutions issues de l'économie sociale dans les différents pays, renvoyant directement aux modèles de construction nationale des États concernés ; elle conduit à réfléchir aux inspirations fort différentes de ces politiques d'apparence voisine, justifiées par les exigences de démocratie sociale issues de la Résistance pour la France, la démocratie chrétienne en Italie, le national-catholicisme en Espagne franquiste et un mélange de libéralisme et de catholicisme social en Allemagne ; enfin, dans cet après guerre, se dessine, avec de forts décalages, une chronologie européenne des priorités : reconstruire les ruines, tenter de faire du droit au logement pour tous une réalité, puis avec le miracle économique des années 1960, croire qu'il est possible de rendre au marché ce que les nécessités de l'après guerre lui avaient enlevé.

### L'Europe, année zéro : reconstruire

En 1945, des millions d'Européens campent dans des ruines après cinq ans de guerre totale. Macabre nouveauté, les destructions aériennes ont touché particulièrement les populations urbaines civiles et leurs habitations. L'Allemagne urbaine est détruite. La France déplore 460 000 immeubles détruits et 1,9 million d'immeubles endommagés. L'Italie, durement touchée à partir du débarquement des Alliés en Sicile, compte 1 100 000 logements détruits sur 7 millions endommagés. En Espagne neutre, la guerre civile a laissé de terribles traces : 183 villes, dont Madrid et Barcelone, sont sinistrées. L'afflux des populations déplacées ou réfugiées, le démarrage brusque de l'exode rural, surtout en Italie et Espagne, la reprise de l'immigration étrangère en France, partout le baby boom et la reprise de la nuptialité font du logement une question centrale du retour à la normale des sociétés européennes. Mais cette priorité n'est pas gérée partout de la même façon. En France après une Reconstruction payée par l'État au nom de la solidarité nationale (loi du 28 octobre 1946), le premier plan de modernisation de l'économie française (1947-1952) sacrifie le logement et n'emploie que parcimonieusement les crédits du Plan Marshall pour construire des logements. Après la fin de la guerre civile, l'Espagne produit 5094 maisons neuves en 1940, 10 446 en 1941, 7170 en 1942, chiffres dérisoires. En Italie, l'État s'appuie sur des « consortiums de sinistrés » encadrés par les notables locaux qui

valident les demandes de contributions adressées à l'administration et la première vague de constructions du plan Fanfani sert à reconstruire les habitations détruites. Dans les zones d'occupation allemandes de 1945 à 1949, le gel des loyers et le monopole des municipalités sur la reconstruction reprennent les recettes de l'avant guerre ; mais dans chaque zone est introduite une inflexion différente : les Américains privilégient l'initiative privée, les Britanniques introduisent l'impératif de la planification urbaine ; en zone française, l'administration contrôle la reconstruction.

### Construire, une politique publique

Une fois les millions de sinistrés relogés plus ou moins vite, au début des années 1950, il apparut clairement que la question du logement de masse restait entière et avec elle, dans l'Europe ruinée de l'après guerre, la question du financement de la construction. Tous les pays avaient construit du logement social avant 1940 et avaient mis en place des systèmes de financement. La Constitution de Weimar avait prévu dans son article 155 de donner à chaque citoyen et à chaque famille allemande une demeure saine et confortable ; municipalités, entreprises sociales de construction (Soziale Bauhütte), caisses d'épar-

La reconstruction du Havre, la porte océane et le cap de la Hève.



carte postale, collection particulière

gne et caisses de retraite avaient à peu près rempli cette mission, avec 220 000 logements construits par an de 1924 à 1933, chiffre que seule la Grande Bretagne dépassait de peu. En France, le système de prêts par le Trésor aux HBM des fonds de la Caisse des dépôts s'était avéré, sauf pendant les belles années de la loi Loucheur (1928-1933), bien peu efficace. La « suppression du marché » (Alfred Sauvy) avait conduit à une crise permanente du logement et à un état très dégradé du parc. En Espagne, les réalisations sont inexistantes malgré quelques beaux prototypes, comme la colonie Guell construite par Gaudi. En Italie, les instituts autonomes pour les habitations populaires (1908), créés par les communes, mais autonomes et financés par les caisses d'épargne, les banques populaires, les sociétés de secours mutuel souvent liées au mouvement d'action catholique, ont produit 111 000 logements avant l'avènement du fascisme. Malgré la césure brutale instaurée par les années noires, ces traditions nationales ne sont pas sans effet sur les solutions de l'après guerre.

L'idée d'une gestion nationale du problème du logement s'impose, même dans les pays de tradition fédérale, tant est forte la croyance en la puissance de l'État en ces années de l'après guerre. L'Institut national de l'habitation est mis en place au sein du ministère du Travail en avril 1939, puis l'Espagne se dote d'un ministère du logement pour la première fois en 1957. En 1943 le Ministry of Town and Country Planning complète le cabinet de guerre de Churchill. Le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, issu des réflexions modernisatrices de Vichy, enlève dès 1944 la tutelle du logement social au Ministère du travail. La RFA se dote d'un ministère fédéral du logement dès 1949. En Italie, le Plan Fanfani est géré par le Ministère du travail et des affaires sociales, comme l'étaient les HBM en France dans l'entre-deux-guerres.

C'est que partout l'injection de crédits ou de prêts publics apparaît nécessaire dans les batailles de la construction qui s'engagent. En France, l'invention du secteur aidé, soit le financement public centralisé de l'aide à l'accession à la propriété privée des ménages, puis la création de la SCIC par François Bloch-Lainé en 1954, doublent le secteur HLM jugé incapable de sortir le pays d'une tragique crise du logement devenue fortement médiatisée depuis l'appel de l'Abbé Pierre ; la généralisation des contributions patronales - le système du 1% - diversifie encore les possibilités de financement. Le Plan Fanfani mobilise de même les contributions des travailleurs, celle des employeurs privés et des organismes publics, ainsi que des subventions de l'État pour la construction. En RFA, la loi de 1950 injecte des fonds publics pour aider temporairement les constructeurs privés et

les opérateurs sans but lucratif, avec en contrepartie un encadrement des loyers et une sélection des locataires par les municipalités, qui retrouvent leur place d'avant 1933. En Espagne, un vaste secteur aidé bénéficie depuis la loi de 1939 d'une aide financière de l'État : les entrepreneurs privés comme les entreprises corporatistes sont éligibles à ces aides.

Mais ces financements publics, techniquement comparables, sont inspirés par des politiques variées et poursuivent des objectifs sociétaux bien différents. La loi INA-CASA est un plan de grands travaux à l'échelle nationale qui vise à éradiquer le chômage en faisant repartir le secteur du bâtiment et à sortir le Mezzogiorno du sous développement par la solidarité nationale. Pour Amintore Fanfani, ancien professeur d'économie politique de l'Université du Sacré Cœur de Milan et membre fondateur de la démocratie chrétienne, il s'agit à terme de restaurer les bases d'une société chrétienne, dans la lignée de l'intégralisme catholique, avec une orientation sociale hardie qui accepte le recours à l'État. Elle aussi d'inspiration chrétienne, la politique allemande menée par les libéraux et les chrétiens-démocrates limite, elle, strictement le recours à l'État : l'étatisme - prussien, nazi ou soviétique - restant le mal absolu pour la nouvelle démocratie. Le logement permet de reconstituer la famille et de rendre à l'individu son initiative créatrice, conditions nécessaires de la reconstruction libérale dans le cadre de l'économie sociale de marché [Mayeur, 1980]. Durant les années de l'autarcie phalangiste, la peur des classes populaires urbaines et le rêve du maintien de l'Espagne rurale traditionnelle expliquent le faible effort en faveur du logement social. Dans Barcelone, ville rebelle, 15 000 logements seulement sont reconstruits de 1939 à 1952 et les grandes villes espagnoles s'entourent d'une ceinture de bidonvilles. Un mélange d'idéaux sociaux issus de la Résistance - le préambule de la Constitution de 1946 fait du nouveau régime une démocratie sociale -, de ferveur modernisatrice et de refus du laissez faire de la Troisième république inspire les responsables de la Quatrième république en charge du logement, d'Eugène Claudius-Petit à François Bloch-Lainé.

### **Retour au marché ?**

La réussite quantitative des politiques d'aide publique - des millions de logements sociaux neufs sont construits partout, sauf en Espagne - et une croissance économique forte conduisent à l'idée que l'État peut se désengager de l'aide directe à la pierre et passer le relais à la promotion privée et aux ménages stimulés par des aides publiques ciblées. En Espagne, les libéraux formés par l'Opus Dei qui remplacent

carte postale, collection particulière



carte postale, collection particulière

Les premiers grands ensembles des années 1950 : Bondy (93), cité La Sablière.

les phalangistes prônent la libéralisation de l'économie espagnole : le marché du logement est rendu à la promotion immobilière privée, aidée par l'État ; les ménages modestes peuvent accéder par un effort financier considérable à la propriété de leur logement. En Allemagne, entreprise dès 1956-1960, la libéralisation entraîne une diminution de l'aide de l'État, dont les charges passent aux Länder ; la vérité des prix des loyers, l'aide personnalisée au logement qui assure la solvabilité des ménages modestes et des mesures d'incitation à l'accès à la propriété privée complètent les nouveaux dispositifs. En Italie, après l'achèvement avec succès du Plan Fanfani, l'effort de l'État diminue, comme le taux des cotisations prélevées sur les travailleurs et les patrons dans la nouvelle législation de 1963. Comme en RFA, le désengagement s'accompagne d'une décentralisation, avec le rôle des instituts provinciaux et communaux autonomes (IACP) qui deviennent maîtres d'ouvrage. Margaret Thatcher conduit une politique de vente massive des logements sociaux à leurs occupants. En France, la réforme de financement des HLM, en 1966-1968, conduit à une débudgétisation des prêts et à un durcissement des conditions de leur attribution ; les banques rentrent sur le marché immobilier et la promotion publique s'effondre à partir de 1976 ; le rapport Barre suggère en 1975 de privilégier l'aide sélective aux ménages, locataires ou accédants à la propriété, au détriment de l'aide à la pierre afin de rendre le marché plus fluide et de résoudre la crise naissante des

grands ensembles.

Ainsi, la séquence ouverte après guerre se referme sur l'idée qu'une aide temporaire de l'État permet de rendre à terme le logement de tous au marché immobilier et à l'effort encadré des ménages. Mais la crise économique qui suit les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 puis perdure, le chômage structurel, le retour de l'exclusion de masse et la question nouvelle du logement des immigrés rendent caduques, dès les années 1980, les illusions libérales nées pendant les belles années de l'expansion. Avec les premières politiques de réparation puis de destruction, s'ouvre pour le logement social le temps des interrogations sur ses missions dans les villes européennes en crise. ■

#### BIBLIOGRAPHIE

[...]

↳ Fourcaut, A., 2003, « La Caisse des dépôts et consignations et le logement social. De la loi Loucheur à la guerre : un constat d'échec ? » in Aglan, A., Margairaz, M., Verheyde, P., *La Caisse des dépôts et consignations, la Seconde Guerre mondiale et le XX<sup>e</sup> siècle*,

Paris, Albin Michel, p185-196.  
↳ Guérand, R.H., 1987, *Propriétaires et locataires : les origines du logement social en France, 1850-1914*, Paris, Quintette.  
↳ Guérand, R.H., 1992, *Une Europe en construction. Deux siècles d'habitat social en Europe*,

Paris, La Découverte.  
↳ Magri, S., 1991, « Des « ouvriers » aux « citoyens modestes ». Naissance d'une catégorie les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XX<sup>e</sup> siècle », *Genèses*, 5, p35-53.  
↳ Mayeur, J.M., 1980, *Des partis catholiques à*

*la démocratie chrétienne, XIX-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Armand Colin.  
↳ ETopalov, C., *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.