

Le logement social, né des initiatives de "patrons éclairés" pour le logement des ouvriers avec l'essor du mouvement industriel dès la fin du XIX^{ème} siècle, a été structuré comme dispositif de construction et diffusion d'un habitat populaire par un fort mouvement législatif qui, dans la première moitié du XX^{ème} siècle, a établi les fondements sur lesquels repose le modèle HLM de notre époque.

→ Une construction législative historique et actuelle

Cinq grandes lois ont fourni les bases du logement social en France, en établissant les objectifs et les moyens de la production d'habitations à bon marché :

- en **1894** la loi **Siegfried** (du 30/11) encourage la construction, par des particuliers ou des sociétés, de "maisons salubres et à bon marché" à vendre ou à louer, sous plafond de valeur locative. Elle autorise avantages fiscaux et concours financiers aux sociétés, dont la souscription d'obligations par la Caisse des dépôts et consignations, sur la réserve provenant des dépôts des caisses d'épargne ;
- en **1906**, la loi **Strauss** (du 12/04) décide que les habitants des HBM doivent être "peu fortunés" et autorise les communes et départements à faire des prêts, souscrire des actions et obligations, apporter des terrains aux sociétés ou à les vendre à prix réduit. Elle permet aux caisses d'épargne, autorisées en 1895 à acquérir ou construire des habitations à bon marché et à consentir des prêt hypothécaires aux particuliers, à souscrire des actions de sociétés de construction ;
- en **1908**, la loi **Ribot** (du 10/04) organise le financement de l'accession à la propriété pour les ouvriers par la CDC et crée les sociétés de crédit immobilier ;
- en **1912**, la loi **Bonnevay** (du 23/12) autorise la création par l'Etat, à la demande d'une commune ou d'un département, d'offices publics d'habitations à bon marché constituant des établissements publics. Elle autorise la Caisse des dépôts et consignations et les caisses d'épargne à "prêter aux offices publics d'habitations à bon marché dans les mêmes conditions qu'aux sociétés d'habitations à bon marché" ;
- en **1928**, la loi **Loucheur** (du 13/07) fixe un programme de construction d'habitations populaires (locatif et accession) financé avec l'aide de l'Etat et définit des conditions sociales pour l'accès aux HBM.

De ces lois sont nés les principes selon lesquels se sont développés et s'identifient toujours aujourd'hui les HLM :

- le financement sur l'épargne populaire avec la **Caisse des dépôts et les caisses d'épargne**,
- la reconnaissance de **l'accession sociale à la propriété**,
- l'intervention des **collectivités locales** dans la construction d'HLM par leurs Offices,
- l'accès au logement social sur **critères sociaux**.

D'autres lois sont à l'origine de principes constitutifs du modèle du logement social, devenu les HLM en 1950, notamment :

- la loi du **3 septembre 1947** rend obligatoire l'élection de **représentants des locataires** aux conseils d'administration des Offices publics. Ce principe de représentation des locataires sera appliqué aux SA d'HLM en 1991 et étendu aux SEM en 2003 ;
- la loi du **1er septembre 1948** institue la **réglementation des loyers des HBM** (loyer à surface corrigée ou loyer "scientifique") et crée **l'allocation logement**. En raison de la pénurie de logement de l'après-guerre et pour protéger les locataires, elle institue le principe du **droit au maintien dans les lieux en HBM** comme dans tous les logements locatifs antérieurs à 1948 ;
- la loi du **11 juillet 1953** crée le **1% logement** (participation des employeurs à l'effort de construction) qui favorisera le développement des SA d'HLM ;
- la **réforme du financement des HLM** par la loi du **3 janvier 1977** couple "l'aide à la pierre" (par le PLA) et "l'aide à la personne" (APL), et instaure le **conventionnement**. Le dispositif crée une prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (**PALULOS**) ;
- la loi du **22 juin 1982 (loi Quilliot)** déclare un **"droit à l'habitat"** pour signifier le droit de chacun à être logé, et définit un cadre des relations bailleurs-locataires, modifiée par la loi du **23 décembre 1986 (loi Méhaignerie)** dont l'exposé des motifs parle d'un **"droit au logement"** ;

- La loi du **6 juillet 1989** ("**Mise en œuvre du droit au logement**", loi **Mermaz-Malandain**) rétablit et complète le dispositif des **relations locatives** ;
- Le **droit au logement** lui, est finalement consacré par la loi du **5 mars 2007** qui le rend opposable (**DALO**).

→ Les années de croissance

- En **1958**, la création des zones à urbaniser en priorité (**ZUP**) avec la politique d'aménagement du territoire, conduit à la construction de 2,2 millions d'HLM et des grands ensembles ;
- En **1971**, le **plan construction** est lancé pour améliorer la qualité des constructions et, avec le développement de l'urbanisme opérationnel, sont créés les Offices publics d'aménagement et de construction (**OPAC**) ;
- En **1975** apparaissent les premières difficultés dans les grands ensembles, qui conduiront au processus Habitat et vie sociale (**HVS**), suivi en **1982** de la procédure de Développement social des quartiers (**DSQ**).

→ Les HLM, dans les politiques publiques pour la ville et pour l'aménagement local de l'habitat

Avec les années 1990, les HLM sont au premier rang des ambitions des nouvelles politiques publiques pour la ville et pour l'aménagement local de l'habitat :

- La politique de la ville apparaît en **1991**, avec la **loi d'orientation pour la ville (LOV)** (du 13/07) qui organise le principe de diversité de l'habitat ;
- Elle se poursuit en **1996** avec la loi sur le **Pacte de relance pour la ville (PRV)** (du 14/11) qui se fixe l'ambition de lutter contre les exclusions dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant les grands ensembles HLM et les quartiers dégradés ;
- Cette politique est modifiée avec la loi du **1er août 2003** qui institue le **Programme national de rénovation urbaine (PNRU)** et crée une Agence (**ANRU**) pour financer les transformations des quartiers en difficulté, dont les HLM sont des acteurs essentiels.

→ Les HLM et la solidarité nationale

Avec la première décentralisation, l'Etat ne renonce pas à une politique pour le logement social, notamment au nom de la solidarité nationale :

- La loi du **7 janvier 1983** relative à la **répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (loi Defferre)** autorise les communes à proposer des orientations pour l'affectation des aides de l'Etat aux HLM, en définissant un Programme local de l'habitat (**PLH**). Mais la politique du financement et de la programmation des aides au logement social reste nationale ;
- La loi du **31 mai 1990 (loi Besson)** veut favoriser le droit au logement en soutenant l'accueil de HLM par les communes. En **2000**, la **loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU)** (du 13/12) impose aux communes un quota de logements sociaux (20% par agglomération). L'Etat crée le PLUS. La loi souligne le rôle et la place des organismes d'HLM comme acteurs urbains ;
- C'est ensuite l'affirmation des objectifs de solidarité nationale pour le logement avec le **Plan de cohésion sociale (PCS)** par la loi du **18 janvier 2005** qui programme sur 5 ans la construction de 500 000 logements sociaux (PLUS - PLAI - PLS).

→ Les années récentes

Les années récentes affichent de nouvelles politiques pour le logement social et l'habitat :

- L'affirmation des politiques locales de l'habitat, avec les lois **Liberté et responsabilités locales du 13 août 2004** et **Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006**, transforme le PLH en outil de planification du développement de l'habitat au niveau intercommunal ;
- **A partir de 2009**, le **Grenelle de l'environnement** conçoit de nouveaux objectifs pour les HLM et l'Etat compte sur eux pour réduire la consommation d'énergie dans l'habitat par un **accord pour la rénovation thermique de 800 000 logements** en créant l'éco-prêt avec la CDC ;
- La loi du **25 mars 2009** de **mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**, instaure une politique de contractualisation d'objectifs et de résultats entre les HLM et l'Etat par les **conventions d'utilité sociale (CUS)**.