



HAL
open science

Produire des petits propriétaires ? Les HLM et l'accèsion à la propriété, 1953-2010

Hélène Steinmetz

► **To cite this version:**

Hélène Steinmetz. Produire des petits propriétaires ? Les HLM et l'accèsion à la propriété, 1953-2010. Sociologie. Université Lyon 2 Lumière, 2013. Français. NNT : 2013LYO20099 . tel-03942431

HAL Id: tel-03942431

<https://hal.science/tel-03942431>

Submitted on 24 Jan 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Université Lumière Lyon 2

École doctorale de Sciences Sociales

Faculté d'Anthropologie et de Sociologie

Centre Max Weber

Produire des petits propriétaires ?

Les HLM et l'accession à la propriété, 1953-2010

Par Hélène Steinmetz

Thèse pour l'obtention du titre de Docteur de l'Université Lyon 2

Sous la direction de Jean-Yves Authier

Présentée et soutenue publiquement le 10 décembre 2013

Membres du jury :

Jean-Yves AUTHIER, Professeur des universités, Université Lumière Lyon 2

Jean-Claude DRIANT, Professeur des universités, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne

Yves GRAFMEYER, Professeur émérite

Susanna MAGRI, Directrice de recherche émérite au CNRS

Hélène MICHEL, Professeure des universités, Université de Strasbourg

Sylvie TISSOT, Professeure des universités, Université Paris 8

Sommaire

SOMMAIRE	3
REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE	7
CHAPITRE 1. LES HLM, DE LA PETITE PROPRIÉTÉ À L'ACCESSION SOCIALE	35
1. Des HBM aux HLM : saisir la pluralité du logement social	37
2. De la « petite propriété » à « l'accession sociale » : l'émergence d'une catégorie floue ?	58
Conclusion : questions de recherche et démarches empiriques	88
CHAPITRE 2. LA PETITE PROPRIÉTÉ HLM ENTRE SINGULARITÉS ET PRODUCTIVITÉ (1953-1969)	99
1. Les HLM et la relance de la construction : une légitimité discutée	101
2. La petite propriété HLM au temps des grands ensembles : une cause en déclin	118
3. Produire un mode de vie ou produire en série ?	150
Conclusion.....	178
CHAPITRE 3. LES HLM ET LA POLITIQUE DE LA MAISON INDIVIDUELLE GROUPEE (1969-1977)	181
1. De Villagexpo au concours Chalandon : « rationaliser » la propriété populaire ?.....	185
2. Le concours Chalandon et les promoteurs HLM.....	208
3. Épilogue : la critique des chalandonnettes et la réforme des aides au logement.....	244
Conclusion.....	255
CHAPITRE 4. L'ACCESSION SOCIALE EN CRISE(S) (1977-1995)	259
1. Administrer la concurrence ? Les HLM face aux conséquences d'une réforme.....	265
2. Le PAP comme problème public : le discrédit de l'accession sociale	288
3. Du modèle au scandale : le cas de la CARPI	310
Epilogue : après la crise des PAP, mourir ou passer au concurrentiel ?	332
Conclusion.....	343

CHAPITRE 5. INVESTIR UNE CAUSE PERDUE ? LA RÉINVENTION D’UNE FÉDÉRATION HLM.....	345
1. Des entrepreneurs de cause en quête de reclassement	351
2. L’Union HLM et l’accession sociale : intérêts divergents autour d’une catégorie controversée.....	369
3. S’appropriier les bénéfices d’une relance : représenter l’accession sociale.....	390
Conclusion.....	423
CHAPITRE 6. LA PROMOTION HLM ET LES FRONTIÈRES DU SOCIAL	425
1. Quand l’USH se saisit de l’accession sociale : la promotion HLM au service des bailleurs ?	430
2. La construction d’une offre : les multiples visages de l’accession sociale	460
Conclusion.....	505
CHAPITRE 7. DES PROMOTEURS DANS LE MONDE HLM	507
1. Promoteur malgré soi ou promoteur avant tout ?	516
2. « Gros » et « petits » promoteurs HLM : des carrières dans un milieu hiérarchisé	536
3. Les promoteurs HLM et la difficile production d’une cause commune.....	551
Conclusion.....	582
CONCLUSION GÉNÉRALE	585
BIBLIOGRAPHIE	599
ANNEXE 1. GLOSSAIRE DES SIGLES	617
ANNEXE 2. CHRONOLOGIE DES POLITIQUES DU LOGEMENT EN FRANCE. 620	
ANNEXE 3. DÉPOUILLEMENT DES PUBLICATIONS DU MOUVEMENT HLM. 623	
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	627
Table des encadrés.....	627
Table des tableaux	628
Table des graphiques	628
Table des cartes	629
Table des figures	629
TABLE DES MATIÈRES	631

Remerciements

Ce travail de thèse n'aurait pas pu s'achever sans le soutien d'un grand nombre de personnes.

Je tiens d'abord à remercier mon directeur de thèse, Jean-Yves Authier, pour ses relectures attentives de chacun des chapitres de ce texte, pour ses conseils à différentes étapes de ma recherche, et bien sûr pour son infinie patience. Je remercie aussi ceux qui ont accepté de lire et d'évaluer ce travail, Jean-Claude Driant, Yves Grafmeyer, Susanna Magri, Hélène Michel et Sylvie Tissot.

La thèse est un exercice souvent solitaire, mais j'ai eu la chance de pouvoir compter sur de nombreux collègues et amis qui ont bien voulu discuter avec moi de ce travail et lire les premières versions de mes textes, au début de la rédaction mais aussi dans les dernières semaines de celle-ci. Ce sont toujours ces discussions et ces relectures qui m'ont permis de dépasser les appréhensions, blocages et doutes qui ne manquent pas de surgir au cours d'un tel travail. Je remercie tout particulièrement ceux qui ont ainsi donné de leur temps sans la moindre hésitation en acceptant de lire et commenter certaines de mes pages, malgré leurs emplois du temps chargés : Émilie Biland, Anaïs Collet, Violaine Girard, Sibylle Gollac, Karim Fertikh, Anne Lambert et Charlotte Vorms ont tous et toutes été d'un précieux soutien. Merci à Karim d'avoir toujours répondu au téléphone, à Anaïs d'avoir sacrifié ses soirées pour discuter avec moi de mes interrogations, à Charlotte pour son soutien sans faille, à Violaine pour ses relectures express.

C'est aussi grâce à des collectifs de recherche que j'ai pu entretenir mon goût pour la sociologie et parfois le relancer lorsqu'il s'affaiblissait. Ils m'ont donné la preuve qu'on réfléchit bien mieux à plusieurs, et que c'est en tout cas sous cette forme que la recherche me passionne. Le laboratoire junior Focales, même s'il n'a plus d'existence administrative, est toujours là par les liens qu'il a permis de créer : Jennifer Bidet, Loïc Bonneval, Anaïs Collet, Aurélien Gentil, Pierre Gilbert, et Colin Giraud m'ont ainsi accompagnée tout au long de ces années de thèse. L'atelier Ruptures et le collectif Onze m'ont aussi permis de mieux comprendre ce qu'étaient les sciences sociales et la recherche. Même s'ils m'ont incitée à

mener une vie scientifique parallèle à cette thèse pendant plusieurs années, je n'ai aucun regret à ce sujet : sans eux, je n'aurais probablement pas abordé la rédaction de ce travail avec la même détermination. Merci donc à Céline Bessière, Émilie Biland, Benoît Coquart, Sibylle Gollac, Wilfried Lignier, Julie Minoc, Muriel Mille, Sabrina Nouri-Mangold et à tous ceux qui sont passés par cet atelier. Les organisatrices du séminaire Logement, Eleonora Elguezabal, Anne Lambert et Charlotte Vorms m'ont aussi accompagnée au cours de ces dernières années, et m'ont aidée à élargir mes horizons scientifiques. Merci aussi à tous mes étudiants et étudiantes des années passées, et tout particulièrement à ceux qui ont participé avec moi à des stages de terrain, de même qu'à ceux qui les ont encadrés avec moi et qui sont trop nombreux pour que je les cite ici : j'ai le sentiment de n'avoir véritablement appris ce qu'étaient les sciences sociales et la recherche qu'en essayant de les enseigner à d'autres et en dialoguant avec eux. Merci enfin à Étienne Ollion, non seulement d'avoir fait mon travail administratif à ma place pendant près d'un mois, mais aussi de m'avoir aidée à dépasser un blocage à un moment crucial.

Les années de thèse et en particulier le moment de la rédaction m'ont aussi permis de me rendre compte à quel point je suis entourée de gens patients et bienveillants : Bella, David, Pierre, Robin et Sandrine m'ont aidée à éliminer les coquilles de cette thèse, mais ils ont fait bien plus que cela. Les stages de remise en forme chez Bella et David ont été salvateurs à plusieurs reprises, de même que les discussions avec Pierrot, sans parler des chocolats et des fleurs d'Ania. Quant à Sandrine, elle a toujours su me remettre les idées en place quand il le fallait mais aussi me faire passer des moments irremplaçables. Merci aussi à Mamoun pour les repas et les discussions rue des Alouettes, où j'espère pouvoir enfin retourner. Un grand merci évidemment à ma mère, pour ses relectures et son soutien plus que constant, à mon frère et à mon père qui ont accepté de ne me voir qu'en coup de vent durant cette période de rédaction. Quant à Marie, Guillaume, Audrey et Alex, ils ont compris pourquoi je donnais peu de nouvelles ces derniers mois, et j'espère avoir l'occasion de les voir bientôt. Je pense aussi à mon oncle Dominique, mon filleul Marc, et son frère Etienne, grâce auxquels j'ai pu prendre une pause bienvenue au mois de juillet à Montbronn. Merci enfin à Nor, pour avoir été là jusqu'au bout auprès de moi, pour tout ce qu'il a fait, tout ce qu'il a accepté et pour ce qu'il est.

Introduction générale

Qu'est-ce que le logement social ? Formulée ainsi, cette question paraît à la fois trop vaste et trop polysémique pour faire l'objet d'une thèse. C'est cependant une interrogation qui, en filigrane, traverse l'ensemble du travail que nous présentons ici. Cette recherche porte toutefois sur un objet plus restreint. Tout d'abord, ce n'est pas de l'habitat social comme lieu de vie ou de ceux qui y logent que nous traitons. Elle nous amènera plutôt à entrer dans une institution à la fois très connue et peu étudiée de l'intérieur, le « mouvement HLM », qui regroupe en France des organismes que leurs statuts destinent à construire, gérer ou attribuer des logements sociaux. Il s'agit donc d'abord d'un objet défini par le droit : ne peuvent en effet prétendre à l'appellation « d'organismes d'Habitations à Loyer Modéré » que des établissements publics ou des sociétés de droit privé agréés par les pouvoirs publics. Leurs activités sont à ce titre encadrées par le Code de la Construction et de l'Habitation¹, qui précise quel « service » ou « mission d'intérêt général » doivent rendre les 761 offices publics ou sociétés d'HLM recensés² pour qu'on les considère comme des constructeurs ou des bailleurs « sociaux ».

Mais si l'on parle en France de mouvement HLM, c'est qu'il ne s'agit pas seulement d'entités qui agiraient indépendamment les unes des autres. Elles sont en effet organisées collectivement, et sont en particulier dotées d'une instance de représentation commune, incarnée par des dirigeants qui disent parler au nom du « mouvement HLM », selon le terme qu'ils revendiquent eux-mêmes. Aujourd'hui appelée « Union sociale pour l'habitat³ » (USH), cette confédération discute pour leur compte avec l'État, fait connaître régulièrement ses positions sur la scène publique, et se manifeste annuellement par un congrès où la

¹ Le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) regroupe, en droit français, l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en matière de construction, d'immobilier, et de logement social. Le Livre IV (parmi six livres) est consacré uniquement aux Habitations à Loyer Modéré [Legifrance.gouv.fr].

² Ce chiffre est celui diffusé en 2013 par l'Union sociale pour l'habitat [*Dix idées reçues sur les HLM*, USH, édition 2013]. Il comprend à la fois les offices publics, les sociétés anonymes d'HLM dites Entreprises sociales pour l'habitat, les sociétés coopératives d'HLM, et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP), qui ne portent pas le nom de sociétés d'Habitations à Loyer Modéré, font l'objet depuis 2006 d'une section à part dans le CCH, mais sont adhérentes à l'USH.

³ Il s'agit d'un nom d'usage désignant l'Union des fédérations d'organismes d'HLM, qui regroupe elle-même cinq fédérations : les Fédérations des offices publics de l'habitat, des entreprises sociales pour l'habitat, des sociétés coopératives d'HLM, des associations régionales HLM, et l'Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété (UESAP réunissant les SACICAP).

présence du ministre en charge du Logement, voire d'autres membres du gouvernement, est systématique⁴. Enfin, cette institution ne jouit pas au sens strict du terme d'un monopole juridique sur le logement locatif social en France, mais occupe dans ce domaine une place dominante⁵, et il est ainsi courant en France d'assimiler logement social et parc HLM (Amzallag et Taffin, 2010).

Cette dernière remarque nous amène à préciser un second parti pris de cette thèse : au sein de cette institution dont la vocation avant tout locative semble aujourd'hui relever de l'évidence, nous avons choisi de prendre pour objet ceux qui se saisissent de la question de la propriété populaire, en font une cause, une spécialité professionnelle, ou parfois les deux, depuis le début des années 1950. On sait en effet qu'aux « origines » du logement social, à la fin du 19^e siècle, permettre aux ouvriers de devenir propriétaires était un objectif primordial pour les réformateurs sociaux qui ont contribué à l'émergence de la première législation sur les « Habitations à Bon Marché » (Guerrand, 1966). Si, dès le vote des premières lois instituant ces HBM, l'accession à la « petite propriété⁶ » ne constitue pas l'unique vocation de ces organismes, et n'est plus l'unique préoccupation des réformateurs qui sont à leur tête (Magri, 1991), cela reste toutefois dans l'entre-deux-guerres l'objet social d'une part importante de ces sociétés (Faure, 1998 ; Frouard, 2010, 2012). Qu'en est-il au cours du second 20^e siècle, moment à partir duquel on retient souvent en premier lieu la contribution des HLM à l'édification des grands ensembles locatifs, puis leur rôle dans l'attribution des logements sociaux et le peuplement de quartiers d'habitat social dont la « ghettoïsation » fait l'objet de débats publics⁷ ?

⁴ Au congrès HLM 2012, l'USH revendique la participation de 3900 congressistes, de 1084 invités nationaux ou régionaux, et de 84 journalistes. Le congrès a été ouvert cette année-là par Jean-Marc Ayrault [*Bilan du Congrès de Bordeaux 2011*, Union sociale pour l'habitat, 2012].

⁵ Il existe plusieurs manières de comptabiliser le parc locatif social en France. Si l'on retient la définition large qu'en donne l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000, pour définir les logements à inclure dans le quota de 20% dont doivent disposer les grandes agglomérations, il comprend les logements locatifs appartenant à des organismes HLM mais aussi ceux possédés par d'autres bailleurs (sociétés d'économie mixte, bailleurs privés, associations, filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations) lorsqu'ils sont soumis à des plafonds de ressources et font l'objet d'un conventionnement avec l'État pour en modérer les loyers (Amzallag et Taffin, 2010). D'après les évaluations de l'USH pour 2012, sur 4,8 millions de logements répondant à cette définition, les organismes HLM en possèdent 4,1 millions [*Données statistiques 2012*, USH].

⁶ Terme utilisé dans la loi Ribot de 1908 qui crée les sociétés de Crédit Immobilier, une catégorie d'organismes d'HBM destinée à accorder des prêts à des particuliers en vue de la construction d'une habitation individuelle [*Loi du 24 août 1908 relative à la petite propriété et aux habitations à bon marché*].

⁷ Les ouvrages de synthèse qui prennent pour objet le logement social dans une perspective historique se centrent sur ces questions. Thibault Tellier, dans *Le Temps des HLM (1945-1975)*, traite de l'émergence des grands ensembles, de la vie sociale dans ces « cités nouvelles » et de la fin de ce modèle urbain (Tellier, 2007). Jean-Marc Stébé, dans son *Que sais-je* sur le logement social, consacre les pages portant sur les Trente Glorieuses au nouveau modèle des grands ensembles, évoque le processus de relégation qui les touche, avant de traiter des évolutions du peuplement et des attributions du parc, notamment de sa précarisation et de la « crainte du ghetto » (Stébé, 2007).

La « petite propriété » est cependant un terme qui a toujours cours dans les années 1950, une cause qui a toujours ses partisans, et une activité économique qui a ses spécialistes. C'est aussi un objet de débat dans la mesure où, dès cette date, la « vocation » des HLM à ne pas seulement construire des logements locatifs est en discussion avec l'État. La construction de logements destinés à des « petits propriétaires » a depuis lors connu d'importantes fluctuations au sein du mouvement HLM, progressant, mais à un rythme moins rapide que la construction locative dans l'après-guerre, connaissant un pic significatif dans les années 1970, moment où les crédits HLM lui sont pendant un temps destinés à 40%, puis subissant dans les années 1980 une crise économique et une crise de légitimité. C'est alors que les promoteurs de la « petite propriété » s'emparent d'une nouvelle expression, « l'accession sociale⁸ », pour désigner leur cause et leur spécialité professionnelle. Depuis la fin des années 1990, un nombre croissant d'acteurs du mouvement HLM se saisissent de cette catégorie, en lui donnant des sens divers, tandis que l'USH revendique depuis le milieu des années 2000 un renouveau de son activité en « accession sociale ».

Il ne s'agit alors certainement pas de faire une contre-histoire du mouvement HLM en niant la réalité de sa vocation majoritairement locative depuis le milieu du 20^e siècle. Mais nous faisons par contre le pari que cet objet permet d'explorer la diversité interne de ce mouvement, l'hétérogénéité des acteurs qui font cette institution, et les rapports de force qui la traversent. Il s'agit ainsi de saisir la pluralité des formes d'habitat populaire que favorisent ses élites dirigeantes, de manière parfois concurrente, au sein des différentes fédérations que regroupe l'USH, ou à la tête des organismes aux statuts juridiques divers et à l'actionnariat varié qui la composent. Nous souhaitons de cette manière entrer dans l'épaisseur de cette institution, au-delà de la façade qu'elle présente à ses observateurs. En prenant pour objet des acteurs qui prennent leurs distances avec l'activité dominante de ce mouvement, nous entendons aussi voir comment se dessinent et se redessinent les contours de cette institution à ses marges, depuis plus d'un demi-siècle. Si le mouvement HLM voit sa légitimité à produire des logements locatifs sociaux et son quasi-monopole sur cette activité peu remis en cause durant la période qui nous intéresse, « l'accession sociale » est pour lui un territoire contesté : la possibilité pour les organismes de logement social de ne pas se cantonner au secteur locatif, et de bénéficier en accession d'un traitement privilégié de la part des pouvoirs publics, fait l'objet de débats récurrents au sein de l'Union des HLM, et permet de réfléchir à la manière

⁸ Sur l'émergence de cette catégorie, nous renvoyons au chapitre 1.

dont se construit et se déplace la juridiction⁹ d'une institution et d'un groupe professionnel au fil du temps (Abbott, 1988). En découpant ainsi notre objet, nous avons été amenée à poursuivre un triple objectif : contribuer à la sociologie des élites politiques et économiques d'une institution, le mouvement HLM ; faire la socio-histoire d'une catégorie de l'action publique protéiforme, « l'accession « sociale à la propriété » ; nous pencher sur la construction sociale d'une offre de logement, en nous intéressant à la place qu'occupent les organismes HLM dans le champ économique de production de la propriété populaire.

Nous allons maintenant revenir sur la genèse de ces interrogations et sur les déplacements successifs qu'ont connus notre enquête de terrain et notre enquête socio-historique, ce qui constituera le point central de cette introduction. Nous situerons brièvement nos questionnements dans les travaux de sciences sociales portant sur le logement social : ceux qui ont pris plus précisément pour objet l'institutionnalisation du mouvement des HBM puis des HLM, de même que ceux qui portent sur l'histoire de la « petite propriété » et de « l'accession sociale » comme catégorie de l'action publique seront discutés de manière plus approfondie dans le premier chapitre. Nous reviendrons enfin sur les questions théoriques qui ont émergé de manière inductive, au gré des allers-retours que nous avons effectués durant notre travail entre terrains et archives, avant de présenter la logique d'exposition de la thèse.

Inflexions d'un objet de recherche et glissement de terrain

Cet objet de recherche et ces questions ne se sont pas imposés comme des évidences au début de notre travail, et ils sont l'aboutissement de plusieurs inflexions et réorientations. La présentation de ces déplacements permettra de mieux saisir quelles questions ont émergé, de façon avant tout inductive, de l'enquête socio-historique et de notre travail de terrain.

Cette recherche prend d'abord sa source dans la curiosité qu'a éveillée, dans le cadre d'un mémoire de DEA, un terrain qui n'avait à l'origine que peu à voir avec le logement social ou le mouvement HLM (Steinmetz, 2003). Dans le cadre d'une recherche sur la patrimonialisation de l'habitat pavillonnaire du premier 20^e siècle, nous avons en effet

⁹ On reprend ici le terme de *jurisdiction* utilisé par Andrew Abbott pour désigner le fait que « chaque profession est liée à un ensemble de tâches par des liens de juridiction » qui constitue un « lien légitime » et qui est le résultat d'une revendication d'exclusivité sur ces tâches (Abbott, 1988, p. 33).

enquêté sur une cité-jardin de la Région parisienne : *Paris-Jardins*, à Draveil dans l'Essonne, formait un ensemble de pavillons destinés à la propriété d'occupation, bâtis dans les premières décennies du siècle par une coopérative d'Habitations à Bon Marché. Les successeurs des habitants originels, gérant toujours de manière collective les espaces communs de leur quartier par le biais de cette coopérative, avaient obtenu des décennies plus tard que la cité-jardin soit reconnue comme un patrimoine digne d'être protégé, et c'est à ce titre que nous nous y intéressons.

Nous avons toutefois aussi prêté attention à l'histoire du lieu et appris qu'il s'agissait d'une réalisation bien connue du mouvement des Habitations à Bon Marché du début du siècle. *Paris-Jardins* fait ainsi partie de ces lieux qui ont suscité l'intérêt des historiens : Roger-Henri Guerrand¹⁰ y consacre un passage de son ouvrage sur les « origines du logement social » (Guerrand, 2010, p. 251); Jean-Paul Flamand, dans son *Essai sur l'histoire du logement social*, en fait un modèle précurseur de la cité-jardin française (Flamand, 1989, p. 126); les historiens de la banlieue parisienne y font des références répétées (Faure éd., 1991, p. 174 ; Girault, 1998, p. 177 ; Fourcaut, 2000, p. 34). Elle répond à la description que fait Marie-Geneviève Dezès du mouvement coopératif HBM du début du siècle dans *La Politique pavillonnaire : des sociétés permettant à une élite des classes populaires, employés et ouvriers qualifiés, de devenir propriétaires* (Dezès, 1966). Sa genèse témoigne du caractère composite du milieu réformateur qui s'intéresse alors à l'habitat populaire en favorisant l'émergence de sociétés d'HBM (Magri, 1999) : animée par des « coopérateurs » socialistes ou engagés dans l'action syndicale, *Paris-Jardins* a aussi été soutenue par des réformateurs libéraux qui commencent alors à porter intérêt aux questions d'urbanisme, et promeuvent la cité-jardin comme nouvelle forme urbaine idéale pour l'habitat populaire (Bianchi *et al.*, 1984 ; Faure éd., 1991 ; Frouard, 2010). La cité a ainsi été célébrée comme un modèle par les élites savantes et les réformateurs du Musée social¹¹. En outre, ses fondateurs espéraient y susciter des formes de vie sociale particulières : par la gestion coopérative de la cité, il s'agissait d'instaurer des modes de vie distincts de l'individualisme parfois prêté aux petits propriétaires

¹⁰ Précisons ici que nous citons la dernière édition (2010) de cet ouvrage paru en 1966. Lorsque nous évoquons cet ouvrage pour sa place dans l'historiographie du logement social, nous nous référons à sa première édition, tandis que lorsque nous faisons référence à son contenu, nous renvoyons à la dernière édition de 2010 que nous avons consultée. Ce sera aussi le cas pour l'ouvrage de Marie Geneviève Dezès sur *La Politique pavillonnaire* publié initialement en 1966 et réédité en 2001 (Dezès, 1966, 2001).

¹¹ Le Musée Social, fondation privée créée et reconnue d'utilité publique en 1894, inaugurée en 1895, constitue pour des réformateurs « aux origines sociales et idéologiques très diverses » (Horne, 1998, p. 13) un « réseau des réseaux » qui rassemble, autour de la production d'enquêtes et de l'activité de multiples sections d'études, ceux qui sont alors intéressés à la « question sociale » (Chambelland éd., 1998, p. 9).

pavillonnaires, ce qui avait donné lieu à des conflits récurrents entre habitants sur les usages de la cité et sur leur participation à cette vie collective.

L'origine de notre recherche, au moment où nous avons démarré ce travail, tient donc à cette interrogation sur la manière dont des élites politiques, économiques, savantes, sont à l'origine de modèles normatifs en matière d'habitat, qui aboutissent à la production de formes urbaines particulières, par lesquelles ils espèrent susciter l'émergence de formes spécifiques de vie sociale dans les quartiers populaires : cette question est centrale dans la littérature portant sur les réformateurs sociaux à l'origine des HBM du début du siècle (Magri et Topalov, 1995 ; Magri, 1998, 1998, 1999 ; Topalov, 1999). Nous avons alors souhaité prolonger cette réflexion en nous intéressant aux débats ultérieurs sur la « petite propriété », en nous demandant si le mouvement HBM puis HLM, ses dirigeants nationaux et ceux qui étaient à la tête d'organismes, avaient continué à porter de l'intérêt à cette question au-delà des premières décennies du 20^e siècle. Ces préoccupations nous ont donc amenée à nous intéresser au devenir de ces coopératives d'HBM dont faisait partie *Paris-Jardins*, et à la fédération qui les regroupe : devenue une des quatre composantes du mouvement HLM sous le nom de Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM (FNSCHLM), celle-ci se présente aujourd'hui comme une organisation spécialisée dans « l'accession sociale », et nous a d'abord semblé constituer un objet pertinent pour nos interrogations. C'est donc des réalisations de cette fédération dans la période postérieure à l'émergence des HBM que nous avons d'abord voulu faire notre objet de recherche, avec l'ambition de saisir quelles conceptions successives de la propriété populaire avaient pu porter ses animateurs depuis lors. Nous avons surtout pour ambition de conduire une ou plusieurs études localisées de leurs réalisations, pour saisir de la même manière que nous l'avions fait à *Paris-Jardins* le devenir des espaces résidentiels qu'avaient pu bâtir ces coopératives : comment les conceptions normatives que pouvaient porter les dirigeants de ce mouvement se traduisaient-elles dans les formes urbaines qu'ils faisaient émerger, et à quels conflits d'usage autour de ces lieux donnaient-elles éventuellement lieu ?

Cette question n'est pas aujourd'hui totalement absente de cette thèse, mais les interrogations qui sont au cœur de notre travail se sont très nettement déplacées au fil du travail empirique, ce qui nous a conduit à un glissement de terrain. En effet, le démarrage de l'enquête nous a amenée à constater la disjonction entre les enjeux qui préoccupent aujourd'hui les dirigeants

de cette fédération HLM, et encore plus les présidents ou directeurs généraux des organismes qui y sont affiliés, et la question du cadre et des modes de vie des acquéreurs des logements qu'ils bâtissent. Nos premiers enquêtés semblaient avant tout préoccupés, au moment où nous commençons l'enquête, de questions juridiques et financières, et de rapports de pouvoir internes au mouvement HLM. Ils étaient tout particulièrement mobilisés pour reconquérir une forme de monopole sur des aides publiques destinées à l'accession sociale, monopole progressivement perdu depuis la fin des années 1970. Ils m'ont ainsi d'abord présenté les argumentaires qu'ils avaient construits pour démontrer que « l'accession sociale » telle qu'elle était pratiquée par les organismes HLM était dotée de « marques distinctives » les différenciant des promoteurs ou constructeurs privés, pour justifier que leur soit alloués par l'État ou les collectivités locales des financements privilégiés. Ces argumentaires pouvaient parfois toucher aux formes urbaines à privilégier pour la propriété populaire : l'habitat individuel dense et urbain, contre l'extension périurbaine incontrôlée que favorisaient les « pavillonneurs » privés. Ce n'était toutefois pas à cette question, mais à la recherche d'une définition juridique restrictive et stable pour l'accession « HLM », que les cadres de cette fédération avaient consacré l'essentiel de leur travail de représentation et de légitimation des intérêts de leurs adhérents depuis la fin des années 1990. Le second point qui les préoccupait tenait à des rapports de force internes au mouvement HLM : considérant que l'USH s'était depuis les années 1980 avant tout préoccupée de la gestion du parc locatif et n'avait guère défendu les intérêts des spécialistes de « l'accession sociale », ils entendaient profiter de l'intérêt nouveau qu'y suscitait cette question pour s'établir comme les spécialistes incontournables de ce sujet. Ils avaient ainsi sollicité Marie-Noëlle Lienemann, ancienne ministre du Logement socialiste, devenue alors une franche partisane de l'accession sociale, pour les représenter en tant que présidente, afin de les aider à mieux faire porter leur voix.

Dépouillant en parallèle les publications de cette fédération depuis les années 1950, nous avons alors constaté que jusqu'à la fin des années 1960, certains dirigeants du mouvement des coopératives HLM défendaient leur cause d'une autre manière. Ils se faisaient les avocats de formes de propriété populaire singulières du point de vue juridique, en continuité avec les pratiques du début du 20^e siècle : des statuts d'occupation intermédiaires entre celui de locataire et de propriétaire (locataire attributaire, locataire coopérateur) et des formes de propriété collective passant par des coopératives d'usagers. Nous avons pu constater que les dirigeants de la FNSCHLM entretiennent aujourd'hui un rapport ambigu à cet héritage, dont

les fondements juridiques ont été supprimés au début des années 1970, et dont ils font un usage surtout instrumental. Ils jouent dans certaines circonstances publiques de ces particularités historiques du mouvement coopératif et de la polysémie de ce terme : ils affichent par exemple leur intérêt pour ce qu'on appelle aujourd'hui le mouvement de l'habitat « participatif » ou « groupé » (Devaux, 2010), héritier des « coopératives autogérées » portées dans les années 1970 et 1980 par des « nouvelles classes moyennes » (Bacqué et Vermeersch, 2006, 2007), et qui suscite aujourd'hui l'intérêt des collectivités locales et des chercheurs (Carriou *et al.*, 2012). Cet intérêt affiché n'a toutefois que peu de liens avec l'activité concrète des coopératives HLM : la « participation » des habitants à la conception de leur habitat ou à la gestion de la société y est aujourd'hui quasi-inexistante. Les dirigeants de la FNSCHLM ne souhaitent par ailleurs nullement la résurgence de ces statuts juridiques singuliers : leurs adhérents ont de leur point de vue cessé de longue date d'être des coopératives « d'usagers » gérées par des « coopérateurs militants » pour devenir des « coopératives de production » ; l'idéal de la coopération « pure et dure » constitue un frein à l'essor économique de ces organismes, qui est pour eux l'objectif premier, et qui doit d'abord passer par une « professionnalisation » accrue de ces sociétés. Du côté des dirigeants de ces organismes, souvent venus de la promotion immobilière privée, avec lesquels nous avons dès le début de la recherche commencé à réaliser des entretiens, les positions sont encore plus tranchées : les coopératives « d'usagers » dans lesquels les habitants participent à la gestion de la société apparaissent à la plupart d'entre eux comme des bizarreries dépassées. Ils sont relativement peu intéressés à l'existence d'une « vie sociale » particulière dans les espaces qu'ils bâtissent. Lors de ces premiers entretiens, il a ainsi surtout été question du niveau des « fonds propres¹² » de leurs sociétés, du pourcentage de marge qu'ils réalisent sur les programmes commercialisés, ou de la hausse des coûts de la construction et du foncier. Ils s'y sont plaints de la concurrence des « pavillonneurs » – des « gougnaffiers » produisant des logements de faible qualité – de leurs difficultés à obtenir des élus locaux des aides, ou ont pesté contre leurs collègues du secteur HLM locatif qui passent selon eux plus de temps à « pleurer » pour obtenir des aides qu'à se comporter comme de véritables chefs d'entreprise. Ils nous ont décrit leur clientèle avant tout à travers les différents barèmes de ressources en dessous desquels elle se situe – PAS, PSLA, PLS, PLI¹³, etc., et les entretiens réalisés ont

¹² Les fonds propres des sociétés d'HLM sont les capitaux laissés à la disposition de la société par l'accumulation de bénéfices antérieurs non distribués, et qui servent de garantie aux projets lancés d'une part, et permettent de financer certains investissements d'autre part. Le niveau de fonds propres détermine la possibilité, pour le conseil d'administration et le directeur général d'un organisme, de lancer un nombre plus ou moins important de programmes de logements simultanément.

¹³ Pour l'explicitation de ces sigles, voir *infra* ainsi que le glossaire en annexe.

souvent été parsemés de sigles divers que nous commençons au début de la recherche tout juste à décrypter.

Ces enquêtés nous sont ainsi apparus rapidement moins comme des réformateurs de l'habitat populaire que comme des entrepreneurs de cause au sein du mouvement HLM, porteurs d'un projet visant à réformer cette institution, en cherchant à faire évoluer les statuts juridiques des organismes et leurs conditions de financement, à susciter de nouvelles pratiques économiques au sein des organismes, et à y favoriser l'essor de l'accession sociale définie à leur manière. Cette première phase de l'enquête nous a aussi permis de repérer qu'il existe aujourd'hui au sein du mouvement HLM des conceptions très clivées de ce qu'est « l'accession sociale », terme qui s'est avéré au fil de l'avancement de l'enquête de plus en plus polysémique. Ces clivages tiennent peu aux formes urbaines que doivent prendre les ensembles d'habitation réalisés, et encore moins à des normes divergentes sur les modes de vie ou des usages de leur quartier que peut susciter telle ou telle forme de propriété populaire chez les accédants. Ils s'expriment à la fois sur un registre idéologique et sur un registre de défense des intérêts économiques des organismes HLM : certains de nos enquêtés affichent des convictions « libérales ¹⁴ », arguant que les organismes doivent, pour se développer et être économiquement efficaces, « faire du HLM et autre chose », être autorisés à faire de « l'accession sociale » sans que ce terme soit défini de manière trop restrictive, voire être autorisés à faire de la promotion immobilière dite « concurrentielle » en s'adressant à une très large clientèle ; d'autres, notamment les cadres de la FNSCHLM, revendiquent une conception « de gauche » de l'accession sociale et souhaitent que l'activité des organismes HLM soit plus encadrée juridiquement, pour éviter les « dérapages » de dirigeants d'organismes qui auraient à se comporter comme s'ils étaient à la tête de « boîtes privées », mais aussi pour légitimer leurs revendications financières auprès des pouvoirs publics.

Il est alors apparu que ce n'est pas par l'enquête localisée auprès des accédants que l'on peut saisir ces débats idéologiques et ces intérêts divergents autour de la définition de l'accession sociale, mais qu'il s'agit avant tout d'enjeux qui mobilisent les élites dirigeantes du mouvement HLM, et se manifestent dans les rapports qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics. Les terrains localisés que nous avons entamés au fil de la thèse, auprès des accédants

¹⁴ Les différents termes mentionnés entre guillemets renvoient à des mots du terrain, recueillis au cours de nos observations et de nos entretiens. Nous ne les référençons pas ici car ils seront à nouveau mobilisés au cours du développement de cette thèse.

d'un immeuble réalisé par une coopérative HLM dans un quartier en renouvellement urbain de la Région parisienne, puis dans un quartier pavillonnaire dense du Pas-de-Calais, se sont avérés déconnectés de l'autre volet de l'enquête¹⁵. Nous en avons conclu que ces différentes échelles d'observation sont difficiles à mettre en rapport. Les accédants que nous avons rencontrés, qui n'étaient pas tous conscients d'acheter auprès d'un promoteur « HLM », n'avaient entretenu que des contacts très limités avec ces organismes. Les descriptions qu'ils nous ont faites des modalités d'acquisition de leur logement se sont avérées riches pour réfléchir aux économies domestiques en milieu populaire, mais nous avons observé qu'elles présentent de faibles spécificités par rapport à ce que des travaux antérieurs nous ont plus généralement appris de l'accès à la propriété des ouvriers ou employés (Aballea, 1985 ; Bourdieu, 1990a ; Godard *et al.*, 1982 ; *Maison*, 1994). Nous aurions ainsi pu nous concentrer sur ces enquêtes localisées, en nous intéressant aux trajectoires sociales et résidentielles de ces accédants (Grafmeyer et Authier, 2011, p. 65) et à la construction sociale de leurs choix résidentiels (Authier *et al. éd.*, 2010). Les petits propriétaires appartenant aux classes populaires ou aux fractions inférieures des classes moyennes ont d'ailleurs fait l'objet d'un riche renouvellement bibliographique ces dernières années : des travaux croisant sociologie urbaine et sociologie des classes sociales, touchant à la fois à l'étude des formes de la mobilité sociale et à celle des modes de vie dans les quartiers populaires les ont pris pour objet dans des contextes résidentiels variés – banlieue pavillonnaire (Cartier *et al.*, 2008), espaces périurbains marqués par une forte présence ouvrière (Girard, 2009 ; Lambert, 2012), et quartiers de grands ensembles en renouvellement urbain (Gilbert, 2013). Ce n'est toutefois pas cette piste que nous avons suivie.

Une enquête socio-historique sur le mouvement HLM

Nous avons ainsi fait le choix de poursuivre l'enquête entamée du côté du mouvement HLM, des dirigeants d'organisations professionnelles et d'organismes, en diversifiant toutefois nos entrées de terrain et en approfondissant la dimension socio-historique de cette recherche. Notre travail s'est ainsi orienté vers une étude prenant pour objet principal des élites politiques et économiques au sein de cette institution.

¹⁵ Les entretiens réalisés sur ces deux terrains ne seront donc pas exploités dans cette thèse.

L'enquête initiale a en effet éveillé notre curiosité pour cette institution, à mesure que nous nous rendions compte qu'elle nous était très largement inconnue. Nous n'avions pas, en abordant la première phase de l'enquête, conscience que pouvaient s'y exprimer d'aussi fortes divergences sur la définition de la « mission sociale » ou du « service d'intérêt général » des organismes HLM, et donc sur les contours et la juridiction de cette institution. Nous n'avions pas non plus idée que des concurrences pouvaient s'y jouer autour du « poids » accordé par ses dirigeants nationaux aux différentes fédérations professionnelles qui la composent. Cela nous a donc permis d'entrevoir que cette institution regroupe des acteurs dont les intérêts ne sont pas unifiés. Nous nous sommes ainsi aperçue que la question de « l'accession sociale » n'y mobilise, aujourd'hui comme hier, pas uniquement la Fédération des coopératives, même si celle-ci tente depuis la fin des années 1990 de monopoliser la représentation de cette cause. Les divergences actuelles ont succédé à d'autres oppositions, que nous avons souhaité explorer plus avant.

Les usages multiples et parfois contradictoires de la catégorie « d'accession sociale » nous ont donc paru devoir faire l'objet d'une analyse plus approfondie, et surtout d'une historicisation. Nous avons aussi découvert en réalisant les premiers entretiens avec des dirigeants d'organismes la diversité des structures économiques qui composent le mouvement HLM : grands groupes nationaux, et petites ou moyennes structures à base locale ; groupes détenant des filiales HLM et des filiales de droit privé, et groupes purement HLM. La création récente d'un grand nombre de nouvelles filiales dédiées à l'accession sociale, ou leur rachat par des groupes HLM aux activités multiples, semblait ainsi contribuer à la différenciation croissante de ce secteur économique, et nous avons voulu explorer cette hypothèse. De manière générale, la question de « l'accession sociale » nous est apparue comme une bonne entrée pour comprendre comment se définissent et se redéfinissent historiquement les contours du mouvement HLM, ainsi que pour en saisir les processus de différenciation interne. Notre enquête de terrain, de même que l'enquête socio-historique que nous avons au départ limitée au dépouillement des revues du mouvement HLM, se sont ainsi réorientées, avec un triple déplacement.

Il a d'une part fallu s'affranchir du terrain initial, centré sur la Fédération des coopératives. Il est probable que le bon accueil qui nous y a été réservé tient à la quête de visibilité de ses dirigeants et à leur volonté d'apparaître comme des acteurs incontournables sur la question de

l'accession sociale depuis la fin des années 1990¹⁶. Nous avons toutefois décidé de prolonger cette enquête en nous intéressant plus largement à ceux qui, au sein du mouvement HLM, se saisissent aujourd'hui de la question de l'accession sociale, qu'ils appartiennent à des organisations professionnelles nationales ou qu'ils dirigent des organismes HLM. La première phase du terrain nous est en effet apparue propice à un phénomène « d'encliquage », selon les termes de l'anthropologue Jean-Pierre Olivier de Sardan, qui amène l'enquêteur à reprendre les points de vue d'une « faction » au sein d'un espace social donné, et à risquer de se voir « fermer les portes » de ceux qui n'appartiennent pas à cette « clique » (Olivier de Sardan, 2009, p. 94). Le terrain plus large que nous avons ensuite souhaité réaliser nous est ainsi rapidement apparu comme un milieu clivé. La FNSCHLM y est porteuse de positions distinctives qui ne font pas toujours l'unanimité : elle entretient des relations parfois conflictuelles, ou au moins distantes, avec les dirigeants d'autres organisations professionnelles. Ainsi, lorsque nous avons commencé à nous affranchir des recommandations faites par les cadres de cette fédération et diversifié nos entrées, nous avons rencontré des enquêtés critiques vis-à-vis de la manière dont cette organisation cherche à incarner à elle seule la cause de l'accession sociale. Certains nous ont ainsi fait savoir que nous avions trop fréquenté cette organisation, et que nous tendions à voir le mouvement HLM avec des œillères, avec le point de vue que celle-ci défendait. Ce type de remarque témoigne d'une autre caractéristique de ce terrain : ceux qui, au sein du mouvement HLM, s'intéressent à cette question appartiennent à un milieu d'interconnaissance, qui ne passe pas toujours par des relations de face-à-face fréquentes, mais par le partage d'un « univers de référence » commun, qui permet à ces enquêtés de se situer les uns par rapport aux autres, et où circulent des réputations prenant parfois la forme « d'anecdotes et de petites histoires » (Beaud et Weber, 1997, p. 39). En élargissant notre enquête du côté des services de l'Union sociale pour l'habitat, nous avons cette fois constaté que « l'accession sociale », y avait suscité un nouveau travail de représentation à partir du milieu des années 2000, et que ceux qui en étaient chargés, sans entretenir de rapports tendus avec la FNSCHLM, se saisissaient de la question de « l'accession sociale » sous un tout autre angle. Dans cette union confédérale au sein de laquelle les bailleurs sociaux pèsent plus lourd que les spécialistes de l'accession, cette question était alors associée à un sujet sensible et controversé dans les années 2000 pour les bailleurs sociaux, et qui n'intéressait guère la fédération des coopératives : la « vente HLM », c'est-à-dire la vente d'une partie du parc locatif existant à des particuliers, que le ministère du

¹⁶ Nous renvoyons au chapitre 5 pour une description plus précise des conditions d'entrée sur ce terrain et de son déroulement.

Logement leur demandait depuis l'élection présidentielle de 2007 d'amplifier considérablement, malgré les réticences de nombreux organismes. C'était alors des professionnels issus du secteur locatif qui étaient chargés de cette question à l'USH, ce qui nous a encouragée à travailler plus précisément sur les trajectoires différenciées de ces entrepreneurs de cause et à la manière dont celles-ci contribuaient à leur appréhension de cette catégorie. Élargir le terrain pour saisir la multiplicité des acteurs intéressés aujourd'hui à la définition de « l'accession sociale », tout en nous intéressant à leurs positions, leurs trajectoires, et leurs carrières au sein du mouvement HLM a donc constitué le premier déplacement de l'enquête.

Le second déplacement que nous avons opéré tient à la nature de l'enquête socio-historique, en terme de questionnements, de matériaux et de chronologie. Si initialement nous avions pour idée de retracer l'histoire du mouvement des coopératives HBM puis HLM, c'est vers une historicisation de la catégorie d'accession sociale, si présente sur le terrain d'enquête contemporain, que nous nous sommes orientée. Cela supposait de travailler à la fois sur l'émergence de ce terme comme catégorie de l'action publique et de réfléchir à ses usages successifs au sein du mouvement HLM, ainsi qu'aux usages qui pouvaient y être fait d'autres catégories proches mais pas équivalentes – « petite propriété » ou « accession aidée » par exemple. Le premier travail effectué sur sources écrites se restreignait au dépouillement des revues de la fédération des coopératives, publiées par intermittence depuis l'entre-deux-guerres, auquel nous avons adjoint un premier dépouillement des revues successives de l'Union HLM. Ce premier aperçu permettait effectivement de rendre compte de l'existence de manières différentes de faire de l'accession à la propriété une cause ou une spécialité professionnelle, ainsi que de la place variable que cette question tenait dans le travail de représentation et de légitimation de ses intérêts effectué par l'Union HLM. Il permettait aussi de retracer les trajectoires au sein de cette institution de ceux qui s'y présentaient comme des entrepreneurs de la cause de la « petite propriété » puis de « l'accession sociale » au fil des décennies.

Mais il paraissait aussi évident que nous ne pouvions traiter de cette question sans nous référer à la construction des politiques publiques de soutien à la propriété populaire, et au rôle qu'avait pu y jouer ou y revendiquer à différents moments le mouvement HLM. Ainsi, nous avons cherché à saisir à travers la consultation d'archives publiques les relations qui se sont

nouées entre celui-ci et les pouvoirs publics, notamment autour des questions juridiques et financières que nous avons vu émerger sur notre terrain contemporain : comment se définit au fil des décennies le « service d'intérêt général » des organismes HLM, ou leur « vocation » selon les termes en vigueur dans les années 1950 en matière d'accession ? Quels accès ont-ils aux financements étatiques dans ce domaine, à quels moments leurs représentants nationaux se mobilisent-ils pour accroître ceux-ci, à quels moments cela constitue-t-il en enjeu plus faible ? Qui, au sein du mouvement HLM, a accès à l'État pour faire valoir sa cause ? Les HLM se présentent-ils face aux pouvoirs publics unis ou en ordre dispersé ? Nous nous sommes ainsi tournée vers le dépouillement d'archives de l'administration centrale de tutelle des organismes HLM, la Direction de la Construction¹⁷, rattachée aux ministères successifs chargés des questions de logement – ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, de la Reconstruction et du Logement, de la Construction, de l'Équipement, du Cadre de vie, du Logement, plus récemment du Développement Durable. Pour cela, nous avons dépouillé les archives de commissions réunissant des représentants de l'administration centrale et des différentes composantes du mouvement HLM, qui traitent à la fois de questions statutaires et de répartition des crédits¹⁸. C'est cette dernière question qui a déterminé le point de départ chronologique de notre travail : si celui-ci démarre en 1953, ce n'est pas par hasard. Un des enjeux centraux qui est apparu au fil de la consultation des archives est en effet la concurrence qui s'instaure de manière manifeste à partir de cette date entre le secteur HLM, d'autres organismes parapublics, et le secteur de la construction et de la promotion privée pour capter des financements étatiques destinés à soutenir l'essor de la propriété d'occupation. Nous démarrons donc ce travail en 1953, date où le secteur « aidé », c'est-à-dire le financement public de la construction privée par l'intermédiaire du Crédit Foncier de France, qui contribue alors à l'essor de l'accession populaire, prend une ampleur considérable (Magri, 1977 ; Topalov, 1987 ; Effosse, 2003). C'est aussi à partir de cette date que la légitimité du mouvement HLM à faire autre chose que du locatif devient un objet de débat explicite en son sein et dans ses rapports avec l'administration centrale.

Nous avons en outre exploré des sources qui permettent de saisir la participation économique plus concrète des organismes HLM eux-mêmes, et pas seulement de leurs représentants, à

¹⁷ Cette direction change de nom à plusieurs reprises, mais conserve toujours le terme de Construction dans son intitulé, ses attributions de tutelle des organismes constructeurs HLM restent inchangées, et c'est ainsi qu'il y est fait référence dans la littérature (Bourdieu et Christin, 1990 ; Effosse, 2003 ; Zittoun, 2001). Nous adopterons donc aussi cette appellation conventionnelle par souci de clarté.

¹⁸ Nous détaillerons ces sources au fur et à mesure de leur mobilisation dans le raisonnement. Celles auxquelles nous venons de faire référence sont présentées dans le chapitre 2.

certaines dimensions et moments cruciaux des politiques publiques visant à soutenir ou orienter l'accès à la propriété populaire : le lancement du concours Chalandon de la maison individuelle au début des années 1970, ou l'instauration des prêts aidés à la propriété (PAP) après la réforme des aides au logement de 1977¹⁹.

Cela nous amène à notre troisième déplacement de terrain, qui a consisté à nous intéresser aux pratiques économiques différenciées auxquelles renvoient les étiquettes successives de « petite propriété » et « d'accession sociale ». Si nous concevions initialement les entretiens réalisés avec des dirigeants d'organismes comme un moyen d'identifier des terrains possibles auprès d'accédants, et de saisir la manière dont ils participent à la construction d'espaces résidentiels destinés à la « petite propriété », ceux-ci nous ont finalement guidée vers une toute autre perspective : prendre au sérieux les stratégies et pratiques économiques que ces dirigeants évoquaient longuement lors de nos premiers entretiens, et qui nous paraissaient alors des sujets techniques et quelque peu rébarbatifs, et en faire un véritable objet de recherche. Il nous est apparu que les clivages idéologiques ou les différentes manières de construire et défendre les intérêts « du » mouvement HLM ne peuvent se comprendre sans un examen attentif des intérêts économiques différenciés des organismes que ces dirigeants représentent, et des gammes d'activités plus ou moins larges qu'ils investissent selon les moments. Il a fallu là aussi sur le terrain contemporain dépasser le cadre initial de l'enquête, restreint à des dirigeants de « coopératives » HLM : nous nous sommes en effet d'abord aperçue que ce statut juridique fait aujourd'hui l'objet d'usages extrêmement variés, et est souvent saisi de manière instrumentale par des groupes HLM qui créent ou achètent ce type de filiales pour les bénéfices qu'elles apportent en terme de fiscalité ou de souplesse réglementaire. Cela nous a ainsi permis de toucher du doigt l'extrême complexité de ce que sont aujourd'hui certains groupes d'organismes HLM, rassemblant de multiples filiales aux statuts juridiques variés, faisant coexister des entités dédiées à la location, d'autres à l'accession sociale, d'autres parfois à la promotion immobilière dite « concurrentielle ». Nombre de coopératives appartiennent ainsi aujourd'hui à des vastes entités dont les appellations ne permettent pas toujours à l'observateur extérieur de saisir leur appartenance au mouvement HLM – Groupe Arcade, Expansiel, Procivis, etc. Nous nous sommes donc orientée vers une enquête portant sur ces élites économiques du mouvement HLM que sont les dirigeants d'organismes, groupes, ou filiales, en nous concentrant sur ceux qui consacrent

¹⁹ Ces sources seront présentées précisément dans les chapitres 3 et 4.

tout ou partie de leur activité à l'accèsion sociale. Cette question est traitée à partir du terrain contemporain²⁰ mais aussi de l'enquête socio-historique : les archives ministérielles, les publications du mouvement HLM, et notamment les annuaires d'organismes que l'Union HLM publie régulièrement, nous ont ainsi permis de reconstituer des histoires d'entreprises et de dirigeants, et d'objectiver, à plusieurs moments, ce secteur d'activité et les structures économiques qui le composent.

Du logement social au mouvement HLM : un objet méconnu ?

Dans quelle mesure ces questions apparaissent-elles dans les travaux de sciences sociales qui prennent pour objet le logement social ? Si la littérature est abondante sur ce thème, les recherches qui abordent plus précisément le mouvement HLM comme institution, ou le logement social comme secteur économique, sont plus rares, qu'elles proviennent d'historiens, de sociologues, ou de politistes. Nous n'entendons pas faire ici une revue de la littérature complète concernant le logement social au sens large, ce terme étant trop polysémique pour que cela ne s'apparente pas à un exercice artificiel : recenser les nombreux travaux se fondant sur des terrains réalisés dans des quartiers d'habitat social, ou ceux traitant de l'évolution du peuplement du parc social depuis les années 1970, n'aurait ici pas de sens. Nous discuterons par ailleurs dans le premier chapitre des recherches qui ont pris pour objet l'institutionnalisation des HBM et les acteurs qui y ont contribué au tournant du 20^{ème} siècle, et nous reviendrons de manière plus approfondie sur quelques-unes des recherches prenant pour objet le mouvement HLM comme groupe d'intérêt, qui ne sont ici que rapidement évoquées. Il s'agit donc pour l'instant surtout de revenir sur les difficultés que nous avons rencontrées, en cherchant à traiter des questions que nous venons de présenter, pour nous

²⁰ Au total, nous avons réalisé dans le cadre de cette thèse des entretiens enregistrés avec 51 acteurs intéressés à la question de l'accèsion sociale, au sein du mouvement HLM ou ponctuellement à sa périphérie. Nous reviendrons précisément à mesure que nous les mobiliserons sur les conditions de leur réalisation et leur nature. La majeure partie des enquêtés ont fait l'objet d'un entretien unique, mais une dizaine d'entre eux ont été rencontrés de manière répétée dans le cadre du terrain mené à la FNSCHLM, ce qui a permis de prolonger l'entretien enregistré par des discussions plus informelles. Dans deux cas, nous avons effectué plusieurs entretiens enregistrés avec un même enquêté. Les entretiens les plus brefs ont duré environ 1h30, mais la durée de la plupart se situent entre 2 et 3h, et quelques uns dépassent largement cette durée. Quinze ont été effectués avec des acteurs sollicités pour le rôle qu'ils jouent dans les instances nationales du mouvement HLM, à l'Union ou dans les fédérations professionnelles. Trente-deux de nos enquêtés ont été sollicités en tant que cadres, dirigeants, ou membre du conseil d'administration d'un organisme HLM. Parmi ces derniers, certains jouent ou ont joué un rôle dans les instances de représentation nationale du mouvement, et nous avons aussi évoqué avec eux cette question. Enfin quatre entretiens sont plus informatifs, puisqu'ils concernent deux élus locaux, le responsable d'une agence nationale qui produit des travaux d'expertise sur la question de l'accèsion sociale, et la responsable des services du logement d'une grande communauté d'agglomération : ils avaient pour but de mieux nous familiariser avec le cadre des politiques d'accèsion locales et nationales.

appuyer sur la littérature évoquant les transformations du secteur HLM depuis les années 1950, et à nous positionner par rapport à ces travaux.

Ainsi, les travaux historiques portant sur l'essor du logement social à partir des années 1950 traitent relativement peu de cette institution et de ses acteurs. On connaît les recherches émanant du Centre de Sociologie Urbaine, réalisées ou publiées dans les années 1970 et 1980, qui analysent précisément la place que tiennent les différents « secteurs » économiques de construction – HLM, aidé, privé – ou les différentes « formes de production » – promotion publique (HLM), promotion privée, construction sans promoteur²¹ – jusqu'aux années 1970 (Magri, 1977 ; Topalov, 1987). Ils forment toujours un cadre indispensable pour comprendre la place que tient la construction HLM, qu'elle soit destinée à la location ou à l'accession, dans l'ensemble de l'économie du logement durant cette période²². Se fondant principalement sur des données statistiques, ils ne permettent toutefois pas d'en savoir plus sur la place du mouvement HLM et de ses acteurs dans la production des politiques du logement. Les travaux d'historiens qui sont revenus sur cette période d'essor du logement social n'ont que partiellement répondu à ces interrogations. L'histoire urbaine s'est en effet d'abord intéressée à des questions architecturales, touchant à l'industrialisation de la construction et à l'émergence de « l'architecture du chemin de grue » à cette période (Flamand, 1989 ; Vayssière, 1988) puis a pris pour objet « l'invention » d'une forme urbaine, le grand ensemble (Mengin, 1999 ; Dufaux *et al.*, 2003 ; Dufaux et Fourcaut, 2004 ; Fourcaut, 2004, 2006 ; Landauer, 2008, 2010). Ces recherches n'évoquent alors le mouvement HLM qu'en toile de fond, de même qu'ils disent peu de choses sur le rôle des organismes eux-mêmes durant cette période de construction intense. Ils ont montré que « l'invention » du modèle du grand ensemble ne vient pas du secteur HLM, mais a été avant tout initié par les « banquiers-bâisseurs » qui sont alors à la tête de la Caisse de Dépôts et Consignations, avec le soutien de l'administration centrale de la Construction (Le Goullon, 2008a ; Landauer, 2010). D'autres travaux insistent sur le rôle des maires qui président alors des offices publics, en particulier ceux de la banlieue parisienne, dans la définition de « leurs logements sociaux » et soulignent l'affirmation à partir des années 1950 de la figure de « l'élu local bâtisseur » (Bellanger, 2008). D'autres enfin mettent plus l'accent sur le rôle de l'administration de la Construction du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme et des ministères qui lui ont succédé dans

²¹ Nous reviendrons sur la définition de ces termes dans le chapitre 1.

²² Voir chapitre 1.

cette politique de construction (Vayssière *et al.*, 1995 ; Le Goullon, 2010) : ils évoquent alors incidemment les résistances des organismes HLM aux injonctions ministérielles visant à industrialiser la construction, et les tentatives infructueuses de l'administration pour réorganiser le mouvement HLM en « super-groupements » d'organismes, sans toutefois que ces questions n'y fassent l'objet de développements approfondis (Le Goullon, 2008b). Certains se penchent précisément sur les institutions économiques parapubliques qui prennent à cette période un poids croissant dans le domaine du logement, la Caisse des Dépôts et ses filiales mais aussi le Crédit Foncier, en s'intéressant à l'histoire de ces institutions et de ceux qui sont à leur tête : le mouvement HLM apparaît encore une fois en creux dans ces ouvrages, qui signalent la concurrence qui se joue entre ces institutions et les dirigeants de l'Union HLM, inquiets de perdre leur place d'acteurs privilégiés des politiques du logement (Effosse, 2003 ; Landauer, 2010). Ainsi, dans ces travaux historiques, le mouvement HLM et ses dirigeants ne sont pas étudiés pour eux-mêmes. En les lisant, on est alors amené à se demander s'il existe à cette période une action collective organisée à l'échelle de l'Union et des différentes fédérations qui la composent, et si les organismes eux-mêmes disposent alors d'autonomie dans la définition de leur activité et du type de construction qu'ils lancent. C'est l'une des questions que notre travail nous amènera à poser. Un autre problème que soulèvent ces travaux, sans y répondre, tient aux formes de résistance que certaines fractions du secteur HLM manifestent vis-à-vis de la diffusion du modèle du grand ensemble locatif : qu'en est-il alors de ceux qui, en son sein, soutiennent l'essor d'autres formes d'habitat populaire, destinées à la propriété et sous forme de maisons individuelles, durant cette période de réorientation de la construction HLM vers de grands immeubles collectifs à vocation locative ?

Ces éléments tirés de recherches d'histoire urbaine ou d'histoire économique du logement contrastent par ailleurs avec la vision qui est donnée de l'institution HLM par les travaux de sociologie ou de sciences politiques qui traitent de la position de ce mouvement dans le champ des politiques du logement à partir des années 1970. Ceux-ci lui accordent cette fois un poids important et font des acteurs du logement social un groupe menant avec succès des actions collectives : ainsi, Pierre Bourdieu et Rosine Christin ont mis en évidence le rôle joué par les responsables nationaux de l'Union HLM dans la construction d'un compromis au moment de la réforme de l'aide au logement de 1977 (Bourdieu et Christin, 1990) ; Philippe Zittoun fait de l'Union et des organismes HLM les piliers centraux d'une « coalition

universaliste » qui s'efforce de préserver une conception large de l'intervention de l'État dans le secteur du logement des années 1970 aux années 1990 et le rôle central qu'y jouent les HLM (Zittoun, 2001). Reste alors à comprendre comment s'est construite cette position dans le champ des politiques du logement des années 1950 aux années 1970, et comment les élites du mouvement HLM sont parvenues à y conquérir cette place centrale. Reste aussi à voir, et c'est un point sur lequel nous aurons l'occasion de revenir, dans quelle mesure les positions publiques que défend alors l'Union HLM représentent de manière unanime les intérêts et les revendications de l'ensemble des adhérents de cette organisation, question qui n'a pas été traitée en tant que telle jusqu'à présent.

C'est aussi l'interrogation qu'inspirent les travaux de sociologie ou de sciences politiques qui dépeignent le mouvement HLM comme un groupe d'intérêt unifié parvenant à défendre de manière relativement efficace une conception dite « généraliste » du logement social en France. Ces travaux traitent principalement de la manière dont l'Union et les organismes tentent de préserver leurs marges de manœuvre en matière d'attribution de logements locatifs et de maîtrise du peuplement du parc social. Ils sont alors décrits comme un acteur collectif uni derrière un même objectif : éviter que la définition de la « vocation sociale » des organismes HLM et surtout du parc social ne soit restreinte par l'État. Certains ont ainsi souligné que les HLM contribuent au sein de « systèmes d'acteurs locaux » à renforcer « l'opacité » des attributions de logement sociaux (Bourgeois, 1996). D'autres affirment qu'il existe un « corporatisme HLM puissant » incarné par des dirigeants de l'Union dotés d'un « pouvoir notabiliaire », qu'ils mettraient au service de leur lutte pour ne pas apparaître comme des « logeurs de pauvres » et ne pas être cantonnés à la gestion du parc locatif social (Maury, 2001, p. 93). D'autres encore montrent comment l'Union et les dirigeants des organismes se sont depuis la fin des années 1990 saisis avec un certain succès de la question de la « mixité sociale », en cherchant là aussi à éviter de devenir des « logeurs de pauvres » et en tentant de préserver une définition « universelle » du logement social contre le risque de « résidualisation » du parc HLM (Houard, 2009, p. 35).

Cette dernière analyse renvoie alors à une dichotomie aujourd'hui devenue canonique pour décrire la spécificité du secteur HLM en France : l'opposition entre conception « résiduelle » et « universelle » (ou « généraliste ») du logement social, la seconde se définissant précisément par l'idée que les HLM n'ont pas pour seule vocation de loger les pauvres et

doivent ainsi pouvoir produire et gérer une variété de logements. Cette opposition a été forgée par des travaux qui se situent à une échelle macro-sociale, et qui procèdent par comparaisons entre « modèles nationaux » du logement social²³ : en langue anglaise (Harloe, 1995 ; Whitehead et Scanlon, 2007, 2008) et plus récemment française (Graëffly, 2006 ; Ghékière, 2007 ; Lévy-Vroelant et Tutin, 2010 ; Houard éd., 2011), ils mettent en regard les évolutions respectives du logement social dans les différents pays européens depuis les années 1970, et caractérisent ces divers « modèles nationaux » en prenant appui sur la typologie des formes de l'État-Providence de Gosta Esping-Andersen (Esping-Andersen, 1990). Pour le cas français, c'est le terme de conception « généraliste » du logement social qui est retenu dans les travaux les plus récents (Lévy-Vroelant et Tutin, 2010 ; Driant, 2011), pour le différencier à la fois des pays dans lesquels le parc social est encore plus important, et n'est pas soumis à des conditions de revenus (modèle « universaliste »), et de ceux dans lesquels celui-ci est limité en quantité et réservé exclusivement aux ménages les plus défavorisés (modèle « résiduel »). Les conclusions de ces travaux aboutissent ainsi à qualifier le secteur du logement social français de « modèle généraliste en question » et à s'interroger sur l'éventuelle remise en cause de ce modèle à court ou moyen terme (Lévy-Vroelant et Tutin, 2010, p. 127 ; Houard éd., 2011) : si aucun processus de « résidualisation » ne s'y est engagé comme dans d'autres pays européens, où le parc social a connu une forte décrue et ne s'adresse plus qu'aux ménages les plus pauvres, le peuplement des HLM est marqué par une paupérisation croissante, et par des tentatives régulières de la part des pouvoirs publics de restreindre l'accès des classes moyennes à celui-ci par la modification de la réglementation HLM et des barèmes conditionnant l'obtention d'un logement social. Ainsi, s'il est évidemment crucial d'avoir en tête ces caractéristiques du secteur HLM français pour enquêter sur notre objet, ces travaux adoptent des échelles d'observation très différentes de celles que nous avons retenues. S'ils évoquent le rôle joué par le mouvement HLM pour préserver ce modèle « généraliste », ils n'en proposent toutefois pas d'étude empirique. Ceux qui se situent à l'échelle de la comparaison internationale ont d'abord pour objectif de mettre en évidence les différences entre modèles nationaux, et non d'étudier les acteurs qui se mobilisent pour défendre ou réformer ces modèles. Quant à ceux qui se concentrent sur le cas français et prennent pour objet les mobilisations de l'Union HLM pour éviter de devenir des « logeurs de pauvres », il se fondent sur l'analyse des discours publics des dirigeants nationaux de ce mouvement (Maury, 2001 ; Houard, 2009). Or, enquêter au sein de cette institution permet de repérer des

²³ Pour une synthèse plus complète de ces travaux, voir (Fijalkow, 2011, p. 49).

conceptions différenciées de ce que peut recouvrir une conception « généraliste » du rôle des organismes HLM, notamment sur un point qu'abordent peu ces travaux : leur capacité à faire non seulement du locatif social mais aussi autre chose, de l'accession « sociale », et même parfois des activités dites « concurrentielles » réalisées en dehors de la réglementation HLM, objet de revendication récurrente d'une fraction des dirigeants du mouvement et des organismes.

D'autres travaux ou d'autres dimensions des recherches que nous venons de citer se fondent sur des enquêtes empiriques réalisées pour partie au sein d'organismes HLM. Elles se situent alors à l'échelle locale, et ont pour principal objet d'étude les mécanismes concrets d'attribution des logements sociaux, touchant donc à des questions éloignées de celles que nous entendons traiter. C'est en effet sous cet aspect que les organismes sociaux ont été étudiés avec le plus de variété méthodologique et théorique. Certains des travaux déjà cités, s'inscrivant dans une perspective de sociologie des organisations, étudient et comparent les « systèmes d'action locaux » qui déterminent ces attributions, en s'intéressant alors à la position des organismes HLM dans des « jeux d'acteurs » (Bourgeois, 1996 ; Houard, 2009). D'autres s'efforcent plutôt de situer précisément les modalités de ces attributions dans l'histoire des politiques de peuplement des municipalités concernées, et notamment de leur traitement des populations immigrées, en étudiant les effets de ces politiques municipales sur les critères que retiennent les organismes HLM (Masclat, 2005 ; Tissot, 2005). Des travaux récents, s'inscrivant dans une perspective d'étude de la *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980), mettent plutôt l'accent sur le rôle joué par les agents de terrain des organismes HLM, en contact avec la clientèle, dans les processus d'attribution, en s'interrogeant sur leur pouvoir discrétionnaire, et sur la place qu'y tiennent des formes de catégorisation et de perception ethniques de la clientèle (Bourgeois, 2013 ; Sala Pala, 2013). Si cet enrichissement de l'étude empirique des organismes HLM paraît prometteur pour mieux comprendre leur contribution aux politiques locales de peuplement, force est de constater qu'il s'agit de questions très éloignées de nos interrogations sur le mouvement HLM comme institution et comme secteur d'activité économique. Y sont notamment peu présents les acteurs sur lesquels nous avons quant à nous concentré notre enquête : les dirigeants d'organismes eux-mêmes et ceux qui les représentent à la tête d'organisations professionnelles. S'ils sont parfois évoqués, c'est pour les fonctions qu'ils occupent, et non à travers leurs trajectoires et leurs carrières au sein de cette institution.

Parmi les références que nous venons de citer et plus généralement dans la littérature sur le logement social, peu évoquent enfin l'économie des organismes HLM, qui est un enjeu important de notre travail : on n'en trouve ainsi trace que dans les ouvrages de Catherine Bourgeois et Yann Maury. Ces travaux en donnent toutefois une vision peu historicisée, et s'intéressent surtout aux « logiques de gestion » des organismes HLM qu'ils observent, opposant les « logiques publiques » des offices, et les « logiques privées » des autres organismes plus soucieux de rentabilité économique, tout en soulignant une tendance générale du secteur HLM à adopter de plus en plus nettement des « logiques privées » (Bourgeois, 1996, p. 181). Selon les termes de Yann Maury, les organismes HLM seraient de plus en plus « travaillés par des logiques de rentabilité », conséquence d'un « tournant néo-libéral » qu'aurait pris le mouvement HLM au cours des années 1990 (Maury, 2001). Ainsi, ces travaux soulèvent des questions importantes sur les transformations économiques du secteur HLM sans totalement les résoudre : s'il y a effectivement des « logiques économiques » ou des pratiques économiques nouvelles qui s'y développent, de quand datent-elles et d'où proviennent-elles ? Qui sont les acteurs à l'origine de ces transformations ? Sont-elles le fruit d'un renouvellement des élites économiques du mouvement HLM ? Sont-elles liées à une évolution de l'actionnariat des sociétés ? Tiennent-elles aux évolutions de leurs conditions de financement, ou à des évolutions de leurs statuts ? Ces questions sur lesquelles nous avons été amenée à nous pencher restent ainsi relativement absentes de la littérature portant sur le logement social.

A l'issue de cette brève revue de la littérature, nous en arrivons à la conclusion que nous ne nous situons pas dans une filiation bien établie vis-à-vis des travaux existants sur le logement social ou le mouvement HLM, même si ceux-ci serviront de point d'appui à plusieurs moments du raisonnement. C'est donc moins dans une tradition d'étude bien établie de cet objet que nous nous inscrivons, qu'au carrefour de plusieurs questionnements empiriques et fils théoriques.

Fils directeurs et logique d'exposition de la thèse

Le fil théorique que nous avons initialement privilégié – une réflexion sur la production de normes en matière d'habitat populaire par des élites réformatrices – n'a pas disparu de ce travail, mais n'y tient pas la place centrale que nous souhaitons au départ lui donner. Les déplacements de notre terrain nous ont ainsi amenée à prendre conscience, au fur et à mesure de son avancement, que notre objet s'inscrit dans un triple questionnement.

Tout d'abord, cette thèse a pour ambition de contribuer à une sociologie des élites politiques et économiques du mouvement HLM – ou du moins d'une fraction d'entre elles – en examinant leurs trajectoires, leurs carrières et leurs activités au sein de cette institution. Le terme d'élites est entendu dans un sens large, puisqu'il ne s'agit pas seulement des principaux dirigeants nationaux de l'USH, mais aussi de ceux qui animent les fédérations professionnelles qui la composent, et de ceux qui sont à la tête d'organismes, qu'il s'agisse d'élus occupant des fonctions de représentation non rémunérées, ou de professionnels qui y exercent une activité salariée. Nous serons ainsi attentive, tout au long de cette thèse, au rôle que jouent certains de ces entrepreneurs de cause, pour contribuer à faire évoluer la place qu'y tient la question de la propriété populaire. En effet, même si notre travail ne porte pas sur les origines du logement social et l'émergence du mouvement des HBM, nous considérons qu'au-delà du « moment initial de naissance d'une institution », se poursuit un « processus continu d'institutionnalisation » qui contribue à en redessiner les règles et les contours, car « la persistance d'une institution dans le temps n'implique pas sa reproduction à l'identique » (Lagroye et Offerlé, 2011, p. 18). C'est donc à « la construction permanente de l'institué par les investissements différents des acteurs qui [y] ont affaire » et qui « redessinent la figure de cette institution » (Lagroye et Offerlé, 2011, p. 17) que nous nous intéresserons²⁴. Nous chercherons à identifier des « entrepreneurs de réforme » qui « visent intentionnellement à modifier les règles constitutives » de cette institution (Bezes et Le Lidec, 2011, p. 58) mais aussi ceux qui privilégient une « stabilisation de l'acquis » et ne souhaitent pas voir ces règles et ces contours évoluer (Lagroye et Offerlé, 2011, p. 18). Nous serons aussi attentive à la manière dont ces réformes peuvent être favorisées par des conditions extérieures à l'institution, notamment les transformations des politiques de soutien à la propriété

²⁴ Il ne s'agit pas ici de penser que seules les élites que nous étudions contribuent aux transformations du mouvement HLM, et considérons bien entendu que les usages qu'en font des acteurs situés à des positions hiérarchiques moins élevées peuvent aussi y contribuer.

d'occupation (Bezes et Le Lidec, 2011, p. 60), au rôle que peuvent jouer des nouveaux entrants et des groupes d'acteurs marginaux qui y occupent une position d'*outsiders* (2011, p. 63), ou aux effets des relations de concurrence qu'entretient le mouvement HLM avec d'autres institutions équivalentes ou proches, en particulier d'autres institutions parapubliques jouant un rôle dans le domaine de l'accession populaire (2011, p. 64). Mais c'est aussi en tant que représentants d'un groupe d'intérêt que nous analyserons leurs activités : nous nous intéresserons ainsi à ceux qui s'érigent en porte-parole des spécialistes de la « petite propriété » ou de « l'accession sociale » auprès des pouvoirs publics. Nous serons donc parfois amenée à mobiliser des catégories d'analyse qui relèvent de l'étude des groupes d'intérêts telle qu'elle est pratiquée par la sociologie politique française (Offerlé, 1994 ; Michel, 2006) : qui cherche au sein du mouvement HLM à incarner la cause de l'accession sociale ? Qui délimite et met en forme les intérêts des organismes HLM dans ce domaine, et parle en leur nom ? L'Union HLM opère-t-elle un travail d'unification des intérêts des organismes, ou voit-on émerger des porte-paroles multiples pour représenter cette cause, qui se présentent alors en ordre dispersé face aux pouvoirs publics ? Quelles formes concrètes prend enfin le travail de représentation et de légitimation de cette cause ?

En second lieu, nous souhaitons contribuer à l'étude des usages d'une catégorie de l'action publique protéiforme, « l'accession sociale », et de celles auxquelles elle a succédé ou s'est superposée au début des années 1980, accession à la « petite propriété » ou accession « aidée ». Les politiques publiques de soutien à la propriété d'occupation ont pris des formes multiples depuis les années 1950, mais leur existence est une constante²⁵. Elles contribuent alors faire émerger des « principes de vision et de division du monde social » (Dubois, 2001, p. 28), qui sont au moins de trois types différents. D'une part, elles définissent qui sont ces « petits propriétaires » ou ces « accédants sociaux » qui peuvent bénéficier du soutien étatique, public dont le périmètre varie fortement au fil du temps. Elles contribuent aussi à définir les formes de propriété populaire que privilégie l'action publique : logements collectifs ou maisons individuelles, accession en zones urbaines ou dans le périurbain lointain. Mais elles délimitent aussi, de manière également variable, le périmètre des institutions et des acteurs économiques qui sont supposés contribuer à la diffusion de la propriété d'occupation, et sont à même de revendiquer un accès privilégié aux financements

²⁵ Nous reviendrons sur l'histoire des formes d'intervention publique destinées à soutenir la propriété d'occupation depuis les années 1950 dans le chapitre 1, de même que sur l'historicité des catégories que nous venons d'évoquer.

publics. Les organismes HLM font partie de ces institutions, mais sans jamais, depuis les années 1950 en tout cas, avoir été les seuls bénéficiaires de ces aides : nous verrons ainsi qu'ils sont, au fil des décennies, de plus en plus clairement mis en concurrence avec d'autres acteurs économiques, parapublics ou privés. Nous nous intéresserons alors à la manière dont les élites du mouvement HLM se saisissent de ces catégories de l'action publique : dans quelle mesure et à quels moments ses dirigeants cherchent-ils à se les approprier, et se mobilisent-ils pour obtenir ou conserver un rôle privilégié dans les politiques de soutien à la propriété « petite » ou « sociale » ? En outre, l'institutionnalisation d'une catégorie de l'action publique ne s'accompagne pas forcément de l'émergence d'une définition univoque de celle-ci, comme le montre Vincent Dubois, mais peut aussi se traduire par le maintien d'un certain flou sur sa définition (Dubois, 1999). Il nous semble que ce flou et cette plasticité sont caractéristiques des catégories dont nous traitons, ce dont témoignent les conceptions divergentes ou concurrentes que l'on voit émerger à propos de ces termes au sein du mouvement HLM. Qui participe alors à ces luttes définitionnelles ? Les divergences qui s'y expriment portent-elles alors sur les formes que doit prendre la propriété populaire, sur le rôle que doit jouer le mouvement HLM dans sa diffusion, ou sur le caractère plus ou moins restrictif de la définition juridique de l'accession « HLM » ?

Cela nous amène à un troisième fil directeur de ce travail, par lequel nous nous intéressons à la diversité de l'offre de logements que les organismes HLM regroupent sous ces étiquettes successives d'accession à la « petite propriété » et « d'accession sociale ». Nous étudierons ainsi l'évolution et la différenciation des types d'activités économiques auxquelles elles correspondent à l'échelle des organismes. De ce point de vue, nous nous inscrivons dans la réflexion sur la « construction sociale de l'offre » en matière de propriété populaire telle qu'elle a été initiée par Pierre Bourdieu, à travers le travail collectif qu'il a dirigé sur l'économie de la maison individuelle (Bourdieu, 1990b, 2000). Ce travail invite en effet à adopter un triple niveau d'observation que nous retrouverons tout au long de cette thèse. Il conduit d'une part à s'intéresser à la manière dont l'action publique, et notamment les financements aidés qui bénéficient directement ou indirectement aux promoteurs et aux constructeurs, agissent sur les structures du champ de production de logements (Bourdieu, 2000, p. 30) : comment l'évolution des politiques étatiques ou locales de soutien à la propriété, et des conditions attachées à l'attribution d'aides publiques, influent-elles sur le type d'organismes HLM qui s'engagent dans une activité en accession sociale, sur le type de

logements qu'ils proposent, et le type de clientèle vers laquelle ils s'orientent ? Mais ce travail invite en second lieu à s'intéresser aux structures du champ de production de logements destinés à une clientèle populaire, aux caractéristiques des entreprises qui y jouent un rôle de *leader* ou de *challenger*, à la plus ou moins grande dispersion ou concentration de ce champ, et aux formes qu'y prend la concurrence (Bourdieu, 2000, p. 246). Il nous semble peu pertinent de parler de champ de production de l'accession HLM, dans la mesure où celui-ci n'est pas un marché autonome de celui de l'accession populaire en général, où interviennent d'autres promoteurs parapublics ou des constructeurs privés. C'est du moins le cas lorsque les organismes HLM ne se voient pas réserver de financements publics suffisamment avantageux pour que les produits qu'ils commercialisent n'entrent pas en concurrence avec ceux d'autres acteurs économiques. Nous nous intéresserons ainsi tout particulièrement à des moments où les « contraintes structurales » (Bourdieu, 2000, p. 30) qui pèsent sur eux se modifient, soit parce qu'ils ont obtenu des avantages nouveaux, soit parce qu'à l'inverse ils sont mis en concurrence de manière plus frontale avec les acteurs privés de l'accession populaire. Mais réfléchir à la construction sociale de cette offre, c'est aussi en troisième lieu se situer à l'échelle des stratégies et des pratiques économiques des entreprises, en l'occurrence des organismes HLM. Nous chercherons à comprendre dans quelle mesure elles sont liées à la nature de leur actionnariat, qui les amène à accorder une plus ou moins grande importance à des critères de rentabilité financière, ou à chercher à distinguer leur offre et leur clientèle de celle des promoteurs ou constructeurs privés. Nous verrons aussi dans quelle mesure celles-ci tiennent aux trajectoires et aux propriétés de ceux qui les dirigent (Bourdieu, 2000, p. 252), qui amènent certains d'entre eux à se présenter comme des novateurs de l'accession sociale, porteurs de pratiques économiques distinctives par rapport à leurs collègues. C'est ainsi en examinant l'ensemble de ces facteurs que nous chercherons à comprendre la diversité des formes concrètes que prend cette offre désignée selon les moments sous les noms d'accession à la « petite propriété » ou « sociale ».

Les matériaux empiriques mobilisés pour répondre à ces questions feront l'objet d'une présentation plus approfondie à la fin du premier chapitre, et nous reviendrons aussi à cette occasion sur le découpage des chapitres 2 à 7. Précisons dès maintenant que la logique d'exposition de la thèse n'est pas construite en fonction des fils directeurs que nous venons d'exposer, mais que les différents chapitres ont pour objectif de toujours combiner ces trois ordres de questionnements, tout en traitant parfois de manière plus approfondie de l'un

d'entre eux. En outre, même si nous avons abandonné l'ambition de travailler à toutes les échelles, en renonçant à y inclure celle des accédants à la propriété, ce travail procédera à des changements de focale réguliers. Selon les moments, nous mettrons plus l'accent sur l'une ou l'autre des échelles d'observation que nous avons mentionnées, celle de l'Union HLM, des organisations professionnelles qui la composent, ou celle des organismes eux-mêmes. Nous serons aussi amenée à nous intéresser aux activités des dirigeants du mouvement sur différentes scènes sociales, à l'intérieur de cette institution, sur la scène parlementaire lorsqu'ils cherchent à obtenir par cette voie des modifications de la réglementation HLM, ou encore sur celle moins publique des commissions auxquelles ils participent avec les représentants de l'administration centrale. La logique d'exposition de la thèse se comprend à l'aune de ces changements de focale. Le plan adopté respecte dans l'ensemble une logique chronologique. Le premier chapitre sera d'abord consacré à discuter des apports de travaux qui portent sur l'institutionnalisation du mouvement HLM et sur l'émergence des politiques de soutien à la petite propriété, et aboutira à la présentation plus précise de la construction de l'objet de la recherche et de la démarche empirique. Les chapitres 2, 3, et 4 seront consacrés à trois séquences historiques successives, du début des années 1950 au milieu des années 1990, tandis que les chapitres 5, 6, et 7 porteront sur la période récente. Ce plan est toutefois aussi thématique dans la mesure où ce sont des objets différents qui se sont imposés comme centraux selon les moments historiques étudiés : la pluralité des conceptions de la propriété populaire que portent les entrepreneurs de la cause de la petite propriété dans les années 1950 et 1960 (chapitre 2), les effets de la politique de la « maison individuelle groupée » du ministère de l'Équipement sur le secteur économique de l'accession HLM dans les années 1970 (chapitre 3), et le rôle joué par le mouvement HLM dans la construction de l'accession sociale comme problème public dans les années 1980 (chapitre 4). Les chapitres qui se fondent sur l'enquête contemporaine (chapitres 5, 6, et 7) saisiront chacun sous un angle différent les conditions et les effets de l'intérêt renouvelé des élites du mouvement HLM pour l'accession sociale depuis la fin des années 1990, en faisant varier la focale entre l'échelle des fédérations professionnelles, de l'USH, des organismes eux-mêmes et de leurs dirigeants.

Chapitre 1. Les HLM, de la petite propriété à l'accession sociale

Depuis l'émergence des Habitations à Bon Marché à la fin du 19^e siècle, le rôle qu'a joué le secteur du logement social dans le soutien à l'accession à la propriété populaire a connu des fluctuations importantes. Les réformateurs sociaux à l'origine des HBM mettaient en avant l'objectif leplaysien de la maison individuelle unifamiliale en propriété, vue comme une voie d'accès au progrès social des familles ouvrières, mais aussi comme un vecteur de moralisation des classes populaires. La « petite propriété », selon les termes alors utilisés²⁶, perd toutefois dès le début du 20^e siècle sa prééminence dans le registre des causes défendues par le milieu réformateur qui a contribué à l'institutionnalisation des HBM, au profit d'objectifs moins centrés sur le statut d'occupation que sur l'urbanisme. Pour autant, la vocation à construire pour des « petits propriétaires » ne disparaît pas des statuts et des activités des organismes HBM : elle se développe dans l'entre-deux-guerres grâce aux financements de la loi Loucheur de 1928, puis redémarre dans les années 1950. La production en « HLM accession » – catégorie administrative qui s'impose alors – passe ainsi de 8 400 logements en 1953 à 60 000 en 1977²⁷, tout en étant relativement invisible : moins massive que la construction d'ensembles locatifs sociaux, la contribution des organismes HLM à la diffusion de la propriété d'occupation se trouve aussi éclipsée par l'essor que connaît alors la promotion privée. La cause de la petite propriété mobilise en outre au sein du mouvement HLM des acteurs qui portent des conceptions fort différenciées de l'accession populaire et qui entrent parfois en conflit. Au tournant des années 1970, les organismes HLM deviennent néanmoins le bras armé de la politique de la « maison individuelle groupée » ou « rationalisée » menée par le Ministère de l'Équipement, et connaissent un important développement dans le domaine de l'accession. C'est à l'issue de cette période, alors que la réforme de l'aide au

²⁶ Notamment dans la loi du 24 août 1908 dite loi Ribot, relative à la petite propriété et aux Habitations à Bon Marché.

²⁷ En nombre de logements terminés, voir *Suppléments annuels des Bulletins statistiques du ministère de la Reconstruction et du Logement*, puis de la *Construction*, puis *Statistiques de l'Équipement*, des années 1956 à 1978. Disponible en ligne sur la base de donnée Témis du ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie [temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr]. Les références ultérieures aux statistiques du ministère de la Construction ou de l'Équipement proviennent de cette source, nous ne le précisons plus.

logement de 1977 vient transformer les conditions de financement de cette activité, qu'émerge, pour la qualifier, le terme « d'accèsion sociale ». Cette appellation s'impose de manière encore plus nette lorsque le système de soutien étatique à la propriété des ménages modestes issu de cette réforme entre en crise au milieu des années 1980, et que le mouvement HLM cesse progressivement de se mobiliser pour défendre sa légitimité à intervenir dans ce domaine. On observe toutefois qu'en son sein, à partir de la fin des années 1990, certains acteurs et certaines fédérations professionnelles cherchent à nouveau à s'approprier cette catégorie et à relancer l'activité des organismes sociaux en matière d'accèsion. Ce mouvement est encore plus net depuis le milieu des années 2000, puisque à compter de cette date, « l'accèsion sociale » redevient un thème incontournable des congrès du mouvement HLM : lors de ces rassemblements, les représentants nationaux du mouvement cherchent à nouveau à rendre visible la contribution des opérateurs sociaux dans ce domaine, revendiquant par exemple en 2005 d'avoir permis à 20 000 ménages de devenir propriétaires²⁸ – chiffre qui agrège alors des activités de natures très variées. C'est donc par intermittence que le mouvement HLM s'empare de la « petite propriété » puis de « l'accèsion sociale » comme d'une cause qui relève de son domaine d'intervention, et qu'il joue dans la diffusion de la propriété populaire un rôle significatif. L'intérêt inégal qu'y portent ses dirigeants, la multiplicité des manières dont ils s'en saisissent, et le caractère parfois indéterminé des catégories dont ils font usage pour désigner leur action dans ce domaine, vont ainsi nous permettre de nous intéresser à la pluralité de cette institution, ainsi qu'à la manière dont se redéfinit sa juridiction, au croisement de l'action de ses élites politiques et économiques et des contextes historiques dans lesquels ils agissent.

Nous aurons l'occasion, au cours de cette thèse, de revenir sur les ressorts de ces évolutions successives et sur leurs effets. Ce premier chapitre a quant à lui pour objectif de discuter d'un ensemble de travaux qui informent notre réflexion et de présenter un certain nombre des cadres historiques indispensables à la compréhension de notre démarche. Nous procéderons en trois temps. Nous reviendrons tout d'abord sur les recherches qui ont pris pour objet dans les sciences sociales le mouvement des HBM puis des HLM. Nous les examinerons à l'aune d'une double question : dans quelle mesure s'intéressent-ils – ou non – à la diversité interne, aux élites de ce mouvement, à leurs trajectoires et aux conceptions différenciées de l'habitat

²⁸ Introduction du rapport *Accession sociale* au congrès de l'Union sociale pour l'habitat 2006 [Document communiqué par le responsable du département Accession et Vente de l'Union sociale pour l'habitat].

populaire qu'ils promeuvent ? Que disent-ils par ailleurs de la diversité des pratiques économiques des organismes d'HBM puis d'HLM ? Puis nous reviendrons à grands traits sur la construction historique des catégories de « petite propriété », « d'accession aidée » ou « d'accession sociale », des termes qui servent soit à désigner le mouvement d'accès à la propriété des classes populaires, soit les formes d'interventions étatiques – ou plus récemment municipales – sur le marché de l'accession. Nous observerons ces travaux sous l'angle qui nous préoccupe centralement, celui de la construction politique d'une offre de logements (Bourdieu, 2000). Mais nous constaterons aussi que la diffusion de la catégorie d'accession sociale se fait en dépit – ou en vertu – de son flou croissant. Nous concluons enfin brièvement en présentant plus précisément nos questions de recherche et la démarche empirique qui en découle, ou qui les a suscitées.

1. Des HBM aux HLM : saisir la pluralité du logement social

Se demander quelle place tient dans le mouvement HLM la cause de la « petite propriété », selon les termes en vigueur au début du 20^e siècle, ou de « l'accession sociale » comme on l'appelle aujourd'hui, c'est s'inscrire dans une réflexion sur l'institutionnalisation du logement social en France, en prêtant une attention particulière à la diversité des acteurs qui y participent. Notre travail, qui démarre dans les années 1950, porte cependant sur une période largement postérieure à la genèse du mouvement des Habitations à Bon Marché. Selon l'historiographie classique du logement social, celui-ci émerge à la fin du 19^e siècle, et voit son cadre réglementaire défini par la loi à partir de 1894 (Guerrand, 1966). Les différentes catégories d'organismes qui composent aujourd'hui l'Union sociale pour l'habitat (USH) – nom adopté depuis 2002 par l'organisation qui représente les différentes fédérations HLM – sont ainsi un héritage de ce moment fondateur. En une vingtaine d'années, de 1894 à 1912, est adopté un premier ensemble de textes législatifs qui régissent le domaine des « Habitations à Bon Marché ». Ceux-ci créent des organismes différenciés selon quatre principaux statuts juridiques : sociétés anonymes et coopératives d'HBM en 1894 (loi Siegfried), sociétés de Crédit Immobilier en 1908 (loi Ribot), offices publics en 1912 (loi Bonnefoy). Ce sont ces quatre types d'organismes agréés par l'État qui se voient accorder en

1922²⁹ un monopole juridique sur l'appellation « Habitations à Bon Marché » (Kamoun, 1999, p. 64), qui sera remplacée en 1950 par l'appellation « Habitations à Loyer Modéré »³⁰. Malgré les évolutions considérables qu'a connu depuis la réglementation qui définit ces statuts, cette division en quatre statuts juridiques perdure encore, et la plupart de ces appellations originelles sont toujours en usage : à côté des offices, Crédits Immobiliers et coopératives, seules les sociétés anonymes ont été rebaptisées Entreprises sociales pour l'habitat (ESH) en 2002.

Un processus d'institutionnalisation ne se réduit pas aux temps de la genèse d'une organisation et des règles afférentes, dont ses animateurs se contenteraient ensuite de faire usage. Il s'agit d'un processus continu, qui dessine et redessine les formes de l'institution elle-même, dans des moments de conjoncture critique qui remettent en cause radicalement les cadres de l'institution, mais aussi dans des conjonctures stabilisatrices où ces cadres semblent s'imposer mais font toutefois l'objet de conflits ou d'aménagements discrets³¹. Nous nous intéresserons à ces évolutions non linéaires à partir d'un angle bien particulier : la propension plus ou moins forte des organismes de logement social à s'emparer de la cause de la petite propriété, ce qui nous permettra de voir que l'institution HLM a connu sur ce point des moments de remise en cause forte comme des transformations plus discrètes. En effet, l'intérêt initial des fondateurs des HBM pour cette question se rejoue et se décline de multiples façons au fil du temps. Dans un premier point, nous ferons le bilan de ce que les travaux portant sur l'institutionnalisation des HBM dans la première moitié du 20^e siècle nous apprennent sur cette question, mettant notamment en évidence les « origines » plurielles du logement social. Nous essaierons ensuite de comprendre pourquoi ce monde protéiforme est aujourd'hui principalement analysé à l'aune des positions que défend sa façade

²⁹ La loi Strauss du 5 décembre 1922, sans apporter de nouveautés législatives, codifie en un seul texte la législation antérieure sur les HBM et accorde le monopole de cette appellation aux quatre types d'organismes existants : seuls ceux qui sont agréés par l'État au titre de l'une ou l'autre de ces catégories peuvent désormais utiliser le nom d'Habitations à Bon Marché.

³⁰ Loi du 21 juin 1950 relative aux dépenses d'investissement pour l'exercice 1950, qui crée des primes à la construction destinées à la construction privée (voir *infra*) et substitue l'appellation d'Habitation à Loyer Modéré dans l'ensemble des textes législatifs à l'appellation Habitations à Bon Marché.

³¹ Nous nous inspirons ici de la définition de l'institutionnalisation développée par Bernard Lacroix et Jacques Lagroye : « L'institutionnalisation ne se laisse pas enfermer dans le schéma linéaire d'une « création » fixant les règles et les savoirs dont les agents pourront ensuite faire usage en utilisant les zones d'incertitude que la codification initiale aurait laissé subsister. Elle se fait et se rejoue continuellement, aussi bien dans des conjonctures critiques, où l'affrontement sur sa forme remet en question les définitions stabilisées et révèle la fragilité de sa fonctionnalité présumée, que dans les conjonctures de stabilisation, où semble momentanément conjuré le risque d'une redéfinition radicale, et où la force propre de la codification paraît s'imposer à tous les agents. De cette succession irrégulière d'affrontements spectaculaires et de conflits discrets résulte la sédimentation de prescriptions, de pratiques, de savoirs et de croyances qui dessine les formes de l'institution » (Lacroix et Lagroye, 1992, p. 11).

institutionnelle, l'Union HLM, qui s'est construite dans les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale. Nous soulignerons ainsi la faible attention qui a été accordée à la diversité interne au mouvement HLM dans la littérature historique ou sociologique et ce qui fait, *a contrario*, l'intérêt de notre objet de recherche : nous saisir de ce qui apparaît à partir des années 1950 comme une cause minoritaire et périphérique au sein du mouvement HLM, portée par des *outsiders*, nous permettra de nous décentrer de ce qui constitue depuis lors sa façade institutionnelle et d'en dépasser une vision trop homogénéisante.

1. 1 Les HBM et les « origines » plurielles du logement social

De nombreux travaux ont pour objet l'émergence des Habitations à Bon Marché à partir de la fin du 19^e siècle ; que disent-ils de la place qu'y tient l'encouragement à la propriété d'occupation ? Ces travaux montrent d'abord que le projet réformateur à l'origine de l'institution de la première législation sur les HBM est loin d'être figé, et qu'entre autres évolutions, le soutien à la petite propriété y prend une place variable. Des récentes recherches d'histoire urbaine permettent aussi de constater que les réalisations concrètes qui reposent sur la législation HBM, qui ne sont encore que partiellement cernées par l'historiographie, prennent des formes très hétérogènes au cours du premier 20^e siècle. Cela fait ainsi des HBM, selon l'expression de Claire Carriou, « des auberges espagnoles » (Carriou, 2010, p. 53).

L'ouvrage pionnier de Roger-Henri Guerrand sur *Les origines du logement social*, paru en 1966 et plusieurs fois réédité, a mis en exergue l'importance de la propriété populaire pour les réformateurs libéraux qui ont présidé à l'adoption de la première loi sur les HBM en 1894 (Guerrand, 1966, 2010). Dans la lignée du « propriétaireisme » de Frédéric Le Play et des expériences du patronat mulhousien, la bourgeoisie libérale qui s'investit dans le mouvement de la réforme sociale à la fin du 19^e siècle privilégie l'accès des ouvriers à la propriété de leur logement, de préférence sous forme de maison individuelle isolée, comme voie de moralisation des couches populaires (2010, p. 192). C'est la position d'abord promue par les réformateurs libéraux réunis au sein de la Société française des Habitations à Bon Marché (SFHBM), fondée dans les années qui précèdent la discussion et l'adoption en 1894 de la loi

Siegfried³². Roger-Henri Guerrand dénonce ainsi en conclusion de son ouvrage le « mythe de la propriété immobilière » et l'« entreprise de quadrillage pavillonnaire » que ces réformateurs auraient contribué à initier (2010, p. 258). La thèse que développe Marie-Geneviève Dezès dans son ouvrage sur la « politique pavillonnaire » – contemporain de celui de Roger-Henri Guerrand et réédité lui aussi dans les années 2000 – comporte une même dimension polémique (Dezès, 1966, 2001). Elle voit une continuité entre la loi Siegfried de 1894, la loi Ribot qui en 1908 crée des « sociétés de Crédit Immobilier » pour distribuer des prêts destinés à l'acquisition d'un logement ou d'un « jardin ouvrier³³ », et la loi Loucheur de 1928, premier texte garantissant d'importantes sources de financement pour les sociétés d'HBM. Cette dernière marquerait selon Marie-Geneviève Dezès la victoire du « camp pavillonnaire » contre le « camp collectiviste » (Dezès, 2001, p. 212) : après un premier essor des offices municipaux ou départementaux qui construisent des habitations collectives à visée locative dans les années 1920, cette loi marquerait la domination renouvelée de ceux qui privilégient le « pavillonnaire » par rapport au collectif, et la propriété vis-à-vis de la location, par les avantages financiers « considérables » donnés aux candidats à la propriété (Dezès, 2001, p. 215). Le mouvement HBM aurait ainsi d'abord contribué à la diffusion de la petite propriété d'occupation au tournant du 20^e siècle à travers la multiplication des coopératives HBM, qui voient leur nombre quadrupler dans les toutes premières années qui suivent le vote de la loi Siegfried³⁴ et permettent alors aux fractions les plus aisées des classes populaires de devenir propriétaires. Avec l'essor des sociétés de Crédit Immobilier, en particulier après la loi Loucheur, le mouvement HBM aurait ensuite contribué à la « fièvre pavillonnaire » de l'entre-deux-guerres (Dezès, 2001, p. 214). On retrouve cette même perspective, avec une tonalité moins critique, dans l'ouvrage de Guy Groux et Catherine Lévy sur *La possession ouvrière*. Se livrant aussi à une historicisation rapide des évolutions du cadre législatif HBM, ils en concluent que « de la loi Ribot à la loi Loucheur » se dessine une continuité formant une véritable « politique en faveur de la propriété ouvrière » (Groux et Lévy, 1993, p. 54).

³² Loi relative aux habitations ouvrières du 30 novembre 1894, dite loi Siegfried, du nom de Jules Siegfried, cofondateur de la SFHBM. Elle accorde un soutien limité de l'État aux sociétés dites d'Habitations à Bon Marché, qui s'engagent dans la construction de maisons individuelles ou d'immeubles soumis à un prix maximal de revient, par le biais d'exemptions d'impôt et d'accès à des crédits à taux avantageux (Carriou, 2007, p. 156).

³³ Destinées à consentir des prêts à l'accession à la propriété à des particuliers ou à d'autres sociétés d'HBM, leur financement repose d'abord sur des avances de la Caisse des Dépôts ou de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse, l'État prenant à sa charge une partie des intérêts demandés par le prêteur (Dezès, 2001, p. 177).

³⁴ Selon les chiffres cités par Marie-Geneviève Dezès et tirés du rapport du Conseil Supérieur des HBM de 1904, elles passent de 18 à 81 sociétés en 1899 et 1904 (Dezès, 2001, p. 186).

Ces thèses peuvent toutefois être nuancées à la lecture de recherches récentes d'histoire urbaine qui reviennent plus précisément sur les réalisations concrètes de ce mouvement, et des travaux qui ont examiné de manière approfondie les évolutions du milieu réformateur qui a contribué à l'institutionnalisation des HBM. Plus qu'un milieu tout entier dévoué à la cause de la petite propriété, le mouvement HBM du début du siècle et de l'entre-deux-guerres apparaît comme un monde composite, rassemblant des réformateurs venus d'horizons différents, qui promeuvent à la fois la construction locative et l'accès à la propriété, et au sein duquel cette question ne constitue pas forcément un clivage radical. Certes, Susanna Magri confirme que les réformateurs libéraux qui fondent la Société française des HBM sont alors favorables à l'essor de la petite propriété, encourageant en particulier les industriels à contribuer à l'émergence de coopératives d'habitation destinées à leurs ouvriers (Magri, 1999, p. 244). Dans la première décennie du 20^e siècle, celles-ci sont plus nombreuses et se développent plus rapidement³⁵ que les Sociétés anonymes d'HBM qui se consacrent plutôt au logement locatif (Magri et Topalov, 1995, p. 251). Un travail récent de Benoît Pouvreau confirme aussi, à partir de l'étude de la première coopérative d'HBM fondée en 1894 à Saint-Denis par des militants socialistes – *Le Coin du Feu* –, que les dirigeants de la SFHBM se sont personnellement impliqués dans l'essor de ce type d'organismes dans les années qui suivent le vote de la loi Siegfried (Pouvreau, 2008). Toutefois, la forme même des coopératives d'habitation se prête dès cette période à différentes interprétations : si elles sont soutenues par les réformateurs libéraux, elles sont aussi vues dès 1905 par le mouvement socialiste comme une voie de promotion d'une propriété collective (Magri, 1998, p. 218). Des liens se nouent d'ailleurs entre associations de locataires dirigées par des militants socialistes intéressés par cette potentielle propriété collective et la Fédération des coopératives HBM après la Première Guerre mondiale (Magri, 1986). Outre cette variété de sens que revêt l'essor des coopératives d'HBM au tournant du 20^e siècle, celles-ci n'ont joué qu'un rôle modeste dans la promotion de la propriété d'occupation au début du 20^e siècle, réalisant tout au plus quelques milliers de logement (Frouard, 2008a, p. 37). Toujours selon Hélène Frouard, les efforts des fondateurs des HBM pour promouvoir le « patronage » de coopératives destinées aux salariés aurait rencontré peu de succès dans la période qui a suivi, les industriels construisant pour leur salariés tendant plutôt à se constituer un parc locatif dont ils gardaient

³⁵ La mesure de la production exacte de logements HBM reste pour cette période problématique : Claire Carriou a tenté, à partir de sources nouvelles, d'objectiver plus précisément cette activité, et montre qu'une large partie de celle-ci est en 1911 le fruit de sociétés dites « non approuvées » dont on ne connaît pas les statuts exacts, tandis que près de la moitié (45,4%) des constructions réalisées dans le cadre de la législation HBM le sont par des particuliers, probablement des emprunteurs de sociétés de Crédit Immobilier (Carriou, 2007, p. 44).

la maîtrise, sans s'inscrire pour cela dans le cadre de la réglementation HBM (Frouard, 2005, p. 61). C'est en fait principalement par le biais des sociétés de Crédit Immobilier, créées en 1908, et des prêts qu'elles distribuent à des particuliers, que cette législation a pu contribuer à financer l'accès à la propriété individuelle dans les premières décennies du 20^e siècle, avec des volumes toutefois très modestes jusqu'au vote de la loi Loucheur (Carriou, 2007, p. 44).

Mais surtout, dès le vote de la loi Siegfried, on observe que le milieu des réformateurs libéraux ne témoigne plus d'un intérêt exclusif pour la propriété réalisée sous forme de maisons individuelles. Ainsi, Susanna Magri souligne que le souci de favoriser la propriété individuelle a dès 1894 cédé le pas chez certains des initiateurs de la loi Siegfried à un projet englobant aussi les maisons collectives à usage locatif :

« L'admission au bénéfice des exemptions d'impôt prévues par la loi, non plus seulement des « maisons individuelles édifiées pour être vendues aux ouvriers », mais aussi des « maisons collectives construites en vue de simples locations » signait l'abandon du modèle de réforme né au milieu du siècle. Certes, la propriété du logement continue d'être tenue pour le moyen le plus sûr de consolider la famille et d'obtenir de l'ouvrier les conduites de prévoyance. Mais on reconnaissait désormais au cadre de vie des vertus propres : la maison collective, puis le quartier tout entier et la communauté appelée à s'y reconstituer seront bientôt regardés comme les agents majeurs de la transformation des mœurs ouvrières » (Magri, 1991, p. 46).

C'est ce dont témoignent les positions portées, au sein d'autres institutions, par une partie des dirigeants de la SFHBM dès la première décennie du 20^e siècle (Magri, 1999). Après la loi Ribot de 1908 qui ouvre la possibilité de créer des sociétés de Crédit Immobilier distribuant des prêts destinés à la « petite propriété » et notamment à financer la construction de maisons individuelles, la création en 1912 des offices publics HBM consacre à l'inverse l'intervention des pouvoirs locaux dans la construction des habitations populaires, allant à l'encontre de la doctrine libérale et participant à la diversification du mouvement des HBM. Mais certains réformateurs libéraux sont déjà en train de modifier l'objet central de leurs préoccupations, et ceux qui participent à la Section d'hygiène urbaine et rurale du Musée social, créée en 1908, y trouvent des points d'accord avec les réformateurs municipaux. Dans la première décennie du 20^e siècle, l'opposition entre propriété et location n'est pas un facteur de clivage radical entre tenants de la réforme libérale et de la réforme municipale, d'où proviennent alors des réflexions nouvelles sur le logement populaire. Plutôt qu'un basculement d'une défense de la propriété vers une préférence pour le locatif, c'est alors un renouvellement du projet réformateur qui est à l'œuvre. Au sein de la « nébuleuse réformatrice » (Topalov, 1999), de nouveaux buts sont assignés aux HBM. S'il s'agissait auparavant de faire émerger des

ouvriers propriétaires d'une maison individuelle isolée, on espère désormais faire naître des quartiers aménagés rationnellement, d'abord sous la forme de cités-jardins. C'est de ce cadre qu'on attend désormais l'influence bénéfique qu'on prêtait avant au statut de propriétaire (Magri, 1998, 1999). Cet objectif concret rassemble des membres des deux courants réformateurs, ceux de la réforme municipale et ceux de la réforme libérale (Topalov, 1999, p. 28). Au sein de la section d'hygiène urbaine et rurale du Musée Social, un nouveau réseau composé de membres la SFHBM et d'édiles du conseil général de la Seine les réunit, tandis que la Société française des HBM est progressivement marginalisée (Magri, 1999, p. 261).

Ainsi, les années 1920 voient à la fois l'essor des offices publics dédiés à la location et des sociétés de Crédit Immobilier dédiées à la petite propriété, qui prennent alors le pas dans ce domaine sur les coopératives (Magri et Topalov, 1995, p. 251). On observe d'abord des tensions entre différents « représentants des intérêts HBM », au sortir de la Première Guerre mondiale, en particulier entre les animateurs de la SFHBM et ceux qui, comme Henri Sellier, maire SFIO de Suresnes, et président de l'office départemental de la Seine, essaient d'organiser les offices en une fédération autonome (Carriou, 2007, p. 223). Cela ne permet toutefois pas de conclure à une scission des dirigeants du mouvement HBM entre socialistes municipalistes et libéraux propriétaristes. Certains acteurs emblématiques du mouvement HBM de cette période occupent ainsi des positions multiples dans les différentes composantes de cette institution, comme Georges Risler. Industriel protestant comme Jules Siegfried, il est entré grâce à ce dernier au conseil d'administration de la SFHBM en 1905, puis au Musée social où il s'empare de la question des cités-jardins (Magri, 1999, p. 215). Au sein des institutions représentatives du mouvement HBM, il occupe dans l'entre-deux-guerres une position centrale. Il est ainsi président de l'office d'HBM de Paris qui construit les immeubles locatifs de la ceinture des Maréchaux à Paris (Flamand, 1989, p. 215). Mais il a aussi fondé en 1911 la Société Centrale de Crédit Immobilier – une des principales distributrices de prêts HBM aux particuliers en Région parisienne – et prend le titre de président de l'Union des sociétés de Crédit Immobilier (Magri, 1998, p. 220). Il partage ensuite avec Henri Sellier, emblématique initiateur d'une quinzaine de cités-jardins locatives (Flamand, 1989, p. 211), les fonctions dirigeantes de la nouvelle Union des fédérations d'organismes HBM créée en 1925 (Dumont, 1991 ; Kamoun, 1999). À mesure que la SFHBM perd de son influence, ce nouveau « groupement d'intérêt HBM » rassemble progressivement les différentes composantes du mouvement, qui tiennent des congrès communs à partir de 1930, et « occupe

la position que la SFHBM aurait souhaité tenir dans ce milieu » (Carriou, 2007, p. 250). Henri Sellier occupe au début des années 1930 la fonction de secrétaire général de cette nouvelle institution représentative, tandis que Georges Risler en est le président³⁶. Au sein de celle-ci « ce sont désormais les Fédération des offices et des sociétés de crédit immobilier, et leurs dirigeants, Sellier, Risler [...] qui représentent désormais les figures de proue autour desquelles vont se structurer les milieux des HBM » (Carriou, 2007, p. 250).

Ce rapide aperçu des travaux portant sur la transformation du milieu réformateur qui, dans l'entre-deux-guerres, se trouve à la tête du mouvement HBM nous amène alors à revenir à une question controversée, qui concerne le sens à attribuer à la loi Loucheur de 1928. Alors que, jusqu'à cette date, les sources de financement dont disposaient les HBM restaient restreintes³⁷, cette loi lance le premier plan important de financement pluriannuel de logements HBM, qui permet à ces organismes de connaître un essor significatif (Fourcaut, 2003, p. 189). Vue par Marie-Geneviève Dezès comme un moment d'affrontement entre tenants de la propriété pavillonnaire et défenseurs de l'immeuble locatif, ou par Guy Groux et Catherine Lévy comme un moment où le « dessein de la propriété ouvrière dépasse la simple esquisse », cette loi a longtemps eu un bilan incertain. Comme l'a montré Claire Carriou, la production de données statistiques agrégées en matière de constructions HBM n'est pas une priorité pour les animateurs du mouvement, et, si des chiffres sont produits au moment de la loi Loucheur, ils sont alors l'objet de controverses (Carriou, 2012). L'évaluation nouvelle qu'elle en fait montre que, parmi les logements réalisés grâce aux financements accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations aux HBM à cette occasion, ce sont les sociétés de Crédit Immobilier, finançant des propriétaires individuels, qui ont la part la plus importante (45%), mais suivies de près par les offices réalisant des constructions locatives (38%) le reste se répartissant entre sociétés anonymes et coopératives (Carriou, 2007, p. 47). Cette loi a alors particulièrement contribué à l'essor des deux premiers types d'organismes. Le travail de Bastien Pourtout sur l'application de cette loi en Région parisienne montre que les offices du département de la Seine, en particulier l'office départemental de la Seine (présidé par Henri Sellier) et l'office de la Ville de Paris (présidé par Georges Risler), ont fortement bénéficié de ces financements (Pourtout, 2008). Des travaux récents confirment que les HBM se

³⁶ Compte-rendu du Congrès de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HBM de Mulhouse, *Notre Maison, Revue de l'Habitation Populaire et de la Fédération nationale de coopératives d'HBM*, n°71, 1932.

³⁷ La loi Siegfried de 1894 avait défini la Caisse des Dépôts et des Consignations comme organe financeur du logement social, mais celle-ci n'accomplit ce rôle qu'avec réticence (Fourcaut, 2003 ; Frouard, 2008a).

développent sur plusieurs fronts durant l'entre-deux-guerres. Emmanuel Bellanger, dans sa recherche sur les maires et le logement social, estime que l'envolée du nombre des offices publics dans les années 1920, notamment en Région parisienne, et leur constitution en fédération à partir de 1922 « confortent la structuration du mouvement HBM en groupe de défense des intérêts des collectivités locales » (Bellanger, 2008). Quant aux travaux d'Hélène Frouard sur la Société Centrale de Crédit Immobilier (SCCI) fondée par Georges Risler, ils permettent aussi de constater que cette société dédiée à la « petite propriété » connaît un développement important en Région parisienne. La SCCI met ainsi la législation HBM « au service des petits constructeurs » appartenant aux couches supérieures des classes populaires (Frouard, 2010, 2012) : elle a pu ainsi financer la construction d'ensembles en accession s'apparentant à des cités-jardins « modèles », à travers l'action de sociétés coopératives comme dans le cas de *Paris-Jardins* à Draveil (Guerrand, 2010, p. 251), selon les principes défendus par Georges Risler (Magri, 1998, p. 220). Mais elle a surtout offert des prêts immobiliers à des milliers de particuliers qui font construire des pavillons individuels dispersés dans toute la Région parisienne (Frouard, 2010). C'est d'ailleurs à plus de 60% des pavillons individuels qui ont été bâtis avec les financements Loucheur (Carriou, 2007, p. 50).

La coexistence de deux voies d'essor différentes pour les HBM, avec les Crédits Immobiliers et les offices, montre en tout cas que ce mouvement a dans l'entre-deux-guerres une palette d'activités large et que la loi Loucheur a favorisé des types d'organismes d'HBM très différents. Les mêmes dirigeants emblématiques, comme Georges Risler, peuvent en outre prêter leur concours ou leur nom à ces différentes réalisations. Quant au bilan de la production des HBM depuis leur création, les évaluations les plus souvent retenues par les historiens indiquent qu'elle se monte à environ 300 000 logements, dont 130 000 par des offices, 135 000 financés par des sociétés de Crédit Immobilier, et 35 000 par des sociétés anonymes ou des coopératives (Carriou, 2007, p. 44, 2012 ; Fourcaut, 2003, p. 44). Les crédits Loucheur ont financé 60% d'entre eux, construits entre 1929 et 1933. La préférence initiale des réformateurs sociaux à l'origine de la législation HBM pour la propriété individuelle n'en a pas fait l'objet central de ce mouvement, mais le locatif sous forme d'immeubles collectifs ne s'est pas non plus imposé comme unique objet de son activité.

Ce bilan bibliographique n'a pas pour seule fonction de rappeler les travaux existants sur les HBM. Il permet aussi de tirer un certain nombre d'enseignements méthodologiques pour

observer le mouvement HLM à partir des années 1950. Malgré les incertitudes qui persistent encore sur les réalisations concrètes des organismes d’HBM et sur ceux qui sont à leur tête – au-delà des figures emblématiques d’Henri Sellier ou de Georges Risler – l’ensemble de ces travaux a pour vertu de mettre en évidence la plasticité et la diversité interne de l’institution HBM durant cette période. Les travaux portant sur les réformateurs sociaux mettent en outre sur l’attention qu’il convient d’accorder à la diversité des élites dirigeantes de ce mouvement, à la manière dont ils forment un milieu traversé de clivages, mais aussi sur la nécessité de s’intéresser à leurs trajectoires pour comprendre les conceptions de l’habitat populaire qu’ils portent et défendent (Magri, 1998, 1999 ; Topalov, 1999). Les travaux plus récents d’histoire urbaine permettent aussi de réfléchir à la diversité des pratiques économiques que recouvre le statut HBM. Or l’institution HLM dans le second 20^e siècle est rarement observée sous cet angle, mais étudiée la plupart du temps au prisme des positions unifiées que défend depuis les années 1950 l’instance centrale de représentation du mouvement, l’Union HLM.

1.2 L’Union HLM : l’émergence d’une façade institutionnelle dans l’après-guerre

C’est en effet dans la décennie qui suit la fin de la Deuxième Guerre mondiale que l’Union HLM se constitue en véritable « façade institutionnelle³⁸ » (Codaccioni *et al.*, 2012) des organismes HLM. Elle exerce alors, selon des modalités sur lesquelles nous aurons l’occasion de revenir, un travail de représentation et d’unification des intérêts de ses adhérents. Cette évolution n’a pourtant rien d’évident. L’immédiat après-guerre constitue en effet pour les organismes d’HBM une « conjoncture critique » (Lacroix et Lagroye, 1992, p. 11) : tandis que leur activité met plusieurs années à reprendre, leurs instances de représentation peinent à se reconstituer (encadré 1-1). La remise en route du mouvement HLM s’accompagne alors d’un changement de profil de ses dirigeants. Alors qu’il s’agit dans l’immédiat après-guerre d’hommes issus du milieu HBM d’avant-guerre, qui ont notamment côtoyé Georges Risler et entretiennent des liens avec différentes composantes de ce mouvement, ce sont à partir du milieu des années 1950 des élus SFIO puis PS, arrivés dans le mouvement HLM comme présidents d’offices, qui vont durablement incarner ce mouvement. Dès lors, la façade de

³⁸ Le terme de façade est entendu comme « la partie de la représentation qui a pour fonction normale d’établir et de fixer la définition de la situation qui est proposée aux observateurs » (Goffman, 1975).

l'Union HLM prend la forme qu'on lui connaît aujourd'hui : un mouvement disposant d'une instance de représentation centralisée qui parle en son nom en direction des pouvoirs publics et qui est systématiquement incarnée par des figures politiques socialistes.

Encadré 1-1. D'une conjoncture critique pour les HBM à la relance du mouvement HLM

En dépouillant les publications du mouvement HLM et des commissions ministérielles qui réunissent les représentants de l'État et des HBM à partir de 1953, nous avons aussi trouvé la trace d'éléments portant sur l'immédiat après-guerre. Ces sources attestent de la difficile reconstitution des instances nationales de représentation des HBM à cette période, de même que de la lente réactivation des organismes eux-mêmes. La première trace visible de la renaissance d'une fédération HBM prend la forme d'un maigre bulletin d'information, mal tapé à la machine, et sans reliure, publié à partir du début de l'année 1946 par la Fédération des offices³⁹. Celui-ci se transforme fin 1947 en une publication plus substantielle, émise cette fois au nom de l'Union des fédérations d'organismes d'HBM⁴⁰. À cette date est créé un secrétariat interfédéral destiné à « remplacer les services » – probablement inexistant à cette date – des quatre fédérations qui la composent. L'Union se dote en 1947 de locaux, rue de Sévigné dans le 4^{ème} arrondissement de Paris⁴¹, alors que ses dirigeants se réunissaient jusqu'alors au Musée social⁴². C'est fin 1946 que l'on trouve trace dans les archives du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) d'une première « Commission d'étude des Habitations à Bon Marché », qui réunit les représentants des HBM et du MRU, en vue de discuter des conditions du redémarrage de l'activité des organismes, qui s'avère difficile⁴³. Les négociations avec l'État aboutissent à une loi votée le 3 septembre 1947, qui institue un régime provisoire de prêts directs du Trésor à des conditions avantageuses pour les organismes d'HBM (Magri, 1977, p. 23). Seuls 400 logements HBM sont toutefois achevés entre 1945 et fin 1948, d'après le MRU⁴⁴. Outre l'insuffisance de crédits, les organismes semblent peiner à se remettre en ordre de marche. Quasiment inactifs depuis le milieu des années 1930 et le tarissement des crédits Loucheur, ils manquent souvent de personnels compétents, n'ont pas tenu leur comptabilité à jour, et sont en difficulté financière car les loyers ou les remboursements qui leur sont dus n'ont souvent pas été versés durant la guerre. Une série de rapports du MRU évoque les « coquilles vides » que sont devenus certains d'entre eux ou les comptabilités « défectueuses » et « inextricablement emmêlées » d'autres⁴⁵. Une enquête conduite par la sous-direction des HBM en 1949 lors du transfert de la tutelle des HBM du ministère de la Santé Publique vers le MRU constate que nombre d'organismes créés avant-guerre n'ont plus d'activité : sur 2739 recensés, seuls 1081 sont dit « actifs » et 344 seulement ont obtenu des crédits depuis 1947. Parmi ceux-ci, les plus souvent « actifs » sont les offices (70%) et les sociétés de Crédit Immobilier (65%), tandis que les sociétés anonymes et les coopératives ne le sont que pour 25% d'entre elles⁴⁶. Ce n'est qu'en 1953 que l'activité des organismes devient significative avec 30 000 logements achevés, et à partir de 1958 qu'elle devient massive et dépasse les 100 000 logements annuels. Les offices en réalisent la plus grande part : en 1960, ils ont lancé 60 795 logements locatifs, les SA HLM 21 185, les coopératives HLM 8 836 en location 9 099 en accession, et les Crédits Immobiliers ont financé 14 368 logements destinés à l'accession [*Bulletin statistique de la Construction*, 1961]. Nous reviendrons sur les conditions et les formes de cette relance dans le chapitre 2.

³⁹ *Bulletin périodique de la Fédération nationale des offices d'HBM* [BNF FOL-JO-805].

⁴⁰ *Bulletin périodique de l'Union des fédérations d'organismes d'HBM* [BNF FOL-JO-805].

⁴¹ *Bulletin périodique de la Fédération nationale des offices d'HBM*, n°46, octobre-décembre 1947.

⁴² *Bulletin périodique de la Fédération nationale des offices d'HBM*, n°37, janvier-février 1946.

⁴³ Centre des Archives Contemporaines, versement 19771076, article 1, Procès-verbaux de la commission d'études des HBM, dite ensuite commission technique, qui démarre le 6 novembre 1946 et s'arrête en août 1949.

⁴⁴ CAC 19771076, art. 1. Archives de la commission d'études des HBM, bilan annuel des programmes et récapitulatif des prêts pour les années 1945 à 1948, daté de 1949.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ CAC 19771076, art. 2, PV du Comité Interministériel d'Attribution des prêts, 27 décembre 1949.

Dans l'immédiat après-guerre, ce sont d'abord des hommes qui ont œuvré en son sein ou pour son compte durant l'entre-deux-guerres qui prennent la tête de l'Union des HBM. Certes, les dirigeants historiques du mouvement comme Henri Sellier ou Georges Risler sont décédés durant la guerre. Mais ceux qui les remplacent affichent leur proximité avec ces hommes, dont la mémoire est célébrée au premier congrès de l'Union qui se tient en 1946 à Strasbourg⁴⁷. C'est en 1946 Charles Krug qui prend la présidence de l'Union des HBM : il est présenté comme un « disciple et ami de Georges Risler », fondateur d'une des premières sociétés de Crédit Immobilier au début du siècle, qui a pendant la guerre succédé à Risler à la tête de l'Union des CI et à la tête de la Section d'hygiène urbaine et rurale du Musée social⁴⁸. Celui qui lui succède à son décès en 1947 est Charles Pranard, lui aussi familier du mouvement HBM : juriste spécialisé en droit du logement, il est en 1913 l'auteur d'un *Traité sur les Sociétés de Crédit Immobilier* préfacé par Alexandre Ribot, initiateur de la loi qui a créé ces sociétés. Cet ouvrage est paru alors qu'il était rédacteur au ministère du Travail, où il aurait contribué à la formulation des premiers textes législatifs sur les HBM⁴⁹. Il a été dans l'entre-deux-guerres collaborateur de Louis Loucheur au ministère du Travail et veille alors à la mise en place de la loi de 1928. Administrateur de l'office public de la ville de Paris, il y a aussi côtoyé Georges Risler. Prenant brièvement en 1946 la fonction de secrétaire général de la Fédération des offices, il est l'année suivante désigné « à l'unanimité » comme président de l'Union, titre qu'il conserve jusqu'à son décès en 1956, et qu'il cumule à partir de 1955 avec la vice-présidence de l'Union des CI⁵⁰. Ces deux présidents successifs ont ainsi appartenu ou côtoyé le milieu de la réforme sociale et urbaine d'avant-guerre, et sont aussi marqués par leur intérêt affiché pour des institutions dédiées à la « petite propriété » comme les Crédits Immobiliers, mais aussi avec la Fédération des offices.

Au-delà de cette apparente continuité, un ensemble de transformations sont toutefois déjà repérables à la tête de l'Union. Elles passent d'abord par le recrutement d'un directeur du

⁴⁷ *Bulletin périodique de la Fédération nationale des offices d'HBM*, n°39, juillet-août-septembre 1946.

⁴⁸ Notice nécrologique de Charles Krug, *Bulletin périodique de la Fédération des offices d'HBM*, n°44, 1947.

⁴⁹ Charles Pranard est titulaire d'un doctorat de droit portant sur les questions de logement, intitulé « Étude sur les Building Associations américaines » [1907, BNF 8-F-17949]. Son *Traité des Sociétés de Crédit Immobilier*, résultat d'une collaboration avec d'autres auteurs, est publié « sous les auspices de l'Union des sociétés de Crédit Immobilier de France et d'Algérie » (Séris *et al.*, 1913). Il devient président de l'Union le 25 octobre 1947 [*Bulletin périodique de la FNOHBM*, n°45, novembre-décembre 1947].

⁵⁰ Notice nécrologique de Charles Pranard, *Coopération-Habitation, revue de la Fédération nationale des coopératives HLM*, n°25, janvier-février 1956.

« secrétariat central interfédéral », Maurice Langlet, qui est à l'inverse de ceux que nous avons cité un salarié du mouvement HLM et non un homme exerçant une fonction honorifique à titre gratuit comme Charles Pranard. Loin de rester dans l'ombre, Maurice Langlet joue un rôle central dans le renforcement des structures de l'Union HLM où il en vient à occuper à la fois le titre de directeur général des services – fonction administrative – et de secrétaire général – fonction politique qui l'amène à représenter l'Union dans de nombreuses instances⁵¹. Âgé d'une quarantaine d'année alors que Pranard a plus de 70 ans, diplômé d'HEC⁵², politiquement proche de la SFIO⁵³, il s'impose rapidement comme l'artisan de la reconstruction – ou de la construction – de l'Union. C'est ce que montre sa présence et sa voix, prépondérantes dans les commissions ministérielles qui déterminent la répartition des crédits et les évolutions réglementaires des organismes dès 1948⁵⁴, ainsi que son rôle constant de rédacteur des bilans et de motions des congrès du mouvement⁵⁵. Il réclame et obtient ainsi la reconstitution du Conseil Supérieur des HBM⁵⁶ et de son comité permanent, instance qui avant-guerre réunissait les représentants de l'État et du mouvement HBM, qui est réinstallée en 1953⁵⁷. Il se fait dans cette instance le porteur inlassable auprès des pouvoirs publics d'une demande de plan de financement pluriannuel pour les organismes HLM, estimant que ceux-ci sont menacés par l'émergence de nouveaux acteurs de la construction comme la SCIC⁵⁸, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations créée en 1954 (Landauer, 2010, p. 48). Il s'attache aussi à construire une représentation unifiée des organismes HLM à travers l'Union, s'engageant notamment dans une politique qui vise à concentrer l'essentiel du pouvoir au sein des instances interfédérales⁵⁹. Celle-ci déclenche en 1953 les protestations du président de la

⁵¹ Voir le témoignage de Roland Pignol, délégué général de l'Union HLM de 1981 à 1993, et auparavant directeur adjoint à partir de 1970, qui évoque ce double statut (Pignol, 2010).

⁵² Maurice Langlet est né en 1906, il est diplômé de l'école des Hautes Études Commerciales et docteur en droit, sa thèse portant sur les Bourses de commerce en France (1937, BNF 8-F- 39777 [Notice nécrologique de Maurice Langlet, *Le Monde*, 5 décembre 1973].

⁵³ Voir la présentation que fait Paul Landauer, dans son ouvrage sur la naissance de la Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations, de la lutte de Maurice Langlet contre l'émergence de cet organisme, et son évocation des difficultés que posent l'affiliation de ce dernier à la SFIO au moment lors des négociations menées avec les gouvernements Mayer et Laniel (Landauer, 2010, p. 41).

⁵⁴ Voir *infra* le dépouillement que nous avons effectué des archives du Comité Permanent du Conseil Supérieur des HLM [CAC 19771143, articles 12 à 16] et de la Commission Interministérielle pour l'Attribution des Prêts HLM [CAC 19771076, articles 1 à 8].

⁵⁵ Voir les comptes-rendus successifs des Assemblées générales de l'Union HLM, *Bulletin périodique de l'UNFOHLM*, 1948-1958, puis *Revue mensuelle HLM*, 1958-1975 [BNF FOL-JO-805].

⁵⁶ Elle avait été créée par la loi Strauss du 5 décembre 1922 unifiant la législation HBM.

⁵⁷ Au congrès HLM de Mulhouse de 1953, Maurice Langlet, déplore que malgré l'annonce de la reconstitution du Comité Permanent du Conseil Supérieur HLM, les représentants ministériels ne soient toujours pas nommés et que le Conseil ne soit pas réinstallé [*Bulletin périodique de l'UNFOHLM*, n°25, mai-juin 1953].

⁵⁸ Société centrale immobilière de la Caisse des Dépôts de Consignations.

⁵⁹ Roland Pignol évoque cette concentration des pouvoirs dans les mains de Maurice Langlet en soulignant qu'il avait alors souhaité ne laisser aux différentes fédérations qu'un rôle restreint, et regrettait même a posteriori de

Fédération des coopératives HLM, qui réclame que les différentes composantes du mouvement puissent continuer à jouer un « rôle politique » dont il s'estime dépouillé par l'Union⁶⁰.

À compter du décès de Charles Pranard en 1956, il forme avec le nouveau président de l'Union Albert Denvers un « duo » soudé⁶¹, Langlet conservant ses fonctions jusqu'à son décès en 1973 et Denvers son poste jusqu'en 1985. Se joue alors une double évolution. D'un côté, on observe une extension des services de l'Union, qui en partant de quasiment rien en 1948 est devenue au début des années 1970 sous la férule de Langlet une administration comptant une soixantaine de salariés⁶² et emploie aujourd'hui de manière directe ou indirecte environ 600 personnes⁶³. De l'autre, c'est le moment où se définit un profil-type des présidents de l'Union HLM qui a peu varié jusqu'à aujourd'hui. Sénateur puis député SFIO du Nord, Denvers est un élu cumulant les mandats locaux et nationaux, « inamovible » député-maire de Gravelines (Nord), conseiller général, et fondateur en 1969 de la Communauté Urbaine de Dunkerque (Sawicki, 1994). C'est à ce titre qu'il a pris au sortir de la guerre la tête de l'office départemental du Nord, et a exercé par ailleurs diverses fonctions touchant au domaine du logement : président de la Commission Reconstruction depuis 1952, il est aussi, au moment où il prend la tête de l'Union HLM, rapporteur de la loi-cadre sur le logement que s'apprête à faire voter le gouvernement Guy Mollet⁶⁴. Cette arrivée consacre un changement durable à la tête de l'Union : elle est désormais présidée systématiquement par des hommes proches de la fédération des offices, élus socialistes et maires de villes moyennes, ayant présidé à ce titre un office public municipal ou départemental, et ayant une familiarité au titre de leurs fonctions politiques avec la question du logement. De 1985 à 1998, ce sera Roger Quilliot, maire de Clermont-Ferrand, ancien président de la Fédération des offices HLM, ancien ministre socialiste du Logement. De 1998 à 2008, lui succède

ne pas avoir supprimé ces instances de représentation, en le citant ainsi : « Après la guerre, j'aurais pu ne constituer qu'une seule Fédération, et je me serais moins em... ! » (Pignol, 2010, p. 30).

⁶⁰ Congrès HLM de 1953, *Revue Mensuelle HLM*, n°25, mai-juin 1953.

⁶¹ Cette proximité personnelle et politique entre les deux hommes est évoquée dans différents témoignages d'acteurs de l'Union HLM, comme la biographie de Roland Pignol (Pignol, 2010, p. 30) ou la biographie d'Albert Denvers qui souligne sa très bonne entente avec Maurice Langlet qu'il décrit comme « l'homme central de l'Union des HLM » (Leleu et Oddone, 1991).

⁶² Voir sur ce point (Pignol, 2010, p. 26).

⁶³ En 2010, l'Union sociale pour l'habitat employait 223 salariés directement, 252 à travers des filiales associées, et 125 à travers les associations régionales HLM qui lui sont affiliées [*Rapport d'activité de l'Union sociale pour l'habitat*, 2010].

⁶⁴ Voir ses notices biographiques successives dans le dictionnaire des parlementaires français [consultable sur le site internet du Sénat].

Michel Delebarre, maire PS de Dunkerque ayant lui aussi occupé diverses fonctions ministérielles, notamment comme ministre de l'Équipement puis de la Ville. De 2008 à 2012, il s'agira de Thierry Repentin, sénateur-maire de Chambéry, responsable des questions liées au logement durant la campagne présidentielle de 2007, ancien président de l'office public départemental de la Savoie. Ainsi, alors que dans l'entre-deux-guerres et dans l'immédiat après-guerre, ceux qui représentent l'institution HBM ont occupé des fonctions dans des organismes et des fédérations qui se dédient à l'activité locative (offices) mais aussi à la « petite propriété » (sociétés de Crédit Immobilier), cela n'a plus jamais été le cas depuis XX et jusqu'en 2012. Seule évolution, très récente, l'actuel président de l'Union Jean-Louis Dumont⁶⁵, député PS depuis 1981, présente un profil légèrement différent puisqu'il a précédemment été président de la fédération des coopératives HLM et de la fédération des Associations régionales HLM, et est connu dans le mouvement HLM comme un grand défenseur de « l'accession sociale ».

Cet aperçu ne vise pas ici à faire l'histoire de la représentation politique du mouvement HLM sur un demi-siècle, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, mais à mieux comprendre une des particularités des travaux, peu nombreux, qui évoquent ce mouvement depuis cette période. Ceux-ci se focalisent pour la plupart sur sa façade institutionnelle, traitant des organismes HLM et de leurs dirigeants comme d'un groupe homogène aux intérêts unifiés, et tendent à considérer à partir de cette posture que ces derniers ont pour principal objectif de défendre une conception « universaliste » du logement social.

1.3 Le mouvement HLM vu d'en haut ou vu d'en bas : un groupe d'intérêt homogène ?

Si le « logement social » comme thématique générale est un sujet d'intérêt pour les sciences sociales, comme nous l'avons souligné en introduction, le mouvement HLM en lui-même, en tant à la fois qu'institution et milieu, ne l'est pas. Qu'il s'agisse des rouages de cette institution, des trajectoires de ses dirigeants nationaux ou locaux, des relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres ou des rapports de force qui traversent ce milieu, aucune de ces questions ne semble avoir suscité de travaux historiques ou sociologiques approfondis.

⁶⁵ Nous reviendrons sur la trajectoire de ce dirigeant dans le chapitre 5.

Ainsi, la plupart des ouvrages qui prétendent traiter de manière synthétique de l'histoire institutionnelle du mouvement HLM et de ses différentes fédérations depuis les années 1950 sont le produit de commandes de l'Union ou de ses composantes, et prennent alors un tour hagiographique. C'est le cas d'un ouvrage co-écrit par Roger-Henri Guerrand et Roger Quilliot qui célèbre « l'utopie » des HLM depuis un siècle (Quilliot et Guerrand, 1989) ; d'un autre, produit d'une commande de la Fédération des sociétés anonymes auprès encore une fois de Roger-Henri Guerrand et de l'historien Vincent Viet, qui traite cette fois de « la philosophie de l'action privée pour une mission d'intérêt général » de ces sociétés (Viet et Guerrand, 1997) ; d'un ouvrage consacré à l'histoire de leur mouvement par les dirigeants de la Fédération des coopératives HLM en 1998, dans le but explicite de redonner de la visibilité à ces organismes alors en difficulté (Attar *et al.*, 1998). Cette pratique de commande d'ouvrage d'histoire institutionnelle s'étend aux grands organismes HLM, dont les dirigeants aiment faire écrire leur propre histoire, même si nous ne ferons pas ici la liste exhaustive de ce type d'ouvrages (Albertini, 1990 ; Dupont, 1994 ; Groupe 3F, 2011 ; Logivam, 2011).

Comment le mouvement HLM apparaît-il alors dans des travaux qui s'inscrivent quant à eux dans le champ académique ? Tout d'abord, il faut noter que cette littérature est relativement restreinte. Ensuite, il nous semble qu'*a contrario* de la littérature sur les HBM, elle accorde un faible intérêt à la diversité des entreprises et des entrepreneurs de représentation et de cause qu'il regroupe, ou des formes différentes d'habitat populaire que promeuvent ceux qui en font partie. Certains travaux se concentrent exclusivement sur l'Union car ils s'intéressent principalement à leur place dans le champ de la production des politiques du logement. D'autres prennent pour objet le milieu HLM « vu d'en bas » (Maury, 2001), en portant leur regard au niveau local. Ils s'intéressent alors à la gestion des organismes HLM eux-mêmes, en particulier aux mécanismes d'attribution de logements locatifs. S'ils mentionnent l'hétérogénéité de la « galaxie que constitue le logement social » (Bourgeois, 1996, p. 8), ils en donnent toutefois l'image d'un groupe aux intérêts relativement uniformes. Le détour que nous venons d'effectuer par l'immédiat après-guerre permet d'éclairer la manière dont cette littérature historique ou sociologique a pu traiter du mouvement HLM en tant qu'institution ou milieu, et de constater que l'entreprise de monopolisation de la représentation du mouvement HLM par l'Union semble avoir réussi, au moins en ce qui concerne l'image qu'en donnent les productions savantes.

Le mouvement HLM saisi au prisme de sa façade ?

L'Union HLM, en tant que façade de ce mouvement, est évoquée dans un ensemble de recherches qui n'en font pas leur objet principal mais portent plus généralement sur la production des politiques du logement, et traitent principalement des positions publiques défendues par l'Union à plusieurs moments cruciaux de redéfinition de celles-ci. Ils ont pour vertu de caractériser les positions successives qu'occupe cette organisation représentative dans le champ des politiques du logement. Ainsi, la position faible qu'occupent au début des années 1950 les dirigeants de l'Union vis-à-vis des pouvoirs publics, alors que le MRU est tenté de chercher une « alternative au secteur HLM », a été documentée par deux ouvrages récents d'histoire économique, portant l'un sur le Crédit Foncier de France et l'autre sur la Caisse des Dépôts et Consignations (Effosse, 2003 ; Landauer, 2010). C'est l'ouvrage de Paul Landauer qui évoque le plus précisément l'activité de l'Union, et notamment les relations de concurrence qu'entretient alors Maurice Langlet avec le directeur de la Caisse des Dépôts, François Bloch-Lainé, artisan de « l'invention du grand ensemble » (Landauer, 2010). D'autres travaux, qui prennent pour objet central ou comme point de départ la réforme des aides au logement de 1977, tendent plutôt à montrer que l'Union HLM a alors acquis une position forte, sinon dominante, dans le champ de production des politiques du logement, grâce aux alliances qu'elle a nouées avec d'autres acteurs. L'article de Pierre Bourdieu et Rosine Christin sur le champ administratif des politiques du logement au moment de la réforme de 1977 met ainsi en évidence le rôle central qu'a joué l'Union HLM dans les années qui la précèdent. Elle a alors participé à la construction d'une position de compromis pour éviter un basculement total de l'aide à la pierre de l'État vers l'aide à la personne (Bourdieu et Christin, 1990). Les auteurs soulignent ainsi la proximité qui caractérise les prises de position des représentants de l'Union HLM avec celle d'autres agents efficaces de ce champ : hauts fonctionnaires du ministère de l'Équipement, dirigeants d'institutions parapubliques participant au financement du logement social ou aidé (Crédit Foncier, Caisse des Dépôts), partis politiques de gauche, élus locaux de toute appartenance politique qui participent à la gestion d'organismes HLM⁶⁶ (Bourdieu et Christin, 1990, p. 80). Ils mettent aussi en évidence les circulations qui existent entre la tête de l'Union HLM et la haute fonction publique, en particulier à travers la personne du délégué général Robert Lion, ancien directeur de la

⁶⁶ On recense en 1976 « 128 députés et sénateurs, 700 conseillers régionaux ou membres de comités économiques et sociaux régionaux qui participaient à la gestion ou à la direction d'organismes de HLM » (Bourdieu, 2000, p. 128).

Construction du ministère de l'Équipement, qui a succédé en 1974 à Maurice Langlet. Cette proximité est aussi évoquée dans le travail de Philippe Zittoun sur la « scène des politiques du logement » de la fin des années 1970 au milieu des années 1990, qui repose toutefois sur des outils théoriques très différents de ceux de Pierre Bourdieu et Rosine Christine (Zittoun, 2001). Il s'intéresse ainsi au rôle de pilier de l'Union au sein d'une « coalition de politique publique » qu'il qualifie « d'universaliste », qui défend depuis les années 1950 une conception très large de l'intervention de l'État sur le marché du logement contre une « coalition libérale » qui émerge dans les années 1960 et est notamment animée par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances. Pour l'objet qui nous concerne ici, Philippe Zittoun met lui aussi en évidence les proximités des dirigeants de l'Union avec le ministère de l'Équipement et ses hauts fonctionnaires, avec lesquels ils partagent les mêmes intérêts – conserver un budget du Logement élevé – et une même conception extensive de l'intervention de l'État sur le marché du logement. Il analyse ainsi l'alliance durable qu'ils nouent, aussi bien au moment de la réforme de 1977 que durant les années 1980, pour éviter la disparition des « aides à la pierre ». Il signale toutefois la progressive désagrégation de cette coalition lorsque émergent parmi les traditionnels membres de la coalition « universaliste » de nouvelles préoccupations pour le logement « très social » qui les amènent à mettre en cause le rôle insuffisamment « social » que jouent les HLM.

De ces travaux, on peut tirer quelques remarques. L'Union HLM y est considérée comme la représentante d'un groupe homogène aux intérêts unifiés, mobilisé de façon unanime autour de la défense des financements préférentiels qui lui sont accordés et d'une conception large du logement social. Cette institution est traitée de manière relativement désincarnée, à l'exception de la figure de Robert Lion, précisément évoquée par Pierre Bourdieu et Rosine Christin, mais dont la présence dans d'autres travaux de recherche tient avant tout à son rôle dans l'émergence de la politique de la ville (Tissot, 2007). Cela n'a évidemment rien d'étonnant dans le cadre de recherches qui ne prennent pas le mouvement HLM pour objet mais s'intéressent de manière approfondie à d'autres acteurs du logement (Effosse, 2003 ; Landauer, 2008), cherchent à penser de manière relationnelle le champ de production des politiques du logement (Bourdieu et Christin, 1990), ou examinent les rapports de force entre « coalitions » et la construction de « référentiels » sur cette scène (Zittoun, 2001). Les travaux qui prennent plus explicitement le « milieu HLM » pour objet en donnent-ils alors une vision plus différenciée ?

Les HLM « vus d'en bas » ?

Le mouvement HLM en tant qu'institution est en fait relativement peu observé « d'en bas », c'est-à-dire au-delà de ses principaux dirigeants nationaux. Nous avons toutefois déjà signalé que ce domaine de recherche semble s'être récemment enrichi, à partir d'enquêtes menées au sein d'organismes HLM, mais celles-ci se situent à une échelle qui n'est pas la nôtre, en prenant pour objet central les agents de terrain des organismes, et leur rôle dans les procédures d'attributions de logements ou de relogement des locataires (Bourgeois, 2013 ; François, 2009 ; Sala Pala, 2013 ; Tissot, 2005). D'autres recherches se donnent, depuis les années 1990, pour objectif plus explicite de s'intéresser au « milieu HLM » lui-même (Maury, 2001) ou à la « galaxie » du logement social (Bourgeois, 1996), en se situant à l'échelle des organismes et de leurs dirigeants. Nous faisons référence principalement à trois ouvrages qui s'intéressent à la place des organismes dans des « systèmes d'action locaux » d'attribution et de gestion du logement social (Bourgeois, 1996 ; Houard, 2009 ; Maury, 2001a). Deux d'entre eux abordent cet objet en se plaçant à une double échelle locale et nationale : en étudiant d'une part les discours publics des dirigeants nationaux de l'Union ; en mobilisant d'autre part des enquêtes de terrain menées dans des organismes HLM ou des entretiens menés auprès de leurs dirigeants. Yann Maury propose ainsi une recherche sur les HLM « vus d'en bas » à travers l'étude d'un office public et ses salariés (Maury, 2001) et Noémie Houard aborde, à travers plusieurs terrains localisés, le rôle joué par les dirigeants d'organismes dans les politiques locales de l'habitat (Houard, 2009). La double échelle d'observation locale et nationale pour laquelle ont opté ces deux auteurs les amène toutefois à traiter séparément de l'action de ces dirigeants nationaux et locaux, et ces deux aspects de leur recherche ne sont pas directement mis en relation. Quant à Catherine Bourgeois, son ouvrage sur *L'attribution des logements sociaux* vise d'abord à comparer les logiques de gestion d'une dizaine d'organismes, en cherchant à produire des typologies qui différencient ces logiques en fonction des statuts juridiques des organismes qu'elle étudie, sociétés anonymes ou offices publics.

Par la posture théorique qu'ils adoptent, qui relève de la sociologie des organisations, ils tendent à minorer la place des acteurs eux-mêmes dans les phénomènes qu'ils étudient, en n'évoquant pas leurs propriétés, leurs trajectoires, les relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres, ou les aspects concrets de leur travail de représentation ou de direction

d'organisme : ce sont avant tout des « systèmes » ou des « logiques » qui sont décrits, et ces travaux n'apportent donc pas d'éclairage direct sur les acteurs qui participent à la construction des positions portées par l'Union. Ils tendent alors à conclure à la convergence entre les positions des dirigeants locaux et nationaux, notamment en mettant l'accent sur leur volonté commune de ne pas être réduits à un rôle de « logeurs de pauvres ». Concluant sur leur efforts conjoints pour entretenir « l'opacité » sur les attributions de logement et garder la maîtrise du peuplement de leur parc (Catherine Bourgeois), sur leur appartenance commune à une « coalition de la mixité sociale » dont l'objectif est là aussi d'éviter la paupérisation du parc social (Yann Maury) ou sur le caractère dominant d'une « conception universelle du logement » parmi eux (Noémie Houard), ces travaux, même s'ils explorent le mouvement HLM en ne se restreignant pas à la présidence de l'Union, semblent postuler son unité autour d'intérêts communs, sans étudier directement les processus de production de ces intérêts unifiés.

Cette rapide revue de la littérature nous amène donc à une série de constats. Le mouvement HLM est la plupart du temps observé au prisme des positions défendues à son sommet. Ce sommet est lui-même relativement désincarné, puisque les acteurs du logement social, même ceux qui occupent les positions les plus élevées, ne se voient pas accorder d'autre épaisseur que celle de leur fonction de représentant d'un groupe d'intérêt homogène. Les travaux qui procèdent à un changement d'échelle en se situant au niveau des organismes ne constituent pas en tant que telle une étude de ce milieu. Si le mouvement HLM suscite moins d'intérêt de la part des chercheurs dans la seconde moitié du 20^e siècle qu'au tournant du siècle, c'est peut-être parce qu'il a changé de nature. Comme le souligne Christian Topalov, dans la plupart des institutions issues de la réforme sociale, « le processus d'autonomisation des spécialistes condui[t] à plus ou moins brève échéance à rompre les amarres avec le monde de la réforme » (Topalov, 1999, p. 444). Si l'on suit cette hypothèse, le milieu HLM serait devenu dans la seconde moitié du 20^e siècle un mouvement de spécialistes centré sur une gamme plus limitée d'activités, où la part des fonctions techniques – la construction de logements – est croissante. À l'exception des dirigeants politiques nationaux de l'Union et des élus qui président les offices (mais n'y jouent pas toujours le premier rôle), les services de l'Union, les fédérations et les organismes sont devenus un monde de professionnels, dont la carrière entière se déroule parfois uniquement dans le secteur du logement, voire dans le secteur HLM. Ceux-ci ont ainsi pris l'ascendant sur les « généralistes de la réforme » aux

engagements multiples du début du 20^e siècle. C'est donc un milieu plus clos sur lui-même, où les réformateurs « multi-carte » se font rares, ce qui atténue mécaniquement les liens des organismes HLM avec d'autres institutions à vocation sociale, et probablement l'intérêt qu'ils suscitent. Le milieu HLM, contrairement à ce qu'on sait de la nébuleuse réformatrice à l'origine des HBM, ne semble plus être ce fertile espace de production de références savantes et de catégories d'actions publiques diffusées par leurs inventeurs en direction de l'État et des élus locaux, mais un groupe d'intérêt homogène défendant auprès des pouvoirs publics une position constante, qui ne mérite pas de susciter plus de commentaires.

Pourtant, s'il n'est plus aussi clairement inséré dans une « nébuleuse réformatrice », le milieu HLM peut néanmoins être examiné comme un espace social parcouru par des hiérarchies implicites et explicites, structuré par des logiques de domination et des processus de différenciation, où peuvent coexister divers entreprises et entrepreneurs de cause, ainsi que des intérêts économiques divergents. Notre travail nous a ainsi conduite à observer que, depuis le début des années 1950, ce sont parfois des conceptions fort diverses de ce que doit être le logement social ou populaire, de la « vocation⁶⁷ » des organismes ou du contenu de leur « mission sociale » qui sont défendues au sein du « milieu HLM » ou dans la « galaxie du logement social », entraînant en son sein des débats et parfois de fortes divergences. Nous verrons ainsi que ces débats et les rapports de force dans lesquels ils s'inscrivent ont des effets concrets sur la gamme d'activités qu'investissent ou peuvent investir les organismes eux-mêmes, sur le type de logement qu'ils produisent, et plus généralement sur la place qu'occupe le mouvement HLM à la fois dans le champ de production des politiques du logement et dans le champ économique de la construction.

Pour dépasser cette façade que constitue l'Union HLM et saisir l'épaisseur de l'institution HLM, il nous a ainsi paru fructueux de faire porter notre enquête socio-historique ainsi que notre travail de terrain sur des acteurs qui apparaissent, au moins à première vue, comme des *outsiders* parmi les élites de ce milieu. Nous nous intéressons en effet à ceux qui, au sein d'une institution dont la vocation principalement locative semble relever de l'évidence depuis les années 1950, défendent la cause de la « petite propriété » puis de « l'accession sociale », ou à ceux qui, sans adopter une position d'entrepreneurs de cause, se définissent professionnellement comme des spécialistes de ce domaine et participent au développement

⁶⁷ Sur l'usage de ce terme, voir chapitre 2.

de cette activité. Il s'agit ainsi d'offrir de cette institution un portrait plus nuancé, moins centré sur la défense des intérêts des offices publics et l'Union, et plus sur des acteurs qui peuvent à première vue apparaître comme à la marge du mouvement HLM, même s'ils parviennent aussi parfois à y acquérir des positions de pouvoir, à prendre la tête d'organismes HLM économiquement puissants, et à faire valoir leurs intérêts et la cause qu'ils défendent. Avant d'en venir plus précisément à la manière dont nous avons procédé, il nous faut toutefois d'abord revenir sur ce à quoi renvoie historiquement cette catégorie « d'accession sociale », ainsi qu'à la place qu'occupe le mouvement HLM dans les politiques publiques de soutien à la propriété populaire.

2. De la « petite propriété » à « l'accession sociale » : l'émergence d'une catégorie floue ?

Ce travail de thèse s'inscrit dans une temporalité longue, allant du début des années 1950 à la fin des années 2000, moment où a été réalisée la majeure partie de l'enquête. Nous aurons l'occasion de revenir au fil de ce texte sur plusieurs moments particulièrement significatifs, où la façon dont le mouvement HLM se saisit de la « petite propriété » ou de « l'accession sociale » connaît des évolutions méritant une analyse approfondie. Nous allons toutefois dès maintenant dessiner le cadre historique large dans lequel s'inscrivent ces évolutions. Nous reviendrons tout d'abord sur la manière dont notre travail s'inscrit dans les travaux de sciences sociales qui prennent pour objet la diffusion de la propriété populaire au fil du 20^e siècle, en adoptant comme fil conducteur la question de la construction politique du marché de l'accession populaire. Nous nous intéresserons ensuite aux ruptures et continuités qui caractérisent, des années 1950 au milieu des années 1990, les formes d'intervention étatiques sur ce marché, qui accordent alors une place variable aux opérateurs du secteur public ou parapublic. Enfin, nous verrons que, depuis la fin des années 1990, la catégorie « d'accession sociale », qui s'est consolidée dans les années 1980, est néanmoins caractérisée par un certain flou et fait l'objet d'usages nouveaux et multiples. Nous dessinons donc ici une histoire à grands traits, qui sera toutefois justiciable de nuances à plusieurs moments de la thèse.

2. 1 Les sciences sociales et la diffusion de la propriété populaire

L'accession populaire à la propriété, et notamment l'origine de la diffusion de la propriété populaire au cours du 20^e siècle, est un objet qui prête à controverse dans les sciences sociales. C'est en effet une question propice à des prises de position normatives, notamment lorsqu'il est question non seulement d'accession populaire, mais de propriété pavillonnaire. Ce dernier objet concentre en effet les critiques des élites savantes, et parmi elles des sociologues (Magri, 2008). Dès les années 1960, des historiens et des sociologues du logement proposent une vision polémique de la manière dont les élites politiques – les réformateurs libéraux en particulier – ont contribué au tournant du 20^e siècle à la diffusion du « mythe » de la propriété individuelle ou pavillonnaire, en s'appuyant tout d'abord sur les organismes d'Habitation à Bon Marché (Dezès, 1966, 1968 ; Guerrand, 1966). *A contrario*, le goût des ménages pour la propriété individuelle est, dès l'après-guerre, devenu un objet d'étude pour la statistique publique : les enquêtes de l'INED puis de l'INSEE s'attachent ainsi à mettre en évidence les « désirs » des Français en matière d'habitation, et leur préférence pour la propriété sous forme de maison individuelle (Girard et Stoetzel, 1947). À partir de l'enquête Logement créée en 1955⁶⁸ qui comprend un volet destiné à mesurer les « besoins subjectifs⁶⁹ » des ménages, les « souhaits », « désirs » ou « aspirations » à la propriété individuelle des Français, et notamment des ménages populaires, sont confirmés dans des publications statistiques successives, alors que le taux de propriétaires occupants connaît en France une forte progression (Bastide et Girard, 1966 ; Durif et Bernard, 1969a, 1969b ; Durif, 1969 ; Marchand, 1979 ; Taffin, 1987). C'est toujours l'enquête Logement qui permet de conclure que, même au début des années 1990, alors que la progression du taux de propriétaires occupants ralentit, le « désir de propriété reste fort ». Il prend toujours la forme, chez les « classes moyennes et ménages modestes » d'un attrait pour la maison individuelle (Lacroix, 1995, p. 36).

⁶⁸ La première enquête Logement en 1955 est « effectuée à la demande de la commission Construction, chargée dans le cadre des travaux de préparation du 3^{ème} Plan de définir un ensemble d'objectifs en matière de construction de logements », [G. Bertaud, « Une enquête par sondage sur le logement », *Supplément trimestriel du Bulletin mensuel de statistique*, n°2, avril juin 1957, pp. 35-48, BNF 4 –LC17-1].

⁶⁹ *Ibid.* G. Bertaud, dans son analyse statistique de l'enquête Logement de 1955, souligne que la partie portant sur les opinions des ménages sur leur logement ainsi que leurs intentions futures est la partie « la plus originale de ce travail », qui va permettre de confronter les « besoins subjectifs » des ménages avec les « besoins objectifs établis à partir de normes techniques ».

L'origine du « désir » de propriété individuelle a ainsi fait l'objet d'un « débat historiographique » qui se prolonge encore aujourd'hui (Frouard, 2010, p. 34). Pour Hélène Frouard, c'est la méfiance du mouvement ouvrier du début du siècle pour la propriété d'occupation qui aurait amené les historiens à trop souvent minorer les aspirations populaires à la propriété à cette période. Après la synthèse historique de Guy Groux et Catherine Lévy, qui mettent en évidence que la maison individuelle est une « tradition de l'habitat populaire » (Groux et Lévy, 1993, p. 153), l'historien Alain Faure cherche à montrer que le premier mouvement des « couches moyennes » vers la propriété individuelle résulte d'« aspirations authentiques » et ne doivent rien à « l'idéologie pavillonnaire » de la bourgeoisie libérale (Faure, 1998, p. 16). C'est alors la recherche « d'une maison à soi, au bon air » qui serait à l'origine du déplacement des classes populaire et moyennes – les « premiers banlieusards » – vers la banlieue parisienne résidentielle, notamment pour y devenir propriétaire de pavillons, au tournant du 20^e siècle (Faure éd., 1991). Annie Fourcaut considère elle aussi que l'installation en banlieue de ceux qu'on appellera ensuite les « mal-lotis » dans l'entre-deux-guerres ne s'apparente pas à un exil mais à un souhait de devenir de « vrais propriétaires » (Fourcaut, 2000). Quant à Hélène Frouard, elle s'attache à démontrer l'autonomie en matière de goût architectural de ceux qui bénéficient alors des prêts de l'État aux « petits constructeurs » individuels (Frouard, 2010).

Cette discussion sur l'autonomie du goût populaire pour la propriété individuelle a pris un tour différent en sociologie. C'est plutôt la critique de ses conséquences en terme « d'individualisme », ou de la manière dont l'État et ses politiques de soutien à l'accession construisent un « goût » pour la propriété, qui domine les travaux sous plusieurs formes successives. Relativement rares jusqu'au début des années 1980⁷⁰, les travaux de sociologie sur la propriété individuelle que l'on retient généralement sont la trilogie bien connue émanant de l'Institut de Sociologie Urbaine (ISU)⁷¹. Celle-ci regroupe à la fois l'ouvrage de Marie-Geneviève Dezès sur *La Politique Pavillonnaire*, une étude « socio-psychologique » sur *Les Pavillonnaires* des années 1960, et une synthèse intitulée *L'Habitat Pavillonnaire*, précédée d'une préface souvent citée du sociologue urbain marxiste Henri Lefebvre

⁷⁰ Si l'on excepte une production experte émanant de sociologues, mais qui prend la forme de monographies, commandées par le ministère de l'Équipement, portant sur des programmes de maisons individuelles construits avec le soutien direct de l'État. Voir par exemple un travail sur le premier Villagexpo (Meistersheim et Lion, 1971) ou un autre sur les ensembles de Chalandonnettes (Nizey, 1975). Nous y reviendrons de manière approfondie dans le chapitre 3.

⁷¹ Ce travail a été financé par le Centre de Recherche d'Urbanisme, créé en 1962 sous la houlette du ministère de la Construction et de l'Éducation Nationale.

(Raymond *et al.*, 1966). Outre l'étude historique déjà citée, ce texte s'intéresse aux pratiques d'appropriation permises par l'habitat individuel pour en étudier les possibilités de transfert à l'habitat collectif. Il tend à assimiler « l'idéologie pavillonnaire » à un repli « petit-bourgeois » sur le chez-soi, critique particulièrement explicite dans la préface d'Henri Lefebvre. Celui-ci prend ainsi une position hostile à l'encouragement à la propriété populaire, déjà présente au sein de la gauche communiste ou non communiste à la fin des années 1950 et au début des années 1960 : la propriété individuelle porte le risque de dissoudre l'unité de la classe ouvrière et de la démobiliser, développant des aspirations finalement déçues à un mode de vie petit-bourgeois (Magri, 2008). Cette dénonciation se retrouve dans les années 1970 dans des textes de sociologie urbaine qui s'inscrivent dans une approche marxiste, par exemple dans la revue *Espaces et Sociétés* lorsque le ministre de l'Équipement Albin Chalandon lance en 1969 un grand « concours international de la maison individuelle » (Bobroff-Gutkin et Novatin-Lative, 1971).

Tout au long des années 1980, la critique des politiques de soutien à l'accession à la propriété devient de plus en plus forte sous la plume des sociologues, principalement dans le cadre de recherches résultant de commandes publiques, financées au début des années 1980 par le Plan Construction⁷² du ministère de l'Équipement et du Logement, puis par la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF)⁷³. Certains de ces travaux mettent à nouveau en évidence – cette fois dans une perspective d'exaltation de la vie « communautaire » d'inspiration catholique sociale – l'absence de « vie sociale » des quartiers où habitent les « nouveaux accédants à la propriété » (Aballea, 1983). Mais ces recherches s'orientent surtout vers une critique des contraintes morales et matérielles qu'induit l'accession à la propriété pour les ménages les plus modestes – le « prix du rêve » – et qui tiennent en grande partie aux mécanismes de soutien étatique à la propriété (Aballea et Glogowski Anna, 1982 ; Aballea, 1985 ; Godard *et al.*, 1982). À partir du milieu des années 1980, un ensemble de recherches financées par la CNAF⁷⁴ viennent dénoncer le nouveau phénomène des « accédants en

⁷² Organisme de financement de recherches sur l'architecture et l'urbanisme fondé en 1971 au sein du ministère de l'Équipement, notamment sous l'impulsion de Robert Lion : sur la création de cet organisme, voir (Lengereau, 1997).

⁷³ Sur le basculement de la commande publique de recherche en matière de logement et d'habitat du ministère de l'Équipement au cours des années 1980 vers la CNAF, responsable du versement des APL qui ont pris une part croissante dans l'aide au logement depuis la réforme de 1977, voir (Gotman, 1990).

⁷⁴ On voit par ailleurs émerger à cette même période un ensemble de travaux sur l'accession à la propriété qui se centrent sur les trajectoires résidentielles et familiales et la place de l'accès à la propriété dans le cycle de vie, et qui sortent ici du champ de notre analyse (Bonvalet et Fribourg éd., 1990). Pour une synthèse de ces travaux, voir (Authier *et al.*, 2010).

difficulté⁷⁵ » (Peraldi et Foret, 1992). On retrouve une partie de leurs résultats dans un numéro des *Annales de la Recherche Urbaine*, qui en 1994 dénonce le mythe du « tout propriétaire » (Spinousa, 1994). Ces travaux sont par ailleurs complétés par des études menées par l'Agence Nationale d'Information sur le Logement (ANIL), qui devient un important producteur de données sur les difficultés des accédants au milieu des années 1980, et obtient une position dominante à partir de cette période dans le domaine de la production experte en matière « d'accèsion sociale », selon la terminologie qui s'impose alors⁷⁶.

Parmi les travaux financés par la CNAF à cette date, la recherche qui a eu le plus de retentissement dans le monde académique est bien sûr celle menée par l'équipe de Pierre Bourdieu à la fin des années 1980 (Bourdieu, 1990b, 2000). Cette étude du marché de la propriété populaire, et plus précisément de la maison bas de gamme, a de multiples facettes, qui vont nous permettre de préciser la perspective dans laquelle nous nous inscrivons. On y retrouve tout d'abord, même si Pierre Bourdieu se défend d'adhérer à la critique savante de « l'embourgeoisement » des petits propriétaires, la dénonciation de la « misère petite-bourgeoise » à laquelle conduisent tant les contraintes économiques qui pèsent sur les accédants que la faiblesse de leur participation à des luttes collectives (Bourdieu, 1990b ; Magri, 2008). C'est par ailleurs un double fil théorique que propose Pierre Bourdieu dans *Les Structures sociales de l'économie*. Partant de l'idée que la diffusion de la propriété individuelle au sein des classes populaires ne peut être saisie comme le résultat de simples aspirations « naturelles » à l'habitat individuel, et que le marché du logement est « contrôlé, directement et indirectement, par les pouvoirs publics », il traite de la « double construction sociale du marché à laquelle l'État contribue de manière décisive », qui renvoie d'une part à la construction des « systèmes de préférence individuels » (la demande) et d'autre part à la construction de « l'offre » émanant des promoteurs et constructeurs au travers des politiques du logement.

Il est sans doute peu de marchés qui, autant que celui de la maison, soient non seulement contrôlés mais véritablement construits par l'État, tout spécialement à travers l'aide accordée aux particuliers, qui varie dans son volume et dans les modalités de son attribution, favorisant par là telle ou telle catégorie sociale, et par là, telle ou telle fraction de constructeurs (Bourdieu, 2000, p. 113).

⁷⁵ Sur les usages sociaux de cette catégorie, voir le chapitre 4.

⁷⁶ Sur le rôle de l'ANIL dans la mise en évidence du phénomène des « accédants en difficulté » ainsi que les usages de la catégorie « accèsion sociale » à cette période, voir le chapitre 4.

Le premier aspect renvoie ainsi à la question de l'émergence du goût pour la propriété, et pour certaines formes de propriété, en particulier la maison individuelle. Nous laisserons de côté cette question, pour nous concentrer sur le deuxième aspect : il s'agit ainsi, avec une perspective historique, de revenir sur les formes d'intervention étatiques sur le marché de l'accession populaire, en nous inscrivant dans une réflexion sur la construction de l'offre. Soulignons toutefois que ceux qui participent à la fabrication ou à la mise en œuvre des politiques publiques de soutien à la propriété sont porteurs de normes en matière d'habitat et de propriété populaire, que nous analyserons, mais sans aller jusqu'à examiner les formes concrètes de leur diffusion. Il s'agit donc de prendre pour objet l'intervention de l'État, mais plus largement la manière dont celle-ci s'appuie selon les périodes sur des acteurs publics ou parapublics – dont le mouvement HLM – ou aussi sur des acteurs économiques privés, et transforme leurs conditions d'activité. Cette perspective, adoptée par l'équipe de Pierre Bourdieu lorsqu'elle examine la réforme des aides au logement de 1977 (Bourdieu et Christin, 1990), l'amène aussi à étudier les effets de celle-ci sur « champ de production » de la maison individuelle (Bourdieu, 1990a). C'est également l'angle qu'adopte Christian Topalov lorsqu'il fait l'histoire de cette « marchandise impossible » qu'est le logement (Topalov, 1987), en s'intéressant à la manière dont l'État a contribué à faire évoluer les « formes de production » de logements des années 1950 aux années 1980 – promotion « publique », « privée », et « sans promoteur » – et à transformer les filières économiques d'accès à la propriété des ménages. Ces travaux ont été récemment complétés, notamment pour la période des Trente Glorieuses, par les recherches d'histoire économique qui mettent en évidence le rôle d'institutions financières parapublics comme le Crédit Foncier (Effosse, 2003) ou de la Caisse des Dépôts et Consignations et de ses filiales (Landauer, 2010) dans ces processus. Notre objectif est de cerner la place qu'y tient le mouvement HLM, comme relais plus ou moins central des politiques étatiques de soutien à l'accession selon les périodes, et plus largement de nous interroger sur les formes d'intervention étatiques et les catégories administratives qui contribuent à définir ce qu'on appelait encore au milieu du 20^e siècle la « petite propriété » et qui est aujourd'hui communément désigné sous le terme d'accession « sociale ».

2. 2 L'État, les opérateurs parapublics et l'accèsion à la propriété, de l'après-guerre aux années 1990

L'intervention de l'État pour soutenir l'accèsion populaire est constante depuis les années 1950, mais elle prend des formes successives très différentes, et la place qu'y tiennent la « promotion publique » (Topalov, 1987) ainsi que les circuits de financements parapublics du logement évolue fortement. La réforme des aides au logement de 1977 et le « tournant » qu'elle constitue (Driant, 2009) est une date incontournable de toute chronologie des politiques du logement en France. C'est ainsi que nombre de travaux se concentrent sur ce moment (Bourdieu et Christin, 1990 ; Grémion, 2012) ou démarrent leur étude des politiques du logement à cette date (Zittoun, 2001 ; Lévy et Fijalkow, 2010). Elle a été décrite comme l'un des signes avant-coureurs du « tournant néo-libéral » des politiques publiques (Jobert et Théret, 1994, p. 45) ou au moins comme un moment de cristallisation d'un désengagement financier de l'État du secteur du logement amorcé à la fin des années 1960 (Heugas-Darraspen, 1994 ; Lefebvre *et al.*, 1992). On rappelle alors souvent dans ces travaux, que cette réforme se donne pour objectif explicite de favoriser l'accèsion à la propriété, ce qui est parfois assimilé un peu vite à un « tournant » des politiques du logement du locatif vers la propriété. Mais, comme le soulignent Henri Coing et Christian Topalov, le basculement partiel de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne en 1977 prolonge des politiques de solvabilisation des accédants à la propriété qui sont antérieures à 1977 (Coing et Topalov, 1995). En effet, le soutien étatique à l'accèsion des classes populaires ne date pas en France de ce moment : la fin des années 1950 et le début des années 1960 ont déjà été des moments particulièrement propices à cette diffusion (Topalov, 1987). C'est en fait une chronologie avec plusieurs tournants – ou plusieurs déplacements – que nous allons restituer.

Il faut au préalable évoquer une constante que soulignent les travaux portant sur cette question : les formes d'intervention de l'État en matière d'accèsion à la propriété font l'objet de débats récurrents au sein de la haute administration, des années 1950 aux années 1990 (Bourdieu et Christin, 1990 ; Effosse, 2003 ; Zittoun, 2001). Pour Bourdieu et Christin, dans ce marché « bureaucratiquement construit et contrôlé » qu'est le logement, les règles et règlements sont produits par « un champ clos où s'affrontent, avec des armes et des fins différentes, des membres de la haute fonction publique compétents en matière de construction ou de finances et des représentants d'intérêts privés dans le domaine du logement et du

financement » (Bourdieu et Christin, 1990, p. 65). Ils décrivent ainsi l'opposition forte qui se manifeste en 1977 entre l'administration de la Construction (ministère de l'Équipement) et le ministère des Finances sur l'issue que doit trouver la réforme. Mais on l'observe déjà, sous d'autres formes, vingt ans auparavant : c'est ce qui permet de comprendre la forme duale que prend la politique de soutien à l'accession dans les années 1950. À cette période, l'enjeu central du débat est la genèse puis la coexistence de deux « secteurs » de soutien à l'accession populaire : le secteur « aidé » qui contribue avant tout à l'essor de la construction privée, et le secteur HLM (Effosse, 2003). Puis à partir du milieu des années 1960, c'est la possibilité d'une « banalisation⁷⁷ » du soutien à l'accession – c'est-à-dire sa déprise des filières de financement et de construction publiques ou parapubliques – qui devient le nouvel objet des oppositions de vues entre Construction et Finances (Zittoun, 2001). C'est donc ces inflexions successives que nous allons maintenant présenter.

De l'accession HLM aux Logécos : les formes multiples de soutien étatique à la « petite propriété » dans les années 1950

Au sortir de la 2^e Guerre Mondiale, c'est d'abord une continuité avec l'entre-deux-guerres qui se dessine dans l'intervention étatique en faveur de l'accession : les HBM en sont le premier instrument. La loi du 3 septembre 1947 qui réorganise ce secteur prévoit, outre les financements destinés au secteur locatif, des prêts HBM destinés à la « petite propriété⁷⁸ », qui seront désignés jusqu'en 1977 sous le nom « HLM accession », généralement abrégés en HLM-A (Amzallag et Taffin, 2010, p. 47 ; Magri, 1977, p. 23). Ce premier moment législatif marque donc « une remise en vigueur du système de financement des HBM défini par la loi Loucheur » en lui apportant théoriquement « d'importantes améliorations », puisque les nouveaux prêts sont assortis de conditions intéressantes (Magri, 1977, p. 23). Dans un premier temps, le mouvement HBM semble destiné à servir de relais à l'action étatique en matière d'accession et pas seulement de location : jusqu'au début des années 1950, la répartition entre les HLM-A et les HLM-O⁷⁹ est équilibrée. Mais les résultats constructifs sont particulièrement faibles, ce qui tient à la fois aux restrictions budgétaires et aux difficultés

⁷⁷ Sur l'usage de cette catégorie indigène au milieu des producteurs des politiques du logement, nous renvoyons au chapitre 4.

⁷⁸ C'est le terme utilisé dans la loi 47-1636 du 3 septembre 1947 qui prévoit des avances à un taux de 2% remboursables en 25 ans destinées à « l'accession à la petite propriété », prêts directs du Trésor aux organismes d'HBM.

⁷⁹ HLM ordinaires, catégorie centrale de financement des logements HLM locatifs à cette période.

rencontrées par les opérateurs sociaux pour relancer leur activité (voir encadré 1-1 *supra*). Dès 1950, ce n'est plus seulement par le biais de crédits HLM que l'État encourage la propriété d'occupation : c'est alors que se joue la création du nouveau secteur « aidé » du logement (Magri, 1977 ; Topalov, 1987), dont « l'invention » a été étudiée par Sabine Effosse (Effosse, 2003). À compter de cette date, des « primes et prêts » bonifiés par l'État sont distribués par une institution financière « semi publique », le Crédit Foncier de France⁸⁰, à destination à la fois des promoteurs privés et des particuliers qui souhaitent faire construire leur maison. Ce système s'oriente tout particulièrement vers le soutien à l'accession.

Ceci constitue une nouveauté par rapport à l'expérience du plan Loucheur dans l'entre-deux-guerres, lorsque l'effort étatique en faveur de la « petite propriété » passait exclusivement par les organismes d'HBM. Elle s'explique par les oppositions qui se sont jouées dans le champ de la haute administration du logement de l'après-guerre : les politiques d'aide à la construction sont en effet, dès la création du MRU, structurées par l'opposition entre la direction de la Construction et les Finances (Effosse, 2003 ; Zittoun, 2001). D'une part, les « constructeurs » qui ont la tutelle des organismes HLM et répartissent l'aide à la pierre prônent une intervention directe de l'État visant à une construction massive de logements, *via* des financements HLM locatifs. D'autre part, l'administration du ministère des Finances, notamment la direction du Trésor, qui contrôle les modalités de financement des aides à la construction, s'emploie à modérer l'intervention directe de l'État par le système des avances aux organismes HLM, jugées trop coûteuses pour les finances publiques. De la difficulté à relancer la construction par le seul biais des crédits HLM, trop limités, émerge ainsi en 1950 une idée de compromis conjointe au MRU et aux Finances, qui consiste à créer un deuxième système de financement de la construction, celui des « primes et prêts » bonifiés aussi appelé « secteur aidé », dont on espère qu'il sera moins coûteux pour le budget de l'État (Effosse, 2003, p. 219). Il prend une importance croissante à partir de 1953, lorsque est lancé le « Plan Courant » – du nom du ministre de la Reconstruction et du Logement Pierre Courant – qui développe considérablement ce système. Il contribue dès lors largement à la diffusion de la propriété d'occupation : la plus grande part des prêts du secteur aidé sont utilisés à cet effet, notamment sous la forme des crédits Logécos (les « logements économiques et familiaux »), créés en 1953, dont un million sont construits en dix ans. Cet essor contribue alors à

⁸⁰ Fondé en 1852, le Crédit Foncier de France est une société anonyme soumise au contrôle du ministère des Finances, que Sabine Effosse qualifie d'établissement « semi-public » (Effosse, 2003, p. 3).

l'augmentation du taux de propriétaires occupants, qui passe de 35 % en 1955 à 43,8 % en 1967⁸¹, y compris parmi les ouvriers et employés auxquels les Logécos bénéficient tout particulièrement (Topalov, 1987, p. 347). Ces financements favorisent aussi le développement de la promotion privée, puisque les « primes et prêts » du Crédit Foncier financent très majoritairement l'acquisition de logements collectifs en copropriété construits par des promoteurs (Topalov, 1987, p. 357). Quel rôle joue, parallèlement à ce système mixte – circuit de financement public mais production de logements par des acteurs privés – la « promotion publique⁸² », c'est-à-dire principalement le secteur HLM ? Elle connaît aussi une forte expansion (voir graphique 1-1), toutefois plus notable pour les HLM locatifs que pour l'accession HLM qui se stabilise autour de 18 à 20 000 logements construits par an au milieu des années 1960 (Magri, 1977, p. 34). En effet, la priorité de l'administration de la Construction va alors au secteur locatif⁸³, et elle tend à orienter les prêts HLM sur lesquels elle a la mainmise vers cette destination, tandis que les primes et prêts, sur l'usage desquels elle a peu de prise, restent principalement orientés vers l'accession (Effosse, 2003, p. 421).

La particularité de ce premier temps, de 1953 à 1963, est le faible écart social et économique entre la clientèle des « HLM accession » et des « Logécos », objectivée par la statistique publique qui produit des comparaisons terme à terme et souligne que « les différences sont très faibles »⁸⁴. Ceci révèle que, si les Logécos sont des aides à la construction privée, cette offre est aussi très fortement encadrée par l'État. Les bénéficiaires des prêts Logécos, et plus généralement des prêts du Crédit Foncier, ne sont certes pas soumis à des plafonds de revenus avant 1964 (Effosse, 2003, p. 279), tandis qu'il en existe depuis 1954 pour les HLM-A (Magri, 1977, p. 215). Mais les plafonds ne sont pas le seul moyen dont dispose l'administration centrale pour orienter cette offre : c'est à travers des normes techniques et des prix plafonds que le MRL en fait des constructions à bas coût (Effosse, 2003, p. 281). On sait

⁸¹ Voir les résultats des enquêtes Logement 1955 et 1967 [[G. Bertaud, « Une enquête par sondage sur le logement », *Supplément trimestriel du Bulletin mensuel de statistique*, n°2, avril juin 1957, pp. 35-48, BNF 4 – LC17-1 ; P. Ranchon, *Aspects du Logement en 1967*, Étude du ministère de l'Équipement et du Logement, CREDOC, 1969, BNF 4-LL1 426].

⁸² Selon la définition de Christian Topalov, la « promotion publique » correspond à une situation dans laquelle « le maître d'ouvrage engage dans l'opération un capital non rémunéré ou sous-rémunéré qui va permettre la mise à disposition des logements aux utilisateurs à un prix qui n'inclut pas le profit de promotion » (Topalov, 1987, p. 236). Cette définition correspond aux organismes HLM dans la mesure où leur lucrativité (la possibilité de reverser des dividendes à leur actionnaire) est très fortement limitée. Notons que cela n'exclut pas pour autant qu'ils réalisent une marge sur l'opération qu'ils réalisent (voir chapitre 7 sur ce point).

⁸³ Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 2.

⁸⁴ « Notes et documents de l'INED : une enquête sur les logements neufs », *Population*, vol.15, n° 4, p. 703- 708 [BNF 8- R 48784] ; « Aspects du logement en 1961, *Consommation - Annales du CREDOC*, n°9, 1962 [BNF 8- R 60468].

en effet que la direction de la Construction s'attelle à cette période à favoriser l'industrialisation de la construction par la mise en œuvre de nouveaux procédés répétitifs, et produit des normes limitant la qualité de la construction aidée par le biais de surfaces maximales, de plafonds de prix et d'une limitation des équipements (Magri, 1977 ; Vayssière, 1988 ; Voldman, 1997). Cette activité de normalisation ne se cantonne donc pas au locatif HLM : les Logécos sont, comme les bénéficiaires de prêts HLM-A, soumis à l'injonction à « ne pas construire trop grand »⁸⁵ avec des surfaces maximales encore plus faibles que pour les logements financés avec des HLM-A⁸⁶, des plafonds de prix restrictifs et des limitations diverses – hauteur sous plafond, équipements. Le plan Courant lie aussi la possibilité d'obtenir ces financements, pour un promoteur comme pour un particulier, à l'usage de « plans types » agréés par une commission créée à cet effet, dans le domaine collectif aussi bien qu'individuel (Croizé, 2009, p. 20). Un catalogue de plans est ainsi diffusé, parmi lesquels les constructeurs de Logécos vont devoir puiser (Fourcaut, 2004, p. 206). C'est ainsi que le secteur « aidé » est soumis à des normes très précises édictées par l'administration centrale⁸⁷. Le double système qui émerge dans les années 1950 correspond donc à une période où l'État intervient très fortement sur le marché du logement à tous points de vue (graphique 1-1) : en finançant une écrasante majorité des logements produits jusqu'au milieu des années 1960, qu'ils soient destinés à la location ou à la vente, et en encadrant fortement l'offre d'une grande partie d'entre eux – ceux du secteur HLM ainsi que les Logécos. L'accession à la « petite propriété » et « l'accession aidée⁸⁸ » dans le logement neuf – aucune de ces aides ne concerne l'acquisition de logements anciens – ne sont donc pas des domaines qui échappent à l'encadrement par l'État central à cette période.

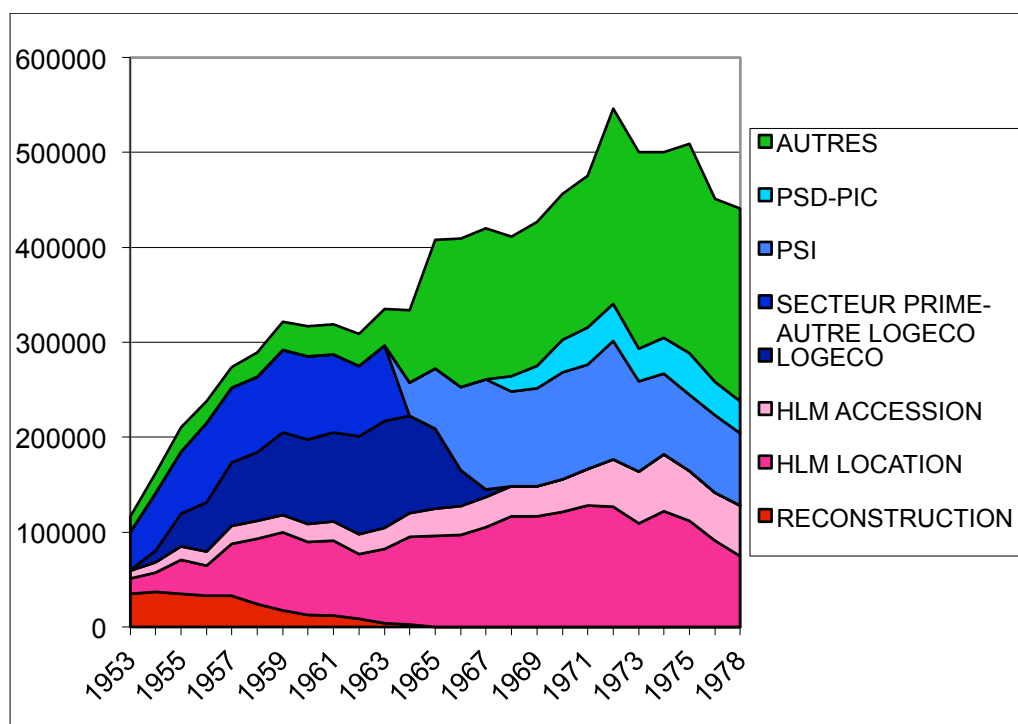
⁸⁵ L'historien Jean-Claude Croizé, dans la partie de son Habilitation à Diriger des Recherches consacrée aux normes de construction, reproduit une brochure de 1952 émise par le Bureau des Constructions Expérimentales à l'intention des ménages qui souhaitent construire une maison à l'aide de crédits HLM : le rappel des surfaces maximales associées à ces financements est accompagnée de la mention « vous avez intérêt à ne pas construire trop grand » (Croizé, 2009, p. 14).

⁸⁶ Par exemple, en 1953, pour un trois-pièces dans le secteur HLM accession, la surface doit être comprise entre 44 et 62 mètres carrés, tandis qu'elle doit se situer entre 45 et 57 mètres carrés pour les Logécos, aussi bien pour les constructions individuelles que collectives [*Revue Mensuelle HLM*, n°26, juillet-août 1953, « Tableau comparé des normes de surface utile, HLM et Logements économiques et familiaux »].

⁸⁷ Il faudrait évidemment discuter de l'application concrète de ces normes, ce que nous ne ferons pas. Toutefois, on constate que les prix des Logécos, particulièrement contraints par ces normes, sont en moyenne inférieurs aux prix des logements financés par des HLM-A.

⁸⁸ Pour la distinction entre ces deux catégories, voir *infra*.

Graphique 1-1. Logements neufs terminés par secteur de financement (1953-1978)



Source : Bulletin statistique de la Construction, puis de l'Équipement, supplément annuel 1954-1979

Lecture : en nombre de logements terminés annuellement. En rouge le secteur « reconstruction » finançant les logements détruits pendant la guerre, en dégradé de rose les financements HLM (location et accession), en dégradé de bleu les financements du secteur aidé par le Crédit Foncier (Logécos et secteur primé hors Logécos, remplacés à partir de 1963 par des « prêts spéciaux immédiats (PSI) et des « prêts spéciaux différés » (PSD), devenus « prêts immobiliers conventionnés » ; en vert le secteur dit libre, ne bénéficiant pas d'aide à la construction de l'État.

Accession HLM, accession aidée : la redistribution des rôles dans un « système dual »

Dès le milieu des années 1960, une nouvelle répartition des rôles entre HLM-A et prêts du Crédit Foncier se dessine, tandis que le secteur dit « libre » de la construction neuve, qui ne repose pas sur des circuits de financement publics, se développe (graphique 1-1). Les années 1950 avaient fait de la promotion privée un secteur économique dont les produits étaient pour partie accessibles aux classes populaires : c'est de moins en moins le cas. De complexes débats ont en effet lieu au sein de la haute administration sur le rôle qui doit être dévolu au secteur aidé : « second secteur social » venant se substituer aux HLM-A qui seraient alors supprimés, ou plutôt « secteur intermédiaire » venant continuer à financer des logements en attendant que des banques privées ne viennent prendre le relais du Crédit Foncier (Effosse,

2003, p. 563) ? Plusieurs réformes du milieu des années 1960 annoncent vouloir faire du secteur aidé un financement destiné à une clientèle modeste et instaurent même des plafonds de revenus, toutefois très larges, pour ses bénéficiaires ; malgré ces objectifs affichés, c'est l'inverse qui se produit. Les normes très restrictives qui avaient fait des Logécos des biens à bas prix – et probablement de faible qualité – sont alignées sur des plafonds bien plus élevés, et c'en est donc fini de cette entreprise qui orientait l'offre privée vers des logements bas de gamme (Effosse, 2003, p. 487). Ajoutée à un « coup de frein » budgétaire sur ces prêts, cela amène en fait à réorienter le logement aidé vers l'« intermédiaire », c'est-à-dire vers des logements de gamme moyenne. Pour Sabine Effosse, le secteur aidé joue désormais un rôle de « temporisateur dans l'évolution programmée par le ministère des Finances d'une normalisation du financement du logement », c'est-à-dire continuer à soutenir la construction le temps que les financements bancaires privés, que les Finances espèrent voir se développer, ne se substitue au secteur de financement public (Effosse, 2003, p. 563). S'ensuit un déplacement de la clientèle du logement aidé qui s'accroît jusqu'à la fin des années 1970 : à la veille de la réforme de 1977, les financements du Crédit Foncier ne permettent plus à une clientèle populaire d'accéder aux produits vendus par les promoteurs privés, qui s'orientent désormais vers une clientèle de cadres (Topalov, 1987, p. 363). Ce n'est que lorsqu'ils achètent les nouvelles maisons individuelles « sur catalogue », aux prix faibles, qui connaissent un essor dans les années 1970, que les classes populaires peuvent se financer avec ces prêts « aidés » (Topalov, 1987, p. 365). Il s'agit alors, dans la typologie de Christian Topalov, d'une construction « sans promoteur » (Topalov, 1987, p. 352) : au lieu d'acheter un produit fini à un promoteur, ces ménages « font construire » une maison sur un terrain qu'ils ont préalablement acquis, en s'adressant soit à un artisan, soit à un « pavillonneur » (Jaillet, 1982) qui construit de manière répétitive des modèles sur catalogue là où on le sollicite.

Le financement HLM-A est incontestablement devenu le plus avantageux, et touche une clientèle nettement plus populaire que les prêts aidés dans les années 1970 (Marchand, 1977). Le système double de financement de la petite propriété devient ainsi progressivement « dual », avec une répartition des rôles plus claire qu'auparavant entre HLM et Crédit Foncier. À l'inverse, la dégradation des conditions de financement et d'octroi des prêts HLM ordinaires amène à une diminution de la construction locative sociale au début des années 1970, qui s'accroît au fil de cette décennie (Magri, 1977, p. 115). L'accession représente ainsi finalement près de 40% des financements HLM à la veille de la réforme de 1977 (voir

infra). C'est alors une nouvelle offre de « promotion publique » à bas prix qui émerge. Du mouvement HLM émane désormais un nouveau type de logements bas de gamme aux caractéristiques encadrées par l'État central : des maisons individuelles, mais pas n'importe lesquelles. Il nous faut donc revenir maintenant sur la manière dont les politiques urbaines de la maison individuelle croisent ces politiques de construction d'une offre « aidée » d'accession à bas prix.

Les paradoxes des politiques urbaines de la maison individuelle

Il nous faut ici faire un rapide retour en arrière pour saisir la manière dont l'État encadre, depuis les années 1950, l'offre en accession populaire, en privilégiant tel ou tel système de financement mais aussi en orientant ceux-ci plutôt vers la maison individuelle ou vers le collectif. Nous l'avons vu, la propriété populaire est historiquement associée à la forme pavillonnaire dans le premier 20^e siècle. Qu'en est-il après-guerre ? Du côté de la Construction, du MRU du début des années 1950 au ministère de l'Équipement créé en 1966, le souci d'encadrer et de « rationaliser » la production de maisons individuelles est patent.

Jusqu'en 1968, la part des maisons individuelles dans la construction neuve ne cesse de reculer (Durif et Berniard, 1969b). Les acteurs de l'urbanisme d'État, les instances de la planification urbaine, et les grands maîtres d'ouvrage de l'après-guerre ont fait le choix du grand ensemble et du logement collectif comme forme urbaine privilégiée à partir du milieu des années 1950. Ce choix, que le MRU a fini par faire pour répondre à la crise du logement, n'a pas été sans hésitation (Fourcaut, 2004). Les premières expériences de constructions nouvelles pilotées par le MRU avant 1954, par exemple dans le cadre des « chantiers d'expérience », sont ainsi marquées par un éclectisme architectural et urbanistique, et privilégient la combinaison du collectif et de l'individuel dans le cadre de projets d'aménagement de petits ensembles d'habitations (Magri, 2008, p. 176). Eugène Claudius-Petit, à la tête du MRU de 1948 à 1952, apporte son soutien à la fois à Le Corbusier et aux autoconstructeurs de maisons individuelles Castors (Voldman, 1997). Le plan Courant de 1953 ne traduit d'ailleurs pas une préférence nette de ses concepteurs pour le collectif ou pour l'individuel : les financements Logécos sont destinés aussi bien à des immeubles qu'à des maisons, comme en témoignent les « plans types » agréés par l'administration du MRU (Croizé, 2009).

Ce n'est alors pas tant l'habitat individuel en lui-même qui fait l'objet d'un rejet de la haute administration en charge de l'urbanisme, que le modèle du lotissement pavillonnaire à l'expansion incontrôlée et non programmée de l'entre-deux-guerres (Fourcaut, 2000). Les hommes arrivés aux commandes de l'urbanisme d'État français dans l'immédiat après-guerre, soit au MRU, soit au Service d'Aménagement de la Région Parisienne, ont ainsi été « bercés » par la critique du pavillonnaire de l'entre-deux-guerres. Ils ont souvent eux-mêmes participé à l'élaboration des plans d'urbanisme de la Région parisienne qui visaient alors, sans succès, à limiter l'étalement de la banlieue pavillonnaire, et considèrent cette forme urbaine comme un anti-modèle (Fourcaut, 1990). Pour autant, cela ne les dispose pas à opter inconditionnellement pour le grand ensemble et le tout-collectif mais, déjà, à réfléchir à la possibilité de promouvoir un habitat individuel « rationalisé », c'est-à-dire à la fois propice à l'abaissement des coûts de construction et inséré dans un urbanisme qui tourne le dos aux « lotissements défectueux » de l'entre-deux-guerres (Pouvreau, 2010). Ainsi, si le pavillon de l'entre-deux-guerres est « stigmatisé » par l'urbanisme d'État, cela ne se traduit pas un choix radical en faveur du collectif (Magri, 2008). La « solution du grand ensemble » (Mengin, 1999) finit toutefois par s'imposer, après que la crise de l'hiver 1954 et l'Appel de l'Abbé Pierre a mis sur la place publique d'une façon particulièrement flagrante la nécessité de produire plus, plus vite et moins cher, ce qui ne semble pas possible à travers le développement de l'habitat individuel. C'est ainsi que les orientations initiales des planificateurs urbains du MRU et du nouveau Comité pour l'Aménagement de la Région Parisienne qui faisaient, en s'inspirant des thèses de Jean-François Gravier (Gravier, 1947), de la limitation de la croissance de la banlieue l'objectif premier des politiques d'aménagement du territoire (Claude, 2006), s'effacent devant l'urgence de construire⁸⁹. Dès lors, la forme de développement encouragée par le MRU sera le grand ensemble de logements collectifs, notamment à travers le « secteur industrialisé » de la construction qui bénéficie de financements prioritaires. Ce moment inaugure un temps d'éclipse de la maison individuelle, très peu présente dans les grands projets d'aménagement de la décennie qui suit, notamment dans la mise en œuvre des ZUP à partir de 1958. La perte de vitesse de l'individuel est aussi liée aux formes de la maîtrise d'ouvrage dans les premiers grands ensembles : c'est la SCIC,

⁸⁹ Remarquons que la première solution inventée par le MRU en 1954 est celle des « cités d'urgence » ou des « logements économiques normalisés » sous la forme de constructions individuelle en bande de très basse qualité, qui se révèle être un échec technique, ces logements s'étant très rapidement révélés défectueux. Selon Annie Fourcaut, « cette expérience manquée de baraques d'État ouvre la voie au choix déterminé du collectif » (Fourcaut, 2004, p. 12).

filiale de construction de la Caisse des Dépôts qui joue le rôle d'outil d'intervention directe de l'État dans la construction, qui « invente » véritablement le grand ensemble. Elle exporte ce modèle dans un nombre croissant de ZUP dont elle va réaliser l'aménagement et le plan d'ensemble (Landauer, 2010). Elle utilise aussi massivement les financements aidés issus du plan Courant pour produire de l'habitat collectif sous forme de grands immeubles en copropriété, ce qui constitue un type d'habitat pour l'accession jusque-là peu répandu. C'est ainsi finalement très majoritairement à des constructions collectives (plus de 75%) qu'ont été utilisés les Logécos (Effosse, 2003, p. 421).

L'administration centrale n'a toutefois pas renoncé à inventer une forme « rationnelle » de maison individuelle compatible avec la maîtrise de l'étalement urbain et avec l'augmentation de la productivité de la construction, et le ministère de la Construction, puis de l'Équipement à partir de 1966, lance dans les années 1960 un ensemble d'expérimentations. On cite souvent les « Villagexpo », ensembles de maisons qui sont destinés à « promouvoir des solutions rationnelles de construction » en matière d'habitat individuel (Pouvreau, 2010, p. 109). À partir de la fin des années 1960, la maison individuelle fait ainsi l'objet d'une politique de planification plus affirmée émanant du ministère de l'Équipement, qui prend le nom de « politique de la maison individuelle groupée », et sert notamment de cadre au développement de la production en accession HLM. Nous en arrivons ainsi à un point paradoxal de cette période et de l'histoire de la construction par l'État d'une offre en accession destinée aux classes populaires. Pour Pierre Bourdieu, le point de départ du basculement des politiques étatiques du collectif vers l'individuel est le concours Chalandon, « concours international de la maison individuelle » lancé en 1969 par le ministère de l'Équipement et portant le nom du titulaire de ce portefeuille Albin Chalandon (Bourdieu, 2000, p. 115). Entre 1968 et 1975, on assiste effectivement à une inversion des tendances avec un accroissement rapide de la part des maisons individuelles dans la construction (Audirac, 1977). C'est aussi le moment aussi où sont édictées, par Albin Chalandon puis son successeur Olivier Guichard, les circulaires visant à limiter la construction des « tours et barres » et à réorienter la construction vers l'habitat individuel⁹⁰. Le concours Chalandon est ainsi interprété par Pierre Bourdieu comme un premier signe du tournant néo-libéral par lequel le ministre de l'Équipement, défenseur du

⁹⁰ Une première circulaire édictée le 30 novembre 1971 par le ministère Chalandon proscrit l'édification de « tours et barres » dans les « villes moyennes » (moins de 50 000 habitants) et y encourage la construction individuelle. La circulaire édictée par Olivier Guichard, successeur d'A. Chalandon en 1973, met un terme plus général à la construction des grands ensembles [« Déclaration sur les orientations de la politique urbaine », Assemblée nationale, séance du 17 mai 1973, *Journal officiel*, n° 354, p. 8-9].

libéralisme économique, cherche à accélérer le désengagement de l'État du financement du logement : ceci expliquerait alors l'essor de la construction privée de maisons individuelles sur catalogue à cette période (Bourdieu, 2000, p. 115).

Il est incontestable que la construction de maisons « sans promoteur » devient à cette période la voie privilégiée d'accès à la propriété des classes populaires, mise en évidence par Christian Topalov (Topalov, 1987, p. 364). Mais le concours Chalandon et ses suites sont aussi l'occasion pour l'administration du ministère de l'Équipement d'essayer de susciter une nouvelle forme d'offre en accession à bas prix correspondant à sa conception d'un développement urbain « rationnel » : celle-ci prend la forme de grands ensembles de maisons individuelles construites en série, dont les caractéristiques sont fortement encadrées par l'État à la fois du point de vue de la forme urbaine (un habitat individuel dense) et des prix (avec des prix plafonds inférieurs de 25% à la production courante), et qui sont principalement réalisés par des promoteurs publics et notamment des organismes d'HLM avec des financements HLM-A⁹¹. On constate alors que l'accession HLM, outre qu'elle connaît dans les années 1970 un important essor, se réoriente durant cette période vers une production conforme à ces préconisations de l'administration du ministère de l'Équipement⁹².

Ce paradoxe qui veut que le moment qui est généralement associé aux prémices du « tournant néo-libéral » des politiques du logement soit aussi un moment où l'État cherche à faire émerger une offre en accession bas de gamme en s'appuyant sur des promoteurs publics reste à explorer, et nous y reviendrons. Retenons pour l'instant que cette forme d'intervention étatique, qui croise politiques du logement par l'encadrement des prix et politiques urbaines par l'encadrement des formes de l'habitat populaire individuel, n'a qu'un temps. C'est dès le début des années 1980 essentiellement l'offre des « pavillonneurs », beaucoup moins encadrée dans ses caractéristiques par l'administration centrale, qui reste accessible aux ménages populaires (Bourdieu, 1990a). Le progressif délitement des politiques de planification urbaine centralisées est généralement relié au tournant de la décentralisation qui confie un rôle croissant aux communes en matière d'urbanisme à partir de 1982-1983 en leur transférant le pouvoir de décision en urbanisme réglementaire et opérationnel (Lévy et

⁹¹ Voir chapitre 3.

⁹² Plus de la moitié des crédits HLM-A sont alors consacrés à ce type de construction (voir chapitre 3 sur ces données).

Fijalkow, 2010). Mais ce sont aussi les conséquences progressives de la réforme de 1977 de l'aide au logement qui se manifestent tout au long des années 1980. Elles se cristallisent en 1995 lorsqu'un nouveau financement aidé de l'accession, le Prêt à Taux Zéro, réduit l'intervention de l'État dans ce domaine à un soutien à la propriété populaire sans intervention directe dans les formes concrètes que celle-ci prend, et où les promoteurs publics ne tiennent plus qu'une place extrêmement minoritaire.

La « banalisation » progressive du financement de l'accession « sociale » (1977-1995)

De ce point de vue, la réforme de 1977 est moins un tournant qu'un point de départ. Le débat qui opposait au début des années 1950 le MRU et le ministère des Finances a changé d'objet : aux réticences de la direction du Trésor face à une intervention trop directe et trop coûteuse de l'État dans la construction par le biais des HLM, se substitue l'idée qu'il faut « normaliser » et « unifier » le marché du logement. L'aide publique doit selon cette perspective se concentrer sur le financement des logements les plus sociaux, tandis que le secteur bancaire privé doit progressivement financer la majorité des logements (Effosse, 2003, p. 472). C'est ainsi qu'émerge dès le début des années 1960, dans le cadre des travaux du Commissariat général au Plan, l'idée qu'il faut « personnaliser » l'aide à la construction afin qu'elle ne bénéficie plus à un spectre de locataires et d'accédants aussi large (Effosse, 2003, p. 475). Pierre Bourdieu et Rosine Christine ont bien montré qu'elle est ensuite reprise et développée au tournant des années 1970 par une nouvelle génération de hauts fonctionnaires, en particulier des polytechniciens de la direction de la Prévision, soutenus par de jeunes inspecteurs des Finances, qui conquièrent alors des positions importantes dans le champ administratif (Bourdieu et Christin, 1990). C'est entre 1974 et 1976, après l'arrivée à la présidence de la République de Valéry Giscard d'Estaing, qu'un nombre croissant d'acteurs du champ administratif vont se mobiliser pour réformer en profondeur l'aide au logement, effort qui aboutit au moment de la réforme de 1977. Toutefois, les propositions de la Commission Barre visant à supprimer tout financement réservé au secteur HLM et toute aide à la pierre ne sont pas intégralement retenues, sous l'effet de la mobilisation des représentants des HLM et de l'administration de la Construction (Bourdieu et Christin, 1990). Outre le maintien de financements locatifs spécifiques au secteur HLM, sont créés deux types de prêts destinés à « l'accession à la propriété » : un « prêt conventionné » (PC), non subventionné

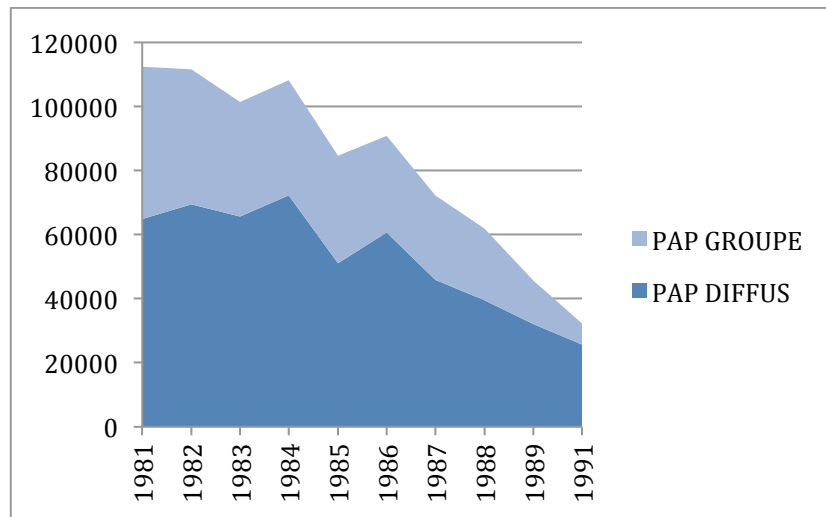
mais qui ouvre droit aux APL sous conditions de revenus, qui correspond parfaitement aux préconisations des réformateurs de la commission Barre ; et un prêt « PAP » (prêt aidé à l'accession à la propriété), qui est certes ouvert à l'ensemble des constructeurs ou promoteurs privés ou publics, mais qui comporte une substantielle aide à la pierre. En outre, c'est toujours à travers des institutions financières parapubliques, notamment le Crédit Foncier, que ces prêts sont distribués, sous le contrôle des Directions Départementales de l'Équipement dépendant du ministère (Zittoun, 2001, p. 30)

C'est alors par une sorte de glissement progressif que se transforment les formes d'encadrement étatiques de l'offre en accession « sociale », selon le terme qu'on utilise dans les années 1980 pour faire référence au prêt PAP. Avec la réforme de 1977, les promoteurs HLM ont perdu leur monopole sur une source de financement qui leur était réservée dans le domaine de l'accession, le prêt HLM-A, et il n'existe plus de financement étatique de l'accession réservé aux promoteurs publics. Mais il y a alors consensus entre l'administration de la Construction, le secrétaire d'État au Logement Jacques Barrot, et les responsables nationaux du mouvement HLM pour considérer, au moins dans des prises de positions publiques, que le PAP va être largement utilisé par les promoteurs publics⁹³. Cela doit notamment être rendu possible par la création de la catégorie de « PAP groupés », qui financent non pas des constructions de maisons individuelles par des « pavillonneurs », mais des immeubles ou des ensembles de maisons individuelles, soumis à des prix plafonds et à un ensembles de normes techniques. Le ministère de l'Équipement, à travers les Directions Départementales de l'Équipement, conserve alors la maîtrise de l'attribution de ces prêts à tel ou tel promoteur, et peut infléchir leur usage. Il semble toutefois que, toujours minoritaire dans le volume total de ces prêts émis, la construction financée par des « PAP groupés » s'effondre encore plus rapidement que les PAP « diffus » (graphique 1-2) sur lesquels l'administration a peu de maîtrise : ce prêt a ainsi principalement été une voie de financement de maisons individuelles réalisées par des constructeurs privés sur catalogue (Bourdieu, 1990a), puis connaît une progressive érosion au fil des années 1980. Quant à la construction PAP mise en œuvre par les promoteurs HLM, elle est d'abord importante au début des années 1980, avant de s'effondrer à partir de 1983, ce dont nous explorerons les raisons ultérieurement⁹⁴.

⁹³ Voir *infra*, chapitre 4.

⁹⁴ Chapitre 4.

Graphique 1-2. Nombre de logements autorisés à la construction avec des financements PAP (groupés et diffus) 1981-1991



Source : Statistiques du ministère de l'Équipement, supplément annuel, 1981-1991.

Si l'instauration du PAP a constitué une première étape vers la « banalisation » du financement de l'accès populaire, Philippe Zittoun a montré que ceci ne constituait du point de vue de la haute administration des Finances qu'un premier pas (Zittoun, 2001, p. 44). Tout au long des années 1980, le ministère des Finances tente ainsi de faire disparaître ce prêt, et contribue par divers moyens à sa « lente asphyxie », tandis que l'accès à la propriété des ouvriers et employés devient de plus en plus difficile à partir de la fin des années 1980 (Lacroix, 1995 ; Zittoun, 2001, p. 46). La suppression du PAP n'advient toutefois qu'en 1995, avec le remplacement du PAP par le Prêt à Taux Zéro, aujourd'hui encore en vigueur. Celui-ci, qui est désormais considéré comme un prêt « banalisé » dans la mesure où il est distribué par toutes les banques commerciales, sans que l'administration centrale ou les DDE n'interviennent plus dans son attribution (Zittoun, 2001, p. 263). Il a ainsi contribué à relancer l'accès à la propriété des ménages populaires (Blanc et Gobillon, 2005 ; Daubresse, 2003 ; Driant, 2006), avec une diffusion toutefois moins forte que dans les années 1950 ou qu'au début des années 1980 (Gollac, 2011). Mais il a aussi pu faire l'objet de débats dans les cercles des experts du logement pour savoir s'il ne constituait pas une source d'extension périurbaine incontrôlée, facilitant principalement la construction de maisons neuves dans des zones à faible densité, en raison justement de l'absence de maîtrise des pouvoirs publics sur son usage (Wellhoff, 2004 ; Blanc et Gobillon, 2005 ; Bosvieux, 2010).

L'histoire des politiques étatiques en matière d'accèsion populaire est ainsi celle d'un soutien quasi-constant depuis les années 1950 à la diffusion de la propriété au sein des classes populaires, avec toutefois des pics plus ou moins intenses. Mais c'est aussi celle d'une forte évolution des formes de cette intervention, avec un encadrement de l'offre de logements à bas prix qui se fait de moins en moins direct. Ce jugement peut bien entendu faire l'objet de nuances, dans la mesure où les politiques étatiques désormais combinées à des politiques locales en matière « d'accèsion sociale » se sont dotées de nouveaux instruments dans les années 2000 (Dupuy, 2010). Mais dans les grands traits, on peut conclure à un encadrement étatique de plus en plus faible de cette offre d'accèsion, et à un basculement vers des politiques qui visent principalement à solvabiliser la demande des ménages.

2.3 Les HLM, de la « petite propriété » à « l'accèsion sociale » : une catégorie de plus en plus floue ?

Au-delà de cette nécessaire chronologie des politiques du logement, nous en arrivons maintenant à une question qui touche au cœur de nos interrogations sur les usages de la catégorie d'« accèsion sociale » et de ses différentes déclinaisons. C'est au moment où la « banalisation » des financements étatiques de la propriété populaire est en marche, où les moyens d'intervention de l'État dans cette offre s'apparentent désormais plus à un soutien à la demande qu'à un encadrement de l'offre, et où la promotion publique et le secteur du logement social contribuent de moins en moins fortement à l'essor de l'accèsion populaire, que se solidifie la catégorie « d'accèsion sociale », dont les contours restent toutefois très flous. C'est aussi, au fil de cette chronologie, les frontières entre « promotion publique » et « promotion privée » qui tendent à devenir plus difficiles à saisir.

De la « petite propriété » à « l'accèsion sociale », en passant par « l'accèsion aidée » : brève histoire d'une catégorie instable

Quand émerge véritablement la catégorie d'« accèsion sociale » à laquelle nous avons plusieurs fois fait référence ? C'est en fait au cours des années 1980 que cette expression, dont on trouve les premières occurrences à la fin des années 1970, se consolide véritablement

pour devenir le synonyme des politiques de soutien étatique à l'accession des ménages modestes.

Dans l'immédiat après-guerre, du côté de la législation HLM comme du côté des responsables de ce mouvement, le terme « petite propriété » ou « accession à la petite propriété » est toujours utilisé pour désigner l'activité du mouvement HLM dans ce domaine⁹⁵. On le retrouve ainsi utilisé de manière épisodique jusqu'à la fin des années 1960 dans les congrès de l'Union ou des fédérations HLM⁹⁶. Remarquons toutefois que son usage n'est pas systématique, et que c'est la plupart du temps simplement sous le nom de « secteur accession » ou « accession à la propriété » qu'est désignée, dans les publications de l'Union HLM, l'activité de ses adhérents⁹⁷, sans jamais que le terme « social » n'y soit ajouté. Dans les catégories statistiques du MRL, du ministère de la Construction puis de l'Équipement, les différents « secteurs de financement » de l'accession sont généralement désignés par les catégories que nous avons déjà mentionnées : HLM-A, Logécos ou plus globalement secteur « primé ». On trouve dans certaines de ces publications une division statistique en deux « secteurs » de l'accession, « aidée » et « non aidée », qui renvoie dans le premier cas aux logements construits avec des HLM-A ou avec des « primes et prêts » du Crédit Foncier, et dans le deuxième cas aux constructions ne bénéficiant d'aucune aide de l'État⁹⁸.

Ainsi, en 1976-1977, lorsque les projets du gouvernement concernant la réforme à venir se précisent, c'est sous ce terme d'« accession aidée » qu'est désigné, dans les textes officiels présentant la réforme, le nouveau dispositif PAP (prêt aidé à l'accession à la propriété) qui « unifie » les anciens « HLM-A » et le secteur « Crédit Foncier accession ». Ce terme

⁹⁵ Voir sur l'usage de ce terme par l'Union HLM, le « Rapport de l'Union HLM sur l'activité des organismes », qui fait le bilan de la répartition des crédits HLM, se montant pour l'année 1953 à 75 milliards dont « 25 milliards pour l'accession à la petite propriété », *Revue mensuelle HLM*, n°25, mai-juin 1953. Sur l'usage de ce terme dans le langage de l'administration du MRU, voir CAC 19771143, art. 12, Archives du Comité Permanent du Conseil Supérieur des HLM, récapitulatif des décrets sur les différentes instances HLM, contenant un résumé des textes législatifs sur « l'accession à la petite propriété », daté de 1953.

⁹⁶ Parmi quelques exemples de cet usage : lors de l'inauguration d'un ensemble collectif bâti par la société coopérative *La Prolétarienne* à Marseille, son directeur Michel Goutier évoque « l'accession à la petite propriété qui donne les plus grandes satisfactions morales et sociales et demande le retour à la Loi Loucheur », *Coop-habitat*, n°22, février 1966. Lors du 13^{ème} congrès de la coopération HLM de 1969, l'Assemblée générale de la Fédération nationale des coopératives HLM vote une motion demandant des améliorations des conditions de financement des prêts HLM-A désigné sous le terme « d'amortissement des prêts pour l'accession à la petite propriété », *Coop-habitat*, n°43, mars-avril 1969.

⁹⁷ Nous renvoyons sur ce point au dépouillement exhaustif que nous avons réalisé de la *Revue Mensuelle HLM* de 1953 à 1975 (voir annexe 3).

⁹⁸ C'est par exemple ainsi qu'est présentée la nomenclature des « secteurs de financement » de l'accession dans le *Supplément annuel au Bulletin statistique du ministère de l'Équipement et du Logement*, 1972.

s'oppose à l'accession « non aidée », qui renvoie aux nouveaux « prêts conventionnés » ouvrant droit aux APL qui ne bénéficient pas d'aide à la pierre⁹⁹. On n'utilise donc pas encore dans le langage administratif le terme d' « accession sociale » : les données statistiques du ministère de l'Équipement à cette période désignent elles aussi sous le nom de « secteur de l'accession aidée » les nouveaux prêts PAP¹⁰⁰.

C'est du côté du mouvement HLM que l'on voit apparaître en premier ce terme d' « accession sociale » : il est utilisé pour la première fois dans les publications de l'Union lorsqu'il s'agit de protester contre les propositions de la commission Barre en 1976-1977, et contre les projets de suppression totale de l'aide à la pierre en matière d'accession. Une motion de l'Assemblée générale de l'Union HLM dénonce ainsi, lors du congrès extraordinaire de 1976 consacré au rapport Barre, le « risque de détérioration de l'accession sociale si les propositions du rapport étaient retenues¹⁰¹ ». Cette formulation est peu ou prou reprise dans les documents qui résument à l'attention des pouvoirs publics sa position officielle lors de la mise en place de la réforme fin 1977 : les « représentants du mouvement HLM » réclament ainsi le maintien d'une « politique sociale [terme souligné deux fois] de l'accession à la propriété¹⁰² ». On trouve un premier usage de ce terme dans des débats parlementaires en 1981, dans la bouche du député socialiste Jacques Badet, président de la Fédération des offices HLM, qui s'inquiète d'une hausse des taux des prêts PAP, qui nuirait à « la politique d'accession sociale à la propriété¹⁰³ ». Il est dès lors utilisé de manière épisodique dans les débats parlementaires pour faire référence aux prêts PAP. Mais c'est généralement simplement aux « PAP », sigle devenu synonyme de politique de soutien à l'accession des ménages modestes, que font référence les débats politiques du début des années 1980, sur la nécessité d'accroître ou au contraire de diminuer l'enveloppe budgétaire qui leur est destinée

⁹⁹ CAC 19960337, art. 1 à 3, archives du Conseil National de l'Accession à la Propriété. Y sont conservés des documents préparatoires à la réforme de l'aide au logement, par exemple « Préparation du Conseil Restreint du gouvernement de juillet 1976, réforme du financement du logement » dans lequel sont entre autres exposées les mesures prévues pour l'aide à l'accession, divisées en deux catégories, les « prêts aidés pour l'accession » et les « prêts non aidés pour l'accession » renvoyant aux Prêts conventionnés.

¹⁰⁰ Voir la nomenclature présentée en introduction de *Statistiques de la construction en 1979*, Services des statistiques et des études économiques du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, 1979.

¹⁰¹ « Congrès extraordinaire du 10 et 11 février 1976, autour du rapport Barre », *Actualités HLM*, n°11, 30 février 1976.

¹⁰² CAC 19970337, art. 1, « Déclaration commune des représentants du mouvement HLM au Conseil National de l'Accession à la Propriété », datée du 18 juillet 1977.

¹⁰³ Intervention du député Jacques Badet, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 12 novembre 1981, *Journal Officiel de la République Française (JORF)*. Une vérification dans les moteurs de recherche des débats parlementaires du Sénat et de l'Assemblée nationale nous a ainsi confirmé que l'on ne trouve pas auparavant d'occurrence de ce terme.

(Zittoun, 2001, p. 75). De la même manière, dans les déclarations des dirigeants du mouvement HLM, c'est encore le plus souvent sous le nom d'accession « aidée » ou tout simplement en évoquant les PAP que l'on y fait référence¹⁰⁴.

L'usage du terme « d'accession sociale » pour désigner ces prêts, du côté du mouvement HLM, de l'administration centrale et dans le cadre de débats publics, ne devient en réalité systématique que lorsqu'une crise des PAP se profile à partir du milieu des années 1980, alors que leur usage commence à décroître fortement et que l'on voit apparaître des cas de plus en plus nombreux d'accédants surendettés. Ainsi, dans les publications du mouvement HLM, c'est entre 1984 et 1990 que s'impose cette appellation pour désigner le système de financement de l'accession hérité de la réforme de 1977, toujours pour évoquer les menaces qui pèsent sur lui ou la régression qu'il connaît¹⁰⁵. C'est de la même manière que « l'accession sociale » apparaît dans les termes en usage du côté du ministère de l'Équipement et du Logement : la tentative de réforme des prêts PAP initiée en 1988 par le gouvernement socialiste de Michel Rocard est désignée sous le terme de « réforme de l'accession sociale¹⁰⁶ ». Utilisé de manière seulement ponctuelle au début des années 1980 dans le cadre des débats parlementaires, c'est donc principalement à partir de 1986, et encore plus nettement lorsque est envisagée en 1988 cette « réforme de l'accession sociale », que les parlementaires s'en saisissent systématiquement, notamment lorsqu'ils interpellent le gouvernement à propos du problème des « accédants en difficulté »¹⁰⁷. Ils se diffuse au même moment dans les travaux de la statistique publique, notamment les publications de l'INSEE qui désignent désormais elles aussi la part des ménages devenant propriétaires grâce à des prêts PAP sous le terme d'« accession sociale » (Taffin, 1987 ; Lacroix, 1995).

¹⁰⁴ Voir par exemple au Congrès HLM de 1980, le bilan de l'activité en accession des organismes HLM depuis la réforme de l'aide au logement communiqué par l'Union, qui fait le décompte de « l'accession aidée PAP » [*Dossier du 41^{ème} Congrès HLM de Metz*, 6-9 juin 1980, UNFOHLM, Centre de Documentation sur l'Urbanisme CDU cote 38364].

¹⁰⁵ Pour quelques exemples de ces occurrences : Travaux préparatoires au congrès HLM de 1984, bilan de l'activité des organismes HLM en matière de prêts PAP qui signalent une « régression préoccupante de l'accession sociale » [Dossier « Maison individuelle » ; article « Pour une conquête du marché », *Revue H-Habitat Social*, n°99, septembre 1984]. 48^{ème} Congrès HLM de 1987, Réaction de l'Union HLM au rapport Laxan envisageant une réforme de l'APL attachée aux prêts PAP : « le secteur de l'accession sociale est à conforter en renforçant les aides à la pierre », *Actualités HLM*, 30 juin 1987. Réaction de l'Union HLM au nouveau prêt PAP de 1990, qui s'inquiète que ses nouvelles conditions ne constituent une « remise en cause de l'accession sociale à la propriété », *Actualités HLM*, n°437, 28 février 1990.

¹⁰⁶ CAC 19970268, art. 23, archives du Bureau des Usagers de la Direction de la Construction du ministère de l'Équipement et du Logement, dossier « réforme de l'accession sociale » autour du rapport de Jean-Michel Bloch-Lainé destiné à examiner la possibilité de suppression des prêts PAP.

¹⁰⁷ Voir sur ce point l'analyse des usages de ce terme dans le cadre du traitement politique du problème des accédants en difficulté dans le chapitre 4.

C'est ainsi au moment où le dispositif d'aide à l'accession que désigne cette expression est de plus en plus menacé que s'impose cette catégorie. Elle va survivre à la disparition des PAP en 1995, mais fait depuis lors l'objet d'usages multiples et très ambigus. Il n'y a en effet plus, depuis cette date, d'unanimité sur l'équivalence entre « l'accession sociale » et un dispositif d'aide publique bien défini. Le Prêt à Taux Zéro vise en effet une clientèle bien plus large que l'ancien PAP. S'il s'avère effectivement solvabilisateur pour les ménages les plus modestes, et connaît un grand succès depuis 1995, les bilans statistiques qui en ont été fait une dizaine d'années après son lancement mettent en évidence qu'il est délicat de lui associer l'étiquette « d'accession sociale ». Une étude de l'INSEE souligne en 2005 que le PTZ n'est « pas vraiment ciblé sur l'accession sociale », ce terme étant ici entendu comme l'accession à la propriété des ménages ouvriers et employés (Blanc et Gobillon, 2005). Un autre travail statistique souligne le paradoxe qui veut que, malgré le grand succès du PTZ à la fin des années 1990, « l'accession aidée », entendue cette fois-ci comme celle des ménages aux revenus suffisamment faibles pour bénéficier d'APL, ait connu de son côté un net recul à cette période (Bosvieux, 2005). A l'inverse, le « prêt d'accession sociale », dispositif créé en 1992 pour sécuriser les emprunts des ménages les plus modestes, n'a depuis lors connu qu'un succès limité, et ne semble pas non plus pouvoir constituer sans équivoque un critère de définition de « l'accession sociale » (Bosvieux, 2005). L'usage de ce terme pour désigner les dispositifs de soutien étatique à l'accession se complexifie d'autant plus que, dans les années 2000, un ensemble de nouvelles aides, ciblées sur une clientèle plus modeste que le PTZ, mais d'ampleur plus limitée, ont été successivement mise en place par l'État : le Prêt Social Location Accession (2004), le Pass-Foncier (2008), l'accession dans les quartiers en rénovation urbaine (2006), tous dispositifs qui ouvrent droit à une TVA minorée sous condition de revenus et qui sont aujourd'hui fréquemment rassemblés dans les productions expertes sous le nom de « dispositifs d'accession sociale » (ANIL, 2011). Enfin, depuis la loi Décentralisation et Libertés Locales de 2004, les collectivités locales définissent de plus en plus fréquemment dans leurs Plans Locaux de l'Habitat des objectifs et des aides spécifiques en matière d'accession. Elles les désignent alors selon les cas sous les termes d'accession « sociale », « aidée » ou « abordable », avec des critères en termes de revenus et de types de logements qui leur sont propres, en se saisissant ou non à cet effet de dispositifs d'aides étatiques, ce qui vient encore contribuer à la multiplicité des termes et des usages qui en sont faits (Dupuy, 2010). Les usages de cette catégorie sont alors de plus en plus indexés à des

contextes locaux, comme cela a été récemment montré par des travaux qui étudient des politiques locales d'« accession sociale » dans un quartier ANRU (Gilbert, 2013) ou dans une commune périurbaine (Lambert, 2013). Au-delà de cet empilement d'aides locales et nationales et de dispositifs publics que nous venons d'évoquer rapidement, c'est ainsi sur les usages sociaux complexes et parfois contradictoires qui sont fait de cette catégorie à partir de la fin des années 1990 que nous aurons l'occasion de revenir au cours de ce travail. Nous finirons pour l'instant cette présentation en montrant que pour le mouvement HLM, cet ensemble d'évolutions législatives contribue à brouiller les frontières de ce qui constitue son domaine propre d'activité en matière d'accession à la propriété, tout en ne l'empêchant pas de se saisir depuis quelques années de cette catégorie d'accession « sociale ».

Les frontières brouillées de l'accession HLM

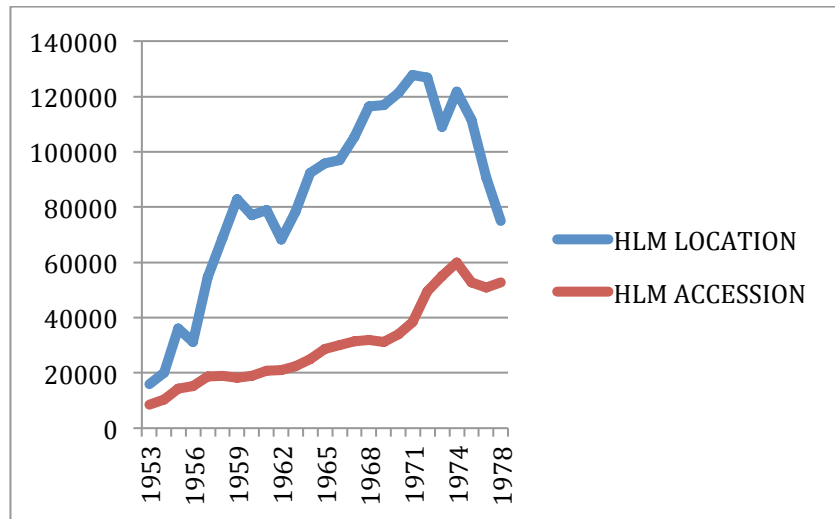
Ces grandes évolutions historiques contribuent en effet à brouiller les frontières entre ce que Christian Topalov appelle la « promotion publique » et la « promotion privée », du moins en ce qui concerne l'activité des organismes HLM en matière d'accession. C'est d'abord le cas si l'on s'intéresse à l'accession HLM en tant que catégorie statistique, mais cela renvoie aussi, dans la période récente, à une forme d'incertitude sur ce qui constitue son cadre réglementaire.

Avant que ne s'enclenche le mouvement de « banalisation » de l'aide à l'accession, le domaine propre d'activité des promoteurs HLM en matière d'accession est très clairement défini du point de vue juridique et très facile à mesurer : ce sont les financements HLM-A qui en constituent le cadre. On peut apporter à cela une petite nuance, qui tient au fait que les organismes HLM peuvent dans certaines limites recourir aux prêts du Crédit Foncier pour financer les constructions qu'ils destinent à la vente ; mais ils semblent l'avoir fait dans des proportions limitées¹⁰⁸. Si on laisse de côté cette nuance, il est alors aisé de mesurer, à partir des statistiques du ministère de l'Équipement, à quel volume de logements correspond l'accession HLM, et comment se répartit l'activité des organismes sociaux entre location et accession. On constate ainsi la progression en volume de cette activité de 1953 à 1978

¹⁰⁸ Les travaux de Sabine Effosse sur l'activité du Crédit Foncier de France montrent que les organismes HLM en font un usage limité, mais croissant de la fin des années 1950 aux années 1960 : environ 4000 en 1958, 5000 en 1963, 6500 en 1968 (Effosse, 2003, p. 653).

(graphique 1-3), et son accroissement dans le pourcentage total des constructions financées par des crédits HLM à partir du début des années 1970 (graphique 1-4).

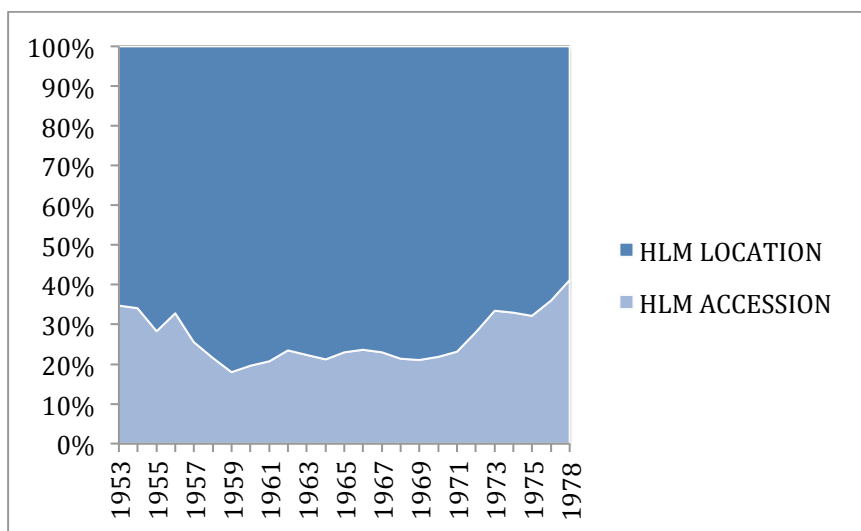
Graphique 1-3. Volume de logements financés avec des prêts HLM location et accession



Source : Bulletin statistique de la Construction puis de l'Équipement, suppléments annuels 1956-1979

Lecture : nombre de logements terminés annuellement, financés par des crédits HLM

Graphique 1-4. Part du locatif et de l'accession parmi les logements financés par des prêts HLM (1953-1978)

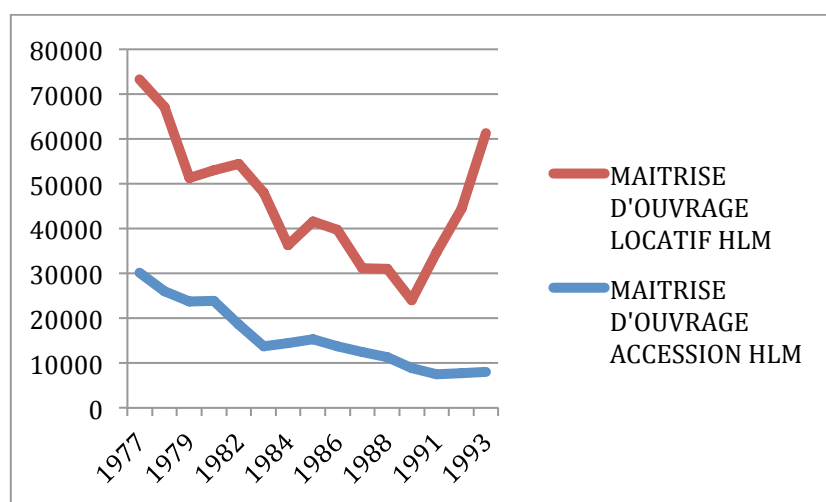


Source : Bulletin statistique de la Construction puis de l'Équipement, suppléments annuels 1956-1979

Lecture : nombre de logements terminés annuellement, financés par des crédits HLM

À partir de la réforme de 1977, les HLM ne disposant plus de financements réservés en matière d'accession, il devient plus difficile de distinguer du point de vue statistique ce qui, au sein des prêts PAP délivrés, relève du secteur HLM ou du secteur privé. Les statistiques de l'Équipement agrègent en effet les deux dans la large catégorie d'« accession aidée ». On en a une approximation sous-évaluée à partir des données qui concernent la « maîtrise d'ouvrage HLM », c'est-à-dire l'activité de construction des organismes mesurée par les permis de construire qui leur sont accordés (graphiques 1-5 et 1-6). Cela laisse alors de côté un pan entier de l'activité du secteur HLM en matière d'accession. On a là une juste mesure du nombre de logements lancés dans le cadre de programme groupés (c'est-à-dire des logements collectifs ou des ensembles de maisons individuelles), qui témoigne de la forte décline de cette activité au fil des années 1980. Mais le financement par des opérateurs du mouvement HLM de particuliers faisant construire une maison individuelle avec des « PAP diffus », qui constitue toujours un domaine majeur d'activité pour les sociétés de Crédit Immobilier dans la tradition de leur soutien à la « petite propriété » pavillonnaire du début du siècle, n'est pas mesuré.

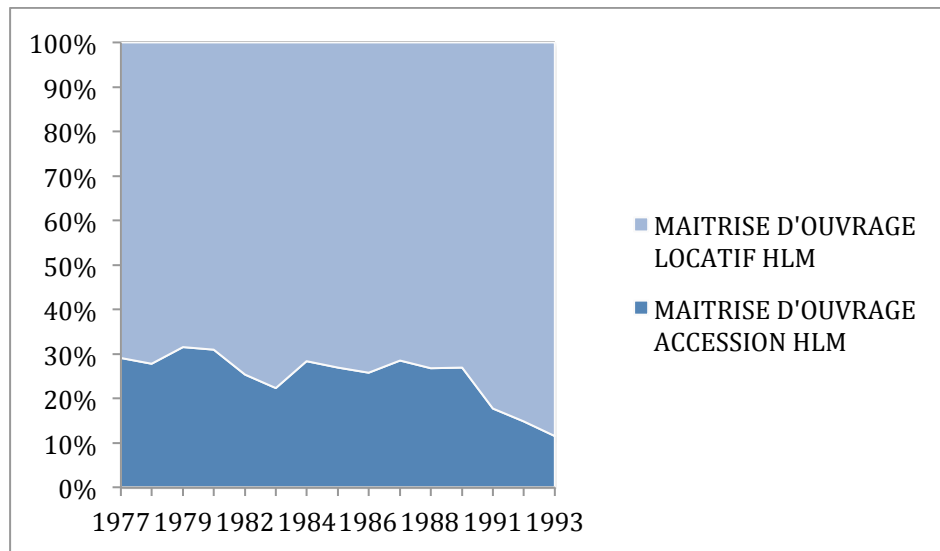
Graphique 1-5. Volume de logements destinés à la location et la vente parmi les productions des maîtres d'ouvrages HLM (1977-1993)



Source : Statistiques du ministère de l'Équipement, suppléments annuels, 1978-1994

Lecture : nombre de logements ayant reçu une autorisation de construction

Graphique 1-6. Proportion de logements destinés au locatif ou à la vente parmi les productions des maîtres d'ouvrages HLM (1977-1993)



Source : Statistiques du ministère de l'Équipement, suppléments annuels, 1978-1994

Lecture : nombre de logements ayant reçu une autorisation de construction

Pour en obtenir des mesures plus précises – sur lesquelles nous ne nous étendrons pas – il faut se référer aux publications du mouvement HLM. C'est alors qu'on observe un phénomène intéressant : à partir du milieu années 1980, alors que par ailleurs l'Union HLM cesse de se mobiliser pour défendre les PAP, elle cesse aussi de diffuser des statistiques agrégées de ses résultats en matière d'accession lors de ses congrès annuels¹⁰⁹. Ce n'est que depuis le milieu des années 2000 qu'elle s'essaie à nouveau à opérer des comptages précis de ce que les services de l'Union désignent sous le nom d'activité en « accession sociale » des organismes HLM¹¹⁰. Entre temps, l'accession « HLM » a connu un passage à vide réglementaire, qui a donné lieu à des débats sur sa définition. En effet, jusqu'en 1995, le PAP constitue selon la réglementation HLM le cadre de référence principal de l'activité des organismes sociaux en matière d'accession¹¹¹. En revanche, entre 1995 et 2000, une forte incertitude sur la nature de « l'objet social » ou la « mission d'intérêt général¹¹² » du mouvement HLM règne dans ce domaine : dans les textes réglementaires, celle-ci reste encore définie par la production de

¹⁰⁹ Voir sur ce point voir le dépouillement partiel réalisé de la revue *Actualités HLM* après 1980 (annexe 3).

¹¹⁰ Voir chapitre 6.

¹¹¹ Voir « Réforme du logement, secteur accession », *Brochure de la direction de la Construction et de l'UNFOHLM*, octobre 1978, CDU 10248.

¹¹² Termes contenus dans le Code de la Construction et de l'Habitation pour désigner l'objet de l'activité des organismes HLM, voir chapitre 5.

logements financés par des prêts PAP, alors même que ceux-ci ont disparu¹¹³. Ce n'est qu'en 2000, au moment du vote de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), puis progressivement au cours des années suivantes, qu'une définition juridique plus précise en est à nouveau apportée dans le Code de la Construction et de l'Habitation. En outre, une partie de la production que revendique depuis le milieu des années 2000 l'Union HLM en matière d'accession sociale n'est en réalité pas soumise à ce cadre réglementaire reconstitué : depuis les années 1990, une partie des organismes qui la composent, les sociétés de Crédit Immobilier, pratiquent une activité de promoteur immobilier par l'intermédiaire de filiales de droit privé qui échappent à cette réglementation. S'il s'agit toujours de sociétés à lucrativité limitée ne pouvant verser de dividendes significatifs à leurs actionnaires et où le « capital est sous rémunéré », selon la définition que Christian Topalov de la « promotion publique », elles ne sont soumises à quasiment aucun encadrement réglementaire en terme de clientèle, de prix, ou de nature. Ainsi, lorsque l'Union HLM se saisit à nouveau dans les années 2000 de la catégorie d'accession « sociale » et entreprend de faire état de ses réalisations dans ce domaine en revendiquant de permettre chaque année à « 20 000 ménages de devenir propriétaire », elle rassemble sous la même bannière des activités de nature très diverse.

Cela nous amène ainsi à émettre l'hypothèse suivante, que nous discuterons ultérieurement. La réappropriation de la catégorie d'accession sociale par un nombre croissant d'acteurs au sein du mouvement HLM depuis sa « crise » des années 1980 est permise, entre autres, par l'entretien du flou autour de sa définition et par sa plasticité. Cela en fait une catégorie dont le succès repose entre autres sur l'indétermination, tout comme celle de « politique culturelle » telle que l'analyse Vincent Dubois (Dubois, 1999). Ceci n'empêche pas par ailleurs que se dessinent des affrontements autour de sa définition. Ainsi, au-delà de ces questions de définition statistique que nous venons d'évoquer, nous faisons ici le pari que travailler sur l'accession « HLM », de la « petite propriété » à « l'accession sociale », permet de saisir des débats portant sur la définition des frontières du mouvement HLM, qui se déroulent en son sein et parfois en dehors. Cet objet conduit à s'intéresser à ceux qui se donnent pour objectif de mettre en évidence et de préciser la spécificité de l'activité des organismes HLM vis-à-vis

¹¹³ Comme le souligne en 2000 un rapport de la Mission d'Inspection Interministérielle du Logement Social (MILOS), chargé de contrôler le respect par les organismes HLM de la réglementation : le Code de la Construction et de l'Habitation fait soit référence explicitement aux prêts PAP comme objet principal de l'activité en accession des organismes, soit précise uniquement qu'ils ont pour objet « l'accession sociale à la propriété » ce qui selon la MILOS constitue une caractérisation imprécise [*Rapport annuel d'activité 2000*, MILOS, juillet 2001].

de celle du secteur de la construction et de la promotion privée, comme à ceux qui préfèrent que cette spécificité reste peu affirmée. Cette question n'est d'ailleurs pas propre à la période postérieure à la suppression des PAP : dès les années 1950 et 1960, alors que les HLM-A et les Logécocos présentent des caractéristiques proches, cette question est l'objet d'un débat parmi les élites dirigeantes du mouvement HLM, dont les positions ne sont pas unanimes. Si le premier fil conducteur de la thèse que nous avons exposé précédemment consiste à réfléchir à la diversité interne au mouvement HLM, aux hiérarchies qui le traversent et aux conceptions différenciées de l'habitat populaires que portent ses élites, ceci constituera un deuxième fil conducteur : dans quelle mesure les acteurs du mouvement HLM cherchent-ils – ou non – à affirmer leur différence dans le domaine de la « petite propriété » puis de l'« accession sociale », et comment ?

Conclusion : questions de recherche et démarches empiriques

La lecture des travaux sur l'institutionnalisation des Habitations à Bon Marché, et leur comparaison avec les recherches plus récentes sur le mouvement HLM, nous a ainsi convaincue qu'il pouvait être fructueux d'entrer dans l'épaisseur de cette institution en nous intéressant à ceux qui la font – du moins à certains d'entre eux – depuis les années 1950. Travailler sur les acteurs apparemment minoritaires qui s'y emparent de la cause de la petite propriété ou de l'accession sociale nous semble alors constituer une entrée pertinente pour saisir la diversité interne de ce mouvement. Qui sont-ils ? Quelles conceptions diverses de la propriété et du rôle des HLM dans ce domaine promeuvent-ils ? Quelles positions occupent-ils dans le milieu dirigeant du mouvement HLM ? Quant aux travaux portant sur la construction politique du marché de l'accession populaire, ils nous conduisent à nous interroger sur les usages de cette catégorie floue qu'est « l'accession sociale » et de celles qui l'ont précédée – « petite propriété » ou « accession aidée ». Quels usages en sont faits par les représentants du mouvement HLM ? Quelles pratiques économiques sont rassemblées sous ce terme ?

La plupart des questions de recherche que nous allons présenter ont toutefois émergé de manière inductive, au gré des allers-retours entre terrains et archives qui ont rythmé notre travail, et ne procèdent donc pas d'une construction théorique *a priori*. Le cadre général se formule de manière assez simple : qui, au sein de ce milieu qu'est le mouvement HLM, se saisit de ces catégories que sont la « petite propriété » puis « l'accession sociale » et de leurs différentes déclinaisons ? Pourquoi, et comment ? Cette question se décline toutefois selon plusieurs fils secondaires et selon plusieurs objets empiriques plus précis. En raison de la diversité des matériaux que nous mobiliserons – publications officielles du mouvement HLM, archives publiques du ministère de l'Équipement, revues de presse, enquête de terrain au sein des organisations professionnelles de l'Union et auprès de dirigeants d'organismes amenant à réaliser une cinquantaine d'entretiens, construction d'une base de données – nous n'allons pas présenter ici chacun d'entre eux dans le détail. Cela aurait d'autant moins de sens que nous en faisons en général des usages croisés, et qu'à chaque type de matériau ne correspond pas une question différente. Nous avons pris le parti d'explicitier les conditions de leur recueil, leur nature, et leurs limites à chaque fois que telle ou telle partie de ce matériau commencera à être effectivement mobilisée, parfois dans le corps du texte et la plupart du temps dans des encadrés méthodologiques. Nous revenons donc ici plutôt sur la logique générale de notre démarche empirique, et non sur ses détails.

Deux fédérations professionnelles plus ou moins autonomes au sein de l'Union HLM

L'enquête socio-historique comme l'enquête de terrain ont d'abord porté sur un premier objet : les fédérations professionnelles qui représentent les promoteurs et spécialistes de l'accession à la propriété au sein de l'Union. Toujours minoritaires en nombre de logements construits, ceux-ci n'ont toutefois jamais été absents des instances nationales de représentation du mouvement HLM. Ils disposent ainsi, au sein de l'Union, de deux organisations professionnelles (sur les cinq existantes¹¹⁴) qui représentent les organismes que leurs statuts juridiques destinent prioritairement à l'accession : la Fédération nationale des

¹¹⁴ Il existe historiquement quatre fédérations professionnelles dédiées à chacun des types d'organismes du mouvement HLM et que regroupe l'Union : la Fédération des offices, des sociétés anonymes, des coopératives HLM et l'Union des sociétés de Crédit Immobilier. Une cinquième fédération existe depuis la création de l'Union des HBM, qui représentait alors les comités départementaux HBM, et représente désormais les associations régionales d'organismes depuis 1973, la FNAR (la Fédération nationale des Associations Régionales). Ces fédérations se partagent à égalité les droits de vote, par exemple au moment des élections du président de l'Union.

sociétés coopératives d'HLM (FNSCHLM), et l'Union des sociétés de Crédits Immobiliers (UCI), aujourd'hui appelée Procivis. C'est d'abord à ces deux organisations professionnelles et à ceux qui les animent que nous nous sommes intéressée, aussi bien à travers le travail mené sur des sources écrites jusqu'aux années 1980 qu'à travers notre enquête de terrain.

Nous cherchions d'abord à savoir qui étaient leurs dirigeants, quelles positions ils défendaient, et quelle forme prenait leur travail de représentation et de légitimation des intérêts de leurs adhérents. Cela nous a ainsi conduite à réaliser un travail de dépouillement des revues du mouvement depuis les années 1950, en particulier de la revue principale de l'Union sous ses différentes versions – *Bulletin de l'Union des organismes d'HBM*, *Revue Mensuelle HLM*, *Actualités HLM*, *Actualités Habitat* – ainsi que de revues émanant des fédérations elles-mêmes¹¹⁵. Celles-ci restituent les débats des congrès annuels de l'Union, font le compte-rendu des assemblées générales des fédérations, proposent des notices biographiques ou nécrologiques et des interviews de dirigeants de fédérations et d'organismes, ainsi que des articles portant sur l'activité de tel ou tel organisme crédité de « réalisations remarquables ». Ce premier travail permettait ainsi de comprendre qui, parmi les élites du mouvement HLM, embrassait au fil des années la cause de la « petite propriété » ou de « l'accession sociale », de connaître leurs positions et éventuels désaccords publics avec l'Union, mais n'apportait que des renseignements limités sur les formes concrètes de leur travail de représentation des intérêts de leurs adhérents. Cela nous a amenée à un double déplacement de l'enquête. D'une part, nous sommes allée à la recherche d'archives publiques, afin de comprendre comment ces différents dirigeants faisaient valoir leurs intérêts auprès de leur administration de tutelle – la direction de la Construction en particulier. Nous avons étudié plusieurs commissions réunissant les représentants de ces différentes organisations professionnelles et des représentants de l'État – la Commission interministérielle d'attribution des prêts HLM jusqu'au milieu des années 1960¹¹⁶, le Comité Permanent du Conseil Supérieur des HLM jusqu'à la fin des années 1970¹¹⁷. Ces deux sources, qui d'après notre étude des archives du ministère de l'Équipement¹¹⁸ constituent les deux instances principales qui réunissent alors les représentants de l'Union HLM et leur tutelle, nous ont ainsi amenée à

¹¹⁵ Pour une présentation de ces revues, voir annexe 3.

¹¹⁶ Voir sur ce point le chapitre 2.

¹¹⁷ Pour une présentation plus précise, voir chapitre 2.

¹¹⁸ Nous employons ici le terme de ministère de l'Équipement par commodité, l'appellation variant de façon très régulière.

formuler une observation : lorsqu'il s'agit de la défense des intérêts du mouvement HLM, c'est bien l'argent – les conditions d'obtention de financements et la répartition de ceux-ci – et le droit – la réglementation qui régit ces organismes – qui sont les deux nerfs de la guerre. Ces sources ont aussi été complétées par des sondages plus ponctuels dans les archives ministérielles, par exemple dans celles du Bureau des organismes constructeurs qui a la responsabilité directe des organismes HLM et contient des comptes-rendus de réunions, des correspondances, des rapports de contrôle, ou encore les archives du Conseil national de l'accession à la propriété créé en 1977, ainsi que d'autres fonds utilisés plus ponctuellement que nous détaillerons au fil de notre travail.

Nous avons d'autre part démarré en parallèle de ce travail sur des sources écrites une enquête au sein de l'Union HLM, principalement centrée au départ sur une fédération, la FNSCHLM (représentant les coopératives) : c'est la seule fédération sur laquelle nous pouvons considérer avoir réalisé une monographie en procédant par une immersion prolongée en son sein. Lorsque nous démarrions ce terrain en 2006-2007, ses représentants étaient particulièrement intéressés à faire connaître leurs activités, cherchant à devenir, au sein de l'Union, l'organisation professionnelle de référence dans le domaine de l'accession sociale. Après avoir réalisé des entretiens biographiques avec la plupart de ses cadres, anciens et actuels, nous avons ainsi eu l'occasion de passer un certain temps au siège de cette fédération, entre 2007 et 2008, après avoir été sollicitée pour y trier les archives d'une coopérative HLM qui venaient d'être récupérées. S'il serait prétentieux de considérer que nous avons réalisé une observation approfondie de ses activités quotidiennes, cette possibilité d'entretenir des relations de plus grande proximité avec ceux qui y travaillent et d'assister à des échanges informels s'est toutefois avérée fructueuse. Elle nous a aussi permis de mieux nous familiariser avec le langage propre à ce milieu professionnel et de mieux cerner certaines des catégories indigènes qui y sont en usage – par exemple le terme de « banalisation » que nous avons déjà évoqué. Ce terrain, interrompu en 2008, a ensuite été prolongé par une enquête plus extensive auprès d'autres membres des fédérations professionnelles et des services de l'Union HLM : il s'agissait alors, après avoir fait un terrain relativement intensif, de procéder par diversification de la première phase de l'enquête plutôt que de réaliser une deuxième enquête de même nature. Nous avons alors rencontré ceux qui à l'Union HLM, étaient chargés à la fin des années 2000 de la question de l'accession sociale, ainsi que certains

dirigeants actuels ou anciens de l'autre organisation professionnelle spécialisée dans l'accession qu'est l'Union des Crédits Immobiliers.

Ce terrain est donc centré sur l'activité de deux organisations professionnelles, et sur leurs rapports avec l'Union, avec leur tutelle ministérielle et avec d'autres dirigeants du mouvement HLM. Ainsi, nous avons pu constater que les promoteurs de l'accession sociale sont certes au sein des instances nationales du mouvement HLM des *outsiders*, peu susceptibles jusqu'à récemment d'accéder au poste de président, mais qu'ils sont parfois en mesure de prendre leur autonomie vis-à-vis de la politique nationale de l'Union. La Fédération des coopératives a pendant une dizaine d'années, dans les années 1950, quitté celle-ci et ses locaux pour prendre son indépendance, sous la houlette d'un président emblématique en conflit ouvert avec les dirigeants nationaux du mouvement HLM, qui promouvait alors une voie alternative au grand ensemble locatif en passe de devenir dominant. Quant à l'Union des Crédits Immobiliers, sans jamais avoir quitté le mouvement HLM, elle en est depuis les années 1990 très distante. Cela se voit, de manière moins anecdotique qu'il n'y paraît, par la localisation de son siège : c'est désormais la seule fédération professionnelle du mouvement à ne pas être logée dans l'immeuble de la rue Lord Byron, à proximité des Champs-Élysées, où est implantée aujourd'hui l'Union sociale pour l'habitat. Mais elle a surtout pendant les deux dernières décennies obtenu des pouvoirs publics des aménagements réglementaires qui la distinguent très fortement des autres organismes HLM. Ces organisations professionnelles peuvent par ailleurs élaborer des entreprises de représentation très distinctives au sein de l'Union. C'est aujourd'hui le cas de la FNSCHLM, qui cherche depuis une quinzaine d'années à monopoliser la cause de « l'accession sociale » au sein de l'Union, effectue un travail d'expertise particulièrement approfondi sur ce sujet et a contribué à faire évoluer la réglementation HLM dans ce domaine pour le compte de l'ensemble des organismes. Enfin, ce travail nous a amenée à constater que ces organisations professionnelles peuvent, dans certaines circonstances, contourner l'Union HLM et ses représentants pour avoir accès à l'État et défendre leurs intérêts directement auprès de leur tutelle. Ces formes d'autonomisation et ces mouvements centrifuges par rapport à l'Union, seront ainsi l'un des fils conducteurs de notre travail.

Des oppositions récurrentes

Cela conduit à un autre constat qui est aussi au cœur de notre travail : la « petite propriété » hier, comme « l'accession sociale » aujourd'hui, sont des causes défendues par des acteurs qui en ont des conceptions bien différentes et que beaucoup de choses opposent. Les dirigeants des deux organisations professionnelles que nous venons d'évoquer, FNSCHLM et UCI, n'ont jamais entretenu de relations de proximité et ont rarement fait alliance. Si cela n'en constitue pas une explication, il faut noter que leurs dirigeants ont, de manière récurrente, des affiliations politiques opposées. Ainsi, la Fédération des coopératives est, de l'après-guerre au début des années 1970, dirigée par Léon Robert, un ancien haut fonctionnaire du MRU connu pour son engagement à la SFIO puis au Parti socialiste. Elle a connu en l'espace de quelques années une scission emmenée par un militant de l'action catholique sociale. Lorsque, après avoir traversé une période de très faible activité et de grandes difficultés des années 1970 à la fin des années 1980, elle reconquiert une certaine visibilité au sein de l'Union, c'est avec à sa présidence un député PS, Jean-Louis Dumont, et une direction politiquement marquée à gauche, qui fera ensuite de Marie-Noëlle Lienemann, aujourd'hui sénatrice socialiste, sa présidente actuelle. Du côté de l'Union des Crédits Immobiliers, ce sont des années 1950 aux années 1970 des hommes proches de l'action sociale catholique, appartenant parfois au Mouvement Républicain Populaire, parti qui se rattache alors à la démocratie chrétienne, qui incarnent cette organisation professionnelle. À la fin des années 1980, c'est Pierre-André Périssol, futur ministre du Logement du gouvernement Juppé en 1995 et député RPR, qui en prend la présidence ; lui ont ensuite succédé des hommes qui lui sont proches. Si cette différence de marquage politique des dirigeants de fédération ne reflète pas forcément les positions de leurs adhérents et n'est pas une variable explicative simple de leurs positions, elle correspond toutefois à des positionnements durablement différenciés lorsqu'il s'agit de définir la spécificité de l'accession HLM. Ainsi, la Fédération des coopératives s'est longtemps faite la promotrice de formules juridiques très distinctives, s'attachant à défendre une forme de « propriété collective » susceptible de constituer un intermédiaire entre les statuts de locataire et de propriétaire. Si cela n'est plus réellement le cas aujourd'hui, la FNSCHLM est toujours une organisation professionnelle qui cherche à donner des « marques distinctives » à l'accession HLM. Elle revendique en contrepartie auprès des pouvoirs publics que le mouvement HLM obtienne un monopole sur certaines aides à l'accession. Du côté de l'Union des Crédits Immobiliers, c'est jusqu'aux années 1980 l'accès à la petite propriété sous forme de maisons individuelles qui a été privilégiée, sans que celle-ci soit assortie de spécificités

juridiques particulières. Depuis le début des années 1990, ses dirigeants se sont surtout fait les partisans de la « banalisation » de l’accession HLM, en revendiquant et en obtenant que leurs activités soient très peu encadrées par la réglementation. Se présentant comme ceux qui ont su « passer au concurrentiel », ils sont hostiles à toute revendication visant à obtenir un monopole juridique sur certaines aides. Cette première esquisse, qui demande à être nuancée car les positions ne sont pas toujours aussi tranchées, nous amène ainsi à une question récurrente de ce travail. Nous pensions en effet, avant d’aborder le travail empirique, que l’Union HLM serait unie pour obtenir ou préserver sa *jurisdiction*, au sens où la définit Andrew Abbott, en matière de petite propriété ou d’accession sociale (Abbott, 1988). Nous nous attendions ainsi à ce qu’elle soit mobilisée pour défendre ses spécificités vis-à-vis du secteur privé, et à ce qu’elle revendique ainsi de préserver ou d’obtenir un monopole juridique sur certaines activités et certaines aides publiques. Si cela est bien le cas dans le domaine locatif, où l’Union HLM a toujours demandé de manière constante à ce que soient préservés des financements qui lui sont réservés en contrepartie de la réglementation particulière à laquelle elle est soumise, cela n’est pas si simple en matière « d’accession sociale ». Aussi bien du côté des dirigeants de fédération que des dirigeants d’organismes, les positions sont extrêmement variables sur la nécessité de revendiquer un tel monopole et des aides particulières, qui sont considérés par certains comme porteurs de plus de contraintes que d’avantages. Ce sera ainsi une autre question récurrente de ce travail que de comprendre pourquoi certains revendiquent ce monopole et cherchent, pour l’obtenir, à mettre en évidence les spécificités de l’accession HLM par rapport au secteur privé, et pourquoi d’autres sont opposés à une telle revendication.

L’échelle des organismes : des carrières de novateurs à la diversité des pratiques économiques

Les fédérations professionnelles et l’Union ont ainsi constitué une échelle d’observation importante durant l’enquête. Mais une autre dimension tout aussi significative de notre démarche empirique a été de travailler à l’échelle des organismes et de leurs dirigeants, à travers l’enquête socio-historique comme l’enquête de terrain. Cela nous a amenée à soulever plusieurs questions.

Les sources que nous avons déjà mentionnées nous avaient d'abord permis de repérer, depuis les années 1950, l'existence d'organismes qui se distinguent de la plupart des autres, dans le milieu de la promotion HLM. Ils se voient crédités de « réalisations remarquables » dans les revues de l'Union ou des fédérations. Ils voient leur réussite économique et leurs pratiques innovantes soulignées par l'administration centrale au cours de commissions interministérielles. Leurs dirigeants disposent parfois d'un accès direct à l'administration de la Construction, à l'inverse des présidents ou directeurs d'organismes *lambda*. Ils semblent ainsi appartenir à l'élite du mouvement HLM, et y être parvenus en prenant des positions novatrices en son sein. Défendant des conceptions distinctives de la propriété populaire, se faisant parfois aussi les porteurs de stratégies économiques nouvelles et gagnantes à la tête de leurs organismes, ils parviennent à accumuler des positions de pouvoir, à la fois à la tête d'organismes puissants et au sein des instances de l'Union. En effet, ceux qui investissent ces fédérations professionnelles et y occupent une place centrale sont dans certains cas des élus, comme les présidents successifs de l'Union, qui occupent de manière accessoire la présidence d'un organisme sans toutefois être particulièrement investis dans la définition de sa stratégie économique. Mais d'autres sont les mandataires sociaux de ces sociétés, et cumulent ainsi une fonction de chef d'entreprise et des fonctions au sein de leurs fédérations professionnelles. L'existence de ces dirigeants multi positionnés nous a ainsi conduite à réfléchir aux hiérarchies qui traversent non seulement les instances de représentation du mouvement, mais le milieu des dirigeants d'organismes eux-mêmes. Nous avons ainsi cherché à comprendre qui sont, à différents moments, ceux qui y occupent des positions dominantes en termes de position de pouvoir et en termes de puissance économique, et à saisir comment se construisent ces carrières de novateurs. Au-delà des sources émanant de l'Union HLM, les archives publiques nous ont permis de creuser cette question. C'est par exemple l'une des raisons qui nous a conduite à travailler sur les archives du concours Chalandon, lancé en 1969 par le ministère de l'Équipement pour favoriser l'émergence de grands promoteurs de maisons individuelles groupées destinées à l'accession populaire. En faisant une exploitation approfondie de ces archives, nous avons ainsi pu comprendre quels étaient les organismes et les dirigeants qui parvenaient, à l'occasion de cette politique nouvelle favorable à l'accession HLM, à tirer leur épingle du jeu et à se saisir de cette conjoncture pour obtenir ou renforcer leur position dans le mouvement HLM. En travaillant ensuite sur des archives datant des années 1980 qui voient certains de ces organismes subir de plein fouet la « crise » de l'accession sociale, nous avons aussi pu mesurer la fragilité de ces carrières de novateur et les

circonstances qui amènent à la remise en cause de ces positions dominantes. L'enquête contemporaine sur les organisations professionnelles nous a aussi permis de repérer ce type de dirigeants d'organismes qui parviennent, à la faveur du renouveau de l'accession sociale dans le mouvement HLM dans les années 2000, à la fois à s'ériger en modèles à suivre et à devenir économiquement des « gros » de la promotion HLM considérés par leurs confrères comme source d'une concurrence menaçante. Nous avons essayé là aussi de reconstituer des histoires d'entreprises et de rencontrer ces dirigeants pour saisir la manière dont s'étaient construites leurs carrières.

Suivre les carrières de ces novateurs et l'histoire des sociétés qu'ils dirigent nous a confortée dans l'idée que le milieu HLM est un espace hiérarchisé en termes de positions de pouvoir au sein des institutions représentatives de l'Union HLM, mais aussi structuré par des relations de concurrence économique. Pour comprendre la position de ces « novateurs », il fallait donc aussi objectiver les pratiques et stratégies économiques plus banales des autres organismes et dirigeants. Cela nous a amenée à essayer d'aller au-delà des données statistiques diffusées par le ministère de l'Équipement ou l'Union HLM sur l'activité en accession des organismes sociaux, qui ne sont que des statistiques agrégées. Nous avons ainsi effectué des comptages et réalisé des bases de données rudimentaires à partir des annuaires du mouvement HLM, qui donnent quelques indications sur les structures économiques des organismes (taille, production annuelle, statut juridique). Cela a surtout donné lieu à la réalisation d'une base de données plus approfondie portant sur les organismes qui investissent le domaine de l'accession sociale dans les années 2000. Cela nous a ainsi permis de mettre en évidence un phénomène caractéristique de cette période : la constitution de groupes HLM complexes, réunissant un ensemble de filiales aux statuts juridiques et aux activités économiques variées, et liés par des liens d'actionariat parfois difficiles à démêler, qui coexistent par ailleurs avec des organismes de taille plus limitée. Nous nous sommes alors interrogée sur la manière dont ces structures hétérogènes se traduisent – ou non – par des pratiques économiques différentes et par des manières différentes de définir une offre en accession sociale. Combinée avec un terrain consacré aux dirigeants d'organismes consacrant aujourd'hui tout ou partie de leur activité à l'accession sociale, qui nous a amenée à réaliser une trentaine d'entretiens avec ce type d'enquêtés, cette base de données nous a ainsi permis de réfléchir à la diversité des pratiques économiques aujourd'hui rassemblées sous l'étiquette « accession sociale » au sein du mouvement HLM.

Ces différents niveaux de questionnement et aspects du terrain sont entremêlés dans les différents chapitres qui ordonnent ce travail. Si les trois premiers chapitres sont définis de manière chronologique, la focale varie à chaque fois. Nous mettons ainsi successivement l'accent sur la variété des conceptions de la propriété populaire que promeuvent dans les années 1950 les élites du mouvement HLM (chapitre 2), sur la façon dont la politique de la maison individuelle groupée du ministère de l'Équipement transforme dans les années 1970 les hiérarchies internes de ce secteur (chapitre 3), puis sur la façon dont se répercute dans les années 1980 tant sur les instances de représentation de l'Union HLM que du côté des organismes eux-mêmes la « crise » de l'accession sociale (chapitre 4). Les trois chapitres suivants visent chacun à saisir de manière différente comment le mouvement HLM se réapproprie depuis la fin des années 1990 la catégorie d'accession sociale. Nous le ferons en examinant le travail de représentation d'une fédération professionnelle qui cherche à monopoliser cette cause (chapitre 5), en constatant que l'offre nouvelle de logements qui émerge en accession sociale dans les années 2000 donne lieu à des débats irrésolus sur sa définition et aboutit à une très forte hétérogénéité des pratiques économiques rassemblées sous cette même appellation (chapitre 6), enfin en revenant sur la place que les nouveaux « promoteurs » HLM spécialisés dans l'accession sociale occupent dans le milieu professionnel des dirigeants d'organismes sociaux (chapitre 7).

Chapitre 2. La petite propriété HLM entre singularités et productivité (1953-1969)

Pour les organismes de logement social, les années 1950 et 1960 sont deux décennies durant lesquelles ils construisent un parc locatif d'une ampleur inédite. Mais c'est aussi une période où la « vocation¹ » du mouvement HLM fait débat. Après un demi-siècle de stagnation, la production de logements neufs connaît en France un redémarrage durable à partir du milieu des années 1950. Au développement du parc HLM s'ajoute alors la diffusion de la propriété d'occupation, significative dès cette période. Même s'ils se développent considérablement, les organismes HLM ne sont plus, comme durant l'entre-deux-guerres et en particulier au moment de la loi Loucheur, les uniques instruments de l'intervention publique dans la production de logements : ils sont mis en concurrence avec de nouveaux acteurs parapublics et d'autres circuits de financements bénéficiant d'aides de l'État. Dans ce contexte, le type d'activités qu'ils doivent privilégier fait l'objet de divergences entre l'Union et sa tutelle ministérielle, qui est pressée de spécialiser les organismes de logement social dans la construction massive de grands ensembles collectifs destinés à la location.

Ainsi, dans le cadre des débats des années 1950 sur la « vocation » du logement social, le maintien d'une activité diversifiée, destinée à la location comme à la propriété d'occupation, prenant la forme d'immeubles comme de maisons individuelles, constitue un point d'achoppement entre l'administration centrale et les représentants nationaux des HLM. Malgré la résistance initiale manifestée par l'Union face aux injonctions étatiques, la défense de sa vocation généraliste cède peu à peu la place à une spécialisation locative plus assumée, et les spécialistes de l'accession se voient relégués à une place de plus en plus minoritaire dans le secteur du logement social. La petite propriété d'occupation est de moins en moins, à cette période, une cause commune à l'ensemble du mouvement HLM, mais ses défenseurs n'ont pas pour autant disparu, et mobilisent diverses ressources et stratégies pour faire valoir

¹ Nous mettons ce terme entre guillemets car il s'agit d'une catégorie utilisée aussi bien par l'administration du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme que par l'Union HLM dans le cadre des débats qui touchent à la réforme des statuts juridiques des organismes HLM dans les années 1950.

leur cause et défendre leurs intérêts, et notamment préserver les financements spécifiques qui leur sont alloués. L'objet de ce chapitre est donc d'étudier la persistance ou l'émergence, au sein du mouvement HLM, de formes d'activités alternatives au modèle du grand ensemble collectif et locatif qui est en passe de devenir dominant : qui se mobilise pour promouvoir ces alternatives, et comment défendent-ils leurs positions ?

Dans un premier temps, nous essaierons de comprendre les raisons pour lesquelles la « vocation » du logement social fait débat dans les années 1950, d'abord de manière discrète, au sein de commissions qui réunissent les représentants de l'administration centrale et des organismes d'habitat social, puis de manière publique à travers la dénonciation du « scandale des HLM » et de leur incapacité à loger les familles les plus démunies. Dans un deuxième temps, nous verrons comment, au sein du mouvement HLM, les rapports de force se modifient progressivement au détriment des spécialistes de l'accession. En effet, une nouvelle répartition de l'aide publique à la construction s'esquisse à partir de 1953 entre le circuit de financement HLM, prioritairement chargé par l'État de la construction locative, et le nouveau circuit de financement « aidé » destiné principalement à l'accession et qui bénéficie d'abord à d'autres constructeurs, privés ou parapublics. Cette nouvelle répartition est d'autant plus difficile à contester pour les spécialistes de l'accession HLM que leur activité est peu conforme aux orientations que l'État entend donner à la construction neuve : construire « moins cher et plus vite », notamment dans les grandes agglomérations où le déficit de logements se fait sentir le plus fortement. Or l'accession HLM prend principalement la forme, dans les années 1950, d'une production artisanale de maisons individuelles, implantées en zone rurale ou dans des petites agglomérations, et peu présente en Région parisienne : elle correspond mal aux normes productivistes de l'administration centrale. Face au modèle de plus en plus dominant du grand ensemble locatif, plusieurs manières de défendre des activités alternatives se font jour, avec un succès inégal. Dans un troisième temps, nous chercherons à comprendre qui sont ceux qui promeuvent cette activité devenue minoritaire, quels sont les modèles de propriété populaire qu'ils défendent, et quelles justifications idéologiques ils mobilisent à cet effet. Ils manifestent en effet des affiliations variées : catholicisme social, socialisme coopératif, mouvement patronal. Ils fondent par ailleurs la légitimité de leurs revendications sur deux sources principales, qui tantôt se combinent, tantôt s'opposent. Quand les uns défendent un modèle distinctif et anti-individualiste pour la petite propriété HLM (une propriété « communautaire » ou « collective » selon les cas) et s'attellent à

démontrer qu'ils produisent des propriétaires pas comme les autres, d'autres cherchent plutôt à faire la preuve qu'ils peuvent eux aussi construire plus vite et moins cher en massifiant et standardisant leurs productions. Mais certains cherchent aussi à rendre compatible ces formes singulières de propriété avec le modèle du grand ensemble. Nous verrons ainsi qui sont ceux qui tentent de s'approprier l'héritage des mouvements coopératifs et Castors, à base catholique, syndicale, mutualiste, qui ont dans l'immédiat après-guerre connu un grand retentissement, malgré une production quantitativement anecdotique. Même si ces petites structures artisanales ont fait long feu dans un contexte général d'industrialisation de la construction, la mobilisation de cet héritage et sa réinvention sous des formes nouvelles, et notamment par la revendication de statuts juridiques atypiques, peut constituer un atout pour obtenir des soutiens publics dans les années 1960. Nous nous intéresserons aussi à ceux qui, en rupture avec ces tentatives de singularisation de l'accession HLM, disent vouloir d'abord « rationaliser » la production économique des logements destinés à la petite propriété. C'est ainsi qu'émerge une forme de production en série alternative au modèle du grand ensemble collectif : l'ensemble dense de maisons individuelles, vendues à bas prix, dont le Nord - Pas-de-Calais constitue le principal terrain d'expérimentation, et qui suscite l'intérêt de l'administration centrale de la Construction. Ainsi, entre défense de leurs singularités et adhésion au modèle productiviste promu par leur tutelle ministérielle, deux sources de légitimité se dessinent pour les défenseurs de l'accession HLM face aux pouvoirs publics.

1. Les HLM et la relance de la construction : une légitimité discutée

Avant de nous intéresser à ces promoteurs de la petite propriété HLM, il nous faut d'abord comprendre comment se redéfinit la place du secteur social de l'habitat dans le champ de production du logement à cette période. Comment les nouvelles mesures de soutien public à la construction initiées dans les années 1950 redistribuent-elles alors les cartes ? La place des HLM dans l'intervention étatique sur le marché du logement, telle qu'elle a été définie au moment de la création des organismes d'Habitations à Bon Marché et s'est instituée dans l'entre-deux-guerres, est en effet l'objet de remises en cause significatives lorsque s'amorce le redémarrage de la construction. Le premier résultat notable de ces évolutions est la stagnation relative de l'activité en accession HLM et le développement rapide du patrimoine locatif des

opérateurs sociaux. Alors qu'au début des années 1950, la spécialisation locative des HLM n'est pas acquise, elle relève quelques années plus tard de l'évidence. Cette évolution, déterminée principalement par les conditions de financement du secteur du logement social, est précédée d'un ensemble de critiques et de nouvelles injonctions adressées aux organismes par leurs instances de tutelle. En confrontant les apports des travaux d'histoire économique du logement portant sur cette période décisive et le dépouillement d'archives publiques qui rendent compte des relations entre représentants des fédérations HLM et de l'État, nous verrons donc comment s'expriment ces nouvelles injonctions et comment les représentants du mouvement HLM composent avec celles-ci, s'y opposant, les contournant ou s'y pliant.

1.1 À quoi servent les HLM ?

L'immédiat après-guerre avait constitué une conjoncture critique pour les organismes d'HBM, en raison de la difficulté à reconstituer leurs structures en déshérence dans un contexte économique peu favorable¹. Mais au début des années 1950, c'est leur place dans le champ de production du logement qui est en jeu : le quasi-monopole dont ils jouissaient jusqu'alors sur l'aide publique au logement n'est plus assuré, alors que leur efficacité et leur vocation sociale sont contestées, ce qui place les représentants du mouvement HLM dans une position fragile face à leur tutelle. Les tensions qui en résultent aboutissent à la publicisation d'une question sensible : à quoi servent les HLM ?

Un monopole contesté

Le redémarrage de la production de logements qui se dessine en France à partir du milieu des années 1950 est fondé sur une intervention massive et multiforme de l'État. Prenant pour objet cette relance, des travaux d'histoire économique du logement ont mis en évidence que, dans un premier temps du moins, les organismes HLM n'en sont pas les instruments privilégiés. Sabine Effosse démontre ainsi que ce sont d'abord les aides publiques à la construction privée, favorisant l'accession à la propriété, qui constituent le véritable moteur de la première relance du milieu des années 1950 (Effosse, 2003, p. 275). Paul Landauer souligne quant à lui que le modèle du grand ensemble qui s'élabore alors et sert de base au

¹ Voir chapitre 1.

développement du secteur locatif est, plus que le fruit de l'action des opérateurs HLM, le résultat de l'intervention directe de la Caisse des Dépôts et Consignations dans la construction, intervention qui peut s'interpréter comme la recherche par l'État d'une « alternative au secteur HLM » (Landauer, 2010, p. 48). Certes, il s'agit d'une éclipse passagère puisque les organismes de logement social redeviennent quelques années plus tard les outils privilégiés de la construction de grands ensembles locatifs, mais ils ont au passage perdu leur monopole sur l'aide publique au logement.

Comment se joue cette perte de monopole ? Si l'on suit Sabine Effosse, c'est la conséquence de « l'invention du logement aidé » au début des années 1950¹. Les premières mesures prises dans l'immédiat après-guerre pour relancer la construction ne donnent pas aux HBM de véritables moyens d'action. On sait que la construction neuve n'est pas un objectif prioritaire du 1^{er} plan de modernisation et d'équipement – le plan Monnet – un « plan sans logement » (Boucher, 1987 ; Effosse, 2003, p. 148), les crédits affectés à ce secteur allant d'abord à la reconstruction des bâtiments endommagés pendant la guerre et non au logement neuf (Voldman, 1997). Les demandes réitérées d'un programme massif de relance formulées par Eugène Claudius-Petit à la tête du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) entre 1948 à 1953, et les mobilisations récurrentes de parlementaires en faveur d'augmentation des crédits HLM, se heurtent alors à l'opposition du ministère des Finances (Effosse, 2003, p. 204). Pourtant, les travaux de démographes (Sauvy, 1946 ; Henry, 1950), les études du MRU (Salaün et Claudius-Petit, 1949) ou du Conseil Économique (Conseil économique éd., 1950) préconisent unanimement la construction immédiate de 240 000 à 300 000 logements par an, alors que ce chiffre dépasse à peine 50 000 en 1952. C'est dans ce contexte qu'est élaboré ce nouveau mode d'intervention de l'État dans la construction qu'est le logement « aidé » par des primes et prêts émis par le Crédit Foncier². Selon Sabine Effosse, ce choix tient d'abord à des raisons financières dans un contexte où les équilibres budgétaires de l'État sont particulièrement fragiles : tandis que les prêts accordés aux organismes HLM sont versés directement par le Trésor public, le recours au Crédit Foncier permet à l'État de n'imputer au budget que le montant des primes versées, et non celui des prêts eux-mêmes. Ce dispositif, lancé en 1950, forme dès 1953 le socle de la croissance de la production de logements neufs (Effosse, 2003, p. 219), notamment lorsque les événements de l'hiver 1954

¹ Voir chapitre 1.

² Loi n°50-854 du 21 juillet 1950 relative au développement des dépenses d'investissement, *Journal Officiel*, 23 juillet 1950 (voir chapitre 1).

et l'appel de l'Abbé Pierre font de la pénurie de logement un problème politique majeur. Devant le refus persistant de la Direction du Trésor d'augmenter les crédits alloués au secteur HLM (qui baissent au cours de l'année 1952), la Commission de la Construction du Commissariat général au Plan (CGP) et le MRU préconisent comme alternative l'extension de ces aides à la construction privée. C'est l'idée qui forme la base du « Plan Courant¹ » de 1953, qui crée les Logécos². Dès 1955, 45% des logements mis en chantier sont financés par le Crédit Foncier (Topalov, 1987), tandis que la part des constructions HLM stagne. Ce n'est donc pas le secteur HLM qui est choisi pour répondre à l'urgence de la crise du logement au milieu des années 1950.

Si l'on suit la démonstration de Sabine Effosse, l'opposition du ministère des Finances à la hausse des avances du Trésor aux HLM explique l'émergence du secteur aidé. D'autres facteurs contribuent toutefois à cette fragilisation du secteur HLM. On peut y ajouter le peu de confiance que les producteurs de cette nouvelle politique du logement, du côté des Finances mais aussi du MRU ou du Commissariat au Plan, ont en la capacité des HLM à répondre à l'urgence constructive, et qui les amène à chercher d'autres relais pour relancer la construction.

« Construire moins cher et plus vite » : les HLM, des outils dépassés ?

Les HLM sont-ils des instruments efficaces pour porter la relance de la construction ? Le dépouillement des archives de la Commission d'attribution des prêts HLM (CIAP) permet de dire que c'est une réponse négative qui est apportée à cette question par les instances de tutelle des organismes sociaux au début des années 1950. Il semble bien que ces derniers aient alors du mal à se défaire d'un fort soupçon d'inefficacité auprès de ceux qui décident des conditions de leur activité. Comme le repère Paul Landauer, Eugène Claudius-Petit lui-même déplore au tournant des années 1950 « l'esprit de routine » des organismes HLM, responsable selon lui des coûts élevés de leurs constructions (Landauer, 2010). Le MRU lance ainsi des

¹ Du nom de Pierre Courant, ministre du Budget en 1951-1952, qui remplace en 1953 Eugène Claudius-Petit à la tête du MRU. Il y arrive avec un intérêt fort pour les questions de logement, acquis comme maire du Havre, ville touchée par les destructions, dans l'immédiat après-guerre (Bellanger, 2008). Le plan Courant de 1953 reprend les préconisations du plan quadriennal de Claudius-Petit en faisant voter un ensemble de quatre lois touchant à divers domaines de la construction (Effosse, 2003, p. 277).

² La mesure-phare du plan Courant est l'instauration d'une prime de 1000 francs au m² pour les logements économiques et familiaux, qui s'ajoute à la prime antérieure de 600 francs au m² destinée aux logements dits « ordinaires ». Cette prime pour les Logécos, dont l'attribution est soumise à des normes techniques restrictives destinées à en limiter le prix, est assortie d'un prêt qui peut atteindre 80% des dépenses totales de la construction, prix du terrain inclus (Effosse, 2003, p. 277).

chantiers d'expérience qu'il pilote directement pour industrialiser la construction, dépossédant les élus locaux, les offices qu'ils contrôlent, ou les autres actionnaires des HLM, de l'initiative des opérations innovantes. Cette méfiance du MRU, soutenu sur ce point par le ministère des Finances, est encore plus forte à l'égard des spécialistes de l'accès à la propriété, structures jugées de trop petite taille et à l'activité trop irrégulière.

Encadré 2-1. La CIAP, la répartition des crédits HLM en débats

Les archives de la Commission interministérielle d'attribution des prêts, conservées aux Archives Nationales de Fontainebleau, ont été dépouillées pour la période 1947-1969 [versement 19771076, articles 1 à 8]. Cette commission est, selon la loi du 3 septembre 1947, chargée de faire des propositions concernant l'attribution des prêts HLM aux organismes, doit donner son avis sur les montants maximaux de prêts et de prix de revient des programmes HLM, et enfin se prononcer sur l'approbation des programmes construits à l'aide de prêts bonifiés. Elle réunit des représentants des fédérations HLM et de l'Union, du ministère en charge du logement, du ministère des Finances et de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le rôle de cette commission évolue au fil du temps. Au début des années 1950, la loi de Finances définit un montant global des avances du Trésor disponibles pour les organismes HLM, que la commission répartit en fonction des demandes qui arrivent au MRU. Une sous-commission décide de la répartition entre crédits destinés au locatif et à la petite propriété, et de la répartition des crédits à l'accession entre fédérations et entre organismes. Les membres de la commission évoquent des questions de principe sur l'utilisation des financements HLM : doivent-ils être prioritairement accordés à la construction de logements collectifs ? La commission fixe-t-elle une taille minimale aux groupes de programmes auxquels sont accordés des financements ? Elle propose à l'issue de chaque réunion des listes indiquant le nom des organismes et le montant des prêts proposés. Bien que la loi de Finances prévoit un montant indicatif de partage entre location et accession, une marge de manœuvre est laissée à la commission pour interpréter cette proportion indicative. Certaines demandes de crédits particulières font en outre l'objet de discussions approfondies sur leur conformité avec les orientations de la politique du logement social. Dès la loi-cadre de 1957, les indications de répartition entre location et accession du Parlement sont non plus indicatives mais impératives, la CIAP arbitrant malgré tout sur la répartition des crédits supplémentaires attribués chaque année en plus des crédits inconditionnels. À partir de 1962, la CIAP se voit de façon croissante dessaisie de son pouvoir au profit des préfets, qui vont choisir à quels organismes allouer les crédits au sein d'une liste proposée par la CIAP. Un vote au Parlement impose un quota impératif de un cinquième pour les crédits accession HLM dans le total des prêts HLM. À compter de ce moment, les débats à la CIAP sont moins riches, et permettent surtout d'observer des discussions entre représentants du mouvement HLM et de l'administration sur l'usage qui est fait des crédits HLM par les organismes.

Les archives de la CIAP témoignent ainsi du *hiatus* entre les injonctions des administrations de tutelle (Direction de la Construction, du Trésor, de l'Aménagement du Territoire) qui visent à augmenter la productivité de la construction, et les projets pour lesquels les organismes sociaux sollicitent des crédits au tournant des années 1950. Alors que la majorité des crédits HLM accordés en 1948-1949 concernent la construction de groupes de logements de taille limitée (moins de 100 logements, voire moins de 50), le directeur de l'Aménagement

du Territoire André Prothin tente d'imposer une règle interdisant de financer des programmes de moins de 100 logements, et préconise même l'adoption du « modèle néerlandais » organisant les chantiers par unités de 1000 logements¹. Cette mesure se révèle inapplicable, la CIAP constatant que la majorité des projets qui leur sont soumis restent de faible importance², et que la taille moyenne des programmes HLM n'est passée que de 58 logements en 1947 à 75 en 1949³. Cette situation amène le MRU à recommander aux organismes de se regrouper, pour éviter « l'émiettement des réalisations par des Sociétés ou Organismes trop nombreux, l'expérience des groupements de reconstruction montrant bien que les frais des toutes petites coopératives sont trop élevés et que la reconstruction groupée conduit à un abaissement du prix de revient »⁴. Le nombre trop grand et la taille trop modeste des organismes constitue ainsi un deuxième abcès de fixation des relations entre les HLM et leurs tutelles au début des années 1950. L'examen des demandes de création de nouvelles sociétés par l'Union HLM révèle les réticences tant du MRU que des représentants des Finances face à la multiplication des organismes, qu'ils estiment peu favorable à l'abaissement des coûts⁵. Pour la Direction de la Construction, il faudrait que « le ministère n'ait à contrôler qu'un nombre restreint d'Offices ou de Sociétés, ceux-ci prévoyant de très importants programmes et réalisant des réserves foncières sans empiéter chez le voisin⁶ ». Cette injonction au regroupement devient dès 1950 un *leitmotiv* des instances de tutelle des HLM, et un angle d'attaque récurrent pour dénoncer leur inefficacité. Cette critique s'articule enfin avec un troisième sujet de discordance entre administration centrale et fédérations HLM : l'insuffisante vitesse de consommation des crédits alloués, aussi appelée « viscosité des crédits », qui fait au début des années 1950 l'objet de rappels à l'ordre répétés adressés aux représentants des fédérations⁷.

À ces injonctions en commission s'ajoutent une série de rapports rédigés entre 1950 et 1953 par des instances de contrôle et d'expertise intéressées à la question du logement, chargées de

¹ Centre des Archives Contemporaines (CAC), versement 19771076 art. 2. Commission interministérielle d'attribution des prêts du 16 mars et du 14 octobre 1949.

² CAC 19771076 art. 2, CIAP du 3 mai 1949. « La commission se trouve saisie de nombreux projets peu importants. Il est délicat de ne pas prendre en considération des projets qui ont précédemment fait l'objet d'un accord de principe avant qu'ait été prise la décision de ne retenir, en ligne générale, que les programmes atteignant une centaine de logements ».

³ CAC 19771076 art. 2, CIAP du 14 octobre 1949.

⁴ CAC 19771076 art. 2. Conférence d'information des projets HLM du 9 février 1950.

⁵ Jusqu'en 1953, les demandes de création de nouveaux organismes sont examinées par la CIAP [CAC 19771076, art. 1 à 8], puis à partir de fin 1953 par le Comité permanent du Conseil supérieur des HLM [CAC 19771143, art. 12 à 16].

⁶ CAC 19771076 art. 2, CIAP du 2 décembre 1949.

⁷ CAC 19771076 art. 4, CIAP du 5 mai 1954.

formuler de nouvelles orientations pour cette politique¹. Ceux-ci soulignent tous l'inadéquation de la maîtrise d'ouvrage HLM avec l'objectif d'abaissement des coûts de la construction. Le rapport que l'Inspection générale des Finances consacre en 1951 à l'intervention des pouvoirs publics dans le logement dénonce l'incapacité des organismes HLM à construire vite et à bas prix, préconisant leur regroupement autoritaire par liquidation ou fusion de ceux dont la mauvaise gestion a été démontrée, la création de groupements pour mutualiser l'achat de terrains et la construction, et le renforcement des contrôles comptables. La Commission de la Construction du Commissariat général au Plan présente en 1953 un rapport dont la première partie, « construire moins cher et plus vite » formule des critiques similaires à celles déjà évoquées, ajoutant à celles-ci la mauvaise répartition des HLM sur le territoire, leur politisation locale, et leur tendance à se faire concurrence pour les terrains et les marchés. Un rapport thématique de cette même commission, émanant de la sous-direction de l'habitat du MRU, décrit le « paradoxe » de l'inefficacité des HLM, en citant leur éparpillement, mais aussi la « confusion » sur la nature de leurs opérations, trop d'organismes se consacrant à la fois à la location et à l'accession². La restructuration préconisée par ces rapports n'a toutefois pas lieu : le mouvement reste morcelé entre de multiples organismes et peu centralisé. Pour faire baisser les coûts de construction, la voie choisie par le MRU est alors un abaissement général des normes de surface et de confort imposées aux constructeurs, pesant en particulier sur les constructions à destination locative³.

Ces critiques à l'égard des structures HLM sont donc virulentes, et contribuent à placer l'Union et les représentants des fédérations dans une position de faiblesse vis-à-vis de leurs instances de tutelle. Il faut souligner qu'elles fragilisent d'autant plus la position des spécialistes de l'accession. En effet, ces derniers semblent cumuler l'ensemble des défauts énumérés, par la taille particulièrement réduite de leurs programmes, leur très fort émiettement, et la lenteur d'utilisation des crédits qui leur sont alloués. Face aux nombreuses

¹ Ces rapports sont reproduits ou résumés dans les archives du Comité permanent du Conseil supérieur des HLM, plus précisément dans le versement qui garde trace de la commission consacrée à la refonte de la législation HLM de 1954-1955 [CAC 19771143 art. 016].

² CAC 19771143 art. 16. Extrait du rapport de la Commission de la construction du Commissariat général au Plan sur « Les problèmes législatifs et réglementaires », daté de 1953, dont le rapporteur, Georges de Chamberet, est sous-directeur au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme.

³ Ce point a été étudié par Susanna Magri, qui souligne que cette politique d'abaissement des normes constitue un revirement par rapport aux mesures prises dans l'immédiat après-guerre. Alors que la législation de 1947 augmentait sensiblement les normes HBM en termes d'équipement comme de surface (Magri, 1977, p. 23), des mesures en sens contraire sont prises dès 1951 avec la création d'une nouvelle catégorie de financement à normes réduites (Magri, 1977, p. 61), et les HLM dites « ordinaires » voient leurs normes de surfaces diminuer sensiblement dès 1953 pour atteindre des valeurs inférieures à celles de l'avant-guerre.

demandes de création de coopératives HLM destinées à l'accèsion à la propriété qui affluent au début des années 1950 (émanant de groupes de coopérateurs en gestation qui souhaitent initier une nouvelle structure plutôt qu'en rejoindre une existante), l'opposition des représentants du ministère des Finances en commission est manifeste. Le Conseil Supérieur des HLM débat ainsi de « l'utilité de multiplier le nombre des organismes en ne concevant pour chacun qu'une activité réduite »¹. Si le Conseil autorise « à titre exceptionnel » des créations au tout début des années 1950 pour ne pas décourager les initiatives en ces temps d'atonie de la construction, il ne fait pas de doute que ces structures paraissent aux représentants du MRU peu adaptées à l'industrialisation de la construction et à la baisse des coûts qu'ils appellent de leurs vœux. Début 1953, Adrien Spinetta, ingénieur des Ponts et Chaussées et directeur de la Construction qui pilote alors la politique d'industrialisation et la production des premiers grands ensembles d'habitations, accuse les spécialistes de l'accèsion de « stériliser » les financements qui leur sont accordés, ou encore de contribuer à leur « viscosité » en ne réduisant pas les délais entre l'accord de financement et l'achèvement des travaux². Cet argument est alors mobilisé pour réduire les crédits accordés au secteur de l'accèsion HLM en faveur du secteur locatif. Constatant avec satisfaction d'importantes baisses des prix de revient lors de la passation des marchés de l'année 1953 dans le secteur locatif, Spinetta réitère à l'inverse ses critiques à l'égard du secteur accèsion, et interpelle les représentants des coopératives HLM sur leurs mauvais résultats³. Les plans triennaux de financement qui sont instaurés pour garantir une continuité des crédits et favoriser la production en série sont ainsi réservés prioritairement au locatif : pour Spinetta, les crédits accèsion ne pourront prendre cette forme pluriannuelle que lorsque les coopératives et Crédits Immobiliers mettront en place des procédures garantissant la « continuité technique » des opérations, en utilisant notamment des plans types de maisons individuelles. L'avertissement est clair (quoique formulé en langage peu accessible au profane) : « il faut lier continuité du crédit et continuité technique sous peine de voir se réduire le volume des

¹ CAC 19771076 art. 3, CIAP du 31 mars 1950.

² CAC 19771076 art. 3, CIAP du 3 mars 1953. « M. Spinetta voudrait avoir l'assurance qu'une bonne et rapide utilisation des crédits est faite, tant par les Sociétés coopératives que par les Sociétés de Crédit Immobilier. Ces dernières pourraient orienter leur activité vers des constructions mieux conçues et moins chères, et surtout limiter les prêts et l'importance des constructions aux besoins familiaux réels, et à des personnes dont le droit au bénéfice de la législation sur les HLM ne peut être contesté. Dès lors, il y aurait lieu de porter à la connaissance des organismes qu'une surveillance sévère sera exercée sur chacun de ces points, et en particulier, que dans les cas de stérilisation des crédits, les Sociétés ne sauraient en aucun cas bénéficier de nouvelles attributions ».

³ CAC 19771076 art. 3, CIAP du 13 octobre 1953.

opérations accession tributaires du plan triennal¹ », c'est-à-dire construire moins cher et plus vite sous peine de se voir privé de crédits.

Une clientèle insuffisamment « sociale » ?

Il faut aussi mentionner une autre forme de mise en cause du secteur HLM, qui n'apparaît cependant pas au début des années 1950 comme le reproche premier qui leur est adressé par l'administration centrale. À la mise en cause de l'inefficacité constructive du secteur HLM, et tout particulièrement des opérateurs spécialisés dans l'accession, formulée dans un langage technique et qui reste confinée à des débats à huis clos, s'ajoute dès le début des années 1950 une mise en cause de leur caractère insuffisamment « social », qui obtient quant à elle plus d'échos publics au fil de cette décennie. Ainsi les rapports de l'Inspection des Finances ou de la Commission Construction du Plan cités ci-dessus et datés des années 1951 à 1953 décrivent-ils le mouvement HLM non seulement comme un secteur économique peu efficace, mais aussi comme une institution « vieillissante » qui perdrait petit à petit sa vocation sociale², et avec pour résultat une série d'« erreurs » et d'« abus » commis depuis 1947³. Le mauvais ciblage de la clientèle se jouerait tant du côté de l'attribution de logements locatifs que de l'emploi des crédits accession, trop souvent utilisés à des constructions plus luxueuses que ne le préconise la réglementation⁴. Les longues négociations qui s'ensuivent entre les HLM et leurs tutelles sur la fixation de plafonds de ressources pour les bénéficiaires n'aboutissent cependant à des mesures contraignantes qu'à la fin des années 1960, et semblent s'effacer à court terme devant la question de l'efficacité constructive⁵. Ces critiques débouchent néanmoins sur une mise en accusation publique de l'institution HLM. La nature insuffisamment sociale de la clientèle des organismes sociaux est en effet dénoncée dès l'hiver 1954 lorsque le grand public découvre le problème des « mal-logés » (Ballain et Jacquier, 1989). Les loyers élevés qui résultent de l'augmentation des normes de confort des

¹ CAC 19771076 art. 4. CIAP du 29 mars 1955.

² « Selon une tendance historique bien connue, en vieillissant, les institutions conçues pour les classes modestes dégèrent et ne s'adressent presque plus qu'aux milieux aisés », Rapport de l'inspection générale des Finances sur l'intervention de l'État dans le domaine du logement, cité dans (Ballain et Jacquier, 1989, p. 156).

³ CAC 19771143 art. 16. Commission construction du Commissariat général au Plan, Rapport général, « Les HLM », p. 54-55.

⁴ CAC 19771143 art. 16. Rapport sur la réglementation et la législation de la construction, Commission Construction du Commissariat général au Plan, 1953.

⁵ Dans la continuité de la législation HBM de 1894, le droit ne définit jusque-là pas les logements sociaux par la qualité de l'occupant, mais par les caractéristiques du logement (normes techniques et de surface, plafonds de prix). Les bénéficiaires de logements HLM restent désignés de façon générique comme « les personnes peu fortunées, notamment des travailleurs vivant principalement de leur salaire » (Magri, 1991).

HBM dans l'immédiat après-guerre semblent en effet avoir limité l'accès des catégories ouvrières les moins dotées économiquement à ceux-ci (Magri, 1977, p. 67). La dénonciation du scandale des HLM qui prend de l'ampleur au fil de la décennie est alors portée par des publications savantes, en particulier des articles parus dans la revue *Population*, qui pointent l'exclusion des « faibles » du logement social en s'appuyant sur les données inédites tirées du recensement de 1954 et de la toute nouvelle enquête Logement de l'INSEE de 1955 (Malignac, 1957 ; Sauvy, 1957). Cette critique s'institue avec la création en 1958 par le ministère de la Construction d'une commission présidée par le démographe Alfred Sauvy¹, qui reprend les mêmes conclusions. La presse généraliste s'en fait l'écho, en particulier la célèbre série de sept articles publiés en avril 1958 par le journaliste Gilbert Mathieu, « Le logement, notre honte » dans *Le Monde* : celui-ci reprend les expressions de Sauvy en évoquant le « reproche qui est de plus en plus souvent fait aux dirigeants des HLM d'oublier leur mission sociale : le logement des faibles »², pour dénoncer le « scandale des HLM »³.

À la critique de l'inefficacité technique de l'institution HLM dans le cadre des commissions ministérielles s'ajoute donc une mise en cause publique de son efficacité sociale. Reste toutefois que la dénonciation du « scandale des HLM » est postérieure à la critique première qui préoccupe l'administration centrale au début des années 1950 : un manque de productivité et d'efficacité constructive. C'est d'abord cette incapacité qui justifie que l'État favorise l'émergence de nouveaux organismes parapublics destinés à soutenir la relance de la construction que les HLM ne semblent pas à même de mettre en œuvre par eux seuls.

1.2 Une institution face à ses nouveaux concurrents

Deux innovations transforment ainsi la place des HLM dans l'économie du logement : l'institution d'une « véritable économie mixte de la construction qui échappe au secteur HLM » (Landauer, 2010, p. 20), et la création du secteur aidé, analysée par S. Effosse, qui

¹ CAC 19840230 art. 75. Débats autour des propositions de la Commission Sauvy.

² Gilbert Mathieu, « L'Union nationale des HLM définit son nouveau programme revendicatif », *Le Monde*, 11 juin 1958.

³ Cette expression est utilisée dans le deuxième de la série de cette série de sept articles, passage fondé sur les données publiées par Georges Malignac et Alfred Sauvy dans *Population* [Gilbert Mathieu, « Combien et pour qui a-t-on construit », *Le Monde*, 12 avril 1958]. Gilbert Mathieu reprend ainsi dans son ouvrage « Peut-on loger les Français ? » les données de Sauvy pour démontrer quelques années plus tard que les familles populaires, les jeunes ménages, et les familles de la région parisienne ont été sacrifiées par le refus des organismes HLM de se plier au système d'attribution préconisé par le MRU en 1954 (Mathieu, 1965).

contribue au financement de cette nouvelle économie parapublique de la construction, tout en permettant aussi l'essor de la construction privée. Face à ces deux évolutions, la puissance revendicative des représentants nationaux du secteur HLM est amoindrie par les résultats constructifs faibles obtenus depuis l'après-guerre dont leur fait grief leur tutelle. Les protestations de l'Union sont alors d'une inégale vigueur lorsqu'il s'agit de dénoncer l'ingérence des nouvelles filiales parapubliques de la Caisse des Dépôts dans la construction locative et l'essor de l'accession « aidée » à travers le système des Logécos.

« Non, nous ne sommes pas sclérosés ! »

Les nouveaux concurrents des HLM sont en effet nombreux, et menacent initialement tant les spécialistes du locatif que de l'accession. Les financements Logécos sont d'abord utilisés pour des constructions destinées à l'accession à la propriété par des promoteurs privés et des particuliers, mais permettent aussi le développement de nouvelles structures parapubliques qui se placent sur le terrain des bailleurs sociaux. Pour Paul Landauer, c'est la Caisse des Dépôts et Consignations, qui se contentait jusqu'au début des années 1950 de prêter de l'argent à des organismes constructeurs, qui invente le modèle du « grand ensemble » en créant de nouvelles filiales de promotion et d'aménagement qui font appel aux prêts du Crédit Foncier (Landauer, 2010, p. 41). Leur intervention semble mieux répondre que celle des HLM aux préconisations du MRU : la puissance financière de la CDC lui permet d'assurer elle-même l'aménagement de vastes zones d'habitation d'au moins 1000 logements, alors que la plupart des organismes d'HLM n'ont pas les fonds propres suffisants pour porter financièrement l'aménagement de surfaces foncières aussi importantes¹. Lorsque la SCIC², nouvelle filiale de la CDC, lance en 1954 son premier programme de construction, celui-ci concerne en tout plus de 10 000 logements (Landauer, 2010, p. 43), alors que l'ensemble des opérateurs HLM n'a construit en 1953 que 16 000 logements locatifs et moins de 9000 en accession (Landauer, 2010, p. 99). L'émergence de la SCIC ne met que provisoirement à l'écart les structures HLM : celles-ci prendront au fil des années une part croissante à la

¹ Sur ce point, le cas de la commune de Villiers-le-Bel étudié par Gwenaëlle le Goullon décrit bien les avantages comparatifs dont jouissent les filiales de la CDC par rapport aux opérateurs HLM. La CDC prend ainsi l'initiative en 1956 de lancer un projet de construction de 1600 logements répartis entre différents modes de financements (HLM locatifs, HLM locatifs à normes réduites, Logécos) porté par plusieurs filiales, en préfinançant les équipements (par exemple les groupes scolaires) nécessaires à ce nouveau quartier grâce aux fonds dont elle dispose, ce qui évite à la commune d'avancer l'argent des subventions et prêts qu'elle doit obtenir pour la réalisation de ces aménagements (Le Goullon, 2008a).

² Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations créée le 11 juin 1954 (Landauer, 2008).

construction de logements sociaux locatifs dans des zones préalablement aménagées par les filiales de la CDC. Mais l'émergence de ce nouvel acteur est vue par les dirigeants HLM au début des années 1950 comme une des évolutions qui contribuent à déclasser leurs organismes dans l'ordre des instruments privilégiés de l'action publique en matière de construction, et qu'il leur faut dénoncer.

La mobilisation contre cette nouvelle concurrence est sensible dès 1953, au moment de la réinstallation du Comité permanent du Conseil supérieur des HLM, dont nous avons pu consulter les archives. L'Union HLM tente de se servir de cette instance comme un lieu de défense globale des avantages statutaires et des prérogatives historiques des organismes. Fin 1953, son président Charles Pranard, dont on a vu qu'il s'était forgé dans l'entre-deux-guerres une vision large du rôle que doivent jouer les HLM (chapitre 1), donne devant les représentants de l'État lecture d'une virulente motion commune à l'ensemble des fédérations :

« L'Union s'étonne que l'on paraisse mettre ces Groupements, d'un statut incertain, sur le même pied que les Offices Publics et les Sociétés d'HLM qui, depuis 40 ans, ont fourni les preuves d'une activité désintéressée et auxquels on semble reprocher seulement d'être « soumis à une législation spéciale » pourtant faite pour protéger les deniers de l'État et ceux des collectivités publiques de même que les intérêts des familles qui s'adressent à ces Offices et Sociétés d'HLM [...]. L'Union, indignée des tendances qui semblent vouloir rabaisser le rôle des HLM dans l'œuvre de construction, est résolue à employer tous les moyens pour éviter des créations susceptibles d'engendrer la confusion dans les esprits et d'entraîner des conséquences fâcheuses tant pour l'État que pour la population¹ ».

Le mouvement HLM présente alors un front uni contre l'émergence des nouveaux concurrents, s'insurgeant contre ceux qui présentent les HLM comme des instruments « sclérosés ». Tandis que les Fédérations des offices et des sociétés anonymes dénoncent les tracasseries administratives imposées par l'État², qui amènent les municipalités à créer des sociétés d'économie mixtes (SEM), plus maniables³, l'Union des Crédits Immobiliers et la Fédération des coopératives protestent contre la possibilité donnée aux SEM ou aux filiales de la Caisse des Dépôts de réaliser des programmes en accession avec les prêts du Crédit Foncier. Ces protestations culminent au congrès HLM de Brest de 1956, lorsque Charles Pranard, sur le point de quitter la présidence du mouvement, s'insurge contre les accusations d'inefficacité dirigées contre les HLM.

¹ CAC 19771143 art. 12, Conseil Permanent du Conseil Supérieur HLM, 22 octobre 1953.

² Rapport présenté par Paul Voisin, président de la Fédération des SA HLM, au congrès HLM 1954 de Chambéry, « Les sociétés immobilières d'économie mixte et les organismes HLM », *Revue mensuelle HLM*, n°31, mai-juin 1954.

³ Rapport sur l'activité des offices HLM présenté par le président de la Fédération des offices Henri Vergnolle, Congrès HLM 1953, *Revue mensuelle HLM*, n°23, mai-juin 1953.

« Cette ingérence trop poussée dans le fonctionnement des Offices et des Sociétés est une des causes du retard apporté parfois à leurs réalisations, retard qui a contribué à la faire accuser de sclérose. L'expression a fait fortune, en ce temps où on s'applique à cultiver les mots rares ; elle a servi et sert encore à décrier notre mouvement au profit d'organisations qui ne sont pas animées du même esprit social, encore qu'elles se targuent d'avoir un caractère désintéressé. Les HLM ne sont pas sclérosées ! Non, leurs dirigeants ne sont pas routiniers !¹ ».

Ces protestations donnent d'ailleurs lieu en 1956 à une explication épistolaire entre l'Union et François Bloch-Lainé, directeur général de la CDC². Répondant aux inquiétudes exprimées par le secrétaire général de l'Union Maurice Langlet, Bloch-Lainé affirme vouloir « dissiper des malentendus » en arguant de la complémentarité entre les deux institutions. Son plaidoyer souligne toutefois en creux les défaillances du secteur HLM, notamment son incapacité à répondre à la crise du logement en Région parisienne faute de pouvoir aménager de vastes zones d'habitations, et présente l'action de la CDC comme une réponse à des demandes de l'Etat que les HLM ne peuvent satisfaire.

**« Il n'y a pas de place pour deux conceptions de l'habitation du travailleur » :
un front désuni contre les Logécos**

Sèchement renvoyée en 1956 par François Bloch-Lainé à son inefficacité constructive, l'Union HLM a ainsi du mal à faire porter ses protestations contre la création par l'État de nouveaux instruments parapublics d'intervention dans le secteur du logement. Quels que soient les résultats de cette mobilisation, il est toutefois intéressant de noter qu'elle ne prend pas la même forme quand il s'agit de la nouvelle politique de soutien à l'accession « aidée » rendue possible en 1953 par l'instauration des Logécos. Cette extension du système des primes et prêts du Crédit Foncier fait certes au moment de l'élaboration du plan Courant l'objet d'une mobilisation défensive de la part de l'Union HLM, mais celle-ci reste assortie d'une certaine prudence. Lorsque la *Revue mensuelle HLM* publie le résultat d'un « examen approfondi du projet de loi de la part du bureau de l'Union et des différentes fédérations » en janvier 1953, les commentaires, critiques, montrent surtout que l'Union, plus que de s'attaquer frontalement au système des Logécos, tente surtout de s'assurer une place dans ce nouveau secteur aidé. La *Revue HLM* mentionne ainsi les démarches entreprises « pour faire

¹ *Revue mensuelle HLM*, n° 50, juin-juillet 1956.

² Congrès HLM 1956 de Brest, publication d'un courrier de François Bloch-Lainé, Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations, en réponse à un entretien avec Maurice Langlet, secrétaire général de l'Union HLM, *Revue mensuelle HLM*, n° 50, juin-juillet 1956.

connaître le point de vue du Mouvement HLM et susciter la modification de certaines dispositions, tant auprès du Gouvernement que du Parlement¹», l'Union obtenant par l'intermédiaire de ses relais parlementaires l'ajout dans le texte de loi d'un paragraphe qui précise que les HLM doivent jouer un rôle dans la réalisation des Logécos, mais cette déclaration d'intention ne se traduit pas ensuite dans les décrets d'application du texte². La critique qu'elle tente de porter contre le principe même de la création ce nouveau circuit de financement fait quant à elle long feu. Au congrès HLM de Mulhouse de 1953, la difficulté de l'Union des HLM à tenir publiquement une position ferme contre le plan de relance de la construction privée du gouvernement est tangible. Le président Pranard, tout en invoquant la mémoire du plan Loucheur pour démontrer que les HLM ont pu, à une époque, porter seul le poids de l'intervention publique dans le secteur de la construction et notamment dans le secteur de la petite propriété, et en exprimant l'inquiétude que les HLM ne soient relégués à un rôle « secondaire », reconnaît qu'ils ne peuvent à eux seuls construire 240 000 logements par an³. Maurice Langlet, chargé de faire le point sur l'activité du mouvement et de présenter les statistiques de construction, est quant à lui amené à reconnaître l'inadéquation des structures HLM à l'intensité de la crise :

« La construction de tels logements destinés aux familles de revenus modestes [ND : les Logécos] ne constitue-t-elle pas leur vocation originelle et essentielle ? Peut-être même aurait-on pu demander qu'elles en soient exclusivement chargées. Mais étant donnée l'importance considérable de la tâche à accomplir, elles n'auraient pas été, seules, en mesure de la mener à bien et c'eût été établir pour elles un monopole critiquable alors qu'il s'agit d'un domaine où tous les efforts doivent se combiner dans une heureuse concurrence pour une œuvre sociale d'intérêt primordial pour le pays. » [*Revue mensuelle HLM*, n° 24, février 1953].

Si le développement de nouvelles formes d'intervention de l'État dans la construction semble inévitable aux dirigeants de l'Union, ce sont les modalités techniques des nouveaux prêts Logécos, et notamment les normes de surface et les prix-plafonds qui lui sont associés, plus restrictives que celles qu'imposent l'usage des prêts HLM accession, qui font l'objet des principales attaques du secrétaire général de l'Union (voir figure 2-1). Celui-ci s'inquiète

¹ « Projet de loi relatif à la construction de logements économiques et familiaux, projet de loi 55-28 dit projet Courant », *Revue Mensuelle HLM*, n°23, janvier 1953, p. 36.

² « C'est à l'intervention de l'Union nationale qu'est due dans ce texte l'addition du 2e paragraphe qui associe étroitement les HLM à la réalisation des logements économiques », *Revue mensuelle HLM*, janvier 1953, n° 23, p. 36. Il s'avère toutefois que ni les offices publics ni les sociétés de Crédit Immobilier ne seront autorisés à solliciter des financements du Crédit Foncier de France.

³ Allocution du président de l'Union nationale des Organismes HLM au Congrès de Mulhouse, *Revue mensuelle HLM*, mai-juin 1953, n° 25.

d'une accession à la propriété au rabais ainsi que d'une « confusion » croissante entre secteur HLM et secteur aidé instituant entre eux une « concurrence dommageable »¹.

Mais alors que les financements Logécos connaissent un immense succès, ces arguments techniques sont progressivement abandonnés par l'Union. La critique des Logécos est surtout portée par les fédérations qui représentent les spécialistes de l'accession, dont les crédits stagnent à partir de 1954-1955, et sont plus directement menacés par leur succès que les constructeurs locatifs. C'est la Fédération nationale des coopératives HLM (FNSCHLM) qui adopte le ton le plus virulent et se lance ainsi dans une campagne de dénigrement systématique du système des primes et prêts : les premiers numéros de la revue *Coopération-Habitation*, organe de presse créé par cette fédération en 1954, sont ainsi quasi-uniquement consacrés à cette question. Les éditoriaux, rédigés par son président Léon Robert, ancien directeur du bureau des HBM au MRU et directeur de deux grandes coopératives de la Région parisienne, y reviennent avec régularité, la revue allant jusqu'à publier des caricatures mettant en scène l'opposition entre HLM accession et Logécos (voir figure 2-2). La FNSCHLM dénonce le caractère spéculatif des constructions Logécos réalisées par le secteur privé et le risque de détournement de la prime par les intermédiaires privés, et cherche à démontrer que, contrairement à ce qu'avance l'administration centrale, le système des Logécos coûterait plus cher à l'État que les prêts HLM-A. En 1954, elle mobilise un jeune énarque membre de son conseil d'administration, Maurice Chailloux-Dantel, pour produire un travail de comparaison point par point des deux systèmes dans un rapport présenté au Congrès de Chambéry². Il y souligne que la création des Logécos n'est en réalité qu'un « aveu d'impuissance de l'État à trouver les ressources budgétaires suffisantes » pour financer les HLM et relève de la volonté de débudgétiser l'aide à la construction. Mais il attaque les fondements de ce raisonnement comptable, estimant qu'*a posteriori*, les charges pour l'État se révèlent similaires dans les deux systèmes³. Le spécialiste des finances publiques de la FNSCHLM conclut ainsi que

¹ Extrait du rapport sur l'activité et le fonctionnement des organismes HLM de mai 1952 à mai 1953, déposé par Maurice Langlet, directeur du secrétariat interfédéral, remarques sur le champ d'activité des organismes HLM, *Revue Mensuelle HLM*, mai-juin 1953, n°25 : « Prêts HLM et prêts spéciaux du Crédit Foncier de France, quelle est la charge supportée dans les deux cas par la collectivité publique? Est-il-admissible de laisser s'instituer une concurrence entre le Crédit Foncier et les Organismes HLM ? Comment éviter cette concurrence ? Doit-on faire un partage entre la clientèle directe des deux institutions ? Quel critère adopter ? ».

² « Les primes à la construction et les prêts spéciaux du crédit foncier dans leur application aux HLM », rapport présenté à l'Assemblée générale 1954 des coopératives HLM d'Aix-les-Bains, *Coopération-Habitation*, n° 1, juillet 1954.

³ Selon l'argument de Maurice Chailloux-Dantel, le coût final des avances HLM, qui tient à la différence entre le taux d'intérêt appliqué par l'État et le taux d'intérêt réel, n'est pas plus élevé que le coût des primes et des prêts mesuré par le montant des primes versées aux constructeurs de Logécos et inscrites annuellement au budget de l'État.

« l'État ne fait finalement aucune économie » et qu'« il n'y a pas de place en France pour deux conceptions de l'habitation du travailleur ». Ce raisonnement anticipe sur celui amène à la suppression, en 1963, des Logécos : un ensemble de rapports publics souligne alors que ces aides ne sont pas aussi indolores pour le budget de l'État que ce qui était initialement prévu, et confirme que leur coût final est supérieur à celui d'un logement financé par des crédits HLM-A¹. Si cet argument est régulièrement repris dans les années 1950 par les dirigeants des fédérations HLM spécialistes de l'accession², ce n'est pas l'action de l'Union qui amène à la réforme du secteur aidé, mais les inquiétudes du ministère des Finances devant les effets inflationnistes de l'encours de crédit de plus en plus élevé que représentent les prêts Logécos.

Deux observations peuvent donc être tirées de la mobilisation inaboutie de l'Union HLM contre la montée en puissance de nouveaux acteurs parapublics et de l'aide à la construction privée dans les années 1950. D'une part, la faiblesse constructive du mouvement et les accusations de « sclérose » dont il est l'objet dans l'immédiat après-guerre sapent sa légitimité à revendiquer un rôle central dans le plan de relance de la construction inauguré en 1953, ses protestations contre le rôle croissant de la CDC dans le secteur de la construction ou le développement des prêts du Crédit Foncier s'avérant sans effets. D'autre part, certains indices tendent à montrer que les intérêts des spécialistes du locatif et de l'accession divergent progressivement dans le secteur HLM au début des années 1950 : il s'avère en effet que malgré les craintes exprimées au moment du vote du Plan Courant, les crédits HLM locatifs augmentent, d'abord irrégulièrement, puis de plus en plus nettement, et permettent un développement parallèle du patrimoine locatif des organismes bailleurs et du secteur aidé. Si les organismes bailleurs peuvent ainsi s'accommoder de la création de ce circuit parallèle, les spécialistes de l'accession sont beaucoup plus fortement déstabilisés par le succès des Logécos, qui pour l'administration centrale rend inutile l'augmentation des crédits HLM-A, et renforce sa volonté de restreindre le domaine d'action du secteur HLM à la construction locative. Les évolutions qui se dessinent au fil des années 1950 contribuent certes à apaiser les divergences entre l'Union et ses instances de tutelle, mais c'est principalement pour ce qui concerne les organismes à but locatif. Cet apaisement est à l'inverse beaucoup moins net pour ceux qui pratiquent le prêt hypothécaire et la construction de logements destinés à la propriété

¹ Voir en particulier le rapport sur le coût et l'efficacité comparée des diverses modalités de financement de la construction du Commissariat général au Plan de Y. Rolland-Billecart sur les charges comparées pour le Trésor des financements Logécos et HLM-accession, août 1955 (Effosse, 2003, p. 348).

² Un très long commentaire en est fait par exemple au cours de l'Assemblée générale de l'Union des Crédits Immobiliers le 15 mars 1957, *Revue Mensuelle HLM*, n°57.

d'occupation, qui voient leur utilité de plus en plus contestée. La réorientation du mouvement HLM vers la construction massive de grands ensembles collectifs destinés à la location est alors amorcée. Nous allons dans un second temps observer comment se redéfinissent les rapports de force au sein de l'Union, face aux nouvelles injonctions de l'administration centrale et aux évolutions du champ économique de la production de logements.

Figure 2-1. Comparatif des normes HLM et Logécos par l'Union HLM

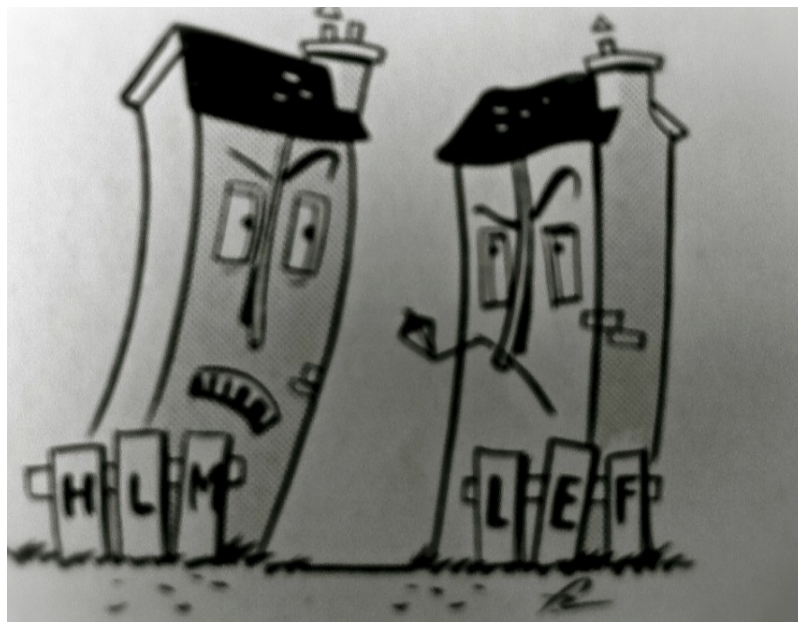
H. L. M. ET LOGEMENTS ÉCONOMIQUES ET FAMILIAUX

Tableau comparé des normes de surface utile

Types de logements	H. L. M.			Logements économiques et familiaux (Plan Gourant)	
	Ordinaires (Arrêté du 30 Décembre 1953)		Cités de relogement (Arr. du 15 Sept. 1952)	Minimum	Maximum
	Minimum	Maximum			
I	23	30	23		
II	34	45	34	34	45
III	44	62	44 à 50	45	57
IV	53	74	53	57	68
V	63	90	63	68	82
VI	77	104	73	82	90
VII	91	118	83	90	110

Source : Revue HLM n°26, juillet-août 1953.

Figure 2-2. Concurrence entre HLM et Logécos (LEF) vue par la Fédération des coopératives



Source : revue Coopération-Habitation n°1, juillet 1954

2. La petite propriété HLM au temps des grands ensembles : une cause en déclin

Après nous être intéressés à la manière dont l'administration centrale redessine le rôle du mouvement HLM au début des années 1950, nous allons maintenant voir comment cela modifie les rapports de force internes au secteur du logement social, et comment la conversion progressive des élites de ce secteur à la construction massive d'ensembles plus ou moins grands de logements collectifs en modifie les clivages internes. Nous nuancions toutefois l'idée selon laquelle le mouvement HLM se convertirait unanimement, à la fin des années 1950, au modèle du grand ensemble. Tout d'abord, ceux qui sont à la tête des fédérations HLM dans les années 1950 sont toujours porteurs d'une conception généraliste de leur vocation, et résistent à la spécialisation juridique que tente de leur imposer l'administration centrale, tandis que l'Union affiche ses réticences quant à la construction industrialisée de grands immeubles collectifs. Cette position de principe s'effrite à la faveur du rapprochement entre les dirigeants de l'Union HLM et le ministère de la Reconstruction et du Logement (MRL¹) à partir de 1956-1957, moment où les HLM et tout particulièrement les offices publics regagnent un rôle central dans l'effort de relance de la construction. La montée en puissance des offices publics comme force principale de l'Union se dessine alors très nettement, tant en termes de puissance économique que de poids dans la représentation politique du logement social. Ainsi, à la résistance initiale qui se manifeste encore en 1954-1955 face à l'administration centrale qui les pousse à la spécialisation, succède une transformation des rapports de force au sein du mouvement, à la faveur de l'accroissement inédit du parc locatif des offices. Quant aux dirigeants des fédérations spécialistes de l'accession HLM, s'ils cherchent pour certains d'entre eux à se conformer aux injonctions productivistes de leur ministère de tutelle, ils peinent à orienter leurs adhérents vers des activités en adéquation avec ces désirs. Ceux-ci continuent à construire et à financer majoritairement des maisons individuelles, notamment dans des zones rurales ou éloignées des grands centres urbains, et sont rares à chercher à devenir des constructeurs de grands ensembles, ou même à tenter de dépasser une conception artisanale de la production de logements.

¹ A partir de 1953, le MRU change de nom et prend l'appellation de ministère de la Reconstruction et du Logement (MRL), avant de s'appeler

2.1 Les défenseurs d'une conception généraliste des HLM : une vocation en commission

Au milieu des années 1950, l'administration du MRL lance un travail de clarification des statuts juridiques des organismes HLM, en créant une commission qui doit préciser leur « vocation ». Il s'agit alors de mettre fin à ce que les experts du logement considèrent comme un mélange des genres. Ceux-ci s'accordent en effet au moment, dès le moment où est créé le secteur aidé pour considérer qu'il va faire double emploi avec les financements HLM accession¹. La Commission Construction du CGP dénonçait dès 1953 les « éléments de confusion introduits dans le rôle des différents organismes » et préconisait comme l'Inspection des Finances l'avait fait en 1951 une « remise en ordre ». Elle s'inquiétait en particulier que les crédits destinés à la location ne soient détournés de leur but et utilisés pour des logements destinés à la vente. Elle préconisait l'abandon de la règle accordant un tiers des crédits HLM à l'accession, votée par le Parlement dans la loi de Finances du 3 janvier 1952, afin de ne pas « limiter la liberté » des organismes HLM en matière locative. La position du Plan était alors aussi celle du MRU dès 1953 : pour le sous-directeur du bureau de l'Habitat du ministère Georges de Chamberet, cette réservation d'un tiers est une anomalie, et il souhaite au contraire affecter l'ensemble des avances du Trésor au secteur locatif.

Ces différents rapports contribuent à la création fin 1954 de deux commissions chargées de « simplifier et remettre de l'ordre² » dans la législation HLM (commission « refonte ») et d'examiner la nature des activités de chaque type d'organismes (commission « vocation »), dont l'objet est ainsi présenté dans le décret auquel elles aboutissent :

« Les conclusions des diverses études effectuées au cours des dernières années par l'Inspection générale des Finances, le Conseil Économique ou la Commission de la Construction du Commissariat au Plan, ont été unanimes à constater l'imprécision de l'objet, ainsi que l'absence d'une répartition cohérente dans les tâches des diverses institutions concourant à la mise en œuvre de la législation sur les habitations à loyer modéré³ ».

¹ L'ensemble des rapports cités ci-dessous sont reproduits dans l'article 16 du versement 19771143 gardant trace des sessions du Comité permanent du Conseil supérieur des HLM consacrées aux commissions exceptionnelles de « refonte » de la législation HLM et de redéfinition de la « vocation » des organismes.

² CAC 1977143, art. 16. Conseil supérieur des HLM, commission vocation et refonte, 1954-1955, présentation de l'objet des commissions.

³ CAC 1977143, art. 16. Conseil supérieur des HLM, commission vocation et refonte, 1954-1955. décret n°55.565 du 20 mai 1955 portant refonte de la législation sur les HLM.

Encadré 2-2. Les archives du Comité Permanent du Conseil Supérieur des HLM : la vocation des HLM en débats

Les procès-verbaux des séances du Conseil Supérieur des HLM sont consultables aux Archives Nationales de Fontainebleau [versement 19771143, en particulier les articles 12 à 16] et nous avons pu en effectuer le dépouillement pour la période 1953-1969. Les archives sont composées de PV datés, avec la liste des participants, l'ordre du jour, une reproduction des débats et des prises de paroles qui selon les périodes prend une forme détaillée ou synthétique. S'y ajoutent sur les sujets les plus controversés des annexes composées des rapports émanant des fédérations HLM et de différentes directions administratives représentées au comité. Ces PV permettent de saisir les revendications des différentes fédérations et de l'Union des HLM, les propositions d'évolutions réglementaires émanant de l'administration ou des organismes, et les prises de position sur ces demandes des membres du Comité Permanent du Conseil Supérieur des HLM. Nous avons principalement retenu les débats concernant la réglementation des organismes en matière d'accèsion, en les situant dans les débats récurrents sur la « spécialisation » des organismes ainsi que sur la « vocation » du secteur HLM.

Au sein du Conseil Supérieur des HLM, ces commissions réunissent des représentants des administrations centrales et des fédérations d'HLM, qui rédigent les textes qui vont former le Titre 1 du nouveau Code de l'Urbanisme et de l'Habitation¹, précisant « la nature des opérations incombant aux organismes et de la répartition de ces opérations entre les organismes »². Les débats entre haute administration et fédérations HLM achoppent sur le sujet de la poly-activité des organismes : les représentants de l'Union qui participent à ces débats cherchent toujours en effet à préserver la vocation généraliste des HLM.

Les organismes les plus « spécialisés » que sont les offices (locatif) et les sociétés de Crédit Immobilier (prêt hypothécaire) réclament en effet, à la surprise de leurs tutelles qui proposaient une stricte spécialisation, la possibilité de ne pas se cantonner dans un métier unique. Ces demandes sont liées au fait que les représentants des fédérations participant à la commission sont des dirigeants d'organismes aux activités diversifiées, deux d'entre eux venant d'ailleurs du Nord-Pas-de-Calais, région où les organismes HLM ont une activité plus

¹ Selon l'exposé des motifs du décret-loi qui en résulte, « un ensemble de textes législatifs existants, portant sur l'urbanisme, l'aménagement du territoire et l'habitation, ont été regroupés sous le nom de code de l'urbanisme et de l'habitation. Ce code, qui comprend un titre consacré aux habitations à loyer modéré, a été publié en annexe au décret n°54-766 du 26 juillet 1954. Toutefois, le Parlement a estimé que cette codification de textes existants était insuffisante en matière d'HLM et par l'article 18 de la loi n° 53-1324 du 31 décembre 1953, a prescrit au Gouvernement de préparer un texte portant refonte, et en tant que de besoin, réforme de la législation sur les HLM, afin de permettre l'adaptation aux nécessités présentes et le développement de l'action poursuivie par les HLM ».

² CAC 1977143, art. 16. Commission refonte, séance du 19 janvier 1955.

développée qu'ailleurs en accession (voir *infra*). Ainsi, Paul Dewisme¹, président de la Fédération des offices, plaide-t-il pour que ses adhérents ne soient pas cantonnés au secteur locatif, réclamant même qu'ils puissent distribuer des prêts hypothécaires². Construire pour la vente est pourtant une pratique rare dans les offices de l'après-guerre, mais l'organisme dont Dewisme est administrateur délégué fait exception : l'office du Nord a lancé en 1953, avec l'appui du Conseil Général de ce département alors dirigé par la SFIO, plus de 500 logements en accession sous forme de maisons individuelles groupées³, en contournant les obstacles réglementaires qui limitent l'activité des offices en accession⁴. L'insistance de Dewisme conduit la commission, sans accorder d'extension de compétence, à préserver une possibilité *a minima* d'intervention pour les offices dans ce domaine⁵, dont ils feront d'ailleurs peu usage. L'Union des Crédits Immobiliers cherche elle aussi à étendre les compétences juridiques de ses adhérents. Alors que les CI doivent en principe se contenter d'émettre des prêts « personnels et individuels » destinés à des familles qui feront bâtir une maison individuelle sur un terrain dont elles sont propriétaires, et que l'administration entend les cantonner dans ce rôle, le président de l'Union des CI revendique au contraire de pouvoir jouer auprès des accédants un vrai rôle de promoteur. Il demande ainsi à ce que ces sociétés puissent devenir maîtres d'ouvrage d'ensembles d'habitations, en argumentant qu'il s'agit de se conformer aux préconisations du MRU en termes d'urbanisme en évitant les constructions de maisons dispersées⁶. Là encore, on peut noter que le dirigeant de cette fédération est à la tête d'une société aux pratiques atypiques. Industriel de la minoterie, engagé dans de nombreuses associations catholiques à vocation sociale dans sa région, Jean Menet est le président de la plus importante société de Crédit immobilier en France, celle de Lille, liée au mouvement patronal du Nord⁷. À l'inverse de la plupart des CI, celle-ci a déjà développé une activité de promotion immobilière en bâtissant pour le compte de ses emprunteurs des

¹ Nous n'en savons pas plus sur la biographie de Paul Dewisme que les éléments exposés ci-dessous, à part qu'il exerce par ailleurs le métier de notaire.

² CAC 1977143, art. 16, Commission vocation du 27 janvier 1955.

³ « Le programme d'accession à la propriété de l'office départemental du Nord », *Revue bimensuelle HLM* n°27, septembre-octobre 1953.

⁴ L'office devient en 1954 mandataire de construction auprès d'accédants utilisant des prêts du Crédit Foncier, pour contourner l'interdiction qui lui est faite de solliciter directement des crédits Logécos (Comité Permanent du Conseil Supérieur HLM du 10 février 1954, CAC 1977143, art. 16). Les nouvelles limitations de la réglementation l'amènent à créer en 1956 une société anonyme d'HLM pour mettre en œuvre des programmes d'accession à la propriété avec des crédits Logécos [CAC 1977143, art. 16, Comité permanent du Conseil Supérieur HLM du 27 mars 1956].

⁵ Article 160 du Code de la Construction et de l'Urbanisme : « A titre exceptionnel, après avis du comité de Patronage, les Offices publics d'HLM peuvent effectuer des opérations d'accession à la propriété par la construction d'habitations en vue de la location-vente ».

⁶ CAC 1977143, art. 16, Projet de refonte de la législation HLM, réexamen de la vocation respective des organismes d'HLM, Position de l'Union des sociétés de Crédit Immobilier.

⁷ Voir l'ouvrage édité par le Crédit Immobilier de Lille sur son histoire (Dupont, 1994).

groupes de maisons individuelles, souvent des maisons en bande, en utilisant divers moyens pour contourner la réglementation HLM qui restreint en principe les possibilités de sa société.

Les représentants des sociétés anonymes et coopératives, qui sont les organismes aux activités traditionnellement les plus diversifiées, demandent eux aussi à conserver cette vocation généraliste. Le président de la Fédération des SA, Paul Voisin, directeur de la SA HLM *Le Foyer Rémois*, mais aussi administrateur d'une société de Crédit Immobilier locale, rappelle que les SA, en plus de leur activité locative, collaborent régulièrement avec les CI pour des opérations d'accession en construisant des ensembles d'habitations pour le compte de leurs emprunteurs¹. Au travers de la société qu'il dirige, Voisin est un défenseur de la maison individuelle en accession, activité qu'il tente au début des années 1950 de préserver face aux injonctions au tout-collectif². Paul Voisin proteste en 1955, au cours de l'Assemblée générale des SA HLM, contre « la tendance qui consisterait à établir une sorte de cloison étanche entre opérations de location et opérations pour l'accession »³. Le maintien d'une vocation généraliste semble enfin un sujet particulièrement important pour les coopératives, notamment pour la principale fédération qui les représente, la FNSCHLM. Ces sociétés construisent majoritairement jusque-là sous le régime de la location-attribution, qui permet aux coopérateurs de devenir propriétaires une fois le prêt HLM remboursé par l'organisme. Mais elles pratiquent aussi parfois la construction locative simple et ont enfin inventé au début des années 1950 diverses formules intermédiaires entre location et accession, toutes ces pratiques coexistant souvent au sein d'un même organisme. À l'instigation du ministère des Finances, la commission souhaite les contraindre à choisir entre l'une et l'autre des activités, afin d'éviter que des crédits initialement prévus pour la location ne soient détournés vers des constructions destinées à la vente. Le représentant de la FNSCHLM, Robert Léon, grand défenseur de ces formules intermédiaires qu'il pratique largement dans les sociétés qu'il dirige en Région parisienne, obtient ainsi que l'Inspection des Finances consacre un rapport à ce sujet, qui autorise finalement le maintien de l'ensemble des possibilités des coopératives, après quelques aménagements réglementaires visant à clarifier ces formules (voir *infra*).

¹ *Bulletin bimestriel de l'Union des HLM*, n° 23, mai-juin 1953.

² Paul Voisin fait partie à la fin des années 1960 de « l'Association Nationale pour la Maison Familiale » créée pour faire la promotion des expériences Villagexpo (voir *infra*). Il fait l'histoire de son « expérience de bâtisseur social de maisons individuelles » dans le bulletin de cette association en 1967, expliquant comment, entraîné pour des contraintes de coût à bâtir des collectifs dans l'après-guerre, il a à la tête du *Foyer Rémois* cherché à trouver des formules économiques de construction de maisons individuelles, financées par des crédits Logécos [*Bulletin de l'Association Nationale pour la Maison Familiale*, n°1, 1967, BNF 4-JO-21334].

³ Déclaration de Paul Voisin à l'Assemblée générale des SA du 4 avril 1955.

C'est donc un quasi *statu quo* réglementaire qui prévaut à l'issue du travail de la commission vocation. Ceci tient largement aux revendications des dirigeants des différentes fédérations participant à ces débats, qui cherchent tous à préserver la vocation généraliste des organismes qu'ils dirigent. Le texte final précise l'objet « principal » de chaque type d'organisme, le locatif pour les offices et les SA, l'accession pour les coopératives et les CI, mais maintient pour les deux premières la possibilité de construire pour la vente à titre accessoire, et pour les coopératives de pratiquer diverses formules locatives. Seules les possibilités d'action des Crédit Immobiliers restent limitées au prêt hypothécaire. Ce nouveau code n'apporte pas les clarifications préconisées par l'administration centrale, même si les demandes d'extension de compétences de certains représentants des organismes, défenseurs d'une poly-activité accrue, n'ont pas non plus abouti. Les élites représentant le secteur du logement social au début des années 1950 sont ainsi porteuses face aux pouvoirs publics d'une conception large de la vocation des HLM, et le consensus est fort parmi eux pour considérer que leurs organismes ne sont pas destinés à se limiter à la construction d'immeubles locatifs. Mais à y regarder de plus près, le mouvement vers la spécialisation locative est plus avancé que ne le laisse penser ce débat : les possibilités réglementaires ne sont rien sans les financements, et c'est autour de leur répartition que se dessine dans les années qui suivent la primauté au locatif. La Commission d'attribution des prêts HLM, sur la demande des représentants du MRU et des Finances, va ainsi refuser systématiquement l'attribution de crédits accession aux offices publics, et le plus souvent aux sociétés anonymes, les empêchant ainsi de maintenir une activité diversifiée, et contribuer à la baisse de la part des crédits HLM destinés à l'accession. Mais surtout, les dirigeants de l'Union HLM, en particulier ceux des offices, infléchissent à partir de 1956-1957 leurs positions sur la vocation de leurs organismes, dans un contexte où il leur est offert de jouer un rôle à nouveau central dans les politiques étatiques du logement.

2.2 La recomposition de l'Union HLM autour des offices publics

Au moment où se tiennent ces débats en commission, l'écart commence en effet déjà à se creuser entre construction HLM locative et en accession : « l'effort de construction porte dès lors prioritairement sur les HLM locatives et ce pour une longue période, jusqu'en 1969. En particulier, de 1956 à 1959, alors que le nombre des HLM locatives ne cesse de croître, le volume des HLM accession se stabilise autour de 18 000 logements contre plus de 80 000

pour les locations » (Magri, 1977, p. 31). Les injonctions étatiques à la spécialisation locative se font particulièrement sensibles à partir de 1956-1957, moment de discussion d'une loi-cadre sur le logement, et est renforcée par l'arrivée en 1958 de Pierre Sudreau à la tête du nouveau ministère de la Construction. On observe alors un changement de position des dirigeants de l'Union HLM face à ces injonctions, révélatrice d'une modification des rapports de force au sein du mouvement HLM et conséquence d'un renouvellement de ses élites qui se rapprochent des positions de leur ministère de tutelle.

La baisse du quota de l'accession HLM dans les avances du Trésor s'amorce en 1953 : la règle selon laquelle un tiers des crédits du logement social doivent être réservés à l'accession est supprimée par la loi de Finances de 1954 ; les montants qui lui sont attribués passent de 25 milliards sur 75 en 1953 à 19 milliards sur 100 en 1954. Avant même cette décision parlementaire, la Direction de la Construction du ministère s'efforce de diriger une part croissante des crédits vers le locatif, volonté sensible dans les débats de la CIAP dès 1952 : le directeur de la Construction Adrien Spinetta, fervent défenseur de l'industrialisation de la construction (Dufaux *et al.*, 2003), pèse pour l'attribution prioritaire des crédits supplémentaires votés par le Parlement en cours d'année aux opérations locatives, considérées comme plus urgentes, malgré les protestations des représentants HLM¹. Le MRU et les Finances enjoignent alors les spécialistes de l'accession de recourir à d'autres ressources que celles du Trésor pour financer leurs opérations (prêts bonifiés des Caisses d'Épargne ou prêts du Crédit Foncier). Les protestations des principaux concernés sont relayées jusqu'en 1956 par l'Union des HLM et son président Charles Pranard, encore mobilisés pour la défense de la vocation généraliste des HLM, avant que la position de l'Union ne se modifie sur ce point.

La situation change en effet avec l'arrivée du gouvernement SFIO de Guy Mollet au pouvoir en 1956 et la préparation d'une loi-cadre destinée à faire passer le nombre de logements construits à plus de 300 000 par an (Effosse, 2003, p. 364). Cette annonce déclenche des espoirs nouveaux pour les dirigeants du mouvement HLM, et modifie l'attitude de l'Union face à la spécialisation locative : le nouveau secrétaire d'État au Logement, Bernard Chochoy, sénateur SFIO, annonce en effet qu'il entend désormais s'appuyer sur le secteur HLM, et non sur le secteur aidé, pour atteindre cet objectif. L'Union et les fédérations se réjouissent de

¹ CAC 19771076 art. 3. CIAP du 21 février 1952 au cours de laquelle Adrien Spinetta impose une interprétation de la règle du deux tiers - un tiers dans laquelle il n'est pas tenu compte des crédits complémentaires, ce qui permet d'augmenter la proportion des crédits attribués au secteur locatif.

l'arrivée à la tête de leur ministère de tutelle de celui qu'elles considèrent comme l'un des leurs puisqu'il est président de l'important office départemental du Pas-de-Calais depuis 1951, fait partie du Conseil Supérieur et assiste régulièrement aux Congrès HLM¹. Le ministre affirme haut et fort son attachement au mouvement, allant jusqu'à se proclamer le « ministre des HLM »². Mais il souhaite plus spécifiquement être le ministre d'un type de HLM : le logement locatif construit selon des procédés industrialisés, seul moyen de répondre à la crise du logement, en particulier en Région parisienne.

« J'ai eu bien sûr à me défendre autant devant l'Assemblée nationale que devant le Conseil de la République au sujet de la priorité que j'avais donnée au système locatif. Et je répète devant vous ce que j'indiquais avant-hier aux sénateurs, alors qu'on me disait : faites un effort plus grand en ce qui concerne l'accession à la propriété. Je prenais à témoin mon commissaire à la Reconstruction de la Région parisienne, notre ami Sudreau et je lui disais : vous avez dans ce département et dans la Région parisienne 450 000 demandes à satisfaire dans les années immédiates, vous avez dans ce département 1 million de mal-logés. Voulez-vous dire que vous êtes capable par la formule de l'accession à la propriété de résoudre ce problème ?³ ».

Les nouvelles orientations préconisées par le MRL sont claires : priorité au locatif social, préférence pour le collectif, industrialisation et typification de la construction. Tout en reprenant à son compte les critiques portées aux HLM par ses prédécesseurs, comme leur attachement à des méthodes « traditionnelles » et « onéreuses » et leur mauvaise répartition, il annonce qu'il entend les remettre au centre des politiques du logement, à condition qu'ils s'adaptent aux nouvelles orientations que préconise le MRL. Lors d'une conférence de presse annonçant la teneur de sa nouvelle politique, il précise ainsi :

« Les organismes HLM ont à leur actif des réalisations remarquables. Cependant, nombre d'entre eux demeurent attachés à des formules traditionnelles de construction, sans doute commodes, mais onéreuses finalement pour la collectivité. Par ailleurs, la répartition géographique des Organismes d'HLM qui dans certains cas, provoque entre eux une concurrence inutile, et dans d'autres, ne permet pas de couvrir complètement les besoins régionaux, ne se trouve pas parfaitement adaptée à une implantation rationnelle des logements [...] Pour ce qui intéresse les HLM je désire leur confier un rôle accru particulièrement dans le secteur location et je tiens à ce que les organismes prêtent leur concours à la réalisation d'importants programmes⁴ ».

¹ Lors de l'Assemblée générale des offices du 8 février 1957, le président de la fédération exprime publiquement leur « satisfaction de se sentir constamment et efficacement soutenus par le Secrétaire d'État à la Reconstruction et au Logement, M. Bernard Chochoy », *Revue Mensuelle HLM*, n°56.

² Assemblée générale des sociétés anonymes HLM du 22 février 1957, *Revue mensuelle HLM*, n° 57.

³ Déclaration à l'Assemblée générale des offices du 8 février 1957, *Revue mensuelle HLM*, n° 56, février 1957.

⁴ Conférence de presse tenue le 9 mars 1956 par M. Bernard Chochoy secrétaire d'État à la Reconstruction et au Logement. « La construction de logements et l'aménagement du territoire », *Revue Mensuelle HLM*, n° 46, février 1956.

Adrien Spinetta, dont on a vu les positions critiques à l'égard des réalisations trop lentes du secteur HLM, en particulier des spécialistes de l'accession, devient son directeur de cabinet, et porte l'injonction à l'industrialisation et au tout-locatif auprès des organismes.

« Dans le cadre de la politique sociale du logement que le Gouvernement du Président Guy Mollet entend instaurer, la nécessité d'une augmentation de la part du secteur locatif apparaît évidente à tous. Elle se réalisera d'abord par les HLM qui ont dans ce domaine une vocation sociale qu'ils doivent largement assumer [...] le développement du locatif social ira de pair avec celui de l'industrialisation¹ ».

Au cours des débats sur la loi-cadre, il apparaît ainsi que le plan imaginé par Spinetta et Chochoy prévoit sur cinq ans 760 milliards de francs de financements HLM, dont 600 pour le locatif et 160 pour l'accession, loin de la répartition deux tiers - un tiers de 1953, ce qui entérine durablement le changement de répartition entre les deux activités. L'annonce de ce plan n'est pas sans effet sur les équilibres internes de l'institution HLM : la défense de la vocation généraliste des organismes passe au second plan, derrière le soutien affiché au vote de la loi-cadre et la satisfaction que la perspective d'obtenir un niveau important et garanti de crédits HLM pendant 5 ans déclenche chez les responsables de l'Union. La défense de la diversité des organismes, qui avait constitué une cause mobilisatrice dans les années 1954-1955, s'efface devant cet espoir d'un plan pluriannuel répondant aux demandes insistantes formulées depuis plusieurs années par l'Union : l'annonce du contenu du plan fissure donc la façade unie présentée par les différentes fédérations dans les années précédentes. Ainsi, la position de l'Union des HLM se calque sur celle de la Fédération des offices, qui sont en passe de devenir les principaux producteurs de logements locatifs sociaux, et qui se félicitent à leur assemblée générale de 1957 des « nombreux espoirs » offerts par la loi-cadre. C'est ce même discours que tiennent les responsables de l'Union au Congrès HLM de Strasbourg de 1957, ne protestant plus contre la portion congrue prévue pour les crédits accession dans la loi-cadre². À l'inverse, le mécontentement de l'Union des Crédits Immobiliers est patent à cette date face à la stagnation de leurs crédits, exclus des revalorisations intervenues en cours d'année, et en baisse pour l'année 1957. Le président des CI ne parvient toutefois pas à faire porter sa voix : le ministre Chochoy, à leur Assemblée générale de 1957, élude la question des crédits accession et de l'extension des compétences pour dresser un tableau optimiste de l'avenir du mouvement HLM comme producteur de logements locatifs, dont les CI seront manifestement exclus. L'Union des CI est alors très isolée dans ses protestations. L'autre

¹ Conférence d'Adrien Spinetta pour l'inauguration de l'ensemble de logements de Bron-Parilly, *Revue Mensuelle HLM* n°49, mai 1956.

² Compte-rendu du Congrès HLM de Strasbourg du 4 juin 1957, *Revue mensuelle HLM*, n°60, juin 1957 ; Commentaires sur la loi-cadre de 1957, *Revue mensuelle HLM* n°61, août-septembre 1957.

fédération d'organismes spécialisés dans l'accession, la Fédération nationale des coopératives, adopte alors une autre stratégie. Son président Léon Robert, proche par ses affiliations politiques à la SFIO de Bernard Chochoy, cherche à obtenir la création d'une nouvelle formule de « location-coopérative » qui permettrait à ses adhérents de bénéficier de crédits locatifs. Par une circulaire du 25 septembre 1956, il obtient grâce au soutien personnel de Chochoy la reconnaissance de cette formule intermédiaire entre location et propriété, dans laquelle les futurs habitants versent un apport pour s'assurer un droit d'usage transmissible et cessible du logement, tout en restant locataires, sur le modèle des coopératives scandinaves¹. Léon Robert, à la tête d'un ensemble de coopératives en plein croissance en Région parisienne, réoriente leur activité vers cette nouvelle formule et enjoint ses adhérents à faire de même, pour s'adapter à la nouvelle donne : abandonner les « opérations isolées d'accession à la propriété », pour réaliser de « vastes ensembles dans les grandes agglomérations, notamment grâce à la formule de la location-coopérative »². En 1958, une fois le ministre Chochoy parti, il rejoint cependant l'Union des CI pour dénoncer la baisse des crédits dédiés à l'accession, défendant cette fois les intérêts de ceux de ses adhérents qui n'ont pas adopté la location-coopérative et sont de plus en plus souvent contraints, par manque de crédits HLM-A, de financer leurs constructions en accession par des prêts Logécos dont les nouvelles modalités excluent aux dires de L. Robert la clientèle la plus modeste³.

Du côté de l'Union HLM, la fin des années 1950 est marquée par un changement de doctrine. Les injonctions à l'industrialisation de la construction avaient déclenché au début des années 1950 la méfiance de ses dirigeants historiques. Le président Pranard, à sa tête depuis la fin de la guerre, préconisait contre les exigences de l'État le maintien d'une stratégie constructive prudente. Au congrès HLM de 1956, alors qu'il vient de céder la présidence de l'Union pour devenir « président d'honneur » (il décède quelques mois plus tard), il réaffirme le point de vue mitigé que lui inspirent les nouvelles formes de constructions industrialisées :

« Les HLM doivent en bonne gestion ou dans l'intérêt même de leur clientèle être prudents. N'adopter des formules ou des procédés nouveaux qu'après qu'une certaine expérience en a justifié l'emploi, ce n'est pas être sclérosé, c'est suivant la vieille expression se comporter en bons pères de famille⁴ »

¹ *Coopération habitation*, n°26, mars 1957.

² *Coopération habitation*, n°33, décembre 1957.

³ Congrès de la coopération HLM, *Coopération-habitation*, n° 34, janvier 1958.

⁴ Congrès HLM 1956 de Brest, *Revue mensuelle HLM*, n° 50, juin-juillet 1956.

Les réticences de Pranard n'ont certes pas empêché certains offices de se lancer précocement dans la construction industrialisée et de participer à la production des premiers grands ensembles, puisque l'Union ne prend pas directement part aux décisions des organismes, au-delà de l'influence qu'elle exerce sur la réglementation ou la répartition des crédits dans les commissions consultatives nationales. Mais la position de Pranard est révélatrice d'une conception du rôle des HLM héritée de son expérience des HBM de l'entre-deux-guerres, quand il pilotait en tant que directeur au ministère du Travail la mise en œuvre du plan Loucheur¹. Devenu président de l'Union en 1947, il a montré sa proximité avec des fractions très différentes du milieu HBM, représentant dans les commissions consultatives les intérêts des offices publics mais aussi ceux des sociétés de Crédit Immobilier, étant vice-président de leur Union². L'élection à la tête de l'Union HLM en 1956 d'Albert Denvers, sénateur puis député SFIO proche de Guy Mollet et du ministre Bernard Chochoy, contribue à modifier la position de cette institution à l'égard de la politique du tout-locatif ainsi qu'envers les chantiers industrialisés. Denvers, qui appartient à la coalition qui a porté Guy Mollet au pouvoir, est le rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi-cadre présentée par Chochoy, dont il approuve les grandes orientations. Son arrivée consacre la montée en puissance de la fédération des offices, organismes qui sont alors les principaux artisans de l'essor de l'activité HLM à travers l'accroissement considérable de leur parc locatif, réalisant les deux tiers des constructions locatives du mouvement dès 1960³. Même s'il n'est pas défavorable à l'encouragement à la petite propriété en tant que dirigeant d'organisme⁴, Albert Denvers s'emploie principalement en tant que président de l'Union à s'assurer de la hausse des crédits locatifs pour conforter la place des offices face aux nouveaux concurrents qui ont émergé dans la première moitié des années 1950, et n'exprime plus les mêmes réticences que son prédécesseur face aux objectifs d'industrialisation de la construction portés par le MRL.

Le plan quinquennal que prévoyait la loi-cadre de 1957 n'est pas immédiatement appliqué, et la hausse espérée de la construction ne se produit pas. Mais les mêmes orientations sont

¹ Il a ainsi participé en 1913 à la rédaction d'un « Traité des Sociétés de Crédit Immobilier » puis à la mise en place en 1928 de la loi Loucheur, qui avait largement bénéficié aux Crédits Immobiliers.

² Il est vice-président de la fédération des Crédits Immobiliers à partir de 1955.

³ En 1960, sur le nombre de logements autorisés à la construction, les offices publics ont lancé 60 795 logements locatifs, les SA HLM 21 185, les coopératives HLM 8 836 avec des crédits locatifs et 9 099 avec des crédits accession, et les emprunteurs de Crédits Immobiliers ont financé 14 368 logements [*Bulletin statistique de la Construction*, 1961].

⁴ Albert Denvers n'est pas par principe hostile au développement de l'accession à la propriété HLM : il participe lui-même avec Paul Dewisme à la création de la société SA HLM du Nord, filiale de l'office départemental du Nord fondée pour poursuivre le programme d'accès à la propriété entamé par l'office en utilisant des prêts du Crédit Foncier auxquels n'ont pas accès les offices.

reprises en 1958 après le passage à la V^e République, et l'arrivée de Pierre Sudreau au ministère de la Construction, qui bénéficie de l'appui direct du général de Gaulle pour lancer un large plan de relance (Effosse, 2003, p. 416). Les objectifs sont revus à la hausse pour l'ensemble des secteurs, on préconise l'approfondissement de la politique des grands ensembles, l'accroissement de la productivité de la construction et la baisse des coûts, notamment à travers la création des ZUP. La préférence pour le locatif fait l'objet d'un affichage clair, en particulier en matière de crédits HLM : si le ministère tente aussi de réorienter l'aide à la construction privée vers des réalisations locatives, c'est le secteur HLM qui porte l'essentiel de cet effort¹. Les représentants de l'Union défendent désormais *a minima* les intérêts des spécialistes de l'accession et Albert Denvers contribue à stabiliser la part des crédits HLM qui leur sont accordés à un cinquième de l'enveloppe globale des avances du Trésor, en déposant à cet effet un amendement adopté en 1962 au Parlement². L'abandon de la règle du tiers qui prévalait en 1953 est ainsi entériné.

À partir de 1956-1957, la défense de la vocation généraliste des organismes de logement social est une cause qui perd de son importance pour les fractions qui deviennent alors centrales au sein de l'Union HLM, en particulier la Fédération des offices. Aux évolutions qui se dessinent à la tête de cette institution s'ajoutent alors les difficultés rencontrées par les dirigeants des « famille » d'organismes spécialisées dans l'accession à mettre en concordance l'activité de leurs adhérents avec les injonctions de leur tutelle ministérielle. Ces organismes semblent particulièrement peu à même de répondre aux nouvelles normes de productivité et de développement de la construction industrialisée que portent l'administration de la Construction : spécialisés historiquement dans la constructions de maison individuelles dispersées, fortement implantés dans des petites villes et des zones rurales, ils apparaissent comme de médiocres relais pour les politiques étatiques du logement.

¹ Dans la foulée de l'annonce de Pierre Sudreau, la part des logements construits en vue de la location avec des prêts spéciaux passe de 22% à 35 % de 1959 à 1960 (Effosse, 2003, p. 421). Toutefois, ce ne sont pas les financements du Crédit Foncier qui portent l'essentiel de la croissance du secteur locatif : en 1962, sur 178 831 logements locatifs, 98 915 sont financés par des crédits HLM contre seulement 33 643 par des crédits Logécos, [Source : *Bulletin statistique du ministère de la Construction*, supplément annuel 1963].

² Cette répartition sur la base d'un cinquième pour l'accession est stabilisée par un amendement proposé par Albert Denvers et adopté au Parlement en 1962. La question des crédits « additionnels » votés en cours d'année fait régulièrement l'objet de polémiques à la CIAP jusqu'en 1965-66, la Direction de la Construction souhaitant généralement les attribuer intégralement au secteur locatif, tandis que l'Union des HLM et les fédérations maintiennent la position selon laquelle le un cinquième doit être calculée sur l'ensemble des crédits attribués. C'est principalement autour de ce point que tournent les débats à la CIAP sur la question du partage entre locatif et accession.

2.3 L'accession HLM et la productivité : une rencontre impossible ?

Les organismes HLM dédiés à la petite propriété sont en effet rares à prendre, comme les offices publics semblent en passe de le faire, le tournant de la productivité à la fin des années 1950. Nous allons ici essayer de cerner de manière plus approfondie les pratiques économiques concrètes de ces sociétés, en mobilisant à cet effet des sources multiples – statistiques de la construction, annuaires et publications du mouvement HLM – afin de comprendre pour quelles raisons elles sont aussi peu ajustées aux injonctions à l'industrialisation et à la standardisation de la construction de leur tutelle ministérielle.

Le déclin de l'accession HLM n'est que relatif sur le plan quantitatif à cette période : si le montant de ses crédits progresse plus lentement que ceux accordés au secteur locatif¹, ils triplent toutefois en 12 ans, passant de 10 000 logements financés en 1954 à 20 000 en 1961 puis 30 000 en 1966. Mais les spécialistes de la petite propriété se saisissent modestement des autres sources de financements qui leur ont été ouvertes : les coopératives, qui peuvent recourir aux prêts du Crédit Foncier dès 1953, en usent peu², tandis que les sociétés de Crédit Immobilier, qui obtiennent cette possibilité en 1959, tardent aussi à y recourir³. D'autre part, ces organismes sont particulièrement nombreux au regard de leur production modeste : 396 coopératives et 278 Crédits Immobiliers en 1958 d'après les recensements du Comité Permanent HLM, soit 674 organismes pour une activité totale d'environ 18 000 logements en accession à cette date (soit à peine 26 par organisme en moyenne). Parmi les organismes recensés, certains ont en fait cessé de construire depuis longtemps, continuant à percevoir des remboursements ou à gérer des logements en location-attribution qui résultent d'une activité antérieure, qui date généralement de l'entre-deux-guerres ou de l'immédiat après-guerre :

¹ Le nombre de HLM locatifs autorisés passe 20 000 en 1954 à près de 100 000 en 1966 [*Bulletin statistique du ministère de la Construction*, années 1958 à 1967].

² Pour l'année 1958, sur un total de 18 846 logements autorisés en accession sur des crédits HLM, 12 780 sont utilisés par les sociétés de Crédit Immobilier et un peu plus de 5700 par les coopératives. Les coopératives HLM y ajoutent environ 4000 financements Logécos [*Bulletin statistique du ministère de la Construction*, mai 1959] ce qui constitue toutefois une faible part des 90 000 Logécos émis cette année-là.

³ A partir de 1959, les CI peuvent faire appel aux prêts du Crédit Foncier pour financer des logements construits par des Sociétés civiles immobilières sous leur égide: ils ne financent toutefois que 1475 logements sur 18 676 en 1963 par ce biais. En 1966, 19 485 logements sont financés par les CI avec des crédits HLM accession, et seulement 2420 avec des prêts du Crédits Foncier [*Étude statistique à l'usage des SCI*, réalisée par le service d'études comptables et financières de l'UNFOHLM, 12 avril 1973].

c'est plus souvent le cas des coopératives (30% sont inactives)¹ que des CI (10%)². Il reste toutefois plus de 500 organismes en activité. Les injonctions du ministère des Finances et de la Construction au regroupement ont été fortes mais n'ont pas abouti : seules quelques fusions au début des années 1960 en ont résulté³. Les organismes dédiés à la petite propriété HLM forment donc à la fin des années 1950 un univers économique morcelé, et la persistance de ces nombreuses petites sociétés n'est pas conforme aux injonctions au regroupement des maîtres d'ouvrage de la Construction et du Commissariat général au Plan.

En outre, leurs activités se situent à contre-courant des évolutions qui se dessinent à partir de la fin des années 1950. Ces sociétés financent et construisent très majoritairement des maisons individuelles, et notamment des maisons construites au coup par coup de manière artisanale, alors que la part de l'habitat individuel ne cesse de diminuer parmi les logements neufs jusqu'en 1968 (Durif et Berniard, 1969b). Elles sont aussi implantées pour la plupart d'entre elles dans des zones rurales ou éloignées des grandes agglomérations, alors que le renouvellement du parc de logements se joue principalement dans les zones urbaines jusqu'en 1968 (Audirac, 1977). Pour les dirigeants des fédérations qui les représentent, qui cherchent à diffuser des pratiques nouvelles parmi leurs adhérents, il s'avère difficile de réformer l'activité de ces organismes et de se défaire auprès des pouvoirs publics de l'image de structures « sclérosées » ou « surannées » qui leur est attachée, qui tient notamment à leur faible propension à recourir à des procédés de construction standardisés.

Une géographie provinciale et rurale

Ces particularités sont frappantes lorsqu'on observe la géographie de l'accession HLM. La disjonction entre la localisation de la construction locative, concentrée dans les grandes agglomérations, et celle des constructions financées par les crédits HLM-Accession peut être objectivée par les données diffusées à partir de 1958 par la Direction de la Construction, ainsi que par la répartition sur le territoire français des sociétés coopératives que fournissent les

¹ Deux fédérations représentent les coopératives en 1958 (voir *infra*) : la Fédération française revendique 104 organismes actifs en 1958, et la Fédération nationale 177 (soit 281 sur les 396 recensés). On peut soupçonner ces données d'être surévaluées en raison de la concurrence entre ces deux fédérations [*Revue HLM*, n°66, Assemblées générales de la FFSCHLM et de la FNSCHLM].

² 250 Crédits Immobiliers sur 278 ont fait des demandes d'emprunts nouveaux auprès de la CIAP en 1957 [CAC 19771076, art. 5].

³ CAC 19771076, articles 1 à 8. Archives de la CIAP.

annuaires annuels de la Coopération HLM¹. La plupart des sociétés HLM n'ont qu'une compétence départementale, voire limitée à quelques arrondissements ou cantons² : la distribution géographique des attributions de crédits HLM-A permet ainsi de savoir où sont localisées les constructions destinées à la « petite propriété » HLM.

Leur géographie est d'abord très contrastée, ce que souligne encore en 1965 la Commission d'attribution des prêts HLM, qui note que la part des HLM-A dans l'ensemble des prêts HLM varie entre 5 et 85% selon les départements (pour une moyenne de 20%³). D'après les statistiques de la construction de 1958, la zone la plus active en nombre de logements construits est le Nord-Pas-de-Calais, suivi de la Région parisienne. Toutefois, rapportée à l'activité de construction neuve globale dans ces deux régions, les sociétés parisiennes tiennent une part minime dans l'effort constructif dans leur région (moins de 5%) alors que le Nord-Pas-de-Calais est manifestement un bastion de la petite propriété HLM : elle représente plus de 15% des logements neufs construits, et a d'ailleurs la particularité de se développer quasi-exclusivement sous forme de maisons individuelles. En Région parisienne, l'activité se localise surtout dans le département de la Seine-et-Oise (deuxième et troisième couronnes), où des sociétés de Crédit Immobilier financent la construction de pavillons dispersés (voir *infra*). Les coopératives sont pourtant nombreuses en Région parisienne (58 en 1964) mais fréquemment inactives⁴. Certaines, qui se sont développées grâce à la loi Loucheur, n'ont plus construit depuis l'entre-deux-guerres et se contentent de gérer les copropriétés pavillonnaires qui datent de cette période⁵. D'autres, créées dans l'après-guerre lorsque la construction publique et privée en Région parisienne était trop faible pour répondre à la demande, et que des groupes de coopérateurs cherchaient à s'organiser pour bâtir leurs propres logements, ont depuis cessé toute activité. La forme coopérative avait alors permis à des groupements de

¹ Les données dont nous disposons ne sont ni homogènes ni systématiques : c'est seulement à partir de 1970 que l'Union HLM diffuse un annuaire détaillant les activités de chaque organisme, tandis que chaque fédération a des pratiques variables. La FNSCHLM, soucieuse d'évaluer son poids au sein du monde HLM, réalise très tôt des enquêtes et diffuse dès 1960 des données sur ses organismes, mais ce n'est qu'en 1964 lorsqu'elle se réunit avec sa concurrente la Fédération française, qui ne produit aucune donnée sur l'activité de ses adhérents, que l'on a une vision systématique de l'activité des coopératives. L'Union des CI ne diffuse aucune donnée sur l'activité de ses adhérents, en dehors de chiffres d'activité agrégés, jusqu'au début des années 1970.

² Quelques producteurs cherchent à obtenir à la fin des années 1950 une extension de leur zone de compétence (voir *infra*) mais cela reste un phénomène marginal à l'époque qui nous intéresse.

³ CAC 19771076, art. 7. CIAP du 26 janvier 1965.

⁴ *Annuaire 1964 de la Coopération HLM*.

⁵ C'est le cas de la coopérative *Paris-Jardins*, dont les sociétaires, copropriétaires de la cité-jardin, n'envisagent pas de relancer l'activité de construction dans l'après-guerre. La structure coopérative ne sert qu'à gérer les parties communes de la cité (Steinmetz, 2003). Cette situation est celle d'au moins cinq autres coopératives de la Seine et de la Seine-et-Oise [*Annuaire de la Coopération HLM*].

salariés soutenus par des employeurs publics¹, à des associations d'anciens combattants², parfois à des groupes de Castors³, de lancer des programmes, en général pavillonnaires, mais ces organismes arrêtent leur activité quelques années après. Quelques municipalités de la première couronne (Gennevilliers, Ivry, Vitry, Nanterre, Noisy-le-Sec, Pavillons-sous-bois, Villeneuve-la-Garenne) ont aussi créé des coopératives pour bâtir des ensembles pavillonnaires dans les années 1950, mais la plupart ont elles aussi cessé leurs activités au début des années 1960, et l'on peut supposer que ces communes ont alors réorienté leurs efforts vers la production de grands ensembles collectifs. Les coopératives franciliennes qui ont survécu à cette phase d'essor sont rares : en plus du Groupe Richelieu, ensemble de sociétés dirigées par Léon Robert, qui ont à la fin des années 1950 une activité considérable, seul huit organismes sur 54 atteignent un volume de 1000 logements construits entre la fin de la guerre et le milieu des années 1960. Ces sociétés se partagent entre celles qui, comme le groupe Richelieu, tentent de lancer des grands ensembles collectifs en « location-coopérative » pour contourner le manque de crédits HLM-A, et celles qui continuent à se spécialiser dans la construction pavillonnaire, à petite ou moyenne échelle⁴, dans la continuité des pavillons Loucheur.

Si l'on observe la répartition géographique des HLM-A en 1958, 1963 et 1968 (cartes 2-1, 2-3 et 2-4), on voit ainsi apparaître plusieurs zones où l'accession HLM représente une part significative des logements neufs. C'est le cas du Nord-Pas-de-Calais, mais aussi de départements limitrophes en Picardie, en Champagne, voire en Lorraine, la production y étant portée à la fois par des CI et des coopératives très actives (carte 2-2). Un deuxième ensemble, moins stable, comprend des départements du Nord-Ouest de la France (Pays de Loire et Bretagne). Dans certains cas (Maine-et-Loire, Loir-et-Cher), c'est dû à une forte activité coopérative, dans d'autres (comme la Sarthe) c'est l'activité des Crédits Immobiliers qui domine (carte 2-2). Parmi les nombreuses coopératives, notamment les groupes d'auto-constructeurs Castors, appuyés sur des associations familiales ou syndicales catholiques, et

¹ La SCHLM *La Prévoyance immobilière* de la Banque de France, qui construit environ 300 logements jusqu'au début des années 1960 mais arrête ensuite son activité ; la SCHLM de construction du personnel de la Préfecture de Police de Paris ; la SCHLM *La Maison Coop-Radio* [*Annuaire de la Coopération HLM*].

² SCHLM *Passy des Anciens de la 2ème DB*, SCHLM *Le Foyer national des anciens combattants et pensionnés de guerre*, la SCHLM des fonctionnaires anciens combattants [*Annuaire de la Coopération HLM*].

³ *Le Clair-Logis* à Montreuil, la SCHLM *Coopérateurs et Castors d'Ile-de-France*, la coopérative *Mastor* à Massy n'ont plus d'activité en 1964 [*Annuaire de la coopération HLM*, édition 1964].

⁴ C'est le cas de la société *Notre Cottage*, fondée en 1928 par Edmond Dunand, aussi secrétaire général de la FNSCHLM depuis 1933, qui combine la construction de pavillons en série et occasionnellement de petits collectifs ; c'est aussi le cas du *Foyer du Travailleur* de Ris-Orangis qui développe principalement son activité dans l'Essonne [*Annuaire de la coopération HLM* et revue *Coopération-Habitation*].

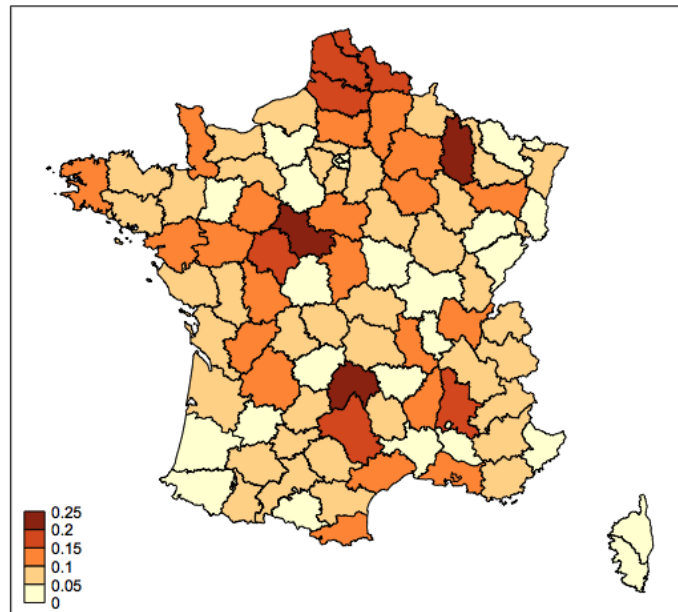
créés dans l'après-guerre dans l'Ouest de la France¹, c'est en général au plus une société par département qui atteint et conserve une activité importante et régulière². Dans cette zone, la part de l'accession HLM augmente au fil des années 1960 dans les départements où elle était déjà forte en 1958. Enfin, on repère un troisième ensemble significatif, dans le Centre-Sud de la France (Cantal, Aveyron, Lozère, Ardèche, Drôme), où la part de l'accession HLM est forte : il s'agit là de départements ruraux à faible activité de construction, dans lesquels les crédits HLM-A financent par l'intermédiaire de sociétés de Crédit Immobilier des constructions individuelles rurales dispersées.

Cette France du Nord et de l'Ouest recoupe celle de la maison individuelle dans les années 1960 (Durif et Berniard, 1969b). Dans ces deux bastions, l'accession HLM représente durant cette période entre 20 et 50% de la construction d'habitations individuelles (carte 2-5). L'accession HLM est en outre significative dans des départements peu urbanisés où la construction neuve est faible, du Centre-Sud de la France ou de l'Est (par exemple dans la Meuse). À l'inverse, dans les zones urbanisées où l'activité HLM locative se développe considérablement à cette période, comme la Région parisienne ou l'agglomération marseillaise, l'accession HLM recule en valeur absolue durant les années 1960. Dans d'autres agglomérations importantes (Nantes, Bordeaux, Grenoble), où plusieurs coopératives et CI sont bien implantés, on note une progression en volume, mais un recul dans la part des logements neufs construits. En effet, la faible propension de ces organismes à se tourner vers la construction de grands ensembles collectifs contribue à leur déclin relatif dans les zones urbaines et les grandes agglomérations.

¹ Sur ces groupements Castor lié à l'action sociale catholique, voir par exemple sur les mouvements des castors et squatteurs d'Angers regroupés autour de la figure de Christine Brisset (Légé et Tanter, 1987) ou plus récemment la thèse de Julie Boustingorry (Boustingorry, 2008).

² Dans la Sarthe, on trouve 3 coopératives dont une de grande taille ; dans le Morbihan 4 petites coopératives, en Charente 3 petites coopératives, en Loire-Atlantique 5 coopératives dont une grande ; en Maine-et-Loire, plusieurs coopératives Castor ne produisant plus beaucoup, 2 coopératives moyennes (une à Angers et une à Cholet). Dans le Loir-et-Cher, on trouve une seule coopérative, mais très productive [*Annuaire de la Coopération HLM*].

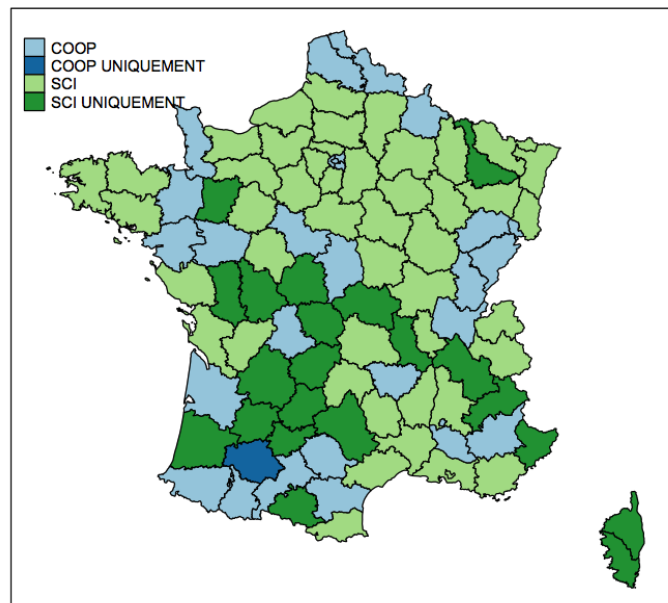
Carte 2-1. Part de HLM-A dans la construction neuve en 1958



Source : Bulletin statistique du ministère de la Construction, supplément annuel 1959

Lecture : 15 à 20% des logements construits en 1958 dans le Pas-de-Calais ont été financés par des HLM-A (réalisé avec le logiciel R).

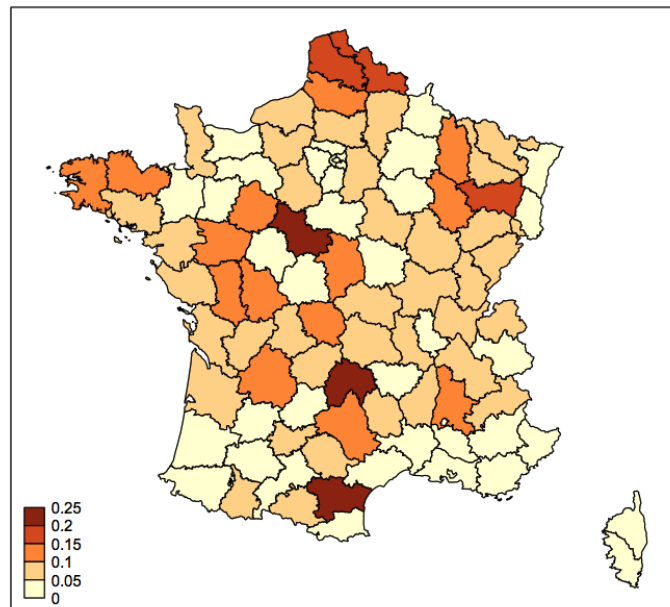
Carte 2-2. Part de HLM-A utilisés par des coopératives et des Crédits Immobiliers en 1958



Source : Bulletin statistique du ministère de la Construction, supplément annuel 1959

Lecture : dans le Pas-de-Calais, les crédits HLM-A sont majoritairement utilisés par des coopératives

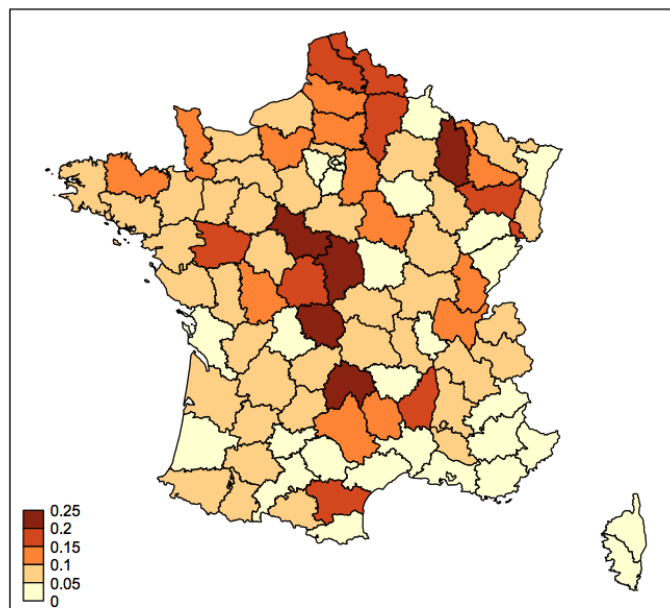
Carte 2-3. Part de HLM-A dans la construction neuve en 1963



Source : Bulletin statistique du ministère de la Construction, Supplément annuel 1964

Lecture : 15 à 20% des logements construits en 1963 dans le Pas-de-Calais ont été financés par des HLM-A

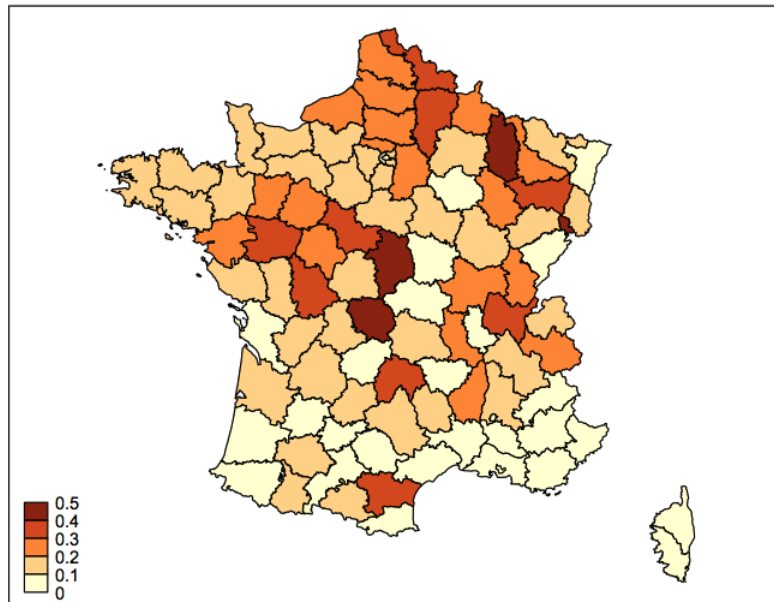
Carte 2-4. Part de HLM-A dans la construction neuve en 1968



Source : Bulletin statistique du ministère de la Construction, supplément annuel 1970

Lecture : 15 à 20% des logements construits en 1968 dans le Pas-de-Calais ont été financés par des HLM-A

Carte 2-5. Part de HLM-A dans la construction individuelle neuve en 1968



Source : Bulletin statistique du ministère de la Construction, supplément annuel 1970

Lecture : 30 à 40% des maisons individuelles construites en 1968 dans le Pas-de-Calais ont été financées par des HLM-A

Un faible degré de standardisation de la construction

La très large majorité des logements financés par les HLM-A dans les années 1950 et 1960 sont donc des maisons individuelles. Il ne s'agit pas seulement d'un effet de la classique surreprésentation des habitations individuelles parmi les logements destinés à la propriété d'occupation. Cette tendance est bien plus accentuée que pour le reste des logements neufs acquis par des accédants à la propriété. En effet, dès les années 1950, et ce jusqu'à la fin des années 1960, la diffusion de la propriété d'occupation prend de plus en plus fréquemment la forme de l'acquisition d'un appartement dans une copropriété collective bâtie par un promoteur privé. C'est notamment le cas des logements du secteur « aidé » : même si le plan Courant faisait initialement des Logécocos un moyen de promouvoir la maison individuelle, en offrant des prêts hypothécaires à des particuliers souhaitant faire construire un pavillon, ces prêts financent en fait de plus en plus fréquemment des ensembles collectifs construits par des promoteurs. Dès 1955, seuls 25% des prêts Logécocos financent la construction de pavillons par

des particuliers, 75% étant utilisés à des constructions groupées, principalement en collectif¹. Cet usage est celui que préconise le Commissariat général au Plan dès 1958, puisque la Commission Construction recommande que les Logécos soient réalisés sous forme de « grands ensembles » (Effosse, 2003, p. 400). Il est favorisé par l'expansion de la promotion immobilière privée qui, jusqu'au milieu des années 1960, s'appuie sur les prêts du Crédit Foncier pour produire des copropriétés collectives² (Topalov, 1987). À l'inverse, la prédominance des habitations individuelles parmi les réalisations que financent les HLM-A est manifeste : entre 1960 et 1965, elles représentent entre 85 et 90% des logements construits grâce à ces crédits, et cette proportion se stabilise autour de 80% en 1965, alors que l'habitat individuel ne constitue que 35% de l'ensemble de la construction destinée à la vente à cette période³. De plus, c'est la construction artisanale qui domine : en 1960, dans 82% des cas, les HLM-A financent des constructions qui font l'objet d'une demande de permis de construire destiné à un seul logement, ce qui signifie qu'ils servent à bâtir des pavillons « au coup par coup ». Les sociétés de Crédit Immobilier en particulier ont pour activité principale le financement de ces habitations individuelles dispersées⁴. On observe toutefois une évolution progressive des pratiques, puisque la part des permis individuels régresse à 74% en 1965 puis à 62% en 1968 pour les HLM-A : ils servent en effet de plus en plus fréquemment à financer de petits ensembles de maisons individuelles groupées. Mais même lorsque les permis déposés concernent des logements collectifs ou des maisons groupées, ces programmes excèdent rarement 50 logements. Ainsi, la distance entre les pratiques de construction des spécialistes de l'accession HLM et la norme promue par leur tutelle ministérielle – développer le grand ensemble collectif – est sans équivoque.

Certains organismes tentent toutefois de s'orienter vers une production plus standardisée, voire vers une véritable activité de promoteur immobilier, mais ils restent minoritaires jusqu'à la fin des années 1960. Pour cerner ces évolutions, nous avons dépouillé les revues du

¹ *Bulletin statistique de l'INSEE*, juillet-août 1956, n°3. Notons que la spécialisation dans le collectif est particulièrement marquée pour les Logécos, à vocation plus sociale : les logements primés « ordinaires » sont pour la moitié des maisons individuelles construites par des particuliers.

² En 1958, plus de la moitié des financements Logécos financent la construction de logements par des sociétés immobilières, dont plus de 90% en collectif. En 1963, ce taux passe à 83,20% des financements Logécos, dont 85% pour le collectif (Effosse, 2003, p. 653).

³ Statistiques de logements autorisés, *Suppléments annuels du Bulletin statistique de la Construction*, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965 et 1966.

⁴ La ventilation de l'activité des Crédits Immobiliers selon le type de construction est disponible pour l'année 1963 : sur 28 486 réalisations financées par des prêts HLM-A, 18 676 prêts ont transité par les Crédits Immobiliers, dont seulement 1475 pour des groupes de maisons individuelles ou des collectifs, et 17 201 pour des « particuliers isolés » [*Supplément annuel du Bulletin statistique de la Construction*, 1964].

mouvement HLM : un « tour de France des réalisations » est présenté dans la *Revue HLM* entre 1950 et 1955, décrivant les réalisations de l'ensemble des organismes d'une quinzaine de départements, régions, ou villes¹, ce qui donne un aperçu des pratiques constructives des organismes au début des années 1950. Dans les années qui suivent, certaines « réalisations remarquables » font l'objet d'articles détaillés dans la *Revue HLM* ou dans *Coopération-Habitation* – ils concernent généralement les sociétés aux pratiques les plus innovantes – et ces innovations sont parfois débattues au Conseil Supérieur des HLM. Ceci nous permet tout d'abord de remarquer que les activités concrètes des sociétés ne se déduisent pas strictement de ce que prévoient en théorie leurs statuts juridiques. Certes, les Sociétés de Crédit Immobilier sont nombreuses à favoriser essentiellement la construction « sans promotion » pour reprendre les termes de Christian Topalov, conformément à leur législation : ces organismes sont en principe tenus jusqu'en 1959 de faire exclusivement des prêts hypothécaires « individuels et personnels », et ne peuvent donc pas imposer de constructeur ou d'architecte aux emprunteurs, encore moins jouer un rôle de maître d'ouvrage, ce qui limite en théorie leur participation à l'effort de standardisation de la construction². À l'inverse, les coopératives sont en théorie toujours maîtres d'ouvrage des constructions qu'elles financent, puisqu'elles agissent sous le régime de la location-attribution et sont les propriétaires en titre de la maison ou de l'immeuble bâti jusqu'à remboursement du prêt HLM et jusqu'à l'attribution du titre de propriété au coopérateur, ce qui n'intervient en principe que 30 à 35 ans après la construction. Toutefois, leurs possibilités pratiques d'intervention dans la maîtrise d'ouvrage ne se déduisent pas strictement de ces statuts juridiques. Beaucoup de coopératives, même si elles sont censées jouer un rôle de maître d'ouvrage, se contentent d'un lointain suivi des travaux lorsqu'il s'agit de la constructions individuelles sur des terrains dispersés, tandis qu'à l'inverse quelques (rares) Crédits Immobiliers contournent les contraintes réglementaires qui pèsent sur elles pour tenter de devenir de véritables promoteurs immobiliers³.

¹ L'Alsace, la Provence, la Savoie, la Marne, le territoire de Belfort, la Sarthe, le Nord, la Haute-Garonne, l'Aube, la Saône-et-Loire, la Côte d'Or, les Vosges, ainsi que diverses communes de Région parisienne.

² Cette règle est rappelée à la Commission Technique des HBM du 4 juin 1947. Le CI du Tarn présente un projet inhabituel, un groupe de 20 maisons individuelles construites à partir de plans-types à Mazamet : la commission approuve l'opération, mais rappelle aux dirigeants de la société que « chaque emprunteur restera libre du choix de son architecte et du type de construction dans le cadre de la législation sur le permis de construire » [CAC 19771076, art. 1].

³ Le rapport de l'Inspection générale des Finances déjà cité (*op.cit.*) note ainsi qu'en 1951 leur rôle auprès des accédants sont proches dans la pratique. Les CI, bien qu'ils ne puissent pas exercer le rôle de maîtres d'ouvrage, se doivent de contrôler les travaux qu'ils financent afin de protéger leurs clients et d'exercer un constant suivi des devis et travaux. Les coopératives jouent souvent un rôle de prêteur plutôt que de constructeur dans la réalisation de maisons individuelles sur des terrains dispersés, et sont peu nombreuses à réaliser de véritables ensembles [Extraits du rapport reproduits dans la *Revue mensuelle HLM*, n°22, novembre-décembre 1952].

On voit en réalité se dessiner un *continuum* d'activités entre d'une part un pôle très majoritaire d'organismes dédiés à la construction au coup par coup, et un pôle minoritaire de sociétés qui s'orientent vers la promotion immobilière, et se lancent dans la construction d'immeubles ou de vastes groupes de maisons individuelles. Jusqu'au milieu des années 1960, une large part des sociétés de Crédit Immobilier se contente d'un strict rôle de prêteur¹. L'encadrement technique qu'elles fournissent à leurs clients est minimal : une fois le devis établi, elles sont seulement tenues de s'informer de l'avancement des travaux afin de verser les fonds au fur et à mesure. Même si les maisons financées par les HLM-A doivent en principe se conformer à des normes techniques édictées par l'administration de la Construction, les vérifications sont inégalement conduites par les sociétés concernées. Au début des années 1950, certains CI acceptent de la part de leurs emprunteurs des formes d'auto-construction², ce dont un contrôleur du MRU fait par exemple grief au CI du Tarn en 1951, puisque celui-ci autorise ses emprunteurs les plus modestes à n'aménager dans un premier temps qu'une partie limitée de la maison et à finir les travaux par eux-mêmes, ce qui selon le MRU conduit à l'édification de « taudis »³. D'après le guide que diffuse en 1955 la Fédération des coopératives à destination des futurs coopérateurs, on comprend que lorsque celles-ci construisent des maisons sur des terrains individuels dispersés pour le compte de ceux-ci, la marge de manœuvre qui leur est laissée est presque aussi grande⁴. Certains coopérateurs rétrocèdent en effet à la coopérative un terrain dont ils sont déjà propriétaires ou lui font acquérir un terrain de leur choix, puis sélectionnent eux-mêmes leur entrepreneur, et font établir les plans à leur convenance. Si certaines coopératives fournissent aux accédants des techniciens pour établir les plans des maisons, ils laissent souvent les acquéreurs faire construire « à leur goût », comme la coopérative du Mans Union et Progrès.

« Union et Progrès édifie principalement des constructions individuelles sur des terrains individuels. Nous trouvons dans celles-ci énormément de diversité puisque chaque coopérateur a fait construire à son propre goût. Le hasard les a parfois rassemblés dans le même lotissement [...] Il est toutefois obligatoire que ce soient les techniciens de la société qui fassent les plans, mais le coopérateur fait faire ce plan comme il l'entend, ce

¹ Parmi les notices d'activité du Tour de France des réalisations, c'est le cas des deux CI du Territoire de Belfort, du CI de Savoie, du Bas-Rhin, de Remiremont et de Saint-Dié, et de l'Aube.

² Le CI des Vosges et le CI de Toulouse autorisent aussi leurs accédants à réaliser en partie leurs maisons en auto-construction, pour leur permettre d'emprunter des sommes plus faibles [*Revue mensuelle HLM* n°34, novembre-décembre 1954 ; *Revue mensuelle HLM* n°28, novembre-décembre 1953].

³ CAC 19771076 art. 4.

⁴ CAC 1999143, art.16, archives de la commission « vocation » et de la commission « refonte ».

qui n'empêche pas les dessinateurs d'orienter les indécis vers les solutions qui ont fait leur preuve tant sur le plan économique que pratique¹ ».

Le rôle des coopératives, comme des CI, se limite alors à vérifier que la construction répond à la réglementation HLM : surfaces utiles minimales et maximales, caractéristiques techniques, montant maximal du prix de revient.

La construction sur terrains individuels, plus ou moins encadrée par l'organisme, relevant d'une activité artisanale, constitue donc l'essentiel de l'activité en accession HLM au début des années 1950, en particulier pour les CI. Certains tentent toutefois de jouer un rôle de maître d'ouvrage officieux pour leurs emprunteurs et d'organiser une production plus standardisée. C'est le cas du CI de Reims, dont les deux tiers des emprunteurs recourent à des plans-types mis au point par cette société : cette pratique est mentionnée en 1955 à la CIAP comme une innovation à saluer². D'autres organismes, en finançant et encadrant au début des années 1950 des chantiers Castor, s'initient à cette occasion à la mise en œuvre d'ensembles de maisons individuelles groupées. C'est le cas de plusieurs Crédits Immobiliers (citons celui de la Sarthe qui finance une Cité Castor d'employés de la Régie Renault à proximité du Mans en 1954³), comme le font par ailleurs une douzaine de coopératives⁴. Pour pouvoir jouer un rôle plus affirmé de promoteur, quelques CI inventent des montages juridiques *ad hoc*. Certains cofinancent des groupes d'habitations avec des CIL (collecteurs du 1% patronal), et agissent pour le compte d'employeurs qui fournissent et lotissent des terrains afin que des groupes de salariés y bâtissent des ensembles pavillonnaires ou de petits immeubles collectifs en accession à la propriété⁵. D'autres collaborent avec des municipalités qui souhaitent favoriser la propriété d'occupation, en nouant des alliances avec des offices ou des SA HLM,

¹ *Revue mensuelle HLM*, n°26, juillet-août 1953.

² CAC 19771076 art. 4. CIAP du 29 mars 1955, déclaration de Paul Voisin, président de la fédération des SA d'HLM et administrateur du CI de Reims.

³ C'est aussi le cas du CI de Saône-et-Loire qui finance en plus de maisons isolées quatre chantiers Castor de 10 à 18 maisons en 1954 ; le CI de la Côte d'Or collabore avec des groupes Castor organisés en coopérative [*Revue mensuelle HLM*, Tour de France des réalisations].

⁴ La coopérative de Haute-Garonne, fondée en 1949, bâtit d'abord des maisons individuelles dispersées, avant d'assurer entre 1952 et 1954 la maîtrise d'ouvrage du groupe Castor d'auto-construction Bagatelle, une première tranche de 100 maisons étant réalisée en 1952-1953, puis une deuxième de 46 logements en 1954. Elle se lance ensuite dans la construction de lotissements de maisons individuelles puis d'immeubles [« Tour de France des réalisations, Les HLM des environs de Toulouse », *Revue mensuelle HLM*, n° 28, novembre-décembre 1953].

⁵ Le CI du Bas-Rhin finance des ensembles de maisons individuelles avec la Chambre Patronale, par exemple un lotissement de 22 maisons avec les Mines Domaniales de Potasse d'Alsace, construit avec une coopérative de Mulhouse [*Revue HLM*, n°15, juillet-août-septembre 1951]. Le CI de l'Ile-de-France passe en 1953 un accord avec l'OCIL, organisme lié au 1% patronal, pour cofinancer des copropriétés et des groupes de maisons individuelles en région parisienne [*Crédit Immobilier de l'Ile-de-France, documents techniques et publicitaires*, BNF cote 4-WZ-2877].

comme c'est le cas à Mâcon ou à Reims¹. Lorsqu'ils se lancent dans la construction collective, comme le CI de la Côte d'Or, dont les dirigeants disent être contraints à cette évolution par la raréfaction des terrains individuels à Dijon, ils doivent alors recourir à des montages juridiques complexes² :

« Sous la surveillance de la Société prêteuse, les constructeurs se réunissent, étudient le fonctionnement des prêts, prennent toutes les décisions relatives à l'opération. L'acte d'acquisition des parts indivises du terrain est définitif lorsque l'aide financière est assurée et les travaux de construction sont prêts à démarrer. Cette attente a pour conséquence de faciliter les désistements et le remplacement des demandeurs dans le groupe des copropriétaires. Elle ne laisse à la Société de Crédit Immobilier aucune responsabilité dans la construction ; à aucun moment la Société ne détient un droit et ne supporte une charge de propriété. Ce nouveau mode d'activité ne retarde en rien les opérations classiques de construction de maisons individuelles familiales, de réparations, de modernisations ».

Exception la plus visible à ces initiatives peu systématisées, le CI de Lille³, la plus importante de ces sociétés au début des années 1950, dirigée par le président de l'Union des CI Jean Menet, se détourne des prêts individuels pour tourner exclusivement son activité vers l'édification de groupements de maisons, en contournant par plusieurs moyens la législation qui l'empêche d'acheter et lotir des terrains (réactivation d'une filiale coopérative HLM, rachat d'une SA d'HLM, mandatement par des municipalités pour réaliser des constructions⁴). En 1959, sur les demandes insistantes de Jean Menet, dont on trouve trace au Conseil Supérieur des HLM, les sociétés de Crédit Immobilier obtiennent enfin la possibilité de jouer un rôle de promoteur avec moins de restrictions. Elles sont toutefois à rares à se saisir de ces nouvelles prérogatives jusqu'au milieu des années 1960 : à part le CI de Lille, peu s'orientent principalement vers la construction d'ensembles pavillonnaires ou d'immeubles collectifs avant cette date⁵.

Les coopératives ont plus de marges de manœuvre juridiques pour faire évoluer leurs pratiques, mais les statistiques de la Construction montrent qu'il s'agit malgré tout au début

¹ Le CI de Saône-et-Loire, en « léthargie » jusqu'en 1949, finance ensuite 422 maisons individuelles entre 1949 et 1954, puis assure les prêts pour un groupe de 30 maisons de la Cité des Pierres-Blanches entre 1952 et 1953 construites en collaboration avec l'office HLM de Mâcon à proximité d'un groupe locatif de l'office [*Revue mensuelle HLM*, n° 30, février-mars 1954].

² Autres cas mentionnés dans le Tour de France des réalisations, deux Crédits Immobiliers implantés à Toulouse (la Société de CI méridionale de Haute-Garonne et la Société anonyme de CI de Toulouse), qui en plus de leur activité en dispersé deviennent dès 1953 mandataires pour la construction d'immeubles en copropriété.

³ « Tour de France des réalisations : les HLM dans le Nord », *Revue HLM*, n°27, septembre-octobre 1953.

⁴ Ces pratiques sont précisément décrites dans l'ouvrage que le CI de Lille a fait réaliser par un journaliste de la Voix du Nord sur son histoire (Dupont, 1994).

⁵ D'après les données de l'Union des CI à son Assemblée générale de 1969, c'est dans la deuxième moitié des années 1960 que cette forme d'intervention se développe : en 1966, seulement 37 CI sur plus de 200 produisent des opérations groupées, ce chiffre passant à 82 en 1968 [*Revue mensuelle HLM*, n°181, février 1969].

des années 1950 de sociétés aux pratiques très artisanales. Ce monde économique très morcelé, constitué de nombreuses petites sociétés parfois animées par quelques bénévoles, ne se transforme que partiellement et progressivement en un secteur économique susceptible de porter une production continue et conséquente. La plupart des coopératives ont en effet démarré ou redémarré des constructions entre 1947 et 1950, en construisant des pavillons isolés ou de petits groupes d'habitations qui mobilisent peu de capitaux, et ne peuvent ou ne souhaitent pas passer à une production plus intensive. Ainsi, la coopérative départementale des Vosges, créée en 1951, ne parvient pas à passer le cap de la standardisation : construisant principalement au début des années 1950 des pavillons dispersés dans 16 communes de son département, elle s'essaie en 1955 à l'édification d'un petit ensemble de 10 maisons groupées sur un lotissement municipal d'Épinal ; si ses dirigeants disent alors vouloir en faire l'« opération type de la Société » en raison du prix de revient intéressant qu'elle leur a permis d'atteindre, ils ne parviennent pas à répéter cette opération et la société n'a, jusqu'au milieu des années 1950, qu'une activité limitée (150 logements en 15 ans), sous forme de pavillons dispersés dans des communes rurales.

La stagnation que connaît l'activité de la coopérative des Vosges est représentative de l'évolution de nombreuses coopératives implantées dans des régions à faible densité et qui ne produisent pas plus d'une vingtaine de logements par an¹. La revue *Coopération-Habitation* de la FNSCHLM met toutefois en valeur les « réalisations remarquables » de celles qui rompent avec ces pratiques artisanales, leur consacrant des reportages détaillés. Précisons qu'il ne s'agit pas, la plupart du temps, de se lancer dans l'édification de grands ensembles : ces opérations « remarquables » concernent pour la plupart des sociétés implantées dans des villes moyennes, qui privilégient la construction d'ensembles de pavillons de taille limitée, parfois combinée avec quelques immeubles de taille modeste. C'est le cas à Dijon où la coopérative *La Bourguignonne*, tout en « continuant à satisfaire les Sociétaires possesseurs d'un terrain », s'oriente dans les années 1950 vers la construction d'ensembles de maisons obéissant à des plans-types, pratique jugée plus économique : elle étend par tranches successives des lotissements qui combinent maisons individuelles, jumelées, et en bande, l'un d'eux atteignant 500 pavillons au bout de 4 ans². En 1962, trois coopératives bourguignonnes s'unissent ainsi pour construire ensemble un groupe de 263 maisons près de Dijon³. Dans la

¹ Données tirées de *L'Annuaire de la Coopération HLM 1964-1965*.

² *Coopération-Habitation*, n°16, janvier 1956.

³ *Coopération-Habitation*, n°74, janvier 1962.

région de Besançon, la coopérative *La Maison Claire* décide de laisser la construction de pavillons dispersés aux sociétés de Crédit Immobilier et se spécialise dans l'édification de lotissements pavillonnaires sous la forme de pavillons jumelés ou en bande adoptant des plans-types Logécos, auxquels s'ajoutent quelques immeubles collectifs à Besançon. Le directeur de cette société ne souhaite toutefois pas développer outre mesure la construction collective, estimant que ses clients sont avant tout à la recherche d'un pavillon avec jardin¹. Les collectifs construits restent pour la plupart de taille modeste : le *Foyer de l'Isère* à Grenoble, créé par la municipalité pour réaliser des groupes en accession (le Crédit immobilier se chargeant déjà de la production dispersée) construit sur des terrains proches du centre-ville des combinaisons de petits collectifs (20 appartements) et d'ensembles de pavillons², distinguées par la Fédération comme des « réalisations remarquables ». Cette association d'ensembles pavillonnaires et de petits ou de « moyens collectifs³ » selon un terme utilisé dans la revue *Coopération Habitation*, semble être le mode privilégié de développement des coopératives dans la période qui nous occupe.

La production d'immeubles de grande taille est à l'inverse une pratique rare. Seules des coopératives implantées dans des grandes agglomérations comme Marseille⁴, Toulouse ou Nantes, où *La Maison Familiale de Nantes* se distingue par la construction d'une des quatre « Cités Radieuses » françaises de Le Corbusier dès 1954, s'y risquent, généralement sans abandonner par ailleurs l'habitat individuel. Aucun organisme ne construit exclusivement de grandes copropriétés avant les années 1958-1960. Cette formule est ensuite principalement mise en œuvre en Région parisienne par le groupe Richelieu, ensemble de trois sociétés dirigées par le président de la FNSCHLM Léon Robert, qui abandonne le pavillonnaire à la fin des années 1950 pour se consacrer exclusivement au grand ensemble collectif, et tente de convertir sans guère de succès ses adhérents à cette nouvelle activité. Quelques organismes, dont les dirigeants sont proches de Léon Robert et appartiennent aux instances nationales de la FNSCHLM, obtiennent certes au début des années 1960 la possibilité de lancer des

¹ Le directeur de *La Maison Claire* Daniel Pétrequin précise qu'à part à Besançon « *La Maison Claire* n'a jamais encore pu faire admettre le principe de l'accession à la propriété autrement qu'en pavillon individuel. Il faut savoir en effet que Belfort et Montbéliard ne sont des grandes villes que depuis peu de temps. Elles sont de plus alimentées et renouvelées par des apports constants des régions périphériques à caractère nettement rural, ce qui explique que leurs habitants, s'ils acceptent le plus souvent d'être locataires dans des immeubles importants, ne se lancent pas dans une opération d'accession s'ils ne sont assurés de disposer d'un petit pavillon et de quelques ares de terrain. » (*Coopération-Habitation*, n° 38, mai 1958).

² *Coopération-Habitation*, n°27, mai 1957.

³ Terme utilisé pour les réalisations de *La Savoisiennne* à Chambéry qui comme ses consœurs privilégie d'abord les constructions individuelles, avant de réaliser dès 1953 des collectifs à la demande de la municipalité.

⁴ Exemple de *La Prolétarienne* à Marseille et Toulon [*Coopération-Habitation* n°22, janvier 1966].

programmes en ZUP¹, où ils bâtissent de grands immeubles, mais ce modèle est loin de se généraliser. Les conseils d'administration des coopératives semblent réticents à se lancer dans ce type d'opération : au sein de la coopérative *Le Mont Blanc* à Annecy, ce n'est qu'après de vifs débats que les dirigeants de la société décident de faire prendre un tournant à l'activité de leur organisme, jusque là consacrée à des pavillons isolés. Le coût trop important de cette production dispersée amène ainsi ses dirigeants à opter pour la formule du « groupement », d'abord sous la forme de petits ensembles². Cette évolution marque le début d'un large essor de la société, qui réalise à la fin des années 1950 un important ensemble collectif à Annecy puis s'engage dans des constructions en ZUP en 1962³, totalisant au milieu des années 1960 plus de 1500 logements achevés. Mais ce cas reste une exception. Il faut enfin signaler que des organismes implantés dans le Nord de la France se tournent quant à eux vers une autre forme de standardisation de la construction : ils s'engagent, comme le CI de Lille, dans la construction de vastes groupes de maisons individuelles en recourant à des modèles-types qu'ils reproduisent en série. Ce mode de production connaît alors un important essor, mais reste spécifique à cette région jusqu'à la fin des années 1960.

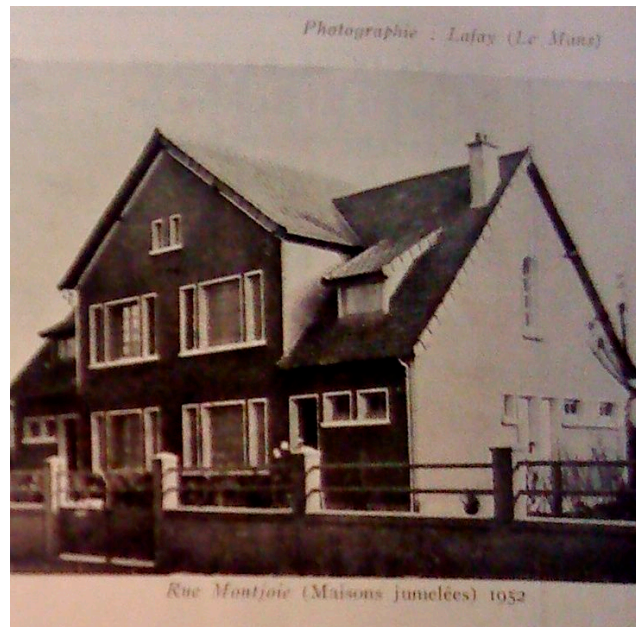
Sociétés de Crédit Immobilier et coopératives forment donc, en matière de pratiques constructives, un *continuum*, allant des sociétés qui ne font que financer des constructions dispersées à celles, encore rares, qui se tournent vers une activité soutenue de promoteur construisant en série. Lorsque l'organisme « encadre » des groupements d'emprunteurs, passe des accords avec des collectivités pour opérer dans des lotissements municipaux, ou standardise la construction de maisons individuelles par l'usage de plans-types répétitifs, sans assurer directement la maîtrise d'ouvrage, il se situe à mi-chemin entre ces deux pôles. Mais tout semble indiquer que les organismes passés de la production artisanale à la construction en grande série restent minoritaires au milieu des années 1960. Les sociétés dirigées par les deux présidents de ces fédérations, Jean Menet et Léon Robert, sont manifestement celles qui s'approchent le plus du modèle de construction standardisée, voire industrialisée, qui a alors les faveurs de l'administration centrale, mais elles constituent l'exception plus que la règle.

¹ La coopérative du Loir-et-Cher à Orléans qui bénéficie de plusieurs articles dans *Coopération-Habitation*, ou la coopérative de Haute-Garonne au Mirail à Toulouse, dont les réalisations sont elles aussi citées de manière répétée [*Coopération-Habitation*, 1960 à 1965].

² Pour les pavillons isolés, les dirigeants de la coopérative *Le Mont-Blanc* jugent que « les efforts sont dispersés, la surveillance des travaux par la Société onéreuse en raison des déplacements occasionnés à son personnel. Le prix des constructions est élevé, les entreprises ne s'intéressant pas aux petits chantiers ». *Coopération-Habitation*, n°4, 1954

³ *Coopération-Habitation* n°76, mars 1962

Figure 2-3. Maisons jumelées de la coopérative HLM Union et Progrès au Mans (1952)



Source : Revue HLM n°26, juillet-août 1953

Figure 2-4. Maquette des pavillons en bande construits par la coopérative HLM La Maison Claire à Besançon en 1965



Source : Coop-habitat n°18, octobre 1965

La « ruralisation » de l'accession HLM

Outre cette spécialisation dans la maison individuelle, l'usage des crédits HLM-A est caractérisé, d'après les données statistiques de la construction diffusées par le ministère, par une très forte surreprésentation dans les communes rurales (moins de 2000 habitants), et une faible activité dans les grandes agglomérations, en particulier en Région parisienne.

Cette spécialisation rurale est en partie le résultat des injonctions très contradictoires qu'adresse l'État aux coopératives et aux CI, qui contrarient les aspirations modernisatrices des dirigeants de ces deux fédérations. Alors même que la construction dispersée est peu prise en compte de la haute administration de la Construction, la spécialisation de l'accession HLM dans la petite propriété rurale est parallèlement encouragée par les modalités de répartition de ces financements votés par le Parlement dans les lois de Finances successives, ainsi que par la répartition des crédits opérée à la CIAP. Ceci tient à la politique alors engagée par l'État en faveur de l'habitat rural (Govin, 1956), et qui est notamment relayée par des « comités d'habitat rural » qui se créent pour bénéficier de financements HLM ou de prêts du Crédit Foncier. À partir de 1955¹, un sixième des crédits HLM accession (5 milliards sur 30) sont réservés aux communes rurales², alors qu'à la même période un quart des crédits locatifs sont à l'inverse affectés à des opérations « industrialisées » qui sont implantées dans les grandes agglomérations. Une répartition des rôles se dessine entre des constructeurs locatifs produisant des collectifs selon des nouveaux procédés constructifs dans les grandes agglomérations, et des spécialistes de l'accession encouragés à maintenir une activité dans des petites communes, où domine la maison individuelle. La « priorité rurale » se renforce pour le secteur accession, atteignant 37% des crédits en 1957. Au même moment, l'accession HLM s'affaiblit dans l'agglomération parisienne, alors même que l'accession par le biais des prêts du Crédit Foncier s'y développe considérablement³.

Ces évolutions déclenchent les protestations du président de Jean Menet lorsque la CIAP est contrainte d'orienter une large partie des prêts dont peuvent disposer les adhérents de l'Union

¹ CAC 19771076, art. 4. CIAP du 29 mars 1955.

² Contrairement aux mesures précédentes pour l'habitat rural, cette mesure est destinée à l'ensemble de la population des communes de moins de 2000 habitants, et non aux seuls exploitants agricoles.

³ Entre 1955 et 1958, le poids déjà faible de l'accession HLM décroît dans le département de la Seine (de 2415 logements achevés à 1204), tandis que le secteur primé augmente considérablement (passant de 13 833 à 22 501) ; dans le département de Seine-et-Oise, l'accession HLM stagne (de 943 à 1058), tandis que le secteur primé augmente (7699 à 13 464 logements achevés) [*Bulletin statistique de la Construction*, décembre 1959].

des CI vers des constructions rurales¹. Elles sont aussi critiquées par des représentants du ministère des Finances qui jugent les organismes à vocation rurale peu efficaces dans leur utilisation des crédits HLM². Cette priorité rurale semble pourtant rencontrer les demandes des certaines sociétés : les demandes formulées par les organismes en secteur rural augmentent à la fin des années 1950, et dépassent même le quota obligatoirement affecté à cette activité. En 1960, dès le mois d'avril, les 160 millions de nouveaux francs attribués à l'accession rurale pour l'année sont consommés, alors qu'en même temps la CIAP doit renoncer à attribuer l'intégralité du quota prévu en accession pour la Région parisienne, faute de demandes de la part des organismes³. La spécialisation rurale est particulièrement forte pour les Crédits Immobiliers, qui réalisent 38% de leurs opérations dans des communes de moins de 2000 habitants, contre 20% pour les coopératives⁴. Cette hausse des demandes en zone rurale est liée à l'essor d'organismes qui en font leur spécialité. Entre 1955 et 1960, le Conseil Supérieur des HLM est saisi de demandes d'agrément de nouveaux organismes émanant de comités d'habitat ruraux et d'associations familiales, parfois soutenus par des conseils généraux, qui entendent se spécialiser dans cette activité. Malgré l'hostilité des dirigeants du mouvement HLM, plusieurs agréments sont accordés pour la création de Crédits Immobiliers destinés à financer des constructions dispersées dans des petites communes⁵. Ces agréments contribuent à l'émiettement du secteur, à rebours des préconisations de l'administration centrale. Ainsi, dans le département du Doubs, où coexistent déjà quatre Crédits Immobiliers, qui émettent chacun moins de 100 prêts par an, le Comité Départemental de l'Habitat Rural et les Caisses Mutuelles Agricoles locales, appuyées par le Conseil Général du Doubs, obtiennent après des demandes répétées la création d'une 5^{ème} société de Crédit Immobilier consacrée exclusivement à l'habitat rural. Selon le rapport moral présenté au X^{ème}

¹ Rapport moral de l'Assemblée générale de l'UCI de 1957 : « en raison des besoins essentiellement urbains prioritaires de la Région parisienne ou de nos grandes agglomérations de la région du Nord, de l'Est ou des Bouches du Rhône, et pour tenir compte des promesses d'engagement déjà effectuées au titre du plan triennal, notamment pour les programmes groupés en milieu urbain, force a été à la CIAP de charger certaines Sociétés d'une affectation prioritaire rurale atteignant presque la totalité du crédit accordé. Certaines sociétés départementales ont même reçu la totalité de leur dotation avec affectation prioritaire rurale. » [*Revue mensuelle HLM*, n°57, mars 1957].

² A la CIAP du 29 mars 1955, les représentants des Finances protestent contre l'affectation prioritaire de crédits à leur profit : « Les organismes à vocation rurale se trouvent, bien que trop souvent en retard dans leurs réalisations, particulièrement bien dotés » [CAC 19771076, art. 4].

³ CAC 19771076, art. 6, CIAP du 20 avril 1960.

⁴ D'après le rapport moral présenté au Congrès HLM de 1960 : pour les coopératives, 11 345 opérations d'accession en communes urbaines, 3 055 en communes rurales ; pour les CI, 10 985 en zone urbaine et 6 615 en communes rurales. [*Revue mensuelle HLM* n°88, avril 1960].

⁵ Un agrément est accordé pour la création de la CI Rurale de la Vienne et la CI interdépartementale l'Entente Rurale en Région Parisienne en 1955 [Comité permanent du Conseil Supérieur HLM du 15 avril 1955] ; un autre est accordé à la Société Languedocienne de Crédit Immobilier à Montpellier, à vocation rurale elle aussi [Comité Permanent du 30 janvier 1958].

Congrès de l'Habitat rural de 1958 (8-11 octobre)¹, une douzaine de CI et de coopératives auraient ainsi été créées ou « remises en route » dans ce but depuis 1950, et les Comités d'habitat rural indiquent vouloir poursuivre ce mouvement qu'ils qualifient de « ruralisation » partielle des HLM.

Jean Menet comme Léon Robert sont pourtant hostiles au développement d'organismes de ce type ainsi qu'à la multiplication de petites sociétés². Mais les défenseurs de la ruralité font entendre leur voix : la Fédération française des coopératives HLM, concurrente de la FNSCHLM, issue d'une scission qui a eu lieu en 1954 (voir *infra*), qui est composée de nombreuses sociétés à implantation rurale, défend à l'inverse cette spécialisation³. La priorité rurale n'est supprimée qu'en 1963, pour des raisons qui tiennent alors à la nécessité de concentrer les efforts de construction sur les zones urbaines pour faire face au retour des rapatriés d'Algérie⁴. La tendance observée au début des années 1960 perdure toutefois : en 1968, 43% des logements construits avec les crédits HLM-A le sont dans des communes de moins de 2000 habitants, et seulement 8% dans l'agglomération parisienne⁵. Cette répartition diffère radicalement de celle des constructions locatives HLM (moins de 1% en communes rurales, plus de 26% dans l'agglomération parisienne), des constructions réalisées avec les prêts du Crédit Foncier (30% en rural, 14% dans l'agglomération parisienne), et de l'ensemble des logements neufs en accession réalisés entre 1963 et 1967 (24% en communes rurales, 19% dans l'agglomération parisienne) (Durif, 1969). Loin de s'effacer, le tropisme rural de l'accession HLM se renforce ainsi jusqu'au début des années 1960, malgré l'hostilité de Jean Menet ou de Léon Robert.

La faible standardisation de l'activité des spécialistes de l'accession HLM comme leur ruralisation persistante affaiblit en retour la position des dirigeants de leurs représentants nationaux face aux pouvoirs publics au début des années 1960. Qualifiés selon Jean Menet

¹ « Compte-rendu du Congrès de l'Habitat rural de 1958 », *Revue mensuelle HLM*, n°72, octobre 1958.

² Outre l'opposition déjà mentionnée de Jean Menet, le représentant de la FNSCHLM à la CIAP, Edmond Dunand, conteste en 1957 le fait que l'accession HLM porte la majorité des réservations de crédit destinées à l'habitat rural [CAC 19771076, Art. 5, CIAP du 23 juillet 1957].

³ Cette volonté de se présenter comme les spécialistes de l'habitat rural est clairement exprimée à l'Assemblée générale de la Fédération française des coopératives HLM de 1959 par son président Guy Houist, l'un des premiers critiques des grands ensembles, qui met en évidence la « forte implantation rurale » des coopératives de sa fédération [*Revue mensuelle HLM*, n°77, mars 1959].

⁴ CAC 19771076, art. 6.

⁵ *Statistiques de la construction*, supplément annuel 1969.

d'organismes « surannés » par l'administration centrale¹, les CI éprouvent, selon les déclarations de plusieurs de leurs délégués régionaux en 1961, des difficultés à trouver des terrains dans les agglomérations, où les ZUP sont devenues les réservoirs les plus importants de terrains constructibles, mais où les candidats à la construction individuelle ne peuvent alors obtenir de terrains à bâtir². Quand, quelques années plus tard, l'administration de la Construction cherchera à inciter les spécialistes de l'accession HLM à construire plus de programmes dans les ZUP et en Région parisienne, les dirigeants du mouvement HLM devront ainsi reconnaître les difficultés que rencontrent leurs organismes à mener à bien de tels projets, peu en rapport avec leurs modes d'intervention habituels³.

3. Produire un mode de vie ou produire en série ?

Plusieurs raisons font donc de l'accession HLM une cause en déclin dans les années 1950 et 1960 : évolutions de la « vocation » du logement social et des rapports de force au sein de l'Union HLM ; difficultés rencontrées par les dirigeants des fédérations qui représentent cette spécialité à diffuser leurs velléités modernisatrices auprès de petites sociétés qui privilégient l'habitat individuel et la construction rurale. Cette logique globale de déclin s'accompagne d'une fragmentation de la cause de la petite propriété HLM, dont nous avons déjà donné quelques indices, et que nous allons maintenant détailler. Celle-ci tient d'abord à la multiplicité des instances de représentation de cette cause et aux conflits qui opposent les dirigeants des différentes fédérations concernées. Ces dirigeants portent et défendent par ailleurs des conceptions divergentes de la petite propriété HLM : défenseurs d'une propriété « communautaire », d'une propriété « collective », ou d'un habitat avant tout individuel.

¹ Assemblée générale de l'Union des Crédits Immobiliers du 23 mars 1960, *Revue mensuelle HLM*, n°87, avril 1960.

² Assemblée générale de l'Union des Crédits Immobiliers du 15 juin 1961, *Revue mensuelle HLM*.

³ CAC 19771076, art. 7. CIAP du 22 mai 1967. Le chef du service des Financements et des Travaux du ministère de l'Équipement et du Logement rappelle aux organismes qu'il souhaite qu'ils achètent des terrains dans les ZUP, y compris pour les opérations d'accession. Le secrétaire de l'Union Langlet rappelle les difficultés liées au fait que dans certaines ZUP, on impose des surfaces minimales pour acheter des terrains, ce qui convient mal aux organismes spécialisés dans l'accession, qui réalisent généralement des programmes de plus faible taille. A la CIAP du 4 juillet 1967, Paul Delouvrier demande la réservation de crédits HLM accession à la Région parisienne : en raison du nombre insuffisant de dossiers déposés par les organismes, seulement la moitié sont utilisés. Cette situation est à nouveau attribuée par Maurice Langlet à l'accès au foncier : la plupart des terrains disponibles sont situés en ZUP, et les organismes dédiés à la petite propriété ne parviennent pas à y construire.

Différentes façons de développer et promouvoir l'accèsion HLM coexistent ainsi dans la période qui nous intéresse. Pour certains constructeurs, en particulier ceux dont les organisations se revendiquent du catholicisme social, la priorité est aussi de mettre en valeur les singularités de leurs réalisations, en montrant qu'ils produisent un mode de vie spécifique et du « lien social » : ils se montrent critiques vis-à-vis des normes productivistes que porte l'administration centrale et face à l'émergence des premiers grands ensembles. Pour d'autres, comme le président de la FNSCHLM Léon Robert, il est possible de combiner singularité et productivité, en créant des grandes « unités d'habitation » où émergeraient des formes originales de « propriété collective » qui s'inspirent du modèle coopératif scandinave, rendant compatible l'activité des coopératives avec la production en série. Un modèle de défense de la petite propriété individuelle semble enfin rencontrer un certain succès à la fin des années 1960 : ancrés en particulier dans le Nord de la France, un certain nombre d'organismes, appuyés pour partie sur les financements du 1% patronal, connaissent un essor inédit. Quelques sociétés de Crédit Immobilier et coopératives parviennent ainsi à se débarrasser auprès de l'administration centrale de leur image d'organismes « surannés » en prônant la rationalisation de la construction individuelle sous forme de vastes groupements de maisons produites en série.

3.1 Les multiples visages d'une cause divisée

La cause de l'accèsion devient dans les 1950 et 1960 périphérique pour un mouvement HLM centré sur l'activité locative, mais elle n'est pas en manque de représentants : ceux-ci sont loin de faire cause commune et entrent même en forte concurrence, notamment dans la décennie 1953-1963, selon des logiques que allons maintenant restituer. À partir de 1953, pas moins de trois fédérations coexistent pour représenter les intérêts des organismes spécialisés dans l'accèsion : l'Union des Crédit Immobiliers (UCI), la Fédération nationale des sociétés coopératives HLM (FNSCHLM), et la dernière née en 1953-1954, la Fédération française des coopératives d'HLM (FFSCHLM), issue d'une scission avec la seconde. C'est notamment autour de la répartition des crédits de l'accèsion HLM, dont la faiblesse accentue les tensions, que se cristallisent les conflits d'intérêts. Mais ceux-ci passent aussi par la concurrence interpersonnelle à laquelle se livrent plusieurs dirigeants nationaux, dont les trajectoires ascendantes au sein de l'institution HLM entrent en collision durant ces années.

Le conflit entre la Fédération « nationale » et « française » des coopératives HLM permet de voir qu'il existe plusieurs manières d'embrasser la cause de la petite propriété dans le monde du logement social à cette période. Cette scission est intervenue à la faveur d'un conflit sur la répartition des crédits. La FNSCHLM, fondée en 1908, est jusqu'en 1953 la seule représentante des coopératives HLM, mais c'est alors une fédération sans grande influence. Au sortir de la guerre, la plupart des structures coopératives d'avant-guerre n'ont plus d'existence que théorique, et leur reprise d'activité repose d'abord sur des initiatives locales, de natures très différentes (groupements de Castors liés aux jeunesses ouvrières ou agricoles chrétiennes, action syndicale, initiative des Caisses d'allocations familiales, des Comités interprofessionnels de Logement, de municipalités). La FNSCHLM revendique ainsi la création de 150 coopératives entre 1950 et 1965 (Attar *et al.*, 1998, p. 21), mais ce n'est pas le fruit d'une action coordonnée. Peu de ces groupes, même s'ils obtiennent le statut HLM et bénéficient d'avances du Trésor, adhèrent à la Fédération au moment de leur création au début des années 1950 : ce sont des liens transversaux qui se créent entre structures de même origine, comme entre les coopératives qui se regroupent en 1950 dans l'Union nationale des Castors. Dès 1951 toutefois, le rôle de cette fédération change, avec l'arrivée d'un bon connaisseur du logement social à sa tête, Léon Robert : celui-ci réalise une trajectoire ascendante rapide dans le monde HLM, grâce à son arrivée à la tête de cette fédération mal en point, qui lui sert de tremplin. Membre de la SFIO, collaborateur d'Henri Sellier dans les années 1930 et sous-directeur du bureau des HBM – il organise les Congrès HLM pour le compte du MRU jusqu'en 1950¹ – il passe de l'autre côté de la barrière en reprenant la direction d'une coopérative en Région parisienne, *Terre et Famille*, qui s'est développée dans l'entre-deux-guerres dans le sillage de la loi Loucheur en construisant des pavillons de banlieue. En 1951, à peine un an après cette prise de poste, il est élu président de la fédération, battant le président sortant qui est alors un représentant des coopératives rurales². Son arrivée renforce la fédération : sous son impulsion, elle engage une campagne pour convaincre les coopératives d'adhérer à la fédération, le nombre de ses membres passe de 128 à 180 en deux ans, et elle représente désormais la quasi-totalité des coopératives HLM existantes³.

¹ Il est décrit dans la revue des HBM comme « l'homme des congrès HBM depuis longtemps », *Bulletin HBM*, n°2, mai-juin 1948.

² Compte-rendu de l'Assemblée générale des coopératives HBM, *Bulletin HBM*, n°14, mai-juin 1951.

³ Rapport moral de la FNSCHLM, *Revue mensuelle HLM*, n°25, mai-juin 1953.

Toutefois, en 1953, un conflit éclate entre le représentant des coopératives de type Castor, Michel Anselme, et le président L. Robert, à propos de la répartition de prêts émanant de la Caisse Centrale du Crédit Coopératif. Ceci amène à la scission du mouvement et à la naissance d'une fédération dissidente (Attar *et al.*, 1998, p. 25). Une partie des adhérents rejoint la nouvelle Fédération française, reconnue par l'Union HLM comme l'une de ses composantes¹. Son nouveau président, Guy Houist, a comme Léon Robert occupé dans l'immédiat après-guerre des fonctions au MRU, ainsi qu'au ministère du Travail, à la fois comme haut fonctionnaire et comme membre du cabinet² de ministres appartenant au MRP³, parti centriste et démocrate-chrétien. Il se positionne dans les années 1950 comme un expert du logement, grâce à sa fonction de représentant d'associations familiales au Conseil Économique et Social qui l'amène à publier plusieurs rapports ayant trait au logement⁴. Il se présente alors comme un réformateur social qui ne fait pas mystère de sa proximité intellectuelle avec le catholicisme social et œuvre à la tête d'associations familiales chrétiennes. Contrairement à Léon Robert, qui à partir de 1951 se consacre uniquement à ses activités au sein de la FNSCHLM et à la tête de *Terre et Famille*, Guy Houist cumule de nombreuses fonctions à la tête d'associations et de commissions, ne cessant d'étendre le champ de ses activités. Outre son poste au Conseil Économique, il est président à partir de 1951 du conseil d'administration des Œuvres du Moulin-Vert un important ensemble de structures philanthropiques liées à des associations familiales catholiques (Gardet, 2004), et participe à la fondation de l'Union des Foyers de Jeunes Travailleurs et de la Fédération des Maisons Familiales de Vacances⁵. Il est aussi invité à la fin des années 1950 à prendre part à des commissions ministérielles consultatives portant sur le logement et l'urbanisme⁶. Cette position de réformateur et d'expert multi-situé permet de saisir l'usage qu'il fait de sa fonction à la tête de la Fédération française : c'est pour lui une tribune de diffusion de ses idées sur l'habitat, et notamment de son intérêt pour la construction de « communautés d'habitants » de taille réduite susceptible de favoriser le « lien social ». Sa mobilisation, ainsi

¹ *Revue mensuelle HLM*, n°28, novembre-décembre 1953.

² Sur la présence de Léon Robert et de Guy Houist dans l'administration et dans les cabinets du MRU, voir le *Bottin administratif* des années 1947 à 1951 [BNF MICROFILM M-18000 et V-11432].

³ Mouvement Républicain Populaire.

⁴ Guy Houist, *Le problème du logement* [Rapports présentés par M. Marcel Lecoeur, Pierre Colleville, Guy Houist, et Pierre Dumont], Presses universitaires de France, Avis formulé le 30 juin 1953 par le Conseil Économique [BNF 8-LE106-3(28)]. Guy Houist, *Loger les Français*, préface par le M. Le Chanoine Jean Viollet, 1954 [BNF 16-R PIECE-1636].

⁵ Guy Houist, « Les Foyers de Jeunes Travailleurs », *Témoignage Chrétien*, 11 mars 1955. Guy Houist, *Le logement des travailleurs à faibles revenus*, Avis et rapport du Conseil économique, 25 février 1956.

⁶ Par exemple la section permanente Urbanisme et Construction du Conseil Supérieur de la Construction, créée par le ministre de la Construction Pierre Sudreau, entre 1959 et 1962 [CAC 19770818, art. 1, archives du cabinet de Pierre Sudreau, liste des membres du Conseil Supérieur de la Construction].

que celle des autres animateurs de la fédération, pour défendre les intérêts de ses adhérents dans les commissions HLM est par contre faible, puisqu'il laisse les dirigeants de la FNSCHLM représenter seuls les coopératives au Conseil supérieur des HLM et à la Commission d'attribution des prêts. Tandis que la Fédération nationale et son président s'inquiètent avant tout de développer la production de ses adhérents, avec pour objectif d'atteindre 25% de la production totale de logements sociaux, la Fédération française se mobilise d'abord pour préserver la singularité de ses structures : elle plaide pour le maintien d'organismes de petite taille, destinés à faire émerger un mode de vie communautaire et coopératif, et défend l'ancrage rural du coopérativisme. Elle ne parviendra toutefois jamais à renverser le rapport de force avec la Fédération nationale en termes d'adhérents : en 1960, elle n'en a que 86¹ selon ses propres comptages, tandis que la FNSCHLM en revendique plus de 150. C'est plus la position de ses dirigeants que son poids comme constructeur qui la rend visible : tout en restant proche par Guy Houist de l'Union HLM, la Fédération française entretient des liens avec d'autres mouvements, comme l'Union des Castors et la Fédération nationale de l'Habitat Rural. On note ainsi la présence au comité de direction de la « Française » de personnalités emblématiques de ces mouvements : la filiation Castor est signalée par la présence de Pierre Merle, syndicaliste CFTC et fondateur du Comité Ouvrier du Logement de Pessac, l'un des projets Castor les plus connus de l'après-guerre (Meister, 1957), ainsi que par celle de Michel Anselme, fondateur et secrétaire général de l'Union nationale des Castors. Les liens avec la petite propriété rurale sont attestés par la présence en tant que délégué général du mouvement de M. Pinson, représentant des comités départementaux de l'habitat rural. En dehors de ces personnalités, qui jouissent d'une certaine audience dans les cercles des spécialistes du logement, cette fédération a peu d'existence autonome, ne possédant pas de locaux propres, et ne développant pas d'autre activité que la rédaction annuelle de son rapport moral.

La scission amène à l'inverse la FNSCHLM à s'engager dans une stratégie d'autonomisation vis-à-vis de l'Union nationale, de défense agressive de ses intérêts face aux autres fédérations HLM, et de renforcement de ses structures économiques. Les relations entre la FNSCHLM et l'Union se détériorent en effet au moment de la scission, la première estimant que des « appuis ont été apportés par l'Union aux dissidents »² : Léon Robert quitte durablement le

¹ *Le Lien des coopératives de construction et d'habitation*, Revue trimestrielle n°1, janvier 1961 [BNF 8 JO 13542].

² Compte-rendu de l'AG de la FNSCHLM de 1954, *Coopération-Habitation*, n°1, juillet 1954.

bureau de l'Union HLM pour signifier son désaccord et décide de donner à la Fédération nationale des structures administratives indépendantes de l'Union. Cette autonomisation s'appuie sur le rapide développement des organismes dirigés par Léon Robert, qui mettent leurs moyens à disposition de la Fédération nationale. Suite à la scission, celle-ci se dissocie du secrétariat interfédéral de l'Union, du point de vue institutionnel comme du point de vue pratique. Les locaux fédéraux quittent la rue Lord Byron dans le 8^{ème} arrondissement parisien, où se trouve le siège de l'Union HLM, pour se déplacer au siège social du groupe de coopératives que dirige Léon Robert, rue de Richelieu dans le 2^{ème} arrondissement (d'où le nom de « groupe Richelieu » adopté ultérieurement par les sociétés de L. Robert). Il y est inauguré en 1955 un « foyer coopératif » destiné à « accueillir tous les administrateurs de coopératives de passage à Paris »¹. Léon Robert tentera aussi ultérieurement de trouver des sources de financements autonomes pour les organismes qu'il représente, en créant en 1964 Coop-Habitat-Crédit, un organisme financier lié au Crédit Coopératif et destiné à accorder des prêts complémentaires aux coopérateurs². Cette volonté d'autonomisation se lit dans les passes d'armes régulières que les représentants de la FNSCHLM engagent avec l'Union et les représentants d'autres fédérations lors du partage des crédits à la CIAP.

La question des crédits est en effet un enjeu central des mauvaises relations qui se nouent dans les années 1950 entre les représentants de la Fédération nationale des coopératives et l'Union des CI. Invoquant la trop lente consommation des crédits par les coopératives, pointée du doigt par l'administration centrale, le président de l'UCI Jean Menet réclame dès 1955 pour le compte de ses adhérents 60% des crédits HLM-A. Il s'ensuit une longue et violente polémique à la CIAP, que l'on voit ressurgir avec régularité jusqu'au début des années 1960 dans les archives de cette commission. J. Menet s'appuie durant cette période sur l'Union HLM, en froid avec Léon Robert, pour soutenir ses demandes. Le président de la FNSCHLM tente de son côté de mobiliser des soutiens extérieurs : il demande ainsi en 1955 à ses adhérents de saisir de cette question les parlementaires proches de leurs sociétés pour qu'ils réclament un partage plus favorable aux coopératives, déclenchant les protestations indignées de l'Union HLM et de l'UCI³. Après qu'un compromis fixant le partage à 55%

¹ *Coopération-Habitation*, n°8, mars 1955.

² Centre des Archives du Monde du Travail, versement 0163. Rapports des Assemblées générales de Coop-Habitat Crédit, en particulier l'AG du 13 mai 1965, « Notre société a été créée en février 1964 à l'initiative de la FNSCHLM en liaison avec la Caisse Centrale de Crédit Coopératif pour améliorer le financement des SCHLM et de leurs adhérents ».

³ CAC 19771076, art. 4. Réunion plénière du CIAP du 31 mars 1955.

pour les CI et 45% pour les coopératives ait été trouvé à partir de 1955, le conflit ressurgit fin 1959 : le représentant des coopératives cherche cette fois à pointer le décalage de l'activité des CI avec les nouvelles politiques urbaines qui privilégient les ZUP, en soulignant qu'ils ont une spécialisation plus marquée que les coopératives dans l'habitat individuel dispersé¹. Le conflit nécessite ainsi l'intervention d'Albert Denvers qui arbitre en faveur des CI, mais ce long conflit rebondit encore en 1962-1963, et contribuera à maintenir des relations distantes entre l'Union des HLM et la principale Fédération de coopératives. Durant toute cette période, ce conflit semble ainsi empêcher toute collaboration entre coopératives et sociétés de Crédit Immobilier sur le terrain. Jean Menet, pourtant animé des mêmes velléités de modernisation de l'accession HLM que son rival des coopératives, refuse ainsi que des alliances se nouent entre ces deux types d'organismes. Alors qu'à la fin des années 1950 il cherche des solutions juridiques pour permettre aux CI d'exercer une fonction de maîtres d'ouvrage, il refuse les suggestions du Conseil Supérieur des HLM de s'associer à des coopératives pour réaliser des opérations de construction, malgré les offres de service de Léon Robert². C'est vers la Fédération des SA HLM qu'il se tourne alors, contribuant à l'émergence d'alliances locales durables entre certaines SA dont les dirigeants souhaitent maintenir une activité en accession et des sociétés de Crédits Immobiliers, tandis qu'à l'inverse les coopératives restent isolées institutionnellement.

3.2 Produire un mode de vie, mais lequel ?

Les intérêts des spécialistes de l'accession HLM sont donc représentés par des organisations engagées dans de violents conflits dès les années 1950. Ceux-ci persistent ensuite, même si la Fédération française, en perte de vitesse, s'auto-dissout en 1963, ses adhérents rejoignant la FNSCHLM tandis que ses représentants emblématiques, Guy Houist ou Michel Anselme, s'éloignent progressivement du mouvement. On ne peut toutefois pas réduire les conflits évoqués à des querelles d'intérêts sur la répartition des crédits ou à des conflits de personnes. Ils doivent aussi être examinés à l'aune des conceptions de la propriété populaire défendues par les uns et les autres, qui divergent considérablement. Entre la Fédération nationale et la Fédération française, ce sont ainsi deux conceptions très différentes de la singularité coopérative qui sont défendues, tandis que l'Union des CI, rejointe en cela par certains acteurs

¹ CAC 19771076, art. 5. CIAP du 16 et 17 décembre 1959.

² CAC 19771076, art. 5. CIAP du 2 décembre 1958.

du monde coopératif, invente un modèle pour la petite propriété HLM qui défend tout à la fois les vertus morales de la maison individuelle et la nécessité de rationaliser leur construction.

Construire des communautés : à la recherche de singularités

Durant ses dix années d'existence, la Fédération française reste faible en nombre d'adhérents comme en nombre de logements construits, mais la personnalité de ses dirigeants et la position qu'ils occupent comme experts multicartes donnent un retentissement certain à leurs activités. C'est en valorisant les singularités de leurs réalisations, décrites comme des laboratoires d'une « vie communautaire » dont seraient dépourvus d'autres quartiers nouveaux, qu'ils parviennent à faire porter leur voix. L'origine Castor d'une partie des coopératives de la Fédération française est un argument efficace à l'appui de cette démonstration. En effet, de nombreux groupements d'auto-constructeurs ont rejoint, au moment de leur création au début des années 1950, des coopératives HLM existantes ou ont obtenu de pouvoir en créer une. Or le mouvement Castor bénéficie dans l'immédiat après-guerre d'une visibilité importante au regard de son poids réel, l'entraide et la solidarité qui forment la base de cette formule d'accès à la propriété lui assurant des échos favorables. Elles lui valent des soutiens politiques cruciaux, comme celui du ministre Eugène Claudius-Petit qui autorise la reconnaissance de l'apport-travail, clé de voûte du système Castor, alors même que l'auto-construction va à l'encontre de la volonté du MRU d'industrialiser le bâtiment. L'utopie communautaire d'inspiration chrétienne promue par ces mouvements rencontre des échos auprès de ce ministre MRP et figure du catholicisme social (Hmed, 2006), et leur assure de multiples soutiens (Voldman, 1997). La Fédération française, très liée au mouvement Castor, fait fructifier cet héritage symbolique en reprenant explicitement à son compte le thème de la vie communautaire et du « lien » social, selon le nom des revues qu'elle édite. Mais il faut aussi renouveler cet héritage : les structures d'auto-construction, créées initialement pour réaliser un ou deux groupements d'habitations ont du mal à perdurer une fois les premiers programmes réalisés, et de nombreux groupes abandonnent leur activité au fil des années 1950¹. Celles qui continuent à construire finissent d'ailleurs par abandonner le système de l'apport-travail (Meister, 1957, p. 38). Cependant, la notoriété du mouvement

¹ Quinze ans après la période faste de création de groupements Castor, seule une minorité sont encore en activité : l'annuaire des coopératives HLM de 1964 montre que sur les 12 coopératives HLM revendiquant encore par leur appellation leur origine Castor, seules 5 ont des programmes de construction en cours [Annuaire de la coopération HLM, 1964].

Castor se maintient : de nombreuses publications savantes ou militantes, dans les revues *Esprit*, *Communauté*, ou *Économie et Humanisme*, continuent à explorer les spécificités de la vie sociale dans les groupes d'auto-constructeurs les plus connus¹, s'inscrivant dans le droit fil de l'intérêt que portent les mouvements chrétiens sociaux de l'après-guerre à la préservation des liens communautaires dans les quartiers ouvriers (Astier et Laé, 1991). Même lorsque leurs activités perdent leurs traits les plus distinctifs comme celui de l'apport-travail, les coopératives d'origine Castor conservent généralement cette étiquette².

Michel Anselme et Guy Houist, principaux animateurs de la Fédération française, y reconvertissent cet héritage, dans un nouveau contexte constructif, celui du développement des grands ensembles, et tentent de faire de la forme coopérative une réponse aux problèmes de « vie sociale » qu'ils identifient dans les nouveaux quartiers d'habitat social en cours de construction. Michel Anselme, ancien secrétaire général de l'Entente Communautaire, une organisation issue du syndicalisme chrétien qui rassemble des « communautés de travail », souvent à l'origine des groupements d'auto-construction, a fondé l'Union nationale des Castors en 1951, et va ainsi faire le lien entre l'histoire de ce mouvement et les nouvelles formes de groupements coopératifs qui émergent dans les années 1950. Mobilisant une conception anti-individualiste de la petite propriété, Guy Houist s'empare lui aussi de la thématique communautaire dans les travaux qu'il publie en tant qu'expert de la question du logement. À la tête de la Fédération française, il promeut dès 1953 une conception de la coopération d'habitation qui lui est propre : à l'opposé des idées de Léon Robert, qui considère qu'il faut accroître la taille des coopératives et le nombre de coopérateurs pour réaliser de grandes copropriétés correspondant à des « unités d'habitation », Houist plaide pour un statut qui préserverait leurs dimensions réduites. Il souhaite ainsi obtenir la possibilité de créer des coopératives dites « de programmes » correspondant à un seul ensemble d'habitations, et au sein de laquelle les coopérateurs assureraient ensuite collectivement la gestion de leur immeuble ou de leur groupe de maisons, afin de favoriser l'émergence et le

¹ Les projets Castor bénéficient de deux articles dans le numéro spécial de la revue *Esprit* de 1953 consacré à la crise du logement [« Nos maisons et nos villes », *Esprit*, n°10-11, octobre-novembre 1953]. On y trouve un article de Michel Anselme lui-même sur le mouvement Castor, et un article plus spécifiquement consacré au groupement Castor de Montreuil. Les éditions *Économie et Humanisme* publient plusieurs travaux sur la question. Les revues *Communauté*, issue de l'Entente Communautaire, et la revue *Coopération*, font elle aussi une large place aux expériences Castor. Albert Meister, auteur régulier aux éditions *Économie et Humanisme*, consacre un ouvrage co-édité par les éditions de Minuit et par l'Entente Communautaire, préfacé par Michel Anselme, à une « sociologie du voisinage » de plusieurs ensembles Castor emblématiques (Meister, 1957).

² La plupart des coopératives Castor ont rejoint la fédération Française, suivant Michel Anselme, mais ce n'est pas systématique : les Castors Angevins, dans le Maine-et-Loire, connus pour leurs liens avec le mouvement squatter de Christine Brisset à Angers, sont restés affiliés à la FNSCHLM [Annuaire de la Coopération HLM 1964].

maintien d'une « vie sociale » et d'une solidarité entre coopérateurs¹. C'est cette formule que Guy Houist défend lorsqu'il intervient, à partir de 1958, dans le débat naissant sur les grands ensembles. Se prévalant de son expérience à la tête des coopératives de Castors pour se poser en expert de la « vie sociale », il rédige en 1958 un rapport au Conseil Économique qui dénonce, de manière précoce par rapport à d'autres critiques des grands ensembles, l'absence d'équipements sociaux dans les nouveaux quartiers en construction, la ségrégation qui s'y installe, l'isolement des habitants et l'absence de vie collective qui en résulterait². Il préconise, pour activer des formes de solidarité locale dans ces nouveaux quartiers, de susciter la participation des habitants à la gestion de services résidentiels communs, afin de former une « ébauche de communauté » fondée sur des sentiments altruistes, selon une logique tirée des expériences Castor. Il dénonce encore plus vigoureusement les grands ensembles, les « risques dont ils sont porteurs » et leur « inhumanité » en 1960³, dans les rapports qu'il produit au Conseil Économique, ainsi que dans la revue *Le Lien*⁴, éditée par la Fédération française, qui prend pour objet principal la question du lien social dans les nouveaux quartiers d'habitation. Ces observations, formulées avant que le débat sur la « Sarcellite » ne fasse rage dans le grand public, rencontrent l'intérêt du ministère de la Construction, qui tout en lançant les ZUP, en anticipe déjà les effets potentiellement négatifs (Fourcaut 2004). Les écrits de Houist permettent à la Fédération française d'être associée au Centre d'étude sur les Équipements résidentiels⁵ (CEDER), un organisme créé en 1960 par les ministères de la Construction et de la Santé pour étudier les besoins d'aménagement et d'équipement des grands ensembles. Cette participation est paradoxale : jusque-là les coopératives de la Fédération française n'ont jamais participé à la réalisation d'un grand ensemble ; il s'agit pour la plupart de sociétés implantées dans des zones rurales ou suburbaines qui construisent de petits ensembles pavillonnaires ou des maisons sur terrains dispersés. C'est probablement pour valider ses thèses que Houist s'associe à Michel Anselme pour lancer en 1958 une expérience inédite de construction d'un « grand ensemble » fondé sur

¹ Les aménagements statutaires nécessaires à ce projet sont discutés lors du débat sur la vocation de 1954-1955, puis lors des assemblées générales de la FFSCHELM jusqu'au début des années 1960 [CAC 19771143, art. 16].

² Guy Houist, « Les besoins d'équipements sociaux et résidentiels », *Revue Mensuelle HLM*, n°66, février 1958.

³ Guy Houist, « Rapport sur les grands ensembles et sur les risques dont ils sont porteurs », *Revue mensuelle HLM*, n°85, janvier 1960.

⁴ Cette revue émane de la Confédération des coopératives de construction et d'habitation, qui regroupe les coopératives Baticoop, les organismes de la Fédération française, et les coopératives d'habitat rural. Edgard Pisani, ancien préfet, Sénateur de la Haute-Marne et futur ministre de l'Agriculture et de l'Équipement, y rédige des éditoriaux où il reprend les thèses de l'ouvrage de Jean-François Gravier *Paris et le désert français* (Gravier, 1947) en dénonçant les excès de l'urbanisation et du développement de la région parisienne [Éditorial « Ville-campagne », *Le lien* n°2, 2^{ème} trimestre 1961 ; éditorial n° 5 « Paris dévore, Paris détruit »].

⁵ Cette association est mentionnée lors de l'Assemblée générale de la Fédération française des coopératives HLM de 1960 [*Revue Mensuelle HLM*, n°87, mars 1960].

des structures coopératives, la Dame Blanche à Garges-lès-Gonesse. Ce projet est porté par une association créée par M. Anselme, Baticoop, qui encourage la création de coopératives de construction non-HLM dans toute la France¹. Elle acquiert un vaste terrain pour y construire 8000 logements sous la forme de copropriétés coopératives, et ses promoteurs espèrent qu'elles vont constituer un « contre-modèle » au grand ensemble². Anselme y voit une version renouvelée des expériences Castor³ : les structures coopératives sont supposées régler le problème de « l'animation » des quartiers nouveaux en leur insufflant une « âme » matérialisée par la gestion communautaire des immeubles. Baticoop n'est toutefois pas en mesure de mener à bien à elle seule un si vaste projet, et rencontre des problèmes pour coordonner la construction des logements et des équipements. Après une première tranche constituée de copropriétés partiellement coopératives, à laquelle contribue *L'Habitation Communautaire*, la société que dirige Guy Houist⁴ (pour seulement 200 logements), c'est un bailleur social classique, la SA HLM *Le Foyer du Fonctionnaire et de la Famille*, qui achève le projet. Cet emblème de la singularité coopérative ne rencontre ainsi qu'un succès mitigé, et n'a pas de prolongements. En reprenant à leur compte l'héritage Castor par un discours centré sur la « vie sociale », les dirigeants de la Française s'associent aux premières réflexions sur les grands ensembles et se mêlent à l'avant-garde idéologique de l'urbanisme du début des années 1960. Mais en tant que constructeurs, ils échouent à produire de nouveaux emblèmes de leur singularité et à renouveler la forme Castor, ce qui explique sans doute leur progressif retrait et l'essoufflement de leur mouvement. Michel Anselme, qui a connu un large succès avec Baticoop, mais hors du mouvement HLM, prend ses distances avec la Fédération, d'autant que l'usage commercial qu'il fait de l'étiquette Castor soulève les critiques de ses anciens camarades de *L'Entente Communautaire* et d'autres animateurs du mouvement coopératif⁵. Quant à Guy Houist, il accepte en 1963 la fusion de la Fédération française, dont l'activité est en perte de vitesse, avec la FNSCHLM, et s'éloigne du mouvement HLM pour

¹ Baticoop a construit près de 50 000 logements en 10 ans, à travers 1000 coopératives non-HLM. Chacune regroupe de futurs copropriétaires qui font construire un programme, tandis que l'association délègue des mandataires pour intervenir dans la maîtrise d'ouvrage, et encadre le montage et le chantier par l'intermédiaire de sa structure de conseil technique et administratif Bati-service [*Le Lien*, n° 12 4^{ème} trimestre 1963].

² *Le Lien des coopératives de construction*, n° 6, mai 1962.

³ C'est la thèse qu'il défend dans la préface qu'il consacre en 1957, un an avant le démarrage du chantier de la Dame Blanche, à l'ouvrage sur les Castors de Pessac d'Albert Meister (Meister, 1957).

⁴ Dans la première tranche de 2225 logements réalisée entre 1958 et 1962, la coopérative Dame-Blanche réalise 874 logements, la coopérative HLM *L'Habitat Communautaire* 194, l'OCIL (émanation du 1% patronal) 677 et la SACI 204.

⁵ Gaston Riby (secrétaire général de l'ONP), « L'organisation BATICOOP est-elle saine ? », rapport du 15 avril 1958, archives de Coop Habitat Crédit [CAMT, versement 664, archives de Coop Habitat Crédit].

se consacrer à d'autres activités liées au logement, entamant une action de réformateur social et une carrière d'élu à Rennes.

Ces dirigeants ont ainsi reconverti l'héritage des coopératives Castor et rurales, qui formaient l'essentiel des adhérents initiaux de la Fédération française, et sont devenus des pionniers d'un discours critique sur les grands ensembles, qui prend alors forme dans la pensée catholique sociale, et sera ultérieurement importé dans les procédures d'action publique par Robert Lion dans les années 1970, à travers les opérations Habitat et Vie Sociale (Tissot, 2007, p. 231). La formule singulière des coopératives de programme qu'ils défendent devait servir de base à cette « propriété communautaire » et permettre de construire et préserver le lien social aussi bien dans le monde rural que dans les grands ensembles. Ce discours sur l'habitat communautaire aura une large postérité. Ce n'est toutefois pas le cas de la Fédération française. La forme des « coopératives de programme » n'est pas retenue dans les réformes du statut des coopératives HLM adoptées entre 1956 et 1965, qui reprennent en fait les propositions de la Fédération rivale, la FNSCHLM, et sont plus adaptées à la manière dont Léon Robert conçoit le devenir de ses sociétés qu'aux utopies communautaires.

Promouvoir la propriété collective en combinant productivité et singularité ?

En effet, le dirigeant de la fédération concurrente défend une position très différente de celle de Guy Houist et Michel Anselme : Léon Robert tente de mettre au point une formule coopérative qui combine singularité juridique et réalisation d'opérations à grande échelle. Il puise son inspiration non pas dans le catholicisme social, mais dans le modèle des coopératives scandinaves et dans la forme de « propriété collective » qui y existe. Durant les années 1950, il trouve un certain nombre de relais dans l'administration de la Construction et à la tête du MRL pour soutenir la formule qu'il défend. Mais la fragilité juridique des statuts qui en découlent apparaît au milieu années des 1960, lorsque le modèle des grandes copropriétés en « location-coopérative » qu'il prône rencontre l'hostilité de certains adhérents de la fédération ainsi que de l'administration centrale.

Au début des années 1950, les ambitions du président Robert pour la FNSCHLM s'accommodent mal des lenteurs du système Castor, de la prédominance de coopératives à

faible production, et de la limitation des crédits HLM-A qui caractérise cette période. Il se présente déjà comme un modernisateur dont la mission est de « transformer [une] organisation administrative, parfois artisanale, et très souvent bénévole¹ ». Cette fédération est alors porteuse d'un discours méfiant sur l'habitat collectif², que L. Robert entend infléchir. La société qu'il dirige adopte d'abord très rapidement des pratiques économiques qui la distinguent de la plupart des coopératives. Lors des conflits qui les opposent à l'UCI pour le partage des crédits, les coopératives sont en effet mises sur la sellette pour leur difficulté à utiliser les fonds qu'elles reçoivent aussi rapidement que les offices, les SA HLM ou les Crédits Immobiliers. Le rapport d'un Inspecteur des Finances spécialiste du logement, Xavier Colas des Francs³, en 1955, explique ces délais par le grand nombre d'organismes débutants et inexpérimentés, la lenteur du travail en régime Castor, et l'absence de continuité des chantiers. Il loue par contraste la rapidité d'exécution exceptionnelle de la société *Terre et Famille* que dirige Léon Robert, qui parvient de ce fait à obtenir d'importants crédits, et incite les autres coopératives à suivre cet exemple. Fort des réussites de son groupe et de quelques autres sociétés proches de ce modèle, Léon Robert va promouvoir pendant près de quinze ans un modèle combinant grands programmes et singularité coopérative.

En 1954, c'est une construction réalisée à Rezé dans la banlieue nantaise par *La Maison Familiale de Nantes* qui sert de matrice au nouveau modèle défendu par la FNSCHLM, à rebours des discours critiques qui étaient encore tenus un an auparavant contre « les tours et cités, fussent-elles radieuses » au sein de la fédération⁴. Cette société, qui n'avait construit avant-guerre que des pavillons, se lance dans l'édification d'un immeuble de 294 logements, l'une des quatre « Cités Radieuses » bâties par Le Corbusier. L'association avec cet architecte renommé lui assure un retentissement certain dans les cercles savants, par exemple sous la plume de Paul-Henry Chombart de Lauwe, représentant éminent de la sociologie urbaine dans les années 1950⁵. Ce programme présente un grand nombre de caractéristiques distinctives : la forme verticale, rare dans les constructions coopératives du début des années 1950 ; un statut

¹ Rapport moral de l'Assemblée générale de la FNSCHLM, 1953 [*Revue mensuelle HLM*, n°25, mi-juin 1953].

² Ibid. Le même rapport moral salue les intentions du nouveau ministre Pierre Courant de favoriser la maison individuelle en critiquant la préférence affichée d'Eugène Claudius-Petit pour le collectif par ces termes : « nous autres coopératives qui n'ambitionnons pas de nous spécialiser dans l'édification de tours et de cités, fussent-elles radieuses, nous ne pouvons que remercier le nouveau ministre ».

³ CAC 19771076, art. 4. Xavier Colas des Francs, Note au sujet des retards de réalisations des crédits accordés aux coopératives HLM.

⁴ *Coopération-Habitation* n°2, septembre 1954.

⁵ Paul-Henri Chombart de Lauwe prend cette réalisation pour objet dans le tome 2 de *Famille et Habitation* (Chombart de Lauwe, 1960).

juridique original, celui de « locataire-coopérateur » ; un projet de vie collective formulé selon les principes de « l'unité d'habitation » de Le Corbusier. Ce programme est d'autant plus emblématique qu'il se bâtit près d'une cité Castor (*La Claire Cité*) constituée de 100 pavillons en auto-construction, et portée par une société appartenant à la Fédération française concurrente. Le contraste entre les deux formes est significatif : le projet d'unité d'habitation de Rezé est formulé par Le Corbusier contre le lotissement pavillonnaire et se définit comme une « cité-jardin en hauteur » ; ses spécificités architecturales sont supposées créer une sociabilité similaire à celle d'une allée de cité-jardin, se distinguant de l'individualisme pavillonnaire¹. Mais l'intérêt de la FNSCHLM se concentre aussi sur son statut juridique – la location-coopérative – déjà expérimenté par la société *Terre et Famille* à plus petite échelle, et qui devient dès lors son cheval de bataille. Dans cette formule, les habitants versent un apport significatif à leur entrée dans le logement afin d'acquérir des parts sociales dans la société ; sans être pleinement propriétaires, et tout en continuant à verser un loyer, ils obtiennent alors un droit d'usage permanent, transmissible et cessible de leur appartement, tandis que la coopérative assure la gestion de l'immeuble. La FNSCHLM décrit ce système comme une forme de « propriété collective » convenant particulièrement aux immeubles car il permet d'en assurer une « gestion collective ». Sur le modèle de Rezé, le principe d'unités d'habitations rebaptisées par Léon Robert « unités coopératives » est présenté par la FNSCHLM comme le moyen de rendre compatibles grands ensembles et vie collective. Léon Robert annonce cette inflexion dans un éditorial de *Coopération-Habitation* de 1954, où il préconise la réorientation du mouvement vers la construction d'ensembles groupés en location-coopérative, qui permettront selon lui une « réduction sensible de prix revient » et le respect des « impératifs d'un urbanisme moderne » :

« La formule de la location-coopérative, appliquée avec succès depuis plusieurs années, constitue au contraire d'un refus de l'accession à la propriété un effort pour faire triompher la notion de propriété et de gestion collectives, avec tous leurs avantages moraux et financiers, participation active des intéressés à la vie et la gestion des immeubles, développement des notions de responsabilité et de solidarité, amélioration de l'entretien des immeubles. Nous sommes persuadés qu'il s'agit là d'une formule d'avenir qui, tout en répondant aux besoins nouveaux, reste conforme à l'esprit coopératif (exemple suédois)² ».

Dès le début des années 1950, *Terre et Famille* oriente son activité vers ce type de projet, alors qu'elle se consacrait jusque-là à la construction de pavillons en location-attribution³. La

¹ Cette curieuse compétition entre ces deux projets a fait l'objet d'une étude de Daniel Pinson (Pinson, 1989).

² *Coopération-habitation*, n°2, Août-septembre 1954.

³ Elle atteint son 1500ème pavillon construit en 1954, dont 1200 dans l'après-guerre.

première réalisation de ce type, un ensemble de cinq petits immeubles totalisant 91 logements au Perreux-sur-Marne, permet selon L. Robert de « prouver que les coopératives peuvent assurer des programmes aussi importants que les autres organismes de construction¹ ». De 1954 jusqu'au milieu des années 1960, la taille des unités de *Terre et Famille* ne cesse d'augmenter, et leur directeur constitue un « *pool* » de trois organismes qui opèrent de façon coordonnée, deux d'entre eux (*Coopération et Famille*, *Terre et Famille*) pour bâtir des « unités coopératives », un troisième pour maintenir une petite production pavillonnaire². Le groupe passe d'immeubles d'une centaine de logements en petite couronne parisienne à la fin des années 1950 (Vanves, Clamart, le Kremlin-Bicêtre, l'Haÿ-les-Roses) à des programmes de 300 à 600 logements, puis finalement de plus de 1000, dans la grande couronne³. En 1965, Léon Robert envisage la construction d'unités de 1000 et 2000 logements, formant de « petites villes »⁴, même s'il ne réalise que deux ensembles de ce type. En dehors du groupe Richelieu, peu de coopératives semblent susceptibles de faire de même : si celles qui opèrent en grandes agglomérations se lancent parfois dans le collectif, c'est plutôt sous la forme de petits ensembles. Quelques grandes coopératives du Nord s'engagent quant à elles dans une production massive, mais privilégient les groupements de maisons individuelles et la location-attribution. Léon Robert ne fait en réalité que quelques émules : la coopérative du Loir-et-Cher connaît ainsi une évolution conforme aux préconisations du président de la FNSCHLM, constituant aussi un « *pool* » de deux sociétés, l'une dédiée à la location-attribution, l'autre à la location-coopérative, qui lancent au tournant des années 1950 de grands programmes en ZUP mêlant ces deux activités⁵. Cet exemple est isolé, et peu d'autres organismes suivent la ligne tracée par la Fédération⁶.

¹ *Coopération-habitation*, n°12, septembre 1955.

² « *Terre et Famille* abrite dans l'immeuble dont elle a fait l'acquisition pour installer son siège social deux autres coopératives de la Région parisienne, *Coopération et Famille* et *L'Avenir familial de Seine-et-Oise*. Les trois sociétés forment un véritable *pool*, disposant de personnel commun, gèrent actuellement 2674 logements, en ont 1575 en cours et 4700 en projet. C'est à son siège social que fonctionne le Foyer coopératif et le service de renseignement. » [*Coopération-Habitation*, n°22, octobre 1956].

³ Construction de 609 logements à Villeneuve-la-Garenne à partir de 1960 [*Coopération-Habitation*, n°56, 1960], de 1061 logements à Aubergenville dans les Yvelines à partir de 1961 [*Coopération-Habitation*, n°64, 1961], de 1164 logements à partir de 1963 à Verneuil-sur-Seine dans les Yvelines [*Coopération-Habitation*, n°87, 1963], et de 595 logements à Villiers-le-Bel [*Coop-Habitat*, n°17, août-septembre 1965].

⁴ *Coop-Habitat*, n°17, août-septembre 1965 (rappel : le nom de la revue de la FNSCHLM change à partir de 1964, passant de *Coopération-Habitation* à *Coop-Habitat*, avec une nouvelle numérotation).

⁵ La coopérative du Loir-et-Cher, créée en 1950, construit d'abord sous forme de pavillons groupés. Elle crée une société dédiée à la location-coopérative en 1959, et la ville de Blois lui confie la réalisation de 570 logements dans une ZUP (400 en location-coopérative, 170 en accession). Elle acquiert ensuite un vaste terrain où elle bâtit 500 logements en location-coopérative et 200 en accession [*Coopération Habitation*, n°60, avril-mai 1962].

⁶ Les notices d'activité contenues dans *Coopération-Habitation* et *Coop-Habitat* de 1954 à 1965 montrent que peu de cas correspondent à ce modèle, et qu'ils atteignent rarement l'étiage de 1000 logements. La coopérative *Le Mont-Blanc* à Annecy lance 400 logements collectifs en 1959 [*Coopération Habitation*, n°44, 1959], *La Propriété Familiale de l'Île-de-France* un immeuble de 11 étages et 335 logements aux Mureaux à la même date [*Coopération Habitation*, n°47, 1959], et la coopérative de Haute-Garonne réalise une grande tranche dans la

Outre l'adhésion personnelle de L. Robert aux vertus de la location-coopérative et des unités résidentielles, ce statut apparaît aussi au début des années 1950 comme un moyen de capter des crédits locatifs au profit des coopératives. Le développement de la formule amène alors la Direction de la Construction à s'y intéresser de plus près : la location-coopérative suscite l'intérêt de l'administration centrale pour son caractère innovant, mais aussi sa méfiance pour sa potentielle insécurité juridique. Lors du débat sur la refonte de la législation HLM de 1954-1955, un nouveau rapport de l'Inspecteur des Finances Xavier Colas des Francs soulève le flou de ce statut, qui n'est régi par aucun texte réglementaire : il préconise que l'administration intervienne soit pour prohiber soit pour réglementer ces initiatives « anarchiques mais non dépourvues d'intérêt »¹. Cette formule offre selon lui à ceux qui n'ont pas les moyens d'accéder avec les formules classiques la possibilité de se rapprocher du statut de propriétaire. Les « avantages moraux » vantés par Léon Robert séduisent le rapporteur qui postule des effets favorables sur la « mentalité » des locataires, qui tendraient à se comporter « comme des propriétaires » sans en partager « l'individualisme ». Il s'inquiète néanmoins du risque de méprise de locataires croyant devenir propriétaires et souhaite qu'il soit clair que ceux-ci ne pourront jamais se voir attribuer la pleine propriété de leur logement. À cette fin, il préconise aussi la séparation des structures pratiquant la location-attribution et la location-coopérative. La formule est finalement officialisée en 1957², grâce à l'intervention du ministre SFIO Bernard Chochoy, proche de Léon Robert, qui a aussi rédigé en 1950 un rapport pour la Commission de la Reconstruction sur l'Habitat en Scandinavie³.

Si le président de la FNSCHLM se félicite de cette « reconnaissance », elle amène toutefois à une série de négociations avec l'administration de la Construction, toujours méfiante vis-à-vis des incertitudes juridiques de la formule, ce qui débouche en 1965 sur un nouveau statut pour la coopération HLM. Or celui-ci révèle les ambiguïtés de la location-coopérative et surtout est l'occasion de voir que les adhérents de la fédération n'approuvent pas tous le virage pris par leur président. D'une part, le nouveau statut de 1965⁴, négocié par Léon Robert avec l'administration centrale, oblige les sociétés à se spécialiser dans l'une ou l'autre activité

ZUP du Mirail après avoir construit 1000 logements en location coopérative dans le quartier des Minimes [*Coopération-Habitation*, n°77, avril 1962].

¹ CAC 19771143, art. 16, rapport de Xavier Colas des Francs.

² Circulaire du 25 septembre 1956 complétée par la circulaire du 12 février 1957.

³ Ce rapport est mentionné dans (Meister, 1957).

⁴ Décret du 22 novembre 1965.

(location-coopérative ou location-attribution), leur laissant toutefois la possibilité de créer des unions d'organismes pratiquant des activités différentes : ceci correspond précisément à la structure du groupe Richelieu et aux vœux de son président¹, mais provoque le mécontentement de nombreux autres dirigeants. Ainsi, entre 1963 et 1965, des débats houleux ont lieu au sein de la Fédération des coopératives désormais réunifiée, mais toujours traversée de tensions. Certains directeurs ou présidents de sociétés, qui affichent leur préférence pour la propriété simple et la maison individuelle et sont peu friands de la formule de la location-coopérative, dénoncent ce nouveau statut « personnellement mis au point par Léon Robert » et l'ambiguïté de la notion de « propriété collective »². En effet, alors que les circulaires du MRL précisait dès 1957 que la location-coopérative ne pouvait être en aucun cas être une forme déguisée d'accès à la propriété, les défenseurs de la formule, comme le directeur de *La Maison Familiale de Nantes* Jacques Goducheau ou Léon Robert lui-même, continuent à la qualifier de « propriété collective » et maintiennent l'ambiguïté sur la frontière entre statut de coopérateur et de copropriétaire³. L'un des adversaires les plus résolu de cette transformation statutaire est Edmond Dunand : ancien ouvrier, devenu secrétaire général de la fédération dans les années 1930, il préside la société parisienne *Notre Cottage*⁴ qui développe depuis l'entre-deux-guerres une activité de construction de pavillons en location-attribution, ainsi que de petits immeubles en location simple. Il démissionnera du conseil fédéral pour exprimer son désaccord en 1965 (Attar *et al.*, 1998, p. 50). Cette évolution réglementaire constitue aussi le point de départ d'une nouvelle désagrégation de la fédération. D'une part, de nombreuses sociétés, qui jugent leur nouveau statut trop contraignant, se transforment en SA HLM. D'autre part, la méfiance de l'administration centrale vis-à-vis de cette formule juridique ressurgit en 1971, lorsque les sociétés de Léon Robert rencontrent des difficultés financières. Alors que le groupe Richelieu vient de lancer la construction de très grands immeubles à Paris, un retard d'obtention du préfinancement qu'il a sollicité le place en difficulté de trésorerie. Le groupe est immédiatement placé sous administration provisoire par la Direction de la Construction, et Léon Robert doit démissionner de toutes ses fonctions en raison du scandale suscité. L'administration centrale recommande dès lors la suppression des formules de « propriété collective » inventées par L. Robert, arguant à nouveau de leur insécurité juridique : les locataires coopérateurs et les locataires attributaires du groupe

¹ CAC 19771143, art. 15. Comité permanent du Conseil supérieur des HLM du 10 décembre 1964.

² Conseil Fédéral de la FNSCHLM du 19 décembre 1963 [Annuaire de la Coopération HLM 1964].

³ Jacques Goducheau, « La location-coopérative » [*Coopération-habitation*, n°27, avril-mai 1957].

⁴ Voir notice nécrologique d'Edmond Dunand, *Revue HLM*, n°218, 1980.

Richelieu étant détenteurs de parts sociales, ils courent le risque, selon le diagnostic des services juridiques du ministère, de se trouver sollicités pour rembourser les dettes de la coopérative en cas de défaillance. La formule coopérative serait donc, selon l'avis de la Direction de la Construction, inadaptée au développement de sociétés et de programmes de taille aussi importante que ceux que souhaitait créer Léon Robert¹. L'argument de l'administration centrale est repris au Parlement, où en 1971 les statuts juridiques spécifiques dont Léon Robert était à l'origine sont supprimés et remplacés par des formules qui restreignent les possibilités constructives des coopératives, ce qui donne lieu à une nouvelle vague de transformation de coopératives en SA HLM². Les tentatives d'allier construction de grande ampleur et singularité coopérative sur le modèle de l'habitat coopératif scandinave ont donc, après avoir trouvé des soutiens et rencontré un certain succès au début des années 1960, finalement abouti à l'abandon de l'idée de propriété collective que défendait son président. Le travail de Léon Robert pour accroître le poids de son mouvement et renforcer à la fois sa production et ses singularités, fondé sur une très forte personnalisation de la direction de la fédération et une mise en avant du modèle incarné par le Groupe Richelieu, est rapidement discrédité lorsque ce dernier rencontre des difficultés.

Se réclamer d'une vocation « communautaire » ou poursuivre un idéal de « propriété collective » a donc pu constituer un atout pour les dirigeants du mouvement coopératif dans les années 1950. Ils ont obtenu grâce à ces singularités des statuts sur mesure, qui leur permettaient de bénéficier de crédits auxquels ces organismes n'ont théoriquement pas accès (circulaire de Claudius-Petit sur l'apport-travail en 1949, de Chochoy sur la location-coopérative en 1956), ou une reconnaissance comme expert du logement (Guy Houist). Toutefois, lorsque s'engage le débat sur le statut de la coopération HLM au milieu des années 1960, la revendication de ces singularités semble être devenue un handicap : elles entravent le développement économique de la Fédération française ; elles sont un facteur de désaccord au sein du mouvement coopératif entre tenants de la propriété « communautaire », de la propriété « collective » ou partisans de la propriété « individuelle » ; elles suscitent la méfiance de l'administration centrale. D'autres voies de développement de l'accession HLM se dessinent à cette même période, fondées sur des statuts juridiques moins spécifiques, et dont les artisans

¹ Sur ce point, voir les témoignages d'acteurs de l'époque recueillis par la FNSCHLM dans l'ouvrage qu'elle consacre en 1998 à son histoire (Attar *et al.*, 1998).

² Loi 71-580 du 16 juillet 1971. Nous reviendrons sur les conséquences de ces transformations dans le chapitre 3.

se présentent avant tout comme des défenseurs de la maison individuelle face à la montée du tout-collectif.

3.3 Produire des maisons en série

Les représentants du monde coopératif qui plaident la cause de l'accèsion HLM déclinent celle-ci selon des registres variés, parfois opposés. L'évolution des formes concrètes de cette production montre toutefois qu'aucun des modèles défendus par ces dirigeants fédéraux, ni les « communautés » de programme de Houist, ni les grands ensembles en « propriété collective » de Robert, n'ont connu de succès massif. De nouvelles façons de produire des logements destinés à la petite propriété émergent cependant avec succès dans les années 1960 dans le mouvement HLM : elles s'enracinent d'abord dans le bastion de l'accèsion HLM qu'est le Nord la France. En effet, ce n'est pas en Région parisienne, contrairement aux espoirs de Léon Robert, que se développe ce nouveau modèle productiviste : la part des HLM-A dans la construction francilienne, déjà faible en 1958 se rétracte encore dans les années 1960. Dans le monde des coopératives, seul le groupe de Léon Robert a véritablement recentré son activité sur la construction de logements collectifs en ZUP. Quant aux grandes sociétés de Crédit Immobilier de la Région parisienne, elles continuent à financer des pavillons dispersés¹. À l'inverse, dans le Nord et le Pas-de-Calais, des sociétés aux statuts divers, coopératives ou Crédits Immobiliers, se transforment alors en véritables « promoteurs » de la construction « rationalisée » de maisons individuelles. Ces organismes ne revendiquent ni singularité juridique ni projet communautaire, mais se font surtout les défenseurs de la préférence des Français pour la maison individuelle et se prévalent d'un savoir-faire particulier pour construire ce type de logement à bas prix. Leur activité tient d'abord à une forte densité de sociétés HLM dédiées à l'accèsion dans le département du Nord, aussi bien des coopératives (15 actives²) que des Crédits Immobiliers (8 en activité), en particulier les deux organismes les plus importants de France, le CI de Lille et *La Maison Familiale de Cambrai*. Ceux-ci étendent progressivement leurs activités dans le Pas-de-Calais, voire dans la Picardie (Oise et Aisne), départements dans lesquels certaines de ces sociétés obtiennent une extension de leurs compétences juridiques. L'accèsion HLM représente ainsi dans le Nord de la France plus de 15% de la construction totale. Cette

¹ *Bulletin statistique de la Construction*, supplément annuel 1970.

² Base de données des coopératives HLM en 1964, réalisée à partir de l'annuaire 1964 de la Coopération HLM.

proportion est même sous-évaluée car les coopératives et les CI du Nord et du Pas-de-Calais commencent dans les années 1960 à utiliser massivement des prêts du Crédit Foncier pour accroître leur activité, ce qui fait passer leur activité à plus de 20% de la production totale dans ces départements, et à 30 voire 40% de la construction de maisons individuelles. Nous allons ici nous centrer sur l'activité des dirigeants des deux plus grosses sociétés concernées, le CI de Lille et *La Maison Familiale de Cambrai*, et sur leur manière de promouvoir ce modèle au sein de leurs fédérations respectives. À la fin des années 1960, ce type d'activité éveille d'ailleurs l'intérêt de l'administration centrale de la Construction.

Transformer les Crédits Immobiliers en véritables promoteurs

Le Crédit Immobilier de Lille développe en effet précocement une large activité de promoteur : entre 1957 et 1959, la moitié des prêts qu'il accorde sont déjà destinés à des groupes de maisons individuelles (Dupont, 1994, p. 45). Dès 1953, son président Jean Menet a cherché à obtenir une modification des statuts des CI pour pouvoir acheter des terrains, les lotir, et y construire des maisons, sans toutefois obtenir satisfaction¹. À défaut, le CI de Lille a mis en place des montages juridiques *ad hoc* pour contourner les contraintes réglementaires auquel il est soumis. Il réactive ainsi une coopérative endormie, *La Maison des Travailleurs*, qui réalise des lotissements pour les emprunteurs du CI, puis se rapproche d'une société anonyme HLM, *La Société lilloise des cités-jardins*, qui achète et lotit pour son compte des terrains puis y construit des ensembles de maisons groupées. Dans les deux cas, ce sont les services du CI qui prennent en réalité en charge les opérations administratives et techniques, la coopérative et la SA servant en quelque sorte de prête-nom. Il noue de plus des alliances avec des communes qui le mandatent pour réaliser, pour le compte de sociétés civiles immobilières municipales, des groupes de maisons.

Durant toutes les années 1950, Jean Menet, en tant que président de l'Union des Crédits Immobiliers, réitère régulièrement ses demandes de modifications réglementaires auprès des pouvoirs publics. Au congrès HLM de 1954, il manifeste son souhait que les CI ne se confinent pas à un rôle de financeurs de constructions individuelles isolées, et tente d'obtenir des extensions de compétences lors de la commission refonte de 1955, mais fait alors face au refus de l'administration centrale. À l'Assemblée générale des CI de 1958, cette question

¹ *Revue mensuelle HLM*, n° 27, septembre-octobre 1953.

devient le thème central des débats. Même si l'Union reconnaît que « la construction du pavillon individuel reste encore le domaine essentiel d'action des CI », Jean Menet insiste sur la nécessité de « rationaliser » la construction individuelle. Le rapport moral de l'Union souligne les injonctions contradictoires auxquelles sont soumis les CI : leurs opérations « classiques » en maisons dispersées sont de plus en plus difficiles à mener dans les grands centres urbains, où « le constructeur sent de plus en plus la nécessité de s'intégrer à des opérations d'ensemble, à la fois en raison des difficultés rencontrées pour l'obtention des terrains nécessaires, et pour bénéficier des plans techniques et de prix de revient plus étudiés et plus économiques »¹. L'UCI constate par ailleurs qu'une minorité croissante de ses réalisations, qu'elle évalue entre un quart et un tiers des opérations d'accession, s'intègrent désormais dans des programmes groupés plus ou moins importants, reprenant la « tradition des cités-jardins ». Évoquant les critiques des urbanistes contre « l'aspect chaotique » des banlieues pavillonnaires imputé aux pavillons Loucheur, dont les CI ont été les principaux financeurs, le rapport souligne que l'État ne leur donne pas des coudées franches pour éviter la répétition de telles erreurs : « si l'on veut que ces erreurs ne se reproduisent pas, on doit admettre que les CI aient leur place dans l'élaboration et la réalisation des programmes d'urbanisme ». Le rapport se conclut par la demande de reconnaissance du rôle de maître d'ouvrage des CI pour la construction de programmes horizontaux ou verticaux, suggérant aussi l'établissement de groupements communs entre CI et SA pour réaliser de telles opérations. Ces demandes, longuement discutées au Conseil Supérieur des HLM en 1958 et 1959, aboutissent finalement à un accord sur une formule : les CI pourront opérer à travers des sociétés civiles immobilières constituées sous leur égide, qui auront recours à une SA d'HLM pour construire le groupement d'habitations. Il s'agit là d'une reprise des formules expérimentées quelques années plus tôt par le CI de Lille².

L'aboutissement des efforts de l'UCI ne déclenche toutefois pas une transformation immédiate des modes d'intervention de ses adhérents, peu enclins à se saisir de ces évolutions réglementaires. L'insistance de l'Union pour les obtenir découle principalement de la stratégie de son président. Jean Menet, à l'AG du 23 mars 1960, développe ainsi devant ses adhérents la nécessité impérieuse d'adaptation des CI à des « méthodes » plus « rationnelles » :

« Alors que les principes mêmes d'urbanisme et de construction évoluaient, alors que nous-même nous montrions favorables à une telle évolution pour une implantation

¹ *Revue mensuelle HLM*, n°65, janvier 1958.

² CAC 19771143, art. 1. 36^{ème} séance du Comité Permanent du Conseil Supérieur HLM du 13 mars 1959.

ordonnée des immeubles et leur édification selon des méthodes rationnelles, les moyens permis à nos Sociétés demeuraient à leur corps défendant ce qu'ils étaient depuis l'origine de l'Institution. Ainsi, nos sociétés se voyaient-elles taxées d'organismes surannés et reléguables malgré notre désir le plus vif de les adapter aux données actuelles¹ ».

Une fois ces modifications réglementaires obtenues, l'UCI, appuyée par l'Union HLM, en fait la pédagogie auprès de ses adhérents. Une réunion d'étude des directeurs qui accompagne l'Assemblée générale de 1960 est l'occasion d'un exposé à vocation pédagogique sur la procédure, relativement complexe, de création de sociétés civiles immobilières, qui présente les différentes phases de l'opération. Les débats qui suivent révèlent que « cette procédure nouvelle n'est pas sans surprendre quelques dirigeants de CI habitués depuis de nombreuses années aux prêts personnels et individuels ». Deux ans après cette évolution réglementaire, le secrétaire général de l'Union Maurice Langlet constate avec regret la « lente mise en application » des nouvelles possibilités des CI, qu'il interprète comme un « signe de prudence » des organismes.

« Si cette prudence est louable, d'autant que la Fédération l'a pour sa part conseillée, une trop longue expectative risque aussi de priver les Sociétés de Crédit Immobilier de moyens nouveaux et de réduire malencontreusement leurs activités. Sans se lancer dans de trop vastes projets, on ne saurait hésiter à entreprendre au début de petits programmes, faciles à mettre en œuvre, et qui permettraient une utile confrontation des données de base avec les réalités de l'exécution² ».

Il reconnaît à demi-mot l'inadaptation de la plupart des CI à cette formule, qui nécessite de faire alliance avec une SA, de disposer d'un personnel technique et administratif spécialisé, et suppose que la clientèle de ces sociétés soit demandeuse de programmes groupés, ce qui n'est pas forcément le cas pour les organismes à vocation rurale. Ainsi, Langlet concède que certains CI « ne peuvent s'engager dans des formules évolutives qui ne sont pas à la mesure de leur propre possibilité d'action ou des données régionales », et que cette formule ne s'adresse qu'à « un nombre réduit de sociétés de CI, précisément celles qui sont en face du plus grand nombre de besoins ». Tout en affirmant qu'il n'y a « pas d'opposition entre les sociétés de Crédit Immobilier », il appelle de ses vœux le développement de cette formule par le plus grands organismes pour permettre à l'UCI de sortir de sa léthargie : « le CI ne sera pas alors une institution d'appoint à faibles moyens, mais une véritable organisation sociale sous contrôle public pour le développement de l'accession à la propriété ».

¹ *Revue mensuelle HLM*, n°87, février 1960.

² Assemblée générale de l'Union HLM du 8 mars 1962 [*Revue Mensuelle HLM*, 1962].

Il est intéressant d'observer quels organismes se lancent dans ces programmes entre 1960 et 1965. Les demandes de création de SA d'HLM par des sociétés de Crédit Immobilier en sont un indice. C'est d'abord dans les « bastions » de l'accession HLM qu'elles ont lieu, surtout dans le quart Nord-Ouest de la France : outre ceux du Nord-Pas-de-Calais, les CI de Nantes, Saint-Nazaire, du Finistère ou des Deux-Sèvres créent des SA ou des sociétés sous égide avec l'appui de structures du 1% patronal, de Chambres de commerce, d'employeurs ou de mutuelles. On observe aussi la transformation des activités de quelques CI implantés dans les départements ruraux du Sud de la France, comme celui de l'Aveyron, mais ce cas est plus rare. Le bilan chiffré de ces transformations, par un groupe de travail consacré à la « productivité »¹ que constitue l'UCI en 1969, souligne que le mouvement de transformation des activités s'est engagé lentement : fin 1966, seuls 37 d'entre eux réalisent des opérations groupées, pour un total de 4278 logements réalisés, en général sous la forme de groupes de maisons.

Rationaliser la maison individuelle : une alternative aux grands ensembles ?

Ce sont les réalisations novatrices d'un autre dirigeant de société HLM, là aussi pour « rationaliser » la construction de maisons individuelles, qui vont toutefois susciter le plus d'attention de la part des pouvoirs publics à la fin des années 1960. Produire des maisons standardisées dans de grands ensembles horizontaux est en effet le cheval de bataille de Robert Leroy, directeur de la coopérative *La Maison Familiale de Cambrai*, une société créée par un organisme collecteur du 1% patronal, qui connaît un développement particulièrement rapide dès le début des années 1950. Au sein du mouvement coopératif, il est le défenseur le plus visible de la construction de maisons individuelles groupées, mobilisant des arguments à la fois techniques – la nécessité de standardiser la production – et moraux – l'habitat groupé permet d'encadrer les modes de vie et l'usage que les accédants font de leur logement. Cette position, bien que concurrente à celle de Léon Robert, reçoit de nombreux échos dans les publications de la FNSCHLM et est relayé par des actions fédérales en faveur de la maison individuelle standardisée, du moins dans la période 1954-1958. Robert Leroy, qui fait partie des instances nationales de la Fédération des coopératives durant toutes les années 1950 et 1960, incarne ainsi un modèle différent de celui prôné par Léon Robert, mais partage avec lui

¹ *Revue mensuelle HLM* n°181, février 1969.

l'obsession de l'accroissement de la productivité de la construction et de l'essor de l'activité coopérative.

La Maison Familiale a été créée en 1949 par le CIL de Cambrai, l'un des premiers collecteurs de fonds patronaux destinés au logement, fondé avant l'instauration officielle du 1% logement en 1953 (Frouard, 2008b). C'est Michel Crépin, qui est comme Jean Menet un industriel de la minoterie, et cumule de nombreuses fonctions dirigeantes dans les organisations patronales et paritaires du Nord, qui obtient la création de cette coopérative HLM, pour servir d'outil constructif au CIL de Cambrai. Il prend la présidence de cet organisme dédié dès l'origine exclusivement à l'accession à la propriété¹. Le démarrage est rapide : entre 1949 et 1955, 2000 logements sont construits, ce qui constitue une exception à l'échelle nationale². Robert Leroy, auparavant secrétaire général du Groupement Patronal de Cambrai, est recruté pour diriger *La Maison Familiale* en 1949, alors qu'il n'a que 26 ans. Il obtient rapidement des fonctions d'importance à la FNSCHLM, que *La Maison Familiale* a rejoint en 1951 et à laquelle elle reste fidèle lors de la scission de 1953³ : secrétaire général adjoint de la fédération et président de l'Union Régionale des coopératives du Nord dès 1954⁴, il rejoint Léon Robert dans sa vision productiviste, mais en propose une version très différente. Ne s'intéressant pas à la recherche d'une spécificité coopérative ni à l'idée d'une propriété collective, il se place d'abord sur le terrain de l'abaissement de coûts de production, de la défense de la propriété individuelle, et de la moralisation des classes populaires.

Comme Léon Robert, R. Leroy se sert de la FNSCHLM comme d'une tribune jusqu'à sa démission des instances fédérales en 1969, publiant en nom propre de nombreux articles et rapports sur la politique de la maison individuelle et l'action des coopératives HLM. À une époque où le redémarrage de l'activité coopérative est laborieux, cette réussite précoce permet à Leroy d'opérer une rapide ascension dans les structures fédérales. À l'occasion des journées d'études de la FNSCHLM de décembre 1954 au Musée Social, il est invité à présenter

¹ Notice biographique de Michel Crépin à l'occasion de sa nomination comme Chevalier de la Légion d'Honneur [*Coopération-Habitation* n°17, février-mars 1956].

² Inauguration de la 2000^{ème} habitation de la *Maison Familiale de Cambrai* [*Coopération-Habitation*, n°13-14, octobre-novembre 1955].

³ Sur la trajectoire professionnelle de Robert Leroy, voir « La saga de la Maison Familiale », histoire de l'entreprise réalisée par l'association des Anciens Salariés et Actionnaires du Groupe Maison Familiale à partir d'entretiens avec des anciens salariés et des archives internes de l'entreprise en 2005 [Document communiqué par un ancien salarié de la société].

⁴ Compte-rendu de l'Assemblée générale 1954 de la FNSCHLM [*Coopération-Habitation*, n°1, juillet 1954].

l'activité de sa société devant de nombreux dirigeants de coopératives venus suivre cette journée de formation¹. Il y expose la réussite de *La Maison Familiale*, passée d'une production de 150 logements par an entre 1949 et 1952 à 1200 logements lancés en 1953. La société fait massivement appel aux prêts Logécos pour pallier le manque de crédits HLM, s'appuie sur le soutien de plusieurs collectivités locales du Nord et du Pas-de-Calais et surtout sur les financements du 1% patronal que lui offrent son lien avec le CIL. Il produit uniquement des maisons réalisées sous forme de groupes. La réussite de la société est attribuée par Robert Leroy à l'organisation rationnelle du processus de production par son organisme, qui lui permet d'utiliser rapidement les crédits qui lui sont accordés. R. Leroy comme M. Crépin préconisent l'accroissement de la taille des coopératives, indispensable à l'usage de procédés standardisés : les plans-types sont produits par le bureau d'étude de *La Maison Familiale*, sont tous dessinés par un seul et même architecte, et sont utilisés de façon répétitive, afin de réduire les coûts de maîtrise d'œuvre². Quelques modèles conçus en 1954 selon les normes Logécos servent ainsi à la quasi totalité des constructions jusqu'à la fin des années 1950³. Ces plans-types reposent sur des procédés de préfabrication et l'utilisation de matériaux économiques⁴, et leur usage à grande échelle est rendu possible par la progressive extension territoriale de la société, qui, du petit arrondissement du Cambrésis, s'étend progressivement aux arrondissements limitrophes du Nord et aux départements du Pas-de-Calais, de l'Aisne, et de la Somme. Cette situation est rare à une période où la plupart des coopératives et CI, sauf en région parisienne, se cantonnent au secteur d'activité limité qui leur est imposé par la réglementation. Outre ces considérations en matière de productivité, les dirigeants de *La Maison Familiale de Cambrai* voient un autre avantage à la production de maisons groupées plutôt que dispersées : elles permettent à la société d'encadrer l'usage que font les habitants de leur logement. « Lorsqu'il s'agit de pavillons isolés, le locataire attributaire fait pratiquement ce qu'il lui plaît, alors que englobé dans un lotissement, il doit se plier aux règles édictées dans l'intérêt de tous [...] chaque annexe à construire par l'intéressé,

¹ *Coopération-Habitation* n°5, décembre 1954.

² « Certains ont parfois estimé que le développement par trop important des Sociétés Coopératives était dangereux et non souhaitable parce qu'entraînant un relâchement du principe même de la coopération. Nous estimons quant à nous que seule l'extension de notre société et la construction de quelques milliers de logements, se continuant suivant une certaine cadence dans les années à venir, ont permis l'organisation matérielle dont nous allons donner les détails ci-après au plus grand profit des Coopérateurs sur le plan technique et financier » [Présentation par Robert Leroy de la *Maison Familiale de Cambrai*, *Coopération-Habitation*, n°5, décembre 1954].

³ *Coopération-Habitation* n°36, mars 1958.

⁴ Procédés présentés par Michel Crépin lors de l'inauguration du 2000ème logement de la *Maison Familiale* en présence du ministère de la Reconstruction et du Logement Roger Duchet [*Coopération-Habitation*, n°13-14 octobre-novembre 1955].

les clôtures de jardin, etc., nécessitent une autorisation de la Société. Cette règle absolument nécessaire pour que les lotissements ne se transforment en bidonvilles est relativement rigide ». Cette formule se révèle efficace : en 1965, *La Maison Familiale de Cambrai* produit 1000 maisons par an, ce qui la place en tête de l'ensemble des coopératives HLM, et seul le groupe Richelieu peut rivaliser avec elle.

La Maison Familiale reçoit d'abord le soutien de la FNSCHLM, avant que le modèle que défend le président Léon Robert ne diverge de plus en plus clairement de celui prôné par Robert Leroy. Dans la première moitié des années 1950, la fédération et son président L. Robert n'ont pas encore pris le parti de défendre prioritairement l'intervention dans les grands ensembles collectifs : vers 1955, la construction de groupes de maisons selon des procédés standardisés éveille encore l'intérêt de Léon Robert, qui consacre à ce thème l'éditorial du n°2 de *Coopération-habitation*, et annonce le lancement d'une opération visant à mettre au point des logements-types à bas prix appelés des « Maisons Coops ». Les journées d'étude de la FNSCHLM de 1954, durant lesquelles Robert Leroy vante les succès de *La Maison Familiale*, sont l'occasion d'annoncer le lancement d'un « concours » de la « Maison Coop ». Regrettant le coût élevé des pavillons édifiés sur des parcelles isolées ou dans des groupes de faible taille, le président de la FNSCHLM reprend l'argumentation de Leroy et en attribue la responsabilité à la multiplication des types de maisons auxquels chaque architecte apporterait son « style », chaque entrepreneur sa « technique » et chaque coopérateur sa « note personnelle » : cette variété est jugée coûteuse, et créatrice de mauvaises surprises lorsque les modèles ne sont pas suffisamment éprouvés. Léon Robert préconise à l'inverse « l'industrialisation » de la construction des pavillons, même si ce qu'il vise est moins la construction industrielle d'éléments préfabriqués que la standardisation des modèles. Ce concours, organisé conjointement avec le MRL qui en approuve les résultats¹ est d'abord lancé en Région parisienne : des équipes d'architectes et entrepreneurs conçoivent des modèles dont les prix sont inférieurs aux plafonds des prêts HLM accession, afin de réduire l'apport que doivent verser les accédants². L'opération est médiatisée : *France-Soir* en assure la couverture lorsque sont construits en 61 jours 8 pavillons destinés à « des familles mal-logées de Seine-et-Oise »³. La mise en œuvre effective des Maisons Coop en Région

¹ Au cours de l'Assemblée générale de la FNSCHLM, le représentant du MRL évoque le concours de la Maison Coop et les « intéressants résultats obtenus » [*Coopération-Habitation*, n°16, janvier 1956].

² *Coopération-Habitation*, n°10, mai 1955.

³ L'inauguration des premiers pavillons Maison Coop est organisée sous le patronage de la FNSCHLM et de *France-Soir* [*Coopération-Habitation* n° 19, mai 1956].

parisienne est portée par la société *Notre Cottage* d'Edmond Dunand, secrétaire général de la fédération depuis les années 1930, fervent défenseur d'un modèle de la petite propriété individuelle dans la tradition du pavillon Loucheur, et qui est durant les années 1950 et 1960 un allié de Robert Leroy au sein de la fédération. Le président Robert expérimente même avec sa société *Coopération et Famille* la construction de pavillons standardisés en 1957-1958 en utilisant le procédé des Maisons Phénix dans des ensembles pavillonnaires à Drancy et Ballancourt¹.

À partir de 1958 et du lancement des ZUP, la promotion de la maison en série est cependant clairement abandonnée par la direction de la FNSCHLM, au profit du modèle de « l'unité coopérative » en grand ensemble, et les interventions de la fédération pour encourager la construction d'ensembles de pavillons répétitifs cessent. Il semble toutefois que les dirigeants de *La Maison Familiale* puissent se passer du soutien de Léon Robert pour obtenir des conditions privilégiées de la part de l'administration centrale. A partir de la fin des années 1950, ils demandent et obtiennent du Conseil supérieur des HLM l'extension progressive de leur compétence géographique, ce qui permet à cette société d'opérer à la fois dans le Nord, le Pas-de-Calais, la Somme et l'Aisne : cela lui donne une extension géographique alors rare dans le mouvement HLM en dehors de la Région parisienne. En outre, le modèle qu'elle défend fait l'objet d'un intérêt renouvelé de la part des pouvoirs publics à partir de 1965-1966. *La Maison Familiale* joue en effet un rôle de précurseur de la politique de la « maison individuelle groupée » qui est en train de prendre forme du côté de l'administration de la Construction : en 1965, son président inaugure le lotissement « Martin-Martine » à Cambrai, ensemble de 1000 maisons à proximité duquel est bâti le nouveau siège de la coopérative. Sa construction repose sur une préfabrication encore plus poussée que précédemment, avec le panneau pré-maçoné Camus utilisé jusque-là uniquement en collectif². Le discours du président de la société Michel Crépin au cours de cette inauguration est l'occasion de mettre en avant « le soin jaloux avec lequel chacun [des] attributaires soigne sa maison, l'entretien à la perfection et la fleurit³ ». Cette expérience a lieu dans un contexte où le ministère de la Construction montre un intérêt renouvelé pour la production « rationalisée » de maisons individuelles. Le ministre de la Construction Jacques Maziol, venu inaugurer Martin-Martine à Cambrai, annonce dans la foulée le lancement de Villagexpo, un concours de maisons

¹ « Oscar de la productivité et maisons individuelles », *Coopération-Habitation*, n°37, décembre 1958.

² « Inauguration du lotissement Martin-Martine », *Coop-Habitat*, n°19, novembre 1965.

³ *Coop-habitat* n°19, novembre 1965.

individuelles fondé sur des techniques nouvelles d'industrialisation de la construction, qu'il veut « spectaculaire »¹, et montre son intérêt pour les réalisations de *La Maison Familiale*.

Figure 2-5. Maisons jumelées du groupe Martin-Martine à Cambrai



Source : photo Hélène Steinmetz (juillet 2009)

Ainsi, lorsqu'à partir de la fin des années 1960, le ministère de l'Équipement lance une nouvelle politique de la « maison individuelle groupée » pour « rationaliser » la construction individuelle, Robert Leroy va constituer un relai de choix pour l'administration centrale. Il va pouvoir diffuser le modèle qu'il défend beaucoup plus largement, tout obtenant pour sa société un très fort soutien des pouvoirs publics, qui va lui permettre de transformer la coopérative *Maison Familiale de Cambrai* en un des groupes HLM les plus puissants des années 1970. Les formes de construction prônées par les dirigeants de *La Maison Familiale* comment en outre à se diffuser auprès d'autres coopératives ou CI du Nord-Pas-de-Calais : les débats du Conseil Supérieur HLM révèlent que d'autres organismes y demandent des extensions de compétences géographiques². Les procédés constructifs utilisés par *La Maison*

¹ Discours de Jacques Maziol à l'Assemblée nationale [reproduit dans *Coop-Habitat* n°19, novembre 1965].

² La SCI du Douai demande une extension de compétence au-delà de l'arrondissement de Douai à la fois dans des cantons du Nord et du Pas-de-Calais en 1958 [CAC 19771143, art. 14, Comité Permanent du Conseil Supérieur HLM du 29 août 1958]. La coopérative « Le Travail en Commun » d'Aulnoy fait une demande similaire en 1962 [CAC 19771143, art. 15, Comité Permanent du 12 janvier 1962], la coopérative la Famille Fourmisiennaise dans le Nord demande en 1963 à pouvoir réaliser des programmes dans l'Aisne (CAC 19771143, art. 15, Comité Permanent du 15 mars 1963).

Familiale, notamment le procédé Camus, sont repris par d'autres sociétés HLM du Nord pour construire des maisons individuelles. Son influence locale donc est sensible dès les années 1960, même si le modèle du « grand ensemble horizontal » ne se diffuse massivement dans le mouvement HLM qu'avec le concours Chalandon lancé par le ministère de l'Équipement en 1969, comme nous le verrons dans le chapitre 3.

Conclusion

Même s'il s'agit d'une cause en déclin, on repère donc de multiples manières de promouvoir la petite propriété d'occupation dans le mouvement HLM dans les années 1950 et 1960. Ce chapitre visait à montrer qu'au-delà de la diffusion de la construction locative de grands ensembles à partir du milieu des années 1950, le monde du logement social reste animé de très fortes différenciations internes. Nous avons vu d'une part que les injonctions étatiques pèsent lourd dans sa réorientation vers la construction locative qui se joue dans les années 1950. Même si de nombreux dirigeants du mouvement sont alors porteurs d'une conception large du rôle des organismes HLM, la spécialisation s'impose dans un contexte où ils sont mis en concurrence par l'État avec de nouveaux acteurs parapublics de la construction, et où l'aide à l'accession à la propriété passe de plus en plus par un soutien à la construction privée. Nous avons aussi observé que le clivage entre le secteur locatif, et en particulier les offices qui se convertissent à la construction collective standardisée, et les organismes dédiés à l'accession s'accroissent, ces derniers conservant une spécialisation dans l'habitat individuel et un fort ancrage rural durant toute cette période. Enfin, nous avons mis en évidence que les modes de défense de cette activité minoritaire sont pluriels, et que l'on ne peut considérer les promoteurs de la petite propriété HLM comme un groupe uni derrière une cause commune. Qu'il s'agisse des dirigeants issus de l'action sociale catholique pour lesquels l'essentiel est la promotion de modes de vie « communautaires » et la préservation du « lien social », de ceux qui promeuvent à l'instar de Léon Robert des formes de propriété « collective » s'inspirant d'un modèle de socialisme coopératif ou mutualiste, tout en cherchant à répondre aux injonctions productivistes de l'État, ou de ceux, issus du mouvement patronal, qui s'intéressent à la moralisation des classes populaires en rendant accessible au plus grand nombre la maison individuelle « rationalisée », ce sont ainsi au moins trois conceptions

différentes des vertus de la propriété d'occupation que l'on repère dans le mouvement HLM au cours de ces deux décennies.

Chapitre 3. Les HLM et la politique de la maison individuelle groupée (1969-1977)

Dans ce troisième chapitre, nous changeons à la fois de période historique et de focale. Nous avons jusqu'à présent mis l'accent sur la diversité des élites politiques et économiques qui, au sein du mouvement HLM, endossent le rôle de défenseurs de la propriété populaire, au moment où la spécialisation locative de cette institution s'accroît. L'action publique en matière de logement a alors été traitée comme un élément de contexte, qui fait des partisans et spécialistes de la petite propriété, dans les années 1950 et 1960, une force minoritaire dans le mouvement HLM. En évoquant les années 1970, nous allons prêter une attention plus soutenue à la manière dont l'État encadre ou cherche à encadrer les transformations du marché de l'accession populaire, et tout particulièrement celui de la maison individuelle. Ces transformations de l'action publique contribuent en effet à modifier la place qu'occupent les promoteurs HLM dans le champ économique de production de l'habitat individuel populaire.

Ce n'est alors pas seulement la diversité interne au mouvement HLM qui explique les formes qu'y prend l'accession à la petite propriété. Les organismes sociaux se voient en effet assigner par leur tutelle ministérielle le rôle de relais d'une nouvelle politique, celle de la « maison individuelle groupée », mise en place par le ministère de l'Équipement au tournant des années 1970. Cette décennie est souvent caractérisée par une succession de « tournants » dans les politiques du logement : changement radical du point de vue des formes urbaines, avec l'abandon de la construction des grands ensembles en 1973 suite à la circulaire Guichard (Dufaux et Fourcaut, 2004); poids croissant de la maison individuelle qui dépasse dans la construction neuve le logement collectif après 1975 (Audirac, 1977) ; tournant en matière de financement public avec le basculement d'une partie de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne en 1977 (Bourdieu et Christin, 1990 ; Zittoun, 2001). Dans le domaine des politiques urbaines, c'est aussi le moment où la planification urbaine centralisée jette ses derniers feux avec la fin de la réalisation des villes nouvelles (Coing et Topalov, 1995). Cela nous amènera à traiter de manière approfondie d'un épisode considéré comme l'un des

symboles de ce tournant des politiques étatiques du logement : le Concours International de la Maison Individuelle, lancé en 1969 par le ministère de l'Équipement pour susciter la construction de vastes ensembles de maisons individuelles, construites en série et à bas prix (Jaillet, 1982 ; Bourdieu, 2000). Les plus de 60 000 pavillons destinés à l'accession qui en ont résulté, très majoritairement construits par des promoteurs HLM, ont reçu *a posteriori* le surnom de « chalandonnettes ». Ce sobriquet est dérivé du patronyme d'Albin Chalandon, ministre de l'Équipement lors du lancement du concours. Cet objet permet de saisir plus largement la genèse, les conséquences, et la remise en cause d'une politique centralisée, celle de la « maison individuelle groupée », selon le terme utilisé par l'administration centrale pour la désigner.

Ce sont deux questions liées que nous examinons. Tout d'abord, pourquoi et comment l'administration centrale du ministère de l'Équipement contribue-t-elle durant cette période à faire émerger cette forme de propriété populaire ? Cette interrogation nous amène à renouer avec notre réflexion sur la manière dont des élites sociales produisent des modèles normatifs et des représentations légitimes en matière d'habitat et de propriété populaire. Nous nous inscrivons donc dans la continuité des travaux de sociologie ou d'histoire urbaine qui ont observé comment s'inventent la forme du quartier périphérique réalisé en bloc (Magri et Topalov, 1995 ; Magri, 1998) ou comment émerge le modèle du grand ensemble (Fourcaut, 2004, 2006 ; Landauer, 2010), en cherchant à mettre en lien les normes produites et ceux qui les produisent. Une seconde dimension de notre réflexion porte sur les effets de l'action publique sur le champ économique de production du logement populaire, et notamment sur les conséquences de l'intervention étatique sur le marché de la maison individuelle bas de gamme. Les travaux qui adoptent cette perspective ont principalement pris pour objet l'émergence des constructeurs privés de « maisons sur catalogue » s'adressant à une clientèle modeste à partir des années 1970 : repérée par Marie-Christine Jaillet (Jaillet, 1982) ou par Christian Topalov (Topalov, 1987), cette transformation du marché de la propriété populaire a été étudiée de manière systématique dans la recherche sur l'économie de la maison individuelle menée sous la direction de Pierre Bourdieu (Bourdieu et Christin, 1990 ; Bourdieu, 1990a, 2000). Celui-ci montre alors comment la construction de ce marché passe par une intervention à distance de l'État, notamment par la réorientation des aides publiques au logement après la réforme de 1977. *A contrario*, la politique de la « maison individuelle groupée » des années 1970 passe par un encadrement très direct par l'administration centrale

des caractéristiques de l'offre de logement qu'elle entend susciter, et par une sélection par les pouvoirs publics des opérateurs qui vont la mettre en œuvre. Elle s'appuie alors de manière privilégiée sur des promoteurs HLM, même s'il ne s'agit pas là des intentions affichées par le ministre Albin Chalandon lors du lancement du concours. Cet objet nous permet ainsi de prolonger notre réflexion sur la place de l'accession à la propriété dans le mouvement HLM. Il nous permet de réfléchir à la manière dont une inflexion de l'action publique modifie les contraintes structurales qui pèsent sur le secteur HLM, contribue à l'essor de certains organismes sous des formes nouvelles, mais aussi à la stagnation de l'activité de ceux qui ne sont pas à même de se saisir des possibilités offertes par cette nouvelle politique.

Nous reviendrons en premier lieu sur la manière dont émerge à la fin des années 1960, au sein de la haute administration, l'idée qu'il faut « rationaliser » à la fois l'économie et l'urbanisme de la maison individuelle. Cette idée n'est pas totalement nouvelle : les directions centrales des ministères successifs en charge de la construction et de l'urbanisme ambitionnent depuis les années 1950 d'encadrer l'essor de l'habitat pavillonnaire (Fourcaut, 2004 ; Pouvreau, 2010). Elle prend toutefois une forme inédite lorsqu'au sein du ministère de l'Équipement, créé en 1966, on cherche conjointement à standardiser la construction de maisons et à faire émerger une forme urbaine « rationnelle » pour l'habitat individuel. Au moment du concours Chalandon lui-même, s'impose ainsi avec la force de l'évidence l'idée que c'est la forme du « nouveau village » ou de la « maison individuelle groupée » qui doit être privilégiée pour l'accession populaire. Nous chercherons dans un second temps à comprendre pourquoi ce sont principalement des promoteurs HLM qui sont les lauréats de cette opération. Ce concours présenté initialement comme un moyen de faire émerger un secteur privé de *builders* de maisons individuelles a en réalité pour effet principal de réorienter le secteur HLM vers l'accession, activité qui y connaît une hausse très sensible entre 1969 et 1977. Nous examinerons aussi les effets de ces évolutions sur le mouvement HLM en tant que secteur économique, en nous intéressant notamment à l'émergence de nouveaux groupes à vocation « généraliste », mais aussi de spécialistes de la maison à bas prix, qui prennent le pas à la fois sur les offices, principaux porteurs de la construction locative dans les décennies précédentes, et sur les spécialistes historiques de l'accession. Nous nous intéresserons dans un troisième temps au contexte dans lequel les réalisations du concours, désignées de manière péjorative comme des « chalandonnettes », font l'objet d'une critique de plus en plus explicite au sein de l'administration de l'Équipement. De nouveaux rapports de force se dessinent alors

dans le champ administratif, à l'heure de la préparation de la réforme de l'aide au logement de 1977. Ceux-ci contribuent à ce que l'intervention étatique centralisée dans le secteur de la construction, sur laquelle reposait cette politique de la maison individuelle groupée, perde de son crédit.

Encadré 3-1. La « politique de la maison individuelle groupée » dans les archives du ministère de l'Équipement

Pour traiter de ces questions, nous nous appuyons principalement sur le dépouillement des archives du ministère de l'Équipement portant sur la politique de la maison individuelle groupée, en particulier celles du concours Chalandon, qui nous renseignent à la fois sur sa genèse et sur le rôle qu'y jouent les maîtres d'ouvrages HLM. Nous les compléterons par des sources tirées des publications du mouvement HLM et de l'annuaire de l'Union, qui nous a permis d'objectiver les transformations des structures économiques des HLM durant les années 1970.

L'exploration des archives du ministère permet de saisir l'implication croissante de ses services dans la production d'ensembles de maisons groupées à partir de la fin des années 1960. L'exploitation de ces sources est centrée sur les archives du Concours International de la Maison Individuelle. Elles rassemblent un vaste ensemble de versements provenant de plusieurs services producteurs : cabinet du ministre [CAC 19770813, dossiers de Max Stern, conseiller technique du ministre, articles 5 à 7], Direction de la Construction [CAC 19840592, 255 articles consacrés au concours] et Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme [CAC 19770706, 19 articles consacrés au concours]. Nous avons réalisé une exploitation croisée de ces versements, principalement des articles qui concernent la préparation du concours (réunions préalables, études de marché, constitution du jury, sélection) et le suivi des réalisations (correspondance avec les promoteurs, élus locaux, Directions Départementales de l'Équipement, bilans d'avancement). Cette lecture croisée permet de saisir la définition des modalités du concours et les conditions de sélection des lauréats. Pour inscrire le concours dans la continuité des interventions de l'Équipement sur le marché de la maison individuelle, le dépouillement de ce fonds a été complété par des sondages dans des versements antérieurs ou postérieurs. Le premier versement mobilisé en termes chronologiques est le fonds « Villagexpo » [CAC 1977153] portant sur des expositions de maisons bénéficiant du soutien du ministère à partir de 1966. Un versement émanant du bureau « économie de la construction » [CAC 20010298] consacré à la « promotion de l'industrialisation » permet de replacer plus largement le cas de la maison individuelle dans les politiques techniques de la construction. Au sein du vaste versement concernant la « préparation et l'exécution du 6^{ème} plan » (1971-1975) en matière d'équipement, d'urbanisme et de construction [CAC 19850389], les dossiers consacrés à la « politique de la maison individuelle groupée » nous renseignent sur les suites du concours Chalandon. Enfin, dans le fonds du secrétariat général du groupe central des villes nouvelles, organisme créé en 1967 [CAC 19840342, 429 articles], deux articles sont consacrés à la politique de la maison individuelle groupée en ville nouvelle.

1. De Villagexpo au concours Chalandon : « rationaliser » la propriété populaire ?

Si le concours Chalandon constitue un emblème du basculement des politiques du logement vers un soutien plus affirmé à l'habitat individuel (Bourdieu, 2000 ; Jaillet, 1982), il cristallise aussi une manière de concevoir l'habitat pavillonnaire populaire présente depuis plusieurs années au sein des ministères successifs en charge de l'urbanisme et du logement. Celle-ci prend une forme plus concrète au moment de la naissance du ministère de l'Équipement en 1966, avec l'opération Villagexpo. L'administration de ce ministère fait alors des tentatives pour susciter un nouveau type d'offre de la part des constructeurs privés de maisons individuelles, dont l'activité est globalement croissante depuis 1960, et connaît un premier pic entre 1967 et 1969 (Topalov, 1987, p. 247). Nous allons ainsi nous intéresser en premier lieu à l'émergence de ce modèle de la « maison individuelle groupée », et aux raisons pour lesquelles elle apparaît au sein de l'Équipement comme une « solution rationnelle » pour l'habitat individuel populaire. Puis nous reviendrons sur la façon dont cette forme, aussi qualifiée de « nouveau village », s'impose avec la force de l'évidence comme le modèle à privilégier au sein de l'administration centrale du ministère, lorsqu'Albin Chalandon annonce son intention de lancer une initiative susceptible de contribuer à l'essor de la maison individuelle. Présenté comme une rupture avec les politiques antérieures du logement et de l'urbanisme lors de son lancement officiel, le concours Chalandon se caractérise aussi, dans ses modalités concrètes, par une continuité avec des pratiques administratives déjà éprouvées pour encadrer la diffusion de la maison individuelle et l'essor de la propriété populaire.

1.1 Villagexpo : le ministère de l'Équipement et le marché de la maison individuelle

Nous avons déjà souligné que, dans l'après-guerre et tout au long des années 1950, l'extension non planifiée de l'habitat individuel n'est pas souhaitée par ceux qui sont aux commandes de l'urbanisme d'État, et ont eu à traiter du problème des « lotissements défectueux » avant ou après-guerre¹. Cette volonté de discipliner l'habitat pavillonnaire s'est

¹ Voir chapitre 1.

traduite dans les années 1950 par le durcissement progressif de la législation sur les lotissements (Joly et Campagnac, 1976). Elle a aussi fait l'objet de déclarations volontaristes, comme cette circulaire signée par le ministre de la Construction Pierre Sudreau en 1962¹ qui traduit la méfiance de celui-ci, ou de ses services, pour la construction individuelle spontanée. Il évoque alors comme un horizon désirable les « lotissements de maisons individuelles rationnels », intégrés dans des « compositions d'ensemble » (des « grappes » de maisons), et exprime le regret qu'aucun promoteur sérieux ne se soit intéressé à cet habitat, qui reste aux mains des « marchands de terrains et des constructeurs isolés ». Cette déclaration d'intention est suivie de peu d'effets pratiques : en 1965, sur 149 533 maisons individuelles autorisées à la construction, près de 120 000 (soit 80%) le sont dans le cadre de permis de construire individuels², sans intervention de promoteurs et vraisemblablement sans inscription au sein d'une « composition urbaine et architecturale ». L'enquête Logement de 1967 confirme que c'est toujours à cette date l'initiative individuelle qui domine la construction pavillonnaire, seules 15% des maisons bâties entre 1965 et 1967 l'ayant été par l'intermédiaire d'une société de construction (Durif et Bernard, 1969b). Parmi ces 15%, les ensembles de maisons de taille importante construites par un seul et même promoteur sont particulièrement peu nombreux : un seul permis de construire a été délivré dans toute la France pour un groupe de plus de 500 maisons individuelles, et 36 permis pour des ensembles de plus de 100 logements, ce qui représente au total 5026 maisons sur toute la France³. En réalité, depuis les années 1950, la forme principale d'encadrement étatique de la construction individuelle relève d'une politique technique définie par la Direction de la Construction (Croizé, 2009) : l'application des normes (prix-plafonds, plans-types) qui conditionnent l'octroi de prêts Logecos aux accédants modestes, et qui, en poussant à la standardisation, visent à diminuer les coûts de la construction, et non à initier une politique urbaine⁴.

¹ *Circulaire du 15 mars 1962 relative à la maison familiale et à l'urbanisme*, JO du 28 mars 1962.

² Par convention, on considère comme permis de construire « individuels » ceux qui concernent 1 ou 2 logements (ce deuxième cas étant très rare), *Bulletin statistique de la Construction*, supplément annuel 1966.

³ *Bulletin statistique de la Construction*, Supplément annuel 1966.

⁴ Voir chapitre 1.

De la standardisation à la planification urbaine : l'individuel groupé, une nouvelle doctrine ?

A partir du milieu des années 1960, la volonté de créer des formes urbaines nouvelles qui se substitueraient à « l'anarchie¹ » pavillonnaire prend des formes plus concrètes. C'est le moment où se crée le ministère de l'Équipement, dans lequel les ingénieurs des Ponts et Chaussées prennent une place centrale et se mobilisent autour d'une activité renforcée d'aménagement du territoire et de planification urbaine (Thoenig, 1987). S'y cristallise alors l'idée qu'il faut promouvoir une forme urbaine nouvelle. Ce glissement se repère dans les contours successifs donnés à l'opération Villagexpo lancée en 1965-1966. En dépouillant les archives de cette expérience de construction d'un « village » de maisons lancée sous le patronage du ministère de l'Équipement, on voit en effet évoluer les prescriptions de l'administration centrale à l'endroit de l'habitat individuel. Des objectifs successifs sont ainsi assignés à la première de ces opérations, inaugurée en 1966 à Saint-Michel-sur-Orge (Essonne) : du projet initial de standardiser et industrialiser la construction de maisons pour en abaisser les prix, on passe à l'ambition de développer l'habitat individuel de façon groupée, dans le cadre de grands projets d'urbanisme.

L'organisation de cette exposition de maisons individuelles prévue en Région parisienne démarre début 1965 au sein du ministère de la Construction, qui n'a pas encore été fondu dans le nouveau ministère de l'Équipement : elle est d'abord envisagée comme une façon de produire un « catalogue » de modèles de maisons, à des prix inférieurs aux plafonds des prêts HLM accession, ou des prêts du Crédit Foncier. L'objectif affiché est alors de « dégager des solutions rationnelles de construction de maisons individuelles »². Cette expression est celle d'Yves Aubert, polytechnicien et ingénieur des Ponts et Chaussées de quarante-trois ans³. Ce haut fonctionnaire, spécialiste de l'industrialisation et de la normalisation de la construction, est alors à la tête de la Direction de la Construction du ministère, où il a fait l'essentiel de sa carrière. Il y a été chef de la division des études et des programmes de 1958 à 1961, une

¹ Voir *infra* sur l'usage de cette expression.

² CAC 19771153, art. 2, Note du 16 décembre 1964 du directeur de la Construction Yves Aubert.

³ Pour les données sur la carrière de ce haut fonctionnaire, comme celle de ceux mentionnés ultérieurement, nous avons recouru aux données diffusées par le Comité d'Histoire du ministère de l'Écologie, du Développement Durable, et de l'Énergie, sur les « directions d'administration centrale des origines à nos jours, contenant un répertoire biographique des hauts fonctionnaires de ses administrations successives et un répertoire des organigrammes des directions administratives année par année. Ces sources sont disponibles sur le site internet du Comité d'histoire [www.histoire-dac.developpement-durable.gouv.fr]. Pour les données concernant Yves Aubert, celles-ci sont tirées de la numérisation par ce Comité d'Histoire de l'*Annuaire du ministère de l'Équipement et du Logement*, Paris, SA PUBLICA, 1967.- pp. 14-51, pp. 225-264.

division dont dépend la procédure d'homologation de projets-types bénéficiant de prêts Logecos¹, avant d'être conseiller technique du ministre Pierre Sudreau au moment où se mettent en place les ZUP, lieux par excellence de développement d'une construction standardisée. Pour lui, la rationalisation de la maison individuelle est d'abord une question technique² : comment industrialiser leur production pour en abaisser les prix ? L'opération est donc, à ses débuts, conçue comme un moyen de produire un « catalogue » de maisons à bas prix, dont l'originalité tient à ce que les modèles sélectionnés seront exposés grandeur nature sur un site qui constitue un salon à ciel ouvert à destination de futurs acquéreurs :

« Tout cela devrait aboutir à la réalisation en décembre 1965, époque à laquelle beaucoup de familles montent à Paris pour leurs achats de Noël, d'un salon de la maison individuelle dans la Région parisienne [...]. Sur un terrain de banlieue, plusieurs prototypes de toutes sortes seraient édifiés. Ils seraient vendus en propriété pour être occupés après l'exposition³. »

Proposant une première formulation pour la future opération, le directeur de la Construction l'inscrit donc initialement dans la politique de standardisation et d'industrialisation de la production de logements qui est la marque de son administration depuis la création du MRU. La dimension urbanistique de l'exposition, qui n'a pas encore pour nom Villagexpo, est absente de la documentation préparatoire : sans même parler de l'urbanisme dans lequel les maisons pourraient s'insérer, la question des terrains sur lesquels seront ensuite bâtis les modèles est explicitement écartée par Y. Aubert. Dans la note pré-citée, il précise : « Je suppose, parce que ce n'est pas mon domaine, que le problème foncier n'existe pas. » L'idée de densifier cet habitat individuel, avec des maisons en bandes ou en semi-accolées, est une possibilité envisagée pour les constructeurs appelés à présenter leur candidature, mais pas une obligation⁴. Enfin, si le ministère désigne une coopérative HLM comme maître d'ouvrage de l'ensemble, en charge de coordonner la réalisation des « prototypes » et de commercialiser les pavillons dont elle gardera la gestion en location-attribution, il ne la considère que comme un support technique pour la mise en place de l'exposition, et non comme un promoteur qui pourrait être amené à prendre l'initiative de programmes similaires à l'avenir⁵. Le premier

¹ CAC 19771060, Division des programmes de la Direction de la Construction, homologation des plans-types de Logécos, 1960-1963.

² Le service versant des archives de l'opération Villagexpo est le « service de la politique technique », aussi nommé « division technique » ou « bureau technique » de la Direction de la Construction [Bordereau de versement aux Archives Nationales, « opération Villagexpo », versement 19771153 (61 articles), section des missions du Centre des Archives Contemporaines].

³ CAC 19771153, art. 2, Note sur l'industrialisation des maisons individuelles du directeur de la Construction Y. Aubert, à l'attention du ministre, février 1965.

⁴ CAC 19771153, art. 2, Note du 16 décembre 1964 du directeur de la Construction Yves Aubert.

⁵ Le directeur de la Coopérative HLM d'Ile-de-France fait partie du jury qui décide de la sélection des modèles, mais ne parvient pas à imposer ses choix, par exemple en termes de modèles de pavillons, face aux architectes

jury qui se réunit à l'été 1965 a pour mandat d'évaluer les qualités architecturales des modèles présentés par les constructeurs qui souhaitent participer à l'exposition, et non de discuter du plan d'ensemble dans lequel les prototypes seront insérés¹. Ceci occasionne alors les protestations du Conseil supérieur de l'Ordre des Architectes contre l'absence de réflexion sur le « groupement » des maisons. Au final, la qualité jugée trop basse des modèles proposés amène au report d'un an de la consultation².

Dans cet intervalle, l'opération, rebaptisée Villagexpo, dont l'implantation définitive a été fixée à Saint-Michel-sur-Orge dans l'Essonne, a évolué : elle n'est plus présentée par ses promoteurs comme une simple expérimentation technique, mais comme une opération d'urbanisme innovante. Ainsi, en 1966, à mesure que l'opération se concrétise, qu'un aménageur, un maître d'ouvrage, des constructeurs et des architectes sont retenus, et qu'un terrain est choisi, elle prend un nouveau visage. L'ancien ministère de la Construction a entre-temps fusionné avec l'administration des Travaux Publics au sein du nouveau ministère de l'Équipement (Thoenig, 1987). Les titulaires des portefeuilles de l'Équipement et du Logement, tout comme leur administration en pleine réforme, transforment le sens donné à l'opération. Edgard Pisani, le nouveau ministre de l'Équipement, ainsi que le secrétaire d'État au Logement Roland Nungesser, font tous deux savoir lors de l'inauguration puis la clôture de l'opération qu'ils sont plus intéressés par ses apports à la planification urbaine que par la question des techniques constructives, moins noble à leurs yeux. Le premier a en effet largement œuvré à la création du ministère de l'Équipement en plaidant pour que celui-ci soit le lieu d'une action coordonnée de l'État en matière d'urbanisation. Le second, ancien président du district de la Région de Paris, y a travaillé avec Paul Delouvrier³ à la création d'un schéma directeur et au lancement de villes nouvelles⁴. Lors de la présentation inaugurale de Villagexpo à la presse, Edgard Pisani s'emploie à souligner que l'intérêt de l'opération va

présents [CAC 19771153, art. 2, réunion du jury du 26 juillet 1965]. Dans la correspondance qu'entretient la Direction de la Construction avec les entreprises chargées d'équiper les maisons, Y. Aubert précise que l'exposition « n'est qu'une manifestation de la politique de modèles de l'administration » mais que celle-ci, ne pouvant la réaliser directement, a dû demander à une société HLM de « servir de support juridique et technique » [CAC 19771153, art. 2, courrier d'Y. Aubert du 17 juin 1966].

¹ CAC 19771153, art.2, « Note sur les enseignements que l'on peut tirer des décisions prises par le Jury de l'exposition de maisons individuelles », 26 juillet 1965, Division technique de la Direction de la Construction.

² *Ibid.*

³ Paul Delouvrier (1914-1995), inspecteur des Finances passé par le Commissariat général au Plan, est devenu en 1961 délégué général du District de la Région de Paris, titre qu'il cumule en 1966 avec la fonction de préfet de la nouvelle Région Parisienne, où il est en charge de la définition du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) (Rouban, 2005).

⁴ Voir Sabine Effosse, *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »*, Programme interministériel Histoire et Evaluation des villes nouvelles, cf. notamment l'entretien réalisé avec Roland Nungesser, juin-septembre 2002.

« bien au-delà de la démonstration technique » et montre surtout qu'il est possible d'éviter le « double écueil de la maison isolée ou du trop grand ensemble ». Il oppose la conception de ce « nouveau village » (selon une expression qui apparaît alors dans la presse¹) à la « maison isolée au milieu d'une vaste parcelle », symbole d'une propriété rurale dépassée ou trop dispersée :

« La preuve est faite qu'il est possible d'accroître la densité sans porter atteinte à la maison individuelle, [...] le temps du jardin planté de carottes est passé². »

Roland Nungesser, dans une allocution intitulée « pour une politique de la maison individuelle » est tout aussi clair sur le sens à donner à l'opération : « plus qu'une exposition, c'est un village-test »³. Il en fait le signe de la volonté de l'État d'amender la politique des ZUP et de réduire la prédominance du collectif. Il voit dans le plan-masse de l'opération, caractérisé par des espaces privatifs réduits, et constitué de petits groupes de maisons qualifiés de « hameaux »⁴, un modèle possible d'aménagement futur pour des zones d'habitat individuel en secteur urbain.

« Dans ces conditions, il convient de prévoir des zones essentiellement dédiées à la maison familiale. Suivant les sites, deux formules : zones de maisons individuelles groupées (hameaux) avec vingt-cinq maisons à l'hectare, zones de maisons individuelles dispersées, avec au maximum cinq maisons à l'hectare, par exemple dans les secteurs boisés. Le dosage de ces deux formules doit permettre de mettre fin au développement anarchique de "l'univers pavillonnaire", dont les inconvénients ont été commentés après la guerre de 14-18 par une abondante littérature⁵. »

Ainsi, Villagexpo est désormais le modèle de cette « formule » de la « maison individuelle groupée ». Les pavillons prennent place dans un plan réalisé par deux architectes qui ont déjà expérimenté pour le compte de maîtres d'ouvrages parapublics la conception d'ensembles denses de maisons individuelles (Pouvreau, 2010), ce qui constitue le modèle que les responsables du ministère de l'Équipement veulent voir se développer. Comme aucun terrain n'est prévu pour accueillir ces nouvelles zones de maisons groupées, Roland Nungesser fait appel à l'issue de l'opération à Paul Delouvrier, devenu préfet de la Région parisienne et en charge de son Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, pour qu'il entreprenne des recherches foncières en vue de réaliser d'autres ensembles de 300 à 500 maisons dans

¹ CAC 19771153, art. 3, Coupures de presse sur la visite du chantier du Villagexpo, « En quelques mois, un nouveau village aura été édifié de toutes pièces ».

² *Ibid.*, Déclarations à la presse d'E. Pisani, visite inaugurale de Villagexpo, 23 septembre 1966.

³ *Ibid.*, « Allocution de clôture de Monsieur Nungesser », opération Villagexpo, 16 novembre 1966.

⁴ Villagexpo est composé en tout de vingt-deux « hameaux » pour un total de 187 maisons sur un terrain de dix hectares.

⁵ CAC 19771153, art. 3, Allocution de clôture de Monsieur Nungesser », opération Villagexpo, 16 novembre 1966.

« l'esprit Villagexpo¹ ». Cette politique coordonnée de réservation de terrains dédiés à l'individuel groupé en Région parisienne peine toutefois à se mettre en place : Paul Delouvrier annonce qu'il va financer en collaboration avec le ministère 12 500 maisons sur 3 ans, à édifier dans des ensembles de 500 maisons ou plus, mais seuls une quinzaine de chantiers de ce type ont démarré en 1969, représentant moins de 2 500 logements de taille d'ailleurs très variable². D'autres Villagexpo, conçus sur le même principe, sont lancés dans plusieurs villes de province sous le patronage du ministère de l'Équipement, avec comme promoteurs des coopératives HLM, mais il s'agit plus d'opérations expérimentales que du démarrage d'une production massive, puisqu'on ne compte finalement que 5 opérations de 100 à 200 maisons à Lille, Toulouse, Marseille, Nantes ou Bordeaux.

Figure 3-1. Couverture du catalogue de l'opération Villagexpo (1966)



Source : Archives nationales (Centre des archives contemporaines, 19771153, art.3)

¹ CAC 19771153, art. 5, lettre du 12 octobre 1966 et communiqué de presse de 21 octobre 1966 de R. Nungesser demandant à P. Delouvrier de rechercher dix zones de vingt hectares en Région parisienne sur lesquelles pourraient à chaque fois être édifiées cinq cent maisons individuelles.

² CAC 19771153, art. 6, « Prolongements des opérations Villagexpo en région parisienne », progression des études au 1^{er} mars 1969.

Figure 3-2. Plan des « hameaux » de l'opération de Villagexpo



Source : Archives nationales (Centre des archives contemporaines, 19771153, art.3)

Susciter une offre : le ministère de l'Équipement face aux réticences des constructeurs de maisons individuelles

De la politique technique à la planification urbaine, d'Yves Aubert à Roland Nungesser et à Paul Delouvrier, la question de la maison individuelle change de mains et de catégorie. Au moment où le ministère de la Construction se mue en ministère de l'Équipement, l'opération Villagexpo montre comment se formule une nouvelle « solution rationnelle » pour la maison individuelle. On passe de l'encouragement à la standardisation de la construction, destinée à en abaisser les coûts, à l'idée que l'État doit piloter un nouvel urbanisme de maisons individuelles. Les services du ministère se voient alors assigner une nouvelle tâche : favoriser l'émergence de promoteurs, qualifiés de *home builders*, susceptibles d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ces ensembles denses. Une doctrine nouvelle semble ainsi s'esquisser. Les professionnels de la construction, en particulier les constructeurs privés de maisons individuelles, semblent toutefois réticents vis-à-vis de ces injonctions.

La concrétisation de ces annonces suppose en effet un nouveau travail du côté du ministère de l'Équipement : en plus de la recherche foncière, il faut convaincre des constructeurs de maisons individuelles de se muer en promoteurs d'ensembles groupés, puisque ce type de promoteur est alors quasi inexistant, et que la construction individuelle procède avant tout d'initiatives de particuliers. Les constructeurs en série qui participent au concours répondent à la demande de clients déjà en possession d'un terrain, qu'il s'agisse d'un terrain isolé ou d'une parcelle de lotissement, et qui souhaitent y faire construire un de leurs modèles. Les premiers documents préparatoires rédigés par Yves Aubert en vue de Villagexpo ne visaient pas à modifier ces pratiques : il s'agissait de faire venir en masse dans le « salon » de potentiels acquéreurs, afin qu'ils choisissent des modèles à faire construire sur un terrain qu'ils se chargeraient eux-mêmes de trouver. Au moment de la clôture de l'opération, cette intention n'est plus d'actualité. Le secrétaire d'État au Logement R. Nungesser s'étonne ainsi de l'affluence déclenchée par Villagexpo et de son « succès populaire » (230 à 250 000 visiteurs). Car de son point de vue, cette opération ne visait pas tant la « population » que les « professionnels ».

« L'opération a en premier lieu rencontré un très vif succès à la fois populaire et professionnel. Dans l'esprit de ses responsables, Villagexpo devait essentiellement intéresser les spécialistes : entreprises, industriels, techniciens, architectes, organismes constructeurs du secteur semi-public, promoteurs privés, représentants des collectivités locales. Et effectivement des délégations importantes de tous ces professionnels sont venues de toutes les régions de France visiter Villagexpo. Mais par ailleurs Villagexpo a suscité parmi la population un très vif intérêt¹. »

L'exposition doit surtout permettre, pour le secrétaire d'État, de modifier les pratiques des professionnels, en favorisant la « construction d'un véritable marché de la maison individuelle se substituant au coup par coup qui était de règle jusqu'à présent ». Quant aux acquéreurs potentiels venus visiter Villagexpo, le secrétaire d'État leur prête un « désintérêt pour la démarche consistant à faire construire soi-même » et en conçoit des « espoirs pour l'avenir », ces visiteurs étant supposés être séduits par une « conception urbanistique nouvelle à l'opposé du lotissement », caractérisée par des espaces privatifs limités et des vastes espaces communs².

Yves Aubert, toujours à la tête de la Direction de la Construction, convoque alors en octobre 1966 les représentants de la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs, de la

¹ CAC 171153, art.3, « Allocution de clôture de Monsieur Nungesser », opération Villagexpo, 16 novembre 1966.

² *Ibid.*

Fédération nationale du bâtiment, et de l'Union HLM, pour leur demander de monter « d'urgence » des opérations groupées comportant les modèles les plus demandés¹. Le Commissaire général de l'Exposition, Pierre Charlet, directeur du service technique de la Construction, relaie fin 1966 ces injonctions auprès d'une assemblée de professionnels, appelant à une restructuration de la filière des maisons individuelles pour substituer une véritable industrie à la construction au « coup par coup » :

« Villagexpo permet d'envisager une véritable mutation dans le processus de réalisation de la maison individuelle. Il suppose la formule du « *home-builder* », du promoteur d'ensembles de maisons individuelles qui, après avoir acheté le terrain puis réalisé les infrastructures et édifié les quelques modèles de maisons, établit un planning rigoureux de réalisation de l'ensemble, vendra les maisons le composant après visite par les intéressés des modèles exposés. [...] Par voie de conséquence il permet une réelle industrialisation de la maison en substituant au coup par coup une notion de marché². »

Charlet incite ainsi les promoteurs publics, coopératives d'HLM et sociétés de Crédit Immobilier dotées de filiales de promotion, à lancer rapidement de nouveaux programmes de ce type. Cette position est conforme à celle des représentants du Conseil de l'Ordre des architectes qui plaidaient pour leur chapelle depuis les débuts de l'opération en demandant qu'on étudie non des modèles isolés mais des « groupements de maison » intégrés dans un plan-masse réalisé par un architecte³. Les promoteurs HLM vont répondre à cette demande, en devenant maîtres d'ouvrages des Villagexpo de province. Elle suscite par contre des réactions hostiles de la part des professionnels qui étaient initialement la cible de l'opération, c'est-à-dire les constructeurs de maisons sur catalogue⁴. L'opposition qui se dessine entre le ministère et les représentants nationaux de ces constructeurs, réunis dans le SMI (Syndicat des constructeurs de maisons individuelles), porte sur les conclusions à tirer du succès de Villagexpo. Devant ces professionnels de la construction, au cours de réunions publiques, Pierre Charlet reprend ainsi les propos tenus par Roland Nungesser, en affirmant que les visiteurs de l'exposition, « séduits par la formule » qu'il qualifie de « copropriété horizontale », en sont repartis « bien décidés par ailleurs à ne pas chercher à acquérir une

¹ CAC 771153, art.3, note d'Y. Aubert au ministre de l'Équipement du 6 octobre 1966.

² Compte-rendu de la séance du 29 novembre 1966 du Centre d'études supérieures de la Construction, sous la présidence de M. Charlet, Inspecteur général de la Construction [Pourquoi Villagexpo ? *Annales de l'institut technique du bâtiment et des travaux publics*, mai 1967, n°233, série architecture et urbanisme n°37].

³ CAC 19771153, art. 2, Réunion du jury 26 juillet 1965.

⁴ Le constructeur de maisons individuelles Chalet Idéal refuse de participer à l'exposition, se définissant comme un spécialiste de la « construction isolée, au coup par coup » de maisons industrialisées. Il estime que l'exécution de groupes de maisons ne lui permet pas d'abaisser ses tarifs, et précise que son activité étant en pleine expansion, il n'a pas besoin de participer au concours [CAC 19771153, art. 2, Courrier de la société Chalet Idéal du 5 juin 1965 adressé au directeur du Service Travaux du ministère de la Construction].

parcelle ou un terrain pour y parachuter la maison choisie par eux¹ ». Un représentant du SMI vient toutefois briser cette belle unanimité :

« Au stand des Constructeurs de maisons individuelles c'est le vent contraire qui a soufflé. Il y est passé autour de 50 000 personnes, il n'y a pas eu de sondages mais la question qui revient fréquemment était "Comment peut-on se procurer un terrain" ? » Je vois pas mal de clientèles, je suis convaincu que les Français veulent absolument avoir au moins une clôture et une maison à eux où ils soient chez eux². »

Pierre Charlet exclut alors, face au représentant du SMI, que l'extension de l'habitat monofamilial en zone urbaine puisse désormais se faire par la formule du « lotissement », consommatrice de terrains : il faudra en passer par des formes d'habitat groupé imposant aux acquéreurs des espaces privatifs réduits. « Habitué aux errements suivis jusqu'à présent » qui les auraient conditionnés à acheter eux-mêmes leur parcelle, les acquéreurs seraient prêts à changer d'opinion dès lors qu'on leur proposerait des formules « clés en main ».

Les annonces qui font suite à Villagexpo ne semblent toutefois pas avoir suscité l'enthousiasme des potentiels acquéreurs, ni des professionnels de la construction. Un sondage commandé par le secrétariat d'État au Logement tend ainsi à accréditer la thèse du SMI : la majorité des visiteurs de Villagexpo interrogés déclarent être en quête d'une maison « véritablement individuelle » c'est-à-dire construite selon des plans qu'ils auront choisis eux-mêmes sur un terrain de leur préférence, seuls 30,5 % étant attirés par la formule groupée³. D'après une enquête commandée par le ministère de l'Équipement peu avant le lancement du concours Chalandon, les filières de production de l'habitat individuel n'ont guère évolué en 1968. Le secteur de la « maison groupée » représente moins de 10% de la production, soit 13 000 des 148 720 maisons construites en 1968⁴. Ainsi, il ne semble pas si simple de convaincre des promoteurs privés de lancer l'édification de ces vastes ensembles, ou des constructeurs sur catalogue de se muer en *builders*.

¹ Compte-rendu de la séance du 29 novembre 1966 du Centre d'études supérieures de la Construction, sous la présidence de P. Charlet, Inspecteur général de la Construction, in « Pourquoi Villagexpo ? » *Annales de l'institut technique du bâtiment et des travaux publics*, mai 1967, n°233, série architecture et urbanisme n°37.

² *Ibid.*, Intervention de M. Calmon, représentant du SMI.

³ *Bulletin statistique du ministère de l'Équipement*, n°11, novembre 1967.

⁴ CAC 19840592, art. 1, « Ce que veulent les gens », Étude de marché l'IRCOM sur le champ de la maison individuelle, 1969.

1.2 La construction par le haut d'une accession bas de gamme

Le concours Chalandon est l'occasion pour le ministère de l'Équipement de tenter de peser de manière plus franche sur le secteur de la construction individuelle, et de diffuser le modèle du « nouveau village » qui mobilise ses services depuis 1966. Ce concours est en effet lancé en 1969 sous l'égide du ministère de l'Équipement, à la tête duquel est arrivé un an auparavant Albin Chalandon, professionnel de la politique gaulliste qui a été déjà plusieurs fois ministre du gouvernement Pompidou¹. En discussion depuis plusieurs mois au sein du ministère, le concours prend sa forme définitive en juillet 1969, moment où les critères de sélection des opérateurs choisis pour bâtir 70 000 maisons sont rendus publics. La sélection des opérateurs et des programmes se déroule entre fin 1969 et début 1970, et les maisons sont construites principalement entre 1970 et 1975, quelques programmes ayant pris du retard étant achevés en 1976-1977.

Le concours s'adresse à des promoteurs, privés ou HLM, associés à des entrepreneurs ou constructeurs : ils doivent se réunir pour proposer d'abord des terrains, puis des modèles permettant, pour chaque « groupement » de promoteur et constructeur, de bâtir au minimum 7 500 logements sous la forme de groupes de maisons individuelles, eux-mêmes supposés être composés chacun d'au moins 250 maisons. Il vise explicitement la création de groupes de *builders* de maisons individuelles, qui seraient à la fois les constructeurs et les aménageurs de ces ensembles d'habitations. L'objectif affiché par le règlement du concours vise en outre une baisse de 25% du coût de la maison individuelle, les prix étant limitées par des plafonds très restrictifs, les réalisations étant destinées prioritairement à une clientèle populaire, aux revenus situés sous les plafonds du prêt HLM-A. Ses initiateurs affichent l'ambition de recomposer le champ de la production des habitations individuelles bas de gamme, supposé en outre se tourner vers un « nouvel urbanisme » plus rationnel. Nous allons revenir sur la genèse de cette forme d'intervention étatique, en nous interrogeant d'abord sur le sens donné à l'annonce de ce concours, puis sur la définition de ses modalités concrètes au sein du ministère de l'Équipement, qui permet aux services du ministère de définir par le haut une nouvelle offre d'accession bas de gamme.

¹ Albin Chalandon, professionnel de la politique gaulliste et inspecteur des Finances, est nommé ministre de l'Équipement et du Logement le 12 juillet 1968 après un bref passage à l'Industrie. Arrivé à ce poste sous le dernier gouvernement de la présidence De Gaulle, il y est maintenu après la démission de ce dernier et l'élection à la présidence de la République de Georges Pompidou, l'occupant jusqu'au 6 juillet 1972.

Le concours Chalandon : du tournant annoncé à la continuité des formes d'intervention publique ?

Dans une allocution publique présentant sa « nouvelle politique de l'urbanisme », à l'occasion de l'annonce officielle du concours international de la maison individuelle (CIMI), le nouveau ministre Albin Chalandon en fait le symbole de la fin de l'interventionnisme étatique des années 1950 et 1960 dans le domaine de la construction. Il décrit alors l'action de quelques « grands organismes » publics et parapublics : avec l'appui de la « technocratie administrative », ces organismes auraient abouti aux grands ensembles et ZUP, dénoncés pour avoir conduit à un « urbanisme médiocre », « restrictif », peu attentif aux désirs des français en matière d'habitat. Le concours Chalandon signerait la fin d'une l'intervention centralisée contrariant les aspirations populaires à l'habitat individuel :

« Dans cette politique, il y a à la base comme d'ailleurs dans toutes les actions de l'État une philosophie qui affirme que l'administration, qui est l'outil de l'État, sait mieux faire et fait mieux que tout le monde. Et cela s'est traduit par une organisation qui a permis à une technocratie administrative très centralisée de pouvoir, pendant des années, décider à elle seule ce que devait être l'urbanisme [...] Dans cette affaire, il faut quand même tenir compte de ce que veulent les Français¹ ».

Ce discours vise ici à la fois les grands organismes HLM et les filiales de la Caisse des Dépôts comme la SCIC, « inventeurs » du grand ensemble. Il fait aussi écho à l'hostilité d'Albin Chalandon au développement des villes nouvelles, alors mené sous la houlette du préfet de la Région parisienne Paul Delouvrier (Landauer, 2010 ; Vadelorge, 2009). Ces déclarations critiques ont probablement contribué à ériger ce concours en « tournant » des politiques publiques du logement : de nombreux manuels et travaux académiques en font le signe de l'entrée du secteur de la construction dans une logique de marché, du basculement du soutien étatique du locatif en grands ensembles collectifs vers l'accession en maison individuelle, et du soutien de la construction publique et parapublique vers la construction privée². L'accent mis sur la maison individuelle et l'ouverture prévue du concours à la promotion privée sont ainsi interprétés comme les prémices de la libéralisation de la

¹ CAC 19840592, art.1, « Une nouvelle politique de l'urbanisme, place et rôle de la maison individuelle », Conférence-débat du ministre de l'Équipement et du Logement A. Chalandon, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, 4 mai 1969.

² Ainsi Marie-Christine Jaillet souligne-t-elle le « rôle prépondérant d'A. Chalandon dans la mise en place d'une politique pavillonnaire » bénéficiant aux constructeurs privés sur catalogue (Jaillet, 1982). Pierre Bourdieu fait du concours de la maison individuelle l'un des signes d'une volonté « d'accélérer le désengagement de l'État et de faire entrer le logement dans la logique du marché », reprenant ainsi à son compte l'interprétation qu'en donne alors A. Chalandon. (Bourdieu, 2000, p. 115).

production de logements et du retrait de l'État de l'intervention directe dans le champ de la construction.

Il faut toutefois resituer ce concours dans une chronologie plus complexe qui, au tournant des années 1970, voit plusieurs infléchissements successifs et parfois dé-corrélés se dessiner dans les politiques portées par le ministère de l'Équipement. Tout d'abord, le concours international de la maison individuelle précède la remise en cause officielle de l'urbanisme de grands ensembles. C'est sous le ministère Chalandon, mais après le lancement du concours, qu'est édictée le 30 novembre 1971 la première circulaire « tours et barres » qui proscriit l'édification de telles constructions dans les « villes moyennes » (moins de 50 000 habitants) et y encourage la construction individuelle¹. C'est en outre la circulaire édictée par Olivier Guichard, successeur de Chalandon en 1973, qui met un terme plus général à la construction des grands ensembles². Ainsi, les autorisations de construire pour des ensembles collectifs de plus de 500 logements, même si elles sont en recul dans les années de lancement du concours (1969-1971) par rapport au pic atteint entre 1965 et 1968, concernent encore 40 à 50 000 logements par an dont 20 à 30 000 logements HLM³.

Intervenant donc avant la fin officielle et réelle des grands ensembles collectifs, le concours est par ailleurs lancé alors que le réveil de la construction individuelle est déjà sensible. Durant les années 1960, celle-ci progresse en valeur absolue, même si elle régresse en part de la construction totale jusqu'en 1968 (graphique 3-1). Les données du recensement montrent en effet que la part de maisons individuelles dans l'ensemble de la construction a diminué régulièrement depuis la fin de la guerre, tombant à 33% des logements achevés entre 1962 et 1968, moment où le volume de production des collectifs est à son plus haut (Durif et Berniard, 1969b). Entre 1968 et 1975, on assiste à une inversion des tendances : la construction individuelle fait l'objet de la plus forte accélération, passant de 33,2 à 42,2% du total de logements construits, tandis que la part des collectifs diminue et que leur volume stagne (Audirac, 1977). Ce n'est toutefois qu'à partir de 1974-1975 que le volume des

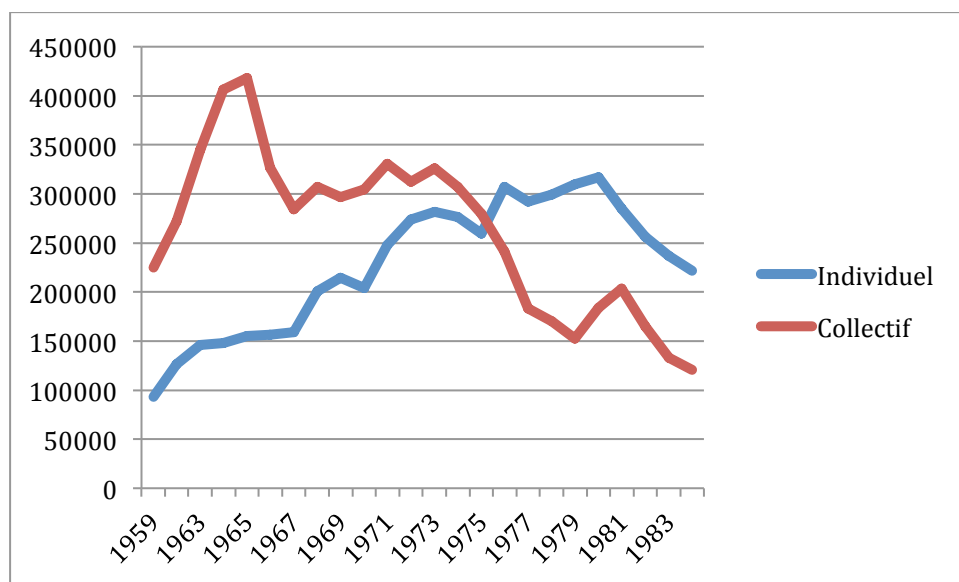
¹ « Circulaire du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation dans les villes moyennes », *JORF*, 15 décembre 1971.

² « Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat », *JORF*, 5 avril 1973.

³ *Bulletin statistique de la Construction du ministère de l'Équipement*, années 1965 à 1971. En 1965, les permis de construire pour des ensembles collectifs de plus de 500 logements concernent 61 209 logements, dont 37638 construits avec des financements HLM. En 1968, cela concerne 57991 logements dont 48926 logements HLM. En 1971, 49486 logements, dont 32192 logements HLM.

logements collectifs se met véritablement à diminuer, et en 1976-1977 qu'il passe en dessous du nombre d'habitations individuelles en nombre de permis de construire accordés. Le concours Chalandon n'est donc pas la source du redémarrage de la production individuelle, d'autant que la forme de production que promeut le concours, la maison groupée de promoteurs, n'est pas celle qui va représenter l'essentiel de cette hausse, qui est d'abord fondée sur la croissance de la construction au coup par coup, « sans promoteur » (Topalov, 1987). Il se situe en réalité dans une période intermédiaire où la maison individuelle connaît une dynamique plus forte que la construction collective en taux de croissance, et où sa part s'accroît dans l'ensemble des logements produits, mais où elle n'a pas encore supplanté le collectif en valeur.

Graphique 3-1 : Évolution de la construction individuelle et collective 1959-1984



Source : Bulletins statistiques de la Construction, puis Études statistiques de l'Équipement, suppléments annuels, 1960 à 1985

Lecture : nombre de logements ayant reçu une autorisation de construction

La présentation du concours par le ministre Chalandon est par ailleurs associée à une dénonciation virulente de l'intervention jusqu'alors trop directe de l'administration dans la production de logements, par le biais de grands promoteurs publics et parapublics. L'opération sera d'ailleurs largement identifiée au ministre Albin Chalandon au point qu'il acquiert très vite le surnom de « concours Chalandon ». Présenter ce concours comme un simple coup de force du ministre contre son administration pour limiter son pouvoir

d'intervention est toutefois contestable. Certes, des travaux historiques ont mis en lumière les mauvaises relations entre l'administration de l'Équipement et Albin Chalandon lors de son passage à ce ministère : celles-ci apparaissent violentes, lorsque peu de temps après sa prise de fonction ce dernier remet en cause la loi d'orientation foncière votée sous l'impulsion d'Edgard Pisani en 1967, et annonce son intention de libéraliser les autorisations de construire, ce qui met à mal ses relations avec la Direction de l'Urbanisme et de l'Aménagement (Lengereau, 2001). D'autre part, le déroulement du concours met en difficulté les Directions Départementales de l'Équipement, dont les avis ne sont pas toujours suivis pour l'implantation des opérations. Elles devront à la fois gérer les tensions autour de la répartition des crédits HLM qu'occasionne le concours, et régler les problèmes de constructibilité des terrains choisis, parfois contre la volonté des élus locaux avec lesquels elles travaillent¹. L'un des principes du concours, qui consiste à rendre constructibles de vastes zones pour y implanter des « grands ensembles de maisons individuelles », en particulier en Région parisienne, contrarie certains des instruments de la planification urbaine mis en place depuis 1965 (par exemple le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne, qui n'est pas toujours respecté par les implantations choisies). Mais elle constitue aussi une intervention par le haut, au cours de laquelle les Directions de la Construction et de l'Urbanisme vont piloter de façon très centralisée l'implantation de plus de 60 000 maisons sur l'ensemble du territoire français. Ce sont en effet les directeurs de ces deux administrations, en lien avec des conseillers techniques du cabinet du ministre, qui mettent en place les modalités du concours. Ils préconisent avec unanimité la réalisation de vastes ensembles de maisons individuelles « rationnels » réalisés par des groupements de promoteurs, destinés à produire un « effet de masse² » afin de transformer le secteur de la maison individuelle.

Il ne s'agit pas ici de décider si le concours Chalandon constitue ou non un tournant dans les politiques du logement. Pour saisir les rapports entre action publique et formes de la propriété populaire, il est toutefois crucial d'observer que le concours Chalandon, dans ses modalités concrètes, est moins une politique de soutien global à la construction individuelle en général

¹ Sur ce point, voir les avis des DDE sur les projets retenus à l'issue du 2^{ème} tour du concours, demandant des modifications ou des suppressions d'implantation prévues, ou relayant les oppositions de certains maires à la réalisations des programmes tels qu'ils sont prévus [CAC 19840295, art. 10].

² Le Directeur de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme Raoul Rudeau et l'adjoint à la Direction de la Construction Robert Lion plaident pendant les délibérations du jury pour retenir le plus grand nombre de lauréats possibles, contre l'opposition d'élus ou d'architectes qui estiment certains projets de trop basse qualité [CAC 19840295, art. 15].

qu'une tentative de soutenir le développement d'un certain type d'habitat individuel, dont la forme est définie et encadrée par les services du ministère. Le concours Chalandon est en réalité loin d'être un moment où l'administration de l'Équipement se voit dépossédée de ses prérogatives d'intervention dans la construction de logements, ce que montre la façon dont ont été définies ses modalités, et les conditions de son lancement.

La « maison individuelle groupée » : l'évidence d'une forme pour des maisons à bas prix

En novembre 1968, Albin Chalandon adresse à ses conseillers et à ses directeurs de service une injonction simple : trouver le moyen de faire baisser de façon drastique le coût des maisons individuelles¹. Cette demande intervient à un moment où le cabinet du ministre planche sur une réforme du prêt HLM accession. Son montant maximal est en effet jugé trop faible pour solvabiliser les ménages modestes, en particulier pour l'achat de maisons². C'est en particulier le cas en Région parisienne où le nombre de prêts consommés par les organismes HLM en accession est moindre que prévu par la « dotation régionale » accordée par le ministère³. Or c'est du ministère des Finances que dépend la modification des conditions de ce prêt, qui tarde à se mettre en place. Le cabinet du ministre envisage alors une solution alternative pour redonner une efficacité à ces financements que la Direction de la Construction est chargée de distribuer : produire moins cher plutôt qu'augmenter les montants des prêts. À l'inverse de la réforme des HLM-A, cette opération peut être menée sans l'accord des Finances, puisqu'elle n'exige pas de ressources budgétaires supplémentaires : il s'agit d'affecter prioritairement des financements HLM et des prêts du Crédit Foncier existants à des opérations à prix cassés, et non de solliciter des crédits supplémentaires.

L'injonction que donne initialement le ministre fin 1968 reste donc relativement floue et peu prédictive de la forme que prendra finalement le concours. Il sollicite trois conseillers techniques de son cabinet ainsi que les deux directions administratives principalement

¹ CAC 20010298, art. 43, Note d'Y. Aubert, 9 décembre 1968.

² Compte-rendu de la réunion du cabinet du ministre de l'Équipement, 10 décembre 1968 [CAC 19770813, art. 5].

³ Compte-rendu de la réunion du Cabinet du ministre de l'Équipement, consacrée à la Région parisienne, en présence de Paul Delouvrier, 22 octobre 1968. 3 600 prêts HLM A ont été consommés en 1968 alors que 4 000 y étaient programmés, tandis que 32 870 logements HLM locatifs ont été financés et mis en chantier dans la même année [CAC 19770813, art.5].

intéressées à la politique du logement, la Direction de la Construction, et la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme (DAFU), afin de définir une opération susceptible de satisfaire à cet objectif : il s'agit qu'ils « proposent toutes les dispositions qu'ils jugeraient utiles afin de pouvoir réaliser des maisons individuelles à des conditions de prix nettement inférieures à ceux pratiqués jusqu'alors »¹. Le groupe de travail formé pour élaborer des propositions au ministre comprend Yves Aubert, toujours à la tête de la Direction de la Construction, Raoul Rudeau, de la DAFU, lui aussi ingénieur des Ponts et Chaussées, et trois membres du cabinet Chalandon, architectes ou urbanistes de profession. C'est dans ce groupe que s'impose, avec la force de l'évidence, l'idée selon laquelle l'abaissement du coût des maisons passe obligatoirement par la construction de vastes zones d'habitations individuelles « groupées », permettant alors de donner naissance à un « nouvel urbanisme ».

Dans un ensemble de notes faisant un bilan du marché de la maison individuelle en France et des solutions existantes pour réduire les coûts de ces logements², les membres du groupe de travail formulent début 1969 des propositions. Le directeur de la Construction Yves Aubert, reconnaît que les expériences Villagexpo les plus récentes n'ont pas apporté de baisse suffisante des prix par rapport aux exigences formulées par le ministre, car les maisons construites ont souvent dépassé les plafonds HLM accession. Mais il propose toutefois de reprendre et d'étendre cette procédure. Il préconise de combiner la procédure des « modèles agréés », système de standardisation de la construction qui incite les organismes HLM à reproduire en grande série des plans-types choisis par le ministère, avec la forme du « Villagexpo ». Il s'agirait de sélectionner dans chaque région des terrains sur lesquels des promoteurs seraient invités à construire en série les modèles sélectionnés, qui seraient financés principalement par des prêts HLM. C'est en particulier l'activité de la Maison Familiale de Cambrai, pionnier HLM de la maison individuelle groupée lié au mouvement patronal³, qu'Yves Aubert prend comme exemple. La procédure proposée amènerait ainsi à l'édification de « nouveaux villages » de type Villagexpo, dans lequel le promoteur pourrait reproduire en série une gamme très limitée de modèles types⁴.

¹ CAC 20010298, art. 43, Direction de la Construction, versement du bureau Economie de la construction, article consacré au Concours international de la maison individuelle portant sur le déroulement et les conséquences du concours. Note CH 3006 du 9 décembre 1968 adressée par Yves Aubert, directeur de la Construction au ministre Albin Chalandon sur le « développement de la construction de maisons individuelles ».

² *Ibid.*, « Notes relatives à l'esprit du concours », note adressée par Yves Aubert à Albin Chalandon.

³ Voir chapitre 2.

⁴ *Ibid.*

Jacques-Henri Labourdette, conseiller technique du ministre, qui a été l'architecte de nombreux programmes de grands ensembles comme Sarcelles (Landauer, 2010), est celui qui formule dans une série de notes un projet de concours aux objectifs plus ambitieux : créer « une véritable industrie de la maison individuelle¹ ». Dans une note de janvier 1969 adressée au ministre, il s'oriente vers une solution proche de celle préconisée par le directeur de la Construction, mais envisage de lui donner une ampleur supérieure. Ses analyses rappellent celles formulées à la clôture du Villagexpo : il faut transformer le secteur de la maison individuelle, trop « artisanal » puisque le constructeur privé majeur du secteur, la société Phénix, produit « à peine 2 000 logements par an ». Il préconise l'émergence de *builders* capables d'assurer conjointement les fonctions d'aménagement, de promotion, de construction et de commercialisation des groupements. C'est en effet selon Labourdette comme un « problème d'urbanisme » qu'il faut traiter le problème de la maison individuelle, notamment en facilitant toutes les opérations de plus de 500 maisons dont les promoteurs accepteraient de réaliser les équipements. L'objectif qu'il formule, repris dans le règlement officiel du concours, est d'inverser la proportion entre secteur « isolé » et « groupé » en portant ce dernier de 20 à 80 % de la construction individuelle. Le mécanisme qu'il suggère reprend en l'amplifiant celui proposé par Yves Aubert : sélectionner plusieurs groupements de promoteurs et d'entreprises, qui proposeraient chacun sept ou huit sites d'accueil pour des programmes d'environ 1 000 maisons, construites à partir de quelques modèles types, en visant un total d'au moins 25 000 logements. L'idée de « créer un choc » sur le marché de la maison individuelle recueille l'approbation du groupe de travail.

« Il faut obtenir un prix de revient, toutes dépenses confondues, inférieur pour un F4 à 60 000 F. en Région parisienne et 50 000 F. en province. Cela suppose la réalisation d'opérations groupées, et la création d'un marché de série (sans doute 2000 à 3000 par an) pour une société. Actuellement le champion est Phénix qui vend 2000 maisons par an, qui reviennent à 80 000 F. Il faut dépasser ce stade, réduire les prix, c'est un nouveau métier à créer. Le concours doit créer le choc² ».

C'est peu ou prou cette solution qui s'impose comme le cadre du futur concours. Même si la préconisation de construire des groupes de 1 000 maisons *minimum* est revue à la baisse, l'idée de favoriser des ensembles de taille importante reste centrale. Les propositions formulées au ministre après une réunion du groupe de travail en février 1969 reprennent les

¹ CAC 20010298, art. 43, « Notes relatives à l'esprit du concours », note signée de J.-H. Labourdette datée de janvier 1969. Les citations suivantes de J.H. Labourdette sont tirées de ce document.

² *Ibid.*, Propositions pour le concours de maisons individuelles suivant la réunion du groupe de travail du 20 février 1969.

suggestions de Labourdette¹, à ceci près que la taille minimale des ensembles est fixée à 250 maisons pour les terrains déjà équipés et à 500 pour ceux nécessitant la construction d'équipements². L'objectif quantitatif du concours est porté à plus de 60 000 réalisations. Le but fixé en terme de prix est ambitieux puisqu'il s'agit de se placer en dessous des nouveaux plafonds prévus par la réforme des prêts HLM-A à l'étude (moins de 60 000 francs en Région parisienne, et 50 000 francs en province pour un F4), soit une baisse de 20 à 25% par rapport aux prix proposés par le constructeur à bas prix Phénix. L'évidence selon laquelle les grands ensembles groupés sont la solution permettant d'abaisser les prix de la construction semble ainsi partagée par les inventeurs du concours.

Facteur d'économie, l'ensemble groupé est aussi présenté dans les documents préparatoires au concours comme une innovation urbanistique³. Dès janvier 1969, les termes d'« urbanisme » ou de « nouvel urbanisme » reviennent avec constance dans ces textes. Les conseillers techniques du cabinet, chargés de préparer une présentation de la politique d'urbanisme du ministre en vue d'une conférence de presse, enrichissent le descriptif du concours de considérations de cet ordre, mobilisant la rhétorique anti-pavillonnaire pour souligner les vertus de l'individuel groupé⁴.

« Le manque d'opérations groupées et l'étroitesse du marché n'ont pas permis dans ce domaine des progrès techniques ou esthétiques qui auraient pu transformer radicalement l'image désastreuse du pavillon de banlieue [...]. La maison individuelle ne doit pas être le résultat d'une réalisation anarchique. Il ne faut pas refaire les mauvaises banlieues que nous avons connues après la première guerre. [...] Je souhaite que les maisons individuelles soient, au contraire, l'expression d'un urbanisme qui permet de regrouper les constructions en créant une nouvelle forme de village⁵. »

Ces éléments seront ainsi repris de façon fidèle par le ministre lors de son discours d'annonce, même s'il y ajoute les virulentes critiques de l'urbanisme des ZUP et de l'interventionnisme étatique dans la construction mentionnées⁶.

¹ CAC 20010298, art. 43, Bureau Économie de la Construction, Notes relatives à l'esprit du concours », Propositions pour le concours de maisons individuelles faites après la réunion du groupe de travail du 20 février 1969 réunissant Jacques-Henri Labourdette, Max Stern, Bruno Grange (conseillers techniques du ministre) et Yves Aubert, Robert Lion et Raoul Rudeau (Direction de la Construction et DAFU).

² CAC 19840592, art. 1, Règlement du concours Chalandon, plaquette de présentation à destination des groupements candidats.

³ CAC 19840592, art. 1, Ébauche du dossier d'information pour le concours de la maison individuelle, Cabinet du ministre de l'Équipement, daté du 27 mars 1969.

⁴ CAC 19770813, art. 5, réunion du cabinet du ministre de l'Équipement, 3 mars 1969.

⁵ CAC 19840592, art. 1, Ébauche du dossier d'information pour le concours de la maison individuelle, Cabinet du ministre de l'Équipement, 27 mars 1969.

⁶ Discours prononcé par Albin Chalandon le 4 mai 1969 à la Chambre de commerce de Paris, art. cit.

La mise en œuvre du concours repose alors sur l'intervention directe et centralisée des services du ministère, en particulier de la DAFU, pour s'assurer que des terrains d'ampleur suffisante seront disponibles. Pour assurer un volume maximal de réalisations, le groupe de travail propose d'assouplir les conditions d'obtention des permis de construire : une possibilité de proposer des terrains non constructibles, par exemple en zone rurale, est prévue pour dégager du foncier à bas prix. Pour garantir que le concours sera attractif pour les futurs *builders*, il leur est en outre garanti un accès privilégié aux financements HLM et aux prêts aidés du Crédit Foncier aux lauréats¹. Les contraintes sur la localisation des terrains prévues par le règlement sont très faibles, les candidats pouvant les implanter dans des zones rurales, sur des terrains non-équipés et même non-constructibles. Le règlement du concours précise ainsi que pour proposer un terrain dans le dossier de candidature, il n'est pas exigé l'accord des communes, même si celui-ci constitue un « élément utile² ». Si l'avis négatif de maires sur les implantations est parfois retenu comme un motif d'élimination des terrains proposés au moment des délibérations du jury qui se réunit fin 1969, nombreux sont les cas où cet avis n'est en fait pas connu au moment où le jury retient les localisations des groupements et où se pose la question de faire du « forcing » auprès des maires³. Une fois la phase de concours *stricto sensu* passée, c'est parfois contre l'avis des maires des communes et même contre les avis émis par les Directions Départementales de l'Équipement consultées, que les autorisations vont être accordées aux lauréats qui doivent bâtir les « nouveaux villages ». C'est ce dont témoigne l'abondante correspondance que l'on trouve dans les dossiers de suivi du concours à ce sujet⁴. C'est donc le passage en force des services centraux auprès des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Équipement qui permet d'atteindre le volume de constructions annoncé initialement et de dépasser la barre de 60 000 maisons

¹ CAC 19840592, art. 1, Ébauche du dossier d'information pour le concours de la maison individuelle, Cabinet du ministre de l'Équipement, daté du 27 mars 1969.

² CAC 19840592, art. 1, Règlement du concours Chalandon, plaquette de présentation à destination des groupements candidats.

³ Sur ce point, on se réfère aux délibérations du jury lors de la phase finale de délibération du concours [CAC 19840592, art. 15].

⁴ Sans entrer dans le détail des oppositions qui ont pu naître à l'implantation de certains « groupes » de maisons, mentionnons que les élus locaux n'ont pas toujours eu leur mot à dire sur la localisation de groupements Chalandon dans leurs communes. Dès les réunions du jury du concours, des représentants de l'administration soulèvent à plusieurs reprises la question de savoir s'il faudra faire un « forcing » auprès des maires pour leur imposer certains des terrains retenus par le jury et n'ayant pas reçu l'approbation de ces édiles [CAC 19840592, art. 15]. Une fois les résultats connus, ce sont les DDE qui émettent un avis sur chaque programme retenu, relayant aux services centraux les avis des maires. Cette correspondance révèle que les maires ne sont pas systématiquement hostiles à l'implantation de groupes Chalandon sur leur communes, mais que la plupart s'interrogent sur la prise en charge financière des frais d'équipements. D'autres protestent de ne pas avoir été informés que leur commune était visée par le concours, s'inquiètent de la « catégorie sociale » de ménages qui occuperont les ensembles, demandent à ce que la taille des parcelles prévues soit augmentée, ou que la taille des groupements soit revue à la baisse [CAC 19840592, art. 9, compte-rendu des délibérations du jury du CIMI]. Les terrains retenus à l'issue des résultats donnés par le jury le 15 janvier 1970 ne donnent tous pas lieu à construction, certains programmes étant soit abandonnés, soit revus à la baisse.

construites. L'action des services centraux a permis de réduire les coûts des pavillons proposés, car les terrains choisis pour le concours sont achetés à des tarifs bas. Dans les bilans dressés *a posteriori* par les techniciens du ministère sur les résultats du concours, il est souligné que « l'un des intérêts essentiels du concours Chalandon a été de rendre constructibles des terrains qui ne l'étaient pas, ce qui a permis de réaliser des opérations dans les champs à betteraves sur des terrains achetés 3 à 5 francs du mètre carré »¹. C'est pour une grande part au prix de ces interventions de l'administration centrale pour dégager du foncier peu onéreux que le « choc » espéré sur les tarifs des maisons Chalandon aurait, selon ce bilan, été obtenu.

La forme retenue tranche toujours avec l'état existant de la production de maisons individuelles en 1969. Les grands ensembles de plus d'une centaine de maisons construits d'un seul tenant par un promoteur sont, comme au moment du lancement de Villagexpo, extrêmement rares, et le modèle de l'ensemble de plus de 500 maisons construit d'un seul tenant, inexistant². Le concours inaugure donc la production d'une forme urbaine nouvelle. Les projets retenus par le jury dépassent en effet parfois largement les 500 logements (avec un maximum de 1 300 logements à Mantes-la-Jolie pour la Région parisienne, et de 1 100 sur la commune de Cholet pour la province), même si à l'inverse le minimum de 250 n'est pas strictement respecté, en particulier pour les opérations situées en province. Pour autant, la taille de nombreux programmes sera revue à la baisse en cours de réalisation, notamment en raison des difficultés d'équipement ou de commercialisation que posent de tels ensembles : 65 programmes sur les 330 réalisés comprennent finalement moins de 100 maisons. Mais, mêmes inférieures à la taille prévue initialement, les opérations Chalandon se distinguent de la masse de la production pavillonnaire et ont un effet sur celle-ci : les statistiques des permis de construire révèlent qu'à partir de 1970 les constructions individuelles groupées se développent, atteignant en 1971 un pic avec 32 000 maisons autorisées dans des ensembles de plus de 100 maisons contre seulement 10 000 deux ans auparavant³.

¹ CAC 19850389, art. 74, Versement du 6^{ème} plan sur la « politique de la maison individuelle groupée ». Note du Directeur du Service Technique de la Direction de la Construction Pierre Chemillier au directeur Robert Lion, datée du 9 mai 1973, sur « les problèmes que posent le développement de la maison individuelle ».

² En 1969, aucun ensemble de maisons de plus de 500 logements n'a fait l'objet d'un permis de construire, tandis que les ensembles de plus de 100 maisons représentent seulement 12 472 logements sur les 221 622 maisons individuelles ayant fait l'objet d'une autorisation de construire [*Études statistiques de l'Équipement*, n°10, supplément annuel 1971].

³ *Études statistiques de l'Équipement*, n°10, résultats annuels 1971.

Signe de l'attention portée par les services de l'Équipement à cette nouvelle forme de construction individuelle, ils cherchent dans les années qui suivent le lancement du concours à objectiver plus précisément quelle part elle représente dans le total de la construction, d'abord en commandant des études *ad hoc* auprès d'un bureau d'études privé qui souligne l'essor de l'individuel groupé deux ans après le concours Chalandon¹, puis en faisant évoluer les outils statistiques du ministère. La mise en place du système « Siroco » (système informatique répertoriant les opérations de construction) en 1972 transforme les catégories administratives d'appréhension des logements, notamment en différenciant les logements individuels selon qu'ils appartiennent à « l'individuel groupé » ou à « l'individuel isolé² » alors que l'ancien système ne considérait que l'opposition entre logement individuel et collectif, et qu'il fallait agréger les statistiques portant sur la taille des permis de construire pour objectiver la production en « groupé »³. À partir de 1973, l'enquête Logement distingue aussi les maisons achetées à un promoteur de celles qu'a fait construire un accédant en choisissant un modèle « sur catalogue », ou en recourant à des constructeurs artisanaux⁴. « L'individuel groupé » est désormais une catégorie de la statistique publique.

Plutôt qu'apporter un soutien indifférencié à l'essor de la maison individuelle, les concepteurs du concours entendent donc réorienter le secteur de la construction individuelle dans une nouvelle direction, selon les ambitions exprimées après l'expérience Villagexpo. Cela suppose de transformer les pratiques des acteurs privés de la construction, et les amenant à devenir des *builders* d'ensembles de maisons groupées. Mais le règlement du concours, qui reprend des méthodes habituellement utilisées pour infléchir les coûts de la construction HLM – attribution prioritaire de financements en contrepartie de l'imposition de plafonds de prix et

¹ CAC 19840592, art. 2, Séminaires et études de l'Institut de Recherches Économiques et Commerciales Appliquées (IRCOM), « Les problèmes de la Maison Individuelle, deux ans après le concours Chalandon », Paris 1971, 34 p. ; « Le marché de la maison individuelle en France », vol.3 : Indicateurs statistiques de la Maison Individuelle, 1972, 82 p.

² Voir la présentation de ce nouveau système dans *Études statistiques de l'Équipement*, n°22, résultats annuels 1973. Les définitions statistiques de ces catégories s'énoncent ainsi : « l'individuel isolé correspond à une maison séparée, ne comportant qu'un seul logement et ayant une entrée particulière. Cette maison fait l'objet d'une demande spécifique de permis de construire ; l'individuel groupé (ou en bande) correspond à une maison d'un seul logement faisant partie d'un ensemble de maisons, individuelles elles aussi. Ces maisons peuvent être isolées ou accolées, et l'ensemble fait l'objet d'un seul permis de construire. Le terme collectif est défini par l'exclusion des deux premiers ».

³ La mise en place de ce système se traduit aussi par une étude rétrospective des séries de logements autorisés à partir de 1968, où on recode ces deux catégories en fonction de la taille des permis. À partir de 1972, les données du ministère de l'Équipement distinguent ces différentes formes de production pour les logements commencés et terminés. Des bilans de l'évolution des formes d'habitat individuel sont ainsi dressés durant les années 1970, voir par exemple « La construction de maisons individuelles », *Études statistiques sur la construction et l'équipement*, n° 46, 1978.

⁴ « Dictionnaire des codes », *Enquête nationale sur le logement*, 1973 [Documentation fournie par l'ADISP].

de normes restrictives – provoque un enthousiasme limité du côté des promoteurs et constructeurs privés. En dépit de la dénonciation des effets néfastes de la collusion entre la « technocratie administrative » et les « grands organismes » du secteur public par le ministre au moment de son lancement, les objectifs quantitatifs du concours ne sont en fait atteints que par la mobilisation d'organismes HLM et de promoteurs parapublics. Nous allons ainsi, dans un deuxième temps, essayer de comprendre quel rôle a joué le secteur HLM dans la mise en œuvre de cette politique de la maison individuelle groupée, et quels effets cela a pu avoir sur les équilibres internes au mouvement HLM.

2. Le concours Chalandon et les promoteurs

HLM

En poursuivant l'étude des archives du concours Chalandon, nous allons essayer de comprendre pourquoi cette initiative, présentée un moyen de remodeler le champ de production de la propriété populaire, et notamment l'activité des constructeurs privés de maisons individuelles, a en réalité pour effet principal de réorienter l'activité des organismes HLM vers l'accession à la propriété. La sélection des lauréats amène en effet à retenir une majorité de constructeurs du secteur public et parapublic : plus de 70 % des « chalandonnettes » seront financées grâce à des prêts HLM, dont seuls peuvent bénéficier ces opérateurs¹. Cela permet de nuancer l'interprétation qui est faite de ce concours dans la chronologie des politiques du logement, lequel est parfois conçu comme le résultat d'une proximité entre Albin Chalandon, aux préférences libérales affichées, et les constructeurs privés de maisons individuelles : « ces professionnels trouvent leur allié (ou leur porte-parole) en la personne du ministre de l'Équipement, qui se donne pour objectif d'accélérer le désengagement de l'État et de faire entrer le logement dans la logique du marché » (Bourdieu, 2000, p. 115). Or les constructeurs privés de maisons sur catalogue manifestent surtout de l'hostilité vis-à-vis de cette initiative étatique. Nous allons donc nous intéresser en premier lieu à la manière différenciée dont ce concours a été reçu du côté de ces professionnels, constructeurs et promoteurs privés, mais aussi du côté des organismes HLM. Nous reviendrons alors sur les modalités de la sélection des lauréats. Puis nous nous intéresserons

¹ CAC 20010298, art. 42, « Note sur l'avancement du CIMI au 1^{er} novembre 1976 », signée de H. Thome, ingénieur TPE chargé du bureau des opérations HLM à la Direction de la Construction, 7 février 1977.

aux effets de cette réorientation de promoteurs sociaux vers la maison individuelle groupée sur les rapports de force politiques et économiques internes au mouvement HLM.

2.1 Les professionnels de la construction et la maison individuelle groupée

Ce sont trois réactions différentes que l'on observe chez les constructeurs de maisons individuelles organisés au sein du SMI, chez les promoteurs privés, et du côté du mouvement HLM au moment de la préparation du concours Chalandon. Tous ne voient pas le même intérêt à cette opération. Elles expliquent ainsi largement la nature des candidatures qui sont déposées durant l'année 1969 auprès du jury chargé de sélectionner les lauréats de cette opération.

Le ministère de l'Équipement face aux constructeurs de maison individuelle : une controverse experte

Les oppositions qui s'étaient manifestées à l'issue de l'opération Villagexpo entre représentants du ministère et représentants du SMI se rejouent en effet au moment du concours Chalandon. Des tensions s'expriment ainsi sur la forme d'habitat individuel qui doit bénéficier du soutien prioritaire de l'État, et prennent en 1968-1969 la forme d'une controverse experte sur la validité des thèses du ministère de l'Équipement : le SMI conteste en particulier l'idée que l'individuel groupé est mieux à même que la construction isolée de favoriser la baisse des coûts de la construction.

En effet, à l'issue des opérations Villagexpo, des enquêtes d'opinion et des études de marché sur « ce que veulent les gens » en matière d'habitat individuel ont été commandées par le GRECOH (groupe de recherches et d'études sur la construction et l'habitation), nouveau service d'études du ministère de l'Équipement, dans le but manifeste de faire la preuve de l'intérêt des accédants potentiels pour la formule de la « maison groupée ». Des enquêtes d'opinion sont ainsi conduites auprès des visiteurs des Villagexpo de la Région parisienne et de province entre 1966 et 1969. On voit s'imposer sur ce créneau un bureau d'étude,

l'IRCOM¹, qui réalise au tournant des années 1970 plusieurs études financées par le ministère sur ce sujet², et organise aussi des séminaires réunissant l'administration de l'Équipement et les professionnels de la construction au moment de la préparation du concours. Durant celle-ci, un document destiné aux futurs lauréats du concours s'appuie sur ces études pour dresser le bilan de leur clientèle potentielle et montrer qu'il existe un « marché » pour la maison individuelle groupée³. Il en ressort en effet que, rejeté par les cadres, l'habitat groupé intéresserait d'abord les ouvriers, employés et contremaîtres qui « acceptent quatre fois plus souvent que les ménages à revenus élevés l'idée de grands programmes d'individuels groupés » même s'ils regrettent l'aspect insuffisamment « privatif » des parcelles. Cette étude valide ainsi l'idée qu'il y a un marché pour la « maison groupée⁴ », du côté des classes populaires.

La formulation des questions repose toutefois sur une hypothèse qui ne fait pas consensus : les enquêtés doivent faire leur choix sur la base d'une situation fictive où le pavillon compris dans un ensemble « groupé » est supposé revenir 50 % moins cher qu'un pavillon isolé, et c'est principalement au motif de ces avantages financiers promis qu'ils disent être intéressés par cette nouvelle offre. Cette idée selon laquelle l'individuel groupé est propice aux réductions des coûts de construction des maisons fait alors l'objet de contestations de la part des représentants des constructeurs de maisons individuelles. Au cours des séminaires organisés par l'IRCOM à partir de la fin de l'année 1968 sur le thème de la maison individuelle⁵, les constructeurs sur catalogue organisés dans le SMI contestent ces assertions. Si le coût trop élevé des maisons est unanimement attribué au caractère artisanal, insuffisamment concentré, standardisé ou industrialisé de la production, c'est en effet l'insuffisante densité des espaces pavillonnaires, induisant des coûts d'équipement trop élevés, qui est mise plus précisément en accusation du côté de l'Équipement. En octobre 1969, alors que le concours a été annoncé, la discussion devient tendue entre les représentants

¹ Institut de recherches économiques et commerciales appliquées, bureau d'études spécialisé sur les questions immobilières, en particulier la maison individuelle, mais aussi l'immobilier de bureau, les questions foncières ou les mal-logés, dirigé par Christian Julienne (diplômé de l'IEP et de l'INSEE).

² CAC 19840592, art. 1, « Enquête auprès des visiteurs de Villagexpo », IRCOM, 1969 ; « Le marché de la maison individuelle en France », IRCOM, 1970.

³ CAC 19840592, art. 1, « Ce que veulent les gens », synthèse d'enquêtes sur les préférences des Français en matière de maison individuelle, 5 mai 1969, note à l'attention de M. Stern, conseiller technique au cabinet du ministre de l'Équipement.

⁴ *Ibid.*

⁵ CAC 19840592, art. 17, « Séminaire pour l'étude de la productivité en matière de maisons individuelles », CSTB, 25 et 26 juin 1968 » ; CAC 19770813 art. 7, séminaire IRCOM « La maison individuelle en France, problèmes d'urbanisme et problèmes de marché », 19 octobre 1969.

des constructeurs de maisons individuelles en série, qui entendent apporter la preuve que les coûts de construction élevés ne peuvent leur être imputés, et les représentants du ministère qui estiment que c'est en abandonnant la construction sur terrains diffus au profit du groupé que la question du coût sera résolue. Deux conseillers techniques du ministre de l'Équipement annoncent ainsi qu'à travers le concours, l'État entend créer un « marché » pour la maison individuelle industrialisée prenant la forme de vastes groupements. À l'inverse, le président du SMI et dirigeant de la société Phénix, André Pux, y exprime son refus d'un choix unique en faveur du « groupé », en soulignant que la « maison de catalogue, plus ou moins préfabriquée, construite sur le terrain d'un client » constitue une formule tout aussi peu onéreuse¹. Une étude du CIMINDI (Comité Interprofessionnel de la Maison Individuel), association fondée par des constructeurs privés pour produire des études sur la construction individuelle, est utilisée par un autre représentant du SMI pour nuancer les assertions du ministère : il démontre en effet que les prix des maisons individuelles sont d'abord grevés par des règlements d'urbanisme qui pèsent sur les frais de viabilisation et de construction des équipements, ce qui relève de la responsabilité de l'État et des municipalités et non des constructeurs eux-mêmes². Les tensions qui affleurent à cette occasion sont attestées par une note interne de l'ingénieur des Ponts et Chaussées Pierre Cubaud, responsable d'une des divisions de la Direction de la Construction, qui mentionne l'hostilité de certains constructeurs à l'égard du concours au moment de son lancement³.

Des promoteurs privés absents du débat

L'opposition entre les représentants des grands constructeurs sur catalogue et les services du ministère de l'Équipement domine ce séminaire de 1969. Un autre type d'acteurs, les promoteurs privés, n'y font à l'inverse que très peu d'interventions, même si certains d'entre eux y assistent. Pourtant, alors que jusqu'alors ils privilégiaient la construction de logements collectifs, ils commencent à la fin des années 1960 à se redéployer sur le marché de la maison

¹ CAC 19770813, art. 7, Archives du cabinet d'Albin Chalandon, Dossiers de Max Stern, conseiller technique, 1969-1972. Séminaire IRCOM du 19 octobre 1969, Communication d'A. Pux, « Considérations sur le développement de la maison industrialisée en France et à l'étranger ».

² Par exemple, l'intervention sur « les voies et réseaux divers dans les groupes de maisons individuelles » par M. Naudascher, constructions individuelles SGII, basée sur une étude du CIMINDI de 1968 [CAC 19770813, art. 7].

³ CAC 19840592, art. 2, Note sur le séminaire IRCOM de 1971 de Pierre Cubaud à l'attention du directeur du Service Technique de la Direction de la Construction Pierre Chemillier, souligne à propos du séminaire tenu en 1971 que « l'atmosphère y était bonne et beaucoup plus détendue que celle du séminaire tenu il y a deux ans sur le même sujet ».

individuelle où ils construisent des « nouveaux villages » pour classes moyennes (Topalov, 1987, p. 248). La construction, à partir de 1965, de ce type de lotissement par Levitt-France au Mesnil-Saint-Denis dans les Yvelines, a été suivie par quelques autres réalisations en Région parisienne (Gournay, 2002). Quelques promoteurs privés se lançant dans la construction d'ensembles de maisons individuelles en Région parisienne ont ainsi fait parler d'eux à partir du milieu des années 1960. Parmi eux, l'industriel Jacques Riboud, qui avec le soutien de Paul Delouvrier lance la construction d'un « village urbain » à proximité de la ville nouvelle de Saint-Quentin en Yvelines avec l'opération de Verrières-Maurepas à partir de 1965. Riboud théorise l'urbanisation en « grappes » de maisons individuelles en publiant des textes critiques vis-à-vis des principes de l'urbanisme de Le Corbusier visant à réhabiliter l'habitat individuel, et utilise ainsi un vocabulaire proche de celui des promoteurs du concours Chalandon (Riboud, 1965). Le ministère espère en outre attirer vers le concours des grands promoteurs « internationaux » et organise des réunions pour attirer ce type d'acteurs économiques. La construction de « villages » par de grands promoteurs comme Kaufman et Broad, Levitt, ou Cogifrance qui a construit dès 1966 en Seine-et-Marne un ensemble de maisons appelée le « Grand Village », apparaît dans les revues de presse contenues dans les dossiers des séminaires successifs de l'IRCOM durant les années qui suivent le concours¹.

Si les promoteurs privés s'intéressent donc bien à la formule du « nouveau village », ils sont peu présents dans les discussions qui entourent la préparation du concours. Un seul, Cerioz, qui a lancé des ensembles groupés dans l'Essonne dans les années précédentes, intervient dans le séminaire de 1969, mais les opérations qu'il présente se situent clairement hors du champ d'intérêt du concours Chalandon puisqu'elles s'adressent très majoritairement à une clientèle de cadres². Le représentant de ce groupe ne prendra d'ailleurs pas position sur le débat qui oppose le ministère et les constructeurs sur catalogue autour du futur concours. Il est probable que cette faible implication est liée au fait qu'ils visent une clientèle plus aisée que celle qui est concernée par cette opération : déjà au moment de Villagexpo de Saint-Michel-sur-Orge, les maisons Levitt avaient été exposées « hors-concours » au Villagexpo car

¹ CAC 19840592, art. 2, On trouve par exemple un article mentionnant les réalisations de Cogifrance et de Levitt apparaissent dans les dossiers du concours Chalandon attendant aux séminaires de l'IRCOM organisés en 1971-1972, [Par exemple, « Le marché de la maison individuelle, ouvert ou fermé », *L'Aurore*, 11 avril 1972]. Le directeur de l'IRCOM présente Cogifrance et Levitt comme les précurseurs de la « copropriété horizontale » dans le séminaire de 1971 [« La maison individuelle, deux ans après le concours Chalandon, séminaire du 10 novembre à Paris].

² CAC 19770813, art. 7, Archives du cabinet d'Albin Chalandon, Dossiers de Max Stern, conseiller technique, 1969-1972. « Typologie de la clientèle dégagée à partir de deux programmes de maisons individuelles réalisées par Cerioz », par M. Cathala, directeur de Cerioz et Compagnie : dans ces programmes, les ouvriers et employés ne représentent respectivement que 3 et 9% de la clientèle.

elles dépassaient largement les plafonds de prix des prêts HLM et Crédit Foncier¹ ; en outre, comme le souligne Christian Topalov, les promoteurs privés s'orientent plus nettement, dès le début des années 1970, vers une clientèle plus aisée que celle qu'ils visaient antérieurement (Topalov, 1987, p. 363). Les *builders* à l'américaine comme Levitt ou Kaufman et Broad, qui constituent le modèle cité par les services de l'Équipement lorsqu'ils évoquent les *home-builders*, ne posent même pas leur candidature au concours.

L'engagement du mouvement HLM en ordre dispersé

Du côté du mouvement HLM enfin, les réactions à l'annonce du concours sont très variées. Les représentants des différentes fédérations d'organismes prennent position en ordre dispersé sur le concours Chalandon et la politique de la maison individuelle groupée qui s'annonce, ce qui témoigne de leurs intérêts divergents sur cette question. Ce sont, à nouveau, les enjeux de répartition des crédits HLM, centraux dans les années 1950 et 1960 dans les divergences entre composantes du mouvement, qui expliquent leurs réactions. Le contexte a toutefois changé par rapport aux décennies précédentes : cette fois, ce sont les spécialistes du locatif dont les crédits tendent à diminuer (Magri, 1977).

Les représentants nationaux de l'Union HLM expriment ainsi une position méfiante à l'égard de cette initiative, d'autant qu'elle s'accompagne d'une critique soutenue de l'urbanisme des grands ensembles locatifs des années 1960. L'Union, toujours dirigée par Albert Denvers et par Maurice Langlet, reste avare de déclarations sur le concours de la maison individuelle lors de son lancement : on ne trouve aucune prise de position officielle à ce sujet dans les Assemblées générales et Conseils fédéraux de l'année 1969². Ce n'est qu'à l'annonce des résultats que le président Denvers fait un commentaire public, se félicitant que de nombreux promoteurs HLM aient été retenus, mais mettant aussi en doute l'intérêt de l'initiative, qui n'aurait pas « dégagé de solutions révolutionnaires » et risquerait de poser des problèmes de « qualité des équipements »³. Des organismes, à la fois des spécialistes historiques de l'accession HLM et des sociétés anonymes qui avaient précédemment plutôt pour spécialité la construction locative, se sont pourtant portés candidats à cette opération en grand nombre. Ce

¹ CAC 199770813, art. 1. Catalogue de Villagexpo.

² Voir dépouillement de la *Revue mensuelle HLM*, pour l'année 1969.

³ « Résultats du concours de la maison individuelle », *Revue mensuelle HLM*, janvier 1970.

sont surtout des coopératives, des sociétés anonymes qui leur sont liées, et des organismes dont les actionnaires sont des collecteurs du 1% patronal ou la Caisse des Dépôts et Consignations. On voit ainsi émerger, selon les conditions exigées par le concours, des « groupements » d'organismes HLM qui s'allient pour poser leur candidature, et dont les dirigeants se montrent plus enthousiastes vis-à-vis du concours que les dirigeants de l'Union.

Poursuivant son mouvement d'autonomisation vis-à-vis de l'Union HLM, la Fédération des coopératives se saisit ainsi des possibilités offertes par le concours. Alors qu'elle a, dans les années 1960, surtout encouragé ses adhérents à construire des grands ensembles collectifs en « location coopérative », elle s'adapte rapidement aux nouvelles orientations données par le concours Chalandon. Elle œuvre à ce que le GCM (groupement coopératif pour la maison individuelle) fondé en juillet 1969, un groupement de coopératives réparties sur l'ensemble du territoire français, se porte candidat. Louis Morel, ingénieur des Ponts, qui a précédemment occupé des fonctions d'Inspecteur Général au ministère de l'Équipement, est recruté par Léon Robert pour venir prêter main-forte à la FNSCHLM et en prendre la tête¹. Le groupement est quasi exclusivement composé de coopératives (une cinquantaine), et de quelques SA créées par ces coopératives en 1965, lorsque la loi a imposé une spécialisation de leurs activités à ces organismes. Il rassemble, autour d'une des sociétés du groupe Richelieu de Léon Robert (l'Avenir Familial), de nombreuses petites sociétés qui n'auraient pas pu participer seules au concours et atteindre le volume de logements minimal imposé² : tandis que le groupe Richelieu prévoit de construire d'importants ensembles de plus de 500 maisons individuelles dans les parties de la Région parisienne où elle a bâti précédemment des immeubles collectifs (notamment dans les Yvelines où Léon Robert est élu local), les coopératives provinciales, réparties sur 17 départements, prévoient pour la plupart des programmes de taille moins imposante (plutôt autour de 250 maisons) dans leurs zones traditionnelles d'activité³. Le groupement se présente et est retenu lauréat au concours, où il est considéré par le jury comme « le » candidat de la Fédération des coopératives. Si cette réussite semble signaler le triomphe de la stratégie mise en place par Léon Robert depuis plus de 15 ans pour s'autonomiser de l'Union, celle-ci est mise à mal lorsque celui-ci doit démissionner en 1971

¹ Voir « Les coopératives HLM et le concours de la maison individuelle », *Coop-habitat*, n°45, septembre 1969.

² Pour la description de la composition de ces groupes candidats, nous nous référons aux dossiers et plaquettes envoyés par les entreprises concurrentes, tableau des propositions datant de 1969, fiches descriptives des dossiers acceptés, composition des groupes de construction, et liste définitive des opérations datée de 1970, contenues dans les archives du concours à plusieurs endroits, en particulier l'article 42 du versement 20010298

³ CAC 19840592, art. 1. Liste des localisations des terrains des groupements candidats au concours.

en raison des difficultés financières rencontrées par sa société¹. En 1971, la législation votée en réaction à ce scandale vient restreindre les possibilités constructives des coopératives et surtout supprimer la « location-attribution », marque de fabrique de ces sociétés, ce qui en amène beaucoup soit à cesser leur activité, soit à changer de statut et à quitter la FNSCHLM. Cela n'empêchera pas que ces sociétés réalisent les programmes prévus pour le concours, mais limitera leurs possibilités que celui-ci serve de tremplin à un essor ultérieur.

D'autres coopératives se sont lancées dans le concours munies d'alliés d'une autre nature, et ont pu se passer de l'appui du groupe Richelieu et de Léon Robert pour bâtir leur dossier. Le groupement Batilogifrance² réunit ainsi des organismes HLM aux statuts juridiques différents : coopératives bien établies, toutes situées en province, associées à des sociétés anonymes d'HLM ou à des collecteurs du 1% patronal, ainsi qu'à la filiale constructrice de la Société des Houillères du Nord, une structure très expérimentée en matière de construction de maisons à bas prix dans le bassin minier, et enfin à des promoteurs privés qui ne jouent toutefois qu'un rôle mineur dans les réalisations³. Mais le cas le plus frappant de constitution d'un groupe important est celui de la coopérative Maison Familiale de Cambrai, qui va devenir le plus important constructeur du concours, et obtient à cette occasion le statut de société à compétence nationale qu'elle revendique depuis plusieurs années. Lors de sa candidature, elle ne se joint pas au GCMI, mais prend l'initiative d'un groupement autonome avec d'autres coopératives, se joignant aussi à un ensemble de CIL (collecteurs du 1% patronal) principalement situés dans le Nord-Est de la France. Robert Leroy, toujours président de ce qu'il appelle désormais le groupe Maison Familiale, conforte alors sa position de spécialiste de la maison à bas prix, notamment auprès du ministère de l'Équipement dont il constitue l'un des rares interlocuteurs issus du monde HLM durant les séminaires qu'organise l'IRCOM. Durant la réunion qui fait le bilan du concours Chalandon en 1971, Robert Leroy pourra ainsi souligner que ses sociétés, qui totalisent 14 000 logements financés par le concours et s'étendent désormais au-delà de la région Nord, représentent 3% du marché

¹ Voir chapitre 2.

² CAC 20010298, art. 42. Description et dossier de candidature du groupement Batilogifrance.

³ Dans ce groupement, on trouve : le Toit Familial de Saint Quentin, coopérative récente mais appuyée par un important collecteur du 1% patronal, associée à la Société anonyme départementale de l'Aisne ; la coopérative Union et Progrès, importante productrice de pavillons groupés dans les années 1960 (plus de 200 par an) ; la coopérative HLM Coopartois, associée à une SA HLM Artois Logement, qui a livré en 1969 plus de 700 logements dans le bassin minier de Lens-Liévin, et s'associe avec la filiale constructrice des Houillères du Nord : la coopérative le Toit Familial de Nantes, société plus petite que les autres mais adossée à une SA HLM (le Home Atlantique). [*Ibid*].

français de la maison individuelle¹. Il y propose la « recette » de son succès, proche de celle préconisée par les initiateurs du concours, pour faire baisser les prix de ses constructions : la réalisation de « petits groupements » qui s'ajoutent les uns aux autres par tranches successives pour former parfois des quartiers de plus de 1 000 maisons.

Si les coopératives et un certain nombre de SA liées au 1% patronal semblent s'engager sans hésiter dans le concours Chalandon, celui-ci ne fait par contre pas l'unanimité dans le reste du mouvement HLM, même du côté des spécialistes de l'accession. Les sociétés de Crédit Immobilier adoptent ainsi une position hostile, qui s'explique par la priorité donnée par le concours à la construction de vastes groupements de maisons, peu compatible avec leur activité, encore majoritaire, de financement et de construction de maisons sur des terrains dispersés en zones rurales². Les débats internes à l'Union des Crédits Immobiliers rendent toutefois compte des hésitations stratégiques de leurs dirigeants. Ainsi, en 1969, l'UCI réagit d'abord à la politique de « productivité » annoncée par le ministre Chalandon en se positionnant en bon élève, dans la continuité des efforts entrepris depuis les années 1950 pour inciter ses adhérents à sortir de leur activité de simple prêteur, et à devenir de véritables promoteurs. Le bilan annuel qu'elle présente au cours de son Assemblée générale annuelle souligne que la recherche de productivité « n'est pas étrangère à ses sociétés » qui ont réalisé une « action de productivité par le développement de constructions groupées », et obtenu 15 à 20% de réduction de coûts grâce à cette formule adoptée par un nombre croissant de sociétés (82 en 1968 contre 37 deux années auparavant)³. Le président de l'Union Georges Coudray nuance toutefois son enthousiasme en soulignant que les CI restent des sociétés locales, de taille limitée, « près des familles qui ont besoin de leur concours » et doivent continuer à financer des opérations dispersées.

Leur ton se fait plus critique après les résultats du concours en 1970, dans lequel seul une douzaine de CI se sont engagées en tant que promoteurs⁴ (sur un total de 175 organismes). Certains candidats n'ont pas été retenus, en particulier le plus grand promoteur de l'UCI, la société de Crédit Immobilier de Lille, qui revendique 25 000 maisons individuelles

¹ CAC 19840592, art. 2, Compte-rendu du séminaire IRCOM de 1971, « La maison individuelle, deux ans après le concours Chalandon ».

² Voir chapitre 2.

³ Compte-rendu de l'Assemblée Générale de l'Union des Crédits Immobiliers, *Revue mensuelle HLM*, n° 181 février 1969.

⁴ Assemblée générale des Sociétés de Crédit Immobilier du 25 février 1971, *Revue mensuelle HLM*, mars 1971.

construites depuis sa création, mais dont le groupement est éliminé dès le 1^{er} tour du concours. Dans l'ensemble, peu de CI se sont présentées : la peur de possibles méventes dans le cadre des vastes opérations du concours semble avoir dissuadé les dirigeants et administrateurs de ces sociétés, qui n'ont qu'une expérience récente du métier de promoteur et dont les administrateurs privilégient une stratégie prudente, d'y participer. Alors que peu d'entre eux vendent plus de cent logements par an, il leur semble risqué de se lancer dans l'édification de groupes de plusieurs centaines de maisons¹. C'est ce qui amène le président de l'UCI à reprendre, comme dans les années 1950, une position de défense de l'habitation rurale et de la construction dans les « petites communes » : en effet, la concentration des crédits HLM sur les opérations du concours Chalandon menace directement les Crédits Immobiliers, en particulier les opérations diffuses qui constituent la base de leur activité. L'UCI continue donc en ce début des années 1970 à osciller entre un registre de défense traditionnel de ses adhérents, autour de la ruralité et de l'habitat individuel dispersé, et une posture de modernisation qui privilégie la transformation des sociétés de Crédit Immobilier en véritables promoteurs. Cette oscillation tient à l'hétérogénéité persistante des sociétés de Crédit Immobilier, qui sont pour la majorité d'entre elles de petits organismes qui n'émettent que 100 à 200 prêts par an et ne jouent qu'un rôle marginal de constructeur, et pour une minorité des sociétés qui ont démarré une activité soutenue de promoteur et dépassent la centaine de logements vendus annuellement².

La Fédération des sociétés anonymes est elle aussi traversée par des tensions quant au développement de l'accession HLM et à l'encouragement donné à la maison individuelle groupée par le ministère de l'Équipement. Son Assemblée générale de mars 1970 témoigne ainsi des avis contrastés de directeurs de sociétés qui y prennent la parole : tandis que certains s'insurgent des critiques faites à la construction locative et s'inquiètent d'une réorientation des crédits HLM vers l'accession, d'autres prennent acte de la diminution des besoins dans le domaine locatif et y voient une opportunité de reconversion pour les SA. Le président de la

¹ On peut prendre à titre d'exemple le cas de la SACI du Gard, un organisme dont l'activité traditionnelle est le financement d'habitations individuelles en zone rurale, mais qui s'engage à partir de 1965 dans la construction d'ensembles groupés. Elle le fait pour le compte de coopératives de salariés formant une clientèle pré-constituée, ce qui lui permet de ne prendre aucun risque commercial. Associé au groupe « Languedoc-Roussillon », lauréat du concours Chalandon, la SACI du Gard maintient sa stratégie prudente en se contentant d'accord des emprunts aux accédants et en ne jouant pas de rôle de promoteur, point dont ses administrateurs se félicitent dans leur rapport moral 1969 de la précisant qu'ainsi « la société ne court aucun risque en cas de mévente » [Compte-rendu des assemblées générales de la SACI du Gard, 1963-1970, BNF 8°W Z4993].

² Voir la base de données des sociétés HLM faisant de l'accession que nous avons constituée à partir de l'annuaire de l'Union HLM 1977 : 37 Crédits Immobiliers sur 175 vendent plus de 100 logements par an en tant que promoteurs.

fédération, Paul Voisin, au nom du conseil fédéral, exprime ainsi une position mitigée quant au concours Chalandon. D'une part, il encourage ses adhérents à développer localement des collaborations avec d'autres sociétés (coopératives, CI) en vue d'accroître leurs activités en accession, comme le fait sa propre société la SA HLM Le Foyer Rémois. Celle-ci a en effet, de longue date, développé une activité dédiée à la « petite propriété », et est reconnue pour les prix bas et la qualité des pavillons qu'elle construit, sous forme diffuse ou par petits groupements de 10 maisons aux alentours de Reims¹. Paul Voisin propose cependant à ses adhérents une lecture critique de l'opération Chalandon, à laquelle les sociétés qu'il dirige ne se présentent pas. Le caractère massif des réalisations auxquelles est supposé aboutir le concours est en décalage avec la politique prudente de construction de petits groupements ou de maisons isolées qu'il préconise. Il dénonce ainsi la future déception des acquéreurs de ces maisons « sommaires » dans les grands ensembles individuels que promeut le ministère de l'Équipement.

« On peut se demander si l'intérêt que portent les utilisateurs à la maison individuelle en tant qu'elle constitue un meilleur centre d'intérêt de la vie familiale ne sera pas déçu également lorsqu'ils constateront qu'ils ne disposent que d'une maison sommaire, insuffisamment perfectible, sur une trop petite parcelle, dans un ensemble monotone, et qu'ils doivent consacrer un temps excessif à gagner le lieu de leur activité² »

Une vingtaine de SA vont toutefois s'engager dans le concours. Pour une partie d'entre elles, c'est en raison de leurs liens préexistants avec des coopératives ; pour d'autres, c'est parce qu'elles sont les outils constructifs de CIL, collecteurs du 1% patronal qui s'investissent massivement dans le concours ; d'autres encore y participent en tant que filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations. C'est, par exemple, le cas de SA HLM liées au CIL de Lorraine, de Valenciennes, de la Somme, ou de la SA HLM Travail et Propriété, filiale de la SCIC et donc de la Caisse des Dépôts, qui l'utilise pour réaliser des logements avec des crédits HLM-Accession. Ce n'est donc pas des représentants nationaux des SA que viennent les incitations à participer au concours, à l'inverse des coopératives, mais ce sont certains de leurs actionnaires qui poussent une partie de ces sociétés à s'y engager.

¹ La SA le Foyer Rémois construit un nombre limité de modèles de maisons sur un mode répétitif sur des terrains dispersés situés dans un rayon d'une trentaine de kilomètres autour de Reims, et a construit ainsi 800 maisons depuis 1961 [*Revue de l'Association Nationale pour la Promotion de la Maison Familiale*, éditée par l'Association Villagexpo, n°2, 1968]. Les réalisations conjointes du Foyer Rémois et de l'Effort Rémois sont citées en exemple lors de la préparation de Villagexpo, au moment où le ministère se préoccupe uniquement de productivité de la construction, grâce aux économies obtenues par la répétition de modèles [CAC 19771176, art.3, note de Jean Demasdryl, « Compte-rendu d'une visite à Reims effectuée pour observer des méthodes évoluées de construction de maisons individuelles »].

² Rapport de Paul Voisin au nom du Conseil fédéral de la Fédération des SA HLM, *Revue mensuelle HLM*, mars 1970.

Ainsi, les organismes HLM se présentent au concours Chalandon en ordre dispersé, sans le soutien manifeste de leurs représentants nationaux, dubitatifs vis-à-vis de cette initiative qui contribue à accroître la part des crédits HLM dédiés à l'accession au détriment du secteur locatif. Une partie des spécialistes historiques de ce domaine privilégient une politique économique prudente, et expriment des réticences face à l'ampleur des opérations qu'ils sont supposés y réaliser. Mais des dirigeants importants du mouvement HLM, comme Robert Leroy ou Léon Robert, y voient manifestement une occasion de conforter leur position de novateurs. Une partie des collecteurs du 1% patronal, en particulier ceux qui ont déjà financé dans la décennie précédente des groupements de maisons individuelles destinées à l'accession, notamment dans le Nord de la France, manifestent leur intérêt pour cette initiative. Mais ce sont aussi nouveaux entrants de l'accession HLM que l'on repère parmi les candidats : de grandes SA qui avaient jusqu'alors plutôt porté leurs efforts sur la construction locative semblent prêts à suivre les nouvelles inflexions de la politique du logement en diversifiant leurs activités. Quels que soient leurs statuts, les promoteurs HLM vont en tout cas être les principaux lauréats du concours, en grande partie faute de concurrence.

2.2 Les ressorts d'une sélection : des « opérations HLM pures et simples » ?

En effet, la sélection opérée à partir de la fin de l'année 1969 par le jury du concours aboutit à retenir une majorité de promoteurs sociaux. Comment s'opère ce choix, surprenant au regard des objectifs annoncés ? L'examen du processus de tri des candidats montre que plus qu'un choix, il s'agit d'une conséquence liée à la nature des candidatures elles-mêmes. Ces candidatures révèlent le faible intérêt suscité par le concours dans le secteur privé de la construction. Peu de promoteurs privés établis se sont en effet investis dans le concours, tandis que les constructeurs de maisons sur catalogue, dont les fonctionnaires du ministère espéraient qu'ils élargissent le champ de leur activité en assurant un rôle d'aménageur et de promoteurs, et qu'ils avaient explicitement sollicité dans ce but¹, se portent candidats mais en présentant des programmes peu adaptés aux critères fixés. Il semble finalement que les

¹ Le groupe de travail à l'origine du concours avait ainsi pris contact avant son lancement avec les sociétés Phénix et Balency, constructeurs répétitifs de pavillons pour s'assurer que ceux-ci étaient prêts à « entrer dans le jeu du concours », ce à quoi les deux sociétés avaient répondu positivement. [Note sur la réunion du 20 février 1968 du groupe de travail sur le concours de la maison individuelle, signée par Bruno Grange, conseiller technique du ministre de l'Équipement, CAC 20010298, art. 42].

promoteurs publics soient ceux qui ont le plus intérêt à se présenter : en effet, le concours prévoit l'attribution prioritaire des crédits HLM-A à ces lauréats, ce qui signifie que ceux-ci seront assurés de financements abondants. Mais il semble aussi que leurs candidatures soient plus conformes aux critères de sélection que celles des constructeurs privés qui se sont présentés, résultat pour partie d'une expérience acquise antérieurement dans la construction d'ensembles de maisons groupées.

Ce sont initialement 47 candidats (des groupes de promoteurs, d'entrepreneurs, ou de constructeurs de maisons individuelles) qui présentent un dossier au 1^{er} tour du concours. Un premier tri, fondé sur des rapports établis par le bureau technique de la Direction de la Construction, amène à conserver 21 groupements dont les services du ministère estiment qu'ils ont un « potentiel suffisant », c'est-à-dire qu'ils proposent suffisamment de terrains et d'opérations jugés viables par les services de la DAFU pour atteindre les 7 500 logements envisagés¹. Parmi les projets « crédibles » restants, on trouve une majorité de groupes liés au secteur public : sur les 21 dossiers en question, 11 émanent ainsi principalement d'organismes HLM, de la SCIC, de sociétés d'économie mixte de construction ou encore d'organismes collecteurs du 1% patronal. On note l'absence parmi les candidats de *builders* comme Levitt ou Kaufman and Broad, qui ne se sont pas présentés au concours, et la présence d'un seul promoteur de portée internationale (un groupe anglais qui propose toutefois un nombre insuffisant de localisations pour être retenu). Trois gros constructeurs « sur catalogue » (Phénix associé à de plus petits constructeurs, la société Bâtir - 1 200 maisons construites en 1968 - et la SGII – 906 maisons en 1968) présentent leur candidature, de même que quelques promoteurs. Ces derniers sont souvent peu expérimentés en matière de construction individuelle : c'est par exemple le cas du groupe STIM dirigé par Francis Bouygues, qui ne fait alors que démarrer son activité dans le secteur individuel, après avoir connu une très rapide expansion dans la construction d'immeubles depuis la fin des années 1950.

A l'issue des délibérations du jury qui ont lieu fin 1969 et début janvier 1970, sept lauréats sont finalement retenus, pour un ensemble de programmes qui doivent permettre la

¹ CAC 20010298, art. 42. Dossier du bureau Économie de la Construction concernant la 1^{ère} phase du concours. Note du 23 septembre 1969 à l'attention de Robert Lion, directeur de la Construction, signé du chef du Service technique de la Direction Jean Desmadryl. Sont éliminés des groupes au « potentiel insuffisant » proposant un très faible nombre de constructions, ou à l'inverse des groupements qui atteignent les 7500 logements exigés mais en proposant un petit nombre de programmes de plusieurs milliers de logements, exigeant la construction d'équipements lourds, écartés du concours pour des « motifs d'urbanisme ».

construction de plus de 60 000 maisons sur 3 ans. C'est sur le mode de la surprise qu'Albin Chalandon souligne que tous sont exclusivement ou majoritairement constituée d'organismes appartenant au « secteur public » à l'exception du groupe PROMOGIM, regroupement de promoteurs privés¹. Si cela s'explique par la prédominance du secteur public et parapublic parmi les candidats, il faut toutefois noter que les délibérations du jury ont aussi amené à écarter les constructeurs sur catalogue, ainsi que la plupart des promoteurs privés².

Le cas de la société Phénix, constructeur phare de maisons « bas de gamme », qui se présente associé avec d'autres constructeurs sur catalogue de moindre importance, fait ainsi débat. Elle se voit en effet reprocher par les architectes du jury d'avoir proposé des modèles de maisons similaires à ceux qu'elle met déjà sur le marché, et qui n'entrent dans les plafonds de prix restrictifs imposés que parce que les prestations en ont été réduites (le F5 présenté serait en réalité un F4). Les directeurs de la Construction et de l'Urbanisme, soucieux que le concours retienne suffisamment de lauréats pour produire un « effet de masse » hésitent à l'éliminer : « Phénix se vend et s'achète bien » et « le raisonnement Phénix est dans l'esprit du concours et de la politique actuelle ». Mais malgré ces tentatives pour sauver sa candidature, le groupe d'André Pux refuse de modifier ses modèles. Lorsqu'il lui est proposé de participer à une édition de « repêchage » destinée à retenir des programmes complémentaires, Phénix ne soumet qu'un nombre limité d'opérations, sa contribution se limitant finalement à l'édification de 183 maisons³. Il semble bien que Phénix, en pleine expansion au début des années 1970, ne trouve qu'un intérêt limité à sa participation au concours Chalandon et aux conditions restrictives qu'il impose. Quant aux autres constructeurs répétitifs, leur élimination déclenche moins de débats : leurs dossiers proposés sont unanimement jugés peu crédibles : pour parvenir au total demandé de 7 500 maisons, ils ont proposé de très vastes ensembles (parfois 4 ou 5 de plus de 1 000 maisons) sur de vastes terrains non équipés, sans prévoir les

¹ « Vous constaterez comme moi que l'on voit triompher dans ce concours ceux qui travaillent dans le secteur public puisque sur sept lauréats on ne trouve qu'un groupement privé contre cinq publics et un mixte. Il me reste donc à féliciter les organismes du secteur public qui stimulés et secoués par cette concurrence que j'ai voulu provoquer ont répondu à mon appel » [Allocution d'Albin Chalandon à l'occasion des résultats du concours, 16 janvier 1970, CAC 19840592, art. 15].

² Le jury est composé de plusieurs représentants du ministère de l'Équipement (Robert Lion, devenu directeur de la Construction, et Raoul Rudeau, directeur de la DAFU), d'architectes, d'élus locaux, et de « représentants des usagers » et d'un représentant des organismes HLM. Néanmoins, les discussions se déroulent principalement entre les architectes d'une part, réticents sur la qualité de certains projets, et les représentants du ministère, soucieux surtout de maintenir l'objectif d'un minimum de 70 000 logements.

³ *Ibid.*, Bilan au 31 mars 1977 du CIMI, Division des opérations de la Direction de la Construction, note du 6 avril 1977.

opérations d'aménagement nécessaires, soulevant de fortes oppositions du côté des maires concernés¹.

En ce qui concerne les promoteurs privés, les décisions sont, elles aussi, consensuelles, leurs dossiers étant manifestement inadéquats. SGTE, promoteur important des Bouches-du-Rhône ayant participé à l'édification de la Grande-Motte, ou le groupe de promoteur du Sud-Ouest de la France GIRH proposent ainsi des prix supérieurs à ceux imposés par le règlement du concours. Quant au groupe STIM Bouygues, dont de nombreux programmes avaient été éliminés en 1^{ère} phase en raison de localisations inadéquates, il ne modifie pas son dossier malgré le délai laissé par le jury pour le compléter et s'élimine de lui-même du concours. À l'exception de Phénix, la mise à l'écart des opérateurs privés qui se présentent se fait donc de façon consensuelle, car leurs candidatures se placent nettement en dehors des critères techniques (prix, taille des programmes, ou nombre total de maisons proposées) exigés en aval. Ainsi, les grands acteurs privés de la construction n'ont pas pu ou voulu se conformer aux critères fixés en amont, et se sont auto-éliminés.

Pour les promoteurs HLM, la participation au concours prolonge à l'inverse des évolutions qui s'étaient dessinées à la fin des années 1960, lorsqu'un nombre croissant d'entre eux tentaient de dépasser le stade de la production artisanale et de la maison individuelle au « coup par coup » pour devenir de véritables promoteurs, notamment dans le domaine de la maison individuelle groupée. Les deux groupements dont les propositions sont unanimement jugées les plus adaptées aux exigences du concours en termes de « bilan qualité-prix » ainsi que de viabilité des localisations sont les deux groupes liés aux coopératives HLM, celui animé par Léon Robert et celui à la tête duquel se place Robert Leroy. Ils semblent en effet pouvoir mobiliser leur expérience constructrice dans ce domaine, en proposant d'ailleurs des ensembles de taille moins imposante qu'exigée, mais dont les implantations reçoivent l'approbation de la DAFU. Le GCMI, avec ses nombreuses coopératives HLM réparties largement sur le territoire français propose des programmes ne dépassant pas 500 maisons, à travers des coopératives à compétence départementale bien implantées sur leurs marchés locaux où elles ont déjà produit des groupes de ce type. L'autre grand vainqueur du concours est le groupe GIE-CIMI, dominé par la Maison familiale de Cambrai, qui construira au total

¹ Pour le constructeur BATIR, plusieurs groupes de plus de 1000 maisons prévus sur des petites communes de Seine-et-Marne sont ainsi jugés non-viables car ils ne prévoient pas les équipements nécessaires pour des programmes d'une telle ampleur.

plus de 20 000 logements (soit un tiers des réalisations totales) dans le cadre du concours Chalandon. Celui-ci propose initialement des terrains dans sa zone d'activité habituelle, le Nord et la Picardie, où la Maison Familiale a déjà construit de nombreux groupes d'individuels, complétés par des opérations de CIL de province qui prolongent eux aussi une activité ancienne dans ce domaine. Au fil du déroulement du concours, le groupe Maison Familiale propose des opérations complémentaires, tant en Région parisienne que dans l'Ouest de la France, qui se substitue aux programmes d'autres lauréats qui ont parfois dû renoncer à une partie de leurs projets. Cela permet à la fois aux services de l'Équipement de tenir leurs objectifs quantitatifs, et à la Maison Familiale de Cambrai de se transformer en organisme HLM à compétence nationale et en promoteur de tout premier plan. La forte prééminence des sociétés nordistes parmi les lauréats est renforcée par le groupe Batilogifrance. Des sociétés implantées dans le bassin minier du Nord, où elles expérimentent de longue date la construction de logement individuels groupés (la société Coopartois présidée par le député-maire de Liévin¹ et la Société des Houillères du Nord), y sont alliées à des coopératives implantées dans des bastions de l'accession HLM, comme la Picardie, la Sarthe ou la Loire. Cet ensemble de constructeurs liés à la fois aux coopératives et au 1% patronal semble en fait, grâce au concours Chalandon, se trouver en position de développer des modes constructifs qu'ils ont déjà expérimentés. Leur forte présence parmi les lauréats modère d'ailleurs la taille des groupes prévus puisqu'ils proposent pour la plupart des ensembles de moins de 500 logements².

Enfin, les deux gros opérateurs parapublics que sont l'OCIL et la SCIC, lauréats du concours, proposent les réalisations qui correspondent le plus clairement au modèle du « grand ensemble individuel » qu'envisageait Jacques-Henri Labourdette, en proposant la construction de « nouveaux villages » dans les espaces périurbains de la Région parisienne ou de grandes agglomérations. Le premier, puissant collecteur du 1% patronal, qui avait mené, avec la collaboration de la Coopérative d'Ile-de-France, l'aménagement et la maîtrise d'ouvrage de Villagexpo à Saint-Michel-sur-Orge, renouvelle cette association et propose des opérations situées principalement en Région Parisienne, notamment dans les périmètres des villes

¹ « La société coopérative HLM de Lens Coopartois », *Revue HLM*, n° 203, février 1971.

² On peut ajouter à ce cas celui du groupe « Languedoc-Roussillon », qui réunit sur une base locale plusieurs Sociétés de Crédit Immobiliers, coopératives, ou sociétés d'économie mixte implantées dans le Gard et l'Hérault. Toutefois, ce groupement a du mal à mener à bien les réalisations du concours et voit son programme revu à la baisse à plusieurs reprises, ne réalisant finalement qu'environ 3000 logements [CAC 20010298, art. 42, « Note sur l'avancement du CIMI au 1er novembre 1976 », signée de H. Thome, ingénieur TPE chargé du bureau des opérations HLM à la Direction de la Construction, 7 février 1977].

nouvelles. Quant à la SCIC, filiale de la Caisse des Dépôts, elle présente aussi de vastes programmes dans les périphéries de grandes agglomérations (Bordeaux, Toulouse, Marseille) et en Région parisienne dans les Yvelines, la Seine-et-Marne. Parmi ses principales réalisations, un ensemble de 1 000 logements à Menucourt dans le périmètre de la ville nouvelle de Cergy, ou un ensemble de 700 maisons à Gradignan à une dizaine de kilomètres de Bordeaux. La SCIC prolonge ainsi une réorientation de son activité de promotion du collectif vers l'individuel, entamée timidement quelques années auparavant (Landauer, 2010). Connaissant de nombreuses difficultés avec les opérations choisies en raison de leur ampleur, ils construiront l'un et l'autre moins de logements que prévus, et des quantités finalement plus faibles que le GCMI et le GIE-CIMI de L. Robert et R. Leroy (respectivement un peu plus de 4 000 et de 6 000). Ces gros opérateurs parapublics sont des nouveaux entrants sur le marché de la maison individuelle groupée, à l'inverse des CIL et coopératives localement implantées, qui parviennent, en proposant une version plus modeste du modèle du grand ensemble individuel préconisé par le ministère de l'Équipement, à donner un nouveau souffle à leur activité ancienne de production de petits groupes de maisons à bas prix.

Reposant principalement sur ces promoteurs sociaux, le concours va ensuite peser sur la répartition des crédits HLM, les organismes qui participent au concours recevant une part accrue de ces financements contingentés. C'est ce qui soulève les protestations des représentants de l'Union des Crédits Immobiliers, qui ont peu investi le concours Chalandon, et craignent alors de voir les crédits qui leur sont alloués diminuer, mais c'est aussi ce qui amène certains des fonctionnaires de l'Équipement en charge de répartir les crédits à s'interroger sur l'intérêt même de l'opération. Les réunions de suivi de la programmation des réalisations Chalandon montrent ainsi que ces résultats du concours interfèrent avec les programmations régionalisées des crédits telles qu'elles sont prévues par le 6^{ème} plan. Dans les cinq régions où le nombre de réalisations retenues est important (Nord, Aquitaine, Champagne, Languedoc et Région Parisienne), les dotations HLM accession habituelles sont insuffisantes pour couvrir les besoins créés par le concours, et il faut faire appel à une « réserve » de crédits non régionalisés pour pouvoir suivre la cadence prévue. C'est ce qui conduit un Inspecteur de la Construction de la DDE du Nord à estimer que le concours Chalandon se résume à des opérations HLM « pures et simples, à l'inverse des intentions

annoncées¹ ». Le concours a donc eu comme double effet d'encourager la construction en HLM accession qui lui préexistait, mais aussi de faire entrer sur le marché de l'individuel groupé quelques gros promoteurs parapublics. Si cette intervention publique centralisée du ministère de l'Équipement ne semble pas en mesure d'atteindre l'un de ses buts annoncés, réorienter l'activité des promoteurs privés et pousser les constructeurs de maisons individuelles à devenir de véritables promoteurs, elle a par contre eu des effets sur le secteur HLM.

Figure 3-3. Chalandonnettes en cours de construction par la SCIC dans l'Isère



Source : Archives Nationales (Centre des archives contemporaines, 198405292, art.3, archives du concours Chalandon, vérifications du bureau d'études SOCOTEC)

¹ CAC 20010298, art. 42. « Réflexions sur les résultats du Concours international pour la promotion de la maison individuelle », note confidentielle adressée à Jean Desmadryl, chargé de la réglementation technique à la Direction de la Construction, par G. Bourgeois Ingénieur en Chef de la DDE du Nord, intitulée datée du 12 mars 1970.

Figure 3-4. Plaquette publicitaire pour les chalandonnettes « pyramidales » de l'OCIL



Source : Archives nationales (CAC 20010298, art.42, plaquettes de présentation des0298, entreprises concurrentes).

Figure 3-5. Des chalandonnettes du groupement GMF



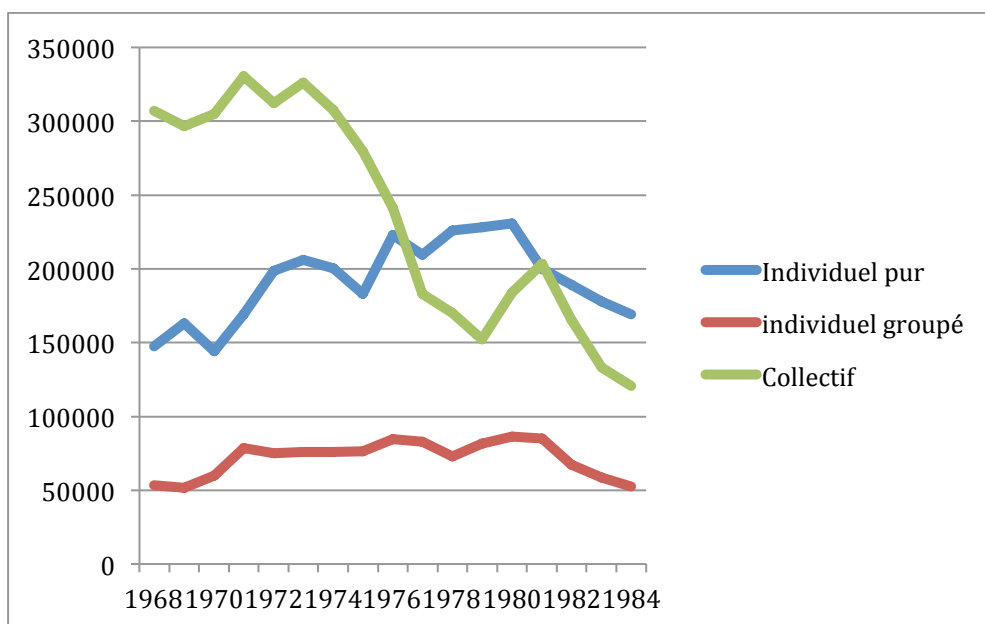
Source : Archives nationales (CAC 20010298, art.42)

2.3. Les transformations du secteur HLM dans l'après-Chalandon

Le concours Chalandon ne parvient donc pas à transformer durablement le marché de la maison individuelle. Le rebond de la construction d'ensembles de maisons est sensible au tournant des années 1970, mais la croissance de la part de la maison individuelle dans l'ensemble de la construction est autant, sinon plus, portée par l'individuel dit « pur » ou « isolé », selon les termes utilisés dans les statistiques du ministère de l'Équipement (graphique 3-2). C'est ainsi que malgré les objectifs affichés (parvenir à 80% d'habitations individuelles construites sous forme groupée par des promoteurs), le groupé ne pénètre que très modérément le marché de la maison individuelle¹. Sa part stagne autour de 26 à 27 % des permis de construire accordés dans le secteur individuel entre 1968 et 1976, malgré une pointe au-dessus de 30 % observée en 1970-1971, qu'on peut attribuer aux effets immédiats du concours. En somme, si l'individuel groupé progresse en valeur entre 1968 et 1976 (passant de 53 000 à 86 000 logements autorisés par an), sa croissance n'est pas plus rapide que celle de l'individuel « isolé », objet des critiques du ministère de l'Équipement. Le développement des très grands ensembles de logements individuels, dont on a vu qu'ils semblaient progresser dans l'après-concours, est transitoire. Certes, la taille moyenne des programmes de maisons tend à augmenter au début des années 1970, mais cela est dû plus à la régression de la part des programmes de très petite taille qu'à l'essor de très grands groupements. Les permis de construire accordés pour des ensembles de plus de 500 logements restent des cas tout à fait exceptionnels (un ou deux programmes par an), et plus significativement, les groupes compris entre 100 et 499 logements tendent à régresser entre 1972 et 1975, tandis que ce sont les groupes de taille plus modeste, compris entre 20 et 100 logements, qui se développent. Le grand ensemble individuel de promoteur est ainsi resté une construction intellectuelle portée par les services de l'Équipement, et s'est peu réalisé concrètement.

¹ Voir pour l'ensemble des chiffres cités ci-dessous, nous nous fondons sur « La construction de maisons individuelles », *Études statistiques sur la construction et l'équipement*, n° 46, numéro spécial 1978. Voir aussi les statistiques annuelles des permis de construire publiés dans les *Études statistiques de l'Équipement, résultats annuels*.

Graphique 3-2 : Évolution de la construction individuelle (pur et groupé) et collective (1968-1984)



Source : Statistiques de l'Équipement, suppléments annuels 1969-1985

Lecture : nombre de logements ayant obtenu une autorisation de construction

Les organismes HLM font toutefois figure d'exception, puisque leurs réalisations en accession prennent dans les années 1970 majoritairement la forme d'ensembles de maisons groupées (entre 50 et 55 % de leurs réalisations). Elles sont moins investies dans l'individuel « pur » qu'auparavant, même si les sociétés de Crédit Immobilier continuent à financer des particuliers construisant sur « terrains isolés » (représentant entre 20 et 30% des constructions financées par des crédits HLM accession soit 9 à 13 000 maisons par an). Entre 1972 et 1977, les prêts HLM accession financent plus d'un quart des ensembles de maisons groupées (soit environ 20 000 maisons autorisées par an). À cela s'ajoute la production HLM locative, qui s'oriente timidement vers l'individuel (7 000 en 1972 à 14 000 en 1977), et la construction par des organismes sociaux de ce type d'ensemble avec des prêts du Crédit Foncier : si l'on additionne l'ensemble de ces activités, la part des maîtres d'ouvrage HLM dans l'individuel groupé oscille entre 39 et 44 % des réalisations au milieu des années 1970¹. Les promoteurs sociaux constituent donc les principaux vecteurs de cette forme nouvelle de développement de l'habitat individuel, qui constitue désormais la majeure partie de leur activité en accession.

¹ « La construction de maisons individuelles », *Études statistiques sur la construction et l'équipement*, n° 46, 1978.

Le développement de cette nouvelle spécialité intervient à un moment où les autres activités constructives des promoteurs sociaux connaissent une rapide dégringolade, le secteur locatif diminuant d'un tiers en moins de 5 ans (de 122 000 à 84 000 logements autorisés entre 1972 et 1976) suite à l'arrêt de la construction de grands collectifs¹. Ce sont en particulier les offices publics, grands producteurs de logements sociaux collectifs dans les années 1960, qui sont touchés par cette décroissance, leur production totale diminuant de 31 % entre 1972 et 1976. On aurait alors pu s'attendre à ce que ce soient les spécialistes historiques de l'accession, coopératives et Crédits Immobiliers, qui sortent de leur position minoritaire dans le secteur HLM et voient leur activité s'accroître. Mais leur activité de promoteur régresse (pour les coopératives) ou stagne (pour les Crédits Immobiliers). Cette croissance est en fait portée par la famille des sociétés anonymes, qui dépasse au milieu des années 1970 les offices en termes de production de logement, et qui compense la diminution de son activité dans le secteur locatif (qui passe de 48 000 à 38 000) par le développement d'une production destinée à l'accession (de 7 500 à environ 23 000 logements autorisés en 1977), pour les deux tiers sous la forme de maisons individuelles groupées. Ainsi, la nouvelle politique de la maison individuelle a contribué à modifier les équilibres internes au mouvement HLM.

S'afficher comme « généraliste », un enjeu pour l'Union HLM ?

S'agit-il alors de la conséquence d'une politique unifiée du mouvement HLM en faveur de l'accession à la propriété, en prolongement de l'investissement de nombreux organismes dans le concours Chalandon, visant à favoriser la diversification de l'activité des organismes ? C'est ce que pourrait laisser croire l'adoption par le mouvement, au milieu des années 1970, d'un nouveau mot d'ordre, celui de la « diversification » de ses activités et l'intention affichée de devenir des « généralistes de l'habitat », termes phares des congrès HLM à partir de 1976-1977. Toutefois, cet affichage nouveau est avant tout à replacer dans le contexte de la lutte de prises de positions, qui se joue alors entre les représentants du monde HLM et leurs alliés (mobilisés en 1975 pour rédiger un Livre Blanc de « propositions pour l'habitat » en vue de la future réforme de l'aide au logement), et les réformateurs « libéraux » qui dans le Rapport Barre de 1976 préconisent l'abandon massif de l'aide à la pierre et la disparition des financements réservés aux HLM (Bourdieu et Christin, 1990). L'enjeu majeur pour l'Union

¹ Les données ci-dessous sont tirées des *Études statistiques de l'Équipement, résultats annuels*, consultées pour l'ensemble de la décennie.

HLM au milieu des années 1970, c'est bien cette réforme qui aboutit à un basculement partiel de l'aide à pierre vers l'aide à la personne.

L'affrontement qui se dessine dans le « champ administratif » de la production des politiques du logement autour de la préparation de cette réforme amène l'Union des HLM et son président Albert Denvers à recruter un nouveau délégué général de l'Union, Robert Lion, directeur de la Construction entre 1970 et 1974, qui a participé au jury du concours Chalandon, mais jette un regard mitigé sur ses résultats¹. Énarque et Inspecteur des Finances, cet homme du sérail à la posture de réformateur a été, comme le soulignent Pierre Bourdieu et Rosine Christin, partie prenante des premières discussions relatives à la nécessité d'une réforme de l'aide au logement au ministre de l'Équipement, des Finances et dans la commission Habitation du 6^{ème} Plan. Ainsi, entre 1974 et 1976, il incite l'Union HLM à sortir de sa posture traditionnelle – la défense prioritaire de la hausse du volume de la construction locative – pour prendre une nouvelle position anticipant la réforme. Le Livre Blanc combine ainsi positions historiques du mouvement HLM et postures réformatrices, proposant de combiner les aides à la pierre et les aides à la personne, afin de lutter contre la « ségrégation » auxquelles risqueraient de conduire les modes de financements HLM traditionnels. Mais il propose aussi le maintien d'aides spécifiques pour les organismes sociaux, tant dans le domaine du locatif que de l'accession. C'est ainsi que se comprend le mot d'ordre adopté au congrès HLM de Nice de 1976² selon lequel les HLM doivent devenir (ou rester) des « généralistes pour l'habitat » : intervenir tant auprès des plus pauvres, dont l'accès à un logement social « de qualité » pourrait être rendu possible par des aides personnalisées, que vers une gamme plus large de ménages, auxquels seraient proposés des logements locatifs ou en accession sociale. C'est en effet à cette date que l'on voit apparaître pour la première fois le terme d'« accession sociale », pour dénoncer le « risque de détérioration » de celle-ci au cas où les propositions de la commission Barre seraient retenues³ » et désigner l'activité du mouvement HLM dans ce domaine. C'est probablement pour asseoir cette image d'opérateurs généralistes et se défaire de l'image de constructeurs de grands ensembles locatifs de mauvaise qualité, que Robert Lion ne cesse en 1976-1977 dans ses interventions publiques de surévaluer l'activité accession des promoteurs sociaux. Il chiffre ainsi à 90 000 le nombre de

¹ Voir la section 3 de ce chapitre.

² *Revue mensuelle HLM*, n°111, 1976.

³ « Congrès extraordinaire du 10 et 11 février 1976, autour du rapport Barre », *Actualités HLM*, n°11, 30 février 1976. [Nous renvoyons au chapitre 1 pour l'analyse plus précise de l'émergence de ce terme].

ces logements lancés en 1975 (déclarations au Congrès Extraordinaire HLM du 10 et 11 février 1976), voire 100 000 en 1976 (chiffres lancés au congrès de 1977), contre seulement 90 000 HLM locatifs. Si l'on suit ces déclarations, les HLM seraient ainsi devenus de façon majoritaire des producteurs de logements destinés à la vente, sous forme d'habitations individuelles¹. Les données de la construction tendent toutefois à indiquer que les prêts HLM-A financent environ 40 000 logements autorisés par an en 1975 et 1976, culminant au mieux à 60 000 en 1977 si on considère spécifiquement les logements achevés. Quel que soit le chiffre exact, on saisit que l'enjeu pour le délégué général de l'Union est de présenter le secteur HLM sous un jour nouveau et de rompre avec l'image d'organismes producteurs de « tours et de barres », dont il a lui-même fait un bilan critique lors de son passage à la Direction de la Construction en lançant les opérations Habitat et Vie Sociale destinées à réanimer le lien social dans ces quartiers (Tissot, 2007, p. 229). Les années 1976-1977 sont ainsi celles de la défense conjointe des financements locatifs et des financements accession, au moment où l'aide à la pierre, socle de l'essor de la construction HLM depuis les années 1950, est menacé.

La façon dont l'Union se saisit de la question de l'accession à la propriété au milieu des années 1970, se comprend donc principalement à l'aune de sa confrontation avec les réformateurs libéraux de la Commission Barre autour de la question de l'aide au logement, et de la volonté de son nouveau délégué général de montrer que le monde HLM prend des distances avec le modèle du grand ensemble locatif. L'affichage public des préoccupations de l'Union HLM, dont témoigne par exemple la ligne éditoriale de la nouvelle revue *H – Habitat social* créée en 1975, revue sur papier glacée plus attrayante que la précédente *Revue mensuelle HLM* et destinée à être diffusée en dehors du mouvement, place ainsi la question de l'habitat individuel ou de l'accession sous le chapeau plus général du virage des organismes vers la « qualité »². Robert Lion fait ainsi de la réorientation des organismes vers l'habitat individuel une déclinaison parmi d'autres de l'amélioration du « cadre de vie » des quartiers HLM. Le basculement de la production HLM vers la maison individuelle, qui se prolonge dans les années 1970, tient toutefois à de tous autres facteurs, et en particulier à l'émergence

¹ C'est ce qu'indique un article de Robert Lion publié dans *Le Monde* du 23 mars 1977 et reproduit dans la revue *Actualités HLM*, dans lequel il affirme qu'en 1976 les HLM ont lancé la moitié de leurs programmes en accession à la propriété et que 45% de leur production se réalise désormais en maison individuelle [*Actualités HLM*, n°132, janvier 1977].

² C'est le cas d'un numéro de 1978 consacré à la présentation des HLM en « villages » d'individuels groupés, précédé d'un éditorial de Robert Lion qui présente ces réalisations comme le signe d'une réorientation de la construction HLM vers un habitat de qualité et non-ségrégatif. [« Un urbanisme pour les maisons, la poussée de la maison individuelle », *Revue H – habitat social*, n°35, 4^{ème} trimestre 1978].

de nouveaux types de groupement généralistes, mêlant construction pour la vente et pour la location, et qui sont liés à des acteurs économiques extérieurs au secteur HLM.

Nouvelles hiérarchies, nouveaux clivages ?

Pour comprendre ce basculement, il est nécessaire d'objectiver le champ de l'accession HLM au moment de l'expansion des années 1970, pour saisir les nouvelles hiérarchies et clivages qui s'y dessinent. Nous nous fondons ici sur des sources émanant de l'Union HLM, des rapports publiés à l'occasion des Assemblées Générales des fédérations, et surtout sur l'annuaire de l'Union, qui permet de recueillir des éléments sur la production et la situation juridique de ces organismes à la fin des années 1970¹. Nous mobilisons aussi un ensemble de rapports émanant du Bureau des organismes constructeurs de la Direction de la Construction. En examinant quelles sociétés développent une activité dédiée à l'accession, et quelles sont leurs caractéristiques, en termes de statut juridique, de taille, et de type de liens qu'ils entretiennent avec d'autres organismes, on voit ainsi se dessiner un tableau bien différent de celui que nous avons tracé pour le début des années 1960 (tableau 3-1).

L'entrée massive des sociétés anonymes dans le secteur de l'accession est le phénomène le plus significatif de la décennie. Ce sont elles qui sont les plus nombreuses (120 d'entre elles sur un total de plus de 500) à déclarer avoir une production en cours destinée à la vente, et ce sont aussi elles dont la production moyenne est la plus importante en 1977 (plus de 300 logements par société). Elles sont ainsi désormais deux fois plus présentes en nombre de sociétés actives (et encore plus en volume de production) que les coopératives, anciennes spécialistes du domaine. Celles-ci ont connu entre 1972 et 1977 une chute rapide de leur activité (passée de 23 000 logements construits par an à moins de 5 000) suite aux réformes de leurs statuts, qui à partir de 1971 freine leur activité. Seules 63 déclarent encore une activité constructive en cours, d'ailleurs faible (91 logements annuels en moyenne), 180 autres étant devenues soit des « coquilles vides » (structures juridiques sans existence réelle), soit des gestionnaires qui continuent à administrer les prêts des locataires-attributaires des décennies passées sans poursuivre d'autre activité. Quant aux sociétés de Crédit Immobilier dont on a vu qu'à la fin des années 1960 elles étaient entre 80 et 90 à ajouter à leur activité de

¹ Nous nous servons ici de l'édition 1978 qui renseigne sur l'activité des sociétés en 1977 [BNF 8-JO-17954]. À partir de celle-ci, nous avons construit une base de données répertoriant l'activité des organismes en accession.

prêteuses aux particuliers une activité de promoteur, et qui étaient encouragées à évoluer dans cette voie par l'Union des CI ? Il semble que la situation ait pour elles peu évolué : elles sont 95 à déclarer une activité sur 175, pour une production moyenne très inférieure à celle des SA. Enfin, les offices publics sont peu nombreux (24 sur 300) à s'être lancés dans l'accession, et quand ils l'ont fait ont une activité moyenne plus faible que les autres (77 logements produits par an par organismes) : ceci témoigne du fait que les offices, cœur du monde HLM dans les années 1950 et 1960, ne s'engagent pas dans une reconversion massive vers l'accession, se contentant ponctuellement de développer une petite activité dans ce domaine.

Tableau 3-1 : L'activité des organismes HLM en accession en 1977

	Nombre recensé	Accession en cours	Total des productions en cours en accession	Moyenne annuelle en accession	Patrimoine locatif ou nombre de prêts antérieurs moyen
Offices	300	24	1864	77	10037
Sociétés anonymes	530	125	37172	314	3296
Crédits Immobiliers	175	86	11 583	122	5405
Coopératives	243	63	5663	91	0

Source : annuaire HLM, édition 1978

Avertissement : les totaux de production sont peu fiables et ne donnent qu'un ordre de grandeur des productions de chaque famille l'une par rapport à l'autre

Présentées ainsi, ces données ne donnent qu'une idée partielle des transformations à l'œuvre parmi les promoteurs HLM, car elles ne rendent pas compte des rapprochements qui s'opèrent entre différents types de sociétés et des reclassements qui se jouent alors. L'entrée des sociétés anonymes dans le domaine de l'accession s'inscrit ainsi dans des transformations de plus grande ampleur, par lesquelles les hiérarchies et les rapports entre « familles » d'organismes se modifient. À la fin des années 1960, les offices HLM étaient dominants en

termes de production¹, mais 10 ans plus tard la production HLM a fortement reculé dans son ensemble, et d'une façon particulièrement marquée pour eux puisqu'ils ont vu leur activité diminuer de 60% et ne lancent plus que 37 925 logements annuels. Les SA se maintiennent à un niveau stable (un peu moins de 60 000 logements par an), malgré le recul de leur production locative, car celle-ci est compensée par l'augmentation de l'accession, qui forme désormais près d'un tiers de leur activité². Cette activité est récente pour l'essentiel : selon une enquête de la Fédération des SA datant de 1978, 80% des réalisations en accession de ces organismes datent des 12 dernières années³. Le mouvement de long terme qui se dessine est donc une diminution globale de la production des organismes sociaux, qui se transforment en gestionnaires de parc plutôt qu'en constructeurs, à l'exception des SA, fraction la plus dynamique du secteur, qui diversifient leurs activités en accession.

Cette situation résulte aussi du déclassement des spécialistes historiques de l'accession HLM, coopératives et sociétés de Crédit Immobilier dans la production de la fin des années 1970. Dans la foulée du concours Chalandon, les premières transfèrent massivement leur activité vers des sociétés anonymes, avec lesquelles elles avaient déjà tissé des liens ou qui sont créées à cet effet, suite à la suppression du régime de la location-attribution qui les empêche de continuer leur activité traditionnelle. Une dizaine de sociétés anonymes ont ainsi été créées depuis 1971, fruit de la transformation de coopératives en SA⁴. Mais elles peuvent aussi transférer leur activité à des SA existantes et jusque là spécialisées dans la construction locatives (47 SA ayant démarré une activité destinée à la vente au moment où une coopérative cessait la sienne). Ces sociétés sont pour la plupart de petite taille, avec un patrimoine locatif faible (en moyenne 2 200 logements). C'est par exemple le cas de la coopérative Coopartois, qui grâce à son succès au concours Chalandon s'est considérablement développée au début des années 1970, produisant 500 à 700 maisons par an dans le bassin minier lensois et aux alentours sous la forme de groupes de maisons semi-accollées, avec le soutien d'élus locaux socialistes et des Houillères du Nord. Elle transfère entre 1972 et 1975 l'ensemble de son activité à la SA Artois Logement créée pour perpétuer cette activité en s'affranchissant de la

¹ 91 219 logements autorisés en 1968, contre 61 951 pour les SA et 28 490 pour les coopératives [*Bulletin statistique de la Construction*, supplément annuel 1970].

² Ce mouvement anticipe une évolution entre plus nette qui se produit entre 1977 et 1984, moment où la production globale du secteur HLM chute de façon spectaculaire. Si les SA demeurent alors les principaux constructeurs (32 238 résidences principales), leur production diminue tout de même de moitié, tandis que celle des offices est ramenée à seulement 20 000 logements par an.

³ *H – Habitat social*, n° 26, janvier 1978.

⁴ *Ibid.*

nouvelle réglementation coopérative¹. Plusieurs des nombreuses coopératives qui ont vu leur activité croître comme lauréates Chalandon dans le groupement GCM², et ont construit près de 12 000 logements dans ce cadre entre 1970 et 1975³, font de même : une douzaine d'entre elles (sur une soixantaine de lauréates au concours) passent le relais à des sociétés anonymes, qui prolongent leur activité de construction de maisons groupées. Mais d'autres coopératives lauréates du concours cessent totalement leur production une fois le concours achevé. La FNSCHLM tente pourtant de prolonger le succès qu'avait constitué pour elle le concours et d'enrayer le transfert ou l'arrêt massif des activités de ses adhérents en réactivant le GCM⁴ en 1973 en vue de la construction de nouveaux groupes de maisons individuelles, mais elle n'entraîne guère de sociétés dans son sillage. Après deux décennies de stabilité marquées par la présidence de Léon Robert, l'instabilité est en effet de mise à la tête de FNSCHLM, et ses dirigeants s'occupent principalement de tenter de renégocier leurs statuts avec leur tutelle ministérielle⁴, sans succès d'ailleurs. Les services des organismes constructeurs semblent ainsi décidés à cantonner les coopératives à de petits programmes, ou à des constructions dispersées en zone rurale, estimant que les principes coopératifs, et notamment la solidarité financière entre les acquéreurs qui participent à un même programme, constituent un risque trop grand pour qu'elles continuent à porter des programmes aussi vastes qu'elles l'ont fait dans le passé⁵. L'affaiblissement coopératif, spectaculaire, est donc l'une des sources, par l'intermédiaire de ces transferts, de l'augmentation de l'activité des SA en accession.

La stagnation de l'activité des CI est plus difficile à expliquer. Les évaluations produites par leurs autorités de tutelle convergent avec les estimations tirées de l'annuaire 1977 des HLM : ce sont environ 10 à 12 000 logements qu'ils produisent en tant que promoteurs, soit

¹ *Coopartois-HLM, revue trimestrielle d'information des coopérateurs HLM*, 1965-1975, 39 numéros [BNF 4-JO-18833].

² *Coop-Habitat*, n° 47, janvier-février 1970.

³ Concours international de la Maison individuelle, situation par lauréat [« Note sur l'avancement du concours international de la Maison individuelle au 1^{er} novembre 1976 », signée de de Henri Thome, ingénieur TPE chargé du bureau des opérations HLM à la Direction de la Construction, datée du 7 février 1977, CAC 20010298, art. 42].

⁴ En témoigne l'abondante correspondance sur ce point entre les dirigeants successifs de la FNSCHLM et M. Commagnac, sous-directeur de la législation et des organismes constructeurs au ministère de entre 1971 et 1979, autour du statut coopératif [CAC 19910582, art. 28].

⁵ L'administration freine ainsi les transformations de coopératives de location-attribution, qui ne peuvent plus construire sous le statut de sociétés coopératives de production, au motif de leur insuffisante surface financière, qui « ne garantit pas qu'elles soient capables d'assumer les risques inhérents à leur activité » [« Commission de mise à niveau des organismes HLM dans le cadre de la réforme de l'aide au logement », Réunion n°6 du 21 septembre 1977, CAC 19910582, art. 028].

quasiment deux fois moins que les sociétés anonymes¹. Restés pour la plupart à l'écart du concours Chalandon, ils ont alors vu leur accès aux financements HLM accession se rétrécir. La préparation de la réforme de 1977 constitue un élément supplémentaire de fragilisation de ces organismes, car elle est porteuse d'incertitudes. La fin annoncée du prêt HLM accession, sur lequel les CI ont un monopole de distribution, donne à penser à la direction de la Construction que leur rôle de « distributeurs de crédits privilégiés » va disparaître et qu'ils ne pourront subsister qu'en tant que promoteurs. C'est d'ailleurs dans l'optique de cette possible mise en concurrence de leur activité de prêt que les adhérents des CI confient en 1976 à leur fédération le soin de mener une vaste campagne de publicité auprès du public, qui se traduit par l'adoption du nom de marque « Crédit immobilier de France » (accompagné du logo en forme de clé encore existant aujourd'hui), le nom des sociétés régionales étant désormais décliné autour de cette marque commune². Il ne faut toutefois pas en déduire que les CI se seraient engagés dans la construction de groupements d'envergure : même rangés sous un même nom de marque, ces organismes opèrent pour la plupart seuls, dans un rayon d'action limité, se partageant un territoire pour éviter de se faire concurrence³. Près de la moitié d'entre eux vivent encore uniquement de l'activité de prêt en 1977. Leurs statuts juridiques, qui exigent jusqu'en 1975 qu'ils créent des « sociétés sous égide » pour mener une activité de promotion les ont alors parfois amenés à développer des collaborations avec des SA. Mais il s'agit d'une part d'un phénomène de faible ampleur (30 CI sur 175 sont dans ce cas en 1977). Il s'agit, d'autre part, de SA qui sont pour la plupart créées pour l'occasion et qui n'apportent alors pas aux CI les fonds propres utiles au lancement de grandes opérations de promotion, comme le souligne d'ailleurs la « commission de mise à niveau HLM » de 1977 chargée d'examiner les conséquences de la réforme de l'aide au logement sur les différents types d'organismes⁴. La constitution de groupes généralistes autour de Crédits Immobiliers, qui se développent largement dans les décennies suivantes, n'est encore que très rare⁵.

¹ CAC 19910582, art. 28, « Réflexions sur les structures de production du logement aidé et l'avenir des HLM », 24 septembre 1975, rapport établi par Philippe Brongniart (énarque, âgé de 36 ans), chef de service du financement du logement à la Direction de la Construction du ministère de l'Équipement.

² *Actualités HLM*, n°113, 15 avril 1976.

³ La Société de CI des Prévoyants de l'Avenir du Maine et Loire, qui a construit 1 300 logements en tant que promoteur de maisons individuelles groupées depuis les années 1960, se contente de construire en zone rurale ou dans la périphérie d'Angers, car deux autres CI opèrent de façon spécifique sur Cholet et Saumur [« Les réalisations HLM dans la région d'Angers », *Revue HLM*, n°244, 1975]. Les nombreuses sociétés implantées dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais se partagent tout aussi strictement leurs territoires d'implantation (Lille, Valenciennes, Oignies, région du Hainaut, Douai, Hazebrouck, Béthune, Saint-Omer), [Annuaire HLM 1978].

⁴ CAC 19910582, art. 028. « Commission de mise à niveau des organismes HLM », 1977.

⁵ L'un des rares précurseurs de l'entrée des CI dans des groupes généralistes de l'habitat est la Société Centrale de Crédit Immobilier, important financeur de « pavillons Loucheur » en Région parisienne dans l'entre-deux-guerres. Prêteur plus que constructeur jusqu'à la fin des années 1970, elle entre ainsi dans une phase d'expansion

Si les CI tentent d'agir collectivement face aux menaces qui pèsent sur eux, l'entrée des SA sur le marché de l'accession, et principalement de la maison individuelle groupée, n'est pas le résultat d'une stratégie collective. La circonspection exprimée par la Fédération des SA à l'égard du concours Chalandon lors de son lancement ne s'est ainsi pas muée en un enthousiasme pour la reconversion dans l'accession d'une partie de ses adhérents. Une motion votée à leur AG en 1976 incite à la même circonspection en matière d'accession en « recommandant la plus grande prudence aux sociétés car les aléas et la complexité de ces opérations peuvent ne pas être suffisamment mesurées¹ ». Face à la réduction de leur activité locative, la Fédération des SA préconise plutôt de se préparer à devenir des gestionnaires de parc, en ne diversifiant que de façon mesurée et graduelle les activités des sociétés.

Les SA : Des opérateurs puissants à la frontière de la promotion publique et privée

Toutefois, les SA et les structures qui leur sont liées sont loin de former un ensemble aux intérêts et aux propriétés homogènes. Encore plus que pour d'autres types d'organismes, elles sont prises dans des appartenances complexes à l'intérieur et à l'extérieur du secteur HLM. Elles sont d'abord fortement liées aux collecteurs du 1% patronal : un tiers des sociétés ont des liens avec des CIL et encouragent souvent l'accession à la propriété en octroyant des prêts complémentaires aux accédants. Or, de nombreux collecteurs se sont lancés dans le concours, à travers le groupement OCIL, mais aussi en collaboration avec la Maison Familiale de Cambrai. De plus, la moitié des SA ont des dirigeants communs avec d'autres organismes HLM, ce qui signale leur appartenance à des groupes d'organismes². Ce phénomène est particulièrement marqué pour les SA qui se lancent dans une activité destinée à la vente : plus de la moitié (soit 71 sur 120) sont liés à un autre type d'organisme HLM, à travers un groupement d'intérêt économique qui permet de mutualiser des activités et des salariés, ou par

comme « constructeur généraliste » sous l'impulsion de son jeune directeur Pierre-André Périssol, polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées, passé par le cabinet du ministre Jacques Barrot au moment de la préparation de la réforme de 1977. Sous le nom de « groupe Arcade », elle fusionne avec un autre CI de la Région parisienne et lance à travers une société anonyme HLM une activité de promotion destinée à la vente ainsi qu'à la production locative [Voir entretien avec Pierre-André Périssol et *H-habitat social* n° 27, présentation de la centrale de vente et de commercialisation créée par la SCCI et la SA HLM CNH 2000].

¹ Compte-rendu de l'Assemblée Générale du 27 janvier 1976 [*Actualités HLM*, n°109 30 janvier 1976].

² Ces éléments sont tirés d'une enquête menée auprès de ses adhérents par la Fédération des SA HLM en 1978 [*H-habitat social*, n°26 janvier 1978].

des participations croisées à leur capital. De plus, ces regroupements dépassent parfois le cadre du secteur HLM. Ces évolutions attirent d'ailleurs l'attention de la Direction de la Construction au moment de la préparation de la réforme de 1977. Elle note que le monde des SA est marqué par « l'émergence de quelques organismes ayant acquis une compétence réglementaire et une stature nationale », c'est-à-dire des organismes qui n'opèrent plus sur une base départementale ou régionale mais développent une production destinée à la vente ou un patrimoine locatif sur l'ensemble du territoire français¹. Cette extension est de plus liée à « des regroupements complexes rassemblant organismes HLM et non-HLM, promotion publique et promotion privée, par l'intermédiaire de structures du 1% patronal, souvent pilotés par des chefs de files industriels et financiers du secteur privé² ». Ce diagnostic s'applique à une partie des nouveaux entrants de l'accession HLM. Si une partie de la croissance des SA est due aux transferts d'activité venant de coopératives, vers de petites sociétés à compétence locale, une large partie de cette production est en fait portée par ces gros opérateurs pris dans ces groupements de sociétés aux activités diversifiées, qui sont en train de se transformer en véritables « généralistes » de l'habitat mêlant activités réglementées et non-réglées. Alors que le plus important des Crédits Immobiliers n'atteint que 900 logements construits par ans et que la coopérative la plus active en déclare 550 (il s'agit dans les deux cas d'organismes qui ont participé au concours Chalandon), les SA qui entrent sur le marché de l'accession dans les années 1970 peuvent dépasser largement cet étiage.

¹ CAC 19910582, art. 028. « Réflexions sur les structures de production du logement aidé et de l'avenir des HLM », 24 septembre 1975.

² *Ibid.*

Encadré 3-2. Quatre groupes « généralistes »

Pris ensemble, quatre groupes représentent plus de la moitié des productions en accession « en cours » des SA selon l'annuaire HLM 1977, soit 19 341 logements sur 37 000¹.

La plus grande, la SA CARPI, résulte de la transformation de la coopérative Maison Familiale de Cambrai, fondée par un collectif du 1% patronal, en un groupe à compétence nationale à la faveur du concours Chalandon. Elle revendique plus de 10 000 logements construits par an en accession sous la forme de groupements de maisons. Si elle n'a pas d'activité locative, elle se diversifie à la fin des années 1970 au sein d'un groupe qui crée des filiales privées à des activités de construction et de promotion.

La SCIC, filiale de la Caisse des Dépôts elle aussi lauréate du concours a bâti une large partie de ces réalisations à travers ses filiales HLM, notamment la SA Travail et Propriété, important bailleur (23 000 logements) qui après le concours Chalandon développe sa production en accession. Une seconde structure (« Le Nouveau Logis »), dotée de filiales sur l'ensemble du territoire français, se lance elle aussi dans cette production : ces filiales HLM de la Caisse des Dépôts construisent plus de 5 000 logements annuels en accession en 1977², tandis que la SCIC elle-même développe son activité de promotion sous d'autres formes, le groupe combinant ainsi de multiples activités (locatif HLM, intermédiaire, promotion privée, promotion HLM, à la fin des années 1970).

La SA le Foyer du Fonctionnaire et de la Famille (devenue depuis Immobilière 3F), bailleur puissant à la tête de près de 60 000 logements locatifs, annonce un volume de 3 000 logements construits en accession sur une vingtaine de départements français. Il s'agit là encore d'un groupe situé à l'interface de la promotion publique et privée, puisque la SA FFF, liée au 1% patronal, est adossée à un groupe bancaire dans lequel se côtoient opérateurs HLM et promoteurs privés³.

Enfin les SA liées au collecteur du 1% patronal OCIL, lauréat du concours Chalandon, comptent elles aussi parmi les gros producteurs en accession HLM avec plus de 500 logements par an.

L'entrée massive des SA dans le secteur de l'accession tient donc pour moitié à l'activité de ces puissants opérateurs, adossés à des collecteurs du 1% patronal ou à des groupes bancaires. Plutôt que la continuation de l'activité des années 1960, moment où l'activité accession était le fruit de spécialistes en position marginale dans un mouvement HLM essentiellement centré sur l'activité locative, l'entrée de ces groupes dans le secteur témoigne du fait que l'accession constitue un nouveau type d'activité qui se combine avec d'autres, pour des opérateurs sociaux qui se muent en groupes à vocation généraliste alors que les financements locatifs se font plus rares. Adossés à des structures qui ne se cantonnent pas à agir dans le cadre de la

¹ Base de données de l'accession HLM tirée de l'annuaire 1978.

² Les filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations concernées sont la société HLM Travail et Propriété qui réalise principalement des logements en accession en Région parisienne et dans les Bouches-du-Rhône, tandis qu'une filiale SA HLM Le Nouveau Logis a en 1977 en cours ou en projet des programmes en accession dans plus de 20 départements dans toute la France.

³ Elle appartient au complexe groupe de la Compagnie Financière de Paris et des Pays-Bas, liée à la banque Paribas, qui compte une dizaine d'organismes HLM (principalement des SA, mais aussi une coopérative et un crédit immobilier), mais aussi une douzaine de structures opérant dans le domaine de la promotion privée, notamment la SACI, candidate non-retenue au concours Chalandon [« Réflexions sur les structures de production du logement aidé et de l'avenir des HLM », 24 septembre 1975, CAC 19910582, art. 028]

réglementation HLM, ces SA se développent de de façon autonome par rapport aux orientations tracées par l'Union HLM.

L'évolution du groupe Maison Familiale CARPI est toutefois singulière, et particulièrement intéressante pour saisir les effets de la politique de la maison individuelle groupée du ministère de l'Équipement, et l'émergence de groupes à la frontière du secteur public et privé. Si ce groupe est lui aussi lié au 1% patronal, il n'a jamais été à l'inverse des autres opérateurs précédemment cités un constructeur de logements locatifs. Sa structure initiale est une coopérative, la Maison Familiale de Cambrai, déjà engagée à la fin des années 1960 dans un mouvement de croissance et d'extension géographique, et atteignant un total d'environ 900 maisons construites par an avant le concours. Le concours Chalandon, dont elle est la principale lauréate – elle construit près d'un tiers des chalandonnettes – est le tremplin d'une impressionnante expansion durant les années 1970. La réussite des opérations qu'elle initie permet à son directeur Robert Leroy d'obtenir du ministère de l'Équipement des extensions de compétences qui l'amènent à sortir de zone d'activité traditionnelle d'activité (Nord-Pas-de-Calais et Picardie), jusqu'à s'implanter sur l'ensemble du territoire français. En 1975, la production de la société dépasse les 5 000 logements par an¹, et atteint les 10 000 en 1977. Une abondante correspondance entre son directeur et les services de la Construction, conservée dans les archives du concours, permet de saisir comment, alors que d'autres groupements lauréats sont amenés à réduire leurs opérations, la GMF passe quand à elle d'environ 10 000 maisons prévues initialement à plus de 15 000. La société s'y présente en bonne élève du concours, lorsqu'elle annonce un abaissement du prix de ses programmes de 5% en dessous des plafonds HLM, ou encore lorsqu'elle prévoit le lancement d'une nouvelle formule d'accession « à l'essai » destinée aux ménages les plus modestes². Elle obtiendra, à la suite de ces performances appréciées de la Direction de la Construction, une dotation supplémentaire de 4 500 maisons dès 1972³. Ces programmes complémentaires, situés en dehors du rayon géographique d'action de la GMF, lui permettent ainsi d'obtenir un élargissement de son champ de compétences dans de nouveaux départements, notamment en

¹ Voir Rapport établi par la mission de contrôle des prêts à la construction sur la Société CARPI, septembre 1975, conservée dans les archives du concours international de la maison individuelle [CAC 19840592, art. 42 Fonds CIMI - Correspondance avec le GIE-CIMI].

² Courrier de Robert Leroy à Robert Lion, directeur de la Construction, 2 mai 1972 [CAC 19840592, art. 42].

³ Courrier du 29 juin 1972 de la Direction de la Construction à l'endroit du Groupe Maison Familiale, signée de Pierre Chemillier, directeur du Service Technique [CAC 19840592, art. 42].

Région parisienne¹. C'est aussi le moment où la coopérative Maison Familiale transfère l'essentiel de son activité dans une nouvelle structure, la SA HLM CARPI, qui en 1974 est la première SA de France à obtenir la « compétence nationale » c'est-à-dire la capacité à construire sur l'ensemble du territoire français². La production du groupe est alors fidèle au programme tracé par les initiateurs du concours Chalandon : constructions sous formes d'ensembles de maisons individuelles, avec l'utilisation principale d'un modèle, la Camérica, produit à plusieurs milliers d'exemplaires en quelques années. La société diffuse à travers ses campagnes publicitaires et ses revues *Maison Familiale Actualités* puis *Informations GMF* le slogan « accédez avec 600 francs d'apport³ », et s'adresse explicitement à une clientèle modeste. La réalité de ce ciblage est confirmée par un rapport de la Mission de contrôle des prêts à la construction en 1975 : les prix pratiqués sont inférieurs de 10% aux plafonds HLM accession, et le plan de financement proposé par la société permet effectivement l'accès à la propriété de ménages à l'apport particulièrement faible, d'autant que par l'intermédiaire du CIL auquel elle est liée, elle fournit des prêts complémentaires avantageux aux accédants⁴. Ce rapport précise aussi la complexité croissante des structures du groupe, qui s'affranchit progressivement du cadre HLM par la création de structures commerciales annexes (sociétés de construction, bureau d'étude, sociétés d'assurance, etc.). En 1978, le groupe GMF vend ainsi plus de 12 000 logements, combinant une activité majoritaire de promotion HLM en individuel groupé (plus de 8 500 maisons annuellement), avec quelques centaines de maisons groupées construites par une filiale de promotion privée en démarrage, et 2 200 en individuel isolé bâti par une nouvelle filiale privée de construction sur catalogue⁵.

¹ Par un courrier du 3 mai 1972 au Cabinet du ministre de l'Équipement, Robert Leroy signale ainsi que le Groupe Maison Familiale ouvre des antennes à Lyon, Colmar, Rouen, Angers et Aix-en-Provence ainsi qu'en Allemagne [CAC 19840592, art. 42].

² Décision du 13 novembre 1974 du Secrétaire d'État au Logement du ministère de l'Équipement [CAC 19840592, art. 42].

³ *Maison Familiale Actualités*, mai 1972 [BNF 4-JO-12258].

⁴ CAC 19840592, art. 42. Rapport établi par la mission de contrôle des prêts à la construction sur la Société CARPI, septembre 1975.

⁵ Activités et résultats en 1979 du groupe holding « Groupe maison familiale SA », *Informations GMF*, n°7, [BNF 4 JO° 37667]

Figure 3-6. La Camérica, le modèle phare du groupe Maison Familiale



Source : Archives nationales (CAC20010298, art.42)

Du concours Chalandon émerge donc ce champion de la maison groupée à bas prix, qui développe une activité conforme aux préconisations de la Direction de la Construction en diffusant de nombreux ensembles d'habitations individuelles sur le territoire français. Au passage, la GMF prend de façon de plus en plus nette ses distances avec le monde HLM, rompant les amarres avec la Fédération des coopératives lors de sa transformation en SA, et ne recourant pas à l'entremise de la Fédération des SA pour obtenir les aménagements réglementaires qu'elle demande pour permettre son extension au cours des années 1970. L'expansion géographique de GMF-CARPI est alors mal perçue par les promoteurs HLM à compétence locale qui voient se développer sur leur habituel territoire d'exercice l'activité de ce constructeur aux prix très compétitifs. En témoignent les protestations reçues par la Direction de la Construction à mesure que celle-ci lui accorde des opérations et des financements complémentaires dans le cadre du concours Chalandon dans de nouvelles localisations, de la part de promoteurs HLM plus traditionnels inquiets de voir la GMF capter une large part des financements de la dotation départementale, et ne pas jouer le jeu du « partage de territoire » habituel aux spécialistes de l'accession HLM¹.

¹ Voir les protestations de la Société anonyme de CI La Ruche Orléanaise à propos du lancement par la GMF d'opérations Chalandon complémentaires dans le Loiret [CAC 19840592, art. 5].

En une décennie, le secteur HLM a connu des évolutions tout à fait contraires à celles qu'il avait connues dans les années 1950 et 1960. Si elles ne sont pas dues uniquement à l'implication des organismes sociaux dans le concours Chalandon, celui-ci constitue toutefois le point de départ d'un basculement de la construction locative HLM vers une activité croissante en accession à la propriété. Il contribue aussi à l'émergence de groupes généralistes, portés par des SA liées aux collecteurs du 1% patronal ou à la Caisse des Dépôts et Consignations. Les statuts juridiques différenciés des organismes expliquent en partie le nouveau visage que prend l'accession HLM : la réglementation limite le rôle de promoteur que peuvent jouer les coopératives, handicapées par des nouveaux statuts plus contraignants ; les sociétés de Crédit Immobilier n'ont obtenu que partiellement les transformations juridiques qu'elles réclament depuis la fin des années 1950. Ainsi, la hausse des crédits HLM-A a moins bénéficié à ceux qui se présentaient comme des spécialistes de la petite propriété dans les années 1950 et 1960 qu'à des nouveaux entrants, en particulier des sociétés anonymes. Principale exception, l'ancienne coopérative Maison Familiale de Cambrai a su jouer, par l'intermédiaire de son directeur Robert Leroy, de l'ensemble des nouvelles opportunités qui s'offrent à elle dans les années 1970, abandonnant au bon moment le statut coopératif pour devenir une SA, et profitant de sa capacité à constituer un relais efficace pour la politique du ministère de l'Équipement pour prendre un essor considérable. C'est ainsi qu'émerge un groupe aux propriétés très originales au sein du mouvement HLM, la GMF-CARPI, qui s'établit durablement comme un spécialiste de la maison groupée à bas prix sur l'ensemble du territoire national.

Ce nouveau rôle des organismes HLM, comme relais de la politique de la maison individuelle du ministère de l'Équipement, et comme producteurs d'ensembles d'habitations de ce type, ne va toutefois survivre que peu de temps à la réforme de l'aide au logement de 1977. Si la « crise » de ce qu'on va désormais appeler « l'accession sociale » fait l'objet du chapitre 4, nous allons en guise d'épilogue de ce chapitre nous intéresser aux débats qu'a suscité au sein de l'administration de la Construction, après le concours Chalandon, la prolongation de cette politique. Les « chalandonnettes », selon le sobriquet à connotation négative qui est donné à partir du milieu des années 1970 aux 60 000 pavillons construits dans le cadre du concours, sont en effet bientôt considérées comme de piètres « HLM à l'horizontale » au sein même de l'administration qui est à l'origine de leur édification. Cette critique émerge à un moment où c'est plus généralement le principe d'une intervention directe de l'administration de la

Construction pour encadrer le marché du logement, ainsi que le rôle central qu'y jouent les organismes HLM et parapublics, qui est remis en cause. La fin de la politique de la maison individuelle groupée s'inscrit plus généralement dans le contexte de la préparation, puis de la mise en place, de la réforme des aides au logement de 1977, qui transforme durablement les conditions de financement du secteur HLM. En prenant pour fil rouge les critiques successives adressées aux chalandonnettes, nous achevons ce chapitre en examinant les transformations des rapports de force au sein du champ administratif des politiques du logement durant les années 1970, et les évolutions de l'action publique qui en découlent.

3. Épilogue : la critique des chalandonnettes et la réforme des aides au logement

Du point de vue quantitatif, le concours Chalandon a rempli ses objectifs. Avec un peu de retard – les constructions s'échelonnent jusqu'en 1976 – les 60 000 pavillons prévus sont réalisés¹. Mais ce succès quantitatif n'empêche pas une lecture de plus en plus critique de ses résultats au fil des années, au sein même du ministère de l'Équipement. On observe ainsi, après une tentative de prolongation de la politique de la maison individuelle groupée, la fin progressive du soutien de l'administration de la Construction à cette forme d'habitat qu'elle a échoué à imposer comme un nouveau modèle pour la propriété populaire. Dans le secteur individuel, le « groupé » ne représente en effet qu'un quart des permis de construire accordés entre 1968 et 1976². Outre cette réussite mitigée, on observe qu'un discrédit de plus en plus net touche les « chalandonnettes », lié au renouvellement de l'administration de la Construction et aux nouveaux rapports de force qui se dessinent alors dans le champ administratif du logement. Il faut donc mettre en perspective l'émergence de ces critiques, en les reliant à la mise en cause par une avant-garde réformatrice de la manière dont l'État encadre depuis deux décennies le marché du logement, telle qu'elle a été analysée par Pierre Bourdieu et Rosine Christin (Bourdieu et Christin, 1990).

¹ CAC 20010298, art.42, CIMI, bilan du concours Chalandon au 31 mars 1977, Direction de la Construction, ministère de l'Équipement. Fin 1976, d'après ce bilan, 61 109 logements ont été financés, dont 60 778 dont la construction a déjà commencé, et 58 086 qui sont déjà occupés.

² « La construction de maisons individuelles », *Études statistiques sur la construction et l'équipement*, n° 46, 1978.

3.1 « Grand ensemble », « collectif horizontal » ou vraie maison individuelle ?

Les bilans initialement positifs du concours Chalandon dressés par les services de l'Équipement – les premiers travaux d'évaluation le décrivent comme « un succès commercial », voire un succès tout court¹ – se font ainsi plus négatifs au fil des années. Une première salve de critiques est formulée entre 1970 et 1974, alors que Robert Lion a pris la tête de la Direction de la Construction, qu'il quitte ensuite pour prendre le poste de délégué général de l'Union HLM. Âgé d'à peine trente-cinq ans lorsqu'il prend ce poste, cet ancien collaborateur d'Edgard Pisani et de Paul Delouvrier n'a pas la trajectoire classique des ingénieurs qui peuplent la Direction de la Construction, et sont passés par des directions départementales avant d'obtenir des postes à responsabilité dans l'administration centrale. Il fait partie de l'élite des hauts fonctionnaires, enclins à adopter des postures réformatrices, comme les jeunes « novateurs » décrits par Pierre Bourdieu et Rosine Christin, qui défendent une réforme en profondeur des modes d'intervention de l'État dans le domaine du logement au début des années 1970². Mais Robert Lion s'en distingue dans la mesure où il porte ses positions réformatrices au sein même des institutions dont elles contrarient les intérêts et les modes de fonctionnement habituels, d'abord à la tête de la Direction de la Construction, puis comme délégué général du mouvement HLM, et y favorise l'adoption de postures de compromis. En matière de politique de la maison individuelle, sa position se situe aussi dans cet entre-deux puisque, après avoir œuvré à la réussite du concours, il contribue à la critique de ses résultats. Recruté par Albin Chalandon pour succéder à l'ingénieur des Ponts Yves Aubert, il a soutenu sans réserve lors du lancement du concours l'objectif de « créer un choc » sur le marché de la maison à bas prix, comme en témoignent ses interventions au cours du jury du concours. Mais il amorce au même moment une remise en cause de la politique technique du ministère, qui privilégie à ses yeux depuis deux décennies une architecture répétitive et des objectifs quantitatifs³. Sa volonté de rompre avec les pratiques de ses

¹ CAC 19840592, art.1, Etude de l'IRCOM de 1972 citée dans « Bilan provisoire du CIMI », juin 1974.

² La trajectoire de Robert Lion dans la haute administration a été largement analysée dans d'autres travaux de recherches, auxquels nous nous référons ici. Sur sa position au moment de la réforme de l'aide au logement, voir (Bourdieu et Christin, 1990) ; sur sa contribution à l'invention de la politique de la ville, voir (Tissot, 2007).

³ Voici le jugement qu'il porte *a posteriori* sur son prédécesseur dans un entretien accordé à la revue *Urbanisme* : « À mon arrivée au quai de Passy, c'était le blocage : les portes étaient fermées à l'innovation architecturale. Mon prédécesseur, Yves Aubert, n'avait en cinq ans accepté que deux propositions innovantes alors qu'il était sollicité tous les jours par des maîtres d'œuvre qui voulaient sortir des sentiers battus. Il y avait une opposition radicale de tout le corps administratif concernant ces dossiers » [Entretien avec Robert Lion par Thierry Paquot, *Urbanisme*, n°365, 21 avril 2009].

prédécesseurs le porte à valoriser la « qualité architecturale », à travers la création en 1971 du Plan-Construction – l’actuel PUCA¹ – qu’il contribue à fonder pour financer des recherches et des expérimentations architecturales (Lengereau, 1997). On est alors loin des réalisations Chalandon, sur lesquelles les architectes du jury portaient un regard peu amène, critiquant leur banalité². Les travaux du Plan-Construction sur l’habitat individuel privilégient la mise au point de formes « innovantes » d’habitat « intermédiaire » (ensembles semi-individuels, semi-collectifs), qui relèvent plus de l’expérimentation que de la production de masse³. Robert Lion réoriente ainsi la politique technique du ministère en matière de maison individuelle vers des opérations expérimentales. Dans la documentation du ministère sur la politique de la maison individuelle, l’opération qui suit immédiatement le concours Chalandon est d’une nature bien différente : le « Jeu de Construction », lancé en février 1972 sous le patronage de Robert Lion et piloté par le Plan-Construction est destiné à produire des maisons individuelle « modulables ». Ce concours relève essentiellement de la recherche architecturale, attirant principalement, selon une note du GRECOH, une « population aisée aux niveaux de diplôme élevés » et débouchant sur la construction de seulement vingt prototypes⁴.

Réorientant la politique technique du ministère en matière de maison individuelle vers des opérations expérimentales, Robert Lion relaie aussi la critique des réalisations du concours Chalandon qui prend forme au sein des services d’étude du ministère : ceux-ci, à travers les recherches qu’ils commandent sur les chalandonnettes et l’habitat individuel groupé, notamment des travaux de sociologie de l’habitat, contribuent à faire émerger l’idée qu’il s’agit d’une forme urbaine critiquable au même titre que les grands ensembles collectifs. On observe sur ce point un rapide renversement des positions. En effet, au moment de la préparation du concours, Villagexpo et ses déclinaisons provinciales font déjà l’objet d’études sociologiques commandées par le GRECOH⁵. Un travail mené sur le premier Villagexpo de

¹ Plan Urbanisme Construction et Architecture.

² CAC 19850492, art. 15. Jury du concours Chalandon.

³ CAC 19840592 art.1, Bilan d’activité du Plan Construction, 1971-1974, Expérimentation des formes nouvelles d’habitat.

⁴ CAC 19840592 art.1. Documentation et bilan du Jeu de Construction, 1972.

⁵ CAC 19771153, art. 6. Anne Marie Meisterheim, *Villagexpo, étude sociologique*, OTAM (Omnium Technique d’Aménagement) Dunod, Paris, 1971, préfacée par Robert Lion (directeur de la Construction). Elle est citée parmi un ensemble d’études du bureau des études sociologiques dans la catégorie « observation de réalisations à caractère novateur » qui comprend les travaux suivants : « étude sociologique d’un groupe d’habitants (Villagexpo) », OTAM 1 tome, 170 pages, octobre 1969 ; Villagexpo Province, IRCOM 4 tomes, décembre 1969. Un versement du fonds Villagexpo est consacré à des études et rapports portant sur le Villagexpo de Saint-Michel sur Orge et ses déclinaisons à Lille, Marseille, et Bordeaux.

Saint-Michel-sur-Orge (Meistersheim et Lion, 1971) reprend les questions des travaux sociologiques qui examinent alors les liens entre formes urbaines et modes de vie, dans le cadre d'études financées par le Centre de Recherche sur l'Urbanisme¹. Ceux-ci ont donné lieu à des recherches « socio-psychologiques » qui examinent la vie dans les quartiers de grands ensembles et dans les quartiers pavillonnaires, afin de dégager les traits de la « personnalité pavillonnaire » (Raymond *et al.*, 1966) ou les « genres de vie » des habitants des grands ensembles (Clerc, 1967). Ces questions, critiquées à cette période dans l'univers académique (Chamboredon et Lemaire, 1970), rencontrent cependant les interrogations des hauts fonctionnaires de l'Équipement. Le travail réalisé sur Villagexpo reprend donc les questions de l'équipe de l'ISU qui avait travaillé sur « l'habitat pavillonnaire » mais propose des conclusions plus optimistes. Contre les inquiétudes exprimées par les premières vis-à-vis des pavillonnaires tentés par le « repli sur soi », ce travail observe les « modes de vie » propres à Villagexpo pour mettre l'accent sur les « valeurs » et « l'idéologie » propres à ce lieu, où émergerait une amorce de « vie communautaire ». Il décrit ainsi le « nouveau village » de maisons individuelles comme une forme urbaine novatrice qui combine les avantages du collectif et de l'individuel. Robert Lion, alors que le concours Chalandon est en phase de lancement, rédige une préface à cet ouvrage pour souligner le caractère « pionnier » de Villagexpo et sa continuité avec le concours international de la maison individuelle. Il décrit ainsi la nouvelle politique du ministère de l'Équipement.

Villagexpo, pourrait n'être aujourd'hui qu'un village comme les autres, un peu plus neuf seulement, un peu mieux ordonné que d'autres [...] Dès l'abord pourtant se manifestent physiquement dans cet ensemble de hameaux constitués les uns de maisons individuelles de mêmes modèles avec de petites parcelles privatives et des espaces communs, les autres de petits immeubles collectifs, un dessein original, l'empreinte d'une volonté concertée. Volonté de l'Administration [avec un grand A dans le texte] de mener une politique coordonnée de la maison individuelle : faire une démonstration, constituer une expérience. Montrer que construction industrialisée n'est pas synonyme de monotonie ou de pauvreté, que les gains de productivité permettent de réaliser des maisons familiales sous les plafonds de constructions HLM, que la maison individuelle n'est plus un rêve inaccessible pour les budgets modestes, et que les opérations urbanisées de groupement de maisons individuelles [...] évitaient le développement de banlieues pavillonnaires et anarchiques tout en permettant une densification à l'hectare et un aménagement groupé favorisant à la fois l'isolation individuelle et familiale et la vie collective (Meistersheim et Lion, 1971).

En 1973, à l'occasion de la préparation d'un dossier sur l'habitat individuel pour le nouveau secrétaire d'État au Logement Christian Bonnet, on voit que la position de Robert Lion sur les vertus du « groupé » a évolué. S'il dit toujours préférer cette forme urbaine à la « prolifération

¹ Voir chapitre 1.

anarchique » des constructions diffuses, il s'inquiète de ce que ces « nouveaux villages à haute densité » s'apparentent parfois à de « contestables grands ensembles¹ ». À l'heure de la circulaire Guichard, de l'arrêt des « tours et barres », et de la dénonciation des effets ségrégatifs des grands ensembles – critique à laquelle Robert Lion contribue en tant que cofondateur des premiers groupes de réflexion Habitat et Vie Sociale, prémices de la politique de la ville – l'usage du terme de « grand ensemble » n'est guère positif. Cette thèse refait ainsi surface dans des études commandées par le GRECOH², qui accueille au début des années 1970 de jeunes énarques et polytechniciens porteurs de conceptions réformatrices de la politique du logement (Bourdieu et Christin, 1990). Parmi les notes de synthèse rédigées par le Bureau des études sociologiques de ce service, chargé de produire des données sur les aspects « qualitatifs » du logement et des recherches sur les liens entre « habitats et mode de vie³ », plusieurs avancent l'idée que les groupements Chalandon présentent des défauts similaires aux grands ensembles, ne constituant donc pour leurs occupants qu'une forme de propriété dévalorisée. Leurs auteurs mobilisent à cet effet une vaste étude de 24 ensembles Chalandon, financée par le Plan-Construction, et réalisée par le laboratoire de sociologie CRESAL, qui analyse longuement les motifs de satisfaction et d'insatisfaction des acquéreurs de « chalandonnettes », selon le terme retenu comme titre de l'étude. Cette recherche, tout en attestant que le concours a permis à des ménages modestes d'accéder à la propriété (les ouvriers qualifiés et spécialisés sont majoritaires dans les sites étudiés), qui ont pour beaucoup le sentiment d'avoir réalisé une bonne affaire financière, défend l'idée que cet habitat à bas prix tend à être perçu par ses acquéreurs comme un habitat au rabais :

« On avait acheté effectivement une maison individuelle, et on rencontre la densité d'habitation du lotissement et les contraintes de la proximité avec les autres ménages, à cause de l'insonorisation, et de la vie collective. Ce ne sont, disent certains, que des HLM à l'horizontale [...] tout ceci contribue à faire de la maison individuelle des lotissements Chalandon une maison individuelle dévalorisée, au moins par rapport aux modèles de pavillon que propose habituellement la publicité immobilière et que véhicule le rêve du Français moyen. C'est en quelque sorte la maison individuelle du pauvre⁴. »

Même si les conclusions du CRESAL sont relativement nuancées, les notes du GRECOH qui en restituent le contenu retiennent principalement le parallèle fait avec les grands ensembles,

¹ CAC 19850389 art.74, Note de R. Lion, « Mise au point d'une politique de la maison individuelle groupée », pour le Secrétaire d'État au Logement Christian Bonnet, 13 juillet 1973, contenu dans un dossier documentaire destiné à nourrir un discours du secrétaire d'État sur la maison individuelle.

² Groupe d'études et de recherche sur la construction et l'habitation.

³ Pour un aperçu des recherches du GRECOH, voir, *Les Cahiers du GRECOH*, 1973-1978, BNF 4-JO-29744 ; pour une présentation du GRECOH et du Bureau des études sociologiques, voir *Équipement, Transports, Logement, revue du ministère de l'Équipement*, n° 67-68-69, 1972.

⁴ CAC 19840592 art.1, résumé de l'étude de J. Nizey, Ph. Laneyrie, J. Ion, P-H. Martin, B. Vennin, « Une étude comparative des conditions d'habitat dans trois ensembles de pavillons Chalandon de la région Rhône-Alpes », CRESAL, juillet 1974.

comme dans ce texte de synthèse adressé en 1974 au directeur de la Construction : « La plupart des critiques [adressées aux ensembles Chalandon] sont aussi celles adressées couramment aux grands ensembles¹ ». Cette conclusion renforce une thèse défendue dès 1973 dans des notes sur l'habitat individuel adressées par le GRECOH à la Direction de la Construction : « l'individuel groupé » n'est pas toujours considéré comme une propriété à part entière². Ces conclusions à portée générale s'inspirent encore une fois des travaux de l'ISU sur l'habitat pavillonnaire. En faisant leur le concept « d'appropriation » d'Henri Lefebvre et la thèse des *Pavillonnaires* selon laquelle le pavillon se distingue du collectif par son caractère « appropriable », les rédacteurs de ces notes mettent en doute l'existence de ces qualités dans nouveaux villages, « qui se rapprochent trop par de nombreux faits du collectif », méritant ainsi l'appellation dévalorisante de « collectif horizontal ». Pour mieux définir les caractéristiques du véritable habitat individuel, le GRECOH a ainsi commandé à l'ISU une « étude approfondie sur la comparaison des pratiques dans les espaces collectifs et individuels³ ». C'est le début d'un important mouvement de commande de recherche : dans la seconde moitié des années 1970, un nombre croissant d'études de sociologie de l'habitat, financées par les organismes d'étude rattachés au ministère de l'Équipement vont ainsi porter sur les spécificités de l'habitat individuel, en particulier du « groupé », et des modes de vie qui lui sont associés⁴. « Grand ensemble », « HLM à l'horizontale », « collectif horizontal », la première critique des réalisations du concours Chalandon apparaît dans cette production experte qui émane des services d'études du ministère, et qui est reprise par Robert Lion : celle-ci tend ainsi à affirmer au nom des habitants des chalandonnettes que leurs maisons ne peuvent être considérées comme de véritables habitations individuelles.

¹ CAC 19840592 art.1, « Note sur les réactions des habitants des lotissements de maisons individuelles » (2 p.), émanant du bureau des études sociologiques du GRECOH, dans laquelle la citation ci-dessus est soulignée.

² *Ibid.*. Notes sur les études concernant les maisons individuelles, GRECOH, 44 p, 27 avril 1973.

³ Haumont (N.), Raymond (H.), Bernard-Simonet (H.), Bœuf (C.), « Habitat et pratique de l'espace : études des relations entre l'intérieur et l'extérieur du logement », 1 tome, 175 p., 1972, rapport commandé par le GRECOH et le Plan-Construction.

⁴ Voir sur ce point le versement de la Direction de la Construction consacré aux études et rapports sur l'habitat [CAC 20110125, 169 articles], en particulier la section consacrée à la sociologie de l'habitat (articles 57 à 100) et parmi celle-ci les articles 131 et 140 portant sur l'habitat individuel, exclusivement constitué d'études menées entre 1969 et 1984.

3.2 Le devenir de la maison individuelle groupée au prisme des transformations de l'administration de la Construction

La critique portée par les experts des services d'étude et de recherche du ministère – qui y forment alors une avant-garde intellectuelle – converge donc avec les appréciations négatives de Robert Lion, soucieux d'orienter ses services vers la « qualité » et l'innovation architecturale. Mais chez les fonctionnaires au profil plus technicien de la Construction, l'idée que le groupé constitue le moyen adéquat pour encadrer l'essor de la maison individuelle fait encore consensus. Après l'élection de Valéry Giscard d'Estaing en 1974, qui fait de la maison individuelle et de l'accession à la propriété une priorité de son septennat, la question de la prolongation du concours se pose. De 1974 à 1976, la Direction de la Construction se mobilise ainsi pour définir une nouvelle « politique de la maison individuelle groupée » qui doit prendre le relais des programmes Chalandon¹. Ces discussions restent toutefois cantonnées à l'intérieur du ministère de l'Équipement, tandis qu'un débat bien plus large mobilise l'ensemble des acteurs intéressés à la politique du logement en vue de la réforme des mécanismes de l'aide publique au logement, avec en particulier la tenue de la Commission Barre en 1975 : Robert Lion a ainsi quitté en 1974 la Construction pour prendre la tête du mouvement HLM où il contribue à la rédaction du *Livre Blanc* sur la réforme. C'est donc sous l'autorité du nouveau directeur de la Construction, Pierre Hervio, ingénieur des Ponts et Chaussées et ancien directeur de DDE au profil plus technicien et moins polyvalent que son prédécesseur, que se multiplient les réunions entre représentants des DDE et de l'administration centrale pour prolonger la politique du ministère en matière de maison individuelle. Un nouveau consensus s'y dessine : prolonger l'action du concours, mais en l'amendant. Les représentants des DDE sont en effet hostiles à rééditer le concours dans son aspect « foncier », qui avait permis aux candidats de proposer des terrains sans restriction, mais obligé les DDE à engager de complexes négociations avec les communes et à programmer en urgence l'équipement des terrains. Ils proposent à l'inverse que les directeurs des administrations départementales reprennent la main en prospectant en amont des terrains déjà en voie d'aménagement². D'autre part, la mise en évidence des proximités entre « individuel groupé » et « grands ensembles » collectifs a fait effet : l'idée qui faut imposer

¹ CAC 19850389 art.74, dossier « politique de la maison individuelle groupée » du 6^{ème} Plan.

² *Ibid.*, Réunion du 10 septembre 1974 des représentants de DDE et de l'Administration Centrale autour des suites à donner au concours Chalandon.

un plafond et non un plancher au nombre des logements fait l'unanimité, avec un maximum de deux cent maisons fixé par groupe¹.

Toutefois, une question clive les participants : faut-il que l'administration centrale poursuive une politique « dirigiste² », en passant au niveau national des contrats avec des groupements de promoteurs susceptibles d'intervenir sur toute la France, afin de soutenir les promoteurs ayant fait leurs preuves dans le cadre du concours ? Ou faut-il laisser les DDE « contractualiser » avec des promoteurs locaux selon les possibilités foncières de chaque département ? Cette solution, qualifiée de « molle » par le directeur du Service technique de la Construction, car elle signe le renoncement du ministère à soutenir le développement de « *builders* » nationaux, empêchant un « saut qualitatif ou quantitatif » en matière de construction, est pourtant celle retenue. La planification centralisée qui avait caractérisé le concours est en effet de plus en plus remise en question. Pierre Mayet, nouveau directeur de la DAFU qui fait partie de la « jeune garde » modernisatrice du Corps des Ponts et Chaussées (Duran, 1993), favorable à une décentralisation des politiques urbaines, insiste pour que les élus locaux soient étroitement associés au choix des terrains et pour que la taille des opérations soit réduite au maximum (entre vingt et deux cent maisons)³. Ces « concours régionaux », lancés début 1976, sont délégués aux directions régionales de l'Équipement, chargées de trouver des terrains en accord avec les élus locaux. L'administration centrale se désengage de l'organisation de ces concours, qui tardent à démarrer. Elle renvoie ainsi les organismes HLM, qui souhaitent y participer mais ne parviennent pas à s'en procurer les calendriers, vers les directions régionales, seules responsables du « lancement de la phase active de la consultation⁴ » : alors que l'Union nationale HLM avait édité une brochure à l'occasion de ce nouveau concours⁵, signalant ainsi son intérêt persistant pour ce type d'initiative, les « CRUGMIG » selon le sigle adopté, ne donneront lieu qu'à la construction de 2300 à 2500 logements, bien loin du volume du concours Chalandon⁶. La planification

¹ *Ibid.*, Circulaire du ministère de l'Équipement à destination des préfets de Région et Services régionaux de l'Équipement, 29 août 1975.

² *Ibid.*. Note relative à la mise en œuvre d'une politique contractuelle en faveur de groupements de maisons individuelles, Pierre Chemillier, Service technique de la Direction de la Construction, 22 avril 1974.

³ CAC 19850389 art.74, notes manuscrites, « Réunion chez Pierre Mayet », datée du 13 mai 1975.

⁴ *Actualités HLM*, n° 111, 27 février 1976.

⁵ Brochure « Habitat individuel groupé » publiée par le CENT (centre national d'études techniques de l'Union) pour présenter les projets de 30 architectes ayant participé aux candidatures [*Actualités HLM*, n° 118, mai 1976].

⁶ CAC 20110125 art.128, Bilan sur les CRUGMIG, Direction de la Construction, ministère de l'Urbanisme et du Logement, 1981.

urbaine centralisée qui en était la marque semble bien en voie de perdre de sa légitimité au sein de l'administration de la Construction.

Le retrait de la Direction de la Construction de ces opérations semble définitif avec le remplacement de Pierre Hervio par Jean-François Bloch-Lainé, énarque et inspecteur des Finances venant de la Direction du Trésor, qui prend la tête de la Construction pour mettre en place la délicate réforme de l'aide au logement adoptée en 1977. Spécialiste de questions financières, celui-ci ne s'intéresse guère à la politique technique de la « maison groupée »¹. Seule exception, en 1976-1977, la Direction de la Construction, avec le Secrétariat central des villes nouvelles, programme des ensembles groupés pour réorienter la construction des villes nouvelles de la Région parisienne vers l'habitat individuel² : ce n'est ainsi que dans les espaces emblématiques de la planification urbaine que se prolonge l'intervention étatique pour discipliner l'habitat individuel. Au sein de cet espace restreint du champ administratif qu'est la Direction de la Construction, les nouveaux clivages et rapports de forces décrits par P. Bourdieu et R. Christin autour de la préparation de la réforme de l'aide au logement sont sensibles. Avec la présence croissante, dans ses services d'expertise et aux postes de direction d'une élite réformatrice qui prône de nouvelles formes d'intervention de l'État dans le domaine du logement, plus « qualitative » pour R. Lion, plus décentralisée pour P. Mayet, et passant principalement à la suite de la réforme de 1977 par des mesures de solvabilisation des ménages – l'aide personnalisée au logement étant étendue aux accédants à la propriété – l'administration centrale de l'Équipement cesse d'intervenir directement dans la définition des formes de l'habitat populaire, ouvrant ainsi la voie à l'essor de la maison diffuse à laquelle elle était pourtant très hostile à la fin des années 1960.

3.3 De la dévalorisation des chalandonnettes à la perte de légitimité de l'intervention étatique dans la construction

Si l'abandon de la politique de la maison individuelle groupée procède de transformations dans l'administration de la Construction, la scandalisation des chalandonnettes contribue en retour à saper la légitimité de son intervention dans le secteur de la construction. Les

¹ Cf. Bloch-Lainé (J.-M.), « Un espace pour la vie, réflexion publique sur l'habitat en France », rapport commandé en 1977 par la présidence de la République, dans lequel le directeur de la Construction moque les « engouements saisonniers pour l'individuel groupé, l'individuel en bande, la maison solaire ».

² CAC 19840392, art.329 et 300, « Maisons individuelles en ville nouvelle ».

problèmes de malfaçons plus ou moins graves qui touchent certains groupes Chalandon font l'objet d'une publicité croissante. À partir de 1975, alors que la Construction planche sur les « concours régionaux », ses services expriment leurs inquiétudes quant à la dégradation de l'image publique des « concours » lancés par l'État :

« Les concours de l'administration peuvent être vécus par le public soit comme un facteur d'innovation, soit comme un facteur d'abaissement de la qualité, ce qui est le cas pour le CIMI¹. »

Les services de la Construction préconisent le remplacement du terme de « concours » par le mot « promotion » en vue du lancement des concours régionaux, pour éviter leur assimilation au concours Chalandon. La Direction de la Construction estime pourtant que ces malfaçons sont d'ampleur limitée : en réaction aux « attaques de la presse qui se fait régulièrement l'écho d'un certain nombre d'opérations pour lesquelles des malfaçons graves sont dénoncées² », un bilan du concours, réalisé en 1977, estime à 4077 le nombre de logements, sur les 60000 construits, qui sont concernés par de réelles déficiences. Tout en reconnaissant que les dispositifs de contrôle de qualité que devaient mettre en place les DDE ont mal fonctionné, l'auteur de ce bilan regrette que « le jugement du grand public, qui assimile l'ensemble des résultats à 7 ou 8 % des réalisations » soit « aussi sévère ». Le sort d'accédants touchés par ces problèmes fait l'objet à partir de 1977 de questions adressées au gouvernement par des députés demandant que l'État accorde son aide aux accédants en difficulté de leurs circonscriptions³. Bien qu'elle estime que la responsabilité de l'État n'est pas engagée, la Direction de la Construction suggère alors qu'une aide soit accordée à ces accédants pour préserver « l'image de marque du concours et de tous les concours que lancent les pouvoirs publics ». Mais cette image est définitivement entachée fin 1977, à l'occasion du vote à l'Assemblée nationale d'un projet de loi sur l'assurance-construction. Des parlementaires prennent longuement la parole pour dénoncer le « scandale des chalandonnettes », l'assortissant d'une critique plus globale de la dimension ségrégative des politiques du logement. Des députés communistes dénoncent le « champ de ruine » qu'aurait laissé le concours Chalandon et l'encouragement à l'accession et sont rejoints dans leurs critiques par des députés de la majorité ou par l'ancien ministre du MRU Eugène Claudius-

¹ CAC 19850389 art.74, Note d'H.Thomé, Division des opérations de construction, Direction de la Construction, adressée à P. Hervio, 24 juin 1975.

² CAC 20010298, art.42, CIMI, bilan au 31 mars 1977, Direction de la Construction, ministère de l'Équipement.

³ Par exemple : question n°1299 de Gilbert Sénès, député socialiste de l'Hérault au ministre de l'Équipement, « Lotissements réalisés dans le cadre du concours de la maison individuelle », JORF, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du mercredi 9 novembre 1977, p. 7222.

Petit qui dénonce « le mythe de la maison bon marché¹ ». La position des services de la Construction et du secrétaire d'État au Logement selon laquelle ces malfaçons relèvent de problèmes de « droit privé », ne paraît dès lors plus tenable, et les services de l'Équipement mettent en place un suivi des opérations litigieuses, finalement estimées à 12,8 % des réalisations². Le concours Chalandon s'achève donc par une mise en accusation des effets pervers de l'intervention étatique dans le secteur de la construction. Le terme de « chalandonnettes » est devenu pour longtemps synonyme de maisons de faible qualité. La forme du « concours » organisé par l'État pour abaisser les coûts de la construction, qui existe sous diverses appellations depuis les années 1950, et qui avec l'opération Chalandon a pris une ampleur nouvelle dans le secteur de la maison individuelle, connaît ensuite une longue éclipse.

La forme trop massive et potentiellement ségrégative du « grand ensemble individuel », la dimension trop centralisée de l'intervention qu'a constituée le concours Chalandon, et les piètres qualités des réalisations qui en sont issues ont donc fait l'objet de critiques successives, dans en en dehors du ministère de l'Équipement. L'abandon progressif du soutien public à cette forme urbaine se fonde sur ces critiques, mais nous avons aussi montré qu'il faut les comprendre dans un contexte plus large. Il est nécessaire de les rapporter aux transformations du champ administratif du logement au cours des années 1970, et au débat qui s'y tient sur les formes légitimes d'intervention étatique dans la construction. Celui-ci met en cause les formes d'action publique qui ont fondé l'essor de la construction HLM et privée dans les années 1950 et 1960 : financements publics massifs (HLM et Crédit Foncier), politiques visant à accroître la productivité de la construction en favorisant sa répétitivité, préférence accordée à des « ensembles » de grande taille, qu'ils soient collectifs ou individuels. En encadrant les formes de la construction, en pratiquant une politique d'abaissement des prix par l'usage des prix-plafonds et des modèles-types, et en s'appuyant sur des promoteurs du secteur HLM, le concours Chalandon constitue selon nous une déclinaison, appliquée à l'habitat individuel, des politiques qui ont pris antérieurement pour objet le logement collectif, plutôt qu'il ne manifeste une rupture avec l'interventionnisme étatique. *A contrario*, la mise en cause de la politique de la maison individuelle groupée

¹ Assemblée nationale, Examen en 1^{ère} lecture de la loi sur l'assurance construction, séance du 19 décembre 1977, *JORF*, p. 8968-8989.

² CAC 19840592 art.248. Dossiers de contentieux, enquêtes sur les opérations présentant des malfaçons graves, CIMI.

découle des mêmes sources que celles qui président à la réforme de l'aide au logement de 1977. Cette dernière va ainsi contribuer à l'essor de la maison individuelle sur catalogue (Bourdieu, 1990a) en initiant une nouvelle politique d'aide à l'accession : combinaison d'une aide à la pierre ouverte aux promoteurs et aux constructeurs privés aussi bien qu'aux organismes HLM (le prêt PAP) et d'une aide à la personne destinée aux ménages modestes (APL). Avec la dévalorisation symbolique des chalandonnettes, on voit ainsi comment s'affaiblit la légitimité d'une intervention étatique directe dans le secteur sur l'offre de maisons bas de gamme, qui laisse place à un nouveau type de soutien public à la propriété populaire, reposant principalement sur les mesures de solvabilisation de la demande. Pour le secteur HLM, qui a déjà connu de profondes transformations dans les années 1970, cette réforme met en jeu la place nouvelle qu'il a acquis dans les politiques de soutien à l'accession populaire, domaine de l'action publique qui va, à mesure qu'il entre en crise dans les années 1980, commencer à être désigné sous le nom d'accession « sociale ».

Conclusion

Puisque c'est une double question que nous entendions poser dans ce chapitre, c'est aussi une double conclusion qui s'impose. Notre première interrogation tenait à la façon dont des élites sociales contribuent à construire des représentations normatives de l'habitat populaire. Les tentatives inabouties du ministère de l'Équipement pour encadrer l'essor de la maison individuelle durant les années 1970 sont en effet le support d'un foisonnement de productions normatives sur ce qu'est ou doit être la propriété populaire. Certaines d'entre elles – comme le rejet de l'habitat pavillonnaire incontrôlé qui n'a pas encore été renommé « étalement urbain » – font figure de lieu commun parmi les élites politiques et administratives d'alors. Elles reviennent avec régularité dans la bouche de ministres, hauts fonctionnaires, architectes ou urbanistes. Elles prennent la forme d'un langage plus technique lorsqu'il s'agit de proposer un « contre-modèle » à cet habitat pavillonnaire honni et de formuler une définition positive d'une propriété individuelle « rationalisée », qui prend alors le nom « d'habitat individuel groupé ». Cette définition est toutefois battue en brèche par des acteurs privés, notamment par les constructeurs de maisons individuelles en série, dont les intérêts s'accommodent mal des velléités de l'administration centrale de reconfigurer leurs modes de production, et qui diffusent en retour un discours sur la nécessité d'un habitat véritablement individuel, doté

d'espaces privatifs clairement délimités dont la clôture est le symbole. Des travaux experts, prenant la forme d'enquêtes sur les préférences et les aspirations des Français, mais aussi des travaux de sociologie portant sur les « modes de vie » au sein des différents types d'habitat individuel, viennent successivement appuyer l'une et l'autre de ces thèses. Dans les années 1970, les élites administratives, politiques, économiques ou savantes semblent donc toutes avoir leur mot à dire sur la propriété populaire, au confluent des transformations du secteur privé et public de la construction, et de l'évolution des formes de l'intervention publique dans la construction privée.

Les dirigeants du mouvement HLM ne se sont, de leur côté, pas directement mêlés de ces débats, qui ont principalement vu s'affronter la haute administration et les constructeurs privés, puis les porteurs de conceptions divergentes au sein même de l'administration centrale. Les HLM ont plutôt joué le rôle de relais d'une politique définie par d'autres. Ils ont contribué à la production d'une nouvelle offre de logements destinés à la propriété populaire, encadrée par les prescriptions de l'administration de la Construction. Toutefois, pour certains organismes et leurs dirigeants, ce moment a constitué une opportunité de modifier la place qu'ils occupent dans le secteur du logement social. Les injonctions à produire en série des programmes de grande taille, qui caractérisent le concours Chalandon, ont favorisé des organismes déjà dotés d'une certaine assise financière, qui vont à la faveur de ce nouveau contexte étendre et diversifier leurs activités. Dans le cas du groupe GMF-CARPI, on observe un phénomène quelque peu différent, car la politique de la maison individuelle groupée rencontre les positions que défendaient déjà les dirigeants de cet organisme dans les années 1950 et 1960 : le « groupé » était alors conçu comme un moyen de produire à bas prix et en grande série, mais aussi comme une voie de moralisation des classes populaires, permettant d'exercer un contrôle sur le cadre de vie des accédants et d'encadrer ses usages. Cela en fera, à la fin des années 1970 et au début de la décennie suivante, un « champion » de la petite propriété populaire. Il n'est alors pas loin d'atteindre la même ampleur que le *leader* du secteur, le groupe Phénix, tout en promouvant des formules qui lui sont propres, et qui en font, au moins pour un temps, un modèle pour l'administration du ministère de l'Équipement. Mais les organismes HLM sont, selon leurs statuts juridiques et leurs caractéristiques économiques, dotés de capacités inégales à se saisir des opportunités ouvertes par cette inflexion des politiques du logement. Les petits organismes qui appartiennent aux fractions du mouvement HLM caractérisées par une faible concentration économique – par exemple les

sociétés de Crédit Immobilier – ne peuvent profiter d’une inflexion qui semblait initialement susceptible de les favoriser. Les coopératives ont pu, sous la houlette de Léon Robert, répondre aux attentes du concours Chalandon, mais leur capacité d’action collective s’est désagrégée dès lors que ce dirigeant aux positions novatrices s’est vu éliminé du jeu par les difficultés que rencontre son groupe. Celui-ci constituait un modèle de grand organisme à vocation généraliste dans la décennie précédente, mais ce sont d’autres groupes qui s’imposent comme les nouveaux généralistes du mouvement HLM. Non content de contribuer à transformer l’offre de logement destiné à une clientèle populaire, les inflexions successives de l’action publique dans ce domaine contribuent à faire évoluer les « contraintes structurales » (Bourdieu, 2000, p. 30) qui pèsent sur les producteurs de logement, et tout particulièrement ceux qui, comme les organismes HLM, dépendent très fortement des règles d’attribution des financements publics. En changeant les règles du jeu dans le champ économique, les politiques étatiques favorisent alors ceux qui sont en position de se saisir des nouvelles règles et peuvent occuper des positions de novateurs dans ce nouveau contexte. Elles relèguent aussi certains acteurs économiques, dotés de caractéristiques qui s’avèrent à l’aune de ces évolutions constituer des handicaps, à des positions moins favorables.

Chapitre 4. L'accession sociale en crise(s) (1977-1995)

Nous traiterons, dans ce quatrième chapitre, de la crise de « l'accession sociale » dans les années 1980, entendue dans un double sens. C'est en effet à cette période qu'émerge cette catégorie polysémique¹. Elle est alors parfois utilisée pour désigner le mouvement par lequel des ménages à revenus modestes parviennent, avec l'aide de l'État, à devenir propriétaires. La statistique publique objective ainsi le « recul de l'accession sociale » à partir de la fin des années 1980 (Lacroix, 1995). Elle est aussi convoquée à partir de 1986 quand émerge le problème public des « sinistrés du PAP », ces accédants ayant souscrit des prêts aidés par l'État (les « PAP² ») et qui rencontrent des difficultés pour les rembourser, et dont la situation est vue comme le signe d'une crise de « l'accession sociale ».

Mais le domaine de « l'accession sociale », si l'on s'intéresse aux professionnels concernés, désigne aussi à cette période un ensemble d'institutions économiques au statut public ou réglementé, héritières des politiques étatiques de soutien à l'accession populaire depuis l'entre-deux-guerres. Nous avons, dans les chapitres précédents, évoqué les contours de ce secteur qui, à la fin des années 1970, regroupe en France des institutions bancaires parapubliques (le Crédit Foncier de France, les Sociétés de Crédits Immobiliers) et des opérateurs réglementés (principalement des organismes HLM, mais aussi des filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations). Leur existence est le fruit d'une histoire longue. Les pouvoirs publics ont d'abord favorisé l'essor d'organismes de crédit dédiés au financement des petits propriétaires occupants (les Crédits Immobiliers à la fin des années 1920), puis ont confié à des institutions financières parapubliques un rôle privilégié dans ce domaine (le Crédit Foncier à partir des années 1950 avec les Logécos), et ont aussi favorisé la réorientation d'organismes HLM à vocation locative vers l'accession sociale (les Sociétés Anonymes HLM à la suite du concours Chalandon).

¹ Voir chapitre 1.

² Prêt aidé pour l'accession à la propriété.

Or, et c'est ce fil directeur que nous allons suivre dans ce chapitre, cette filière économique spécialisée est bouleversée entre 1977 et 1995 par les réformes successives du financement étatique du logement, ainsi que par les difficultés économiques qu'elle rencontre tout au long des années 1980. Elle tend en effet, durant cette période, à voir son poids économique régresser, ses contours devenir de plus en plus flous, et sa légitimité à constituer l'instrument privilégié de politiques étatiques s'étioler. Entre 1977 et 1995 se joue ainsi la quasi-disparition d'un secteur de promotion immobilière publique dédié à « l'accession sociale », puis d'une filière publique de distribution de crédits immobiliers bonifiés et encadrés par l'État, destinée là aussi au financement des petits propriétaires. Ce chapitre traitera donc des heurs et malheurs de ce secteur entre 1977 et 1995, pour mettre au jour un certain nombre des processus qui concourent à sa désagrégation.

Nous nous intéresserons en particulier aux raisons pour lesquelles les partisans du maintien d'un tel secteur – haute administration de la Construction, mouvement HLM et responsables politiques qui en sont proches – fortement mobilisés en 1977 pour le préserver se démobilisent de manière de plus en plus flagrante au fil des années 1980, et cessent de défendre les intérêts de cette filière. Nous ne traiterons pas de la production des deux réformes à partir desquelles nous fixons les bornes chronologiques de ce chapitre. Elles ont déjà fait l'objet de travaux approfondis (Bourdieu et Christin, 1990 ; Zittoun, 2001). Celle de 1977 aboutit, entre autres changements à la création des prêts PAP, qui deviennent alors le principal dispositif étatique d'aide à l'accession dite « sociale ». Celle de 1995 supprime ces PAP et les remplace par le Prêt à Taux Zéro (PTZ). Rappelons seulement que, durant la préparation de la réforme de 1977, les « novateurs » du champ administratif plaidaient pour une « banalisation » générale de l'aide à la construction. Ils souhaitaient la fin totale du monopole des opérateurs à vocation « sociale » sur la distribution ou l'usage de prêts bonifiés par l'État, et préconisaient leur remplacement par une aide unique à la personne (Bourdieu et Christin, 1990). Un compromis est trouvé entre partisans et adversaires d'un tel changement : dans le domaine de l'accession aidée notamment, le prêt PAP est un instrument partiellement, mais pas totalement « banalisé ». Philippe Zittoun montre toutefois que, dès la création de ce prêt, émerge au sein de la haute administration, du côté de la direction du Trésor, un mouvement favorable à sa suppression. Il s'agit d'achever le processus de banalisation de l'accession sociale entamé en 1977, en mettant fin conjointement aux aides à la pierre et aux monopoles des opérateurs parapublics, jugés coûteux et inefficaces au ministère des Finances. Toutefois,

le mouvement qui mène à la suppression des PAP en 1995 est loin d'être linéaire. Cet auteur montre que s'entremêlent durant cette période des enjeux inter et intra-partisans présidant à la confection des programmes politiques sur le logement durant les campagnes électorales, et des évolutions plus discrètes des rapports de force internes à l'administration centrale. L'augmentation du nombre de PAP inscrits au budget – même si elle ne se traduit pas toujours dans les faits – reste l'instrument principal et le marqueur des politiques de relance de l'accession faisant suite à des alternances politiques, qu'elles soient mises en place par des majorités de droite ou de gauche, comme en 1981 et en 1993. Mais l'hostilité du ministère des Finances aux PAP, sans aboutir immédiatement à leur suppression, contribue à leur régression. Ainsi, on enregistre un recul quasi constant du nombre de prêts consommés, qui tient aux modifications apportées par l'administration des Finances à leurs conditions d'attribution, de plus en plus restrictives en termes de plafonds de ressources. La hausse du montant de l'apport personnel exigé pour les emprunteurs à partir de 1990, décidée cette fois par les responsables du ministère du Logement pour éviter qu'apparaissent de nouveaux « sinistrés » du PAP, achève sa « lente asphyxie » (Zittoun, 2001, p. 46). Le nombre de PAP financés passe ainsi de 170 000 environ en 1980-1981 à seulement 32 000 en 1992, avec une brève remontée en 1993-1994 ; les mises en chantier financées par des PAP décroissent continûment depuis 1978, passant de 154 000 à 33 000 en 1991¹. Le remplacement du PAP par le PTZ en 1995 satisfait en grande partie les espoirs de la direction du Trésor, en faisant disparaître les filières de distribution spécialisées de prêts aidés à l'accession sociale – Crédit Foncier, Sociétés de Crédit Immobilier, organismes HLM jouant le rôle de prêteur secondaire – auxquels elle était hostile (Zittoun, 2001).

L'objet de ce chapitre n'est donc pas de revenir sur la fabrication des instruments de l'action publique qui déterminent les cadres d'activité du secteur réglementé de l'accession sociale. Il s'agit, en revanche, de comprendre comment les traditionnels défenseurs de ce secteur sont affaiblis, marginalisés, disparaissent, ou changent de position. Pour cela, nous avons veillé à varier les échelles d'observation, en nous intéressant tant à ce qui se joue à la tête de l'Union HLM que du côté du ministère de l'Équipement et du Logement², sur la scène publique, ou au

¹ « Les aides au logement dans le budget de l'État », *Rapport de la Cour des Comptes*, 1994. Il s'agit des prêts PAP « financés » c'est-à-dire effectivement mis en chantier : ce chiffre diffère du total de prêts « budgétés » (prévus au budget de l'État pour l'année en cours), en général supérieur au nombre de PAP vraiment utilisés.

² Les appellations et découpages ministériels varient continûment dans les années 1980. Le terme « ministère du Logement » apparaît pour la première fois en 1981, mais n'est pas conservé toute la décennie (Michel, 2006). Nous utilisons par convention le terme « ministère de l'Équipement et du Logement » pour désigner de manière générique l'activité de son administration centrale, et l'appellation exacte pour renvoyer à un moment précis.

sein des organismes sociaux eux-mêmes, et à mettre en relation ces différentes scènes. Ainsi, dans un premier point, nous nous intéresserons aux usages que le mouvement HLM fait du PAP après 1977. Avec la suppression des prêts HLM Accession, les organismes sociaux ont en effet perdu leur monopole sur une aide particulièrement avantageuse, et s'inquiètent d'être « mis en concurrence » avec des opérateurs privés. Les usages qu'ils font de la réforme se lisent en deux temps : à la toute fin des années 1970, les organismes HLM se mobilisent pour rester des acteurs privilégiés de l'accession sociale et forment brièvement le fer de lance du succès initial des PAP. Mais au milieu des années 1980, les promoteurs HLM renoncent quasiment tous à produire des logements pour la vente, et seule leur activité de prêt perdure, tout en déclinant. Les dirigeants du mouvement, alors qu'ils se faisaient en 1977 les défenseurs du PAP, font ainsi partie à partir de 1985 de ceux qui dénoncent les dangers d'une politique trop appuyée de soutien à l'accession des ménages les plus modestes.

Dans un deuxième temps, nous élargirons la focale au-delà des enjeux qui préoccupent strictement le mouvement HLM. Nous nous intéresserons à l'émergence publique du problème des « accédants en difficulté », aussi appelés les « sinistrés du PAP », à partir du milieu des années 1980. Il s'agira de saisir la manière dont est identifié ce problème, à partir de l'année 1986, lorsque s'accélère la politique de « désinflation » qui fait augmenter les taux d'intérêts réels, pour comprendre ensuite comment il affecte l'existence des spécialistes de l'accession sociale. Nous examinerons le processus par lequel plusieurs causes sont successivement imputées aux difficultés des accédants, aboutissant finalement à partir de 1988-1989 à la dénonciation, par les responsables de l'administration du ministère de l'Équipement et du Logement eux-mêmes, de la « solvabilisation artificielle » des ménages à laquelle menait l'usage fait du PAP après 1977. Les nouvelles précautions prises à leur initiative à partir de 1990 pour éviter que n'apparaissent de nouveaux accédants « sinistrés » achèvent alors de marginaliser les circuits spécialisés dans « l'accession sociale » au sein des filières d'accès à la propriété. Finançant 37% de ces nouveaux accédants dans la période 1981-1984 et plus de la moitié des acquéreurs de logements neufs, ce prêt ne concerne plus que 15% d'entre eux dans la période 1989-1996¹.

¹ Chiffres calculés à partir des séries sur les statuts d'occupation des emménagés récents tirées des Enquêtes Logement 1984, 1988, 1992, et 1996 de l'INSEE (Lincot et Rieg, 2003).

Nous nous pencherons dans un troisième temps sur une « affaire » particulièrement sensible et médiatique, qui symbolise la crise du secteur parapublic de l'accession sociale : la chute de la SA HLM CARPI, filiale sociale du groupe Maison Familiale (chapitre 3) qui prend dans les années 1990 tournure de scandale médiatique. Cette affaire permet de comprendre ce qu'était, à la fin des années 1970, un promoteur social « modèle » pour la haute administration du logement, et comment ce même modèle devient le symbole des dangers du système des PAP et des échecs de l'accession « sociale » une décennie après, nécessitant un traitement politique *ad hoc*. Nous reviendrons alors, en guise d'épilogue, sur l'inégale propension des spécialistes de l'accession dans le secteur du logement social à tenter de s'adapter à ce nouveau contexte, propension qui constitue alors un bon indicateur de la position de leurs dirigeants dans le champ des politiques du logement.

Nous nous fondons pour traiter de ces questions sur des sources de natures diverses, qui font l'objet d'un traitement croisé. Nous mobiliserons des entretiens menés avec des promoteurs et professionnels de l'accession HLM, déjà présents dans ce secteur dans les années 1980, en essayant de saisir le regard qu'ils portent rétrospectivement sur ce moment-charnière pour leur activité¹. Ceux-ci seront croisés avec des sources écrites sur lesquelles reposent l'essentiel de la démonstration. Cela nous permettra une analyse attentive aux catégories alors mobilisées par les acteurs, par exemple aux usages parfois contradictoires qu'ils font du terme de « concurrence », ou aux sens successifs donnés aux termes « d'accédants en difficulté » ou de « sinistrés du PAP ». Plusieurs versements émanant des services du ministère de l'Équipement sont mobilisés pour étudier le traitement étatique de la question de l'accession sociale dans cette période (encadré 4-1). Précisons toutefois que, contrairement aux sources que nous avons pu dépouiller pour les décennies précédentes, il ne s'agit pas de fonds ayant fait l'objet d'une exploitation systématique, mais de versements dont une partie à chaque fois limitée se rapporte à notre objet. Des études et publications émanant de l'Union HLM permettent en outre de voir comment celle-ci réagit aux conséquences de la réforme de 1977, en particulier à la « mise en concurrence » des promoteurs sociaux avec le secteur privé, comment les dirigeants du mouvement perçoivent les difficultés de la promotion publique au

¹ Nous ne souhaitons en effet pas utiliser ces entretiens comme des témoignages décontextualisés sur le passé (Müller, 2006). L'usage croisé de sources écrites et d'entretiens rétrospectifs s'avère toutefois heuristique. Les entretiens nous ont ainsi souvent permis d'éclairer les conditions de production des sources écrites – archives, rapports d'experts – sur lesquels nous nous fondons. Les similarités et les différences entre les catégories descriptives utilisées par nos enquêtés d'aujourd'hui, et celles que l'on trouve dans les sources écrites, nous ont aussi permis de réfléchir de manière plus approfondie au fait que certaines catégories utilisées encore aujourd'hui par nos enquêtés – comme celle des « sinistrés du PAP » – ont émergé dans les années 1980.

début des années 1980 et prennent position à ce sujet. L'abondante littérature grise sur la question des accédants en difficulté a aussi fait l'objet d'une consultation systématique. Enfin, des revues de presse ponctuelles ainsi que l'exploitation de débats parlementaires ont été menées pour traiter des controverses publiques qui se nouent autour du problème des accédants en difficulté et du scandale de la CARPI.

Encadré 4-1. L'accession sociale des années 1980 dans les archives du ministère de l'Équipement

Les archives publiques consultées et mobilisées dans ce chapitre proviennent de plusieurs services de la Direction de la Construction du ministère de l'Équipement. La plupart des sources étudiées s'arrêtent à la fin des années 1980, voire au début pour certaines. On peut supposer que pour des périodes plus récentes, les dépôts aux Archives Nationales n'ont pas encore été effectués systématiquement. Ce sont principalement des versements libres de consultation ne nécessitant pas l'obtention d'une dérogation que nous utilisons : ceci exclut les sources provenant de cabinets ministériels ou portant trace de délibérations officielles de l'État. Pour les années qui suivent la réforme de 1977, deux sources sont mobilisées. Les comptes-rendus du Conseil National de l'Accession à la Propriété, instance consultative créée en 1977, archivés pour la période 1977-1981, apportent des éléments sur les positions de l'administration centrale au moment de la mise en place du PAP, et sur les revendications du mouvement HLM pour obtenir un quota réservé de financements pour l'accession sociale [CAC 19960337, art. 1 à 11]. Les archives du bureau des organismes constructeurs, qui a la tutelle des sociétés HLM, ont aussi été consultées, même si elles s'arrêtent en 1981 : on y trouve principalement deux articles portant sur l'adaptation des organismes HLM à la réforme de 1977, incluant des comptes-rendus de commissions consultatives et des rapports de contrôle des organismes sociaux [CAC 19910582 art. 28 à 29]. D'autres sources permettent de cerner le traitement administratif postérieur du problème des accédants en difficulté. C'est le cas d'un versement provenant du Bureau des usagers de la Direction de la Construction en charge des négociations collectives entre représentants des « usagers » dans le domaine de l'habitat – associations de consommateurs et de locataires – et organisations professionnelles. Les articles 23 à 30 rassemblent ainsi des études, rapports, comptes-rendus de commissions sur le problème des « accédants en difficulté ». Les articles 29 et 30 concernent spécifiquement les litiges entre des associations d'accédants et la SA HLM CARPI de 1982 à 1990. Enfin, un volumineux versement (169 articles, 56 cartons) comprend les études et rapports commandés depuis les années 1960 par la Direction de la Construction, dont plusieurs articles consacrés soit à l'accession sociale avec notamment des études statistiques sur les prêts PAP, soit aux organismes HLM et à leurs évolutions, et nous y ferons ponctuellement référence [CAC 20110125].

Précisons que nous n'avons pas cherché à exploiter de fonds émanant de l'administration des Finances ni à travailler sur les vastes archives du Crédit Foncier, aujourd'hui déposées au Centre des Archives du Monde du Travail. Ces sources seraient probablement utiles à une revisite de l'histoire de la suppression des monopoles de distribution des prêts aidés au logement par l'administration des Finances, ou à un travail complet sur le problème des accédants en difficulté. Nous avons toutefois estimé ici que ceci débordait de notre questionnement, dans la mesure où notre propos ne se centre pas sur les accédants eux-mêmes, ni sur la production de nouvelles politiques publiques, mais sur le destin des spécialistes de l'accession dans le secteur du logement social.

1. Administrer la concurrence ? Les HLM face aux conséquences d'une réforme

Avant même que n'émerge le problème des « accédants en difficulté », l'affaiblissement de l'intérêt des organismes du secteur HLM pour l'accession est patent dès 1982-1983. Ceci peut être vu comme une conséquence, mais à retardement, de la réforme de 1977. Dans un premier temps, on a observé à l'inverse une mobilisation accrue des représentants nationaux du mouvement HLM pour la préservation de leur activité en accession « sociale ». Les responsables de l'Union, de même que leur tutelle ministérielle, s'accordent alors pour considérer que le remplacement des prêts HLM-A par les PAP va mettre les organismes sociaux dans une situation inédite de « concurrence » dans le domaine de l'accession. L'Union cherche alors à en limiter les effets : ses responsables recourent à leurs modes d'accès habituels à l'État pour s'assurer qu'un volume important de prêts PAP sera financé et qu'une part significative leur sera allouée. Ce n'est que quelques années plus tard que cette mobilisation se défait, tandis que de nombreux promoteurs HLM rencontrent de coûteux échecs de commercialisation des programmes qu'ils proposent à la vente. A mesure que se révèle le décalage entre les manières de défendre la cause de l'accession héritées des années 1970 et le nouveau contexte politique et économique des années 1980, la mobilisation initiale pour capter au profit du mouvement HLM un nombre important de prêts PAP s'effondre. C'est aussi le sens que ses dirigeants donnent au terme de « concurrence » qui évolue à cette occasion.

1.1 Capter des financements : une mobilisation réussie pour atténuer la mise en concurrence

« L'accession sociale à la propriété se concevait dans le cadre d'une économie administrée qui était très simple. Des financements aidés d'une manière ou d'une autre, encadrés réglementairement, en plus il y a une véritable concordance entre le social et l'institution sociale. On fait du social et en plus c'est une institution sociale qui le fait, les organismes HLM. Le côté institutionnel s'est s'étiolé avec le PAP parce qu'on passe d'une situation de monopole à une situation privilégiée, et avec le Prêt à Taux Zéro en 1995 on se retrouve dans une situation où on est comme les autres » [Entretien avec Jean-Jacques Delcroix, directeur général d'un organisme HLM, mai 2007].

Plus de 30 ans après la réforme de 1977, c'est ainsi que le directeur d'un organisme HLM dédié à l'accession, qui a démarré sa carrière au début des années 1980 à la tête d'une petite coopérative meusienne, met l'accent sur les changements du cadre institutionnel dans lequel opèrent les spécialistes de l'accession « sociale ». Les années 1977 et 1995 constituent ainsi pour lui deux ruptures entraînant chacune la perte d'un monopole ou d'un privilège. Toutefois, cette perception, qui décrit *a posteriori* une évolution linéaire, n'est pas forcément celle qu'en ont les dirigeants du mouvement HLM au lendemain de la réforme. Ses effets potentiels sont alors encore à déterminer. Certes, elle constitue bien une rupture dans les modes de financement du logement social et aidé dans son ensemble, mais elle ne fait pas complètement disparaître l'« économie administrée » à laquelle fait allusion Jean-Jacques Delcroix, et les dirigeants du mouvement HLM espèrent alors encore contrôler les conséquences de leur perte partielle de monopole.

En effet, d'un côté, cette perte apparaît clairement : disparaissent ainsi les prêts HLM-A sur lesquels les opérateurs sociaux détenaient un monopole de distribution. Or, dans les années 1970, ces prêts offraient à leur clientèle, grâce aux bonifications de l'État, des conditions de crédits plus avantageuses que celles attachées aux prêts « aidés » du Crédit Foncier et aux prêts bancaires « libres ». Les souscripteurs d'HLM-A avaient besoin d'un apport personnel plus faible que les autres accédants, se trouvaient grevés de charges d'emprunt inférieures, et se situaient, en termes de revenus, « au bas du marché » de l'accession (Topalov, 1987, p. 341). Des calculs effectués par l'INSEE pour l'année 1973 confirment que les avantages financiers qu'apportaient ces financements étaient nettement supérieurs à ceux associés aux autres prêts aidés du Crédit Foncier (Marchand, 1977, p. 12). Ce double avantage fait donc des organismes HLM des guichets distribuant une aide étatique contingentée, ce qui limite considérablement les aléas économiques de leur activité. La promotion HLM se développe d'ailleurs tout au long des années 1970 sous forme de maisons individuelles groupées alors que les promoteurs privés voient leur clientèle se rétrécir à partir de 1974, et cèdent du terrain face aux constructeurs de maisons sur catalogue (Topalov, 1987, p. 361). Les fluctuations de l'accession HLM dépendent donc moins des débouchés commerciaux trouvés par les promoteurs que du nombre de prêts accordés annuellement par l'État. Pour développer leur activité en accession, l'Union et les fédérations spécialisées s'emploient à obtenir le maintien ou l'augmentation des crédits dédiés aux HLM-A d'une année sur l'autre (chapitres 2 et 3).

Avec la réforme de 1977, cette situation change : les nouveaux prêts PAP qui définissent l'objet social des organismes HLM en matière d'accession, ne leur sont pas réservés¹. Désormais, les opérateurs sociaux puisent dans les mêmes circuits de financements et sont soumis aux mêmes conditions que les promoteurs privés ou que d'autres établissements de crédit autorisés à distribuer des PAP. Un particulier aux revenus inférieurs aux plafonds de ressources, qui souhaite faire construire une maison peut ainsi souscrire un « PAP individuel » auprès du Crédit Foncier de France ou au Crédit Agricole aux mêmes conditions qu'auprès d'un opérateur HLM. Les promoteurs privés qui veulent « préfinancer » un ensemble d'habitations destiné à une clientèle « papable »² peuvent aussi obtenir un « PAP groupé » auprès de ces institutions bancaires, au même titre que les promoteurs publics³. L'ensemble de ces transformations constitue un bouleversement des principes de financement du secteur du logement social, qualifié dès cette époque de « banalisation » au sein de l'administration du logement⁴. Pour le secrétaire d'État au Logement Jacques Barrot, cette réforme va, en ce qui concerne l'activité de prêt et de promotion des HLM, mettre ces organismes « au contact du marché » :

« Je pense aux organismes HLM pour lesquels il faut mesurer toutes les conséquences des principes qui ont été rendus publics il y a 18 mois. Ils doivent se préparer à vivre dans un monde un peu différent de celui qu'ils connaissent depuis 20 ans. Si nous ne faisons qu'un type de prêt aidé en accession à la propriété, les organismes HLM devront distribuer le même prêt que le Crédit Foncier ou le Crédit Agricole. Il est inutile d'essayer de cacher ces évidences. La réforme simplifie, décloisonne : elle met les organismes HLM au contact du marché⁵ ».

La « banalisation » n'est toutefois que partielle. En effet, il s'agit toujours d'un prêt bénéficiant d'aides à la pierre, et distribué par un réseau limité d'institutions financières réglementées par l'État : le Crédit Foncier de France, le Crédit Agricole en zone rurale et les organismes HLM à titre de « prêteur secondaire ». L'État contrôle donc toujours l'allocation de cette ressource contingentée. C'est sur ce terrain de la répartition des aides à la pierre que

¹ Voir « Réforme du logement, secteur accession », *Brochure de la Direction de la Construction et de l'UNFOHLM*, octobre 1978, CDU 10248. Si les PAP, qui sont des prêts accordés sous condition de revenus, définissent l'objet social.

² Ce terme est utilisé par l'administration de la Direction de la Construction dans ses notes internes pour désigner les ménages que leurs revenus rendent éligibles aux PAP [CAC 19910582, art.28, note de M. Commagnac à M. Duport, 30 mai 1979].

³ Rappelons de plus qu'un nouveau type de prêt a été créé, le Prêt conventionné (PC) distribué par l'ensemble des banques commerciales et qui ouvre aussi droit aux APL pour les acquéreurs modestes.

⁴ Pour un exemple de cet usage, voir le sous-directeur de la législation et des organismes constructeurs à la Direction de la Construction du ministère de l'Équipement, qui dans une note de 1979 sur « les compétences des organismes HLM en matière d'accession à la propriété », discute des conséquences de la « banalisation » des financements de l'accession sur l'activité des HLM [CAC 19910582, art.28, note de M. Commagnac à M. Duport, 30 mai 1979].

⁵ Intervention de Jacques Barrot à l'occasion du vote des crédits du logement, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du jeudi 17 novembre 1977, *JORF*.

le mouvement HLM se mobilise en 1977 pour conserver ses « privilèges ». Leurs revendications se situent dans le droit-fil de celles qu'ils avaient l'habitude de soutenir auprès des pouvoirs publics dans les décennies précédentes : une lutte pour les prêts bonifiés par l'État et donc pour la captation de l'aide à la pierre.

Pour limiter les conséquences de la réforme, les dirigeants de l'Union puisent ainsi dans un répertoire qui leur est habituel : négociations avec la Direction de la Construction dans le cadre de commissions administratives, rencontres avec leur ministre de tutelle, interpellations du gouvernement par des élus proches du mouvement à l'Assemblée nationale. On trouve trace de leurs revendications dans les archives du ministère de l'Équipement, par exemple dans le cadre d'une commission de « mise à niveau » destinée à adapter la législation des organismes HLM à la réforme, ou au sein du nouveau Conseil national de l'accession à la propriété (CNAP) créé en 1977 et qui réunit divers représentants du secteur de la construction et de l'immobilier¹. La position qu'y défendent les dirigeants du mouvement est la suivante : s'ils affirment accepter la « mise en concurrence » que suscite la réforme, ils font valoir que leurs spécificités statutaires et économiques, notamment leur caractère non-lucratif, justifient des aménagements en leur faveur. Ils exigent que l'État s'engage à leur allouer un nombre de prêts PAP au moins équivalent à celui du volume des prêts HLM dont ils bénéficiaient les années précédentes. Le délégué général de l'Union Robert Lion ouvre ainsi en juin 1977 la commission de « mise à niveau » des organismes sociaux en déclarant face au nouveau Directeur de la Construction Jean-Michel Bloch-Lainé : « Il s'agit de rendre possible la mise en concurrence plus intensive du secteur HLM et du secteur privé, concurrence dont le mouvement HLM a accepté le principe mais qui doit avoir lieu à armes égales [...] le mouvement HLM n'entend nullement être mis dans les mêmes conditions d'activité que les promoteurs et bailleurs du secteur privé »².

Dès le début de l'année 1977, des assurances verbales sont pourtant données à l'Union HLM par la Direction de la Construction et le secrétaire d'État Jacques Barrot quant à ces

¹ CAC 19910582, art. 28, dossiers de M. Commagnac, sous-direction de la législation et des organismes constructeurs. CAC 19960337, art. 1 à 11, archives du CNAP, en particulier dans l'article 1, procès-verbal de la 1^{ère} séance du 18 juillet 1977 examinant les textes relatifs à l'aide au logement.

² CAC 19910582 art. 28, dossiers de M. Commagnac, Sous-directeur de la législation et des organismes constructeurs, puis conseiller technique auprès du directeur : projets de loi, réglementation, études concernant la commission de mise à niveau des organismes d'HLM (1977-1978) chargée de procéder à un examen d'ensemble de l'activité de chaque famille HLM dans le cadre de la réforme du financement du logement et de proposer toutes mesures devant permettre d'adapter le fonctionnement des organismes d'HLM à la situation découlant de cette réforme.

revendications. Les représentants des promoteurs privés, consultés par l'État à la CNAP, s'insurgent ainsi contre ces « privilèges » promis aux HLM en juillet 1977¹. Toutefois, les dirigeants de l'Union cherchent à obtenir un engagement écrit et public. Lors d'un entretien accordé en novembre 1977 par Jacques Barrot à Robert Lion, ce dernier s'inquiète ainsi de n'avoir reçu que des assurances « verbales donc fragiles » sur l'accès des opérateurs HLM aux sources de financements leur permettant de distribuer les PAP². Des parlementaires aux appartenances partisans diverses interpellent à plusieurs reprises le gouvernement sur le « maintien des prérogatives des Crédits Immobiliers » durant l'année 1977³. Le président de l'Union Albert Denvers, alors député PS, insiste de manière réitérée sur cette exigence lors du vote des crédits du logement à l'Assemblée nationale en novembre 1977, en déposant un amendement destiné à inscrire dans la loi un partage des crédits PAP favorable aux HLM :

« Dans le domaine de l'accession à la propriété, les constructeurs sociaux, c'est à dire les Sociétés de Crédit Immobilier et les coopératives HLM éprouvent des inquiétudes. Comment pourront-ils résister à la concurrence des établissements financiers dont le souci essentiel n'est pas de répondre à une finalité sociale ? Quelle activité laissez-vous espérer aux Sociétés de Crédit Immobilier et aux coopératives qui ont rendu les plus éminents services dans le domaine de l'accession à la propriété?⁴ »

Il obtient ainsi de la part du secrétaire d'État Jacques Barrot un engagement public ferme sur ce point, en contrepartie du retrait du son amendement, et l'oblige à préciser à plusieurs reprises ses promesses sur la quote-part, le volume de prêts, et la masse financière réservée aux HLM.

« Dans le secteur de l'accession à la propriété, une garantie de maintien de l'activité est donnée aux organismes HLM, en particulier aux Sociétés de Crédit Immobilier. **La totalité des prêts de la caisse des prêts HLM et des Caisses d'épargne leur est réservée, ainsi que plus d'un tiers des dotations du Crédit Foncier et du Crédit Agricole.** Tout cela sera parfaitement fixé dans des documents qui ne pourront pas prêter à la critique. [...] Dans le secteur de l'accession à la propriété, je réponds aussi à d'autres orateurs, dont M. Denvers, la caisse des prêts HLM et les Caisses d'Épargne financeront près de 40 000 logements qui seront distribués par le système HLM, essentiellement les sociétés de Crédit immobilier – le Crédit Foncier 28 000, le Crédit Agricole 15 000 **soit au total 83 000 logements.** Ainsi les organismes HLM bénéficieront de 26 880 millions

¹ CAC 19960337 art.1, séance du 18 juillet où est avalisé le fait que les financements émanant des Caisses d'Épargne et de la Caisse des Prêts HLM seront réservés aux organismes HLM : « les organismes HLM ne doivent pas avoir le privilège de s'adresser à la fois à la CPHLM et au Crédit Foncier de France » selon les représentants des promoteurs-constructeurs.

² CAC 19910582, art. 28, résumé des demandes de Robert Lion à l'occasion d'un entretien avec Jacques Barrot, 2 novembre 1977.

³ Si l'on s'en tient aux archives des questions et débats à l'Assemblée nationale, on trouve trace d'au moins trois interventions de parlementaires adressées au gouvernement sur ce point entre le printemps et l'été 1977 [Question du député de la Vienne Fouqueteau, groupe des réformateurs démocrates sociaux, sur le « maintien des prérogatives des Sociétés de Crédit Immobilier, 29 avril 1977 ; Question du 4 mai 1977 de M.César, député du groupe RPR, sur « le maintien des possibilités d'action des Crédits Immobiliers » ; Question du 30 juillet 1977 de M. Duroure, député du groupe PS et radicaux de gauche, sur l'action des Crédits Immobiliers].

⁴ Intervention d'Albert Denvers, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du jeudi 17 novembre 1977, *JORF*.

de francs de prêts aidés sur une masse totale de 42 500 millions de francs, **soit un pourcentage de 63%** qui marque la concrétisation des intentions que j'ai annoncées dans mon exposé introductif¹ ».

Dans ces négociations entre l'Union et son ministère de tutelle, le principal facteur de « concurrence » identifié par les dirigeants du mouvement HLM en 1977 est la compétition avec d'autres distributeurs de prêts et des promoteurs privés pour le partage des financements PAP. C'est donc comme à l'accoutumé dans un travail pour capter des crédits étatiques au détriment d'autres opérateurs que s'engage l'Union HLM. Les conditions de démarrage de l'émission des prêts PAP semblent d'ailleurs donner raison à Albert Denvers et Robert Lion. Contrairement aux attentes de la direction du Trésor, qui estime que le PAP est voué à l'échec (Zittoun, 2001, p. 45), ce prêt attire d'abord une clientèle plus large que le Prêt conventionné et apparaît à tous comme un succès, comme le montrent les débats à ce sujet tenus au Conseil National de l'Accession à la Propriété, en 1978-1979. Les représentants de l'administration de la Construction y font état des « files d'attente » de potentiels accédants et de promoteurs souhaitant se voir attribuer ce financement². C'est dans cette situation de pénurie que la concurrence pour la captation des financements prend tout son sens. Ainsi, grâce aux « quotas » qu'ils ont obtenus, les organismes sociaux maintiennent leur activité en accession sociale, à la fois comme prêteur et comme promoteur. Ils distribuent sous forme de prêts individuels ou dans le cadre de programmes de promotion immobilière près de la moitié des PAP distribués entre 1978 et 1980³. Forte du succès de sa stratégie de captation des ressources contingentées du PAP, l'Union manifeste régulièrement, jusqu'en 1980, la volonté des organismes HLM de voir conserver ce « secteur réservé », comme au congrès HLM de 1978 lorsque Robert Lion souligne que leur suppression poserait pour certaines sociétés HLM un « brutal problème de survie »⁴.

Ainsi, la mobilisation de 1977 a réussi de manière durable à préserver une forme de monopole au mouvement HLM. Cela est particulièrement vrai pour l'activité des Sociétés de Crédit Immobilier : celles-ci se voient accorder, de manière durable⁵, un « co-monopole » de distribution des prêts aux particuliers, partagé avec le Crédit Foncier de France, qui leur

¹ Interventions de Jacques Barrot, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du jeudi 17 novembre 1977, *JORF*.

² CAC 19960337, art.1 à 3.

³ Congrès HLM 1984, *Aide-mémoire statistique*, CDU 16639.

⁴ Rapport du délégué général Robert Lion au congrès HLM de 1978, *Les organismes d'HLM et la réforme*.

⁵ A l'exception de la période 1984-1985 durant laquelle la BNP est autorisée à distribuer des PAP.

donne le droit de distribuer au minimum un tiers des PAP individuels émis chaque année. Grâce aux négociations menées en 1977, cette fédération conserve une activité minimale garantie par l'État jusqu'au début des années 1990, et continue à opérer principalement dans le cadre de cette « économie administrée » dont nous décrivions initialement la remise en cause. C'est avec un regard critique que Pierre-André Périssol, président de l'Union des Crédits Immobilier à partir de 1988, qui jouera un rôle crucial dans la première moitié des années 1990 pour défaire ce co-monopole (voir *infra*), décrit *a posteriori* ce fonctionnement :

« On avait 180 sociétés qui vivaient intégralement d'une manne liée au co-monopole avec le Crédit Foncier. Non seulement il y avait le co-monopole, mais en plus leur part était garantie, c'est-à-dire que quand il y avait 100 PAP, il y en avait 70 pour le Crédit Foncier et 30 pour les Sociétés de Crédit Immobilier. Un double monopole. Donc elles avaient des crédits, il suffisait d'ouvrir la porte, il y avait des clients qui faisaient la queue, est-ce que vous êtes bien, est-ce que vous êtes gentil ? Allez on va vous donner un prêt. Après, faire du crédit dans ces conditions, c'est pas très... » [Entretien avec Pierre-André Périssol, décembre 2007].

Ainsi, en rejoignant la lutte pour la captation des financements à laquelle ils se livrent depuis l'invention du logement aidé en 1953, les dirigeants de l'Union ont en théorie préservé les privilèges des Sociétés de Crédit Immobilier, et limité les effets de la « concurrence » pour les promoteurs HLM. Toutefois, l'obtention de ces « quotas » et « secteurs réservés » se transforme rapidement en victoire sans saveur. Ils commencent en effet, dès 1981, à rencontrer des difficultés de commercialisation de leurs programmes PAP : avoir un volume de financement garanti est peu utile lorsqu'on peine à trouver des clients.

1.2 Trouver des clients : des promoteurs HLM « démunis » face à la concurrence ?

« Les années 1980 ont été des années très très difficiles pour l'accession à la propriété, parce que le mouvement HLM s'est retrouvé avec des problèmes d'inventures, des problèmes de non maîtrise du métier de l'accession avec les conséquences qui étaient la mévente, et ça coûtait excessivement cher, et ça a même coûté la vie à quelques organismes » [Entretien avec Marion Maudet, chargée d'études à l'Union HLM de 1981 à 1990, printemps 2007].

Marion Maudet, chargée d'études dans les services de l'Union au début des années 1980, nous livre ici sa vision rétrospective des difficultés que rencontrent à cette époque les promoteurs HLM. Urbaniste de formation, chargée au début des années 1980 des « études de marché » à l'Union, elle fait partie de ceux qui sont chargés d'analyser les problèmes de commercialisation que connaissent certains promoteurs HLM, et participe à la rédaction de

rapports analysant les causes des ces « méventes »¹. Plusieurs années avant l'émergence du problème des accédants surendettés, ces organismes doivent en effet faire face à une forte augmentation de leurs stocks de logements invendus. Marion Maudet y voit la conséquence d'une absence de compétence (une « non maîtrise du métier »), en reprenant une thèse que l'on voit apparaître dans les publications du mouvement HLM à partir de 1982-1983. C'est à l'incapacité des organismes HLM à faire face à un nouveau type de concurrence – la compétition commerciale qui les oppose aux constructeurs privés de maisons individuelles – que les dirigeants de l'Union attribuent alors le reflux brutal de l'activité des promoteurs HLM.

En effet, au début des années 1980, leur activité s'effondre non par manque de financements, comme le craignaient Albert Denvers ou Robert Lion en 1977, mais faute de trouver de clients. Dès 1983, les opérateurs HLM ne consomment plus que 35% du total de prêts émis (51 000) alors que Jacques Barrot disait en 1977 vouloir leur en réserver plus de 60%. De plus, c'est principalement sous la forme des prêts individuels accordés par les Sociétés de Crédit Immobilier, qui financent la construction de maisons en diffus, que s'exerce cette activité (35 000 prêts), tandis que la promotion HLM et notamment la « maison individuelle groupée », domaine de spécialité du mouvement depuis le concours Chalandon, diminue de moitié en quelques années. À peine six ans après la réforme de l'aide au logement, les opérateurs sociaux ont largement amorcé leur retrait du secteur de l'accession, et ont aussi cessé de revendiquer qu'on leur attribue plus de financements en accession sociale.

Le succès politique rencontré par l'Union HLM lors de la négociation pour les crédits de l'accession sociale en 1977 semblait avoir alors encouragé un nombre important d'organismes sociaux à lancer, en 1978-1979, des programmes de promotion immobilière financés avec des PAP groupés. À cette date, le mouvement HLM utilise la moitié de l'ensemble de crédits dédiés l'accession sociale, et plus de 60% des PAP groupés². Cela permet aux Sociétés de Crédit Immobilier de maintenir leur activité de prêteur et de promoteur, et aux nombreuses Sociétés Anonymes HLM qui avaient, à la suite du concours Chalandon, entamé une réorientation de leurs activités vers l'accession, de persister dans cette voie. En 1979, les SA

¹ Marion Maudet est, lorsque nous la rencontrons, directrice de la Fédération des coopératives HLM, poste qu'elle occupe de 1990 à 2007.

² Congrès HLM 1984, *Aide-mémoire statistique*, CDU 16639.

utilisent ainsi 40% de l'ensemble des PAP groupés émis en France¹, et, en 1983, encore un tiers d'entre elles (114 sur un total de 343) ont des opérations en cours en accession². Les gros producteurs qui avaient émergé suite au concours Chalandon sont toujours très engagés dans ce domaine : trois grandes SA à compétence nationale (la CARPI, les filiales de la SCIC Travail et Propriété et Nouveau Logis, et le Foyer du Fonctionnaire et de la Famille) réalisent 25% de ces programmes, et ont, au début des années 1980, chacune plusieurs milliers de logements en accession en cours³. Enfin, si l'activité des coopératives reste faible, ceci n'est pas la conséquence de l'instauration des PAP, mais des évolutions législatives qui restreignent désormais leurs possibilités d'action. Cet aperçu donne ainsi le sentiment que la réforme de 1977 n'a guère affecté les évolutions de la promotion HLM entamées au début des années 1970.

Ce succès initial et cette apparente continuité ressemblent toutefois à un trompe-l'oeil. Les nombreux programmes financés avec des PAP groupés entre 1978 et 1981 rencontrent rapidement des difficultés de commercialisation. Dès 1982, l'Union HLM lance des signaux d'alerte sur la crise qui se dessine, et commence à tenir, de congrès en congrès, une inquiétante comptabilité des logements « invendus », c'est-à-dire des logements terminés qui tardent à trouver preneurs. Ils sont 6200 fin 1981, plus de 8000 fin 1982, ce « stock » tardant à se dégonfler, et se maintiennent au-delà de cette barre des 8000 jusqu'à la fin de l'année 1985, alors même que les promoteurs ont arrêté de lancer de nouveaux programmes. Durant les congrès ou les séminaires organisés par l'Union sur le « marketing » en accession, les dirigeants d'organismes évoquent la nécessité d'un « déstockage⁴ » massif, qui nécessite une « décote » (baisse de prix) de produits « vieilliss⁵ », et induit des pertes considérables. Selon un rapport réalisé en 1987 par la direction de l'Accession de l'Union HLM, traitant des causes et conséquences de la mévente⁶, financer un logement terminé non vendu coûte annuellement 54 000 francs (plus de 10% du prix moyen du bien), et le coût total des stocks avoisine alors,

¹ *Ibid.*

² Rapport non signé intitulé « Analyse de la composition du capital des SA d'HLM » [AN 20110125 article 53, Direction de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Équipement, archives des études et rapport, section consacrée à l'économie de l'habitat et aux organismes constructeurs d'habitat social].

³ CAC 20110225, art. 53, rapport de Daniel Aubert, Ingénieur des Travaux Publics d'État, Travail de fin d'études réalisé au ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, DAEL, mai 1979.

⁴ Terme du président de la Fédération des Sociétés Anonyme HLM Marcel Lair, directeur général du Foyer du Fonctionnaire et de la Famille, AG des SA HLM 1985, *Actualités HLM* n°320, 30 avril 1985.

⁵ « Une démarche marketing », témoignage de M. Borrani, directeur d'Arche, groupement d'intérêt économique réunissant des organismes HLM de la Région Parisienne, dans le cadre d'un article sur la fonction commerciale dans les HLM, *HLM Aujourd'hui*, juillet-août 1986.

⁶ Michèle Attar-Meyer et Natacha Dubach, *Analyse des causes de la mévente des opérations HLM en PAP groupé, rapport de synthèse*, Paris, Plan Construction (organisme financeur), 1987, 39p.

pour le mouvement, 291 millions de francs. Quelques sociétés trop petites ou fragiles pour absorber ces pertes sont même placées sous administration provisoire par le ministère du Logement¹. Certains « sinistres » prennent des formes spectaculaires, comme celui d'Aiguillon Construction, SA HLM rennaise qui, avec plus de 300 invendus en 1985 et plus de 16 millions de francs de perte (pour un patrimoine locatif de seulement 7000 logements), se trouve obligée d'interrompre toute activité, de vendre son siège et de licencier l'essentiel de son personnel. Analysé dans un rapport de la Cour des Comptes², ce sinistre a d'ailleurs marqué les mémoires des dirigeants d'organismes bretons, qui ont été plusieurs à y faire référence durant l'enquête que j'y ai menée à la fin des années 2000. Les récits de ceux qui, au début des années 1980, exerçaient dans ce secteur convergent sur les traductions concrètes de ces méventes : lotissements inachevés, terrains achetés au prix fort, puis laissés à l'état de friche pendant quinze ans, maisons invendues qui se dégradent progressivement et dont on met des années à se débarrasser à prix cassés³. Conséquence de ces difficultés, entre 1979 à 1983, le nombre de « PAP groupés » utilisés par les HLM passe de plus de 29 000 à 16 000⁴, avec une chute particulièrement nette entre 1982 et 1983. Cette diminution n'est pas liée à une baisse des financements étatiques : au contraire, le nombre de PAP a été augmenté en 1981 et 1982 lors de l'arrivée de la gauche au pouvoir, car le soutien à l'accession sociale fait partie du plan de relance du premier gouvernement Mauroy (Zittoun, 2001, p. 58). A partir de 1983 et du tournant de la rigueur, leur nombre diminue, mais il n'y a désormais plus pénurie mais « sous-consommation » des PAP : en plus d'un contexte économique défavorable, leurs caractéristiques modifiées par le ministère de Finances rendent ces prêts accessibles à moins de ménages, et le nombre de PAP utilisés est chaque année inférieur au volume prévu au budget (Zittoun, 2001, p. 48). L'arrêt des activités des promoteurs HLM n'est d'ailleurs pas un phénomène conjoncturel : la chute du début des années 1980 amorce un reflux durable et, en 1993, l'accession sociale, dans le mouvement HLM, atteint son point historiquement bas avec moins de 4000 PAP groupés⁵.

¹ On décompte en 1985 16 sociétés sous administration provisoire, selon un rapport établi pour la Direction de la Construction, situation que plusieurs sociétés doivent à des invendus en accession, [AN20110125, article 53, « La modernisation des organismes d'HLM », Centre d'Information sur le Logement, 1986].

² Cour des comptes, *Rapport public particulier, Enquêtes sur le logement, Tome 2 : les organismes d'HLM*, 1994, p. 71.

³ Entretiens avec Claude Debruyne (directeur d'un Crédit Immobilier à partir de 1984), Jean-Jacques Delcroix (directeur d'une coopérative HLM à partir de 1983), et Jean-Louis Dumont (président d'une coopérative HLM à partir de 1975).

⁴ Pour comparaison, à la même époque, la construction locative est d'environ 60 000 logements par an [Congrès HLM 1984, *Aide-mémoire statistique*, CDU 16639].

⁵ D'après les statistiques rétrospectives diffusées en 2006 par le groupe de travail « accession sociale » de l'Union HLM, le point bas de la production en « PAP groupé » est de 4000 constructions annuelles pour l'ensemble des fédérations, atteint en 1993. Ce chiffre n'est pas sourcé, et nous ne pouvons évaluer sa fiabilité.

Comment ces difficultés sont-elles perçues au sein du mouvement ? Elles ne suscitent pas, de la part de l'Union, de revendications politiques à l'égard de la tutelle ministérielle, par exemple des demandes d'aides spécifiques pour l'accession HLM. Elles débouchent plutôt sur une réflexion interne, sous la houlette de la direction de l'Accession de l'Union HLM et de jeunes chargés d'études comme Marion Maudet, qui conclut à la nécessité d'améliorer le « professionnalisme » et la « compétitivité » des organismes¹. Ceux-ci n'auraient pas su s'adapter à la concurrence avec le secteur privé qui résulte de la banalisation des financements de l'accession. L'Union met en place dès 1983 des « actions sur les invendus² » pour remédier aux carences supposées des adhérents : études sur les causes des méventes et sur les moyens d'y remédier³, séminaires de dirigeants consacrés au marketing en accession⁴, conseils pour sélectionner une agence de publicité, diffusion de logiciels d'aide à la décision pour le lancement de programmes⁵, création d'un « Club de la maison individuelle⁶ » pour relancer l'activité. Dans les comptes-rendus de ces activités, le diagnostic indigène qui prédomine est clair : les invendus sont le signe des difficultés des promoteurs HLM à sortir de leur secteur « protégé » et sont « démunis » face à la « concurrence » ; les organismes n'ont pas assez calqué leurs méthodes de vente sur celle des grands constructeurs sur catalogue, qui accroissent leur part de marché, s'adressant à une clientèle modeste, avec des prix bas et en recourant à une « publicité active ».

« Devant cette concurrence, qui porte une bonne part du soutien à l'activité économique du logement, **les organismes HLM qui étaient jusqu'en 1977 chargés de distribuer seuls des financements aidés pour l'accession, apparaissent dans l'ensemble démunis.** Pour un certain nombre, des exceptions existent, bien sûr. Des organismes sont tout à fait à la hauteur de leurs concurrents. Mais au plan général la situation est préoccupante⁷ » [Rapport introductif au congrès HLM 1984].

« Jusque-là, **les organismes HLM vivaient dans un secteur protégé.** Cela a changé. Dans le domaine de l'accession à la propriété en tout premier lieu, ils ont à faire face à une situation concurrentielle dans laquelle ils ont à se mesurer avec des promoteurs privés dont la part de marché est en croissance rapide, alors que celle des organismes d'HLM régresse et qu'ils rencontrent des difficultés financières⁸. » [Rapport introductif du groupe de travail sur la modernisation des HLM, Congrès HLM 1985]

¹ « Un projet de développement pour la maison individuelle », *Actualités HLM*, 15 mai 1985.

² Rapport du congrès HLM 1983.

³ Michèle Attar-Meyer et Natacha Dubach, *op. cit.* ; Michèle Attar-Meyer, Isabelle Petitperrin, Bernard Sirkis, « La promotion HLM, les facteurs clé de la réussite », UNFOHLM, Plan Construction, 1988, 146 p.

⁴ Organisation début 1986 par la direction de l'Accession de l'Union HLM d'une journée sur le marketing réunissant 150 dirigeants d'organismes, voir « Le marketing en accession à la propriété », *Actualités HLM* n°339, 15 février 1986.

⁵ « Comment sélectionner une agence de publicité » et « Maisons individuelles et informatique », *Actualités HLM*, n°314, 30 janvier 1985.

⁶ « Un projet de développement pour la maison individuelle », *Actualités HLM*, 15 mai 1985.

⁷ Rapport « acteurs » du congrès HLM 1984 de Montpellier, p. 13. [CDU 16639].

⁸ « Congrès HLM 1985, Moderniser pour mieux servir », *Actualités HLM*, 30 juin 1985.

Les tentatives de diffusion par les services de l'Union de nouvelles bonnes pratiques de marketing pour « détecter et conquérir les marchés rentables »¹ semblent toutefois n'avoir qu'une fonction cosmétique. Elles n'enrayent pas le déclin de la promotion HLM, et n'infléchissent pas les transformations en cours de la morphologie du secteur. Deux tendances de fond se dessinent en effet dès l'apparition des premiers invendus, qui se confirment dans la décennie suivante.

Les Sociétés Anonymes HLM prennent pour la plupart, dès le tout début des années 1980, la décision de renoncer promptement à leur activité de promoteur immobilier, qui est pour elle récente. Leur part relative dans le total de PAP groupés passe de 40% à 25% entre 1981 à 1983², et le nombre absolu de mises en chantier est divisé par deux en l'espace de deux ans³. Une partie des « stocks » est même transformée en logements locatifs, faute de trouver preneur⁴. Le président de cette fédération, Marcel Lair, directeur général du puissant bailleur social « Le Foyer du Fonctionnaire et de la Famille », annonce ainsi en 1986 que « le retrait des SA du domaine de la promotion se confirme⁵ ». C'est le cas de la société qu'il dirige, qui cesse brutalement toute activité dans ce domaine alors qu'elle s'y était massivement lancée dans les années 1970, créant alors une structure destinée à commercialiser 1500 logements annuellement (Albertini, 1990). Les dirigeants de SA s'interrogent alors plus généralement sur leur avenir, jugeant l'accession sociale trop risquée et la construction de nouveaux logements locatifs trop peu rentable⁶, et se demandent s'ils ne doivent pas cesser d'être des « constructeurs » pour devenir des « investisseurs sociaux » qui se contenteraient de gérer, entretenir, et éventuellement vendre en partie leur parc locatif⁷.

¹ Actualités HLM n°329, 30 septembre 1985, « Le marketing en accession, comment détecter et conquérir les marchés rentables ? Peu à peu pour les organismes HLM qui vendent des logements, l'optique du marketing prend le pas sur l'optique purement technique. Tout retard dans cette évolution leur est grandement préjudiciable ».

² Congrès HLM 1984, aide-mémoire statistique, CDU 16639.

³ CAC 20110125 art. 53, « Analyse de la composition du capital des SA d'HLM », rapport non signé.

⁴ *Actualités HLM*, n°344, « Assemblée générale des SA HLM, la nouvelle donne des SA : efficacité, solidarité, responsabilité », 30 avril 1986.

⁵ *Ibid.*

⁶ C'est la position que défend André Laure, président du Logement Français, une importante SA HLM à compétence nationale dont le principal actionnaire est une compagnie d'assurances. Après avoir abandonné au tout début des années 1980 la promotion immobilière pour se défaire du stock d'invendu accumulé, il annonce que la construction locative financée par des PLA, trop peu rentable, doit être abandonnée, au profit d'autres voies de diversification [Débat au Congrès HLM de 1985 suite à la présentation du groupe de travail sur la modernisation, *Actualités HLM*, « Congrès HLM de 1985 : moderniser pour mieux servir », 30 juin 1985].

⁷ Déclarations de Marcel Lair, *Ibid.*

Les sociétés de Crédit Immobilier, de leur côté, ne peuvent se retirer aussi aisément de l'activité qui constitue leur spécialité historique, n'ayant généralement pas de patrimoine locatif à gérer pour assurer leur pérennité. Mais c'est surtout leur activité de prêt qui perdure dans les années 1980. Les mises en chantier de programmes groupés sont comme pour les sociétés anonymes divisées par deux en quelques années, passant d'environ 7000 en 1981 à moins de 3500 en 1985¹. Les transformations qu'amorcent les Crédits Immobiliers suite à la crise de la promotion HLM sont de deux types. D'une part, leurs représentants nationaux commencent à formuler une revendication qui sera satisfaite à partir du début des années 1990 et amorcent le passage à une activité principalement « concurrentielle » : distribuer d'autres prêts que les PAP, par exemple des prêts conventionnés, voire des prêts « libres », et s'adresser à une clientèle plus large que les seuls accédants sous plafonds de revenus². D'autre part, ils renouent, à contre-courant de leur évolution de la décennie passée, avec leur spécialité délaissée dans les années 1970 : la construction de maisons individuelles en diffus dans les secteurs ruraux ou en voie de périurbanisation, pour le compte des « papistes » recourant à leurs services de prêteurs, secteur dans lequel le secteur HLM n'a plus qu'une part de marché d'1 à 2%³. L'Union lance un « Club de la maison individuelle » destiné à encourager les organismes à se (re)lancer dans le secteur diffus, et à « conquérir le marché de la maison individuelle » en créant *Maisons d'en France*, une marque nationale commune qui n'affiche pas le sigle HLM⁴. Ce retour vers le diffus est d'ailleurs encouragé par leur tutelle ministérielle, à contre-courant des injonctions de la décennie précédente⁵. De moins en moins promoteurs, les Crédits Immobiliers se concentrent sur leurs activités historiques : distribution de prêts et construction de maison dispersées. Cet apparent retour aux sources masque toutefois la préparation d'une mutation statutaire majeure et un changement de cap radical de cette institution au début des années 1990.

¹ « Sociétés de Crédit Immobilier, poursuivre la diversification, Assemblée générale du 19 et 20 mars 1985, *Actualités HLM*, 15 avril 1986.

² C'est le cas du Crédit Immobilier de Lille à partir de 1984 (Dupont, 1994).

³ « Un projet de développement pour la maison individuelle », *Actualités HLM*, 15 mai 1985.

⁴ « Dossier maisons individuelles, le rêve à portée de main », *Revue H Habitat social*, N° 99, septembre 1984. « Un projet de développement pour la maison individuelle », *op. cit.* La construction de maisons individuelles diffuses par des organismes HLM passe de 1000 en 1982 à 3000 en 1987, dont 2000 à travers le réseau Maisons d'en France [« Le métier de constructeur de maisons individuelles », *Les cahiers d'Actualités HLM*, n°3, 1989].

⁵ Le ministère du Logement « confirme l'attachement au financement et à la réalisation d'une part significative de production de logements en accession à la propriété par les organismes HLM, qui sont aujourd'hui invités à réfléchir aux secteurs vers lesquels leur activité de promoteurs sociaux peut se développer et spécialement le secteur diffus ou l'acquisition réhabilitation dans l'habitat ancien », *Actualités HLM* n° 330 bis, 21 octobre 1985.

1.3 Les promoteurs HLM et le champ de production de la maison bas de gamme : deux hypothèses

Au-delà du récit de cette crise commerciale et de ses conséquences, nous souhaitons revenir sur ce qu'elle nous permet de voir de l'évolution de la production de logements destinés à une clientèle populaire, et en particulier du champ des constructeurs de maisons bas de gamme, dans les années qui suivent la réforme de 1977, et formuler deux hypothèses¹. Cette « crise » de la promotion HLM peut se comprendre comme le résultat d'une tension et d'un décalage entre :

- D'une part, les transformations que connaît le champ de production de maisons bas de gamme au début des années 1980, avec l'essor de nouveaux concurrents dotés d'une organisation économique innovante, selon l'analyse qu'en a faite l'équipe de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1990a).
- D'autre part, le type de spécialisation que la haute administration de la Construction a incité les promoteurs HLM à adopter dans les années 1970, que nous avons étudiée dans le chapitre 3, et dont certains traits persistent au début des années 1980.

Nous montrons que tout un ensemble de ressorts contribuent au décalage, constaté par les experts de l'Union HLM et par la Direction de la Construction, entre les promoteurs HLM et le « marché ». Ce décalage tient d'abord à l'intensification de la concurrence sur le marché de la maison bas de gamme au début des années 1980, qui rend l'absence de service commercial étoffé particulièrement préjudiciable pour les promoteurs HLM. Il tient aussi à un ensemble de pratiques héritées du rôle qu'ils ont joué dans les années 1970 comme bras armé des politiques urbaines du ministère de l'Équipement – développement de la maison individuelle groupée et des villes nouvelles.

¹ Nous ne disposons pas ici de données systématiques sur les programmes touchés par des méventes au début des années 1980, qui auraient permis d'observer les caractéristiques des programmes et les formes de production destinées à la propriété populaire en essor. En croisant la littérature grise produite par le ministère de l'Équipement et par l'Union HLM sur les difficultés de commercialisation des promoteurs HLM, on peut toutefois cerner des facteurs caractéristiques de ces productions, et émettre ces deux hypothèses.

La « fonction commerciale » et le marché du pavillon

Lorsque, sur l'incitation du ministère de l'Équipement, les organismes HLM avaient développé ou démarré leur activité de promoteur à la faveur de concours Chalandon, ils n'avaient rencontré aucun problème de commercialisation. La publicité du concours était d'ailleurs alors assurée par les pouvoirs publics. Les promoteurs sociaux les plus anciennement établis sont de longue date habitués à ce que leur rôle de guichet de distribution d'une aide publique contingentée draine vers eux une clientèle assurée. On comprend que ces sociétés aient rarement jugé nécessaire d'étoffer leurs services commerciaux. Selon les dirigeants du Crédit Immobilier de Lille – répondant à un journaliste dans le cadre d'un ouvrage d'histoire institutionnelle – c'est au début des années 1980 que cette grande société, anciennement implantée et jouissant d'une bonne réputation locale, a dû « pour la première fois de son histoire, rechercher des acquéreurs à ses programmes. Jusque-là, les candidats étaient contraints d'attendre parfois plus d'un an avant de se voir attribuer une maison »¹.

La réforme de 1977 favorise donc leur mise en concurrence avec des constructeurs plus habitués à rechercher les clients. Des dirigeants d'organismes, interrogés par un stagiaire du ministère de l'Équipement en 1979, réalisant une étude sur les HLM et la maison individuelle², s'inquiètent de leur propre manque « d'agressivité » commerciale dans ce nouveau contexte. Le danger vient selon eux de deux sources : les « pavillonneurs », ces constructeurs de maisons sur catalogue dont ils disent craindre la « publicité mensongère » et les prix bas ; la « GMF CARPI », promoteur HLM qui a désormais une compétence nationale et, après avoir été le grand vainqueur du concours Chalandon, devient, selon l'auteur du rapport, la « bête noire » des autres promoteurs sociaux en raison de son succès. « Partout où il est présent, le groupe GMF s'impose³ ». Pour Robert Darnault, le président³ de la Fédération des coopératives HLM, aussi directeur du groupe Berry-Logement spécialisé dans la construction individuelle dans la région de Bourges, il s'avèrerait de plus en plus difficile de convaincre la clientèle face à ces « pavillonneurs indéclicats » et ces nouveaux concurrents aux méthodes commerciales plus efficaces.

¹ D'après les récits reconstitués à l'occasion de la publication d'un ouvrage sur sa propre histoire par le Crédit Immobilier de Lille (Dupont, 1994, p. 62).

² CAC 20110225, art. 53, rapport de Daniel Aubert, Ingénieur des Travaux Publics d'État, Travail de fin d'études réalisé au ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, DAEL, mai 1979.

³ *Ibid.*

« Incontestablement, les organismes HLM réalisent des maisons de bonne qualité, mais ne savent pas vendre leurs produits : ils ont des scrupules à faire du commerce¹. »

Les études sur les méventes soulignent en effet, quelques années plus tard, le décalage entre les pratiques des organismes HLM et les stratégies commerciales que sont supposés utiliser leurs concurrents, promoteurs ou constructeurs privés. Les promoteurs HLM ne feraient ainsi qu'un usage très limité des « études de marché », dont ils connaissent à peine le principe, et ne prennent pas la peine de vérifier l'existence d'une « demande » adaptée à leurs produits avant de lancer des programmes, ou de comparer leurs prix avec ceux des concurrents. Dans plus de la moitié des opérations étudiées touchées par des problèmes d'invendus, les prix de vente n'avait pas été fixés en fonction de l'état du « marché » local, mais calqués, comme pour les anciens prix plafonds des HLM-A, sur les maxima de prix réglementaires fixés par l'État pour les PAP groupés, qui s'avèrent trop élevés au regard de la concurrence et de la clientèle potentielle dans certaines localisations. Ce rapport, mais aussi les « séminaires marketing » dont il est rendu compte dans les publications de l'Union insistent sur la faiblesse de la « force de vente », faite « d'anciens techniciens ou secrétaires reconvertis » qui jouent le rôle « d'agents commerciaux de fortune ». Les services de l'Union déplorent ainsi que ces vendeurs inexpérimentés fassent de la « vente assise », attendant au siège de l'organisme que le client se présente, tandis que la concurrence pratique la « vente debout » et le « marketing direct », allant démarcher le client chez lui, par des appels téléphoniques, des visites de maisons-témoins, des mailings personnalisés, des parrainages. Bref, les « techniques de vente » des organismes HLM sont « obsolètes², et leurs vendeurs font souvent preuve de comportements trop « administratifs »³.

Si la faiblesse des services commerciaux des opérateurs HLM fait l'unanimité comme explication des méventes, c'est aussi que les effets de la « mise en concurrence » qui découle de la banalisation des financements sont à cette période redoublés par les évolutions du champ économique des producteurs. L'accroissement du poids des constructeurs de maisons sur catalogue dans la construction, entamé dans les années 1970, se poursuit, mais s'accompagne

¹ *Ibid.*

² Michèle Attar-Meyer et Natacha Dubach, *op. cit.*

³ *Actualités HLM* « Le marketing en accession, comment détecter et conquérir des marchés rentables ? », n°329, 30 septembre 1985. *HLM aujourd'hui*, « La solitude d'un vendeur de fond », témoignages de dirigeants d'organismes et de responsables des ventes, juillet-août 1986.

d'une intensification de la concurrence¹. Selon les travaux menés par l'équipe de Pierre Bourdieu sur l'économie de la maison au début des années 1980, de nouveaux constructeurs sur catalogue d'ampleur nationale apparaissent et connaissent un rapide essor au détriment de producteurs plus installés comme Maison Phénix – même si la part des petits constructeurs reste très importante dans ce secteur. Pour les promoteurs de maisons groupées et les constructeurs de pavillons en série du début des années 1980, « le poids relatif [accordé] à la fonction commerciale est sans doute un des indicateurs les plus puissants et les plus significatifs de la position des entreprises dans le champ des constructeurs » (Bourdieu, 1990a, p. 18). Les nouveaux venus, créés dans la décennie précédente, s'implantent rapidement sur l'ensemble du territoire national, se dotant de services commerciaux et de départements consacrés aux études de marché et à la publicité bien plus développés que leurs concurrents (1990a, p. 19). Ils se distinguent ainsi d'entreprises plus anciennes, à vocation souvent régionale, et organisées autour de fonctions techniques (notamment la mise en œuvre d'un procédé industrialisé de construction dont elles sont seules spécialistes). Maison Bouygues est la figure emblématique de ces nouveaux constructeurs. Lancée en 1979 par le groupe Bouygues, qui opérait jusqu'alors dans le BTP et la promotion immobilière, cette nouvelle marque de pavillons sur catalogue s'établit en recourant à des moyens publicitaires massifs (avec le slogan « une maison de maçon »), et devient en trois ans le 2^e constructeur national : elle dépasse finalement Phénix, pionnier et leader historique de la maison bas de gamme, qui connaît à l'inverse une forte chute de sa production dans les années 1980.

L'apparition de ces « nouveaux concurrents » accordant à la fonction de commercialisation une forte prééminence met en difficulté des grands constructeurs plus établis, et amène en retour les pavillonners « artisanaux » à l'implantation locale à « muscler leur force de vente » (Bourdieu, 1990a, p. 29) et à participer eux-mêmes à cette intensification de la concurrence. Un seul promoteur HLM, la GMF-CARPI, semble faire exception par rapport aux autres, et transforme, dès la fin des années 1970, son organisation interne selon le même modèle : recrutement de nombreux collaborateurs, notamment dans ses services commerciaux, ouverture de multiples agences, diversification dans la maison diffuse sur catalogue, campagnes publicitaires à la radio ou à la télévision. L'importance accordée à la commercialisation va jusqu'à l'ouverture d'une école de vente propre au groupe GMF

¹ Après une croissance rapide durant toutes les années 1970, le total de construction de maisons individuelles régresse en effet à partir de 1980 (passant de 264 000 maisons commencées à 219 000 en 1983), dans des proportions toutefois bien moindres que celles des logements collectifs (Taffin, 1985, p. 59).

CARPI¹. Sa notoriété dépasse largement celle des autres promoteurs HLM, comme le souligne le rapport du ministère de l'Équipement déjà cité :

« On ne présente plus le groupe Maison Familiale. Il se présente lui-même : à la radio, à la télévision, dans la presse, par des catalogues ».

CARPI constitue donc l'exception, rare promoteur HLM à investir dans la « fonction commerciale » et à poursuivre une activité dynamique de promoteur de maisons groupées en 1982-1983². On conclura donc sur l'hypothèse que la « mise en concurrence » du monde HLM avec le secteur privé, consécutive à la réforme de 1977, voit son effet renforcé par le changement de nature de cette concurrence et l'intensification de la compétition commerciale sur ce segment du marché au tournant des années 1980, qui renforce l'obsolescence des méthodes de vente des opérateurs sociaux.

Produits et localisations : des spécialités en déclassement ?

D'autres facteurs contribuent cependant à l'intensité des difficultés rencontrées par les promoteurs HLM. Dans la littérature grise produite pour le compte du ministère de l'Équipement ou de l'Union HLM, on voit aussi apparaître comme cause de ces méventes l'effet de la spécialisation des promoteurs sociaux dans des produits et des localisations désormais peu propices à la commercialisation. C'est un héritage du rôle joué dans les années 1970 par les organismes HLM comme instruments des politiques urbaines du ministère de l'Équipement : densification de l'habitat individuel à travers le « groupé » et développement de l'accession aidée dans les villes nouvelles. L'« inadaptation » des organismes HLM au marché tient aussi à la reconduction de manières de faire apparues dans les années 1970, qui font d'eux, dans la décennie suivante, les spécialistes de produits en voie de dévalorisation.

Dans les années 1970, le concours Chalandon a d'abord incité les opérateurs HLM à délaisser le métier de constructeur de maisons individuelles en diffus dans lequel certains organismes, en particulier ceux implantés en zones rurales, étaient très actifs, pour privilégier la construction en groupé. Or, au début des années 1980, les nouveaux propriétaires, notamment

¹ CAC 19970268, art. 29, litiges avec la société CARPI, document interne de présentation des structures du groupe GMF-CARPI.

² CAC 19970268, art.29, archives du Bureau des Usagers du ministère de l'Équipement, cas de litiges concernant des maisons individuelles, contentieux accédants-CARPI, Rapport de Roger Lecourt, Inspecteur général de l'Équipement, sur la société CARPI, 1983 : en 1983, la CARPI n'a connu qu'une réduction de 30% de son activité, inférieure à celle d'autres promoteurs, et représente toujours 20% de la production en accession sociale groupée.

ceux qui bénéficient de PAP, se déplacent de plus en plus vers les zones « rurbaines » (selon la terminologie de l'époque), là où la maison diffuse sur catalogue domine incontestablement le marché (Taffin, 1985). L'Union, et notamment son délégué général Robert Lion, incitent pourtant toujours leurs adhérents à privilégier le groupé et « l'habitat de densité moyenne » ou « l'urbanisme de village », en prônant la supériorité de ses qualités urbanistiques au nom de la maîtrise du « déferlement pavillonnaire¹ ». Une centaine d'opérations de ce type sont lancées en 1979 sous l'égide de l'Union HLM, et le CREPAH², nouveau bureau d'étude de l'Union créé par Robert Lion en 1976 pour travailler sur la « qualité architecturale », préconise en 1978 la réalisation « d'ensembles individuels combinés avec des petits collectifs, en milieu rural, bourgs, et villes moyennes »³.

Ces programmes ne semblent toutefois plus attirer aussi aisément la clientèle dix ans après le concours Chalandon, comme l'expérimentent les promoteurs qui ont suivi les préconisations du CREPAH. En « milieu rural, bourgs et villes moyennes », la construction diffuse est très largement majoritaire (tableau 4-1) et le « groupé » difficile à vendre :

« Des opérations groupées ont été programmées dans des zones rurales mal desservies où toute activité de construction est tournée vers le diffus » [...] On note l'importance des programmes en individuel dont le plan-masse est extrêmement dense, 6 d'entre elles comportent des maisons accolées souvent en double mitoyenneté sur des parcelles de terrain exigües, moins de 400 m² en zone périurbaine ou de 600 m² en zone rurale. Deux autres opérations ont des, maisons non mitoyennes, mais comportent des petites parcelles [...], c'est la densité des opérations due à l'exiguïté des parcelles et à la mitoyenneté des maisons, qui, en provoquant une proximité extrême du voisinage et en empêchant souvent l'accès au jardin par l'extérieur du logement, apparaît totalement rédhitoire en regard des exigences de la clientèle en individuel, surtout en zone rurale où le marché de diffus est majoritaire⁴ ».

L'habitat « intermédiaire » à mi-chemin entre collectif et individuel – une formule qui avait au début des années 1970 les faveurs particulières du Plan Construction au ministère de l'Équipement – ne suscite pas non plus l'adhésion de la clientèle et ces programmes sont, d'après le diagnostic des experts de l'Union, « facilement générateurs de méventes ».

¹ « Propos modestes sur les villages », Editorial de Robert Lion, dans « Un urbanisme pour les maisons », *H. Habitat Social*, 4^{ème} trimestre 1978.

² *Actualités HLM*, n°113, 15 avril 1976, intervention de Robert Lion à l'occasion de la création du CREPAH.

³ « Un urbanisme pour les maisons », *op.cit.* ; « Les Villages », UNFOHLM CREPAH, Paris, 1979, 80 p. [CDU 10381].

⁴ Michèle Attar-Meyer et Natacha Dubach, *op.cit.*

Tableau 4-1. Mode de construction des maisons individuelles selon le type de commune, pour les propriétaires récents de logements neufs

	A construit lui-même	A fait construire par un entrepreneur	A fait construire un modèle sur catalogue	A acheté à un promoteur	Total
Commune rurale	9,5%	48%	40,2%	2,3%	100%
Unité urbaines moins de 100 000 habitants	8,4%	39,2%	35,8%	16,6%	100%
UU plus de 100 000 habitants	5,7%	33,9%	32,0%	28,4%	100%
Agglomération parisienne	4,0%	33%	27,9%	35,1%	100%
Total 1984	8,3%	42%	36,8%	12,9%	100%
Total 1978	6,3%	40,4%	31,3%	22%	100%

Source : *Enquête Logement 1984 (Taffin, 1987, p. 9)*

En revenant aux conclusions de l'équipe de Pierre Bourdieu sur l'économie de la maison individuelle, on peut rappeler que l'arrivée de nouveaux constructeurs comme Bouygues, combinée à l'agressivité commerciale renouvelée des constructeurs « artisanaux » dans un secteur en rétraction, ont contribué à réorienter l'offre de maison bas de gamme vers un style « traditionnel », et vers des modèles donnant l'apparence d'être personnalisables et personnalisés. Cette évolution de l'offre des constructeurs dominants au début des années 1980 contribue probablement, par différence, à la dévalorisation des ensembles de maisons mitoyennes dont on perçoit immédiatement le caractère répétitif. Les recettes du concours Chalandon ne font plus recette au début des années 1980, et ceux qui réutilisent les plans masse et les modèles qui avaient alors fait le succès de la promotion HLM risquent la dévalorisation de leurs produits et le défaut de commercialisation.

On saisit les effets à retardement du rôle joué par les organismes HLM dans certaines politiques urbaines des années 1970 à travers une autre de leur spécificité : ils ont lancé de

nombreux programmes en accession dans ou autour de villes nouvelles, et l'on y recense alors quelques cas de méventes spectaculaires. En effet, comme le souligne Jean-Claude Driant, pour les grandes SA HLM implantées en région parisienne, les villes nouvelles ont dans les années 1970 constitué un terrain de développement crucial. En l'absence d'offices municipaux, elles ont pu jouer un rôle majeur dans la construction du parc locatif des villes nouvelles, rôle qu'elles n'avaient pas toujours pu jouer dans les grands ensembles en raison de la prééminence des offices ou des filiales de la Caisses de Dépôts et Consignations (Driant éd., 2005, p. 15). Elles y contribuent aussi au développement de l'accession aidée (HLM-A puis PAP) : l'accession sociale est l'un des « éléments essentiels du développement des villes nouvelles », puisque 40% des logements qui y sont construits entre 1977 et 1992 sont financés par des PAP (Corbille et Taisne, 1993). Cette proportion a même pu dépasser 50% au début des années 1980 (De Korsak, 2003), et 30 % des prêts PAP d'Ile-de-France y sont localisés¹. Quelques grandes SA HLM contribuent fortement à ces réalisations. Ainsi, les deux tiers des constructions individuelles des filiales HLM de la SCIC sont localisées en villes nouvelles à la fin des années 1970, sous forme d'ensembles groupés². Les villes nouvelles constituent un des rares lieux de prolongement de la politique de la maison individuelle groupée, suite aux efforts du Secrétariat Général des Villes Nouvelles pour y réorienter la construction du collectif vers l'habitat individuel à la fin des années 1970, efforts dont témoignent les archives du ministère de l'Équipement³. Toutefois, comme le soulignent les spécialistes de la mévente à l'UNFOHLM, cette concentration de PAP groupés dans les villes nouvelles pèse sur leur commercialisation : « Ce n'est pas forcément la qualité technique du produit qui est en cause, mais la surproduction en certains endroits. Les zones de forte offre, telles que les villes nouvelles, illustrent bien le phénomène ». Ainsi, la SA HLM Le Foyer du Fonctionnaire et de la Famille est fortement engagée en accession en villes nouvelles. En 1981, elle réalise plus de 1500 logements annuellement mais arrête brutalement son activité suite au gonflement très rapide de son portefeuille d'invendus dès 1982 : l'un des échecs de commercialisation les plus retentissants est celui rencontré par une grande

¹ Dont 43% du PAP individuel groupé, alors que les villes nouvelles ne représentent que 16% des mises en chantier en Ile-de-France durant cette période (Corbille et Taisne, 1993, p. 2).

² CAC 20110225, art. 53, rapport de Daniel Aubert, op. cit. Il semble ainsi qu'après avoir été écartée au début des années 1970 des grands projets des villes nouvelles en raison de sa trop grande hégémonie (Vadelorge, 2009), la SCIC, filiale de la Caisse des Dépôts, soit parvenue, entre autres grâce à sa diversification en individuel groupé et en accession, à y reprendre pied.

³ CAC 19840342, art. 329 et 330, articles concernant la « maison individuelle en ville nouvelle » (abrégée MIVN) : des opérations « maisons individuelles » puis un « programme triennal » sont lancés, assortis de réservations prioritaires de financement aidés, comme pour le concours Chalandon, et attribués de la même manière à des programmes « groupés » que les responsables du Secrétariat des Villes Nouvelles préfèrent à l'urbanisation diffuse.

copropriété située à Cergy-Pontoise, à proximité d'une gare RER qui tarde à ouvrir, et dont la commercialisation ne se termine qu'en 1987, soit cinq ans après la fin de sa construction¹. Mais d'autres sociétés anonymes connaissent dans ce type de localisations d'importantes déconvenues, comme la SA CNH 2000, placée en 1985 sous administration provisoire², notamment en raison des difficultés de commercialisation d'un immeuble situé lui aussi à Cergy-Saint Christophe, dont il aurait fallu selon un article du journal *Le Monde* « brader » les appartements à des acquéreurs peu solvables³.

1.4 La fin de la mobilisation pour les PAP

Cette crise des invendus modifie radicalement l'attitude de l'Union HLM vis-à-vis de l'administration centrale sur la question de l'accession sociale. Elle rend d'abord définitivement caduque la traditionnelle lutte pour la captation des financements bonifiés de l'accession aidée. Dès 1982, les dirigeants du mouvement cessent de chercher à défendre leur « quote-part » de PAP. Leur « consommation » est en fait devenue inférieure à ce que leur ministère de tutelle souhaite de leur part. Comme l'a montré Philippe Zittoun, la « sous-consommation » des PAP est en effet en passe de devenir un problème pour la Direction de la Construction, qui cherche à défendre ce prêt assorti d'une aide à la pierre contre l'hostilité du ministère des Finances, et en particulier contre les velléités de suppression de la direction du Trésor. À partir de 1984, l'insuffisante consommation des PAP entraîne chaque année une réduction du nombre de prêts programmés pour l'année suivante, selon ce que Philippe Zittoun nomme un « processus incrémental » (Zittoun, 2001, p. 46). En 1985, lorsque le président de la Fédération des SA HLM Marcel Lair annonce lors de son Assemblée générale que ses adhérents sont en passe de se retirer du secteur de la promotion immobilière, les représentants du ministère du Logement manifestent leur déception. On assiste alors à une inversion des rôles : c'est désormais le directeur de la Construction Michel Maugard qui cherche à inciter ces organismes à réinvestir l'activité de promoteur, tandis que le ministre du

¹ Cet épisode est suffisamment significatif pour être détaillé dans un ouvrage portant sur l'histoire de la 3F écrit sous l'égide de cette société (Albertini, 1990).

² CAC 20110125, art. 53, « La modernisation des organismes d'HLM, Centre d'Information sur le Logement, 1986.

³ Garin Christine, « De nombreux accédants à la propriété ont été piégés par les prêts PAP », *Le Monde*, 2 février 1998. Cet article évoque le cas du quartier de la Bastide, à Cergy Saint Christophe, ensemble de 360 logements dont la moitié en accession financés par des prêts PAP, dont CNH 2000 est l'un des deux promoteurs : « « trop nombreux et trop grands, donc trop chers, les logements se vendent mal. Alors, on brade les "queues de programme" sans être trop regardant sur la solvabilité des clients ».

Logement Paul Quilès leur demande de « ne pas se replier sur eux-mêmes » malgré « les stocks à écouler dans des conditions douloureuses »¹.

« Votre sélectivité dans la réalisation des opérations d'accession à la propriété a augmenté. Vous avez fait remarquer et c'est juste que les SAHLM ont pris des mesures et adopté des attitudes qui leur permettent de courir moins de risques financiers en matière d'accession à la propriété. Par conséquent, le virage est pris. La prudence s'est implantée dans les esprits. Or paradoxalement, aujourd'hui je vais vous proposer, après avoir fait cette cure salutaire de prudence, d'être un peu moins prudents. Il ne s'agit pas bien entendu de devenir imprudent, mais d'être un petit peu plus aventureux en matière d'accession à la propriété² ».

La Direction de la Construction se félicite à l'inverse que la GMF-CARPI résiste à cette vague de désengagement de l'accession et continue à utiliser un grand volume de PAP groupé, « domaine dont l'intérêt social est primordial » selon l'Inspection générale de l'Équipement³. A cette exception près, il semble clair qu'en matière d'accession sociale, les organismes HLM cessent dès 1982 de constituer des relais efficaces de la Direction de la Construction et du ministère du Logement. Les appels à la reprise de la consommation de PAP restent vains. De plus, lorsqu'émerge au cours de cette même année le problème des « accédants en difficulté », les dirigeants du mouvement se placent aux avant-postes de la dénonciation publique de ce problème. Ainsi, le nouveau président de l'Union Roger Quilliot, ancien ministre du Logement qui en 1981 soutenait la relance de l'accession sociale par l'augmentation du nombre de PAP, dénonce en 1985 le « mythe » de la propriété pour tous⁴ devant le nouveau ministre Pierre Méhaignerie. Les représentants de l'Union HLM ne vont donc que protester très modérément face à la diminution très rapide du nombre de prêts PAP émis à partir de cette date, dont ils n'espèrent plus constituer des utilisateurs privilégiés, si ce n'est, pour les Sociétés de Crédit Immobilier, en tant que distributeur de prêts.

Ainsi, les usages de la réforme de 1977 par le mouvement HLM et la position de ses dirigeants par rapport à la nouvelle « concurrence » à laquelle les organismes sont confrontés changent radicalement en quelques années. Ce que les représentants du mouvement conçoivent d'abord comme un danger après la réforme, c'est une potentielle pénurie de financements, qui les amène à se mobiliser pour obtenir une allocation préférentielle des aides de l'État, comme leurs prédécesseurs l'avaient fait en 1953 lors de la création du secteur de

¹ Congrès HLM 1985 « Moderniser pour mieux servir », *Actualités HLM* n°324, 30 juin 1985.

² Assemblée générale des SA d'HLM « Plus de liberté de gestion pour plus d'action sociale », *Actualités HLM*, n°320, 30 avril 1985.

³ Voir CAC 19970268, art. 29, Direction de la Construction, bureau des usagers, rapport de l'Inspecteur général de l'Équipement Roger Lecourt sur la situation de la société d'HLM CARPI, août 1983.

⁴ Roger Quilliot, Discours de clôture du Congrès HLM, 3 juin 1986.

l'accession « aidée ». Mais capter des aides s'avère inutile pour résoudre le problème des « invendus », qui mettent en danger la survie économique de certains organismes, et les amène à cesser ou limiter drastiquement leurs activités de promotion immobilière. Cela modifie le regard des dirigeants du mouvement HLM sur cette activité, dont les échecs sont conçus par les experts de l'Union comme le révélateur de « l'inadaptation au marché » des organismes sociaux. Nous en avons exploré les causes structurelles : intensification de la concurrence sur le marché de la maison bas de gamme, et décalage entre les pratiques héritées des années 1970 par les organismes HLM et les formes sous lesquelles se développe désormais la propriété populaire. Ces difficultés économiques contribuent en retour à modifier les prises de position publiques des dirigeants nationaux du mouvement HLM. Ils ne se prêtent plus désormais au rôle de relais des politiques étatiques d'accession que le ministère de l'Équipement leur faisait auparavant jouer, et sont de moins en moins enclins à se mobiliser pour préserver les financements de l'accession sociale, ou à revendiquer un rôle pour les HLM dans les politiques de soutien à la propriété d'occupation.

2. Le PAP comme problème public : le discrédit de l'accession sociale

Nous allons maintenant décentrer le regard du mouvement HLM pour nous intéresser plus largement au processus de discrédit qui touche, à partir du milieu des années 1980, la politique de soutien à l'accession sociale issue de la réforme de 1977. C'est une dimension en particulier qui concentre les critiques : les effets de l'attribution prioritaire des PAP à des accédants particulièrement modestes par les circuits de financements parapublics qui ont le monopole de sa distribution. Cette disqualification procède de l'émergence, à partir de 1986, du problème public des « accédants en difficulté », interprété comme la conséquence d'un système d'attribution de prêt trop risqué. Selon Philippe Zittoun, celui-ci a contribué à partir du milieu des années 1980 à une « perte de légitimité » des dispositifs étatiques d'aide à l'accession sociale : « Le PAP se voit ainsi attribuer progressivement une image symbolique négative » (Zittoun, 2001, p. 112). Combinée à d'autres facteurs – sous-consommation du prêt, renforcement de la « coalition » des adversaires du PAP autour de la direction du Trésor, politique économique de lutte contre l'inflation – ce discrédit aurait contribué à sa « mort lente » entre 1985 et 1995. La multiplication du nombre d'accédants surendettés n'est

toutefois pas directement à l'origine de la diminution du nombre de prêts PAP émis au cours des années 1980, de sa contestation de plus en plus forte, et finalement de sa suppression : la crise des « sinistrés du PAP » constitue tout au plus un facteur supplémentaire dans ce processus. Tout d'abord, l'« asphyxie » de ce prêt aidé démarre avant même l'émergence publique du problème des accédants surendettés : dans le cadre des négociations entre les Finances et le Logement, la non-revalorisation du plafond de ressources du PAP au début des années 1980 est le premier facteur de sa décrue. Les arguments du Trésor en faveur de sa suppression prennent du poids dans un contexte où s'impose à la tête de l'État français l'idée qu'une déréglementation du financement de l'économie française, une libéralisation du marché bancaire, et une politique de maîtrise de l'inflation sont indispensables (Abdelal, 2005 ; Feiertag, 2011 ; Hautcoeur *et al.*, 2011). Le système du PAP n'est qu'une des formes d'intervention étatique dans le financement de l'économie – et l'un des monopoles de distribution de crédits bonifiés – dont la haute administration des Finances, et en particulier la direction du Trésor, conteste la pertinence avec de plus en plus de virulence. Avec le soutien du ministre des Finances Pierre Bérégovoy, la réforme des statuts des banques, la fin de l'encadrement du crédit par l'État et la suppression de nombreux prêts bonifiés sont actées entre 1984 et 1986 (Thesmar, 2008). Ce sont ces transformations dans le champ de la haute fonction publique et dans le champ politique, dépassant le cadre du logement, qui expliquent le rabotage progressif du PAP, les conditions défavorables qui lui sont faites au fil des années 1980, et les tentatives régulières de suppression émanant des Finances.

Nous ne reviendrons donc pas sur ce processus. Ce qui nous intéresse ici est de travailler sur les formes de publicisation de la « crise » de l'accession sociale et ses effets sur les acteurs habituellement mobilisés pour la défense d'une filière parapublique de crédit destinée aux accédants modestes. Comment la question des accédants « sinistrés » ou « en difficulté » émerge-t-elle au milieu des années 1980 ? C'est à plusieurs causes successives qu'est imputé le sort des « sinistrés du PAP » à la fin des années 1980, jusqu'à ce que s'impose l'idée qu'il faut mettre un terme à la « solvabilisation artificielle » que favorisait le mode de distribution des PAP. Cela mène à un changement de regard des responsables de l'administration centrale du logement sur les moyens utilisés au début des années 1980 pour faciliter l'accès à la propriété des plus modestes. Le regard très positif qu'elle portait d'abord sur le PAP, conçu à la fin des années 1970 comme une réussite, change dès 1985-1986. Les « accédants en difficulté », d'abord objet d'études, deviennent un objet d'intervention politique. Plusieurs

formes de traitement, correspondant à plusieurs manières de concevoir l'origine du problème, se succèdent aussi. À la toute fin des années 1980, les études commandées sur cette question par le ministère de l'Équipement et du Logement et diffusées dans la presse, de même que les positions prises publiquement par les responsables politiques du logement concourent à l'émergence de la figure de l'accession « à risque » : il faut désormais protéger les potentiels accédants d'eux-mêmes plutôt que de les encourager à se lancer dans des entreprises aléatoires. Cette figure de « l'accession à risque » s'impose sur la scène publique au début des années 1990, au moment-même où l'accession à la propriété devient de moins en moins « risquée » pour les nouveaux entrants, car de plus en plus sélective socialement.

2.1 Du succès des PAP à l'émergence discrète d'un problème social

L'instauration du PAP, combiné à l'APL, comme principale mesure soutien à l'accession des ménages modestes ne va pas, en 1977, sans discussions sur les effets que cette réforme produira sur la situation économique des accédants. On s'inquiète notamment, chez ceux qui sont à la manœuvre au ministère des Finances et de l'Équipement, de savoir si ce système sera suffisamment « solvabilisateur » pour les plus bas revenus en comparaison du précédent. Durant la préparation de la loi, les équipes des deux ministères rivalisent de calculs et de simulations pour estimer les effets des différentes propositions qui sont sur la table (Grémion, 2012). Les mécanismes du prêt auxquels seront ensuite imputés l'essentiel des problèmes des accédants – la forte progressivité des annuités d'une part, la dépendance financière excessive des ménages à des APL qui disparaissent lorsque la composition familiale se modifie – n'apparaissent par contre pas à l'époque comme une source d'inquiétude pour les protagonistes de ces débats¹. En effet, la « philosophie de la réforme » vantée par les services de presse du ministère de l'Équipement juste avant son instauration, tient à ces mécanismes destinés à « alléger les mensualités de remboursement durant les premières années² ». Les prévisions des services, comme c'était d'ailleurs le cas pour les travaux de la commission

¹ CAC 19960337, art. 1, voir sur les remarques qui précèdent : « Réforme du financement du logement, résumé du rapport des groupes de travail, Préparation du Conseil restreint de juillet 1976 », document résumant les propositions respectives des services du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de l'Équipement et du Logement pour la réforme de l'aide au logement.

² CAC 19910582, Service des organismes constructeurs de la Direction de la Construction, dossier sur les APL et la réforme de l'aide au logement, « Philosophie de la réforme » et « Bilan de la politique du logement, datés de fin 1976, émanant du service de presse du ministère.

Barre, reposent alors sur l'hypothèse du maintien d'une forte inflation des prix et des salaires, dont il est prévu qu'elle vienne chaque année éroder le montant réel des mensualités à rembourser.

On note peu de réactions critiques de la part des professionnels du secteur lors du lancement du PAP, comme le montrent les commentaires globalement favorables formulés par les différents représentants d'organisations professionnelles à la CNAP¹, commission qui salue d'ailleurs en 1979, à quelques réserves près, « le succès de la réforme² ». Le mouvement HLM, excepté ses efforts pour obtenir des quotas qui lui seraient réservés, exprime aussi son accord sur « l'orientation générale de la réforme » en matière d'accession³. Les réserves manifestées par ses dirigeants portent sur le montant des aides, notamment le barème des APL jugé insuffisamment « solvabilisateur » pour les plus modestes, comme lorsque la CNAP suggère d'orienter ce prêt vers une « cible » encore plus « sociale ». Au ministère de l'Équipement, c'est dans un premier temps la satisfaction quant au « succès » des PAP qui domine. Les premiers bilans de la réforme en 1978-1979 mettent en avant à la fois un succès quantitatif (il y a des « files d'attente » pour obtenir un PAP) et la « vocation sociale » très nette du prêt : une large majorité des PAP (71%) sont en 1978 accordés à des ménages ouvriers ou employés, et 75% à des ménages dont les ressources sont inférieures de 60% aux plafonds fixés pour l'éligibilité au prêt⁴. Le fait que le PAP soit utilisé par une clientèle très modeste, de même que la baisse du taux d'apport personnel des ménages accédants, sont pour l'administration du logement des indicateurs très positifs. Des études statistiques régulières sont commandées à partir de 1978 par le ministère sur les souscripteurs des nouveaux prêts aidés, notamment pour vérifier que le PAP a bien une clientèle plus « sociale » que le Prêt conventionné⁵. En raison des divergences qui les opposent au Trésor, favorable à une suppression des PAP au profit des PC (Zittoun, 2001, p. 46), les responsables de la Direction de la Construction cherchent en effet à montrer que les clientèles de ces deux prêts ne sont pas

¹ CAC 19960337, art.1, Réunion du 18 juillet du CNAP, examen des textes relatifs à la réforme de l'aide au logement, et notamment des PAP.

² CAC 19960337, Prêts à l'accession à la propriété, avis du CNAP au ministre, 7 juin 1979.

³ CAC 19960337, art.1, Réunion du 18 juillet du CNAP, « Position des HLM sur la réforme du logement ».

⁴ CAC 19960337, art.1 à 3, Bilan de la réforme du financement du logement dans le domaine de l'accession à la propriété au 31 octobre 1978, Direction de la Construction du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

⁵ Voir les travaux commandés au Centre de Recherche sur l'Épargne, par exemple « Comparaisons des souscripteurs de PAP et de PC en 1979 » [CAC 20110125 art. 33 à 35, études et rapports de la Direction de la Construction, « financement du logement, prêts et crédits aidés »].

similaires et s'interrogent sur les moyens de renforcer cette distinction¹. Des mesures sont d'ailleurs prises pour que ce ciblage social se maintienne : on décide, dans ce contexte de pénurie de prêts, d'octroyer en priorité les PAP à ces ménages aux revenus très inférieurs aux plafonds puis de majorer le montant des prêts pour ceux-ci². L'alternance politique de 1981 ne remet pas en cause ces orientations : au contraire, le programme du PS fait de l'augmentation du nombre de prêts émis, ainsi que d'une revalorisation des APL, une mesure de son plan de relance (Zittoun, 2001, p. 59).

Cette vision optimiste des PAP n'est remise en cause, en tout cas au ministère de l'Équipement et du Logement, qu'à partir de 1985, moment où un premier rapport alarmant sur le « surendettement des accédants à la propriété » provoque des réactions³. Notons toutefois que parmi les nombreux rapports que l'administration du logement finance à cette période sur le thème de l'accession à la propriété, certains jettent dès le tournant des années 1980 un regard critique sur l'encouragement à la propriété des ménages aux revenus les plus faibles. Ils soulignent les risques et les difficultés pour les accédants, sans susciter de réactions de la part des commanditaires des recherches. Parmi les instances qui jouent le rôle de lanceuses d'alerte sur les problèmes de « accédants en difficulté », celle qui tient la position la plus constante est l'ANIL (Association ou Agence nationale d'information sur le logement), qui devient à la fin des années 1980 la principale source de production d'expertise pour le compte de l'État sur les difficultés de l'accession. Cette association, co-financée par l'État et par d'autres partenaires institutionnels des politiques du logement (1% logement notamment), a été créée durant la préparation de la réforme de l'aide au logement avec le concours de Robert Lion : il s'agissait d'offrir, dans un contexte de libéralisation croissante du marché du logement, une information « transparente » aux futurs acquéreurs. Des agences départementales (les ADIL) recevant les candidats à l'accession pour leur prodiguer des conseils se mettent en place et font « remonter » au siège parisien des informations sur les

¹ Voir la présentation au CNAP, par le directeur de la Construction Georges Mercadal des résultats d'une première enquête sur les souscripteurs de PAP et de PC en 1979, qui suscite un long débat sur la « frontière entre les PAP et les PC », et notamment des remarques de Patrice Chevallier, représentant la direction du Trésor, sur la faible différence entre ces deux produits [Séance du 10 avril 1979, CNAP, CAC 19970337, article 3]. Une enquête du CREP conclut à cette date que « la clientèle du PC est une clientèle moyennement ou plutôt aisée alors que celle du PAP est sociale ou moyennement aisée : il y a donc une plage de chevauchement entre les deux produits mais leurs noyaux centraux sont différenciés ».

² Octroi entre 1979 et fin 1981 des PAP en priorité à des ménages dont les revenus sont inférieurs de 60 à 70% aux plafonds, puis création en 1981 des « PAP majorés » permettant que les ménages aux revenus les plus faibles voient financer une part plus importante du prix d'achat. Cette mesure est remplacée en 1981 par une majoration de la quotité du PAP pour les ménages les plus modestes [*Les phénomènes de surendettement chez les familles accédant à la propriété*, ANIL, juillet 1985].

³ CAC 19970268, art. 25, « Etude des difficultés financières rencontrées par les accédants à la propriété », Réunion de la commission en date du 13 mars 1985.

plans de financement des futurs propriétaires. Dès 1979, l'équipe de l'ANIL produit un document d'une dizaine de pages sur les « parcours et obstacles¹ » des accédants, qui met l'accent sur les dérives possibles du nouveau système de soutien à l'accession. Promotrice d'une information « transparente » que ses agences départementales entendent assurer, l'ANIL est en effet très critique sur le rôle central joué par des vendeurs de maisons, qui font office la plupart du temps de conseillers bancaires, montent les plans de financement de leurs clients, et tendent à surévaluer leurs revenus et sous-évaluer le prix de l'opération pour rendre celle-ci possible sur le papier. Les établissements prêteurs n'exercent pas de leur côté de véritable vérification de la solvabilité de la clientèle, laissant aux vendeurs la responsabilité du dossier. Le ministère, auquel cette étude « n'a pas plu », donne instruction de ne pas la diffuser².

D'autres travaux, financés par la Direction de la Construction ou le Plan Construction au début des années 1980, mettent eux aussi en évidence les lourdes contraintes économiques qui pèsent désormais sur les accédants à la propriété sans susciter aucune réaction, et sans que quiconque n'ait eu besoin d'en limiter la diffusion. Il s'agit ainsi de travaux relevant de la sociologie urbaine, mais dont la diffusion est soit limitée à la sphère académique, soit inexistante. Ainsi, le rapport de Paul Cuturello et Francis Godard intitulé *Familles mobilisées* (Godard *et al.*, 1982), financé par le Plan Construction, produit en 1982 une critique forte de la mesure par la statistique publique des « taux d'effort » des accédants. Il souligne en particulier la « solvabilité fictive et circonstancielle » de nombreux ménages qui s'engagent dans des opérations d'accession. Deux autres études de 1982 sur les « accédants modestes », financées par la Direction de la Construction et confiées à un institut de recherche privé, la Fondation pour la Recherche Sociale (FORS), pointent elles aussi les « acrobaties financières » auxquelles doivent se livrer les souscripteurs de PAP, et détaillent les mécanismes qui mènent certains accédants « au bord de la rupture » (Aballea et Glogowski Anna, 1982 ; Aballea, 1982, 1983). Toutefois, ni dans le premier, ni dans le second cas, les difficultés économiques des accédants ne sont l'objet initial et central de leurs travaux, et la critique des politiques étatiques le but recherché. Dans le cas de Paul Cuturello et Francis Godard, l'intérêt central pour les pratiques économiques des ménages tient au fait qu'ils s'inscrivent alors dans les renouvellements théoriques de la sociologie urbaine du début des

¹ *Accession à la propriété, les parcours et les obstacles*, Séminaire ANIL, septembre 1979, 11 p.

² Entretien avec le directeur de l'ANIL, juin 2012.

années 1980 : s'éloignant de la perspective des études urbaines marxistes centrées sur la production des politiques urbaines, ces chercheurs s'intéressent désormais aux pratiques sociales concrètes des acteurs (Topalov, 1989). L'accession à la propriété constitue pour eux un objet qui permet d'étudier les mobilisations familiales autour de la production intergénérationnelle d'un statut social et résidentiel. C'est d'ailleurs principalement au titre de leurs apports à la question des « stratégies résidentielles » et au logement comme « affaire de famille », nouveaux thèmes de la recherche urbaine dans les années 1980, que ces travaux sont ensuite cités dans le champ académique (Bonvalet et Fribourg éd., 1990 ; Authier *et al.*, 2010). Les travaux du FORS n'ont pas non plus comme objectif de formuler une position critique sur les politiques du logement, ce dont l'auteur se défend d'ailleurs en conclusion en rappelant qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur le bien-fondé de cette politique. Conformément aux orientations de cette fondation qui se situe du côté d'une recherche-action héritière du catholicisme social¹, la question qui guide les travaux porte sur les conditions qui freinent ou favorisent la « participation à la vie sociale » des individus, comme dans les nombreuses études réalisées par le FORS sur les opérations Habitat et Vie Sociale pour le compte du ministère de l'Équipement et du Logement. Elles concluent de manière critique à la « faible participation » et au « repli » sur la sphère domestique des accédants. Diffusé en 1985 dans un numéro de la revue *Recherche Sociale* intitulé « l'accession à la propriété : le prix du rêve » (Aballea, 1985), ce travail, rarement cité, n'a pas non plus rencontré d'écho particulier au sein de la Direction de la Construction qui l'a financé, comme d'ailleurs le texte de Cuturello et Godard². Ce n'est en effet qu'à partir de 1985-1986 qu'émerge une abondante commande de recherche publique sur de ce thème, l'ANIL s'imposant alors comme le principal producteur d'études de référence sur la question.

¹ La revue *Recherche Sociale*, a été créée en 1966 comme revue de la Fondation pour la recherche sociale, caractérisée comme une institution « née de la collaboration des Semaines Sociales de France, des Centres d'études et d'action sociale, et de l'Institut culture et promotion » (Annonce d'une nouvelle publication, *Revue Economique*, vol. 17, n°3, p. 506), toutes institutions ancrées dans le mouvement du catholicisme social (Jacquier et Mansanti, 2005, p. 13 ; Viguier, 2010).

² Dans les archives du ministère de l'Équipement, nous avons travaillé sur le versement Bureau des Usagers qui comprend en particulier un ensemble d'articles (23, 24, 25, et 26, 27) consacré au thème des accédants en difficulté et aux réformes envisagées pour le PAP entre 1985 et 1988. Ces articles répertorient un ensemble d'études sur l'accession et ses difficultés ainsi que des comptes-rendus de réunions ministérielles portant sur ce thème. Si les travaux du FORS et de François Aballéa y sont archivés, ils ne sont par ailleurs ni mentionnés ni commentés dans aucun autre document, tandis que le travail de Paul Cuturello et Francis Godard n'y apparaît pas du tout.

2.2 « Victimes de la désinflation », « accédants en difficulté » et « surendettés du PAP »

À compter de cette date, la situation des « accédants en difficulté » devient en effet un problème public. Deux nouveaux rapports de l'ANIL, datant de 1985 et 1986, sont au point de départ de cette publicisation : les premières coupures de presse évoquant ce phénomène, retrouvées dans les archives du ministère dans un versement portant sur les « accédants en difficulté », renvoient explicitement à ces études¹. La commande et la diffusion de la première se fait contre l'avis du ministère. Le président et le vice-président de l'ANIL, militants de poids de l'action sociale, tous deux de sensibilité démocrate-chrétienne, se sont en effet intéressés aux situations des accédants et à leurs difficultés économiques. L'un est président du Secours Catholique et de la Caisse Nationale des Allocations Familiales, institution qui à travers le versement des APL est directement affectée par les problèmes des accédants en cessation de paiement. L'autre est président de l'Union nationale de l'Association des Familles (UNAF), un regroupement d'associations qui, au titre de la défense des familles, se préoccupe de plus en plus dans les années 1980 des problèmes de surendettement (Plot, 2009, p. 70). Le lancement de l'étude est une initiative peu appréciée du ministère, d'autant moins qu'elle est rendue publique contre l'avis du cabinet du ministre début 1986.

« C'était une espèce de jeu entre deux présidents qui étaient des gens qui avaient du poids. Boisard, le président de la CNAF et du Secours Catholique, et Burnel le grand président de l'UNAF, qui présidait le conseil d'administration. La CNAF, qui gérait l'APL, s'inquiétait de ce phénomène que nous voyions sur le terrain, et on faisait des rapports au ministère, mais on ne publiait pas trop [...] il y avait à notre conseil un représentant du ministère qui dit, ah mais est-ce qu'on peut se saisir comme ça d'une étude ? Finalement on lance une grande étude. Le représentant du ministère qui venait, ... il était ennuyé. Il se trouve que je connais quelqu'un au cabinet avec qui j'ai de très bons contacts qui me dit, mais vous n'allez pas publier ça. Je lui dis, ça montre simplement que le plan de lutte contre l'inflation a réussi, et il me dit vous ne pouvez pas publier ça. Mais je suis dépassé par la lutte inter-présidents et c'est publié... En plus, la CNAF disait « on

¹ La revue de presse effectuée sur cette période ne prétend pas à une totale exhaustivité. Celle-ci a principalement été effectuée à partir de la base de données Europresse ainsi que des archives numériques du Monde, à partir des plusieurs mots-clés utilisés pour désigner ce phénomène (accédants en difficulté, accédants sinistrés, surendettés, etc.). Ceci pose le problème de l'inégale numérisation de ces archives, celles du Monde étant disponible à partir de 1944, mais de nombreux titres de presse ne sont pas accessibles de manière numérique jusqu'au début des années 1990. Nous n'avons pas effectué de recherche systématique dans la presse papier pour les années 1980. Toutefois, cette revue de presse numérique a été complétée par des articles présents dans les cartons du Bureau des Usagers consacrés aux « accédants en difficulté ». On y trouve notamment des coupures de presse parues au moment de la parution des premiers rapports de l'ANIL en 1986, ainsi que des articles parus en 1988 au moment de la parution du rapport Bloch-Lainé. Nous ne prétendons pas mener ici un travail systématique sur la réception différenciée dans le champ médiatique du problème des accédants en difficulté, mettant par exemple au jour des différences de traitement en fonction des publications. Les articles de presse servent principalement à identifier les moments de publicisation de ce problème, ainsi que l'émergence de nouvelles interprétations de celui-ci, et non à faire une étude systématique d'une controverse publique.

doit le dire ». Donc on publie ça. Articles de presse partout, radio, etc., c'était un peu gênant, on essaie de contenir¹ » [Entretien avec le directeur de l'ANIL, juin 2012].

La diffusion de cette étude, *Les phénomènes de surendettement chez les familles accédant à la propriété* ne va pas de soi pour les services du ministère : on la trouve aujourd'hui dans les archives du Bureau des Usagers assortie de la mention « confidentiel, ne pas diffuser² ». Les premiers échos qui y font référence dans la presse datent du printemps 1986³, au moment où d'autres études paraissent sur le sujet : l'ANIL a déjà publié un second rapport sur *Les accédants en difficulté*, et plusieurs Caisses d'Allocations Familiales et d'ADIL réalisent à l'échelle départementale des travaux similaires⁴. Le terme d'accédants en difficulté commence alors à s'imposer pour décrire le phénomène, avec des variantes comme celui de « sinistrés de l'accession » qui a apparemment les faveurs du directeur de la Construction en 1986, ou d'« accidentés du PAP⁵ » selon les termes du délégué général de l'Union HLM, tous ces termes apparaissant dans les débats parlementaires entre 1986 et 1988⁶.

« Je dirais pas qu'on a créé le terme accédants en difficulté, mais on s'est aperçu que quand on lançait un certain nombre de choses... que les termes n'étaient pas complètement arrêtés... le nouveau directeur de la Construction il parlait des sinistrés de l'accession. C'était pas du tout idiot. Nous on a hésité. Quand on lance un truc comme ça on passe des jours et des nuits à choisir le titre... on a mis accédants en difficulté... » [Entretien avec le directeur de l'ANIL].

Au-delà du processus qui mène à leur publicisation, il est intéressant d'observer quel portrait ces études font des « accédants en difficulté » et à quelles causes elles imputent cette situation. Ces travaux, de même que les échos qu'ils reçoivent dans la presse mêlent en effet

¹ Entretien avec Bernard Vorms, directeur de l'ANIL, juin 2012.

² CAC 19970268 art. 25.

³ La plupart des articles faisant référence à cette étude datent du printemps 1986. Le premier article du journal *Le Monde* qui la mentionne date de juin 1986 (voir *infra*), et on trouve vers cette date des références aux travaux de l'ANIL dans *Le Moniteur*, *Le Dauphiné*, *Ouest-France*, *Le Progrès*, ou encore un long dossier dans la revue *Mutualistes* entre avril et juin 1986 [CAC 19970268 art. 25, revue de presse sur les accédants en difficulté].

⁴ Le premier article paru dans *Le Monde* sur ce point fait référence aux deux études de l'ANIL ainsi qu'à une étude de l'AUDIAR, agence d'urbanisme rennaise qui réalise conjointement avec la CAF d'Ille-et-Vilaine un rapport sur *Les accédants à la propriété en difficultés financières* en février 1986 [Josée Doyère, « Les candidats à la propriété pris dans la tenaille des taux d'intérêt », *Le Monde*, 3 juin 1986]. Dans les archives du Bureau des Usagers, on trouve deux études datées de 1986, émanant de la CAF et de l'ADIL de l'Ain [*Les accédants en difficulté et les problèmes d'endettement dans le département de l'Ain*, mai 1986] et de l'ADIL de Dordogne [*Les coups dur de l'accession*, 1986]. D'autres études sont lancées par des CAF à cette date, par exemple *Les accédants à la propriété en difficulté*, CAF de Meurthe-et-Moselle, juin 1987, CDU 38563.

⁵ Terme utilisé par le délégué général de l'Union Roland Pignol au cours de l'Assemblée générale des Crédits Immobiliers d'octobre 1986 [« Confiance et optimisme pour les directeurs de Crédit Immobilier, *Actualités HLM*, n°364, 15 octobre 1986].

⁶ Le terme « d'accédants en difficulté » se repère dans les débats parlementaires à partir de la fin 1986, notamment lors d'un débat sur les mesures prises par le gouvernement en faveur des « accédants en difficulté », où ce terme est utilisé par le ministre de l'Équipement et du Logement Pierre Méhaignerie [Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 28 octobre 1986]. Lors du débat consacré au budget du logement à l'Assemblée nationale en novembre 1988, on voit que de nouvelles expressions ont émergé pour désigner ce phénomène : un député fait référence aux « naufragés du PAP » (député de l'Union du Centre Christian Kert) et le ministre du Logement Maurice Faure parle des « sinistrés du PAP » [Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 10 novembre 1988].

deux phénomènes à la fois liés et distincts. Ils évoquent simultanément deux situations qui vont appeler un traitement politique très différent : celle de ménages à revenus très modestes, aux taux d'effort et d'endettement élevés dès la souscription de leur prêt, et qui doivent avec la baisse de l'inflation faire face à des mensualités insoutenables conduisant à des impayés ; celle de familles aux revenus plus confortables, ayant elles aussi souscrit des prêts à taux fortement progressifs, mais pas forcément des PAP, et qui se voient pénalisées par la baisse de l'inflation sans se trouver pour autant en danger de cessation de paiement.

La première étude de l'ANIL (1985), comme d'ailleurs les études menées par la CAF de l'Ain ou par l'Agence d'urbanisme d'Ille-et-Vilaine en 1986, se concentre sur le premier cas, celui des accédants « surendettés », pour l'essentiel des souscripteurs de PAP, qui ont fait l'objet de signalements pour impayés par les Commissions Départementales relatives au versement des APL. Il s'agit selon les CAF d'un public au profil social homogène : ouvriers ou employés, familles nombreuses pour beaucoup d'entre elles, avec un seul revenu, et un niveau général de ressources très faibles (souvent inférieur de 70% aux plafonds), ayant bénéficié des « PAP majorés » réservés aux ménages les plus modestes et aux familles les plus nombreuses. Les auteurs de l'étude considèrent que la baisse de l'inflation, qui fait augmenter le niveau réel des mensualités des ménages en raison de la forte progressivité des taux, constitue un facteur aggravant de surendettement, sans être toujours à l'origine du problème. Ils mettent ainsi en évidence que l'attribution prioritaire de financements majorés aux ménages ayant des revenus inférieurs de 70% aux plafonds du prêt PAP n'a pas eu que des effets positifs, puisque ceux-ci constituent une large part des cas difficiles. Les modalités concrètes d'attribution des prêts PAP ont aussi joué un rôle dans certains échecs de paiement : le « montage défectueux du projet » est désigné comme principal responsable dans au moins un tiers des cas. Le Crédit Foncier de France, principal distributeur des PAP, n'a selon l'ANIL pas joué le rôle de garde-fou pour ces projets risqués, ce qu'elle remarquait déjà en 1979. Cette institution ne disposant pas de « guichet » pour rencontrer les accédants, elle instruit des demandes transmises sous forme de dossiers par les vendeurs des maisons, qui vérifient eux-mêmes les situations financières des accédants. Près de 6000 familles ayant souscrit un emprunt au Crédit Foncier se trouvent ainsi en situation d'impayé de deux mensualités au moins en 1985. Plus que de simples « victimes de la désinflation », un tiers des familles « sinistrées », surendettées sont selon l'ANIL des ménages « imprudemment engagés dans l'accession » dès le départ.

Toutefois, le « problème » des accédants en difficulté désigne aussi dès 1986 un phénomène plus large touchant un public socialement plus divers : celui des emprunteurs ayant souscrits des prêts à forte progressivité entre 1980 et 1984 – prêts conventionnés, prêts libres – qui voient leur mensualité augmenter considérablement, sans pour autant être dans l’incapacité de payer. La seconde étude de l’ANIL, datée de 1986, sur les « accédants en difficulté », élargit son objet à ces situations. Ce deuxième type de « victime » de la désinflation a apparemment afflué au cours de l’année 1986 dans les permanences des ADIL, pour solliciter des conseils juridiques quant à la meilleure manière de « renégocier » avec leur banque leurs prêts à taux progressifs : « des gens qui venaient, genre prof du maths, en disant est-ce que j’ai le droit de rembourser mon prêt à 12% avec un prêt à 6% qui est le prix du marché¹ ». L’ANIL, sollicitée par le ministère pour donner son avis sur la faisabilité de ces renégociations, précise que cette solution ne concernera probablement pas ceux qui sont véritablement « en difficulté », dont aucune banque ne rachètera les prêts :

« Cette solution est intéressante pour ceux qui ont emprunté en période de taux très élevés, mais font face sans difficulté à leurs charges de remboursement ... en revanche, cela ne constitue en aucun cas une solution aux problèmes de ceux d’entre eux qui sont en difficulté² ».

Entre 1986 et 1988, la distinction entre ces deux types de situation n’est pas toujours clairement établie dans le débat public. Dans les colonnes du journal *Le Monde*, sous le terme de victimes de la désinflation – terme qui revient alors le plus souvent lorsqu’il est question d’accession à la propriété³ – on désigne à la fois les situations d’accédants PAP surendettés « imprudemment engagés dans l’accession⁴ » selon les termes repris à l’ANIL par les journalistes, et les cas de ménages en voie d’obtenir la renégociation de leurs prêts. C’est ce deuxième type de problème qui, sans surprise, connaît la résolution la plus aisée et rapide. Les accédants les plus aisés parviennent, malgré les réticences initiales de leurs banques, à renégocier leurs prêts en empruntant auprès de banques concurrentes intéressées à capter une nouvelle clientèle, et cette démarche est soutenue par l’État à partir de la fin 1986. Quelques mois plus tôt, le ministre de l’Équipement et du Logement Pierre Méhaignerie hésitait

¹ Entretien avec le directeur de l’ANIL, juin 2012.

² *Les accédants en difficulté*, ANIL, 1986, p. 5.

³ Dans *Le Monde*, en 1987-1988, neuf articles au moins sont consacrés aux « victimes de la désinflation », toujours rédigés par celle qui est alors la spécialiste du logement dans ce quotidien, Josée Doyère.

⁴ Voir Josée Doyère, « M. Méhaignerie face aux problèmes du logement : les candidats à la propriété pris dans la tenaille des taux d’intérêts », *Le Monde*, 3 juin 1986. Dans ce long article, le premier du Monde consacré au problème des « victimes de la désinflation », qui cite longuement les rapports de l’ANIL, il est à la fois question des accédants en position de renégocier leurs emprunts mais auxquels leurs banques refusent cette possibilité, et des « accédants en difficulté financière », familles nombreuses, à faibles ressources qui, selon la terminologie empruntée à l’ANIL se sont « engagées imprudemment » dans l’accession »

pourtant à apporter son soutien à l'ensemble des ménages « pris dans la tenaille des taux d'intérêts¹ » en vue d'une renégociation, estimant que son rôle était d'abord de faciliter celle des emprunts des ménages les plus modestes². Mais cette idée s'avère illusoire, les ménages devenus insolubles n'étant pas en position de négocier avec des banques. Lorsque fin 1986, le ministre de l'Economie et des Finances Edouard Balladur annonce un ensemble de mesures visant à « faciliter les renégociations »³, celles-ci sont de peu d'intérêt pour les « papistes » les plus en difficulté. Début 1987, ceux qui ne sont que « victimes de la désinflation » et peuvent honorer leurs échéances voient leur situation se régler. Le bilan qu'en dresse l'ANIL pour le compte du ministère de l'Équipement est à l'inverse pessimiste pour les accédants en situation d'impayés :

Les accédants en difficulté peuvent difficilement tirer parti des mesures actuelles : ils n'obtiennent presque jamais de renégociation et restent des emprunteurs « à risque » dont les comptes sont sans attrait pour les banques⁴.

Ce diagnostic fondé sur les notes transmises par les conseillers ADIL est confirmé par des données de l'INSEE : dans l'enquête Logement 1988 est introduite une question sur les renégociations de prêts, qui permet de voir qu'un tiers des accédants à la propriété de la période 1981-1984 ont renégocié. Il s'agit toutefois des plus aisés et seulement 5% des ménages les plus modestes ont pu bénéficier de cette opération (Taffin, 1991). Les situations des accédants « en difficulté », même si elles suscitent une succession de mesures de la part des pouvoirs publics, n'aboutissent pas à un règlement aussi rapide. Les annonces se succèdent pourtant entre 1986 et 1988 pour ces accédants modestes : augmentation des APL, aides spécifiques pour les plus « surendettés » (ayant un taux d'effort de plus de 37%), possibilité offerte d'étaler des prêts sur une plus longue durée. Finalement, en 1988, est prévu un réaménagement automatique de tous les PAP, avec une baisse des taux dont le coût est pris

¹ *Ibid.*

² Cette prise de position de Pierre Méhaignerie a été évoquée au cours de l'entretien avec le directeur de l'ANIL et est confirmée par le fascicule « La renégociation, l'effet des mesures prises par les pouvoirs publics », *Nouvelles et Informations*, ANIL, n°16, avril-juin 1987. Dans cette étude, il est précisé que l'objectif des pouvoirs publics était initialement de trouver un moyen de réserver les renégociations aux ménages les plus modestes, sans succès. Pierre Méhaignerie enjoint aussi au Congrès HLM 1986 les organismes HLM qui sont prêteurs secondaires de trouver des voies « décentralisées » et « discrètes » pour trouver des solutions aux situations des accédants les plus en difficulté, sans que le mouvement de renégociation ne s'étende à l'ensemble des ménages [Congrès HLM 1986, discours de clôture de Pierre Méhaignerie, *Actualités HLM* du 30 juin 1986].

³ La principale mesure consiste à autoriser les accédants qui renégocient un prêt conventionné à conserver une fois l'opération réalisée les bénéfices des APL lorsqu'ils sont éligibles [« Faciliter la renégociation des prêts », *Le Monde*, 20 novembre 1986]. Quelques mois plus tard, des mesures sont aussi annoncées pour les emprunteurs « PAP » qui parviennent à obtenir un prêt de substitution, avec le maintien de l'exonération de taxe foncière en cas de remboursement anticipé [« Une mesure en faveur des accédants en difficulté », *Le Monde*, 8 juin 1987].

⁴ *La renégociation, l'effet des mesures prises par les pouvoirs publics*, *op.cit.* p. 2.

en charge par l'État¹. Il s'agit quasiment de la dernière mesure collective de réaménagement des PAP concédée par l'État, qui s'avère, selon la Cour des Comptes, très coûteuse pour les finances publiques².

À partir de cette date, les accédants en difficulté sont traités comme des « surendettés », ce qui n'est pas sans lien avec l'interprétation qui est ensuite faite des causes de leur situation. Avec le vote de la loi Neiertz sur le surendettement en 1989, ce sont en effet vers les procédures qu'elle met en place pour traiter plus généralement des situations de ménages surendettés que sont réorientés les accédants en difficulté : il ne s'agit plus de prendre des mesures collectives, mais de mettre en œuvre des négociations au cas par cas pour étaler ou renégocier les dettes avec les créanciers. La documentation consacrée aux « accédants en difficulté » dans les archives de la Direction de la Construction témoigne clairement de ce basculement dans l'appréhension du problème par les responsables de la politique du logement³. Selon l'ANIL, ce sont ainsi 21 900 emprunteurs PAP du Crédit Foncier – aucune statistique n'est disponible pour les autres prêteurs parapublics – qui font l'objet d'un passage en commission de surendettement, et plus de 7000 d'un jugement de redressement. Mais des évaluations fournies en 1991 à la Direction de la Construction montrent que les marges de manœuvre de ces commissions sont faibles quand il s'agit de régler les situations des emprunteurs PAP, et se soldent souvent par l'intervention d'un juge⁴. Dans plus d'un tiers des

¹ Fin 1986, le gouvernement annonce qu'il entend favoriser le réaménagement des prêts conventionnés pour les accédants dont le taux d'effort dépasse 37% [« Faciliter la renégociation des prêts », *Le Monde*, 20 novembre 1986]. En mai 1987, l'APL est revalorisée pour les accédants en difficulté, et des possibilités sont ouvertes de réaménager les prêts PAP pour les accédants aux taux d'effort élevés [« Deux cents millions de francs pour alléger la dette des HLM », *Le Monde*, 27 mai 1988]. En janvier 1988, les APL sont majorées pour les accédants dont les taux d'effort sont supérieurs à 37 et 33%, ce qui concerne en tout 100 000 familles. Les accédants PAP de la période 1981-1984 se voient proposer de réduire la progressivité de leurs annuités contre un allongement du prêt [« Pour les ménages à faibles ressources, nouvelles aides d'accession à la propriété », *Le Monde*, 27 janvier 1988]. Fin 1988, de nouvelles mesures sont prises pour diminuer la progressivité annuelle des remboursements de 4 à 2,75% par un réaménagement automatique de tous les PAP souscrits entre 1981 et 1984, le coût annoncé de cette mesure étant de 25 milliards de francs sur 15 ans [« Le projet de budget logement pour 1989 », *Le Monde*, 5 août 1988].

² Ce réaménagement permettant une baisse de la progressivité des taux a coûté selon la Cour des Comptes 3,6 milliards de francs entre 1989 et 1992, et le coût total de la mesure estimé jusqu'à l'extinction des derniers prêts en 2007 serait alors de 12 à 14,6 milliards [Rapport de la Cour des Comptes, « Les aides au logement dans le budget de l'État », 1994].

³ CAC 19970268, art. 25 et 26. Dans le versement du Bureau des Usagers de la Direction de la Construction consacré aux « accédants en difficulté », on observe qu'aux documents nombreux sur les renégociations et réaménagements de prêts datant des années 1987-1988 – articles 25 – succèdent à partir de 1989 des rapports sur la préparation puis l'application de la loi Neiertz concernant le surendettement, et des notes relatives à son application au cas des accédants – article 26. [Dossiers « Préparation de la loi Neiertz 1989 » ; « Dossier ANIL commissions Neiertz –UNAF-UDAF sur le surendettement, observatoire de l'endettement » ; logiciel d'aide à la décision pour les juges et pour les membres des commissions de surendettement octobre 1990; Observations, et propositions relatives au rapport Léron, rapport sur l'application de la loi Neiertz, 1991 ; ministère - organismes HLM Réunion sur le surendettement 4 juillet 1990].

⁴ *Habitat actualité*, n° spécial « La loi Neiertz et les accédants en difficulté », octobre 1991.

dossiers, c'est la vente du bien qui est alors retenue¹. Lorsque la négociation permet de parvenir à un plan de traitement du surendettement, celui-ci échoue à très bref délai dans 20% des cas, et surtout, ces plans ne semblent pas permettre de résorber rapidement les impayés accumulés antérieurement : en 1994 seulement 10% des plans signés depuis 1991 ont permis de résorber les retards de paiement des ménages.

Avec l'émergence du problème public des « sinistrés du PAP » s'impose en fait l'idée, du côté des responsables de la politique du logement, que l'aspect crucial du traitement du dossier des « accédants en difficulté » consiste à mettre en place des mesures préventives susceptibles d'éviter l'émergence d'une nouvelle génération d'accédants en difficulté.

2.3 De la « solvabilisation artificielle » à l'accession « sans risque »

En même temps que le problème des accédants en difficulté est reformulé comme un problème de surendettement, s'impose comme lieu commun du discours administratif, politique, et médiatique sur le logement, l'idée que ce sont les mécanismes de soutien à l'accession du début des années 1980 et en particulier le prêt PAP – et non seulement la désinflation – qui ont fait émerger une génération d'accédants « pris au piège »². Ce mouvement est congruent avec celui que Sébastien Plot repère dans le traitement politique global du surendettement : au tournant des années 1990, les ménages débiteurs sont de plus en plus nettement considérés sur la scène politique nationale comme des victimes des mauvaises pratiques des établissements prêteurs (Plot, 2009). Une même lecture des sinistres de l'accession émerge, et se traduit par un changement de position des responsables politiques intéressés au logement – ministre, parlementaires spécialistes du sujet – dans la majorité socialiste d'après 1988. Défenseurs au début des années 1980 du maintien du nombre de PAP, ils pèsent désormais en faveur d'une accession moins risquée, plutôt que d'un soutien appuyé aux ménages les plus modestes, et prennent des mesures qui accentuent la chute des PAP à partir de 1988-1989.

¹ CAC 19970268, art. 25, Enquête sur les dossiers de surendettement comportant des crédits immobiliers, Comité consultatif du Conseil National du Crédit, 18 mai 1992.

² Selon l'expression employée dans le titre d'un article du *Monde* consacré en 1998 à un nouveau réaménagement des taux d'intérêts pour les accédants PAP n'ayant pas achevé de rembourser leur bien, voir Christine Garin, « De nombreux accédants à la propriété ont été piégés par le PAP », 2 février 1998.

La thèse qui s'impose à la fin des années 1980 du côté du ministère de l'Équipement et du Logement est désormais proche de celle que développe l'ANIL dans ses études depuis 1985, et même 1979 : les accédants en difficulté sont victimes de montages financiers trop risqués abusant des prêts à taux progressifs pour alléger les premières mensualités des ménages aux revenus trop faibles pour devenir propriétaires. Entre 1986 et 1988, la concomitance entre le problème des accédants en difficulté et celui des autres victimes de la désinflation, dont la situation ne pouvait être attribuée à des « montages financiers défectueux », contribuait à brouiller cette explication. Une note de l'ANIL adressée en 1988 à la Direction de la Construction rappelle cependant clairement le point de vue qu'elle défend : « deux phénomènes, qu'il faut absolument distinguer, conjuguent leurs effets pour placer les accédants à la propriété dans une situation très difficile : un surendettement d'origine et la désinflation¹ ». Cette note intitulée « solvabiliser les ménages sans l'inflation » appelle à inculquer une prudence accrue aux ménages, dont les conseillers ADIL rapportent qu'ils voient encore trop souvent l'accession comme un important effort initial important s'allégeant fortement avec le temps. Or, dans le nouveau contexte sans inflation, il faut les préparer à des « taux d'effort durables » et faire définitivement renoncer les accédants modestes aux prêts progressifs. Parmi ceux qui défendent et diffusent l'idée qu'il faut mettre fin à des années d'« imprudence » encouragée par l'État, les dirigeants nationaux de l'Union HLM, en particulier leur président Roger Quilliot, tiennent aussi un discours virulent. En 1986, celui-ci met très fermement en cause la politique de soutien à la propriété qu'il avait lui-même contribué à intensifier durant son passage au ministère du Logement en 1981.

« Ayons le courage de dire que l'accession à la propriété de tous est présentement un mythe, une formule plus idéologique que réaliste. L'accession à la propriété qui est le rêve de la plupart des Français peut quand les conditions ne sont pas réunies devenir un enfer². »

Au congrès de 1987, la position prise au nom du mouvement est encore plus catégorique, puisque que les dirigeants de l'Union affirment que leur rôle est désormais de « dissuader les candidats de s'engager dans une opération trop lourde pour eux³ » afin d'éviter de se « retrouver avec des générations successives de familles en graves difficultés ». Selon Roger Quilliot, pour éviter de « nouveaux sinistrés de l'accession, il ne faut plus engager des

¹ CAC 19970268 art. 25. Note de l'ANIL à la Direction de la Construction, « Solvabiliser les accédants sans l'inflation », non signé, 25 janvier 1988.

² Roger Quilliot, Discours de clôture du Congrès HLM, 3 juin 1986.

³ 48^{ème} congrès HLM de Grenoble, *Le Monde*, 27 mai 1987.

ménages aux ressources fragiles dans des opérations d'accession ». Le désengagement des organismes sociaux du secteur de l'accession a pris effet : la défense de la « solvabilisation » des accédants modestes n'est plus comme en 1977 un mot d'ordre du monde HLM.

Entre 1988 et 1991, les responsables des politiques du logement au sein du gouvernement socialiste endossent, comme le fait ici Roger Quilliot, un discours public critique sur les imprudences du début des années 1980, et font évoluer les positions habituelles du ministère du Logement sur les PAP. En 1988, à la suite de l'élection présidentielle, une nouvelle réforme de l'aide au logement est d'abord envisagée, incluant leur possible suppression, dont l'étude est confiée à une commission dirigée par l'ancien directeur de la Construction Jean-Michel Bloch Lainé. Cette initiative n'est toutefois pas due, selon Philippe Zittoun, aux difficultés de l'accession sociale : c'est le soutien apporté par le nouveau ministre des Finances Pierre Bérégovoy, alors homme clé du nouveau gouvernement, au projet de la direction du Trésor d'achever la banalisation du financement de l'accession sociale, qui en est le déclencheur (Zittoun, 2001). Le nouveau ministre délégué au Logement Louis Besson joue en 1989 le rôle traditionnel des titulaires de ce portefeuille, en se faisant le défenseur des aides à la pierre et en réussissant à « sauver » le PAP, selon le terme qu'il emploie à l'Assemblée nationale¹. Mais ses positions, comme celles de son ministre de tutelle à l'Équipement Michel Delebarre, ou celles de parlementaires de la majorité spécialistes du logement, évoluent par rapport aux positions habituelles de ce ministère. Sans renoncer à défendre le PAP, ils renoncent à plaider pour un véritable maintien ou accroissement du volume de ces prêts, et prennent l'initiative de mesures qui contribuent à sa « sous-consommation ». Ce déplacement se lit dans l'adoption d'un nouveau vocabulaire au même moment que sont prises des mesures significatives. On voit d'abord émerger dans la bouche de ces acteurs une nouvelle expression, la « solvabilisation artificielle »². Celle-ci apparaît pour la première fois dans la rubrique logement du journal *Le Monde* fin 1988, peu de temps après que Guy Malandain, député socialiste spécialiste du logement (Michel, 2006, p. 157), en ait fait usage à l'Assemblée nationale³. Ce terme renvoie aux modalités d'allègement des remboursements initiaux des prêts PAP à forte progressivité. Au cours du débat sur le budget du logement, Malandain préconise de rompre avec cette « solvabilisation artificielle » et

¹ Assemblée nationale, 20 novembre 1990, 2^{ème} séance. Louis Besson met en évidence les efforts faits pour « sauver ce produit » qui était « « considéré par tous comme quasiment condamné » ».

² Josée Doyère, « Le PAP, prêt à l'accession aidé, remplacé par un prêt primé : les propositions du rapport Bloch-Lainé », *Le Monde*, 15 novembre 1988.

³ Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 10 novembre 1988.

d'être « honnête » avec les accédants : « accéder à la propriété est une démarche longue qui demande des efforts constants ». Le député préconise, comme le fera peu de temps après Louis Besson, l'instauration d'un apport personnel obligatoire pour les PAP, constitué d'épargne et non substituable par des prêts complémentaires. Il n'est toutefois pas favorable à une suppression des PAP et récuse toute « banalisation des circuits bancaires » le distribuant.

Pour mettre fin à cette « solvabilisation artificielle », le ministère du Logement fait disparaître les deux facteurs qui permettaient jusque-là à des ménages à revenus très limités de s'engager des opérations d'accession : c'est la fin des mécanismes d'allègement de l'apport initial exigé – il doit désormais être au minimum de 10% – et des taux progressifs qui permettaient de diminuer les premières annuités de remboursement¹. Le changement introduit est radical : la moitié des souscripteurs de PAP avaient en effet en 1990 moins de 10% d'apport personnel², et malgré la hausse du plafond maximal de ressources, la « sous-consommation » du PAP se renforce (seulement 41 000 pour 50 000 programmés en 1990). En 1990, à l'Assemblée nationale, le ministre du Logement Louis Besson défend cette mesure qualifiée dans la presse « d'entraînement à l'épargne³ », qui selon lui permet de « tester les capacités d'épargne⁴ » et a une « valeur éducative »⁵. En réponse aux questions de parlementaires qui s'inquiètent que cette mesure ne freine l'accession sociale, le nouvel argumentaire standard du ministère du Logement consiste à rappeler les « erreurs commises dans le passé et les trop nombreux accidents qui en ont résulté », ainsi que le coût des réaménagements de PAP, évalué à 800 millions de francs par an à l'État⁶. Face aux parlementaires de l'opposition qui l'interpellent à l'Assemblée nationale, le ministre plaide la « sécurité » des accédants :

« Notre volonté d'encourager l'accession sociale a une limite, celle d'assurer aux accédants une réelle sécurité. Les difficultés actuelles de l'accession sociale résultent d'ailleurs en grande partie, vous le savez, des drames engendrés par le surendettement. C'est ce qui nous a conduit à décider, en début d'année, la réforme visant d'une part à imposer un taux d'apport personnel de 10%, et d'autre part à relever à 90% la quotité des prêts⁷ ».

¹ Arrêtés au JO du 31 janvier 1991 modifiant les conditions d'attribution des PAP, incluant un relèvement des plafonds de ressources permettant leur obtention et la suppression des prêts à annuités progressives.

² Selon le rapport de la Cour des Comptes (1994, *op.cit.*), un sondage effectué par le Crédit Foncier sur un échantillon de dossiers a confirmé ce chiffre de 50% d'accédants avec un apport inférieur à 10%.

³ « Cet entraînement à l'épargne préliminaire à l'achat vise à réduire les risques pendant la période de remboursement des prêts », voir « Le droit au logement, une priorité », *Le Monde*, 4 avril 1990.

⁴ Assemblée nationale 2^{ème} séance du 20 novembre 1990, JORF.

⁵ Assemblée nationale, séance du 7 mai 1991, JORF.

⁶ Réponse du ministère du Logement à la question écrite du sénateur Charles-Edmond Lenglet, JO du Sénat, 7 juin 1990.

⁷ Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 14 novembre 1990, JORF.

Les mécanismes des prêts qui sont à l'origine des problèmes des accédants ne font pas alors totalement consensus. Certains députés centristes de l'opposition, traditionnels défenseurs de l'accession sociale, accusent Louis Besson de vouloir la mettre à bas : « le surendettement n'est pas dû au type de prêt, mais à la désinflation, qui a nécessité un réajustement du profil des prêts¹ ». À l'inverse, Louis Besson oppose à cette idée que la dégruée des PAP, quasi-inévitable, découle du fait que l'accession sociale est malade des excès du début de la décennie, métaphore qu'il décline dans une série de déclarations fin 1990 :

« S'il y a une différence entre les 50 000 PAP prévus et les 41 000 que nous réaliserons, c'est que l'accession à la propriété est convalescente, je ne prétends pas qu'elle est complètement rétablie de cette drogue, de cette solvabilité artificielle, qu'on appelait l'inflation »² [...] « Il est clair que si la maîtrise de l'inflation a eu des effets très bénéfiques dans nombre de domaines de l'économie, elle renchérit cependant l'accession, eût égard à la solvabilisation artificielle qu'offrait l'inflation. Et nous n'avons pas trouvé le moyen de remplacer la solvabilité artificielle par une solvabilité réelle en période d'inflation maîtrisée³ ».

Le souci de la « maîtrise » de l'accession et de la mise en place de « garde-fous » entre aussi dans le vocabulaire de l'administration du ministère de l'Équipement, qui est conduite à manifester son intérêt pour la « sécurité » des accédants, tout en continuant à chercher à promouvoir les PAP. En témoigne la mise en place en 1992 par la DDE du Nord, département très touché par les impayés des années 1980, d'une charte « pour la maîtrise d'une bonne accession à la propriété⁴ » - préconisant des règles de prudence dans l'octroi des prêts et dont la presse régionale se fait l'écho en titrant sur les nouveaux « garde-fous »⁵ des PAP. Le directeur de la DDE du Nord, constate ainsi dans un courrier adressé au ministre que « les difficultés de toute une génération de futurs propriétaires accédants dans les années 1980 ont conféré à l'accession à la propriété une image négative », et dit espérer que cette charte, signée avec ses « partenaires historiques » les Sociétés de Crédit Immobilier, démontrera que l'accession sociale « n'est plus un mauvais piège⁶ ».

¹ Intervention de Jean Briane, député UDF-CDS de l'Aveyron, Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 14 novembre 1990.

² Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 14 novembre 1990, JORF.

³ Assemblée nationale 2^{ème} séance du 20 novembre 1990, JORF.

⁴ CAC 19970268 art. 24. Charte pour la maîtrise d'une bonne accession à la propriété.

⁵ CAC 19970268 art. 24. Un ensemble de coupures de presse relatant l'écho de cette signature est conservée dans les archives du Bureau des Usagers.

⁶ CAC 19970268, art. 24, Courrier du Directeur de l'Équipement du Nord adressé au ministre de l'Équipement, daté du 11 juin 1992, et discours d'ouverture du DDE adjoint du 11 mai 1992.

Ainsi, à la fin des années 1980, dans le champ des politiques du logement, un nombre croissant d'acteurs – experts, dirigeants HLM, ministres – se sont fait les porteurs de l'idée, peu répandue au début des années 1980, que la priorité en matière d'accès sociale était de juguler les risques pour les accédants, plutôt que de permettre au plus grand nombre de devenir propriétaire. Certes, en 1986-1987, c'est principalement à la désinflation que ces difficultés ont été imputées, et c'est sur cette dimension que les pouvoirs publics ont concentré leurs efforts en facilitant les renégociations des prêts libres et des PC, puis en proposant des réaménagements du PAP. Mais, à partir de 1988-1990, du côté du ministère du Logement ou de l'Union HLM, cette explication passe au second rang derrière la dénonciation de la « solvabilisation artificielle » encouragée par l'État.

Remarquons qu'on sait peu de choses du destin de ceux qui s'étaient lancés dans ces accessions « imprudentes » du début des années 1980 ni de leur véritable nombre : comme le précise l'ANIL en 1994 « il n'y a jamais eu ni définition stricte, ni dénombrement précis des accédants en difficulté », et la tentative d'évaluation, sur des données très partielles, qu'elle en fait à cette date à la demande du ministère du Logement n'a ensuite jamais été mise à jour¹. On sait seulement grâce à cette étude que, parmi les surendettés, les détenteurs d'une créance immobilière tendent à diminuer entre 1990 (41,1% des 70 000 des titulaires de dossiers sont des accédants à la propriété) et 1993 (34% sur 72 000). Mais cela témoigne moins de l'évolution du sort des accédants des générations précédentes que du fait qu'à partir de 1990, de moins en moins d'accédants se lancent dans des opérations risquées. C'est ce que confirme plusieurs études statistiques, de l'INSEE ou de l'ANIL, qui dans les années 1990 prennent pour objet l'accès « à risque » : elles montrent ainsi une forte diminution des risques objectifs de sinistres. Les accessions « risquées » régressent très rapidement, et la première conséquence en est alors une sélectivité sociale beaucoup plus marquée du statut de nouveau propriétaire. Les enquêtes Logement de l'INSEE font l'objet de traitements *ad hoc* pour mesurer le niveau de risque que prennent les accédants des nouvelles générations. Claude Taffin, administrateur INSEE spécialiste du logement, signe en 1990 un numéro d'Insee Première intitulé *Accession, endettement, surendettement*, dans lequel il propose un double indicateur en terme de « taux d'effort » et de « taux d'endettement » (montant de remboursement restant par rapport à la valeur actuelle du bien) pour cerner quelle part des accédants présente un profil d'emprunt propice au défaut de paiement (Taffin, 1990). Pour la

¹ *Les accédants en difficulté*, ANIL, 1994.

génération 1981-1984, 13% d'entre eux (pour deux tiers des accédants PAP) sont en situation de « double risque », avec un taux d'effort supérieur à 35% et un « taux d'endettement » supérieur à 90%. C'est ce que C. Taffin nomme l'accession « à tout prix », qui perdure au moins jusqu'en 1988 puisqu'on constate jusqu'à cette date une baisse du taux d'apport personnel moyen des ménages PAP (Taffin, 1991, p. 14). Un quart des nouveaux accédants recourent alors encore à des prêts à taux progressifs pour alléger leurs premières annuités, alors même que l'inflation est désormais durablement jugulée (Lacroix, 1995, p. 22). Mais, dès l'enquête Logement de 1992, on perçoit un retournement de tendance très net : les situations à « haut risque » diminuent, tandis que devenir propriétaire redevient socialement très sélectif, et que le taux de propriétaires stagne. Selon une nouvelle mesure proposée par Thierry Lacroix dans *Economie et Statistiques*, la part des accédants à « haut risque » passe de 7,8% des accédants en 1988 à 4,7% en 1991 : une forte sélection s'opère désormais en fonction de la possession d'un apport personnel (Lacroix, 1995, p. 21). Il confirme les observations de l'ANIL, qui, dès 1994, à partir de dossiers d'accédants en difficulté traités par les ADIL, relevait que ces échecs étaient de moins en moins le résultat d'une solvabilité initiale trop faible, et de plus en plus le résultat d'événements postérieurs imprévus (chômage, séparation). Depuis 1995, d'autres travaux, toujours fondés sur l'enquête Logement, ont confirmé que la tendance générale à la prudence en matière d'accession s'est durablement installée en France. La sélectivité sociale accrue de la propriété d'occupation par rapport au début des années 1980 ne s'est pas démentie durant les 20 dernières années (Gollac, 2011). Les situations « à risque » restent à un faible niveau : même après l'instauration du prêt à taux zéro en 1995, qui relance l'accession populaire, les taux d'effort moyens des ménages modestes ne sont jamais remontés au niveau des années 1980¹. Pour Jean Bosvieux, spécialiste de l'accession à l'ANIL, « la période actuelle est celle de l'accession sans risque » (Bosvieux, 2005), et les taux de sinistralité sont d'après l'INSEE restés faibles dans les années récentes (Briant, 2010). La France n'a ainsi pas enregistré de phénomène de type *subprimes*, car les acquéreurs à profil « risqué » sont pour une grande part tenus à l'écart du crédit immobilier par les banques françaises (Taffin et Vorms, 2007 ; Vorms, 2009).

L'image publique de l'accession à risque a cependant été régulièrement réactivée jusqu'à la fin des années 1990. Notons d'abord que l'intérêt de la CNAF pour cette question a permis le

¹ Chez les bénéficiaires d'APL, donc les ménages les plus modestes, le taux d'effort moyen net (une fois les aides déduites) a baissé de plus de 5 points, passant de 22,4% pour la période 1985-1988 à 17,1% pour 1998-2001 (Bosvieux, 2005).

financement d'un ensemble d'études sociologiques, dans le cadre d'un programme lancé en 1985 sur le thème « Logement, habitat, et conditions de vie des familles », dont les difficultés liées à l'accession constituent l'un des axes. Les résultats de ces recherches font l'objet de publications dans les revues de la CNAF à partir de 1990 (CNAF, 1990 ; Peraldi et Foret, 1992). La recherche collective dirigée par Pierre Bourdieu sur la maison individuelle fait d'ailleurs partie des travaux financés à cette occasion, et ses premiers résultats sont publiés en 1990 dans *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (Bourdieu, 1990b). D'autres travaux issus de cette recherche, comme ceux de Nancy Spinousa sur le « propriétaire dégradé », sont repris dans un numéro spécial des *Annales de la Recherche Urbaine* de 1994 intitulé « Devenirs propriétaires », qui tend à dénoncer le mythe de la propriété pour tous (Cuturello, 1994 ; Spinousa, 1994). La réception de ces travaux est cependant limitée aux cercles académiques et à des publications spécialisées. La publicisation persistante des « risques » de l'accession dans les années 1990 a d'autres sources. Tout d'abord, la nécessité de « sécuriser » et de mettre des « garde-fous » pour les accédants relève désormais du lieu commun politique. Le terme de « sécurisation » de l'accession se répand : Pierre-André Périssol, responsable du programme logement de l'équipe de Jacques Chirac durant la campagne présidentielle de 1995, assortit sa proposition de « Prêt à taux zéro » de mécanismes de « sécurisation », qui ne verront d'ailleurs pas le jour (Périssol, 1995). Son successeur, Louis Besson, redevenu ministre du Logement en 1997, annoncera lui aussi de nouvelles « mesures de sécurisation » pour l'accession aidée peu après son arrivée au ministère (Vorms, 1999). En outre, un certain nombre d'acteurs intéressés à la question du surendettement continuent à jouer le rôle de lanceurs d'alerte sur cette question, à travers des études et des déclarations publiques sur le possible retour de sinistres qui font l'objet d'échos réguliers dans la presse nationale au milieu des années 1990. L'étude de l'ANIL de 1994¹ sur les accédants en difficulté, qui ne signale pourtant pas de recrudescence du phénomène, est reprise par le journal *Libération*, qui titre sur les « pièges de l'accession à la propriété² » et rappelle « la stratégie qui a dans les années 1980 jeté en pâture à leurs créanciers des milliers de *Ça me suffit* qui n'arrivaient pas à boucler leurs fins de mois ». Lors de la mise en place du Prêt à Taux Zéro (PTZ), les réactions très positives des professionnels de la construction et du secteur bancaire sont contrebalancées par des réactions plus sceptiques de la part de plusieurs associations d'usagers et consommateurs positionnées à gauche (Confédération nationale du logement, la Confédération syndicale du cadre de vie, ou encore l'Asseco-CFDT). Celles-ci,

¹ *Les accédants en difficulté*, 1994, *op.cit.*

² Catherine Maussion, « Le piège de l'accession à la propriété », *Libération*, 24 janvier 1995.

qui mettent en garde contre de « nouveaux risques de surendettement » liés au PTZ, se voient consacrer par *Le Monde* un article qui reprend à son compte leurs inquiétudes sur la possible résurgence des ménages « artificiellement solvabilisés » de la décennie précédente¹. *Le Monde* reprend d'ailleurs ces mises en garde en novembre 1995, une fois le PTZ lancé, dans un dossier spécial qui revient notamment sur les « dégâts de la papification² ». La presse se fait aussi l'écho d'études ultérieures réalisées par des associations de consommateurs sur cette question. En 1997, une étude du Centre régional de la Consommation du Nord, institut lié aux associations de consommateurs, met en évidence que le PTZ bénéficie à beaucoup de familles modestes, et déclenche une nouvelle vague de mises en garde dans la presse nationale. *Les Echos* titrent sur « les effets pervers du prêt à taux zéro³ », *Le Figaro* évoque les risques de cette « accession paupérisée »⁴, et *L'Express* s'appuie quelques mois plus tard sur cette même source et sur une nouvelle étude de l'ANIL pour évoquer le cas des « aventuriers du prêt à taux zéro » confrontés aux « pousse-au-crime » que sont les banques et les vendeurs de maisons individuelles. Un responsable de l'Asseco-CFDT y fait un parallèle entre les « naufragés du PAP » et les potentiels « naufragés du prêt à taux zéro⁵ ». Un rapport parlementaire sur le surendettement daté de 1997, émanant de deux sénateurs RPR et MRC, dénonce à nouveau l'encouragement par l'État de formes d'accession risquées dans la décennie précédente, les réactions tardives vis-à-vis de la « nocivité » des PAP progressifs, et la « fiction qu'entretiennent depuis toujours les systèmes de financement public » selon laquelle les aides de l'État pourraient tenir lieu d'apport personnel⁶.

Les évocations médiatiques du spectre des « accédants en difficulté » des années 1980 cessent toutefois après 1998. Certes, l'épisode des « sinistrés du PAP » sert encore, de manière ponctuelle, de support à des discours critiques envers les politiques de soutien à l'accession : c'est par exemple le cas lorsque la Fondation Abbé Pierre prend des positions hostiles aux

¹ Valérie Devillechabrolle, « Des associations de consommateurs s'inquiètent de nouveaux risques de surendettement », *Le Monde*, 7 septembre 1995.

² Christine Garin, *Le Monde*, Dossier d'une page sur le PTZ et ses conséquences, « Les maires restent prudents face à la relance de l'accession à la propriété », 7 novembre 1995.

³ « Une étude du centre régional de la consommation du Nord met en garde sur des effets pervers du PTZ », *Les Echos*, 3 février 1997.

⁴ « Prêt à taux zéro : les risques d'une accession paupérisée », *Le Figaro économie*, 1^{er} février 1997.

⁵ Corine Scemama, « Les aventuriers du prêt à taux zéro », *L'Express*, 5 février 1998.

⁶ « Seul l'effort d'épargne préalable ou, le cas échéant, le produit de la vente d'un autre bien, constitue un apport personnel réel : il démontre la capacité du ménage à faire face à des échéances futures et garantit au créancier que la valeur du bien acquis est supérieure au montant emprunté » [Jean-Jacques Hyst et Paul Loridant, Sénateurs, « Surendettement, prévenir et guérir », rapport d'information n°60, 29 octobre 1997].

annonces de Nicolas Sarkozy sur la « France de propriétaires »¹. Toutefois, le thème des dangers de l'accèsion, et en tout cas le rappel des « sinistres » des années 1980 est moins présent dans les années 2000, dans un contexte de forte sélectivité sociale de l'accèsion, de hausse des prix immobiliers et de taux d'intérêts faibles.

Sans prétendre avoir étudié de manière approfondie la production des représentations dominantes en matière d'accèsion sociale par les élites politiques et administratives dans les années 1990, nous avons montré comment l'émergence du problème des accédants en difficulté, et les aléas de son traitement, font passer les acteurs mobilisés dans la production des politiques d'accèsion de la position de fervents défenseurs des PAP à une conception beaucoup plus prudente de l'accèsion sociale. Nous allons maintenant, en changeant à nouveau d'échelle d'observation, saisir plus finement ces larges transformations à partir d'un cas particulier qui nous semble heuristique : la SA HLM CARPI, une société qui constitue pour cette même administration du logement un « modèle » de l'accèsion sociale au début des années 1980 et devient le symbole médiatique de l'échec de mécanismes de « solvabilisation » du prêt PAP, et des ratés de cette politique.

3. Du modèle au scandale : le cas de la CARPI

La CARPI, filiale HLM du Groupe Maison Familiale de Cambrai passe entre la fin des années 1970 et le début des années 1990 du statut de promoteur HLM « modèle », grand utilisateur de prêts PAP, capable d'offrir à des ménages à faibles ressources des maisons à leur portée, sur l'ensemble du territoire français, à celui de scandale médiatique. Un nombre important de ses clients se trouvent en incapacité de payer leurs mensualités, et certains d'entre eux se mobilisent collectivement pour protester contre leur situation. Ce cas nous permet de prolonger notre questionnement sur les formes et effets du discrédit qui touche, à la fin des années 1980, les politiques de soutien à l'accèsion sociale. On observe que se joue alors la question du partage de responsabilités de ces échecs : est-ce, comme le soutiennent les dirigeants de la CARPI, l'État qui est *in fine* responsable, pour avoir encouragé une accèsion

¹ Voir par exemple cet article consacré par Christophe Robert à la « France de propriétaires » et enjoint de « rester attentifs aux effets que pourrait produire une politique offensive d'accèsion à la propriété sur l'endettement des ménages. Cette inquiétude n'est pas nouvelle et il suffit de se souvenir des « sinistres » du prêt à l'accèsion à la propriété « sacrifiés » dans la seconde moitié des années 1980 pour soutenir la construction » (Robert, 2007).

fondée sur l'inflation avant de mettre un terme à cette inflation ? Est-ce, comme les accédants mobilisés le soutiennent, la faute des dirigeants de cet organisme HLM qui, sous couvert de vocation sociale, et en profitant de la complaisance des pouvoirs publics, ont profité d'accédants modestes et mal informés pour réaliser des profits indus ? Est-ce, selon les conclusions des rapports d'experts missionnés par le ministère du Logement, une méthode trop poussée de « solvabilisation artificielle » des ménages les plus modestes qui a conduit la CARPI à sa perte ? Différentes interprétations des échecs de l'accession sociale se cristallisent autour du « scandale » de la CARPI.

3.1 Un promoteur social « modèle » ?

La CARPI occupe une place singulière dans le secteur de l'accession sociale, par sa taille et sa spécialisation dans la maison groupée à bas prix, d'une part, et par les relations qu'elle entretient avec l'État, d'autre part. Par sa taille, la CARPI a aussi constitué jusqu'au milieu des années 1980 un employeur important dans le secteur de l'accession HLM, et l'on retrouve encore aujourd'hui parmi les dirigeants et cadres d'organismes de promotion HLM des « anciens de la CARPI » comme ils se nomment eux-mêmes¹. Grande gagnante du concours Chalandon, cette société – avec à sa tête Robert Leroy² – entretient alors des relations étroites avec la haute administration du logement.

Au moment de la réforme de 1977, la CARPI constitue un modèle à suivre pour les responsables du Logement, en premier lieu pour le secrétaire d'État Jacques Barrot³. C'est ce que souligne le directeur de l'ANIL, chargé en 1992, en tant que spécialiste des « accédants en difficulté », de rédiger un rapport sur les problèmes de la CARPI :

« Bon CARPI, la première fois que j'en ai entendu parler par Jacques Barrot, c'était le modèle. C'était un type qui arrivait à vendre... J'étais allé les voir à l'époque où c'était florissant. Leur discours c'était pour « faire accéder des gens avec de bas revenus, nous savons faire ». C'était assez impressionnant. Et je vous dis, Jacques Barrot les citait en modèle » [Entretien avec le directeur de l'ANIL, juin 2012].

¹ C'est le cas de quatre de nos enquêtés, dirigeants d'organismes ou directeur de la promotion au sein de groupes HLM, qui nous ont toutefois signalé que bien d'autres de leurs collègues, pour partie en retraite, étaient passés par la GMF-CARPI.

² Voir chapitre 2 et 3 sur la trajectoire de Robert Leroy.

³ Entretien avec le directeur de l'ANIL, juin 2012.

Selon un ancien cadre du groupe, entré à la CARPI dans les années 1970, la société continue, en 1977, à jouer les bons élèves vis-à-vis de la réforme de l'aide au logement. Elle livre sa première opération financée par des prêts PAP avant tous les autres promoteurs, dès décembre 1977 : « On avait même réalisé la première opération PAP, on avait même anticipé sur la sortie des décrets¹ ». La proximité des dirigeants du groupe avec le secrétaire d'État au Logement semble aussi politique, puisque Robert Leroy annonce son soutien à Valéry Giscard d'Estaing pour la campagne présidentielle de 1981². Le rapprochement avec la haute administration fait l'objet d'une politique explicite du groupe : plusieurs anciens préfets de région ont été embauchés par le groupe, au faîte de son développement, pour faciliter les « relations publiques »³. La CARPI et son PDG jouissent d'un statut à part : au Conseil National de l'Accession à la Propriété, R. Leroy est présent en tant que « personnalité qualifiée » (il est le seul dans cette catégorie) et « PDG du groupe Maison Familiale de Cambrai », alors que les autres membres de la commission sont là en tant que représentants d'organisations professionnelles ou d'associations⁴. Malgré l'alternance politique de 1981, le groupe reste un interlocuteur régulier de la Direction de la Construction, qui le soutient au titre de son importante consommation de « PAP groupés »⁵. Modèle pour le ministère du Logement, il l'est moins pour le mouvement HLM : alors que dans les années 1960, il jouait un rôle important au sein de la Fédération des coopératives, R. Leroy entretient à partir des années 1970 des rapports conflictuels avec l'Union. Dès 1971 il n'y joue plus aucun rôle, et la société, qui est pour bien des organismes une « bête noire » venant leur faire concurrence sur leur territoire, est exclue en 1980 de l'Union tout en gardant son statut d'organisme HLM⁶.

Si le groupe a un statut particulier, les difficultés de ses clients sont elles aussi traitées de manière singulière par les pouvoirs publics. Promoteur HLM cité en modèle, sous les feux de projecteurs lorsque ses accédants lancent une « grève des remboursements », la CARPI et son affaire sont ainsi considérées comme un problème politique à part, selon l'image qu'en donne en 1998 l'ANIL dans un rapport sur les « risques » de l'accession sociale :

¹ Entretien avec Jean-Claude Mallart, ancien directeur régional à la CARPI, juillet 2008.

² C'est ce qu'indique l'ouvrage autoédité par l'association des Anciens Salariés et Actionnaires du Groupe Maison Familiale (ANSAG) sur son histoire [« La Saga de la Maison Familiale, ANSAG, 2005, document transmis par Jean-Claude Mallart].

³ Entretien avec Jean-Claude Mallart, ancien directeur régional à la CARPI, juillet 2008.

⁴ CAC 19970337, art.1 à 3, Compte-rendu des séances du CNAP, 1977-1978.

⁵ CAC 19970268 art. 29, rapport de Roger Lecourt, Inspecteur général de l'Équipement, 1983.

⁶ Entretien avec Jean-Claude Mallart, juillet 2008, et Rapport Vorms (1992), p.48 [document transmis par l'auteur].

Conflit privé entre une société ne respectant pas les règles prudentielles communément admises et ses clients, l'affaire CARPI est devenue un problème politique qui a pesé sur les fonds publics¹.

Deuxième caractéristique : la CARPI a fait un usage systématisé des techniques de « solvabilisation artificielle » dénoncée en 1990 par Louis Besson comme source des difficultés de l'accession. Lors de l'instauration des PAP, l'activité de la société est en pleine croissance, et le groupe cherche à élargir sa clientèle sur tous les fronts : vers des activités privées avec la création de nombreuses filiales – promotion haut de gamme, construction de maisons, assurances, et même hôtellerie de luxe – et dans le secteur HLM à travers la CARPI et ses « Résidences Village » (nom de ses programmes de maisons groupées). Elle vise une clientèle toujours plus large, et, pour son activité HLM, des ménages à revenus très faibles. Certains s'inquiètent alors, à la Direction de la Construction, de cette spécialisation :

« Entre les lignes, des sources de difficulté apparaissent parfois. Le taux d'effort d'un échantillon d'accédants en 1977 : avant allocation, 46% ont un taux d'effort supérieur à 30%, 22% supérieur à 35% ; après allocation, 34% et 12%. **Pour des populations fragiles, c'est beaucoup²** ».

Mais l'augmentation générale des prix et des salaires joue encore à plein en 1977 : si les premières annuités sont élevées pour les accédants CARPI des années 1970, les suivantes le sont beaucoup moins. A partir de cette date, le jeu avec l'inflation prend une forme systématique avec les taux progressifs des PAP, qui anticipent l'érosion monétaire et la hausse des salaires, et l'État encourage avec succès la réduction de l'apport personnel des accédants³ (Taffin, 1987). Du côté de la GMF-CARPI, cette tendance est poussée à l'extrême : un arsenal de mesures de solvabilisation des accédants, visant à faire diminuer les premières annuités, repousse parfois le remboursement des « avances » fournies en remplacement de l'apport personnel jusqu'à la 30^{ème} année après l'achat. Ceci contribue, en plus des prix bas, à la croissance continue de la société en maintenant un flux de clientèle continu⁴. La technique qui consiste à convaincre les ménages d'acheter une maison sur la base des premières annuités de remboursement, sans les informer de leur évolution possible, n'est

¹ « L'accession à la propriété et la maîtrise des risques », ANIL, 1998.

² CAC 19970268 art. 29, Notes manuscrites du responsable du Bureau des Usagers datant de 1982, commentant un rapport de 1979 sur la situation de la CARPI.

³ Une « Aide à la Constitution de l'Apport Personnel » est par exemple mise en place dès 1978 par négociation entre les pouvoirs publics et le 1% logement, afin de réduire l'apport personnel minimal de 10 à 5% pour certains salariés [CAC 19970337, art.1 à 3, Compte-rendu des débats de la CNAP, 10 avril 1979].

⁴ La GMF-CARPI crée successivement l'AFIP (Aide Financière Personnalisée) pour faire descendre le taux d'effort des accédants à 20% en 1977, la REPAC (régulation de la part à charge) en 1979, puis un prêt sans intérêt du 1% logement appelé AMI (allégement des mensualités initiales) en 1980 [GMF *Actualités*, « Les familles ont de plus en plus de mal à accéder à la propriété », n°7, 1980 ; « Le paradoxe de la maison individuelle », éditorial signé de Robert Leroy n°9, décembre 1980].

certainement pas propre à CARPI : les rapports de la CAF et de l'ANIL sur les « accédants en difficulté » ont montré que, dans bien des cas, « le constructeur vend une mensualité de remboursement, en partant d'une capacité de remboursement exclusivement définie sur la première année¹ ». Mais la CARPI a pour spécificité de fournir elle-même prêts complémentaires et prêts relais – ces systèmes d'allègement de mensualités – à travers ses filiales financières. Elle propose ainsi des formules de « solvabilisation » prête à l'emploi à des acquéreurs peu informés des mécanismes qui les sous-tendent².

La croissance de la société est constante jusqu'au début des années 1980. D'après un rapport de 1992, sur les 51702 logements construits par la CARPI depuis sa création, 24 051 sont des PAP construits après la fin 1977³. L'activité culmine en 1978-1979 avec 8000 maisons vendues par an par la CARPI⁴ (pour un total de plus de 12 000 logements pour l'ensemble du groupe). Dès 1982, la production de la filiale HLM connaît un ralentissement - elle descend sous les 5000 ventes – mais représente toujours 20% du marché national du PAP groupé. Les signes des difficultés de souscripteurs à faire face à leurs échéances se multiplient alors. Le nombre de ménages débiteurs augmente de 25% entre 1982 et 1983 selon la Direction de la Construction⁵, alors même que la désinflation n'a pas encore vraiment fait effet⁶. Une fois celle-ci en marche, le nombre de clients en situation d'impayés atteint 7000 ménages en 1986 selon des évaluations émanant de la CARPI⁷. Devant l'impossibilité de faire fonctionner son modèle de financement sans inflation, la société cesse brusquement toute construction nouvelle : « On vendait des extrapolations sur 20 ans, basée sur des progressions de ressources de 8%, bon quand c'est tombé à 3,5% dès 1984, on a tout arrêté », commente Jean-Claude Mallart, alors directeur régional CARPI pour le Pas-de-Calais⁸. Pour lui, 15 000 accédants auraient été concernés par les prêts à forte progressivité, sans toutefois qu'ils ne soient tous en situation d'impayés. L'analyse faite par Bernard Vorms, directeur de l'ANIL,

¹ Rapport conjoint de l'ANIL et de la CAF sur les trajectoires d'accédants et l'aide au logement (Momal et Vorms, 1987, p. 141).

² Ce constat est fait en 1983 par l'Inspecteur général de l'Équipement Roger Lecourt : « Dans le domaine juridique, on est frappé par la complexité des contrats qui lient la CARPI à ses accédants et par l'ignorance de ces derniers quand aux engagements qu'ils prennent » [CAC 19970268, *op.cit.*].

³ Bernard Vorms, *Rapport sur la SA HLM CARPI*, réalisé pour le compte du ministère du Logement, 1992 (document communiqué par son auteur).

⁴ Combinant des financements PAP et des anciens financements HLM accession accordés antérieurement.

⁵ CAC 19970268 art. 29, rapport de Roger Lecourt, Inspecteur général de l'Équipement, 1983.

⁶ Pour rappel, le taux d'inflation culmine en 1980-1981 avec 13,50% annuels. On enregistre une première décade avec une diminution de deux points annuels en 1982 et 1983 (11,81% et 9,62) mais la chute se produit véritablement durant les trois années suivantes (6,50% en 1984, 4,70% en 1985 et 2,10% en 1986).

⁷ CAC 19970268, art. 29, Commission de conciliation CARPI-accédants, compte-rendu du 15 mai 1986.

⁸ Entretien Jean-Claude Mallart, juillet 2008.

en 1992, dans un rapport rédigé pour le compte du ministère du Logement, tente de l'évaluer à partir d'un questionnaire : sur les 20 000 ménages auxquels il est adressé, la moitié ont répondu, dont 24% connaissent des remboursements en retard, et plus de 30% sont menacés à court terme de difficultés financières¹. A ceux-ci s'ajoutent, parmi les ménages qui n'ont pas répondu, 1700 ménages ayant entamé une « grève des paiements » en 1989-1990. Les difficultés des accédants CARPI sont donc importantes. Surtout, elles se traduisent par une forte mobilisation associative, recevant un retentissement médiatique certain², et un traitement singulier des pouvoirs publics.

3.2 Formes et conditions d'une mobilisation

La CARPI connaît le seul mouvement massif et organisé à l'échelle nationale d'accédants en difficulté, même si d'autres mobilisations plus ponctuelles ont existé³. Les principales mesures collectives de réaménagement décidées par les pouvoirs publics entre 1986 et 1989, n'ont pas été le résultat de luttes collectives menées par les ménages. Dès 1989-1990, le problème des surendettés du PAP est traité comme une collection de cas individuels, à régler par un passage en commission de surendettement. Les accédants CARPI constituent de ce point de vue un cas exceptionnel, traités comme une catégorie à part de victimes, dont la situation se règle *in fine* par la signature d'accords collectifs sous l'égide de l'État. Pourquoi cette issue, alors que les accédants PAP, dans des situations proches de celles des CARPI, n'ont pas fait de leur situation une cause collective ? Nous ne sommes pas ici en mesure de faire une véritable sociologie de cette mobilisation, qui passerait par une histoire fine de la

¹ Les chiffres diffusés dans le rapport, établis à partir d'un questionnaire diffusé par la CARPI auprès des accédants et partiellement dépouillé, tendent à se contredire. Nous ne donnons donc là que ceux qui paraissent le plus clairement établis.

² On dénombre dans la base Europresse plus de vingt articles consacrés à « l'affaire » CARPI depuis 1995, date à partir de laquelle les principaux titres de la presse nationale ou régionale sont indexés. On a pu par ailleurs retrouver dans la période allant de 1989 à 1995 au moins 3 articles dans la presse nationale quotidienne ou hebdomadaire (*Le nouvel observateur*, *L'événement du Jeudi*, *Les Echos*), mais cette revue de presse n'est pas exhaustive. A ceux-ci s'ajoutent quatre articles parus dans *L'Humanité* au début des années 1990, qui relayent les prises de position de députés communistes du Nord-Pas-de-Calais sur cette affaire ou les actions de la Confédération Nationale du Logement, association d'usagers proche du PCF. On recense par ailleurs un nombre important de reportages télévisés sur cette affaire à la fin des années 1990, alors qu'ont lieu des actions de séquestration de dirigeants (*voir infra*).

³ Dans les archives du Bureau des Usagers, on trouve trace de l'activité d'une structure nommée APAID (association des propriétaires accédants en difficulté), émanant d'une association de locataires liée à Emmaüs (la Confédération Générale du Logement) : elle développe surtout ses activités en Bretagne où elle entame en 1989 un mouvement de protestation contre les saisies et ventes forcées des biens d'accédants surendettés. « La colère des accédants à la propriété en difficulté », *Le Télégramme de Brest*, 23 juillet 1989 [CAC 19970268, art. 25]. Un rapport de l'ANIL sur les renégociations de prêt des années 1986-1987 mentionne aussi le cas d'associations d'accédants ayant négocié collectivement le rachat de leurs prêts avec leurs banques, mais on ne sait quelle est l'ampleur de ce phénomène ni de quel type d'accédants il s'agit [CAC 19970268, art. 25, « Renégociation et accédants en difficulté », note de l'ANIL, 27 mars 1987].

constitution des collectifs d'accédants, une sociographie des militants et des adhérents du mouvement, un examen des ressources dont ils disposent, des articulations entre celles-ci et des soutiens externes (associations de consommateurs, élus, avocats, etc.). Nos sources ne le permettent pas : archives du Bureau des Usagers de la Direction de la Construction, qui conservent la trace des négociations entre les associations et la CARPI jusqu'en 1990, expertises commandées par le ministère du Logement ensuite, entretiens avec des « anciens » du groupe et avec le rédacteur du rapport de 1992. Ce qui nous intéresse est par ailleurs de caractériser, à travers ce conflit, les spécificités d'un promoteur semi-public, qui en ont fait pour les pouvoirs publics un modèle permettant la massification de l'accession « sociale » au début des années 1980, mais ont ensuite contribué à son discrédit.

Selon l'explication qui prévaut chez les anciens cadres de la CARPI pour justifier l'ampleur de la mobilisation, ce serait un « leader charismatique » (aussi qualifié « d'aigrefin » par ces mêmes cadres), qui n'était pourtant pas accédant du groupe, qui aurait réussi à persuader les clients de la société d'avoir payé « trop cher » leur maison, tirant par ailleurs du mouvement des profits personnels, et déclenchant le mouvement de grève des remboursements¹. On voit en effet apparaître comme porte-parole, au moment où le mouvement des accédants CARPI reçoit ses premiers échos dans la presse, cet entrepreneur de mobilisation qui porte alors le titre de président du « Comité de Coordination de Défense des Accédants victimes de Prêts et Malfaçons² ». Le mouvement de grève a, avant de s'étendre à d'autres localisations, démarré entre 1986 et 1989 dans le lotissement de la Sarthe où il avait initié son travail de mobilisation³. La hausse des adhésions aux associations de défense des accédants CARPI et du nombre de grévistes est très sensible entre 1989 et 1991 (on passe de 569 à 1730 grévistes et plus de 2000 adhérents aux associations), période où il est très actif, et pendant laquelle de nombreuses procédures judiciaires au civil sont aussi lancées. Il aurait alors, selon le récit de Jean-Claude Mallart, organisé des réunions de mobilisation dans l'ensemble de la France, pour contribuer à l'extension du mouvement. La consultation des archives du Bureau des Usagers montre toutefois que les conflits entre la CARPI et ses accédants ont démarré bien

¹ Entretien avec Jean-Claude Mallart, juillet 2008.

² « La propriété dans la douleur, le bail des maudits », *Le Nouvel Observateur*, 1991 ; « Les escroqués se rebiffent », *L'Humanité*, 26 juin 1991.

³ Rapport Vorms, 1992, *op.cit.* Des données précises sont sur ce point, assorties des montants moyens de dettes de paiement, sont contenues dans le rapport Vorms, et sont tirées des fichiers de la société CARPI. Les 36 grévistes de la Sarthe ont ainsi des dettes de paiement bien plus conséquentes que les autres, ce qui traduit l'ancienneté de leur action. Le rapport précise aussi que c'est ce porte-parole, qui n'est pourtant pas accédant à la CARPI, qui a pris la tête de la première mobilisation dans la Sarthe.

avant l'implication de ce « croisé anti-CARPI¹ », et ont perduré une fois ce leader exclu du mouvement – pour des raisons que nous ne connaissons pas – fin 1991. Son nom n'apparaît ensuite plus jamais dans les archives et articles de presse concernant la mobilisation CARPI. Le rapport Vorms de 1992 montre par ailleurs que le mouvement s'est étendu à d'autres localisations que la Sarthe, et est devenu fort en particulier dans le Nord-Pas-De-Calais (37% des cas recensés soit environ 750 clients), où les constructions CARPI ont été particulièrement nombreuses². C'est aussi dans cette région que des élus locaux, principalement communistes mais aussi socialistes, relaient les protestations des accédants durant toutes les années 1990. Si nous ne pouvons pas analyser plus précisément le processus qui a mené à l'émergence de ces mobilisations, nous souhaitons par contre mettre l'accent sur deux particularités qui distinguent la situation des accédants CARPI de celle d'autres souscripteurs de PAP surendettés. D'une part, la relation juridique spécifique qui se noue entre la CARPI et son client explique pourquoi celle-ci est identifiée comme adversaire unique auquel est adressé une large palette de griefs. D'autre part, il faut souligner l'attention particulière accordée par l'administration centrale aux conflits entre cette société et ses clients, qui l'amène à instituer un cadre de négociations collectives sous son égide dès 1983.

La CARPI, un adversaire désigné. Choukri Hmed souligne, à propos des grèves de loyers dans les foyers Sonacotra, que la réussite d'une mobilisation dépend entre autres de « la définition, par les entrepreneurs de cause, d'un ennemi à abattre facilement identifiable par les acteurs potentiels de la mobilisation » (Hmed, 2006, p. 391). Tel est le cas avec la CARPI. Tout au long de la mobilisation, c'est la responsabilité et les mauvaises pratiques de cette société (ou du groupe GMF auquel elle appartient) qui sont mises en cause par les accédants. Même après son rachat par le Crédit Foncier de France fin 1989, et bien que les prêts PAP progressifs initiaux aient été émis par cet établissement bancaire, la cible désignée des protestations reste cette société. Cette identification sans ambiguïté d'un adversaire tient probablement à ce qu'elle est l'unique interlocuteur auquel les ménages ont eu affaire, aussi bien au moment de l'achat de la maison, que de la signature du prêt, ou lorsque leurs difficultés apparaissent. Tout d'abord, au moment de l'achat, les vendeurs de la société se font fort de s'occuper de tout pour le compte de ses clients, fournissant des solutions de financement clé en main, sans que les acquéreurs n'aient à prendre contact avec le Crédit

¹ « La propriété dans la douleur », 1991, *art.cit.*

² Rapport Vorms, 1992, *op. cit.* Les plus gros contingents de grévistes sont situés dans le Pas de Calais (538) et dans le Nord (218) pour un total de 1730 grévistes fin 1991.

Foncier ou avec d'autres institutions financières pour obtenir un prêt principal ou complémentaire. La situation n'est pas, sur ce point, radicalement différente de celle d'autres accédants, ayant souscrit des « PAP diffus » pour acheter une maison à un pavillonneur. Eux non plus n'ont souvent eu aucun contact avec le Crédit Foncier au moment de souscrire leur PAP. Comme l'ont montré les études de l'ANIL et de la CAF, les vendeurs de maisons sur catalogue se chargent, au début des années 1980, d'établir les plans de financement pour leurs clients, poussant aussi leur capacité d'emprunt au maximum, et transmettent le dossier ainsi constitué à l'établissement bancaire, qui n'en fait qu'un traitement administratif¹. Aucune mobilisation collective n'a cependant émergé contre ces constructeurs ayant aussi convaincu les accédants de souscrire des prêts trop lourds pour eux. De telles actions sont rendues peu probables par le fait qu'au moment où émergent les difficultés de paiement, c'est-à-dire parfois plusieurs années après la construction, les accédants n'ont depuis longtemps plus aucun lien juridique ou économique avec ces pavillonneurs, dont certains ont d'ailleurs alors déjà disparu². Ils remboursent leurs emprunts au Crédit Foncier, qui à l'inverse n'a eu qu'un rôle limité au moment de la vente, et ne fait semble-t-il pas figure d'adversaire mobilisateur.

Cette situation diffère totalement du cas de la CARPI. Celle-ci utilise en effet un contrat de vente proche de l'ancienne location-attribution coopérative : le contrat de « vente à terme longue » – qui permet une TVA réduite – la lie durablement à ses clients, de la transaction à la fin du remboursement. Les « PAP groupés » souscrits par la société auprès du Crédit Foncier pour financer les programmes sont ensuite transformés en prêts individuels pour chaque acquéreur, et la CARPI est « prêteuse secondaire » auprès de ses clients. Ceux-ci ne deviennent d'ailleurs juridiquement propriétaires de leur maison qu'une fois toutes les mensualités remboursées. Si la CARPI n'est pas la seule société à jouer ce rôle de prêteur secondaire, qui est aussi rempli par d'autres organismes HLM – les coopératives font de même, et les Sociétés de Crédit Immobilier jouent dans certains cas ce double rôle de prêteur et de promoteur – elle est le seul grand promoteur ou constructeur d'ampleur nationale à se trouver dans cette position. Ni Phénix, ni Maison Bouygues, ni les gros promoteurs privés spécialistes de maisons groupées bas de gamme comme Promogim n'ont recouru à ce type de

¹ Encore en 1986, un rapport de la CAF de l'Ain sur la situation des accédants en difficulté précise ainsi que « la réception du client, l'analyse détaillée du plan de financement se généralisent, mais ne sont pas systématiques » [CAC 19970268, art. 24, ADIL de l'Ain-CAF de l'Ain, *Les accédants à la propriété et les problèmes d'endettement dans le département de l'Ain*, mai 1986].

² L'enquête de l'Union du Crédit Bancaire sur les constructeurs de maisons individuelles en 1984, exploitées par Pierre Bourdieu dans son étude du champ économique des constructeurs, indique que dans ce secteur « si les créations sont nombreuses, dans les années 1970 et même dans les années 1980, les faillites et dépôts de bilan le sont encore plus » (Bourdieu, 1990a, p. 28).

contrat. Une spécificité de l'affaire CARPI, c'est donc qu'un promoteur-constructeur au nom nationalement connu, ayant poussé des ménages modestes vers des acquisitions risquées, « reste en première ligne en tant que gestionnaire de prêt », selon la formule de Jean-Claude Mallart¹. On comprend le peu d'hésitation des accédants CARPI quant il s'agit de désigner les responsables de leurs difficultés. En outre, les clients peuvent adresser une large palette de griefs à la société, la mobilisation contre cet adversaire concentrant ainsi des plaintes de natures différentes. Les mouvements d'accédants contre la CARPI démarrent en effet au début des années 1980 par des plaintes sur des malfaçons qui concernent l'activité promoteur, et ne sont que dans un deuxième temps prolongées par des revendications sur le montant des remboursements qui mettent en cause la gestion des prêts. Les mots d'ordre des associations d'accédants du début des années 1990, qui présentent des familles « se battant sur deux fronts, l'endettement et les malfaçons² », sont une synthèse de ces griefs de natures différentes. Elles contestent ainsi les sommes demandées, en reprenant d'abord l'argument de la faible qualité des maisons, dont le prix de vente aurait été surévalué. Mais elles contestent aussi les taux d'intérêts élevés que doivent acquitter les accédants, estimant que ceux-ci ne sont pas le seul résultat de la désinflation mais d'une tromperie de la part de la société, qui a profité de la naïveté des clients pour leur imposer des conditions d'emprunt défavorables.

L'implication directe de l'administration centrale dans les conflits entre la CARPI et ses clients. Dès 1983, la Direction de la Construction met sur pied des commissions de conciliation destinées à régler les conflits qui opposent déjà la CARPI à un certain nombre d'associations d'accédants, autour de malfaçons. Cette intervention directe se distingue du traitement habituel réservé par cette administration aux litiges entre promoteurs-constructeurs et acquéreurs de logements. Dans les archives du bureau des Usagers du ministère de l'Équipement, parmi les dossiers qui concernent les litiges entre accédants et constructeurs ou promoteurs de maisons individuelles dans les années 1980, la CARPI est la seule société à avoir un dossier à son nom³. En règle générale, les acquéreurs de maisons individuelles qui écrivent au bureau des usagers pour se plaindre de mauvaises pratiques de la part d'un constructeur sont renvoyés vers l'ADIL de leur département pour obtenir aide et conseils, et

¹ Les spécificités de la vente à terme sont expliquées dans le rapport Vorms de 1992, et m'ont aussi été détaillées par Jean-Claude Mallart.

² « La propriété dans la douleur, le bail des maudits », *Le Nouvel Observateur*, 1991.

³ CAC 19970268 art. 29 et 30. Ces deux articles, qui en volume représentent environ un carton d'archive standard, sont quasi exclusivement consacrés aux problèmes de la CARPI.

ne suscitent pas d'intervention directe de l'administration centrale¹. C'est à partir de négociations collectives entre organisations professionnelles – l'Union des constructeurs de maisons individuelles (UNCMI) – et représentants d'usagers, entamées en 1982, que la Direction de la Construction tente de régler les nombreux problèmes de défaillances de sociétés ou de vente forcées que dénoncent alors les associations de consommateurs². La CARPI est bien le seul cas dans lequel l'administration centrale se préoccupe directement du sort des clients d'une société particulière. C'est grâce à cette singularité que nous pouvons ici mobiliser des sources administratives à son propos. Le statut particulier de cette société par rapport à l'administration centrale du logement, comme modèle d'une accession sociale soutenue par l'État a sans nul doute des effets sur la manière dont les difficultés d'impayés auxquelles sont confrontés ses accédants de manière massive sont traités par l'État.

Du point de vue de la Direction de la Construction, les litiges concernant la CARPI ne sont pas plus nombreux que d'autres. Ce sont surtout les plaintes pour malfaçons qui se sont multipliées à la fin des années 1970 pour de nombreuses sociétés ayant construit dans le cadre du concours Chalandon, et pas seulement pour la CARPI. La création d'associations d'accédants mobilisés contre les malfaçons tient entre autres au nouvel intérêt des associations d'usagers du logement pour l'accession à la propriété et les problèmes des accédants. Certaines d'entre elles, jusque-là consacrées exclusivement aux locataires tentent de s'adresser à ce nouveau public (Michel, 2006, p. 89). La Confédération Nationale des Locataires (CNL), la plus grande association du secteur, proche du PCF, s'ouvre à partir de 1972-1973 aux propriétaires occupants, devenant la Confédération Nationale du Logement. Elle tente dans les années 1970 de lancer une campagne nationale contre les malfaçons dans les chalandonnettes (Jolis, 2012, 2013). Les nombreux lotissements GMF-CARPI, qui s'étendent désormais sur tout le territoire français, constituent à l'époque une cible intéressante pour d'autres associations de ce type. La Confédération Syndicale du Cadre de Vie (CSCV), association classée à gauche créée à la fin des années 1970 pour étendre la lutte syndicale en dehors de la sphère de production (Michel, 2006, p. 90), organise en 1977 un « week-end GMF » : elle souhaite alors créer une coordination nationale de lutte contre les

¹ On trouve des exemples de ces réponses-type dans le même carton du Bureau des Usagers consacrés aux litiges avec la CARPI.

² CAC 19970268 art. 28, Historique des négociations UNCMI-Usagers. Ces négociations n'aboutissent qu'à peu de résultats concrets, en raison notamment des fortes divergences qui existent parmi les constructeurs de maisons individuelles sur l'opportunité d'adopter de nouvelles règles plus contraignantes pour leur activités.

malfaçons relayant les problèmes de tous les accédants du groupe¹. Comme le montre Sébastien Jolis, cette nouvelle activité auprès des accédants reste d'ampleur limitée, en tout cas pour la CNL, mais quelques actions aboutissent au début des années 1980 contre des promoteurs d'ensembles de maisons groupées (Jolis, 2012). Ainsi, ce qui attire initialement l'attention du Bureau des Usagers sur les litiges CARPI est le conflit qui s'ouvre dans le département du Nord entre la société et un représentant CNL, accédant du groupe CARPI habitant dans un ensemble Chalandon, qui se traduit en 1981 par une procédure judiciaire. Se renseignant sur la question, la Direction de la Construction relève que « des procédures judiciaires de plus en plus nombreuses » touchent cette société, et qu'un collectif national CARPI-GMF amorce sa constitution sous l'égide de plusieurs associations nationales d'usagers². L'expert missionné par le ministère pour faire le point sur la situation minimise leur portée : la prévalence des problèmes techniques et malfaçons (4,6% des maisons) ne serait pas supérieure à celle d'autres constructeurs, la plupart des logements seraient d'un excellent « rapport qualité-prix », et l'essentiel des plaintes serait à mettre sur le compte d'accédants « procéduriers » ou « mauvais payeurs »³.

La CARPI, modèle à la fin des années 1970, est devenue dès 1983 un sujet sensible pour l'administration de la Construction. Les raisons de cette attention spécifique tiennent incontestablement à son statut de fer de lance de la politique d'accession issue de la réforme de 1977. Ce traitement spécifique s'accroît lorsqu'émerge le problème des « accédants en difficulté » : les clients CARPI vont, à partir de 1989, se voir accorder une attention particulière. Lorsqu'un jugement défavorable à la CARPI est rendu par le TGI de Lille en 1982, et que ce résultat suscite des déclarations publiques peu amènes de la part de R. Leroy à l'encontre des associations d'usagers, une prise en main politique est immédiatement envisagée. Les dirigeants de la CARPI, et en particulier son fondateur R. Leroy, réagissent en effet aux plaintes qui leur sont adressées avec virulence, accusant les associations de nuire à la cause de l'accession. Caractérisé aux dires de ses anciens cadres par une attitude « paternaliste⁴ » à l'égard des accédants (et relativement hostile à toute action

¹ *Compte-rendu du week-end GMF du 24-25 septembre 1977*, Confédération syndicale du cadre de vie [BNF 4°R6058].

² CAC 19970268 art. 29, Note de J. Carassus, Bureau des Usagers, 12 mars 1982, objet « Conflits CNL-GMF ».

³ CAC 19970268, article 29, Rapport de Roger Lecourt, *op.cit.*

⁴ « Il fait partie vraiment à mon sens des grands patrons, comme Dassault, comme ces gens là, un peu paternalistes, mais qui avaient une vision des choses, lui il plaidait vraiment pour l'accession et la maison individuelle à une période où c'était pour le tout collectif » [Entretien avec Jean-Claude Mallart]. Voir aussi les éditoriaux de R. Leroy dans la collection des *GMF Actualités* [BNF 4°JO 37667].

syndicale hors des syndicats maisons¹), il n'a de cesse, depuis les années 1970, de s'ériger en modèle de réussite pour l'accès populaire, comme en témoignent les éditoriaux du journal *GMF Actualités*. Toute mise en cause publique suscite une vive réaction : en 1982, il s'insurge contre la CNL et un de ses représentants qui est à l'origine d'une procédure dans le Nord, traitant les contestataires de « critiques patentés », qui par leurs actions mettent en danger la situation de tous les autres accédants². Ces réactions, dont on trouve copie dans les archives du ministère, conduisent le responsable du Bureau des Usagers Jean Carassus à s'inquiéter de « la légèreté de ton » du PDG³. Il suit de près les répercussions médiatiques du conflit : lorsque le même accédant CNL est invité sur Antenne 2 fin 1983, il se fait communiquer le script de l'émission⁴. La nécessité d'intervenir pour mettre un terme à ce conflit public s'impose dès 1982, lorsque le chef de bureau s'interroge sur l'opportunité de prévoir une réunion entre R.Leroy et le cabinet du ministère ou le directeur de la Construction, pour obtenir un accord « amiable⁵ ». Une étude est alors commandée à un Inspecteur Général de l'Équipement pour évaluer le bien-fondé des « doléances » des accédants, dont les résultats sont communiqués au cabinet du ministre⁶.

Les conflits autour de la CARPI constituent alors pour l'administration un site d'expérimentation d'un mécanisme de gestion collective des litiges. L'administration de la Construction propose en 1982 de tester sur le cas de la CARPI une nouvelle formule de « conciliation » entre usagers et professionnels⁷ : créer des commissions départementales là où se sont manifestés des accédants mécontents (13 départements), qui se tiendront sous l'égide des préfets ; établir une commission nationale pour traiter de questions plus générales comme la documentation juridique et financière fournie par la société à ses clients⁸. Si toutes les commissions départementales ne se tiennent pas, la commission nationale perdure jusqu'en 1988, et, au moment de son lancement, les conflits « passionnés » entre R. Leroy et

¹ *La Saga de la Maison Familiale*, ANSAG, 2005, document transmis par Jean-Claude Mallart.

² CAC 19970268 art. 29, Dossier « CNL-CARPI », photocopie de l'article de *GMF Actualités*, « Les détracteurs ne sont pas les payeurs », signé de Robert Leroy, septembre 1982.

³ CAC 19970268 art. 29, note de J. Carassus à propos de coupures de presse relatant la décision du TGI de Lille de condamner la société CARPI à 10 000 francs de dommages et intérêts pour avoir refusé de prendre à sa charge la réparation de malfaçons.

⁴ CAC 19970268 art. 29 Script d'une émission d'Antenne 2, 14 novembre 1983, émission « d'accord pas d'accord » consacré au « groupe maison familiale », adressé à J. Carassus, Bureau des Usagers.

⁵ CAC 19970268, art.29, Note de J. Carassus, Bureau des Usagers, 12 mars 1982.

⁶ CAC 19970268 art. 29, note de Roger Lecourt, Inspecteur général de l'Équipement, à l'attention du ministre sur les « doléances » des accédants CARPI.

⁷ CAC 19970268, art. 29, Note de J. Carassus, Bureau des Usagers, 12 mars 1982.

⁸ CAC 19970268, art. 29, Note de J. Carassus, Bureau des Usagers de la Direction de la Construction, 6 juillet 1983, qui précise que « 11 des 16 pages du contrat ont fait l'objet de demandes de précision ».

la CNL continuent à inquiéter suffisamment les fonctionnaires de la Construction pour que ceux-ci suggèrent une « intervention politique » auprès du PDG du groupe¹.

3.3 Imputations causales divergentes et traitement de l'affaire CARPI

Comme pour les clients d'autres sociétés, les impayés deviennent pour les ceux de la CARPI une question sensible au début de l'année 1986, même si les difficultés économiques de beaucoup de ces accédants sont plus précoces. C'est à cette date que l'on voit apparaître, dans les commissions de conciliation CARPI-usagers, qui n'étaient initialement pas destinées à traiter de cette question, la mention du problème du surendettement croissant des ménages et un glissement des préoccupations des associations.

« La CARPI précise que jusqu'à une date récente on a vu apparaître des problèmes essentiellement techniques, alors qu'aujourd'hui les problèmes financiers sont prédominants et que l'endettement devient le souci n°1 des associations de lotissement » [Compte-rendu du comité de suivi CARPI-usagers du 16 janvier 1986²].

Dès lors, la « responsabilité causale » de la situation des accédants – les dirigeants du groupe ont-ils escroqué leurs clients, leur ont-ils seulement fait prendre trop de risques, ou sont-ils eux-mêmes des victimes de la désinflation – fait débat jusqu'au terme de la mobilisation au début des années 2000. La « responsabilité politique » - selon la distinction de Joseph Gusfield (Gusfield, 1981) – est établie plus rapidement puisque, dès le début des années 1990, le traitement du dossier des surendettés CARPI est pris en main par l'administration centrale.

C'est d'abord de manière discrète, à travers des négociations entre les dirigeants du groupe et l'administration du logement, que se règle le partage des responsabilités et des coûts que vont entraîner les impayés qui se multiplient. La politique de la CARPI, dès 1986, est de renvoyer les accédants dont les mensualités augmentent vers l'État, en mettant l'accent sur les conséquences de la politique de désinflation. La société diffuse ainsi auprès de son personnel cette note, archivée par la Direction de la Construction, qui fournit un argumentaire pour répondre aux accédants mécontents dont les mensualités augmentent démesurément.

¹ CAC 19970268, art. 29, Note J. Carassus, 30 mars 1983.

² CAC 19970268, art. 29, Comité de suivi CARPI-usagers du 16 janvier 1986.

« Les difficultés de paiement des accédants à la propriété : ne pas se tromper de cible. Actuellement, devant les difficultés de paiement de certains accédants, les constructeurs, et le Groupe n'y échappe pas, sont critiqués pour avoir « aventuré » des familles et pour avoir utilisé des crédits à taux élevés (années 1981-1983).[...] Que répondre aux interventions des accédants ? On ne peut nier l'incidence des taux élevés des années 1981-1983 dans les difficultés financières de certains accédants. Bien entendu, il faut insister sur le caractère généralisé et bien préciser que ces positions touchent tous les accédants quels que soient le promoteur et la formule d'accession. Bien faire ressortir les autres incidences (inflation, baisse des revenus, chômage, divorce, APL, etc.). Insister fréquemment sur la progression de l'inflation et notamment comparer revenus du départ avec revenus actuels. [...] Beaucoup d'accédants ayant un PAP élevé, parfois même à 100%, il faut bien insister sur le fait qu'actuellement aucune mesure de réétalement ou de modification (taux et autres) n'est possible pour le PAP, et notamment que la CARPI ne peut apporter aucune modification tant que celle-ci ne sont pas elles-mêmes revues par l'État et par le Crédit Foncier de France¹ ».

Ce discours d'institution diffusé à partir de 1986 reste encore fortement ancré chez les cadres du groupe plus de 20 ans après, qui mettent tous en avant le rôle central de la désinflation dans les difficultés de la CARPI². C'est ce que fait, en 1991, dans le *Nouvel Observateur*, le directeur général de la société, répliquant aux accusations d'accédants : « Nous ne sommes pas responsables de la politique de désinflation des socialistes »³. Ce discours ne semble guère convaincre les représentants associatifs qui, dès 1986, pointent du doigt, au cours d'une commission de conciliation, les « plans de financements trop optimistes⁴ » présentés aux accédants. C'est surtout entre 1986 et 1989 que se cristallise chez une partie d'entre eux l'idée que la CARPI les a délibérément floués et que les mensualités réclamées sont indues : c'est sur cette thèse qu'est fondé le mouvement de grève des loyers qui débute alors⁵. Ce mouvement touche 500 accédants dès 1989, ce à quoi s'ajoute le dépôt d'une plainte en 1989, l'association de défense interrogée dans la presse revendiquant le chiffre – non vérifié – de 1500 familles ayant porté plainte⁶.

Ces revendications rencontrent déjà des échos au-delà des lotissements CARPI : en 1989, plusieurs parlementaires, pour la plupart au PCF, appellent l'attention du gouvernement sur cette situation, relayant la thèse développée par les associations – irrégularités dans la gestion

¹ CAC 19970268, art. 29, Note du 30 octobre 1986, service consommateur de la CARPI.

² Voir les entretiens avec Jean-Claude Mallart, Maurice Baudry, Emile Perelli.

³ « La propriété dans la douleur, le bail des maudits », *Le Nouvel Observateur*, 5 mai 1991.

⁴ CAC 19970268 art. 29, compte rendu de la commission de conciliation CARPI-usagers du 15 mai 1986.

⁵ Voir le rapport Vorms de 1992 qui détaille les arguments développés par les accédants rencontrés pour fonder l'idée qu'ils ont été victimes de tromperie sur le prix juste des maisons et le prix réel qu'on leur fait payer.

⁶ « La propriété dans la douleur, le bail des maudits », *op. cit.*

du groupe et maisons « surfacturées »¹. Dans ce contexte, la reprise en main du dossier se négocie au ministère du Logement durant l'année 1989². R. Leroy souhaite se débarrasser de cet organisme social qui accumule de lourdes pertes, et parvient à s'en défaire auprès du Crédit Foncier en échange d'une vente partielle des filiales privées qui permet d'en combler partiellement le déficit.

« A un moment donné, les Leroy³ ont décidé de solder le bazar, ils se sont dits, après tout ça vaut un peu d'argent aujourd'hui, après-demain, ça vaudra peut-être plus rien... Bon ils ont revendu le truc... bon on leur a quand même imposé pour la CARPI qu'ils passent à la caisse, de solder la dette globale, qui était de un milliard et demi de francs de l'époque, j'étais dans les secrets je peux vous le dire. La facture totale a été divisée en trois, un tiers pour le prêteur principal le Crédit Foncier, un tiers pour l'État, un tiers pour le groupe » [Entretien avec Maurice Baudry, entré dans le groupe GMF en 1974, directeur régional de 1981 à 1995].

Cette cession est suivie de la mise en œuvre rapide d'un plan d'aide pour les accédants CARPI, qui va au-delà des dispositions de droit commun prises en faveur d'autres « surendettés du PAP », et passe notamment par l'affectation prioritaire de fonds du 1% Logement à des prêts à taux préférentiels permettant de remplacer les emprunts progressifs⁴. Sa mise en œuvre se fait dans des commissions régionales associant les nouveaux dirigeants de la CARPI, les représentants des associations, le préfet, et des fonctionnaires de la Direction de la Construction. Pour Maurice Baudry, qui participe pour le compte de la CARPI à ces négociations, ces hauts fonctionnaires justifient le traitement réservé à cette société par le caractère médiatique du dossier, qui permet aux pouvoirs publics d'agir en faveur de la part la plus visible des accédants en difficulté faute de pouvoir régler l'ensemble du phénomène.

¹ Parmi ces interpellation parlementaires : le 27 février 1989, André Duroméa, député PCF de la Sarthe, évoque des « informations parues dans la presse » selon lesquelles « la responsabilité de l'organisme HLM est engagée » dans les difficultés des accédants, et demande que soit éclairci « le mécanisme de remboursement, le coût total de la maison, le bénéfice réel tiré de cette opération par l'organisme. Le 21 août 1989, Georges Marchais, député PCF, attire l'attention sur les accédants CARPI qui pour certains ont des mensualités « supérieures à leur revenus ». Le 5 octobre 1989, Ivan Renar, sénateur PCF du Nord, dénonce les « artifices visant à baisser le taux d'endettement ». Le 30 octobre 1989, Jean-Pierre Sueur, député PS, évoque le cas de 10 000 familles concernées, en soulignant que la société « aurait fait rembourser des sommes supérieures à celles reçues sous la forme de PAP » et évoque des « mensualités qui comprendraient des éléments indus ». Le 12 décembre 1990, le député de l'Union du Centre Pierre Lacour demande que la mission de contrôle HLM vérifie que « les opérations HLM du secteur groupé respectent bien la marge de 7% maximum prévue par la législation, en particulier pour la SA CARPI, principal organisme HLM pour l'accession à la propriété ».

² CAC 19970268, art. 30, Plan de redressement de la CARPI, comptes-rendus de réunions et courrier, 1989.

³ Le fils de Robert Leroy, Patrice, l'a remplacé à la tête du groupe GMF en 1983.

⁴ La première étape de ce plan, fin 1989, comprend des moratoires de paiement pour 1600 débiteurs, des prêts de substitution à taux faible pour 500 accédants, la renégociation de prêts à taux constants pour 5800 d'entre eux, la possibilité pour 500 de redevenir locataires en soldant leur dette et en gardant l'usage de leur habitation, et pour 8000 ménages l'application des mesures de droit commun de réaménagement des PAP [Réponse du ministère du Logement au sénateur Ivan Renar, 21 décembre 1989]. Le rapport Vorms de 1992 confirme la mise en place progressive de ces mesures, et souligne que les principales mesures avantageuses accordées aux accédants CARPI sont l'affectation prioritaire de fonds du 1% Logement au refinancement de leurs prêts (pour 3000 d'entre eux), et le retour au statut de locataire avec maintien dans les lieux, option retenue par 700 d'entre eux [Bernard Vorms, *Les difficultés des accédants à la propriété clients de la société CARPI*, Rapport à M. le secrétaire d'État au Logement, 1^{er} février 1992].

« Les pouvoirs publics disaient toujours... parce que moi je participais comme directeur régional aux réunions avec la Direction de la Construction et les préfets qui étaient mobilisés par le truc... le discours était très simple. On a un problème global de l'accès à la propriété avec les prêts PAP, les mensualités continuent à augmenter et les gens ne peuvent plus payer, l'État n'a pas les moyens de régler l'ensemble des PAP, mais en revanche on va quand même régler le problème de la CARPI, parce que c'est le problème médiatique... Ce qui fait qu'à l'arrivée les accédants CARPI ont été mieux servis que les autres. A l'arrivée. C'était ça le langage, les préfets étaient sommés de nous aider dans nos négociations avec les accédants qui s'étaient regroupés en associations. Bon, moi j'ai négocié pendant 6 ans. » [Entretien avec Maurice Baudry, juillet 2008].

Ce traitement différentiel s'accroît encore avec la naissance d'une véritable controverse sur l'origine des difficultés des clients de la CARPI. En mai-juin 1991, à quelques semaines d'écart, paraissent deux articles, l'un dans *Le Nouvel Observateur* (« La propriété dans la douleur »), l'autre dans *L'Humanité* (« Les escroqués se rebiffent ») reprenant à leur compte la dénonciation, portée par les accédants mobilisés au sein d'associations, des « entourloupes » et « escroqueries » dont ils ont été victimes. Décrivant des « dizaines de milliers d'accédants dans [la] galère » (*L'Humanité*) et la situation de ces « smicards [auxquels] on avait assuré qu'ils seraient propriétaires » (*Le Nouvel Observateur*), ils font écho à la fois aux procédures judiciaires engagées et à l'extension de la grève des mensualités. Ces deux articles imputent les principales difficultés des accédants à la surfacturation des maisons par un organisme HLM qui cherchait en réalité à réaliser des bénéfices indus, grâce à des « sociétés écrans [qui] auraient prélevé au passage des bénéfices confortables [...] tombées dans l'escarcelle de la maison mère » (*Le Nouvel Observateur*), conduisant à ce que « certains aient déjà remboursé deux fois le prix réel de leur maison » (*L'Humanité*). *L'Humanité* relaie entre 1991 et 1994 les efforts d'élus communistes du Nord, en particulier du député PC Alain Bocquet, pour « interpeller le gouvernement » sur ce sujet par des questions à l'Assemblée nationale, l'organisation de manifestations ou de rendez-vous avec les parlementaires¹. Tous reprennent la thèse de la « surfacturation » : « une maison payée trois fois » selon un accédant nordiste, présenté comme un agent technique au modeste salaire, qui additionne ses mensualités sur 20 ans : « j'ai fait le calcul, en 2003 nous aurons payé 1.390.000 francs un logement dont le prix de départ était de 430.000 francs ».

¹ « Fleurs d'avril », *L'Humanité*, 3 avril 1991 ; « Les escroqués se rebiffent » ; *L'Humanité*, 25 juin 1991 ; « La tuile change de camp », *L'Humanité*, 20 novembre 1991 ; « Une maison payée trois fois », *L'Humanité*, 10 novembre 1994 ; « La colère des accédants, invités à l'Assemblée nationale par les communistes », *L'Humanité*, 10 novembre 1994.

Ainsi, au règlement financier avec le premier plan d'aide de 1989, puis le second plus substantiel de 1993¹, s'ajoute une seconde dimension au traitement de l'affaire CARPI par l'administration centrale du logement et par les ministres successifs, contraints chacun à leur tour de se saisir du dossier. Il leur faut répondre ou prendre position face aux accusations de scandale et d'escroquerie qui se multiplient. Mettant en cause les dirigeants de l'organisme HLM, les soutiens des associations accusent aussi les pouvoirs publics de complaisance ou de défaut de surveillance : « La CARPI, c'est le Crédit Foncier de France, et le Crédit Foncier de France, c'est l'État », résume Alain Bocquet à l'Assemblée nationale en 1992 dans une intervention qui fait l'objet d'une réponse circonstanciée de la secrétaire d'État au Logement Marie-Noëlle Lienemann². La situation des ménages semble par ailleurs en voie de règlement progressif, avec le réaménagement au cours des années 1990 de la dette d'un nombre croissant d'entre eux³ : seul 170 d'entre eux n'auraient pas encore, en 1999, signé de plan de refinancement⁴. La plupart des grévistes ont continué à occuper leurs maisons, puisque les décisions d'expulsion obtenues par le Crédit Foncier contre quelques-uns d'entre eux n'ont été que très rarement appliquées⁵. Mais les ministres successifs en charge du logement continuent à se faire systématiquement interpellé sur le sujet du « scandale » CARPI, par voie de presse ou dans l'arène parlementaire, au moins pendant la première moitié des années 1990. Les uns après les autres, ils ordonnent des expertises destinées à déterminer les responsabilités, proposent de nouveaux plans ou prennent des positions publiques sur cette controverse. Louis Besson, outre le rachat du Crédit Foncier piloté par son cabinet, commande en 1989 un rapport à la mission de contrôle des HLM pour déterminer si le groupe CARPI a bien respecté la réglementation sur les marges maximales et les prix de ventes autorisés des logements : celle-ci conclut à la légalité des opérations⁶. Marcel Debarge, son

¹ Les mesures citées précédemment sont développées, accompagnées d'un financement supplémentaire de 500 millions de francs.

² Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 26 juin 1992.

³ Ils sont 1400 à être passé par la procédure « RAPAPLA », qui consiste en une reprise du logement par l'organisme HLM soldant la dette, et du maintien dans les lieux en tant que locataires, sur un total de moins de 2000 procédures de ce type mises en place sur la France entière pour résoudre les situations des accédants en difficulté (Vorms, 1999).

⁴ Chiffre cité en 1999 lorsque les représentants des 170 grévistes des paiements restants sont reçus au ministère de l'Équipement [« Les accédants CARPI », *L'Humanité*, 3 mars 1999].

⁵ « Les petites maisons dans les ennuis », *Libération*, 25 juin 1996

⁶ Réponse du ministère de l'Équipement à la question écrite du sénateur Marcel Lacour, 1^{er} août 1991 : « le respect de la réglementation HLM par la société anonyme d'HLM Carpi, sur lequel s'interrogent les associations d'accédants clients de cette société, a fait l'objet d'un examen attentif des services de l'État, et en particulier de son corps d'inspection spécialisé, la mission HLM, qui a établi en 1989 à la demande du ministre délégué chargé du logement un rapport sur son activité passée [...] Il ressort de ce rapport que les prix de vente prévisionnels, vérifiés sur un échantillon de 400 logements, ont bien été inférieurs ou égaux aux prix de référence (prix plafond) et que les prix de vente finaux ont été inférieurs de 0 à 15 p. 100 aux prix maximaux autorisés. La marge finale dégagée par la société a été sur ces opérations comprise entre 2 et 7 p. 100 du prix de vente. La réglementation HLM sur tous ces points a donc été observée par la SA d'HLM Carpi ».

successeur au secrétariat d'État au Logement, sollicite en 1991 Bernard Vorms pour rédiger un nouveau rapport destiné à examiner les revendications des associations d'accédants¹. Marie-Noëlle Lienemann, face à ces mêmes associations, accepte en 1992 de rendre public le rapport de la mission HLM de 1989, dont le caractère confidentiel suscitait jusque-là le soupçon des accédants², et annonce le déblocage de 500 millions de francs pour étendre les mesures antérieures. Hervé de Charrette, en 1993, confronté à une nouvelle vague d'articles de presse et d'interpellations parlementaires, traite publiquement la CARPI de « promoteur véreux »³. A cette date, un pic de médiatisation est observable : elle résulte de l'implication d'un grand nombre d'élus locaux, en particulier d'élus communistes – et parfois socialistes – du Nord, qui contribuent à donner de la visibilité aux accédants. On compte ainsi plus d'une quinzaine de questions au gouvernement ou d'interventions parlementaires sur le sujet des « accédants en difficulté de la CARPI » en 1993-1994, la plupart relayant la thèse de la surfacturation. Les associations d'accédants sont « invitées à l'Assemblée » en novembre 1994 par les députés communistes, qui organisent une rencontre entre parlementaires et associations d'accédants, exigent la création d'une commission parlementaire sur le scandale de la CARPI⁴, et reprochent au dernier plan d'aide de 1993 de ne pas avoir pris en compte la question de la « surfacturation ». Au début des années 1990, *L'Humanité* a été l'un des principaux producteurs d'articles sur le sujet, contrairement à d'autres quotidiens nationaux comme *Le Monde* qui ne fait jamais allusion à l'affaire, à l'exception d'un bref article en 2002. Mais les supports diffusant les revendications des accédants se diversifient à partir de 1995-1996 avec des articles dans *Libération* ou *l'Express*⁵. Le quotidien spécialiste des questions économiques *La Tribune* détaille même l'affaire CARPI dans un dossier sur les scandales de délinquance financière des années 1990⁶.

La commande de rapports successifs à des experts n'a ainsi pas suffi à faire retomber les accusations des associations, même si les ceux de 1989 et 1992, viennent tous deux contredire l'argument de la surfacturation. Un troisième rapport commandé à l'ANIL en 1994 fait quant

¹ Voir Bernard Vorms, 1992, *op.cit.*

² Elle revient longuement sur cet épisode dans un ouvrage de 1994 (Lienemann, 1994).

³ Voir l'interpellation du ministre du Logement Hervé de Charrette par le député Rémy Auchédé, à propos de la Société CARPI, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 8 décembre 1993, qui mentionne l'usage du terme « promoteur véreux » dans les médias par le ministre.

⁴ « La colère des accédants, invités à l'Assemblée par les communistes », *L'Humanité*, 10 novembre 1994.

⁵ Catherine Maussion, « Des petites maisons dans les ennuis, 10 ans de conflit opposent leurs propriétaires à la SA HLM CARPI », *Libération*, 25 juin 1996 ; Guy Benhamou, « Surendettement, très chères HLM », *L'Express*, 11 février 1999.

⁶ « Des années d'enquête sur de troublantes affaires », *La Tribune*, mercredi 4 février 1998.

à lui le point sur les procédures judiciaires engagées par les associations, constatant que parmi la centaine de jugements rendus par les tribunaux, la quasi-totalité donne tort aux plaignants¹. Le rapport Vorms est celui qui étudie de plus près les accusations formulées par les accédants, fournissant une thèse alternative aux accusations de surfacturation – il reprend celle d'une « solvabilisation artificielle » poussée à l'extrême – et tente aussi d'expliquer pourquoi les associations d'accédants ne peuvent se contenter de cette explication. L'entremêlement des griefs, consécutif aux premières mobilisations contre les malfaçons des années 1980, semble ainsi jouer un rôle, même si les animateurs des associations d'alors², ne sont pas ceux qui conduisent les actions médiatisées de grèves des loyers dans les années 1990³. Toutefois, parmi les accédants rencontrés par l'auteur dans plusieurs régions se mêlent des militants anciens et plus récents et « plusieurs responsables d'associations sont issus de cette génération de clients insatisfaits [*N.D ceux qui s'étaient élevés contre les malfaçons*] sont devenus des croisés du mouvement anti-CARPI », qui ne peuvent se satisfaire des mesures prises pour les « papistes ». Les éléments mis au jour au sein des commissions de conciliation des années 1980 semblent aussi contribuer à fonder les suspicions de la décennie suivante. L'absence de tableaux d'amortissements et de plans de financements « clairs », précisant « ce qui reste à payer » faisait ainsi dès 1986 l'objet de protestations de la part des accédants représentés à la commission nationale de conciliation⁴. Les surprises rencontrées par de nombreux accédants lorsqu'ils se voient enfin, suite à ces revendications, communiquer leurs nouveaux plans de financement, ont selon Bernard Vorms contribué à l'émergence de la thèse de la « surfacturation » :

« La plupart des témoignages concordent pour démontrer que, lors de la signature des contrats, les accédants ne disposaient pas de plan d'amortissement précis. Leur seule information provenait de la proposition de financement faite par le vendeur qui, dans certains cas ne couvrait, de façon très incomplète, que les cinq premières années. [...] Les accédants ont parfois la surprise de découvrir qu'ils n'ont pratiquement pas commencé d'amortir leur prêt. Il est difficile d'accepter que le profil du financement mis en oeuvre pour rendre l'opération possible aboutisse à ce que la dette se maintienne au fil des premières années de remboursement. Cela s'explique par le fait que les premières annuités correspondaient à un différé d'amortissement ; en conséquence les remboursements n'ont couvert que le montant des intérêts » [Rapport Vorms, 1992].

¹ *Rapport contentieux CARPI*, établi par l'ANIL à la demande de la Direction de l'Habitat et de la Construction du ministère du Logement, mai 1994 [document transmis par Bernard Vorms].

² Notamment la CNADAP, Confédération nationale des Associations de Défense des Acquéreurs et Propriétaires du Groupe Maison Familiale [*CNADAP info*, n°26, janvier 1986, bulletin manuscrit ronéotypé, CAC 19970268 art. 29].

³ Aucun des noms repérés dans les comptes-rendus des commissions CARPI-usagers ne se retrouvent ensuite dans les coupures de presse du début des années 1990 mettant en avant les leaders du mouvement [CAC 19970268 art. 29, commissions CARPI-usagers, 1983-1987].

⁴ *Ibid.* M. Billuart revendique au cours de cette réunion « de nouveaux plans de financements clairs, indiquant ce qu'il reste à payer ».

La tentative de régler par l'expertise cette controverse ne réussit donc qu'à moitié. Mettant l'accent sur la politique commerciale extrêmement dangereuse, mais légale, de la CARPI, le rapport Vorms propose d'élargir le premier plan d'aide. Or, les « grévistes » ont fait de leur mode d'action, la cessation de paiement, l'objet de leur revendication¹ : ils estiment n'avoir plus rien à payer. Pour l'auteur du rapport Bernard Vorms, la difficulté à imposer son interprétation de « techno », est patente lors de réunions publiques face aux accédants.

« Les gens avaient la conviction d'avoir payé plus cher que le prix... pourquoi, parce qu'ils additionnaient les mensualités... Bon c'est difficile de dire « vous pouvez pas faire ça ». À un moment donné j'ai cru que ça allait marcher, y'avait un type du Crédit Agricole qui était lui même endetté qui m'aidait, et une petite dame s'est levée et elle a dit « vous pouvez dire ce que vous voulez, mais moi en tout cas je payerai pas mon logement plus cher que ce qu'il vaut ». Les gens ont applaudi, c'était fini ». [Entretien avec Bernard Vorms, juin 2012].

La controverse autour du scandale de la CARPI ne s'éteint qu'au début des années 2000 : de nouveaux rebondissements – la mise à jour d'illégalités dans un concours datant d'avant l'instauration des PAP en 1996, de nouvelles actions en justice² puis la séquestration (brève) de dirigeants de l'organisme par des grévistes historiques du mouvement en 2001 – maintiennent voire accroissent la médiatisation du conflit³. Le nombre de grévistes décroît toutefois progressivement, et l'écho que reçoit la mobilisation semble de plus en plus décorrélé de l'état réel du mouvement. Les dernières négociations ont lieu entre 2001 et 2004 entre le Crédit Foncier et les grévistes endurcis, pour rendre possible leur retour au statut de

¹ Il s'agit ici de la définition de « l'illégalisme sectoriel » selon Cécile Péchu (Pechu, 1996). Pour Choukri Hmed, les « grèves de loyers » des locataires de la Sonacotra partagent cette caractéristique avec les occupations de locaux par le DAL décrites par Cécile Péchu que le « mode d'action » et « l'objet de la revendication » sont confondus. Le non-paiement constitue une contestation de la légitimité du paiement exigé pour l'usage du logement (Hmed, 2006). La revendication des « croisés de la CARPI » ressemble à certains égards aux grèves de loyers ou aux mobilisations de squatters qui contestent la légitimité du paiement exigé pour l'usage du logement. Ce mode d'action, la grève des paiements, malgré son coût potentiellement élevé (le risque d'expulsion), constitue une incitation à l'engagement des acteurs concernés, puisqu'il est déjà l'objet de la revendication.

² En 1999, il est fait mention dans *L'Express* d'une plainte de « 180 propriétaires CARPI » dont la « Chambre d'accusation de la Cour d'Appel de Paris » doit estimer si elle peut aller à son terme, « Surendettement : très chères HLM », *L'Express*, 11 février 1999 ; En 2001, le Progrès de Lyon mentionne une victoire judiciaire de 130 propriétaires qui seraient parvenus à obtenir du TGI de Béthune un jugement déclarant illicites les prix de vente des logements pratiqués, « La justice donne gain de cause aux propriétaires », *Le Progrès de Lyon*, 22 août 2001. Ce jugement favorable aux militants CARPI est toutefois modifié en appel.

³ « Victimes de l'envie de devenir propriétaires », *Libération*, 29 février 1999 ; « Les accédants CARPI », *L'Humanité*, 3 mars 1999 ; « Un pavillonneur HLM pris à partie par des familles », *Sud Ouest*, 26 février 1999. Reportage au journal télévisé de 20h, TF1, « Séquestration CARPI immobilier », 25 février 1999. *Reportage à l'édition nationale du journal 19-20*, France 3, « Le dossier CARPI », 6 mars 1999 ; *Journal de 13h de France 2*, « Les maisons CARPI », 26 avril 1999. Reportage dans l'émission 1 an de plus, Canal Plus, « CARPI », 11 mars 2001 ; *Reportage au journal de 20h*, France 2, « Propriétaires surendettés », 21 mai 2001 ; *Soir 3 journal*, France 3, « CARPI, action de protestation de petits propriétaires », 21 mai 2001. *13h le Journal*, France 2, « CARPI, Fort Alamo à Fourques », 22 mai 2001 ; *20h le journal*, France 2, « Brève : mobilisation des propriétaires contre la société CARPI », 22 mai 2001 ; *12-14, édition nationale*, France 3, « CARPI les retranchés du Gard », 22 mai 2001.

propriétaire¹ : en 2004, les dirigeants de l'organisme annoncent que les problèmes des accédants CARPI sont définitivement réglés².

L'affaire CARPI a donc constitué le volet le plus médiatique du problème des « accédants en difficulté », suscitant un traitement singulier de la part des pouvoirs publics. Elle contredit d'ailleurs les discours savants anciens selon lesquels la propriété individuelle est le signe ou la source d'un embourgeoisement peu propice à l'engagement dans des luttes collectives (Magri, 2008), sans toutefois que nous puissions ici rendre raison des tenants et aboutissants de la construction de ce mouvement. Ce qui nous importe est de constater que la chute de cet organisme, bon élève des politiques de soutien à l'accession sociale des années 1970, a contraint l'administration de la Construction et les ministres successifs du Logement à endosser la responsabilité politique de ce problème et à lui apporter une attention soutenue. L'arrêt de l'activité de la CARPI signe la fin d'une forme de production de logements que privilégiait, dix ans auparavant, le ministère de l'Équipement pour contribuer à la diffusion de la propriété populaire : des ensembles de maisons produites en série et en grande quantité par des promoteurs parapublics faisant un usage intensif des aides publiques. Elle signe aussi la disparition d'un des principaux acteurs mobilisé pour le développement d'un secteur de l'accession à bas prix se situant à la frontière entre promotion publique et privée. Ainsi, de l'émergence du problème public des « sinistrés du PAP » au « scandale » de la CARPI, on voit que le rôle de l'administration centrale du logement vis-à-vis des filières parapublics de soutien à l'accession sociale s'est profondément modifié : soutien au développement de ces filières à la fin des années 1970, celle-ci s'est transformée en instance de traitement des problèmes qu'elles rencontrent tout au long des années 1980.

¹ Voir l'entretien avec Bernard Vorms, qui évoque l'implication du cabinet de Jean-Claude Gayssot, alors ministre de l'Équipement, dans le règlement de ces derniers cas [Entretien avec le direction de l'ANIL, juin 2012].

² Selon *La Voix du Nord*, la « fin des années de galère » intervient pour les accédants CARPI en 2004, date à laquelle, avec les derniers 130 cas de grévistes endurcis pour lesquels des « solutions auraient été trouvées » selon une déclaration du Directeur général de la société Jean Béguin, « Dossier CARPI, l'épilogue », *La Voix du Nord*, 7 août 2004. L'abandon des dettes pour les accédants grévistes les plus anciens a été évoqué dans plusieurs entretiens, sans que nous ayons confirmation des modalités exactes de ces accords.

Epilogue : après la crise des PAP, mourir ou passer au concurrentiel ?

Avec la crise des PAP, c'est la fin du monde dans lequel se mouvaient depuis l'après-guerre les spécialistes de l'accession HLM qui s'annonce : un monde caractérisé par la concurrence entre opérateurs parapublics pour l'accès aux aides étatiques, par l'émergence d'une spécialité HLM pour l'accession populaire – l'individuel groupé – avec le soutien du ministère de l'Équipement, et par l'existence, au sein du mouvement HLM, de groupes mobilisés pour la préservation de leurs privilèges dans le domaine de l'accession à la propriété. Avec l'instauration puis le reflux des PAP, le savoir-faire spécifique pour la captation des ressources publiques ou la spécialisation dans certaines formes de production perdent de leur valeur, et la cause de l'accession sociale devient mineure pour l'Union HLM. Comment la mort lente de la filière des PAP, et le discrédit de ce système d'aide à l'accession sociale réglementé par l'État, affectent-ils alors les spécialistes historiques de l'accession dans le secteur HLM ?

Les sociétés anonymes HLM, qui s'étaient lancées dans la promotion immobilière durant la décennie précédente ont pu se retirer de cette activité au début des années 1980 malgré les pertes financières qu'elles ont subi, et se recentrer sur le secteur locatif. Mais les « familles » spécialistes de l'accession sociale, coopératives et sociétés de crédits immobiliers, voient leur raison d'être même menacée avec la disparition progressive de leur objet social – la distribution de PAP et la construction de logements financés par ces prêts. Mourir – sort qui semble promis à la Fédération des coopératives à la fin des années 1980 – ou « passer au concurrentiel » comme envisagent de le faire les Sociétés de Crédit Immobilier, tels sont apparemment les termes de l'alternative pour ces deux familles historiques du mouvement HLM. La « lente asphyxie des PAP » a ainsi des effets très différenciés sur les deux familles en question, révélant des évolutions très divergentes qui tiennent en particulier aux propriétés de ceux qui les dirigent. Tandis que du côté des coopératives, en quasi-extinction, on cherche durant les années 1980 à retrouver la « spécificité coopérative », les dirigeants de l'Union des Crédits Immobiliers forment au contraire le projet de s'émanciper des contraintes de l'économie administrée dans le cadre de laquelle ils opèrent, anticipant une « banalisation » qu'ils jugent inévitable.

Pour les coopératives, à la fin des années 1980, le processus de déclin est très nettement avancé dès avant que l'accession HLM ne rencontre des problèmes de commercialisation au début de la décennie, puis que n'émerge le problème des accédants en difficulté. Les modifications statutaires qui leur ont été imposées dans les années 1970, source de lourdeurs administratives ont poussé beaucoup d'entre elles à transférer leur activité dans des sociétés anonymes avec lesquelles elles avaient des liens anciens, ou qu'elles ont créé à cet effet¹. La CARPI a ainsi été créée par l'ancienne coopérative Maison familiale de Cambrai, dont elle prend le relais au cours des années 1970 : R. Leroy, qui était jusqu'au début des années 1970 un pilier de la FNSCHLM², n'apparaît plus dès lors dans les débats internes au monde coopératif. Les sociétés anonymes émanant de coopératives cessent elles-mêmes pour la plupart leurs activités de promotion immobilière au début des années 1980 et, lorsqu'elles ont déjà un patrimoine locatif, se réorientent vers cette activité – ce que ne peuvent faire les coopératives qui ont pour cela besoin d'un agrément spécifique du ministère³. Elles retrouvent en théorie plus de souplesse réglementaire en 1983⁴, mais le contexte n'est pas favorable à une relance, et la tutelle ministérielle est réticente à donner les agréments à l'ensemble des sociétés au motif de leur manque de professionnalisme⁵. La Fédération décompte au début des années 1990 environ 1600 logements produits par an au début des années 1990⁶, contre plus de 5000 en 1978 et surtout plus de 15 000 livrés en 1973⁷. Touchées par des sinistres de commercialisation, certaines coopératives ont aussi été directement affectées par les problèmes des impayés de la seconde moitié des années 1980 : prêteuses secondaires pour le compte de leurs clients, comme dans le système CARPI, les défauts de paiement se traduisent

¹ Ces modifications issues de lois de 1971 et 1975 imposent l'usage d'un système à deux niveaux, impliquant une société coopérative de production, qui offre une prestation de service à des « sociétés civiles coopératives de construction » (SCCC) formées par des groupes de coopérateurs. Ce système détourne de nombreuses sociétés du statut coopératif : 50 d'entre elles se transforment en SA entre 1972 et 1974 (Attar *et al.*, 1998).

² Voir chapitre 2.

³ Elles ont perdu la possibilité de faire de la « location coopérative » en 1971, et ne se voient autoriser l'activité locative qu'à partir de 1983, avec pour préalable l'obtention d'un agrément ministériel qui n'est pas automatiquement accordé (Attar *et al.*, 1998).

⁴ Loi n°83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités de l'économie sociale qui rend possible l'obtention de la compétence locative sur agrément ministériel, ainsi qu'un recours plus large à la vente en état futur d'achèvement (formule couramment utilisée par les promoteurs immobiliers).

⁵ Le directeur de la FNSCHLM Daniel Pétrequin s'inquiète, deux ans après l'extension des compétences, que sur 48 demandes, seules 14 aient obtenu pleine satisfaction [« Daniel Pétrequin à l'écoute des adhérents, *Actualités HLM*, n°314, 30 janvier 1985 n°314]. Deux mois plus tard, à l'AG annuelle des coopératives, une conseillère du ministre de l'Équipement Paul Quilès répond que la moitié des demandes ont été acceptées mais exhorte les coopératives à une « professionnalisation renforcée » en soulignant « l'importance d'une équipe de spécialistes de haut niveau dans les coopératives actives [*Actualités HLM*, n°318, 30 mars 1985].

⁶ Pour l'année 1989, on recense 41 coopératives actives sur 158 sociétés, 1644 logements lancés en accession et 410 en locatif [Assemblée générale de coopératives de 1990, *Actualités HLM*, 30 mars 1990].

⁷ Bilan effectué au cours du congrès de la coopération HLM de 1974, voir *Coop-habitat nouvelle série*, n°6, 2^{ème} trimestre 1974.

pour elles en perte sèche, ce qui conduit à la multiplication des sociétés mises sous administration provisoire, voire en liquidation, à la fin des années 1980¹.

Outre cette faiblesse économique, il faut surtout souligner que cette fédération HLM n'a désormais plus le poids politique qu'avait su lui donner son directeur Léon Robert dans les années 1960. Rappelons que celui-ci, collaborateur d'Henri Sellier dans l'entre-deux-guerres, responsable du bureau des HBM à la Direction de la Construction au moment de la reconstruction, conseiller au cabinet du ministre du Logement Bernard Chochoy quelques années plus tard, et élu SFIO, avait pu alors obtenir des aménagements statutaires favorables et contourner l'Union HLM pour défendre les intérêts de la Fédération². Ayant bâti un groupe HLM d'une taille considérable (le « groupe Richelieu »), il s'en était servi pour asseoir sa stratégie d'autonomie à l'égard de l'Union. La mise sous administration provisoire de sa société en 1971, et sa démission, sont dues pour une grande part aux tensions grandissantes que cette stratégie engendre avec l'Union HLM et avec l'administration de la Construction à la fin des années 1960³. Ceux qui lui ont succédé dans les années 1980 ont par contraste des caractéristiques moins propices au maintien du poids politique de la Fédération. Purs produits du secteur coopératif, ils ont exercé des fonctions de direction de petites sociétés ou sont arrivés à la tête de la Fédération par promotion interne. On sait peu de choses sur Robert Darnault, président de la FNSCHLM de 1977 à 1983, si ce n'est qu'il a été auparavant directeur général de l'Abri Populaire de Bourges⁴. Il se présente, au moment de la crise interne de la Fédération du début des années 1970, par contraste avec L. Robert, comme un représentant des « coopératives de moyenne importance⁵ » dont il veut faire entendre la voix. Un directeur, Daniel Pétrequin, est par ailleurs nommé à la tête de la Fédération au début des années 1970. Ancien enseignant, brièvement directeur d'une petite coopérative jurassienne à la fin des années 1950⁶, il entre dans les instances nationales de la Fédération comme directeur de Coop habitat Crédit, une structure financière créée par Léon Robert dans les

¹ Voir entretien avec Marion Maudet, responsable à la fin des années 1980 des administrations provisoires à l'Union HLM, qui confirme le nombre important de coopératives en difficulté financière à cette époque.

² Voir chapitre 2.

³ Voir sur ce point, dans l'ouvrage édité par la FNSCHLM sur son histoire, le récit de Roland Pignol, directeur de l'Union HLM de 1970 à 1981, qui évoque les circonstances de cette mise sous administration provisoire et notamment « l'hostilité d'une partie de l'administration de l'Équipement » (Attar *et al.*, 1998, p. 193).

⁴ Celle-ci a tout de même au milieu des années 1970 une activité non négligeable, avec la construction de plus de 200 maisons individuelles en accession par an [Daniel Aubert, 1979, *op.cit.*].

⁵ C'est ainsi qu'il se présente à l'Assemblée générale des coopératives HLM du 14 novembre 1970, *Coop-habitat* n°50, 4^{ème} trimestre 1970.

⁶ « Présentation de la Maison Claire, société coopérative HLM du comité régional du Logement, Doubs, Haute-Saône et territoire de Belfort », *Coop-habitat*, n°38, mai 1958.

années 1960. Il exerce jusqu'en 1978 la fonction de directeur de fédération à mi-temps, avant d'en devenir président en 1983¹. Il est remplacé en 1978 par Michèle Tixador-Lebrun, arrivée à ce poste par promotion interne : secrétaire de Léon Robert en 1965 avant de prendre le secrétariat de la FNSCHLM, assistante de direction de Daniel Pétrequin dans les années 1970, elle est promue directrice en 1978². Aucun de ces trois dirigeants n'est passé par la Direction de la Construction ou dans un cabinet ministériel dans sa trajectoire antérieure à l'inverse de L. Robert, et n'a de relais politique à mobiliser. De plus, privée du soutien matériel du groupe Richelieu (racheté par un important groupe HLM et transformé en SA), la Fédération renonce en 1978 à avoir une représentation politique autonome et rejoint les locaux de l'Union³.

Le type de position qu'ils défendent auprès de leur tutelle ministérielle se caractérise de plus par un retour à la recherche de spécificités coopératives, allant contre le mouvement de banalisation du secteur de l'accession sociale. Contre le projet de croissance tous azimuts de L. Robert, c'est en effet un « retour aux sources » coopératif qui est prôné à la fin des années 1970 par les nouveaux dirigeants, selon les termes du président Darnault en 1978⁴. Ceci implique une méfiance face aux « structures gigantesques » selon les termes utilisés par Daniel Pétrequin⁵, que cherchait à construire L. Robert. Il s'agit ainsi de préserver les formes coopératives de gestion des groupes d'habitation que construisent les sociétés, orientation annoncée à l'Assemblée générale de 1980 : « Les coopératives sont décidées à mettre en œuvre des procédés qui affirment plus délibérément leurs caractères proprement coopératifs » en regroupant dans une association nationale les « unités coopératives de gestion » après leur construction⁶. La Fédération réclame aussi la recreation de formules juridiques spécifiques aux coopératives, et se mobilise tout particulièrement pour une nouvelle situation intermédiaire entre propriété et location, proche de la location-attribution ou de la location-coopérative supprimées en 1971. C'est ce dont témoigne la correspondance entre la

¹ Sur la trajectoire de Daniel Pétrequin, voir les notices biographiques des membres du Conseil économique et social [Notices et portraits des membres du Conseil économique et social, 1985, BNF 16-LN6-190] ainsi que la notice nécrologique publiée à son décès par la FNSCHLM [Échos des coopératives HLM, 9 juin 2011]. Né en 1923 à Montbéliard, enseignant de mathématiques au Collège Cévenol de Chambon-sur-Lignon au début des années 1950 avant de devenir directeur des Maisons Claires de Montbéliard en 1958, ce qui marque le début d'une carrière se déroulant exclusivement dans le secteur des coopératives HLM.

² Elle fait elle-même le récit de sa trajectoire dans l'ouvrage publié par la FNSCHLM sur son histoire (Attar *et al.*, 1998, p. 199).

³ Voir sur ce point le récit de Michèle Tixador-Lebrun mentionné précédemment.

⁴ Rapport d'orientation présenté par Robert Darnault à l'Assemblée générale des coopératives d'avril 1978, cité in (Attar *et al.*, 1998, p. 70)

⁵ Intervention publique de Daniel Pétrequin, Congrès HLM de 1985, *Actualités HLM*, 30 juin 1985.

⁶ Journées nationales de la coopération d'habitation, « Résolutions d'orientation », 10-11 mars 1980 [CAC 19910582, art. 28].

Fédération et le bureau des organismes constructeurs du ministère de l'Équipement entre 1977 et 1982, centrée sur ces demandes de création de statuts juridiques nouveaux par la FNSCHLM¹. Après l'alternance de 1981, ils parviennent avec le soutien du ministère de l'Économie Sociale relevant des responsabilités de Michel Rocard² à obtenir que la Direction de la Construction examine la possibilité de nouvelles formules originales, et est créé en 1984 un nouveau statut de « location-accession ». Mais celui-ci a peu de traductions concrètes, et c'est un nouveau statut spécifique, la « coopérative d'attribution en jouissance » visant à séparer droit d'usage et droit de propriété qui est le nouveau cheval de bataille de la Fédération à partir de 1985, sans succès cette fois³. Les diverses expérimentations menées au début des années 1980 à la recherche de la spécificité coopérative – expériences « participatives », « pavillon coopératif » - se soldent par des échecs, d'après le jugement porté *a posteriori* sur cette période par Michèle Tixador-Lebrun.

Le ministère du Logement ne croit cependant pas à l'intérêt de prolonger l'existence d'une « famille » HLM qui n'a plus guère de consistance. En 1988, au motif de la situation économique difficile des coopératives, la Direction de la Construction envisage de supprimer purement et simplement cette fédération jugée sans avenir⁴. Cette éventualité est finalement écartée, mais la reconstruction de la FNSCHLM s'avère laborieuse dans les années 1990. C'est d'autant plus le cas qu'avec la suppression des PAP en 1995, toute possibilité pour les coopératives d'être prêteuses secondaires est supprimée : cette conséquence de la banalisation de l'accession sociale rend sans objet les tentatives effectuées dans les années 1980 pour réinventer des « formules » maintenant un lien juridique avec les accédants après la construction au travers de statuts intermédiaires entre location et accession. La relance de la

¹ CAC 19910582 art. 28. Dossiers de M. Commagnac, sous-directeur de la législation et des organismes constructeurs, correspondance sur la réglementation des coopératives HLM. Voir « Compte-rendu de l'AG des coopératives HLM de 1977 », en particulier l'intervention du secrétaire d'État au Logement Jacques Barrot, qui se déclare « peu convaincu » par la possibilité de recréer des coopératives de locataires ; une note émanant de la FNSCHLM (« Justification de la formule coopérative dans le secteur locatif ») non datée, dans un ensemble de documents datant de 1979 et 1980 sur les revendications statutaires de la Fédération ; une note signée de M. Commagnac du 17 janvier 1979 sur « la coopérative dans le secteur HLM » qui évoque avec scepticisme la possibilité de recréation de la location coopérative.

² D'après Jean-Jacques Delcroix, cadre à la FNSCHLM dans les années 1990, les avancées obtenues en 1983 sont dues non pas au soutien du ministère du Logement, mais à celui de l'Économie sociale, dont Michel Rocard a la responsabilité.

³ Déclarations de Daniel Pétrequin à l'AG des coopératives de 1985 sur la « coopérative d'attribution en jouissance » : « je reste persuadé que cette idée, sous une forme ou une autre, doit voir le jour : les notions d'accession et de locatif sont aujourd'hui insuffisantes et ne répondent pas aux aspirations de certaines catégories de citoyens ». Une conseillère du ministre de l'Équipement Paul Quilès réagit en invoquant la « prudence des pouvoirs publics » sur ce sujet [Actualités HLM, n°318, 30 mars 1985].

⁴ Il s'agit d'un rapport de la mission de contrôle des HLM (dit rapport Dubesset) dénonçant les risques financiers pesant sur les coopératives, voir entretien avec Jean-Louis Dumont, président de la FNSCHLM de 1989 à 2001 ainsi que (Attar *et al.*, 1998).

Fédération des coopératives s'effectuera après un renouvellement de ses dirigeants et un changement de cap idéologique assez net, sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 5.

À l'inverse de ce lent déclin des coopératives, l'Union des Crédits Immobiliers (UCI) connaît, elle, un regain d'activité et une mue radicale au début des années 1990. Celui qui la préside à partir de 1988, Pierre-André Périssol, s'avère paradoxalement être aussi le ministre du Logement qui en 1995 supprime les prêts PAP pour les remplacer par le PTZ, un financement banalisé sur lequel les Crédits Immobiliers n'ont pas de monopole. C'est que, entre temps, ceux-ci ont décidé de jouer la carte du « concurrentiel ». Cette évolution est à relier au changement de profil des dirigeants de cette fédération, qui ont désormais peu à voir avec ceux du mouvement coopératif. L'UCI, du moins jusqu'aux années 1980, est régulièrement décrite par les connaisseurs du monde du logement social comme un univers de « notables ». C'est la description qu'en fait Roland Pignol, successeur de Robert Lion à la délégation générale de l'Union HLM dans ses mémoires : « Sur le terrain, les sociétés étaient animées par des personnalités locales, présidents de caisses d'épargne, d'associations familiales, représentant donc une France sage, motivée, animée par des notables dévoués et compétents » (Pignol, 2010, p. 234). Sur quoi se fonde cette description ? Jusqu'à la fin des années 1970, les dirigeants de l'UCI sont des personnalités à ancrage provincial, jouant des rôles multiples au sein d'instances d'action sociale dans leur région et se réclamant du catholicisme social. Son président d'après-guerre, Jean Menet, est un industriel du Nord, dirigeant du Crédit Immobilier de Lille, engagé localement dans de multiples sociétés de bienfaisance catholique (Dupont, 1994). Georges Coudray, son successeur, pharmacien de profession, maire d'une petite commune bretonne, est aussi député MRP de 1945 à 1962¹. Une rupture intervient à la fin des années 1970, avec l'accession de Pierre Delmon à cette fonction. S'il prend la tête du mouvement au titre de sa fonction de président de la Société de Crédit Immobilier d'Oignies dans le Nord, il se distingue de ses prédécesseurs par la multiplicité des positions de pouvoir qu'il a occupées. Né en 1923, diplômé de l'École libre des Sciences Politiques, il a démarré sa carrière dans le secteur des charbonnages, a été conseiller au cabinet de Georges Pompidou de 1964 à 1969, puis président d'entreprises nationales majeures, les Houillères du Nord-Pas-de-Calais jusqu'en 1980, puis de l'ensemble de Charbonnages de France de 1980 à 1982². Dans le secteur du logement, il préside à partir de 1972 la commission dite Delmon sur les rapports

¹ Voir chapitre 2 sur ces deux dirigeants.

² Voir la notice de Pierre Delmon dans le *Who's Who* et sa notice nécrologique dans *Actualités HLM* du 30 février 1988.

locatifs (Michel, 2006, p. 92). C'est à lui que revient, en 1984, la décision de faire adhérer les Sociétés de Crédit Immobilier à la nouvelle loi bancaire¹, une réforme qui restructure profondément le secteur bancaire français en supprimant de nombreuses spécificités statutaires des établissements de crédit. Pour ceux qui s'y soumettent, cela suppose de respecter des ratios stricts entre le niveau de prêts émis et le niveau de fonds propres. Selon Claude Debruyne, alors directeur d'une petite SACI, cette décision, qu'il juge *a posteriori* visionnaire, déclenche sur le moment l'incompréhension d'une partie de la base de l'Union.

« Pierre Delmon je sais pas si ça vous dit quelque chose, c'était le président des Charbonnages de France, qui était un personnage très intéressant en ce sens qu'il avait tout un réseau... avec le recul, 20 ans après, on se rend compte que grâce à lui, on a été amené à faire une réforme importante, on a intégré la loi bancaire... nonobstant les contraintes qu'on se mettait sur la tête, parce que tout d'un coup on passait d'un statut de société d'HLM qu'on a conservé d'ailleurs, à des exigences bancaires, les mêmes que les banquiers, c'est à dire... tout se résume à un volume de fonds propres, quand on regarde le système de sécurité bancaire. Et Delmon nous a fait agréer tous ensemble, une vague générale pour toutes les sociétés et tous les dirigeants à époque. J'avoue que tout le monde n'a pas bien compris pourquoi on se mettait de telles contraintes sur le dos à l'époque, mais maintenant tout le monde a bien compris qu'aujourd'hui on n'existerait plus sinon » [Entretien avec Claude Debruyne, décembre 2009].

Pour Claude Debruyne, c'est la position de Delmon comme président d'une grande société nationale, lui permettant de prendre la mesure du processus de libéralisation des marchés financiers dont la loi bancaire est le premier acte, qui explique qu'il ait, à l'inverse du souhait d'une partie des adhérents, poussé les SACI à entrer dans ce nouveau système. C'est en tout cas cette réforme qui permet ensuite aux SACI de revendiquer d'élargir leurs activités au-delà de la distribution du prêt PAP, à laquelle elles auraient sinon été cantonnées. Dès 1985, les directeurs de SACI annoncent « vouloir distribuer des prêts conventionnés² » en raison de la baisse du nombre de PAP budgétés et consommés, autorisation qui leur est accordée sans opposition de la Direction de la Construction³. En 1986, cette distribution a été amorcée – modestement avec seulement 646 prêts distribués – et le président Delmon annonce au cours de l'Assemblée générale annuelle de l'Union que les sociétés souhaitent « poursuivre la diversification » malgré les difficultés qu'ils rencontrent à accéder aux ressources financières leur permettant d'émettre ces prêts. Considérant que « les pouvoirs publics risquent d'être de plus en plus convaincus de la nécessité d'introduire de la banalisation et de la concurrence

¹ Loi n°84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

² « Les CI souhaitent distribuer des prêts conventionnés », AG des directeurs de Crédits Immobiliers, *Actualités HLM*, n°329.

³ *Ibid.* Au cours de cette même AG, un représentant de la Direction de la Construction précise que le ministère est favorable à distribution de prêts conventionnés par les Crédits Immobiliers.

dans l'économie¹ », il annonce ainsi la création d'une société financière commune à toutes les SACI afin de pouvoir lever de fonds de façon autonome sur les marchés financiers et émettre ainsi des prêts non-réglementés².

Après le décès de Pierre Delmon en 1988 et son remplacement par Pierre-André Périssol, ce processus par lequel les SACI s'affranchissent du cadre contraignant du PAP s'approfondit. Dans un contexte de décréue des PAP, une loi votée en 1991 autorise les SACI à sortir du cadre de leur objet social antérieur pour élargir leurs activités au secteur « concurrentiel³ ». Elles pourront désormais non seulement distribuer tout prêt ouvrant droit aux APL (PAP et PC), mais, soit de manière accessoire au sein de la structure SACI, soit de manière plus large à travers des filiales financières dites « concurrentielles » soumises à l'impôt sur les sociétés, « réaliser toutes opérations de prêts immobiliers, de construction, de maîtrise d'ouvrage et de prestation de services, liées à la propriété de l'habitat » (article 1). Elle renforce aussi considérablement les pouvoirs de l'Union des Crédits Immobiliers, qui devient une Chambre Syndicale conformément à la loi bancaire, chapeautant un « réseau bancaire » désormais nommé « Crédit Immobilier de France » dont les dirigeants ont désormais un pouvoir très fort sur les directeurs de sociétés locales (article 2). Dès lors, ce réseau bancaire dispose d'une Caisse Centrale qui lève des fonds sur les marchés financiers pour le compte de l'ensemble de ses sociétés, leur permettant de s'affranchir des sources de liquidité émanant des institutions financières parapubliques dont elles dépendaient jusqu'alors (Crédit Foncier, Caisse des Dépôts, Caisses d'Épargne). C'est sous la houlette de Pierre-André Périssol, directeur général depuis la fin des années 1970 du groupe Arcade, un ensemble de sociétés à la tête duquel se trouve la Société Centrale de Crédit Immobilier (implantée en région parisienne), que cette transformation est amorcée. À son arrivée à la tête de l'UCI en 1988, la conjoncture est délicate pour les Crédits Immobiliers. Malgré le développement du prêt conventionné, c'est toujours le PAP qui forme l'essentiel de l'activité de prêt, et se trouve alors en chute libre, tandis que l'activité de promotion immobilière connaît les secousses évoquées précédemment. L'année 1988 est aussi celle où la commission Bloch-Lainé planche sur une possible

¹ « Sociétés de crédit immobilier : poursuivre la diversification, AG du 19 et 20 mars 1986 », *Actualités HLM*, 15 avril 1986.

² « Les crédits immobiliers organisent une semaine pour l'accession à la propriété », *Actualités HLM*, 15 décembre 1986. Pierre Delmon organise une conférence de presse dans laquelle il « affirme la spécificité des Crédits Immobiliers, devenus de véritables sociétés financières depuis la loi bancaire », et insistant sur la « création de la Compagnie de Financement des sociétés de Crédits Immobiliers de France HLM (COFICIF) pour accéder prudemment aux différents marchés tout en gardant leurs qualités et vocation HLM ».

³ Loi n° 91-457 du 15 mai 1991 parue au JO n° 114 du 17 mai 1991.

suppression du PAP. La position prise au nom des SACI par Pierre-André Périssol face à cette possibilité correspond à la fois aux positions classiques de l'UCI et s'en distancie par certains aspects. Notons d'abord que P-A. Périssol, à la tête du groupe Arcade, se distingue à plusieurs titres parmi les dirigeants de Sociétés de Crédit Immobilier de l'époque. Alors que le monde HLM est marqué à partir du début des années 1980 par une atonie de la construction locative comme de l'accession, il lance une stratégie d'expansion et de construction intensive en faisant usage des fonds propres importants que la société a accumulés depuis le début du siècle¹. Société dynamique dans les années 1980, elle attire les jeunes diplômés du secteur du BTP comme Paul Rousselet, aujourd'hui haut cadre dirigeant de ce groupe, qui quitte à l'époque la SCIC, entreprise d'envergure, pour entrer à Arcade, attiré par les projets de Périssol :

« Le groupe Arcade c'était pas grand chose en 1986, c'était 2 sociétés HLM qui essayaient de se redresser de leurs décombres... J'étais à la SCIC avec un statut plutôt confortable, c'était pas le fonctionnariat, mais c'était stable, on avait pas beaucoup de risques... et au dernier entretien avec Périssol, j'ai signé... Il avait des projets, une grande vue de son groupe. A l'époque y'avait 3000 logements, y'en a 67000, y'avait 300 personnes on est à 1500, y'avait 400 logements on en fait 3000 » [Entretien avec Paul Rousselet, juillet 2008].

Son essor se traduit, selon Rousselet, par un fort développement de l'activité de promotion à la fin des années 1980, à contre-courant du monde HLM, avec par exemple, fait alors rare dans le secteur, l'embauche d'un directeur de la promotion venu d'un grand groupe privé pour organiser cette activité². Outre cette stratégie de croissance qui distingue Arcade des autres SACI dont l'activité tend alors à stagner ou reculer³, son implantation parisienne la rend spécifique dans un monde qui selon Claude Debruyne est « très provincial », dont nous avons vu la forte implantation rurale dans les années 1960, et qui peuvent encore être décrites – par exemple par le député socialiste Jacques Guyard lors du débat sur la réforme de leurs statuts en 1991⁴ – comme surtout présentes « dans les zones rurales et les villes petites et moyennes ». Enfin, pour Claude Debruyne, qui a pris la tête d'une petite SACI de ville moyenne avec une formation initiale de niveau baccalauréat, puis une quinzaine d'années de promotion interne au sein d'une Direction Départementale de l'Équipement, le DG du groupe

¹ Entretien avec P-A. Périssol, décembre 2007.

² Entretien avec Paul Rousselet, siège du groupe Arcade, juillet 2008.

³ En 1986, l'activité de prêteur de l'ensemble des sociétés recule de 20%, tandis que l'activité de promotion immobilière recule de 28% [« Sociétés de Crédit Immobilier, poursuivre la diversification, Assemblée générale du 19 et 20 mars 1985, *Actualités HLM*, 15 avril 1986].

⁴ Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 7 mai 1991, *JORF*.

Arcade, de même que celui qui lui succède en 1997, par leurs diplômes des grandes écoles et leurs passages dans des cabinets ministériels, tranchent parmi les directeurs de SACI :

Périssoil était... certes il avait été au gouvernement Juppé, mais bien avant... c'est un X-Pont, pratiquement à la sortie de son école, il avait été au cabinet de Jacques Barrot au moment où celui-ci était au logement [...] Alors le suivant, Claude Sadoun, c'est pas un X-Pont, mais un Normale Sup' lettres... et lui aussi il a été par le passé en cabinet ministériel à l'Education Nationale avec Fontanet ou quelque chose comme ça, bon. Donc c'est des gens, d'abord très intelligents, mais qui ont leurs réseaux. En France c'est comme ça, dès qu'on a mis le doigt ne serait-ce que cinq jours dans un cabinet ministériel c'est à vie [Entretien avec Claude Debruyne, décembre 2008].

Cette position de proximité avec les cabinets ministériels et la haute fonction publique a une incidence sur la manière dont Périssoil réagit aux menaces de suppression du PAP formulées dès 1988. Notons d'abord que s'il émet des réserves lorsqu'il est envisagé de remplacer les PAP par une prime « banalisée » distribuée par toutes les banques, au titre du fait que les établissements spécialisés « savent servir la clientèle sociale »¹, il déclare aussi ne pas être « choqué » par la volonté de « banalisation » à condition que « la concurrence reste égale entre les banques et les établissements spécialisés »². Cette position mi-chèvre mi-chou est une forte évolution par rapport à celle défendue par l'UCI en 1977. P-A.Périssoil raconte, *a posteriori*, avoir estimé au vu des informations dont il disposait sur la position du ministère des Finances que la banalisation était une évolution inévitable à laquelle il fallait se préparer en obtenant la possibilité pour les SACI de « passer au concurrentiel » :

« En 1988, arrive au ministère des Finances M. Bérégovoy, qui est celui qui a lancé en fait en France l'idée qui est ensuite devenue irréversible, la libéralisation... la banalisation des choses. C'est lui qui va annoncer la fin des monopoles, la mise en concurrence de tout. En 1989, Bérégovoy va au Crédit Foncier, et leur dit en gros ça. Et personne ne le croit. Le Crédit Foncier ne le croit pas du tout [...] Mais je suis convaincu que le Crédit Immobilier ne peut pas rester là à attendre la manne d'un truc qui d'ailleurs chaque année, peu à peu, diminue. J'ai l'intuition que c'était inévitable, qu'on va aller vers une banalisation » [Entretien avec Pierre-André Périssoil, décembre 2007].

Ainsi, la réforme des statuts de 1991 est le fruit d'un projet de l'UCI proposé lors de leur Assemblée générale de 1990³, repris quasiment tel quel dans le projet de loi, comme le précisent explicitement les parlementaires lors du débat à l'Assemblée nationale⁴. Pour P-A. Périssoil, deux changements majeurs sont la possibilité pour les SACI de lever des fonds

¹ CAC 19970268 art. 23 Dans le dossier de presse consacré aux échos donnés au rapport de Jean-Michel Bloch Lainé fin 1988, « Rapport Bloch-Lainé, le débat commence », *Le Figaro*, article non daté.

² Josée Doyère, « La réforme du financement de l'accession à la propriété, une prime unique remplacera les PAP et l'APL ». *Le Monde*, 1^{er} novembre 1988.

³ « AG des SACI, feu vert pour le projet de réseau », *Actualités HLM*, N° 442 15 mai 1990.

⁴ Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 7 mai 1991, *JORF*, voir par exemple l'intervention du député RPR Eric Raoult : « comme l'a précisé le rapporteur du projet de loi au Sénat, ce texte s'est largement inspiré de l'orientation stratégique définie en avril 1990 par l'assemblée générale des sociétés de Crédit Immobilier ».

sur les marchés financiers afin de faire du prêt « libre », et l'homogénéisation des différentes sociétés qui composent l'Union, plus ou moins « professionnelles », et qui vont désormais toutes devoir en passer par les règles prudentielles imposées par la Chambre Syndicale du nouveau Réseau Crédit Immobilier de France :

« Mais j'étais frappé par l'hétérogénéité complète de mes sociétés. Il y en a des petites, des grandes, mais surtout il y en a des professionnelles et d'autres qui ne le sont pas, il y en a qui ont des risques considérables, d'autres pas. Et donc, j'ai décidé à ce moment-là de faire un réseau au sens de la Loi Bancaire, je vais mutualiser leurs fonds en termes de garantie hein, mais surtout... ils avaient le co-monopole, mais c'était une petite chose le PAP, et ils vont vers les prêts privés. Je leur explique que c'est bien gentil, mais pour aller vers les prêts privés, il faut lever de la ressource, et là ils ne peuvent pas le faire. Comment ils font, ils s'entendent avec leurs copains, le Crédit Mutuel, etc., et ils commencent à jouer, ils croient qu'ils jouent dans la cour des grands, mais ils sont complètement dépendants. Et je crée une caisse centrale pour aller lever les fonds, et une Chambre Syndicale avec un fonds pour garantir le tout. C'est la Loi Bancaire, ça nécessite une loi en 1991. L'élection à la tête de l'Union n'avait pas été facile, mais la réélection ça a été encore plus difficile. Parce que j'ai quand même limité leur liberté. Avant, le directeur d'une société, il était dans son coin, personne venait l'emmerder, et je lui explique qu'il faut rentrer dans un fonds de garantie, que j'ai des pouvoirs de contrôle, des pouvoirs d'agrément sur la nomination des gens, sur eux, j'ai un fonds de garantie avec lequel je lève des fonds, et ils passent par la caisse centrale où ils vont aller s'alimenter ». [Entretien avec Pierre-André Périssol, décembre 2007].

Selon Claude Debruyne, cette réforme qui implique pour les sociétés locales des changements radicaux n'a en effet pas fait l'unanimité des dirigeants d'organismes, limités dans leur autonomie, et qui voient parfois leur emploi menacé :

« À l'époque il y avait 150-160 SACI, on a créé une vingtaine d'entités financières. Pas facile, parce que tout simplement ça consistait pour les dirigeants de ces 160 sociétés à créer des outils qui allaient supprimer leurs propres jobs. C'est pas triste quand même, moi j'ai connu tout ça, on était dans la région 9 SACI quand on a créé celle que je vous citais, Crédit Immobilier de Nord Pas de Calais, moi j'étais dans une d'elle, on a créé ça en 1993, et aujourd'hui quinze ans plus tard, je suis le seul des 9 dirigeants de l'époque. Ils sont pas tous morts, il y en a deux en retraite, mais il y en a quand même trois qui ont été licenciés, bref, ça chahute quand c'est comme ça » [Entretien avec Claude Debruyne].

Cette stratégie d'anticipation de la « banalisation » explique le paradoxe qui veut que Périssol ait pu, quatre ans après « couper la branche sur laquelle » les SACI étaient assises :

« Ce qui est assez cocasse, c'est que c'est pendant le gouvernement Juppé où Périssol était au Logement, que le PAP a été arrêté et le PTZ mis en œuvre. C'est notre propre président devenu Ministre qui a coupé la branche sur laquelle on était. Mais grâce à lui, car là aussi on peut dire grâce à lui, visionnaire également, il nous a fait comprendre parce qu'il fallait le faire comprendre... Bon, pour moi la société de base, la SACI était condamnée, et d'autres de mes collègues de l'époque ont fait de la résistance et ils ne sont plus là aujourd'hui. [...] on allait devoir passer au concurrentiel, il suffisait de regarder autour de nous la façon dont les choses étaient en train de s'organiser, les mastodontes de banquiers qui étaient en train de s'organiser, parce que finalement, même aujourd'hui, on est tout petit dans le paysage bancaire et financier » [Entretien avec Claude Debruyne].

Le remplacement du PAP par le PTZ, prêt banalisé, est en effet l'œuvre d'une équipe d'experts rassemblée autour de Pierre-André Périssol, opérant de manière autonome par rapport à l'administration du ministère du Logement (Zittoun, 2001, p. 268). Ses successeurs à la tête des SACI semblent alors confiants dans leur possibilité de faire face à cette évolution et à se lancer dans le « concurrentiel » : ils peuvent alors clamer dans la presse que « le Crédit Immobilier de France ne craint pas la banalisation » et qu'ils ne regretteront pas la disparition du « système soviétique » des PAP¹. Ils connaissent ainsi un destin divergent de leur « concurrent » historique, le Crédit Foncier de France, qui rencontre après 1995 des difficultés financières importantes qui imposent sa restructuration, et ont failli déboucher sur une absorption par le Réseau Crédit Immobilier de France. Cette évolution n'est par ailleurs pas synonyme de privatisation : les SACI, sociétés-mère des filiales financières, restent statutairement des organismes HLM, à lucrativité limitée, et dont les bénéficiaires non redistribués viennent principalement alimenter les fonds propres, et servir, notamment à partir des années 2000 à financer des « missions sociales » ; elles restent ainsi adhérentes à l'Union HLM, dont elles se sont toutefois à l'occasion de cette réforme fortement autonomisées.

Conclusion

Ce chapitre s'est centré sur un moment crucial de la redéfinition de la catégorie d'accession sociale, les années 1980. Nous avons mis au jour les facteurs multiples qui contribuent à la démobilisation des défenseurs habituels d'un secteur « réservé » de l'accession sociale : désajustement entre les spécialités forgées dans les années 1970 et les nouvelles structures économiques du marché de la maison bas de gamme ; affaiblissement de la position des défenseurs de l'accession sociale dans le monde HLM, notamment de la Fédération des coopératives dont la capacité de mobilisation s'est largement étiolée ; discrédit qui touche les « modèles » de ce secteur comme la SA HLM CARPI ; nouvelles contraintes pour la haute administration du logement, qui plutôt que de défendre l'existence de ce secteur réservé doit se concentrer sur le traitement des situations des accédants « sinistrés » ; renouvellement des

¹« Le Crédit Immobilier de France ne craint pas la banalisation », *Les Echos*, 18 septembre 1995

dirigeants de certains pans de ce secteur spécialisé, qui plutôt que la combattre, cherchent plutôt à anticiper les effets de la banalisation.

Le mouvement historique que nous venons de décrire s'inscrit dans l'histoire plus large de la « banalisation » de nombreux secteurs économiques réglementés par l'État et sur lesquels des institutions parapubliques disposaient de monopoles, au cours des années 1980. C'est par exemple celle que retracent Pierre-Cyrille Hautcoeur, Paul Lagneau-Ymonet et Angelo Riva pour la Bourse de Paris, en s'intéressant à ses effets sur la corporation des agents de change (Hautcoeur *et al.*, 2012 ; Lagneau-Ymonet et Riva, 2010). De ce point de vue, le destin du Crédit Foncier de France, dont les archives sont aujourd'hui disponibles et inventoriées (Sablon du Corail, 2004), pourrait constituer un objet de recherche fertile pour étudier les effets des transformations de l'encadrement étatique du secteur bancaire immobilier sur ces institutions historiquement détentrices de monopoles publics. Notre travail, puisque nous abordons ici cette histoire principalement par le prisme du mouvement HLM et de son rapport à l'État, laisse ainsi dans l'ombre cette institution financière dont l'histoire a été faite par Sabine Effosse jusqu'à la fin des années 1960 (Effosse, 2003), mais dont les transformations récentes restent à analyser.

Il ne faut toutefois pas postuler que le processus de banalisation et de marginalisation des institutions spécialisées et réglementées soit une évolution sans retour possible, comme le donnerait à penser la description qu'en font les dirigeants du Crédit Immobilier de France. Au contraire, la redéfinition d'une « accession sociale » spécifique au mouvement HLM est une question qui s'ouvre à nouveau à partir de la fin des années 1990. De nouveaux spécialistes, de nouveaux entrepreneurs de cette cause, et de nouvelles mobilisations pour l'invention d'une « accession sociale » spécifique au secteur du logement social émergent alors. Nous allons dans le chapitre 5, en changeant de focale et en prenant pour objet central une fédération HLM, celle des coopératives, montrer que défendre cette cause apparemment perdue peut dans la période contemporaine s'avérer un pari gagnant.

Chapitre 5. Investir une cause perdue ? La réinvention d'une fédération HLM

Dans les années 1980, l'accession sociale est devenue un problème et une source d'illégitimité pour le mouvement HLM, et elle apparaît au début des années 1990 comme une cause perdue pour le secteur du logement social. Les spécialistes historiques de cette activité, coopératives et sociétés de Crédit Immobilier, ont pris des chemins divergents, les premiers faisant face à une menace de disparition, les seconds connaissant un nouvel essor en passant du social au « concurrentiel ». Avec ce cinquième chapitre, nous entamons une réflexion sur ce qui a amené le mouvement HLM à se saisir à nouveau de cette question à partir de la fin des années 1990, qui examinera aussi les effets politiques et économiques de ce réinvestissement et de la reconstruction d'un milieu professionnel de spécialistes de l'accession sociale. Elle se prolongera dans les chapitres 6 et 7.

C'est d'abord en prenant pour objet principal la réinvention d'une organisation professionnelle, la Fédération des coopératives (FNSCHLM), que nous démarrons cette réflexion. Ce choix tient à trois raisons. Chronologiquement, les nouveaux dirigeants de la FNSCHLM sont les premiers, dès le début des années 1990, à réinvestir cette cause perdue, à un moment où elle semble très peu porteuse. C'est en outre une position distinctive que ses dirigeants en viennent à incarner, en politisant cette question, en se présentant comme les défenseurs d'une conception « de gauche » de l'accession sociale, par opposition à d'autres dirigeants de l'Union HLM, et en contribuant à imposer une nouvelle définition juridique de ce terme aux organismes du mouvement. Dans les années 2000, ils ont enfin tenté de monopoliser la représentation de cette cause au sein du mouvement HLM, avec un certain succès, mais non sans contestations.

Dans ce chapitre, notre fil directeur consistera donc à comprendre comment une fraction minoritaire du mouvement HLM, donnée mourante au tournant des années 1990, s'est reconstruite, en cherchant pour cela à transformer les règles du jeu en matière d'accession

sociale au sein de l'Union. Nous poursuivons donc la piste avancée par Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, qui identifient comme l'une des « sources génératrices des réformes institutionnelles » le rôle joué par des « nouveaux entrants et des groupes d'acteurs marginaux » qui « promeuvent des réformes qui renforceront leurs positions dans l'institution » (Bezes et Le Lidec, 2011, p. 63). Ceux qui investissent et revalorisent la cause perdue qu'est l'accession sociale n'obtiennent pas pour autant une position dominante dans le mouvement HLM, mais ils y acquièrent une place plus favorable que celle qui était la leur au début des années 1990. Il ne s'agit pas pour autant d'adopter une perspective purement monographique sur le destin de la FNSCHLM et des *outsiders* qui la dirigent, mais de la situer sur différentes scènes sociales : à l'intérieur de leur fédération, mais aussi sur la scène plus large de l'Union HLM, ainsi que sur la scène parlementaire où ils tentent de faire reconnaître leur travail de redéfinition juridique de l'accession sociale.

En partant du cas de cette fédération, nous explorons aussi les lignes de clivages qui ordonnent le milieu du logement social et la façon dont celles-ci tendent à se déplacer depuis les années 1990. L'objectif est, dans la prolongation du propos tenu dans les chapitres précédents, de rompre avec une vision homogénéisante du mouvement HLM, comme ensemble d'acteurs aux intérêts et aux positions unifiés. Il s'agit d'aller au-delà du constat selon lequel l'Union HLM défend sur la « scène des politiques du logement » un « référentiel universaliste » et une intervention large de l'État sur le marché du logement (Zittoun, 2001), ou selon lequel elle se saisit de la catégorie de « mixité sociale » depuis le début des années 1990 pour éviter que les organismes HLM ne deviennent des « logeurs de pauvres » (Houard, 2009, p. 77). Si les représentants des organismes HLM sont d'accord sur ce qu'ils ne doivent pas faire, c'est-à-dire se voir uniquement chargés de loger les plus pauvres, leurs positions sont plus différenciées sur ce qu'ils doivent faire, et comment. Parmi ceux qui sont favorables à la relance d'une activité en accession, des oppositions se dessinent entre ceux qui veulent en faire une production « banalisée » pour développer une activité économique dite « libre » ou « concurrentielle » à côté de leur activité « sociale », et ceux qui souhaitent que les organismes HLM trouvent des « marques distinctives » en accession, pour se différencier clairement des constructeurs et des promoteurs privés. Autour de cette question se manifestent au cours des années 1990 et 2000 des prises de positions contradictoires à l'intérieur même du mouvement HLM, débouchant parfois sur des conflits explicites. L'objectif est donc de saisir cette institution comme un milieu traversé d'intérêts divers : l'éventail des causes portées par

ses dirigeants se transforme, et ces causes elles-mêmes font l'objet de luttes de définition. Nous nous intéressons alors aux acteurs qui ont pris part à la redéfinition de l'accession sociale, et donc du domaine d'intervention légitime du mouvement HLM, depuis les années 1990, de la même manière que Susanna Magri se propose d'étudier les « réformateurs » qui font évoluer les objectifs assignés aux HBM au début du 20^e siècle au sein de la section d'hygiène urbaine et rurale du Musée Social (Magri, 1998, p. 177) :

« Analyser l'émergence de nouvelles propositions à la lumière des propriétés sociales de ceux qui les expriment [...] restituer la configuration des agents mobilisés par les nouvelles questions [...] analyser les projets gagnants comme le résultat de la confrontation des stratégies déployées par les individus pour conquérir ou reconquérir, pour eux-mêmes et pour l'institution qu'ils animent, la prééminence dans le champ d'action ainsi constitué. »

Il faut souligner les vertus et les limites de notre démarche empirique. Nous avons déjà précisé les raisons pour lesquelles notre enquête s'est d'abord concentrée sur la Fédération des coopératives HLM¹. Ceci nous a permis de suivre la trace des acteurs qui y ont contribué à revaloriser la cause de l'accession sociale depuis le début des années 1990, aussi bien ceux qui sont encore aujourd'hui en poste que ceux qui ont depuis quitté cette organisation professionnelle. Nous avons aussi, en effectuant un terrain au siège de cette fédération, pu observer concrètement le travail de représentation de ses cadres, et les relations qu'ils entretiennent avec les dirigeants d'organismes adhérents (encadré 5-1). Lorsque nous avons interrompu cette première phase d'enquête en prenant conscience qu'il nous fallait diversifier nos entrées, nous intéresser à d'autres acteurs du logement social, et recueillir d'autres points de vue, nous n'avons toutefois pas réalisé un travail strictement équivalent. Ce sont d'abord vers ceux qui se sont plus récemment saisis de l'accession sociale dans d'autres lieux du mouvement HLM – dans les services de l'Union, dans d'autres fédérations, à la tête d'organismes – que nous nous sommes tournée². À l'inverse, nous n'avons pas mené d'entretiens systématiques avec les dirigeants de ce mouvement qui ont pris part aux débats sur la définition juridique de l'accession sociale à la fin des années 1990 : nous avons en effet tardé à identifier le rôle qu'ils avaient pu jouer, car il s'agit d'acteurs pour lesquels l'accession sociale n'est qu'une préoccupation parmi d'autres, et qui ne font pas partie de ceux qui aujourd'hui promeuvent cette cause. C'est donc à travers un travail complémentaire réalisé sur sources écrites, en dépouillant des publications du mouvement HLM, des articles de presse, et des débats parlementaires, que nous avons saisi leur rôle dans ces débats qui

¹ Nous renvoyons sur ce point à l'introduction de la thèse.

² Ce travail sera mobilisé principalement dans les chapitres 6 et 7.

remontent désormais à plus d'une décennie, et compensé ce manque. Ces sources ne sont pas moins utiles que les entretiens biographiques menés au sein de la FNSCHLM pour répondre aux questions qui nous intéressent, car elles permettent de reconstituer les trajectoires de ces acteurs dans l'institution HLM, de même que l'évolution de leurs prises de position.

Ce travail documentaire s'est aussi avéré indispensable pour situer les propos des enquêtés rencontrés à la FNSCHLM : ce chapitre est en partie consacré à reconstituer des processus historiques certes récents, mais susceptibles de reconstruction *a posteriori* comme pour des moments plus anciens. Comme le soulignent Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, en se fondant sur les « récits réformateurs » d'entrepreneurs de cause impliqués dans les transformations d'une institution, on risque d'accorder trop d'importance à la manière dont ils énoncent leurs intentions d'alors, et dont ils valorisent l'efficacité de leurs engagements (Bezes et Le Lidec, 2011, p. 59). On peut alors céder à une « illusion héroïque » selon les termes de Michel Dobry (Dobry, 1992). Nous avons donc confronté les récits qu'ils ont pu nous livrer *a posteriori* avec les prises de position et l'activité de ces enquêtés telles qu'elles apparaissent dans des sources écrites. En étant attentive à ce biais, nous consacrerons la première partie de ce chapitre à ce groupe d'*outsiders*, acteurs marginaux de l'institution HLM, qui sont les premiers à réinvestir la cause de l'accession sociale dans les années 1990. Pour comprendre pourquoi, nous nous intéresserons à leurs trajectoires, et reviendrons sur les moyens et les ressources qu'ils ont mobilisés pour renforcer leur position institutionnelle.

Dans un second temps, nous verrons que l'accession sociale redevient un objet d'intérêt plus large dans l'Union HLM à partir de la fin des années 1990. L'évolution de la réglementation qui fixe les compétences des organismes HLM dans le Code de la Construction et de l'Habitation fait alors l'objet de prises de positions discordantes. La Fédération des sociétés anonymes, qui revendique de pouvoir créer des filiales de droit privé fiscalisées¹, notamment pour développer une activité de promotion immobilière, rencontre l'opposition d'autres représentants du mouvement, qui y voient une volonté de privatiser le secteur du logement social. Rappelons que des travaux ont déjà mis en exergue les différences entre « familles » d'organismes HLM, en particulier entre les offices publics et les sociétés anonymes d'HLM dans les années 1990 (Bourgeois, 1996 ; Maury, 2001). Catherine Bourgeois part ainsi de l'idée que les statuts juridiques différenciés de ces deux types d'organismes induisent des

¹ Nous expliquerons le sens de ce terme au cours du chapitre.

« rationalités » et des « stratégies » différentes dans la gestion et l’attribution des parcs locatifs (« rationalité politique » et « logique de gestion publique » pour les offices, « logique de gestion privée » pour les SA). Quant à Yann Maury, il souligne les tensions internes au milieu HLM entre des « logiques d’action héritières de l’ancien modèle de l’État-Providence » et des « logiques d’action commerciales et entrepreneuriales » (Maury, 2001, p. 41). À ces remarques, ajoutons que les statuts juridiques qui définissent l’activité des organismes ne sont eux-mêmes pas stables et que le périmètre auquel renvoie la catégorie juridique de « logement social » peut faire l’objet de désaccords. De ce point de vue, la préparation et le vote de la loi SRU¹ en 2000 est un moment charnière, puisqu’il ouvre un débat, au sein du mouvement HLM – et entre celui-ci et son ministère de tutelle – sur la définition de ces statuts. L’intégration de l’accession sociale dans leurs « missions d’intérêt général » fait alors débat. Ce moment cristallise les prises de positions opposées de ces acteurs sur le sens qu’ils souhaitent donner à cette nouvelle activité. Nous verrons alors comment les cadres de la Fédération des coopératives profitent de ce contexte conflictuel pour obtenir un statut juridique favorable, en mobilisant des relais parlementaires différents de ceux sur lesquels s’appuie l’Union HLM pour faire valoir ses intérêts.

Dans un troisième temps, nous reviendrons sur le travail de représentation fourni dans les années 2000 par les dirigeants et salariés de la FNSCHLM, alors que la production de logements en accession sociale connaît dans le mouvement HLM un nouvel essor. En effet, le risque n’est pas nul de voir les bénéfices symboliques de cette relance leur échapper, même si elle se fait souvent par l’intermédiaire de sociétés coopératives : ces organismes sont en effet soumis à des logiques hétéronomes et à des rapports de force défavorables. C’est souvent l’entrée à leur capital d’actionnaires appartenant à d’autres fractions du mouvement HLM qui rend possible leur réveil. Cette fédération au poids économique faible (encadré 5-1) tente malgré tout de capter les bénéfices symboliques de cette relance, avec un certain succès. Tout en cherchant à gagner au sein de l’Union HLM un « poids politique supérieur à leur poids économique réel », selon les termes de l’une de ses dirigeantes², les cadres de la FNSCHLM se démarquent des partisans de la « banalisation » du logement social et construisent un positionnement politique distinctif. Ils tentent alors d’instituer une nouvelle définition juridique de l’accession sociale et font feu de tout bois pour valoriser leur fédération et en faire la façade institutionnelle de cette cause au sein du mouvement HLM.

¹ Loi Solidarité et Renouvellement Urbains promulguée le 13 décembre 2000.

² Entretien avec Marion Maudet, directrice de la FNSCHLM de 1992 à 2007.

Encadré 5-1. L'enquête sur la FNSCHLM

Ce chapitre se fonde pour partie sur l'enquête menée au sein de la FNSCHLM. Cette fédération est aujourd'hui la plus petite du point de vue du poids économique au sein de l'Union sociale pour l'habitat, même si elle a connu un renouveau depuis les années 1990. Elle a atteint le point le plus bas de son activité en 1991-1992 avec moins de 1 000 logements produits annuellement. En 2012, elle représente 171 sociétés coopératives d'HLM, dont les deux tiers sont considérées comme « actives », ayant récemment construit des logements ou étant en passe d'en construire¹. Leur production annuelle oscille depuis 2009 entre 6000 et 7000 logements². Largement minoritaires dans le total annuel de logements neufs construits par l'USH (moins de 10%) et ne possédant quasiment aucun patrimoine locatif (25 592 logements en 2012 sur les plus de 4 millions de logements du parc HLM), ces sociétés représentent environ 60% de la production en accession dite HLM, si l'on exclut l'activité des filiales de droit privé des sociétés de Crédit Immobilier³.

La Fédération, hébergée dans les locaux de l'USH dans le 8^e arrondissement à Paris, compte à la fin des années 2010 une douzaine de salariés. Nous modifions leurs noms lorsque nous les citons, à l'inverse de ceux des élus qui l'ont présidée, Jean-Louis Dumont et Marie-Noëlle Lienemann. Ceux qui y occupent ou y ont occupé des fonctions de direction, et qui nous ont parlé à ce titre, sont certes reconnaissables, mais nous leur avons aussi appliqué le principe d'anonymisation qui permet de préserver la confidentialité des propos d'enquêtés occupant des fonctions moins visibles. Le terrain mené au sein de la FNSCHLM a constitué la partie la plus monographique de notre recherche. Nous avons réalisé huit entretiens enregistrés avec les actuels ou anciens cadres de cette fédération, mais rencontré et eu des discussions informelles avec la plupart des autres lorsque nous faisons de l'observation à son siège, ou plus ponctuellement au cours des AG annuelles auxquelles nous avons participé de 2006 à 2008. Nous n'avons pas, malgré nos tentatives, réussi à réaliser d'entretien avec son actuelle présidente, Marie-Noëlle Lienemann, et avons contacté un de ses anciens directeurs de cabinet pour en savoir plus sur sa proximité avec les dirigeants de la FNSCHLM au moment de son passage au secrétariat d'État au Logement en 2001-2002.

L'enquête a démarré par un premier contact pris fin 2005, qui a débouché sur un entretien très formel avec l'un de ses salariés, dédié à la présentation d'un discours d'institution rôdé. Il s'agissait alors de rencontrer par son entremise des dirigeants de coopératives HLM, dans le but de réaliser un terrain auprès d'accédants à la propriété. Ce n'est que dans un second temps que nous avons contacté l'ancien président de cette fédération, Jean-Louis Dumont, ainsi que sa directrice d'alors, Marion Maudet⁴. Nous lui avons communiqué notre travail réalisé dans le cadre d'un DEA sur la Cité Coopérative Paris-Jardins de Draveil (Steinmetz, 2003), qui a suscité son intérêt, puisque qu'elle connaissait bien ce lieu ; des affiches représentant cette cité-jardin au début du 20^e siècle ornaient d'ailleurs son bureau. Marion Maudet m'a sollicitée après lecture de ce mémoire pour trier un fonds d'archives laissé à la Fédération par une coopérative en liquidation. C'est à ce titre que j'ai passé plusieurs semaines à son siège à l'été 2007, et que je suis revenue travailler sur ces archives avec régularité en 2007-2008, tout en y réalisant des entretiens. Il ne s'agit pas d'une observation à couvert, puisqu'il avait été clairement précisé aux dirigeants de la FNSCHLM que je m'intéressais à leurs activités actuelles. Le terrain sur cette organisation a cessé fin 2008, au moment où l'enquête se réorientait dans une direction plus large, et où je cherchais à rencontrer des acteurs intéressés à la question de l'accession sociale en dehors du mouvement coopératif.

¹ Les données statistiques citées sont tirées du *Rapport d'activité et d'orientation* et du rapport *Activité 2012*, diffusés à l'occasion de l'AG de la FNSCHLM de 2013, ainsi que des rapports des années antérieures.

² La production 2012 s'établit à 6908 unités produites, dont 5000 en accession.

³ Pour l'année 2010, l'USH annonçait une production de 16 150 logements neufs « en accession sociale ». Un peu plus de la moitié (8 688) ont été construits dans le cadre de la réglementation HLM, dont 5 185 par des coopératives. Le reste provient des filiales dites « concurrentielles » du Réseau Crédit Immobilier de France [*Rapport d'activité 2011* de la FNSCHLM, *Données Statistiques 2011* de l'USH]. Voir le chapitre 6 sur l'inclusion des statistiques des filiales de droit privé dans le total des productions de l'USH.

⁴ Selon le principe que nous venons d'énoncer, ce nom est un pseudonyme.

1. Des entrepreneurs de cause en quête de reclassement

Cette première partie portera sur les acteurs qui ont contribué à la relance de la Fédération des coopératives à partir du début des années 1990. Arrivés à la tête d'une institution en crise, ils y deviennent de véritables entrepreneurs de cause : défendant d'abord le mouvement coopératif, ils se muent ensuite en ardents promoteurs de l'accession sociale, une notion qu'ils s'attellent à redéfinir dès la fin des années 1990. Ce travail de réinvention d'une cause semble initialement voué à l'échec. Leur fédération est une institution qui se délite – un « tissu mité¹ » selon les termes de Marion Maudet, qui en prend la direction en 1992 – dont l'existence matérielle et symbolique s'est considérablement rétrécie. Quelles conditions amènent alors l' élu local qui prend la présidence de cette fédération, et le binôme de dirigeants qu'il embauche pour la relancer, à s'y investir personnellement et à chercher à la reconstruire ? Tous trois ont pour point commun d'être alors, en partie par défaut, des spécialistes de l'accession sociale, domaine qui s'avère de moins en moins valorisant et valorisé au début des années 1990. En redonnant corps à leur spécialité, ils amorcent une trajectoire ascendante dans le mouvement HLM et se ménagent une place plus favorable, à titre de salarié ou comme membre élu des instances centrales de l'Union, dans le milieu de l'habitat social. C'est en particulier le cas de son président Jean-Louis Dumont, qui, après avoir connu une ascension progressive dans les instances de l'Union, et être devenu en tant que parlementaire un spécialiste reconnu du logement, prend en 2012 la tête de l'USH. Nous nous interrogerons aussi sur les ressources qu'ont mobilisées ces dirigeants, en position dominée dans le mouvement HLM au début des années 1990, pour obtenir sur la scène parlementaire les évolutions juridiques qui rendent possible la première relance de leur fédération.

1.1 L'entrée d'un élu local dans le mouvement HLM

Lorsque Jean-Louis Dumont, député PS de la Meuse, devient en 1989 président de la FNSCHLM, c'est le résultat d'un investissement de longue date dans le mouvement

¹ Entretien avec Marion Maudet, directrice de la FNSCHLM de 1992 à 2007, réalisé au printemps 2007 au siège de la Fédération.

coopératif. Celui-ci semble initialement plus lié à sa trajectoire familiale et à son ancrage dans le monde rural qu'à une volonté de faire carrière dans le monde du logement social ou d'en faire un appui pour sa trajectoire politique. S'il est impliqué depuis sa jeunesse dans la gestion d'une coopérative HLM, c'est qu'il est lui-même devenu au début des années 1970 propriétaire de sa résidence principale en tant que « locataire-attributaire » d'une coopérative HLM, à l'époque où ces sociétés sont florissantes, et où il n'est pas encore devenu un professionnel de la politique¹. Originaire de la Meuse rurale et fils d'agriculteurs, il est familier du fonctionnement des structures coopératives, répandues dans le monde agricole dont il est issu. Cette voie d'accès à la propriété n'a en outre rien d'exceptionnel dans son entourage : il est devenu, après un BTS, maître-auxiliaire en mécanique dans l'enseignement technique et c'est un collègue enseignant qui l'aiguille vers la coopérative HLM L'Habitation Meusienne. En 1971, à 27 ans, il est jeune père de famille et acquiert « un petit pavillon pas très cher avec des prêts intéressants » à proximité de Verdun, dans lequel il réside jusqu'en 1988. Il décrit son accession à la présidence de l'Habitation Meusienne en 1975 comme un concours de circonstances, le résultat d'un conflit qui oppose alors quelques jeunes accédants à des administrateurs historiques gérant la coopérative de manière « un peu folklo ». Cette prise de pouvoir se joue toutefois à un moment qui n'est pas pour lui anodin : il démarre alors une trajectoire professionnelle ascendante (titularisé dans l'Éducation nationale, il quitte l'enseignement technique pour devenir conseiller en formation continue) et surtout une carrière d' élu local, comme conseiller municipal de sa petite commune d'origine en 1971, puis comme adjoint au maire PS de Verdun en 1977. Il fait ainsi partie de ces enseignants qui sont de plus en plus nombreux à acquérir des positions d' élu local à la suite des élections municipales de 1977, remportées par la gauche (Linfort et Closset, 1989). La présidence d'une coopérative HLM est l'une des nombreuses fonctions bénévoles (président d'une association d'aide aux familles ou d'un centre d'éducation à l'environnement, administrateur d'un centre éducatif renforcé) dans lesquelles il s'engage, travaillant son enracinement local dans la région de Verdun alors qu'il devient un professionnel de la politique. Il fait ainsi partie en 1981 de la « vague rose » des nouveaux députés socialistes, élu de manière inattendue dans une circonscription jusque-là ancrée à droite, et se met en disponibilité de l'Éducation nationale. Réélu député en 1986 et en 1988, brièvement conseiller général en 1988, maire de Verdun en 1989, il est à la fin des années 1980 un élu local solidement implanté, qui fait partie de ces nombreux parlementaires dont l'enracinement dans leur région

¹ Entretien réalisé avec Jean-Louis Dumont au siège de la FNSCHLM, printemps 2006.

d'origine est un élément crucial de leur élection et de leurs réélections (Costa et Kerrouche, 2007, p. 74).

La présidence de L'Habitation Meusienne fait partie de ces investissements locaux liés au démarrage de sa carrière d'élu, mais elle ne constitue pas une source de grand prestige local : la société, sur le déclin, est confrontée à des invendus au début des années 1980, puis à la hausse des impayés de « papistes » (voir *supra*). L'entrée de J.-L. Dumont dans les instances régionales, puis au Conseil Fédéral de la FNSCHLM en 1986, se fait dans un contexte où ces postes ne semblent guère éveiller les convoitises, ni susciter de son côté un intérêt marqué.

« Le gars de l'Union régionale il m'a dit j'en ai marre d'aller à Paris, t'as qu'à y aller à ma place, donc j'ai représenté la Lorraine à Paris. Je suis arrivé dans cette maison en comprenant rien à ce qu'ils racontaient et en me disant où je tombe ? On comprend rien du tout à ce qu'ils racontent. Il y avait beaucoup de vieux » [Entretien avec Jean-Louis Dumont, printemps 2006].

Si Dumont a été amené par des circonstances personnelles et locales à s'investir dans une coopérative HLM, il n'a pas encore, dans le cadre de son activité parlementaire, cherché à devenir l'un de ces spécialistes du logement dont Hélène Michel note l'apparition dans les années 1980 (Michel, 2006), et il reste d'ailleurs à cette période un député très discret sur la scène parlementaire¹. Son accession en 1989 à la tête de la FNSCHLM est une entrée par la petite porte dans le mouvement HLM et ne semble pas être le signe d'une stratégie déjà bien établie pour faire du logement un domaine de spécialisation politique. Cette position lui est ainsi proposée, sans qu'il l'ait sollicitée, par son prédécesseur qui souhaite conserver le poste qu'il occupe au titre de la Fédération au Conseil Économique et Social, qui ne peut être attribué à un député.

« Quand il a vu débarquer un député, ça a intéressé le président, car il s'est dit, tiens c'est quelqu'un qui pourrait me succéder, et lui rester au Conseil Économique et Social de la Place d'Iéna » [Entretien avec Jean-Louis Dumont].

Il arrive alors à la tête d'une fédération dont il apprend qu'elle est menacée de dissolution par sa tutelle ministérielle². La logistique de la Fédération est quant à elle quasi-inexistante. Elle se réduit, selon Marion Maudet, à « un bureau vieillot, une directrice et une secrétaire ». La directrice d'alors, qui a fait toute sa carrière dans le mouvement coopératif (chapitre 4), est

¹ La consultation des tables nominatives des débats à l'Assemblée nationale entre 1981 et 1988 permet de voir qu'aucune des interventions parlementaires de Jean-Louis Dumont ou des rapports auxquels il participe alors ne porte sur la question du logement. Ces interventions, en réalité peu nombreuses, sont centrées sur les thèmes des anciens combattants, du commerce et de l'artisanat, du monde rural, de l'apprentissage ou de la formation professionnelle, toutes questions liées à son ancrage territorial ou à sa trajectoire professionnelle.

² Voir chapitre 4.

vue par Jean-Louis Dumont comme une « redoutable » gardienne du temple, attachée à l'orthodoxie des principes coopératifs. Il souhaite à l'inverse « moderniser les statuts », comme le réclame la tutelle ministérielle, et choisit de s'appuyer pour cela sur de jeunes cadres qui ont une expérience dans le domaine de l'accession HLM, mais sont moins attachés que leurs prédécesseurs aux principes coopératifs originels.

1.2 Deux professionnels d'une spécialité en déclin

Marion Maudet et Jean-Jacques Delcroix, les deux jeunes cadres qui s'attellent à la relance de la FNSCHLM au début des années 1990 ont en effet en commun de s'être forgé une expérience dans le domaine de l'accession HLM à un moment peu propice, lorsque celle-ci entre en crise dans les années 1980. Si cette spécialité est rare, les perspectives de carrière qu'elle offre dans le mouvement HLM tendent à se rétrécir. La relance de la Fédération des coopératives est pour eux une occasion de reclassement professionnel. Les trajectoires de ces deux jeunes recrues se ressemblent à certains égards. Tous deux diplômés de 3^e cycle, issus de filières universitaires (géographie et urbanisme pour Maudet, droit et économie pour Delcroix), ils appartiennent à la même génération (respectivement âgés de 34 et 36 ans à leur arrivée à la Fédération) et militent à la gauche du PS, ce qui favorise leur proximité avec Dumont et aura des effets sur la manière dont ils s'emparent du thème de l'accession sociale.

Marion Maudet est en effet devenue, au gré des postes qu'elle a occupés à l'Union HLM durant les années 1980, une spécialiste de ce « métier minoritaire » qu'y est l'accession :

« Je viens de cette maison, de l'Union des HLM, j'y suis arrivée en 1980. J'ai toujours travaillé, excepté peut être les trois premières années où je faisais surtout de l'urbanisme, sur l'accession à la propriété, qui est quant même le métier très minoritaire de cette maison. Dans les HLM, on a une culture locative, et très peu accession à la propriété. Finalement, je me suis fait une petite réputation d'être spécialiste d'accession, parce que au royaume des aveugles, les borgnes sont rois » [Entretien avec Marion Maudet, printemps 2007].

Après une formation de géographie et un DEA d'urbanisme à l'IAURIF, elle démarre son activité professionnelle comme chargée d'études sans spécialité précise au CREPAH, le bureau d'études de l'Union HLM créé sous l'impulsion de Robert Lion pour faire émerger des innovations dans le logement social¹. Alors que les services de l'Union se renforcent et

¹ Elle y réalise ainsi en 1980 et 1981, en collaboration avec la Direction Régionale de l'Île-de-France, des études exploitant les données de l'enquête Logement sur l'habitat individuel ou les logements locatifs.

que de nouvelles filiales d'expertise se créent, elle quitte en 1983 le CREPAH pour rejoindre le petit bureau d'études MPC Habitat (Marketing, Promotion et Communication), dédié au sein de l'Union HLM à l'accession à la propriété, où elle réalise des études de marché. C'est le début de sa spécialisation dans ce secteur, qui l'amène à rédiger des études prospectives sur le marché de la maison individuelle ou sur les causes de la mévente de l'accession HLM¹, et à participer à la création de la marque *Maisons d'en France* sous laquelle des organismes lancent alors une offre de maisons individuelles en diffus².

« Il y avait un consultant qui avait besoin qu'on lui fasse des études de marché, et puis... c'est les hasards du parcours qui fait que vous commencez à faire de l'accession à la propriété, dès que j'ai commencé à m'intéresser au financement de l'accession... il y avait pas grand-monde que ça intéressait, on était deux, donc pof... Et puis dans les années 1980, on nous a dit, le mouvement HLM vous êtes très en retard sur la maison individuelle en secteur diffus, y'avait un type du marketing ici qui a dit, ça serait bien qu'on monte une marque de maison individuelle, donc on s'est lancés à corps perdu dans la marque Maisons d'en France... c'est un peu des hasards, on fait son poste, au hasard de ce qui se libère, de ce qui vous intéresse » [Entretien avec Marion Maudet].

Ayant « fait son poste » dans un métier minoritaire auquel sa formation initiale ne la destinait pas spécifiquement, ses aspirations professionnelles sont contrariées à la fin des années 1980. Enceinte de son premier enfant, elle ne retrouve pas à son retour de congé maternité son poste au bureau d'études MPC, pour des raisons qu'elle attribue au « machisme » qui règne à l'Union, mais qui tiennent aussi à la régression de l'activité de ce bureau, alors que la production en accession des organismes HLM est au plus bas. Elle se trouve ainsi reléguée à une activité qui ne relève plus de l'expertise : l'administration provisoire de sociétés, qui consiste à prendre la tête d'organismes dont le conseil d'administration a été suspendu par décision ministérielle, afin de les redresser ou de procéder à leur liquidation. Parmi ces sociétés en difficulté en 1989-1990, beaucoup sont des coopératives, ce qui l'amène à entrer en contact à la fois avec la FNSCHLM et avec les directeurs de ces sociétés. Elle se trouve alors confrontée à un monde qui lui apparaît « vieillot » et incapable de se réformer.

« La Fédération des coops à l'époque était un espèce... de bureau totalement vieillot où il y avait des... ayatollahs de la coopération, il fallait rester pur et dur, quitte à en crever [...] Alors que pour réagir dans une situation de difficulté, il faut être prospectif, avoir des idées, les mettre en œuvre » [Entretien avec Marion Maudet].

¹ *Analyse des causes de mévente des opérations HLM en PAP groupé*, Rapport de synthèse, Paris, Plan-Construction, 1987, 39 pages, CDU 19461 ; *La promotion immobilière, les facteurs-clés de la réussite*, Paris, UNFOHLM, 1988, 146 pages (organisme financeur : Plan Construction), CDU 15478.

² Elle réalise dans ce cadre des études prospectives, par exemple en 1985 une enquête sur les acquéreurs potentiels d'une « maison individuelle grand public », menée auprès de 2000 personnes, et une enquête sur les « maisons individuelles aménageables », présentées en 1986 lors d'une session de formation organisée par la direction de l'accession à la propriété de l'UNFOHLM devant 150 responsables d'organismes [*Actualités Habitat*, 15 février 1986, n°339]. En 1989-1990, elle tient le secrétariat général de *Maisons d'en France*.

Elle accepte la proposition que lui fait Jean-Louis Dumont, rencontré par son activité d'administratrice provisoire, et quitte les services de l'Union pour prendre la direction de la FNSCHLM. Elle accède alors à un poste de direction, certes plus virtuel que réel, mais où elle se trouve en position d'utiliser son savoir-faire en matière d'accession sociale.

« C'est dans ce contexte que le président des coops, Jean-Louis Dumont, qui venait d'arriver à l'époque, est venu me chercher en me disant, vous êtes spécialiste de l'administration provisoire, est-ce que vous voulez une très grosse administration provisoire, c'est la Fédération des coops. S'ils sont venus me chercher, c'est parce que je connaissais les coops et l'accession, il y avait pas tellement de gens à l'Union qui travaillaient là-dessus » [Entretien avec Marion Maudet].

Elle est rejointe par Jean-Jacques Delcroix, qui a lui aussi démarré une carrière professionnelle dans le secteur de l'accession HLM, au moment où celui-ci entre en crise, mais à l'échelle locale et non dans les instances de l'Union. C'est en effet par le biais de son engagement militant au PS de la Meuse qu'il rencontre en 1982 Jean-Louis Dumont, qui lui propose, alors qu'il n'a que 26 ans, de prendre la tête de la coopérative HLM qu'il préside alors. Delcroix, qui a achevé des études de droit et d'économie à l'Université de Nancy en 1981, cherche sans succès un poste « dans le domaine culturel », qui l'attire, mais dans lequel sa formation ne lui ouvre guère de portes. Après avoir été acheteur chez un grossiste en prêt-à-porter, il travaille brièvement dans une association spécialisée dans la réhabilitation de centres anciens, espérant se rapprocher du monde de la culture. C'est pendant la campagne des municipales de 1983 qu'il rencontre Dumont, alors que celui-ci brigue la mairie de Verdun, ville dont Delcroix est originaire. À partir de ce moment, sa carrière suit de près celle de cet élu, selon des modalités de recrutement proches de celles déjà décrites pour certains cadres diplômés de la fonction publique territoriale, dont une partie fait carrière à partir de la fin des années 1970 comme « collaborateurs d'élus » (Biland, 2011).

« C'est comme ça que je suis rentré dans les HLM, que j'ai été embauché un peu par hasard, parce que j'ai rencontré Jean-Louis Dumont, à qui j'ai dit incidemment que j'avais fait de la réhabilitation. Lui, il s'est dit réhabiliter, construire, c'est un peu la même chose, et il m'a dit viens donc à la maison... J'étais un peu jeune, j'ai été directeur général de la coopérative, je devais avoir 26 ans » [Entretien avec Jean-Jacques Delcroix, printemps 2007].

Il passe ainsi six ans à la tête d'une société qui, comme la plupart des coopératives de la région, rencontre d'importantes difficultés financières, et qu'il peine à redresser.

« Moi qui sens les opportunités, j'arrive en 1982 exactement, je prends la tête d'un machin qui en fait si on regarde les tendances était mort dans les 5 ou 6 ans, mais on m'avait pas dit, je savais pas. J'ai bien remarqué que c'était dur comme métier, mais comme j'avais jamais fait ça, je m'étonnais pas. Ce qui m'étonnait, c'était que mes collègues seniors semblaient très déprimés, mon collègue de Reims par exemple, eux ils étaient plutôt en fin de carrière, j'ai compris ça après, et ils avaient connu les Trente

Glorieuses, et ça leur faisait très drôle les années 1980 » [Entretien avec Jean-Jacques Delcroix].

Faisant d'abord face à des invendus, puis à des problèmes d'impayés, il tente avec difficulté de transformer sa coopérative en un constructeur de maisons individuelles économiquement rentable et quitte son poste au bout de quelques années, avant que l'Habitation Meusienne, en mauvaise posture, ne doive faire appel à un actionnaire extérieur pour éviter la liquidation. Jean-Louis Dumont est alors devenu maire de Verdun et Delcroix revient à sa précédente activité de réhabilitation en participant à une opération DSQ¹ visant à rénover un ensemble HLM de la ville. Toutefois, alors que la réhabilitation des centres anciens l'intéressait pour sa dimension « culturelle », cette expérience lui laisse une opinion très mitigée sur la politique de la ville, qu'il décrit comme du pur « habillage architectural »². Malgré les apparents points communs qu'il partage avec les jeunes diplômés qui reconvertissent à cette période leurs engagements militants dans la politique de la ville (il est diplômé d'une filière universitaire, et militant d'extrême gauche entré ensuite au PS), ses expériences professionnelles et militantes « de terrain » sont ancrées dans le monde rural³, à l'inverse de celles des chefs de projets de la politique de la ville décrits par Sylvie Tissot (Tissot, 2007, p. 254). Peu enclin à investir la cause des quartiers, il abandonne la politique de la ville et accepte la nouvelle proposition de Jean-Louis Dumont de venir seconder Marion Maudet à la FNSCHLM. Il s'y voit ainsi confier un travail de « VRP », selon ses termes, où il met à profit son expérience d'ancien dirigeant de coopérative : aller rencontrer les directeurs et les administrateurs de sociétés inactives ou en mauvaise posture aux quatre coins de la France pour les convaincre de recommencer à construire. Delcroix reste jusqu'en 2003 à la FNSCHLM et y prend des responsabilités à mesure que l'équipe fédérale s'étoffe, d'abord comme directeur-adjoint, puis comme directeur.

¹ Procédure de Développement Social des Quartiers mise en place en 1984 pour « améliorer la vie quotidienne dans les quartiers » en difficulté.

² Extrait de l'entretien avec Jean-Jacques Delcroix, printemps 2007 : « La politique de la ville, puisque j'étais sur le terrain, m'a laissé profondément dubitatif sur le fonctionnement des institutions. Comment ça se fait à Paris, comment ça arrive sur le terrain, et comment ça se passe. On a été primés, j'ai eu ma photo, j'ai énormément de recul par rapport à cela. J'ai été primé pour présenter un projet, Castro et compagnie, un projet qui est une infâme merde. Les gens vivent toujours aussi mal, la belle architecture [...]. Je me rappelle l'Arche de La Défense, c'était tout nouveau, le journaliste de l'Est Républicain nous avait suivis et pris en photo sur les marches de La Défense. C'était de l'habillage architectural, bon je suis vraiment pas un architecte en plus... autant dire que les gens n'ont pas trouvé de travail avec l'opération DSQ, ça n'a rien fait... ».

³ Jean-Jacques Delcroix revendique à plusieurs reprises une « culture rurale », mentionnant en particulier le fait qu'il a été candidat aux élections cantonales dans une circonscription très rurale de Meurthe-et-Moselle à la fin des années 1970, puis qu'il a, durant ses années à la tête de l'Habitation Meusienne, travaillé sur une zone commerciale principalement rurale.

Maudet comme Delcroix, spécialistes de l'accession HLM en quête d'un nouveau poste, peuvent ainsi tirer parti à la FNSCHLM de leur expérience professionnelle antérieure et de leur connaissance des difficultés du monde coopératif et de l'accession HLM. À cette date, la réussite de cette reconversion leur paraît toutefois, selon Delcroix, très hypothétique :

« Quand on arrive dans les années 1990, on était en binôme avec Marion au niveau fédéral, on sentait qu'on était très très mal, et que notre carrière allait être très éphémère si on continuait comme ça » [Entretien avec Jean-Jacques Delcroix].

1.3 Sortir d'une position marginalisée dans le mouvement HLM : une requalification juridique

Le travail dans lequel s'investit ce petit groupe de dirigeants consiste d'abord à transformer les statuts juridiques des coopératives, ce qu'ils voient comme une « modernisation » en rupture avec les conceptions de la coopération « pure et dure » portée par les précédents dirigeants. Ils souhaitent tout particulièrement se démarquer de l'image archaïque dont semble alors souffrir leur fédération, Jean-Louis Dumont s'employant à décrire l'équipe qu'il a recrutée comme l'inverse de celle qui animait la FNSCHLM avant son arrivée.

« Les coopératives avaient pratiquement à partir de 1989 une seule mission, reconstruire un mouvement coopératif actif, moderniser le statut, et moderniser son fonctionnement. On était une petite équipe très réactive, qui était marquée par son dynamisme surtout... Marion Maudet est très compétente et très dynamique, et pas marquée par une espèce d'histoire dans laquelle on était englué, une histoire... D'ailleurs il y a des gens dans cette maison quand ils se présentent, on a l'impression que c'est la loi de 1947 qui se promène ou la loi de 1894 (rires). Bon je suis un peu méchant en disant cela mais... » [Entretien avec Jean-Louis Dumont].

Cette mise à distance de l'héritage de l'institution ressemble ainsi aux processus de création institutionnelle que décrit Julien Meimon¹. Effectuée en parallèle de l'activité de « VRP » de Jean-Jacques Delcroix, la modification des statuts juridiques a pour objectif d'attirer de nouveaux investisseurs vers les coopératives, afin d'en relancer à terme la production et permettre à la FNSCHLM de retrouver un rang dans le mouvement HLM. Ainsi, à partir de 1992, le capital des coopératives HLM s'ouvre à des « personnes morales » qui obtiennent des droits de vote proportionnels au capital qu'elles apportent. Il s'agit de mettre un terme à la

¹ Dans son étude de la « naissance d'une institution », à savoir la création du ministère de la Coopération en 1959, il note : « on observe souvent, dans le cas des créations ministérielles, une rhétorique complexe de l'héritage qui pousse les nouveaux agents à mettre à distance l'institution dont ils prennent plus ou moins la suite, par la proclamation d'une ère nouvelle. Rite d'institution permettant à ces agents d'investir la nouvelle structure d'une mission inédite, ces jeux d'héritage fondent performativement leur légitimité » (Meimon, 2011, p. 118).

règle du « un homme, une voix » qui, au sein des coopératives HLM, donne les mêmes droits de vote en Assemblée générale aux personnes physiques détenant une seule part sociale et aux actionnaires apportant des fonds propres importants. Cette modification juridique doit permettre alors aux dirigeants de la FNSCHLM de solliciter des offices, sociétés anonymes, banques mutualistes, sociétés de Crédit Immobilier ou collecteurs du 1% patronal pour apporter des fonds aux sociétés sans activité ou en difficulté financière. Pour Maudet, le statut donnant le pouvoir à un sociétariat de coopérateurs individuels est en effet totalement dépassé, pouvant même mener les sociétés à la « catastrophe ».

« L'aspect majeur, ça a été de modifier un homme une voix pour faire rentrer de l'argent frais dans les coopératives. On pouvait pas demander à un actionnaire qui mettait un ou deux millions de francs d'avoir les mêmes droits de votes qu'un actionnaire qui avait 100 francs à l'époque. Donc il y a eu la loi de 1992 avec la règle 51-49%¹. Bon c'est pas du droit, c'est de la gouvernance. Ça a été mon premier grand chantier législatif. La règle 51-49% et la loi de 1947 modifiée en 1992. Et ça a marché, et à partir de là, j'ai jamais eu de problème pour trouver de l'argent, c'est pas une difficulté. Quand on a eu besoin de recapitaliser une coop et de chercher un peu d'argent, on a toujours trouvé. Alors je suis une fervente défenseuse de la coopération, mais modernisée. Les précédents dirigeants ils tenaient en particulier à un homme une voix, tous les principes de la coopération pure et dure [...]. Il y avait une société avec des fonds propres extrêmement importants parce qu'ils avaient toujours marché, mais leur capital était resté de 125 000 francs à l'époque, 17 000 euros, il était détenu entièrement par des coopérateurs, bon quand vous avez 125 000 francs de capital qui détiennent 50 ou 60 millions de fonds propres, vous êtes en grand risque. Il y a une bande de tarés qui se liguent pour prendre le pouvoir à l'Assemblée générale, qui renversent le conseil et le directeur, la coop elle est par terre... Le scénario catastrophe où une bande de tarés prend le pouvoir, on l'a eu une fois. C'était une prise de pouvoir complètement idéologique, bon c'était des communistes mais ça aurait pu être autre chose, qui ont renversé le conseil, pris le pouvoir, ils ont fait n'importe quoi sans aucun professionnalisme et ont mis la boîte par terre » [Entretien avec Marion Maudet].

Cette nouvelle équipe, moins attachée aux principes originels de la coopération, brise ce que Dumont considère comme un « tabou » en réformant l'actionnariat des sociétés. À ceci s'ajoute un autre objectif, celui d'aligner les « compétences » des coopératives, c'est-à-dire le type d'activité que le Code de la Construction et de l'Habitation les autorise à mener, sur celles des autres organismes HLM, en obtenant la suppression des contraintes spécifiques qui encadrent leur action et ont contribué à leur marginalisation dans les années 1980. Il s'agit encore une fois de rendre les coopératives intéressantes pour des repreneurs. Nombre d'entre elles sont alors des « coquilles vides », qui ne peuvent plus construire car elles sont restées, comme avant 1971, des sociétés de location-attribution qui se contentent de gérer les prêts

¹ Ce terme renvoie au fait que, suite à la réforme de 1992, les investisseurs personne morale (autres organismes HLM, banques mutualistes, etc.) ne peuvent toujours pas devenir majoritaires dans le capital des coopératives car les « personnes physiques » sont supposées conserver 51% des votes. En obtenant 49% des votes, ils en obtiennent toutefois dans les faits le contrôle, puisque les sociétaires individuels participent rarement aux AG et ne peuvent constituer une force de blocage.

consentis à leurs sociétaires dans les années 1960. Pour redémarrer une activité de constructeur, il leur faut obtenir l'agrément du ministère du Logement, agrément que la tutelle ne délivre qu'au compte-goutte¹. Quant aux sociétés qui continuent à produire des logements, elles sont encadrées par une réglementation complexe, héritage des réformes successives du statut coopératif depuis 1971². Là encore, l'équipe fédérale espère se défaire d'un encombrant héritage du passé. C'est à ce travail de « reconquête des compétences », selon le terme consacré dans l'équipe fédérale, que s'attelle Jean-Louis Dumont à l'Assemblée nationale, ce qui l'amène alors à commencer à investir sur la scène parlementaire la question du logement, ce qu'il faisait peu jusqu'alors.

« On a fait un fort lobby, parce que pendant toutes ces années, une de nos revendications, c'était d'amener les coopératives à retrouver les mêmes compétences que les sociétés anonymes d'HLM, c'est-à-dire retrouver les mêmes niveaux de compétences. C'était du véritable harcèlement. Parce que c'est la contrainte spécifique et évidente pour les organismes HLM, ils ne peuvent faire que ce que la loi leur permet de faire. Donc pour nous c'était un peu un travail de reconquête qu'on menait parallèlement et toutes les façons étaient bonnes, même sur le mode, quand le Conseil constitutionnel était moins vigilant que maintenant, de cavaliers législatifs. On a utilisé les diverses dispositions d'ordre social et économique, les DDOS³, ces lois fourre-tout, il y a une loi comme ça avec la réforme du RMI et ensuite les coopératives HLM... il y a eu la loi de 1992, on en a fait passer un petit bout en 1995... petit bout par petit bout, après 1992, et il y a un petit bout du Code de la Construction et de l'Habitation qu'on a écrit tous seuls » [Jean-Jacques Delcroix].

Si « toutes les façons sont bonnes » pour faire passer des amendements assouplissant les contraintes qui pèsent sur les coopératives, c'est surtout parce que l'équipe fédérale est obligée de passer par des voies détournées pour obtenir satisfaction, ne recevant un franc soutien ni de sa tutelle ministérielle, ni de l'Union HLM. Cette dernière, alors préoccupée des débats sur la « ghettoïsation » des quartiers d'habitat social dans lesquels elle dénonce la paupérisation du peuplement du parc social (Houard, 2009), n'accorde qu'un intérêt très

¹ En témoigne cet échange entre Jean-Louis Dumont et le secrétaire d'État au Budget à l'Assemblée nationale, alors que le député de la Meuse tente d'obtenir la « simplification administrative de l'activité des coopératives, et notamment la suppression des agréments nécessaires à la transformation des SCLA en SCP, ou au démarrage d'une activité locative ». Jean-Louis Dumont : « la procédure dure 3 ans : il y a des allers-retours, et une multitude de personnes fort compétentes, dans la hiérarchie administrative de ce pays, se réunissent et échangent leurs points de vue et éventuellement décident. Le plus souvent, elles décident un retour à la source : la demande départementale. Je suis persuadé que les services de M. Louis Besson sont en plein accord avec l'ensemble de mes propositions, même si, à la nouvelle direction de l'habitat, de la construction, et de l'urbanisme, on sent une certaine réticence ». Le secrétaire d'État au Budget, en réponse à cette interpellation, confirme la réalité du constat décrit par Jean-Louis Dumont : « votre critique est parfaitement juste, la procédure d'agrément, pour des raisons mystérieuses, est très longue, elle dure deux années, trois années, voire davantage » [*Intervention parlementaire de Jean-Louis Dumont, Assemblée nationale, séance du 2 avril 1998, JORF*].

² Elles ont longtemps été contraintes de le faire dans un cadre réglementaire, la Société Coopérative Civile de Construction (SCCC), supposée correspondre à la coopération des origines car ce cadre maintient l'existence juridique de groupements d'accédants-coopérateurs autonomes, même si ces contraintes ont été quelque peu assouplies en 1983. Ce cadre oblige les sociétés à créer une entité juridique nouvelle pour chaque programme de construction et l'empêche de faire remonter les éventuels bénéfices de l'opération dans la société-mère.

³ Dispositions diverses d'ordre social.

lointain aux tentatives de relance de la Fédération des coopératives. Les députés-maires socialistes ou communistes, présidents d'offices ou membres du Conseil Fédéral de l'Union, qui interviennent régulièrement à l'Assemblée nationale ou au Sénat pour soutenir les positions du mouvement HLM dans les débats centrés sur le locatif, ne sont pas des relais accessibles à la petite Fédération des coopératives. Le principal allié dont elle dispose à l'Assemblée nationale est son président, qui n'est pas au début des années 1990 identifié comme un spécialiste du logement, et n'est qu'un élu sans grande visibilité, battu de surcroît en 1993. La FNSCHLM se constitue alors au Parlement un petit groupe de « correspondants », selon les termes de Delcroix, qui ne sont pas des habitués des débats sur le logement social, mais plutôt des défenseurs des coopératives agricoles, du système mutualiste et du secteur de l'économie sociale. Ce sont des parlementaires d'envergure locale, aux affiliations partisans diverses, qui ont pour point commun cet intérêt pour l'économie sociale et pour la forme coopérative. Il est ainsi paradoxal que, à une période où la FNSCHLM veut rompre avec les principes coopératifs les plus orthodoxes et aligner ses statuts sur ceux des autres organismes HLM, ce soit en revendiquant sa spécificité coopérative qu'elle trouve des soutiens. Ainsi, en 1990, Jean-Louis Dumont a profité de la création d'un secrétariat d'État chargé de l'économie sociale pour signer un accord tripartite avec le ministère du Logement annonçant que les coopératives HLM vont prendre part aux négociations préalables à une loi visant à moderniser les structures relevant du secteur de l'économie sociale¹. C'est cette loi de modernisation, adoptée le 13 juillet 1992, qui entérine la suppression de la règle « un homme, une voix »². Le texte ouvre aussi la possibilité aux coopératives de récupérer une compétence en matière de locatif social, sous réserve d'obtenir à cet effet un agrément ministériel. Le député Dumont profite de ces débats législatifs pour entamer un mouvement d'extension des compétences réglementaires des sociétés par la voie du dépôt d'amendements. En l'occurrence, il dépose un texte qui leur permet de construire sous le régime de la VEFA (vente en état futur d'achèvement), forme juridique utilisée classiquement en promotion immobilière, sans devoir passer par un agrément ministériel. Dumont joue alors à l'Assemblée nationale de ses accointances d'élu ancré dans une circonscription rurale pour faire passer ce texte, qui n'a pas été précédemment soumis à la commission rapportant sur le projet loi, le faisant défendre par un collègue socialiste, ancien

¹ Annonce faite à l'Assemblée générale des coopératives HLM de mars 1990, *Actualités HLM*, 30 mars 1990.

² Loi n°92-643 du 13 juillet 1992 relative à la modernisation des entreprises coopératives.

secrétaire d'État chargé de l'économie sociale, qui s'intéresse quant à lui aux prérogatives des coopératives agricoles¹.

« Je sais même plus d'ailleurs si j'avais signé les amendements, mais enfin on avait négocié. J'étais député, et je jouais le rôle d'un lobbyiste plus que d'un député. Personne n'était dupe, tout le monde savait quel rôle je jouais dans le monde coopératif » [Entretien avec Jean-Louis Dumont].

Jusqu'à la fin des années 1990, ce sont principalement des parlementaires affiliés au groupe interparlementaire de l'« économie sociale » auquel adhère Dumont, et dont il devient président en 1997, qui acceptent de soutenir les demandes de la FNSCHLM. Parmi eux, plusieurs députés UDF défendent, dans la tradition du catholicisme social, les structures coopératives et mutualistes. Après la défaite de Dumont aux législatives de 1993, c'est le député UDF alsacien Germain Gengenvin, fervent défenseur des Crédit Mutuels, et qui préside alors le groupe de l'économie sociale, qui soutient un amendement permettant aux coopératives de récupérer les bénéfices conservés dans certaines de leurs filiales afin de reconstituer leurs fonds propres – l'amendement est rédigé par Jean-Jacques Delcroix². Après le retour du président de la FNSCHLM à l'Assemblée nationale en 1997, celui-ci peut à nouveau déposer des amendements en son nom, obtenant en 1998 une nouvelle vague d'extension de compétences, en mobilisant encore une fois une coalition de soutiens transpartisans affiliés au groupe de l'économie sociale³. À l'issue de cette nouvelle offensive législative, les coopératives obtiennent la possibilité de transformer les SCLA inactives en sociétés coopératives de production sans demander l'autorisation de leur tutelle et un assouplissement de leurs possibilités d'intervention dans le domaine locatif⁴. Lorsqu'il

¹ Amendement de Jean Gatel (député PS du Vaucluse, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de l'économie sociale, du 17 juillet 1984 au 20 mars 1986 dans le gouvernement Laurent Fabius), 2^e séance du mardi 21 avril 1992, *JORF*, p. 588.

² *Débats parlementaires*, 1^{ère} séance du lundi 27 juin 1994, Discussion d'un projet de loi sur l'habitat, p. 3649.

³ C'est le cas de Germain Gengenvin, député UDF d'Alsace, du député UDF Charles de Courson, lui-même à la tête d'un groupe Crédit Immobilier comprenant des coopératives et basé en Champagne, ou encore de Gérard Bapt, député socialiste de la Haute-Garonne, membre du Conseil Supérieur de la Coopération [Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, séance du 20 mai 1998, *JORF*, p. 4169].

⁴ J.-L. Dumont argumente en faveur de cette mesure en soulignant l'intérêt nouveau suscité par les structures coopératives dans le monde HLM : « La démonstration porte sur les sociétés coopératives de location-attribution auxquelles la loi de 1971 a supprimé toute compétence de construction. Celles-ci, pour la plupart, se sont transformées en sociétés coopératives de production. Pour ce faire, elles ont besoin d'un agrément. Certaines d'entre elles, qui poursuivent la gestion de leur patrimoine de location-attribution, ont petit à petit repris goût à la vie, se sont redynamisées, ont intégré des groupes HLM ou autres, et donc ont envie de retravailler, à la demande d'ailleurs de ces groupes : SA HLM, sociétés de Crédit Immobilier, collectifs de 1%, voire offices HLM. En effet, la coopérative représente pour ces groupes un outil tout à fait particulier qui peut réaliser, dans le monde rural, des petites opérations parfaitement intégrées... Socialement, celles-ci sont intéressantes, économiquement, elles sont viables J'ai déjà défendu ici certains amendements portant sur la modernisation de nos entreprises coopératives, et la loi a permis une relance de la transformation. Il reste encore ici ou là quelques coopératives qui, dans les semaines ou les mois qui viennent, souhaiteraient obtenir cet agrément. Tous les contrôles *a posteriori* ont été exercés ou sont exercés par la mission interministérielle d'inspection du logement social, je n'y reviens pas. On vous demande simplement, monsieur le secrétaire d'État, de supprimer le régime d'autorisation préalable. » [Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, séance du 20 mai 1998, *JORF*].

redevient député en 1997, J.-L. Dumont commence à s'affirmer comme un spécialiste du logement sur la scène parlementaire, contrairement à sa position antérieure, mais continue à entretenir des liens avec les défenseurs de l'économie sociale, avec lesquels il organise des « petits déjeuners », un « club » et des auditions de « personnalités ». Entre 1997 et 2002, période dont on va voir qu'elle est cruciale pour la FNSCHLM, cette affiliation et ces soutiens transpartisans lui permettent de contourner les obstacles qu'il rencontre, venant en particulier du titulaire socialiste du secrétariat d'État au logement, Louis Besson, proche de la Fédération des offices, mais peu sensible aux demandes des coopératives (voir *infra*).

« Moi en fonction un peu de l'air du temps, je dis soit HLM, soit économie sociale. Et à l'époque du ministère Besson, je parlais au nom de l'économie sociale. Je parlais économie sociale, les valeurs de l'économie sociale, les coopératives, la place de l'homme, voire l'accession à la propriété... Quand j'intervenais, Germain Gengenvin se levait, et avec son accent alsacien très fort, lui il était au Crédit Mutuel, donc il parlait de l'économie sociale, et donc bon, ses collègues lui faisaient un peu plaisir, donc il votaient, parce qu'il parlait un peu comme l'histoire du mouvement HLM » [Entretien avec Jean-Louis Dumont].

Maudet confirme la nécessité de s'émanciper des traditionnels relais PS du mouvement HLM, pas toujours favorables aux demandes portant sur les questions d'accession à la propriété.

« J'ai toujours dit qu'il fallait qu'on soit œcuménique. Je suis une femme de gauche, mais j'ai toujours pensé qu'il fallait des gens de droite et de gauche. Je vais vous dire, sur l'accession à la propriété, c'est avec les socialistes que j'ai le plus souffert, mais vraiment le plus souffert. Et quand je déposais des amendements, que je faisais déposer des amendements, pour être précise sous les gouvernements socialistes, la façon de décontenancer, de déstabiliser le ministre, c'était qu'ils soient identiques PS, UDF, PC et UMP. S'ils avaient été que socialistes, ça serait jamais passé » [Entretien avec Marion Maudet].

Cette activité de « voltigeurs transcourants », selon les termes de Delcroix, permet une extension progressive des possibilités des coopératives HLM. Ces petites avancées législatives ne suffisent pas à elles seules à relancer l'activité des sociétés, dont la production progresse mais reste très faible en comparaison des autres fédérations HLM, passant d'un peu moins de 1 000 logements produits par an en 1992 à un peu plus de 2 500 en 1997. Toutefois, le regain d'intérêt pour les structures coopératives de la part des actionnaires traditionnels des structures HLM est notable, avec une diversification sensible de leur actionnariat. En 1996, 65 % des 158 structures coopératives ont un « actionnaire prépondérant » non-coopératif à leur capital : des SA HLM pour 22 % d'entre elles, des collecteurs du 1% logement pour 16 %, des collectivités locales et des offices pour 11 %, des Sociétés de Crédit Immobiliers pour 5 %. À ces actionnaires principaux s'ajoute une diversité d'acteurs de l'économie sociale (banques mutualistes, sociétés d'économie mixte, associations, CAF) (Attar *et al.*, 1998,

p. 93). Mais, même si à la fin des années 1990, les coopératives HLM elles-mêmes forment un secteur économiquement encore faible, les dirigeants de leur fédération semblent avoir réussi, en défendant leur cause, à amorcer des trajectoires ascendantes en tant que spécialistes du logement, ce qui leur permet de faire connaître leurs positions au sein du mouvement HLM dans le domaine de l'accès social lorsque cette question commence à y susciter un nouvel intérêt.

1.4 Faire sienne une cause perdue : une entreprise de valorisation de soi ?

Les entretiens menés avec cette petite équipe fédérale montrent que le terme de « lobby » est une des catégories qu'ils préfèrent employer pour décrire l'action qu'ils ont menée à partir des années 1990. Comme Hélène Michel le fait remarquer à propos des représentants de propriétaires immobiliers, l'usage même de ce terme n'est pas anodin, au-delà des pratiques objectives auxquelles il renvoie (Michel, 2006). S'il peut être utilisé d'une manière disqualifiante, il est aussi revendiqué de manière positive, dans les cas que H. Michel étudie, par des groupes d'intérêt n'ayant qu'un accès faible ou intermittent à l'État (ce qui est le cas de la FNSCHLM) et pour lesquels la capacité à faire du « lobbying » est un signe de modernisation (Michel, 2006, p. 130). Chez Dumont, Maudet ou Delcroix, l'utilisation répétée du terme « lobby » est de toute évidence destinée à mettre en valeur, dans les discours tenus en entretien, l'efficacité de leur action dans un contexte difficile où, ne disposant que de peu de ressources, ils sont toutefois parvenus à faire aboutir leurs revendications. On peut en effet noter que cette petite équipe, et tout particulièrement son président et sa directrice, s'investissent de manière intense et personnelle dans l'entreprise de revalorisation du mouvement coopératif, puis ensuite dans la cause de l'accès social, dans laquelle se joue aussi une entreprise de valorisation de soi. Leurs récits parfois héroïsés de l'action parlementaire menée envers et contre tous dans les années 1990 s'inscrivent ainsi dans le sens que ces acteurs espèrent donner à leur trajectoire dans le mouvement HLM à cette période.

Alors que Jean-Louis Dumont était arrivé à la tête de cette institution par un concours de circonstances et qu'il en avait fait une fonction annexe, il s'est mué au cours des années 1990 en acteur multi-positionné dans le domaine du logement, dans des instances locales et

nationales HLM et à travers ses fonctions parlementaires. Il cumule progressivement des positions au sein d'organismes HLM d'autres familles que les coopératives : il prend à Verdun la présidence d'une SA dans laquelle la ville a une participation et obtient un siège d'administrateur dans la Société de Crédit Immobilier qui entre au capital de la coopérative qu'il préside. Son investissement dans le mouvement HLM lui a aussi permis d'amortir les soubresauts de sa carrière parlementaire, de la même manière que le cumul des mandats nationaux et locaux apparaît à beaucoup de députés comme un « réducteur d'incertitude » face aux aléas des réélections (Costa et Kerrouche, 2007, p. 95). Si son arrivée à la tête de la FNSCHLM en 1989 ne semblait pas comporter de bénéfices secondaires pour sa trajectoire politique, elle s'avère finalement utile. Après un échec aux législatives de 1993, il perd en 1995 la mairie de Verdun et se trouve privé de mandat électoral, excepté celui de conseiller municipal. La présidence de la fédération lui permet ainsi de conserver un bureau et un secrétariat à Paris et, surtout, le siège au Conseil Économique et Social que son prédécesseur est alors contraint d'abandonner et qui lui offre une position de repli avant qu'il ne retrouve son siège de député en 1997. La présidence de la FNSCHLM étant exercée à titre bénévole, ce poste au CES lui permet de suppléer à la perte financière consécutive à ses échecs électoraux jusqu'à ce qu'il touche sa retraite parlementaire. Il lui permet aussi de conserver un pied dans une instance politique nationale, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif, qui lui sert de point d'appui pour se construire un nouveau domaine de spécialisation : il y rédige en 1996 un rapport sur le sujet, très technique et central dans les politiques du logement, de la « mobilisation du foncier en vue de la construction¹ ». À partir de 1997, il entre dans le cercle restreint des parlementaires spécialistes du logement et évolue dans sa manière de tenir son rôle de député.

Devenu en 1997 rapporteur du budget du logement et président du groupe interparlementaire d'étude sur l'économie sociale, Dumont intervient d'abord par le dépôt de nombreux amendements pour défendre les intérêts de la Fédération, puis devient un des défenseurs les plus vigoureux de l'accession sociale dans le mouvement HLM au moment du vote de la loi SRU en 2000. Dans un rapport parlementaire qu'il dirige en 2001 sur le logement social, il relaie les positions défendues par la FNSCHLM : critique de l'immobilisme des structures centrales de l'Union HLM qu'il faut « moderniser » et de l'absence de transparence du 1% logement, mise en avant de la complémentarité entre locatif social et accession, nécessité

¹ *La question foncière*, Section du Cadre de Vie du Conseil Économique et Social, rapporteur Jean-Louis Dumont, adopté le 10 janvier 1996.

d'instaurer des aides plus ciblées sur les ménages modestes pour l'accès sociale¹. Il estime d'ailleurs que cette nouvelle activité contribue à lui construire une réputation positive dans l'arène parlementaire, alors qu'il est un député sans visibilité médiatique sur le plan national, qui n'a jamais été pressenti à des responsabilités ministérielles.

« J'avais pris de l'assurance parce que j'avais de l'ancienneté à l'Assemblée qui m'aidait à intervenir. [...] Donc je suis sorti de ce combat-là (rire) auréolé d'une certaine ... Déjà, un type indépendant, parce que je n'avais rien demandé à personne, indépendant, et qui avait fait voter des amendements » [Entretien avec Jean-Louis Dumont].

Lorsque qu'il quitte en 2003 la présidence de la FNSCHLM pour laisser sa place à Marie-Noëlle Lienemann, il s'est mué en spécialiste du logement, multi-positionné dans des instances locales et nationales du mouvement HLM. Il est élu en 2004 à la tête de la Fédération des Associations Régionales d'organismes HLM (la FNAR), 5^e fédération qui compose l'Union HLM, ce qui lui permet d'y conserver un siège de vice-président. Il a enfin été élu en 2012 président de l'Union sociale pour l'habitat, ce qui constitue une situation inédite dans la mesure où il n'est pas, comme ses prédécesseurs, identifié principalement à la Fédération des offices². Son passage à la tête de la FNSCHLM, entamé dans un contexte de crise, lui a servi dans les années 1990 de point d'appui pour sa carrière politique, lui permettant de rebondir après ses défaites électorales, en constituant le point de départ d'une trajectoire ascendante dans le monde du logement social.

L'arrivée de Marion Maudet à la direction de la Fédération a selon lui contribué à le faire entrer dans ce « milieu parisien » de l'Union HLM dont il est peu familier au début des années 1990, et qu'elle connaît bien.

« Quand j'ai embauché Marion Maudet, j'arrivais un petit peu dans le milieu, je ne connaissais pas trop le milieu parisien. Elle c'était une professionnelle, une très bonne professionnelle » [Entretien avec Jean-Louis Dumont].

En effet, à l'inverse de la directrice à laquelle elle a succédé, principalement ancrée dans le milieu restreint du militantisme coopératif³, M. Maudet dispose de ressources diversifiées qui

¹ Rapport de M. Jean-Louis Dumont, *Relancer la politique du logement social*, n°3151, Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, déposé le 19 juin 2001.

² Nous ne pouvons donner d'éléments sur les conditions de cette élection, puisque nous avons à cette date cessé notre enquête. Signalons qu'il succède alors à Thierry Repentin, sénateur PS et ancien président de l'OPAC de Savoie, qui quitte alors la tête de l'USH pour prendre des fonctions ministérielles après la victoire de François Hollande aux élections présidentielles.

³ Michèle Tixador-Lebrun, directrice de la FNSCHLM jusqu'en 1991, n'a pas conservé de fonctions dans le secteur HLM après son départ, mais a pris le secrétariat général du Groupement National des Coopératives, organisation représentative du mouvement coopératif français. Elle s'investit dans des institutions affiliées à l'économie sociale (comité de rédaction de la RECMA, revue internationale de l'économie sociale) et publie des articles sur la coopération d'habitation dans des ouvrages consacrés à l'histoire de ce secteur.

lui permettent de faire entendre la voix de la FNSCHLM. Elle connaît bien le fonctionnement de l'Union HLM pour y avoir occupé plusieurs postes et elle dispose de contacts extra-professionnels dans le milieu des politiques du logement. Son mari, haut fonctionnaire du ministère de l'Équipement, fait partie du cabinet de la secrétaire d'État au Logement, Marie-Noëlle Lienemann, lors de ses deux passages à cette fonction en 1992-1993 et en 2001-2002. M. Maudet est aussi une amie personnelle de celle-ci, militant dans le même « courant idéologique » à la gauche du PS et « l'approvisionnement en idées » sur les questions de logement durant ses passages au ministère, selon un ancien directeur de cabinet de Marie-Noëlle Lienemann¹. Elle contribue notamment à la convaincre de l'intérêt d'investir la thématique de l'accession sociale à la propriété dans son activité politique et l'incite à entrer en 1997 au Conseil Fédéral de la FNSCHLM.

Si Maudet investit ses ressources personnelles et militantes dans sa nouvelle fonction, c'est bien qu'elle ne la conçoit pas comme un poste de passage : elle entend à l'inverse s'y tailler une place sur-mesure répondant à ses aspirations professionnelles. Certes, ses débuts à la Fédération s'apparentent à son activité précédente quand elle redressait de sociétés en difficulté et à un travail de « VRP », puisqu'elle va avec J.-J. Delcroix démarcher une à une les sociétés en difficulté pour convaincre leurs conseils d'administration de changer de dirigeants ou de faire entrer de nouveaux actionnaires à leur capital. Mais elle ne tarde pas à trouver les moyens de s'émanciper de ce rôle, aspirant à une fonction plus politique : elle aime alors à se décrire comme une « lobbyiste » pour l'institution qu'elle dirige et les nouveaux directeurs de sociétés arrivés à la tête des coopératives.

« Il a fallu reprendre trou par trou. C'est absolument inimaginable le nombre de boîtes qu'il a fallu redresser. En réalité, je me suis rendu compte à l'époque que, pour les redresser, il suffisait de changer les dirigeants. C'étaient des gens qui n'étaient pas des professionnels, qui n'avaient pas pris la mesure de la professionnalisation du mouvement HLM, de la nécessité de compétences. Il fallait convaincre les CA [Conseils d'Administration] de prendre des professionnels, de changer les dirigeants. Tous les dirigeants qui sont arrivés, jeunes ou moins jeunes... Il y a une génération de dirigeants où on a tous le même âge, on est tous arrivés ensemble. Avec ces jeunes directeurs, il y a eu un projet de développement, de reconquête des marchés... Mais il leur fallait une fédération forte pour faire le lobby de la modernisation des statuts... Eux ils étaient dans leur société et moi je faisais le lobby pour que ça change » [Entretien avec Marion Maudet].

À mesure que de nouveaux directeurs arrivent à la tête des sociétés en perdition et que de nouveaux actionnaires viennent apporter des fonds propres à ces structures, elle s'éloigne de ce qu'elle décrit comme un effort laborieux visant à « reprendre trou par trou » le maillage

¹ Entretien réalisé avec un ancien directeur de cabinet de Marie-Noëlle Lienemann, juin 2012.

effiloché de sa fédération. Elle saisit ainsi diverses occasions à sa portée pour plaider la cause de l'institution qu'elle dirige et plus largement des idées qu'elle défend dans le domaine du logement. Elle fréquente les couloirs de l'Assemblée nationale ou du Sénat lorsque Jean-Louis Dumont dépose ou défend des amendements destinés à améliorer les statuts juridiques des coopératives et qu'il faut aller rencontrer les présidents de commissions ou les parlementaires pour obtenir leur soutien. Elle entre en 1997 au Conseil Économique et Social à la place de Dumont lorsque celui-ci retrouve son siège de député. Elle côtoie aussi les cabinets ministériels, notamment lors du second passage de Marie-Noëlle Lienemann au secrétariat d'État au logement en 2001-2002. Au Conseil Économique et Social, elle préside la section « cadre de vie » et en profite pour mettre en avant certaines questions, comme celle des copropriétés dégradées dont elle estime que les coopératives doivent se saisir en développant une activité de syndicat¹, ou encore le droit au logement opposable² que défend aussi Marie-Noëlle Lienemann. Ce lieu est selon elle un « outil de lobby extraordinaire » :

« En 1997, Jean-Louis Dumont a été réélu à l'Assemblée et le prédécesseur a dit "je retourne au Conseil Économique et Social". Et là le Conseil Fédéral a dit non, et c'est comme ça que j'y suis allée, et je l'ai remplacé. Et du coup, le Conseil Économique et Social a été un outil de lobby absolument extraordinaire... Surtout que j'étais présidente de section donc je faisais un peu ce que je voulais en termes d'impulsion de rapports. Et on a beaucoup profité de ça aussi » [Entretien avec Marion Maudet].

Il semble donc qu'elle ait trouvé dans son poste à la tête de la FNSCHLM l'occasion de sortir d'une fonction d'experte et de technicienne, pour exercer une activité à dimension plus politique, à laquelle elle aspire. Elle obtient d'ailleurs en 2002 le nouveau titre de « déléguée auprès du président », poste dont la définition comprend en particulier « le suivi des dossiers à caractère politique »³. Elle est plus impliquée que Delcroix dans cette fonction de « lobby », même si ce dernier ne se contente pas du rôle de « VRP » et participe aux « commandos parlementaires » mis sur pied, selon ses termes, pour obtenir des modifications du Code de la Construction et de l'Habitation. Son passage à la FNSCHLM a surtout amené celui que Dumont décrit comme « un véritable personnage, un peu baba cool », qui ne semble pas avoir de projet de carrière stabilisé au début des années 1990, à s'établir comme un spécialiste compétent de l'accession sociale. Devenu directeur adjoint de la FNSCHLM lorsque celle-ci

¹ *Copropriétés en difficulté*, Rapport présenté au nom de la section Cadre de Vie par Frédérique Rastoll, avis adopté par le Conseil Économique et Social le 24 septembre 2002.

² *L'accès au logement : droit et réalités*, Rapport présenté au nom de la Section Cadre de Vie par Nicole Prudhomme, avis adopté par le Conseil Économique et Social les 13 et 14 janvier 2003.

³ « À compter du 1^{er} janvier 2002, Marion Maudet est nommée déléguée auprès du Président. Elle aura plus particulièrement la charge d'assurer la conception et le suivi des dossiers fédéraux à caractère politique, l'animation du réseau relationnel de notre Mouvement au sein de l'Économie sociale ainsi que la création et le développement d'une mission fédérale d'étude et de recherche » [*PV du Conseil Fédéral de la FNSCHLM*, 6 décembre 2001].

s'étoffe au tournant des années 2000, brièvement directeur en 2002, Delcroix quitte en 2003 la FNSCHLM avec plusieurs offres d'emplois émanant de sociétés désireuses de consolider ou de relancer une activité en accession HLM.

Les membres de la petite équipe fédérale ont ainsi amorcé au fil des années 1990 des trajectoires ascendantes dans le monde du logement social. Mais le travail de relance des coopératives n'a alors qu'un écho limité dans le mouvement HLM¹ et c'est en dehors des instances de l'Union qu'ils ont, jusqu'à la fin des années 1990, trouvé des soutiens à leur entreprise. Ils profitent alors d'un changement de contexte au sein de l'Union HLM pour tirer leur épingle d'un jeu dont la donne est en train de changer. L'accession sociale redevient en effet un objet d'intérêt pour le mouvement HLM. Ceux qui se saisissent de cette catégorie n'y donnent pas tous la même signification et le flou qui entoure la définition juridique de la mission sociale des organismes dans ce domaine en vient à constituer un problème pour l'Union. Au moment du vote de la loi SRU, une partie des organismes HLM sont ainsi suspectés de connaître une dérive « libérale ».

2. L'Union HLM et l'accession sociale : intérêts divergents autour d'une catégorie controversée

Nous changeons donc d'échelle d'observation pour revenir sur les raisons qui font de l'accession sociale une catégorie controversée au sein de l'Union HLM à la fin des années 1990. Les entrepreneurs de cause marginaux que nous venons de présenter trouvent alors une occasion de faire entendre leur voix et ils s'attellent à faire émerger une représentation de leurs intérêts au sein des instances de l'Union. Ils ne sont toutefois pas les seuls. Au moment de la succession de Roger Quilliot, qui décède en 1998, des positions divergentes se cristallisent et sont rendues publiques. La Fédération des coopératives, qui tente alors d'incarner la cause de l'accession sociale, se trouve confrontée à des acteurs plus puissants, qui défendent une définition de cette notion bien différente de la sienne. À cette lutte interne au mouvement HLM s'ajoute, lors du vote de la loi SRU, la difficulté que rencontre l'Union de porter les demandes d'extension de compétences en accession de ses adhérents face à sa

¹ Ce que nous apprend le dépouillement de la revue *Actualités HLM* durant cette période.

tutelle ministérielle et au Parlement. Le flou de la catégorie d'accession sociale à la propriété tend à disqualifier ses revendications, qui sont vues par certains membres de la majorité de la gauche plurielle comme une demande de libéralisation du statut des organismes HLM. La Fédération des coopératives, qui parvient à échapper à ce discrédit, sort renforcée de ce moment où l'accession sociale fait l'objet au Parlement d'une politisation.

2.1 Encadrer ou déréglementer l'accession HLM ?

Si l'extension des compétences et l'assise juridique de l'accession HLM sont constituées par l'Union comme un enjeu de revendication au moment du débat parlementaire sur la loi SRU, ce n'est pas en raison de la seule action de la petite Fédération des coopératives. Dans la foulée de la disparition des prêts PAP en 1995 et dans un contexte de rigueur budgétaire qui touche la politique du logement (Zittoun, 2001), des voix s'élèvent dans le mouvement HLM pour réclamer des assouplissements juridiques afin de faciliter une nouvelle « diversification » des organismes dans d'autres domaines que le secteur locatif social. La lutte mouvementée pour la succession de Roger Quilliot à la présidence de l'Union en 1998-1999 est l'occasion pour des fédérations qui y sont mal représentées – les sociétés anonymes et les coopératives – de faire connaître leurs positions, qui s'avèrent opposées.

Des intérêts divergents en place publique

Anticipant dès le début des années 1990 la suppression des prêts PAP qui constituaient le socle de son activité, l'Union des Crédits Immobiliers a obtenu en 1991 la possibilité de créer des filiales de droit privé « concurrentielles » ; les sociétés qui composent ce qu'on appelle désormais la Chambre Syndicale des Crédits Immobiliers exercent depuis leur activité de crédit et de promotion immobilière en toute liberté, sans devoir se soumettre à la réglementation HLM (chapitre 4). Cette évolution, qualifiée dans le mouvement HLM de « banalisation » des statuts, semble actée au milieu des années 1990 et ne fait pas débat au sein de l'Union. Une même transformation statutaire semble alors tenter les représentants d'une autre famille d'organismes, ce qui va provoquer plus de remous. Dès 1995, le président de la Fédération des sociétés anonymes HLM, Jacques Berké, exprime publiquement le souhait que ses adhérents puissent s'émanciper de leur fonction de constructeur et de

gestionnaire de logements locatifs sociaux et réclame qu'ils puissent exercer des activités dites « concurrentielles » en prenant modèle sur l'évolution statutaire des SACI¹ : « l'ancien président de la Chambre syndicale des Crédits immobiliers [*N.D Pierre-André Périssol, alors ministre du Logement*] avait montré la voie que nous privilégions, celle des filiales fiscalisées »². Il défend l'idée que les SA doivent devenir des « généralistes de l'habitat » par l'adjonction de ce type de filiales. Il s'agit de lancer des programmes en accession sans contraintes de prix et de clientèle, ainsi que des logements locatifs « intermédiaires » destinés à une clientèle aux revenus supérieurs aux plafonds HLM. Comme les SACI, les SA (ou du moins leurs dirigeants nationaux) semblent prêtes à renoncer aux avantages auxquels leur donne droit leur statut HLM, en l'occurrence l'exemption d'impôt sur les sociétés, à condition de ne plus voir leurs activités limitées par le Code de la Construction et de l'Habitation. Cette demande n'a toutefois pas d'écho, ni du côté du ministre P.-A. Périssol, ni du côté de l'Union : le « projet HLM » que cette dernière formule en 1995 ne propose rien de tel³.

La question de l'accession et de la diversification des HLM revient véritablement sur le devant de la scène au Congrès de 1997, rendant patentes les divergences d'intérêts entre les différentes fractions du mouvement. Roger Quilliot, alors encore président de l'Union, se démarque de l'attitude sceptique qu'il avait adoptée vis-à-vis de l'accession sociale dans les années 1980, en annonçant que cette question doit faire l'objet d'attentions nouvelles de la part de l'Union. Tout en rappelant que, lorsqu'il était ministre, il avait dénoncé « l'illusion d'une accession à la propriété pour tous et refusé qu'on y entraîne des familles à faibles ressources par une solvabilisation excessive à court terme, porteuse de drames à brève échéance⁴ », il annonce l'ouverture d'un débat sur la redéfinition du rôle des organismes sociaux dans ce domaine, suivi de la création d'une Commission interfédérale chargée d'y travailler. Les dirigeants de la Fédération des coopératives préemptent les termes du débat, son président et sa directrice se présentant comme les producteurs d'expertise privilégiés sur ce thème pour le compte de l'Union. C'est Marion Maudet qui, au Congrès HLM de 1997,

¹ Jacques Berké « demande que l'objet social des SA HLM puisse répondre plus largement aux dysfonctionnements du marché du logement et notamment aux besoins des salariés n'ayant pas le droit d'accéder au logement locatif social. La réouverture de l'action des sociétés vers une fonction élargie est nécessaire tout en conservant leur spécificité, leur but non-lucratif. Cet élargissement vers des domaines où interviennent également d'autres acteurs nécessite des évolutions statutaires ; si différentes solutions sont envisagées et à l'étude, la Fédération a toujours exprimé sa préférence pour la solution la plus souple, celle de filiales fiscalisées » [*Actualités HLM*, n°566, 15 juillet 1995].

² « Débat entre les représentants de l'Union HLM et le ministre Pierre-André Périssol, préalable au vote de la réforme de la politique du logement », *Actualités HLM*, n°566, 15 juillet 1995.

³ *Actualités HLM*, n°564, 15 juin 1995.

⁴ « Discours du président Quilliot », 58^{ème} congrès HLM de Lille, *Actualités HLM*, n°616, 15 juillet 1997.

puis lors d'une convention du mouvement en octobre de la même année, est chargée de présenter des propositions à ce sujet. Elle développe alors une thèse contraire à celle de la Fédération des SA, en demandant à ce que l'on précise le Code de la Construction et de l'Habitation pour mieux spécifier ce qui caractérise l'accession HLM, et ce qui la distingue de l'activité des promoteurs et constructeurs privés. Elle s'empare pour cela d'un terme qui rencontre depuis quelques années un certain succès (chapitre 4), celui de « sécurisation » de l'accession.

« L'accession sociale mise en œuvre par les organismes HLM reste à inventer. Nous vous proposons aujourd'hui de caractériser l'accession sociale par un service et non par un produit. À commencer par la sécurisation¹ ».

Ce terme a émergé au moment où les difficultés des « surendettés du PAP » devenaient un problème médiatique (voir *supra*). Déjà mobilisé par P.-A. Périssol en 1995 dans son ouvrage *En mal de toit* (Périssol, 1995), il désignait alors son projet de remplacer les prêts PAP par des « prêts d'accession sécurisés » pour prémunir les accédants les plus modestes contre les risques de chômage et leur garantir d'être relogés dans un HLM en cas de vente forcée de leur bien. Le projet de Périssol n'a toutefois pas été mis en place, faute de financement, lors du lancement du Prêt à Taux Zéro². Le successeur socialiste de Périssol, le secrétaire d'État au Logement Louis Besson, dénonce en 1997 l'inaction de son prédécesseur en matière de « sécurisation » de l'accession et crée un dispositif pour prévenir les défaillances de certains accédants touchés par le chômage, mais cette mesure est en fait d'ampleur très limitée³. C'est donc de ce terme apprécié des responsables politiques, mais qui s'est traduit par peu de mesures concrètes, que se saisit Marion Maudet. Il désigne alors, dans sa bouche, un ensemble de « services » spécifiques que les organismes HLM devraient offrir à leurs clients, notamment la garantie qu'en cas de défaillance financière, on leur proposera des filets de sécurité. Selon son projet, cette offre « sécurisée », destinée à une clientèle sous plafonds de

¹ « Présentation du volet accession sociale du rapport introductif » par la directrice de la FNSCHLM, compte-rendu du 58^e congrès HLM de Lille « Les moyens de la cohésion sociale », *Actualités HLM*, n°616, 15 juillet 1997.

² *Rapport de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Projet de loi de Finances, 1998, n° 85, tome 3, annexe 24, 1997-1998*, établi par le Sénateur Henri Collard : « La réforme de l'accession sociale à la propriété mise en place par Pierre-André Périssol comprenait initialement un volet de sécurisation, que l'ancien ministre considérait comme l'indispensable complément de la mise en place du prêt à taux zéro. Il envisageait de faire financer ce projet par la participation des employeurs à l'effort de construction, mais le recours massif à cette dernière pour financer le PTZ lui-même (1 milliard de francs en 1995 et 1996, 7 milliards de francs en 1997 et 1998) l'a empêché de mener ce projet à son terme ».

³ Ce dispositif, financé par le 1% logement, permet aux accédants ayant souscrit un Prêt à l'Accession Sociale (prêt destiné aux ménages les plus modestes) d'obtenir un allègement de moitié des annuités d'emprunts en cas de perte d'emploi pendant 12 mois, sous la forme d'une avance dont le remboursement est repoussé à la fin de l'endettement du ménage [*Déclaration de M. Louis Besson, secrétaire d'État au Logement, sur la sécurisation des accédants à la propriété*, Paris, le 4 février 1999, dans le cadre de la signature de conventions entre l'État et l'Union d'Économie Sociale pour le Logement].

revenus, doit constituer le cœur de l'activité du mouvement HLM en accession. Durant le débat qui suit sa présentation au Congrès de 1997, la « sécurisation » fait fureur, reprise avec enthousiasme par les représentants de toutes les familles HLM, désireux de montrer qu'ils ont de manière pionnière testé des mécanismes destinés aux accédants en difficulté et qu'ils vont au-devant des injonctions des pouvoirs publics. Les nouvelles appellations fleurissent : « contrat-sécurité » et « après-vente social »¹, « sur-sécurisation »², etc. Jean-Louis Dumont, qui prend la parole pour se féliciter que « l'accession sociale à la propriété tienne la place qui devait lui revenir » dans le Congrès 1997, il critique cependant la réalité des avancées sur le sujet en soulignant que « la sécurisation, c'est comme Godot, on l'attend toujours »³.

Des voix divergentes se font toutefois entendre. Plusieurs dirigeants de SA HLM prennent la parole pour s'agacer au contraire des trop lourdes contraintes administratives qui pèsent déjà sur leurs activités et demander plus de liberté plutôt qu'une nouvelle réglementation⁴. Ils expriment à nouveau leur souhait de pouvoir se diversifier plus largement dans toute une gamme d'activités, dont l'accession à la propriété, en acceptant en contrepartie de payer l'impôt sur les sociétés⁵ : vente destinée à des accédants, mais sans contraintes de plafonds de prix ou de *maxima* de revenus pour la clientèle, vente à des investisseurs et non seulement à des accédants et développement du locatif « intermédiaire ». Jacques Berké annonce ainsi au Congrès 1997 son souhait que soient dissociées, vis-à-vis de l'État, « deux notions trop imbriquées, les SA d'HLM et le patrimoine locatif », arguant que la construction locative sociale est économiquement déséquilibrée : il faut selon lui désormais faire des marges sur d'autres activités pour compenser ces pertes⁶, en particulier des activités destinées à des

¹ Intervention de Pierre Surdeau, directeur général du groupe Essonne Habitat, regroupant une SA et une coopérative HLM, compte-rendu du Congrès HLM de 1997 [*Actualités HLM*, n°616, 15 juillet 1997].

² Le nouveau président du Crédit Immobilier de France, Gérard Martin, qui a succédé à Pierre-André Périssol, souligne que son groupe a été pionnier dans l'invention d'une assurance-chômage et fait la promotion de « l'assurance-revente » proposée aux emprunteurs du CIF, présentée sous le nom de « sur-sécurisation » des prêts, en contrepartie de laquelle les CIF ont d'ailleurs obtenu une défiscalisation partielle de leur activité [*Ibid.*]

³ *Ibid.*

⁴ Jean-Jacques Argenson, directeur de la SAFC, SA HLM basée en Franche-Comté, proteste contre les contrôles de la Mission interministérielle d'Inspection du logement social (MILOS) qui auraient signifié à des directeurs de sociétés que l'accession HLM devait se réduire à une clientèle très ciblée socialement, celle des bénéficiaires de prêts PAS. Il demande que les HLM puissent désormais vivre « dans un cadre non administré et mettre en avant leurs atouts concurrentiels » [*Actualités HLM*, n°624, 30 novembre 1997, Dossier spécial de la convention HLM du 30 octobre à Clermont-Ferrand].

⁵ Gérard Delacroix, directeur général de la SA HLM Pax-Progrès-Pallas déclare qu'« il ne faut pas exclure la notion de secteurs fiscalisés pour des activités nouvelles dans le cadre d'extension de compétences ». Max Aïra, directeur de la SA HLM Promologis, exprime le souhait de pouvoir développer une activité de promotion destinée à des investisseurs et gérer la location de ces biens ; il préconise aussi le développement d'un vrai produit locatif intermédiaire [*Ibid.*].

⁶ J. Berké déclare au Congrès HLM de 1997 : « nous pensons nécessaire, pour mieux répondre à l'ensemble des besoins, de pouvoir intervenir plus largement dans les domaines de l'immobilier et de la prestation de services, sans remettre en cause la spécificité du patrimoine HLM [...]. Nous souhaitons pouvoir intervenir largement.

clients dépassant les plafonds de ressources prévus par la réglementation¹. Entre les coopératives qui défendent un nouvel essor de l'accession sociale dans le mouvement HLM, tout en souhaitant que cette notion soit caractérisée de façon précise, et les SA qui s'emparent du thème de l'accession pour demander plus généralement une déréglementation de leurs activités, ce sont deux manières très différentes d'aborder cette question qui se dessinent à la fin des années 1990.

Une lutte inédite pour la présidence de l'Union HLM

Ces débats internes sur la nature de l'accession sociale et l'ouverture des organismes à des activités « concurrentielles » se transforment en oppositions publiques lorsque Roger Quilliot, qui a en 1996 renouvelé son mandat à la tête de l'Union, se suicide en juillet 1998. La question de sa succession s'avère délicate ; l'Union met plus de six mois à désigner un président, après une première tentative infructueuse en septembre 1998. Considéré comme le probable successeur, l'ancien ministre socialiste et maire de Dunkerque Michel Delebarre se voit opposer deux candidatures concurrentes. D'une part, Marie-Noëlle Lienemann, ministre déléguée au Logement en 1992-1993, entrée en mars 1998 au Conseil Fédéral des coopératives HLM et au Comité Directeur de l'Union ; d'autre part, Jacques Berké, président de la Fédération des SA, qui n'affiche pas d'affiliation partisane, mais porte des positions favorables à une déréglementation des HLM. Alors que Quilliot présidait l'Union depuis 1985, sans que sa reconduction ait jamais été explicitement contestée, cette crise de succession fait apparaître des tensions internes. Ainsi, l'habituelle captation des postes de direction par des élus socialistes proches de la Fédération des offices est mise en cause. Soutenu par les offices, Delebarre a de nombreuses propriétés communes avec ses prédécesseurs, en tant que maire (de Dunkerque, comme Albert Denvers, tandis que Quilliot l'était de Clermont-Ferrand) et membre du bureau de l'Association des Maires de France,

Nous considérons comme absurde de ne pouvoir réaliser et gérer des logements intermédiaires à partir de financements aidés fiscalement que pourraient collecter nos amis des sociétés de Crédit Immobilier, nous considérons comme absurde de ne pouvoir faire de la prestation de services dans nos domaines de compétence. La construction locative sociale est, vous le savez, structurellement déséquilibrée, sauf conditions particulières de financements [...]. L'ouverture souhaitée de notre champ d'intervention, afin de mieux répondre à la diversité des besoins, nous conduit naturellement, honnêtement, dirais-je, à la question de la fiscalisation de l'impôt sur les sociétés. Nous privilégions, *a priori*, une sectorisation de cette fiscalisation qui permettrait à chacun d'entre nous de trouver un statut fiscal adapté de fait à son activité, à la part de diversification qu'il souhaite développer au-delà du secteur social » [Actualités HLM, n°616, 15 juillet 1997].

¹ Lors de l'AG des SA HLM de 1998, J. Berké déclare : « je rapporte la volonté des SA de participer au développement général de l'urbain, de l'habitat et de la construction et d'être des acteurs concernés par l'ensemble de ce secteur et non pas des acteurs cloisonnés dans une partie de l'activité, définie par un plafond de ressources » [Actualités HLM, 1998].

dont beaucoup sont des présidents d'offices¹. Ministre à plusieurs reprises depuis 1984, il a parmi ses spécialités le logement social en tant qu'ancien ministre de l'Équipement et du Logement (1989-1990) et ancien ministre de la Ville (1990-1992). Il a en outre en 1997 pris la tête du Conseil National de l'Habitat, organe consultatif travaillant sur les questions de logement. Il apparaît ainsi comme un successeur logique pour Quilliot, qui a explicitement suggéré son nom². Qu'il y ait deux candidats pour s'opposer à lui est en revanche une nouveauté, les élections à la tête de l'Union se faisant traditionnellement par un vote unanime du Comité Directeur autour d'une candidature unique.

Ces deux opposants tentent de faire valoir leur profil et leurs positionnements en rupture avec la présidence précédente pour jouer la carte du renouveau ; dans ce cadre, la question de la « diversification » des activités HLM et de la « banalisation » des statuts refait surface. Marie-Noëlle Lienemann a certes des propriétés proches de Delebarre, mais elle est à plusieurs égards moins dotée que lui. Ministre une seule fois, comme déléguée au Logement et au Cadre de Vie en 1992-1993, elle a une expérience d'élue locale à la mairie d'Athis-Mons depuis 1989 et est vice-présidente de l'Association des Maires de France depuis 1996. Battue aux élections législatives en 1993 et 1997, elle est électoralement moins bien implantée en Essonne que ne l'est Michel Delebarre dans le Nord, où ce dernier cumule en 1998 des fonctions de maire, de président de la Communauté Urbaine de Dunkerque et du Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais. Membre du bureau national du Parti Socialiste depuis 1981, elle y fait partie d'un courant minoritaire (la Gauche Socialiste, depuis 1992), quand M. Delebarre y occupe une position plus centrale : entré en politique avec Pierre Mauroy, il en préside depuis 1995 le Conseil National. M.-N. Lienemann n'est donc pas en position de force face à l'héritier désigné : elle se distingue en défendant une ligne critique vis-à-vis de l'action de Roger Quilliot, assimilée à de l'immobilisme, et réclame une nouvelle stratégie pour l'Union HLM³. Elle attire en particulier l'attention sur les risques de

¹ Roger Quilliot avait été président de l'Association des Maires de Grandes Villes de France avant de prendre la tête de l'Union.

² Lors du Comité Directeur de l'Union du 23 juin 1998, où Quilliot annonce son départ du mouvement peu de temps avant son suicide, il cite le nom de Michel Delebarre comme possible successeur, selon divers articles parus dans la presse nationale [« Michel Delebarre succéderait à Roger Quilliot à la tête des organismes HLM », *La Tribune*, 23 juin 1998. « Mouvement HLM : Michel Delebarre devrait succéder à Roger Quilliot », *Les Échos*, 23 juin 1998].

³ Déclaration de Marie-Noëlle Lienemann : « L'Union des HLM doit redevenir une force de proposition dans le domaine du logement. Elle ne doit pas se déterminer uniquement en fonction de la politique définie par le gouvernement dans ce secteur. Le président doit être porteur d'une vision stratégique du rôle du logement social », « Duel socialo-socialiste pour la clé des HLM, Michel Delebarre et Marie-Noëlle Lienemann se disputent la présidence de l'Union HLM », *Libération*, jeudi 6 août 1998.

« banalisation » du secteur HLM, évoquant les contraintes nouvelles qu'imposent les règles européennes de la concurrence ; elle avance la nécessité de prendre des mesures pour préserver le statut HLM qu'elle juge menacé. Sa candidature est ainsi décrite dans la presse comme celle du « renouveau » qui « bouscule les habitudes » du mouvement HLM, celle d'une « agitatrice » prônant le « réveil » de l'Union par un discours « résolument offensif », à l'opposé de M. Delebarre, homme de la « continuité », du « consensus » ou de la « gestion tout en rondeur »¹. Le troisième candidat, Jacques Berké, n'a, à l'inverse des précédents, ni mandat ni affiliation politique ouvertement affichée et il a fait la majeure partie de sa carrière professionnelle au sein de l'Union HLM. Il est décrit dans la presse comme une « solution interne » et une « candidature professionnelle » plutôt que « politique ». Ingénieur civil des ponts et chaussées, il est en effet entré à 32 ans à l'Union en tant qu'ingénieur d'études en 1977, jusqu'à devenir en 1988 directeur de la Fédération des SA HLM², puis président en 1992. Sa candidature apolitique porte ainsi les positions défendues par les SA : il fait savoir qu'il entend défendre l'idée que les organismes HLM doivent pouvoir se diversifier, notamment vers une activité de « promotion immobilière banalisée »³. Ainsi, avec ces deux candidatures, l'opposition entre la posture défendue par les coopératives et les velléités de banalisation des SA devient publique.

L'élection prévue en septembre 1998 s'avère serrée, les votes des représentants des fédérations se distribuant entre les trois candidats sans qu'une majorité se dégage⁴ : tandis que chaque candidat est clairement soutenu par une fédération, les offices pour Delebarre, les coopératives pour Lienemann et les SA pour Berké, les voix des autres représentants se distribuent de telle sorte qu'aucun candidat ne récolte la majorité à l'issue de plusieurs tours

¹ C'est l'opposition énoncée à plusieurs reprises par le spécialiste de la rubrique Logement du quotidien *Libération*, Tonino Serafini, ou celle des *Échos* Anne Bauer dans la série d'articles qu'ils consacrent au sujet [Tonino Serafini, « Duel socialo-socialiste pour la clé des HLM. Michel Delebarre et Marie-Noëlle Lienemann se disputent la succession de Roger Quilliot », *Libération*, jeudi 6 août 1998 ; « La présidence de l'Union des HLM reste en chantier. L'organisme se montre incapable d'élire un nouveau chef », *Libération*, vendredi 4 septembre 1998 ; Anne Bauer, « HLM, trois candidats à la présidence d'un mouvement tiraillé par les impératifs sociaux », *Les Échos*, mardi 1^{er} septembre 1998].

² Jacques Berké, né en 1945 a travaillé dans des bureaux d'études spécialisés dans l'habitat entre 1970 et 1977, avant d'entrer à l'Union, où il dirige différents services d'études, puis la mission économique de l'Union. Il prend la tête de la Fédération des SA, où il seconde la figure historique de cette Fédération, Marcel Lair, dirigeant et fondateur d'importantes sociétés franciliennes (le groupe 3F, la Régie Immobilière de la Ville de Paris et la SAGI) et le remplace à la présidence en 1992 [« Fédération des SA d'HLM, Jacques Berké », *Les Échos*, 4 mai 1992 ; « Un nouveau président pour les sociétés anonymes d'HLM », *Le Monde*, 30 avril 1992].

³ Christine Garin, « L'Union HLM ne parvient pas à élire son nouveau président », *Le Monde*, samedi 5 septembre 1998.

⁴ Selon le système de vote en vigueur, les cinq fédérations qui composent l'Union (offices, SA, coopératives, SACI et « associations régionales ») disposent chacune de 6 votes sur un total de 30.

de votes, même si Delebarre prend la tête, suivi par Berké et Lienemann¹. S'ensuivent plusieurs mois d'une présidence par intérim qui prend fin lorsque Berké puis Lienemann retirent leur candidature, ouvrant la voie à l'élection de Delebarre en février 1999. Cette crise a toutefois marqué la volonté de la FNSCHLM et de la Fédération des SA de faire entendre leurs voix. La candidature de Lienemann a été largement soutenue par Jean-Louis Dumont et encouragée par Marion Maudet, qui dit avoir incité l'ancienne ministre, dont elle est proche, à rejoindre alors la Fédération des coopératives. Dumont semble même avoir envisagé de présenter sa propre candidature à la présidence début 1999, après l'abandon de Lienemann, avant de renoncer à son tour². Les SA ont aussi fait porter leurs revendications : Jacques Berké a négocié, contre son retrait, l'obtention d'un nouveau poste de « premier vice-président de l'Union », alors que les présidents de fédérations étaient jusqu'alors dotés à égalité du titre de vice-président. Il obtient que le nouveau président reprenne en partie à son compte ses demandes d'élargissement des compétences des organismes et d'assouplissement de leur réglementation, position qui se concrétise lors de la préparation et du vote de la loi SRU en 2000.

2.2 L'accèsion sociale à la propriété, une catégorie controversée

Michel Delebarre va ainsi porter au Congrès HLM de 1999, alors que se prépare le projet de loi SRU, une demande assez floue de « renforcement des compétences » des organismes, en particulier en accession, compétences dont il annonce qu'elles seront mises « au service de la politique de la ville et de la promotion de la « mixité sociale »³. Le nouveau délégué général de l'Union, Paul-Louis Marty, chargé de formuler des demandes précises en vue de la loi SRU, laisse d'emblée de côté les demandes des SA sur la création de filiales fiscalisées, annonçant la mise en place d'un « groupe de travail » sur cette question, qu'il convient selon lui d'aborder avec « sérieux et prudence », manière diplomatique de repousser la question à plus tard⁴. Ancien directeur de l'office du Val-de-Marne, il a une bonne connaissance de cette

¹ « Divisé, le mouvement HLM reporte son élection », *Les Échos*, 4 septembre 1998.

² Tonino Serafini, *Libération*, jeudi 14 janvier 1999.

³ Discours d'ouverture de M. Delebarre, congrès 1999 : « si nous voulons et si nous sommes reconnus comme des acteurs de la mixité et de la diversité urbaine, nous devons avoir la capacité d'apporter un large éventail d'offres de logements et de services, du très social à l'intermédiaire, en accession comme en locatif, nous devons aussi pouvoir prendre en gestion des copropriétés ou des patrimoines privés ; nous devons avoir les compétences qui nous permettent d'appréhender l'ensemble de la politique et de jouer pleinement notre rôle d'opérateur urbain » [*Actualités HLM*, n°662, 15 juillet 1999].

⁴ P.-L. Marty demande que le débat soit ouvert sur « l'évolution de nos compétences dans le cadre d'une mission sociale renouvelée notamment dans le champ de la politique de la ville et de l'accèsion à la propriété [...] quant

question, puisqu'il a développé au sein de ce grand OPAC une filiale coopérative dédiée à l'accession sociale sous le nom d'Expansiel Promotion, qui opère cependant uniquement dans le cadre HLM et non dans un cadre « banalisé ». Les dirigeants de la FNSCHLM affichent quant à eux leur hostilité face à la position des SA, qu'ils qualifient de « libérale », et rappellent lors de leur AG de 1999 qu'ils souhaitent « rester des organismes HLM à part entière », en réclamant une définition juridique claire de l'accession sociale :

« Qu'est-ce qui légitime le statut HLM d'un organisme qui fait de l'accession à la propriété sociale si on ne sait pas où commence et où finit le "social" ? Nous attendons de l'État une clarification »¹.

Des tensions entre l'Union des HLM et sa tutelle

La prudence de l'Union est de mise, d'autant plus que les réactions de l'administration et du secrétaire d'État au Logement aux demandes d'extension de compétences, et plus encore de fiscalisation des SA, sont hostiles. Le secrétaire d'État Louis Besson adresse ainsi au Congrès 1999 une mise en garde contre toute tentation de « confusion des genres » et de « banalisation » de l'activité des organismes. S'il reconnaît que la « mixité des métiers peut contribuer à la mixité de l'habitat et à la mixité urbaine que nous souhaitons tous » et annonce vouloir préciser le rôle des organismes en matière d'accession, il affirme d'emblée que les nouvelles activités des organismes ne peuvent se développer au détriment des constructions locatives sociales². Le directeur de la Construction, Pierre-René Lemas, rappelle quant à lui devant les représentants des SA que l'élargissement du champ d'intervention des organismes est une question « à aborder avec prudence » et que la priorité des HLM est bien le locatif social, qui « demeure son cœur de cible, sa vocation sociale »³. La légitimité des demandes de l'Union et des SA est d'autant plus problématique que, contrairement aux attentes formulées par le ministre de l'Équipement, Jean-Claude Gayssot, et par Louis Besson, la construction locative sociale n'a pas redémarré depuis 1997 et continue à stagner en dessous de 40 000 logements réalisés par an. Les organismes se voient ainsi reprocher par leur tutelle de ne pas « consommer » l'ensemble des financements locatifs mis à leur disposition et de préférer

au débat ancien de création de filiales fiscalisées, qui doit être abordé avec sérieux et prudence, il fera l'objet d'un examen particulier dans le groupe de travail mis en place à l'issue du Congrès » [*Actualités HLM*, n°662, 15 juillet 1999].

¹ « AG des coopératives : pour une nouvelle accession HLM », *Actualités HLM*, n°657, 30 avril 1999.

² « Discours de Louis Besson, secrétaire d'État au Logement », Congrès HLM 1999, *Actualités HLM*, n°662, 15 juillet 1999.

³ « AG des Sociétés Anonymes HLM du 5 mai 1999 », *Actualités HLM*, n°658, 15 mai 1999.

développer des activités dans d'autres domaines¹. Au cours des débats parlementaires menant au vote de la loi SRU, le rôle et les frontières du secteur social font ainsi l'objet de controverses, et les demandes d'élargissement de leurs compétences portées par les HLM les exposent à la critique selon laquelle ils tendraient à s'engager dans une dérive libérale.

Sur ce point, nous nous inscrivons en faux contre la thèse développée par Noémie Houard, selon laquelle la loi SRU aurait été un moment de reconnaissance par la tutelle ministérielle des HLM de leur vocation « généraliste », marquant une rupture avec la « conception résiduelle » des HLM portée entre 1995 et 1997 par Pierre-André Périssol (Houard, 2009, p. 82). Elle considère en effet que le secrétaire d'État Louis Besson, proche du mouvement HLM et de Michel Delebarre, appartiendrait avec l'Union HLM à une même « communauté de politique publique ». Il aurait ainsi accordé des compétences plus étendues aux organismes sociaux en souscrivant à l'argument de l'Union selon lequel cela peut permettre de contribuer à la « mixité sociale » dans les quartiers. S'il est vrai que, comme elle le signale, le gouvernement Jospin a pris en 1997-1998 des mesures correspondant aux attentes de l'Union (en termes de financement, par le relèvement des plafonds de revenus des locataires du parc social), nous observons qu'au moment du vote de la loi SRU, des tensions se manifestent entre les représentants des HLM et leur tutelle, et prennent la forme d'une opposition explicite de Louis Besson à certaines demandes d'extension de compétences des organismes. Si, la loi SRU redonne bien une assise juridique à l'accession HLM, elle ne satisfait pas aux revendications des fractions du mouvement HLM les plus favorables à la déréglementation de leurs activités ; elle est même plus contraignante que ce qu'espérait l'Union elle-même.

Parmi les nombreux articles du projet de loi SRU, plusieurs doivent en effet préciser le champ d'intervention des organismes HLM, point sur lequel porte l'essentiel des demandes de l'Union. L'accession est au cœur de ce débat, même si les demandes d'extension de compétences de l'Union concernent aussi d'autres activités (aménagement, prestation de services, constructions destinées à des investisseurs privés). Deux points sont soulevés : l'accession à la propriété entre-t-elle dans le cadre du « service d'intérêt général », terme qui renvoie à la réglementation européenne de la concurrence et au nom duquel les organismes HLM peuvent bénéficier d'une fiscalité privilégiée et d'aides spécifiques de l'État

¹ « Pour ce qui est du Prêt Locatif Aidé, nous sommes obligés de constater une mobilisation insuffisante de [la] part [des organismes HLM] avec seulement un peu plus de 50 000 agréments consommés en 1998 » [« Vœux de Louis Besson », *Actualités HLM*, n°651, 30 janvier 1999].

(article 61) ? Le cadre réglementaire qui régit l'activité des organismes dans les domaines autres que le locatif doit-il être assoupli ou renforcé (articles 62 et 63) ? Le projet de loi présenté en février 2000¹ ne semble pas sur ces deux points correspondre aux attentes des dirigeants de l'Union. Ils sont certes d'accord avec leur tutelle sur un point : les textes qui régissent l'accession HLM sont inadéquats, puisqu'ils indiquent que celle-ci doit s'exercer principalement dans le cadre des financements PAP, disparus depuis cinq ans². Toutefois, dès janvier 2000, le Comité Directeur de l'Union HLM proteste contre l'avant-projet dont il a eu connaissance, qui prévoit de faire de l'accession une compétence « accessoire » pour les opérateurs sociaux : elle serait limitée à un certain pourcentage de leur activité, voire restreinte à des opérations situées en Zones Urbaines Sensibles (ZUS) pour y favoriser la « mixité sociale »³. L'Union s'insurge contre ces restrictions, qui condamnent selon elle les organismes à ne mener que des opérations commercialement risquées dans des zones peu valorisées, et qui contrarient leurs intentions de développer des filiales dédiées à l'accession au sein de groupes de « généralistes de l'habitat ». Le texte final du projet abandonne la référence aux ZUS, mais prévoit toujours des contraintes jugées excessives par l'Union : plafonnement du prix de vente et des ressources des accédants potentiels (articles 62 et 63), limitation de la part de son activité qu'un organisme peut consacrer à l'accession (article 68), exclusion de l'accession du périmètre du « service d'intérêt général » des organismes (article 61). L'Union tient ainsi, le 2 mars 2000, juste avant le début des débats parlementaires, une convention nationale qui réunit directeurs et présidents d'organismes, pour définir une position commune et réclamer la modification du texte⁴. Des directeurs de sociétés s'y inquiètent des conséquences de ces annonces et dénoncent « certains doctrinaires de ministères ou d'organismes de contrôle qui souhaiteraient que nous soyons confinés à un rôle de logeur social »⁵. Michel Delebarre y annonce le dépôt par l'Union d'une « liasse » d'amendements pour faire disparaître du texte final l'ensemble de ces dispositions⁶.

¹ Projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, présenté au nom de Lionel Jospin, Premier ministre, par M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, projet de loi n°2131, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 2 février 2000.

² *Rapport n°2229 au nom de la Commission de la Production et des Échanges*, par M. Patrick Rimbart, député, sur le projet de loi relatif à la Solidarité et au Renouvellement Urbain, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 2 mars 2000.

³ « Réaction du mouvement HLM au projet de loi SRU, Comité directeur de l'Union du 12 janvier 2000 », *Actualités HLM*, n°674, 15 janvier 2000.

⁴ Compte-rendu de la convention HLM du 2 mars 2000 réunissant 700 directeurs d'organismes, *Actualités HLM*, n°677, 15 mars 2000.

⁵ Intervention d'Alain Nicole, directeur de l'OPAC de l'Aube, *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

L'accession HLM, mission d'intérêt général ou activité concurrentielle ?

Sur l'intégration de l'accession dans le « service d'intérêt général » des HLM, l'Union n'obtiendra qu'une demi-satisfaction, après de longs débats. Cela tient notamment à la politisation de la question de l'accession sociale sur un point de la loi SRU qui n'a pourtant pas de lien direct avec les compétences des HLM : l'instauration d'un quota de 20% de logements sociaux dans les communes des grandes agglomérations (encadré 5-2). Celle-ci amène des parlementaires de gauche, que l'Union espérait mobiliser à l'appui de ses revendications, à se montrer circonspects sur ce sujet, tandis que des parlementaires de droite, qui défendent l'intégration de l'accession sociale dans ce quota de 20%, apportent aux demandes de l'Union un soutien qui s'avère en fait contre-productif.

L'Union mobilise certes des parlementaires PS qui lui sont proches, notamment Alain Cacheux¹, membre du Comité Directeur de l'Union et député du Nord, et Jean-Louis Dumont, pour défendre ses amendements, avec le soutien de présidents d'organismes HLM aux affiliations politiques variées². Ils en appellent au souvenir de la loi Ribot pour défendre la vocation égale des HLM à intervenir en locatif et en accession, au nom d'une « conception française qui n'a cessé d'être affirmée ou réaffirmée », et rappellent l'enjeu que constitue, au regard de la législation européenne, la définition juridique d'un service d'intérêt général large pour le logement social. Ces propositions, bien qu'émanant de députés PS, n'obtiennent pas l'adhésion de la majorité parlementaire et l'amendement est repoussé en 1^{ère} lecture. Le secrétaire d'État Louis Besson s'y est en effet fermement opposé en raison du caractère juridiquement flou du terme d'accession sociale à la propriété. Depuis la disparition des PAP, qui constituaient un financement socialement ciblé, les opérations d'accession HLM ne se distingueraient plus selon lui de celles des promoteurs privés : ce sont désormais pour lui des activités « concurrentielles ». Leur accorder des avantages spécifiques, notamment fiscaux, s'apparenterait à une « distorsion de concurrence »³. Au Sénat, l'amendement provenant de l'Union HLM fait l'objet d'un soutien à double tranchant de la part de sénateurs UDF et RPR.

¹ Alain Cacheux présente l'amendement n°1554 modifiant l'article 61 du projet de loi, intégrant dans le service d'intérêt général au titre duquel les organismes HLM bénéficient d'exonérations fiscales « l'accession à la propriété respectant des plafonds de prix fixés par l'autorité administrative » [Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, 3^e séance du 16 mars 2000, *JORF*].

² Philippe Decaudin, député PS qui préside l'office de Poitiers, lequel a réalisé des opérations en financement PAP, et Jean-Marc Nudant, député RPR de la Côte d'Or qui préside la coopérative le Toit Bourguignon, dont le directeur appartient au Conseil Fédéral de la FNSCHLM, déposent des amendements identiques lors de l'examen du texte en commission visant à élargir la définition du « service d'intérêt général » des organismes HLM à l'accession.

³ Intervention de Louis Besson à l'Assemblée nationale, 3^e séance du 16 mars 2000, *JORF*.

Certains lui apportent leur soutien parce qu'ils président des OPAC départementales ou des SA déjà engagés dans une diversification de leur activité (vente HLM, activité de lotisseur, accession¹), mais d'autres embrassent la cause de l'accession à la propriété pour des raisons qui tiennent à des oppositions partisans. L'opposition bataille en effet, dans le cadre de la loi SRU, contre l'imposition du seuil minimal de 20% de logements sociaux dans les communes des grandes agglomérations. Dans le but d'affaiblir cette règle, plusieurs tentatives sont faites pour intégrer les constructions en « accession sociale » dans le quota de 20%. Ainsi, quand le rapporteur de la Commission sénatoriale des affaires économiques, sénateur RPR sans lien avec le mouvement HLM², prend position en faveur d'une extension de la mission des organismes sociaux à l'accession, il défend en fait l'élargissement de la définition retenue pour le logement social dans la discussion sur le seuil de 20%. Louis Besson accuse alors les nouveaux défenseurs des amendements de l'Union « d'avancer masqués »³ et de défendre l'élargissement des missions des HLM dans le seul but de freiner la construction de logements locatifs sociaux. Initialement sans lien avec les débats sur le seuil de 20 %, les revendications des HLM se voient ainsi prises dans ce débat politiquement clivé, qui contribue au durcissement des positions de Louis Besson face aux opérateurs sociaux :

« Aujourd'hui, le financement de l'accession sociale à la propriété passe par des produits banalisés. Il n'y a plus de produit financier spécifique aux activités d'accession du secteur HLM, plus d'équivalent du PAP. Si vous considérez que la délivrance de ce PTZ mis en œuvre par un organisme d'HLM est d'intérêt général, pouvez-vous refuser qu'il soit d'intérêt général même s'il est mis en œuvre par d'autres acteurs que les opérateurs HLM ? Il ne semble pas au gouvernement qu'on puisse faire cette distinction. [...] **Ce qui s'apparente le plus au service public, c'est la construction locative d'HLM. Les autres activités sont du domaine concurrentiel.** Pourquoi relèveraient-elles du service public quand elles sont exercées par des organismes d'HLM et dépendraient-elles du secteur privé lorsqu'elles sont effectuées par d'autres, alors que c'est le même produit, s'adressant à la même clientèle ? Telle est la vraie question » [Intervention au Sénat du ministre du Logement Louis Besson, séance du 16 mai 2000].

Les revendications de l'Union HLM sont ainsi utilisées par des députés de l'opposition dans leur lutte contre le quota de 20% : un article d'*Actualités HLM*, qui préconise l'élargissement des missions des organismes sociaux à l'accession, est cité par un député Démocratie Libérale pour accuser le gouvernement d'être défavorable à la propriété des classes moyennes et

¹ C'est le cas de Charles Revet, sénateur UDF et président de l'OPAC de Seine-Maritime, qui pratique la vente HLM ; Alain Vasselle, sénateur RPR et président de la SA HLM de l'Oise, qui a une activité de lotisseur en vue de construction de maisons individuelles ; Michel Mercier, sénateur UDF et président de l'OPAC du Rhône, qui, depuis le début des années 1980, est l'un des rares OPAC à avoir maintenu une activité en accession. Patrick Lassourd, sénateur RPR et président de l'OPAC d'Ille-et-Vilaine, qui a lui aussi diversifié ses activités dans le domaine de l'accession ; Ladislav Poniatowski, président de l'OPAC de l'Eure, qui pratique la vente HLM.

² Louis Althapé, sénateur RPR des Pyrénées-Atlantiques.

³ Compte-rendu des débats au Sénat, séance du 16 mai 2000, *JORF*.

modestes¹. Louis Besson n'assouplit son opposition aux demandes de l'Union qu'une fois ce seuil définitivement adopté en deuxième lecture. Un compromis sémantique est alors trouvé, qui définit le locatif social comme un « service d'intérêt général », et l'accession comme un moyen pour remplir la « mission d'intérêt général » qu'est l'objectif de « mixité sociale ».

Encadré 5-2. Accession sociale et clivages partisans sur l'article 55 de la loi SRU

L'article 25 du projet de loi SRU, devenu article 55 dans le texte de loi définitif, fait l'objet d'un vif débat au Parlement. Il fixe aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France), situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants qui comprennent au moins une commune de plus de 15 000 habitants, l'obligation de disposer d'**au moins 20 % de logements locatifs sociaux (en pourcentage de leur parc de résidences principales)**. Le terme d'accession sociale devient alors un enjeu de clivages partisans. Dès les débats en commission et la première lecture à l'Assemblée nationale, de nombreux députés UDF et RPR s'insurgent, attaquant la définition retenue par le gouvernement pour le « logement social », c'est-à-dire les seuls logements locatifs HLM. Ils souhaitent intégrer dans les 20% « l'accession sociale à la propriété », définie diversement selon les nombreux amendements déposés. L'affrontement parlementaire met en scène un clivage gauche-droite autour de l'opposition entre locatif social et accession à la propriété. Les députés ou sénateurs UDF et RPR qui interviennent, invoquant leur expérience de maires, dénoncent ce quota qui revient, selon eux, à un « retour des grands ensembles » (Robert Poujade, maire de Dijon, RPR²), à la disparition du « petit pavillon » (Gilles Carrez, maire du Perreux-sur-Marne, UDF³), et à « refuser aux plus démunis l'accès à la petite propriété à cause d'une vision du logement social exagérément réductrice » (Marc-Philippe Daubresse, maire de Lambersart dans le Nord, UDF⁴). Le débat est vif et parfois théâtral (le député UDF du Val-de-Marne Henri Plagnol, affirme que le gouvernement agite le « drapeau rouge des HLM »). Les députés socialistes ou communistes mobilisés pour la défense des 20% dénoncent de leur côté les effets pervers du « tout-propriétaire » : pour le député PS et ancien délégué interministériel à la ville Yves Dauge, la droite préconise un modèle de « l'égoïsme, des petites maisons, des petites parcelles, des petites gens, des petits propriétaires⁵ ; la propriété pour tous est une solution « illusoire, démagogique, dangereuse », créatrice de « copropriétés dégradées » pour le socialiste et maire de Noisiel Daniel Vachez⁶. Le secrétaire d'État au Logement Louis Besson et le secrétaire d'État à la Ville Claude Bartolone disent ne pas vouloir opposer locatif social et accession à la propriété, mais pointent du doigt – pour disqualifier les demandes de l'opposition – l'indéfinition du terme d'accession « sociale » depuis la suppression du PAP, le PTZ étant accessible à 85% de la population française.

¹ Jean Proriol, député Démocratie Libérale, évoque « la conclusion d'un article que j'ai lu dans *Actualités HLM* du 30 janvier dernier et que je fais mienne. Je cite : la mixité sociale nécessite aussi une accession à la propriété à destination des classes moyennes et des classes modestes, qui permette d'assurer le parcours résidentiel des familles en leur offrant le choix du statut d'occupation de leur logement. Cette activité est, elle aussi, d'intérêt général. Elle fait partie intégrante, comme le logement des plus démunis, du cœur de la mission HLM » [Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 15 mars 2000].

² Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 9 mars 2000.

³ Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 15 mars 2000.

⁴ Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, séance du 1^{er} novembre 2000.

⁵ Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 9 mars 2000.

⁶ Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale 2^e séance du 9 mars 2000.

Une dérive « libérale » des HLM ?

Cet âpre débat se prolonge lors de la discussion des articles 62 et 63 du texte, qui doivent préciser et redéfinir les compétences réglementaires des offices, SA et coopératives. La superposition des demandes de l'Union et de revendications portées par des parlementaires de droite ou de centre-droit, qui reprennent à leur compte les positions de la Fédération des SA et vont plus loin vers la déréglementation que ne le souhaite l'Union, contribuent à discréditer le mouvement HLM auprès de certains membres de la majorité de la gauche plurielle.

L'Union a en effet décidé en janvier 2000 de défendre des demandes d'assouplissement réglementaire en matière d'accession par rapport aux dispositions proposées par son ministère de tutelle¹. Elle reprend même une revendication de la Fédération des SA : supprimer toute mention de plafonds de revenus pour la clientèle qui souhaite acquérir son logement auprès d'un organisme HLM. Ceci constitue toutefois un point de blocage avec le secrétaire d'État Louis Besson, qui estime essentiel que l'accession HLM reste définie par les revenus de sa clientèle. Aussi l'offensive menée en première lecture par le député PS Alain Cacheux, qui porte les amendements de l'Union et des fédérations², est-elle un échec ; celui-ci se trouve contraint de retirer l'ensemble de ses textes face à la ferme opposition de Louis Besson. Visiblement inquiètes, les fédérations HLM activent leurs relais parlementaires avant le passage du texte au Sénat, mobilisant les mêmes sénateurs UDF et RPR que dans le cas de l'article 61, qui déposent une vingtaine d'amendements³. Ceux-ci reprennent, mais aussi excèdent parfois les demandes de l'Union : ils ajoutent à celles-ci la possibilité de vendre des

¹ Déclarations du Comité Directeur de l'Union : « Le projet de loi ne saurait, comme il le prévoit, considérer la compétence en accession à la propriété des organismes HLM comme une compétence accessoire limitée aux opérations majoritairement locatives et aux ZUS ni non plus se situer en retrait des compétences actuelles pour les organismes dont l'accession à la propriété constitue le premier métier (coopératives). Ce serait alors condamner les organismes HLM à cesser toute activité dans ce secteur puisqu'ils ne pourraient que lancer des opérations "risquées" qui auraient toutes chances de faire peser les pertes sur le secteur locatif social (à noter également qu'un fonds de garanties des opérations d'accession à la propriété ne peut se concevoir dès lors qu'il ne garantirait que des mauvais risques). La compétence des organismes HLM en accession à la propriété est une compétence qui a été exercée sans discontinuer depuis leur création. Elle mérite donc d'être confirmée, dans le cadre des objectifs affichés par les pouvoirs publics nationaux et locaux dont ceux-ci ont le pouvoir de contrôler le respect. Cette confirmation implique donc la suppression dans le projet de loi du caractère accessoire de cette activité et de la limitation aux ZUS et aux opérations majoritairement locatives. » [*Actualités HLM*, n°674, janvier 2000, Comité Directeur de l'Union du 12 janvier 2000].

² Ces amendements visent à faciliter l'intervention des organismes en matière d'aménagement, notamment pour qu'ils puissent porter des opérations de renouvellement urbain, à supprimer les plafonds de revenus pour l'accession HLM, ou à permettre aux organismes d'être syndic de copropriété pour d'autres immeubles que ceux qu'ils ont construits.

³ Ceux qui prennent la parole sur cette question sont les présidents d'offices départementaux déjà intervenus sur l'article 61 pour intégrer l'accession sociale à la mission d'intérêt général des organismes (Patrick Lassourd, Ladislav Poniatowski, Michel Mercier, ou Charles Revet), ainsi que des élus venus défendre les activités de la SA HLM de leur département (les sénateurs de la Haute-Loire, Gouteyron et Vissac, qui s'expriment au nom de la SA HLM Le Foyer Vellave) [Débats parlementaires au Sénat, séance du 17 mai 2000].

logements à des investisseurs bénéficiant de l'amortissement Besson, ou même la suppression des *maxima* de prix qui s'appliquent aux logements vendus par les organismes HLM. Le dépôt de ces multiples amendements provoque alors, du côté des groupes socialistes et communistes, des critiques sur la « dérive » vers la « libéralisation » du mouvement HLM et des parlementaires rappellent en outre les échecs de l'accession sociale dans les années 1980¹. Dans ce contexte, un compromis est trouvé en commission qui ne satisfait que partiellement les demandes de l'Union : la mention des plafonds de revenus est maintenue, de même que celle des plafonds de prix ; l'accession est décrite comme compétence « complémentaire » des offices et des SA, mais le projet initial de prévoir un pourcentage maximal à l'activité accession des organismes et la mention des ZUS comme cible prioritaire pour l'accession HLM disparaît définitivement. Si l'Union semble finalement s'en satisfaire², c'est que ce texte d'apparence contraignante s'accompagne d'engagements verbaux du secrétaire d'État Besson, qui assure que les décrets d'application seront en fait relativement souples³.

Après l'adoption de ce texte de compromis en seconde lecture à l'Assemblée nationale, Michel Delebarre ne manque pas de critiquer au congrès HLM d'octobre 2000 les demandes trop hétéroclites qui ont été portées par des parlementaires dirigeants d'offices ou de SA, qui selon lui ont contribué à donner l'impression que le mouvement HLM souhaitait s'émanciper de sa « vocation sociale » et ont entamé la légitimité du mouvement auprès de sa tutelle.

¹ Ces critiques sont très fortes au Sénat, où la communiste Odette Terrade, rappelant les échecs de l'accession sociale dans les années 1980, dénonce l'éloignement des HLM de leur « vocation essentielle » au profit d'une « variété d'action en matière immobilière ». Elle est rejointe par le sénateur socialiste Jean-Pierre Plancade, qui s'insurge contre la tentation de « banaliser l'intervention [des organismes HLM] pour en faire des promoteurs, des constructeurs immobiliers ou encore des gestionnaires de biens comme les autres » et contre la « dérive » de « ceux qui incitent aujourd'hui à la libéralisation complète des activités des organismes d'HLM ». Quant au sénateur PS des Yvelines Jacques Bellanger, il dénonce les dérives spéculatives auxquelles mènent les opérations d'accession HLM [Débats parlementaires au Sénat, séance du 17 mai 2000]. Ces critiques seront prolongées, principalement par des députés communistes, en deuxième lecture à l'Assemblée nationale : la députée PCF des Hauts-de-Seine, Janine Jambu, appuyée par son groupe, tente d'y faire supprimer l'amendement de compromis voté au Sénat avec l'accord de Louis Besson et dénonce le fait que le texte adopté « entérine une certaine dérive des missions des organismes d'HLM, dont certains semblent davantage lorgner vers une fonction de promotion immobilière ou une fonction de prestation de services, plus lucratives que le logement social » [Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 27 juin].

² Lors du Comité exécutif de l'Union du 15 juin 2000 qui suit le passage de la loi au Sénat, celui-ci émet un communiqué précisant que « en l'état actuel du projet, après le passage au Sénat et avant l'examen du texte, en seconde lecture par l'Assemblée nationale à la fin juin, le Mouvement HLM voit ses inquiétudes levées sur l'essentiel des points » [*Actualités HLM*, n°684, 30 juin 2000].

³ En matière de plafonds de ressources, Louis Besson annonce que les plafonds de revenus seront ceux du PTZ, auquel environ 85% des ménages sont éligibles, et qui sont donc peu contraignants. Il confirme par ailleurs que la mention selon laquelle les organismes HLM doivent intervenir sur des territoires où l'initiative privée fait défaut ne suppose pas pour autant l'obtention d'un agrément de la DDE pour lancer une opération destinée à l'accession dans tel ou tel quartier, ce qui signifie que cette mention est de pure forme et n'aura pas de conséquences limitatives directes sur les possibilités d'action des opérateurs sociaux [Interventions de Louis Besson, Débats parlementaires au Sénat, séance du 17 mai 2000].

« Mes contacts avec le ministre et avec les parlementaires avant le débat en première lecture m'ont éclairé sur les handicaps que nous avons à surmonter : **suspectés de vouloir privilégier des interventions diversifiées dans tous les domaines, au détriment du logement des plus démunis, le projet de loi réduisait notre champ d'intervention au locatif social et à une accession à la propriété strictement limitée et encadrée par voie réglementaire.** [...] Nous partions donc de loin ! Dans un premier temps, nous n'avons pas su gérer nos demandes : nos premières propositions d'amendements étaient, en fait, un catalogue des demandes exprimées par chaque fédération sans réelle hiérarchie. Et je ne parle pas des initiatives, louables certes, mais menées en ordre dispersé, qui n'ont pas aidé à la clarté de nos propositions. Nous avons heureusement pris conscience de la situation et nous nous sommes repris rapidement. Nous avons donc recentré nos demandes sur les points essentiels et **dès lors que j'ai pu convaincre le ministre de notre volonté de poursuivre notre mission sociale, nous avons su trouver une position consensuelle** » [Déclaration de Michel Delebarre, *Actualités HLM*, n°690, 15 octobre 2000].

Le délégué général de l'Union, Paul-Louis Marty, souligne durant le même congrès le « handicap d'image considérable » dont ont souffert les organismes HLM, suspectés de vouloir « abandonner leur mission sociale », déclaration qui sonne comme un avertissement à la Fédération des SA et à ses demandes de création de filiales défiscalisées.

2.3 Un succès d'estime pour la FNSCHLM

Cette défaite des fractions des HLM les plus favorables à la déréglementation est vue *a contrario* par les dirigeants de la Fédération des coopératives comme une victoire symbolique. En effet, les amendements poussés par la FNSCHLM ont connu un destin différent de ceux portés par les autres fédérations et par l'Union. Le résultat est paradoxal : la FNSCHLM, qui, à l'inverse de la Fédération des SA, avait plaidé entre 1997 et 2000 pour que soit mieux défini le caractère « social » de l'accession HLM, se voit accorder, à l'issue des débats parlementaires, un statut particulièrement souple, et la mention des plafonds de ressources disparaît pour leurs opérations en accession. Ce sont désormais les seuls organismes à pouvoir faire de la construction destinée à la vente leur objet principal, tout en obtenant le droit de développer des activités locatives sans restriction. Dans les récits que nous ont faits les dirigeants de la FNSCHLM de ce moment, le vote de la loi SRU est décrit, sur un mode héroïque, comme le parachèvement de la « reconquête » des compétences perdues des coopératives et comme un moment-clé de la requalification de l'image de leur fédération. C'est le récit qu'en fait Nicolas Millart, directeur depuis 2007 de la FNSCHLM, arrivé dans l'équipe fédérale à la fin des années 1990 après avoir été assistant parlementaire du député Dumont.

« On a l'habitude de dire que la loi SRU ça a acté que, par le fait qu'on regagnait toutes les compétences, ça valait reconnaissance de nos missions et de notre rôle. La loi SRU, ça peut être considéré comme une étape importante. Ça n'a pas changé les choses du jour au lendemain, mais c'est vrai que les débats qui ont eu lieu à ce moment-là, le fait qu'on ait eu un très bon écho auprès des parlementaires ont favorisé l'intérêt qu'ont pu avoir un certain nombre de personnes auprès des coopératives. À l'issue de ce débat-là on a eu énormément de sollicitations, d'intérêt, ça a créé une certaine effervescence » [Entretien avec Nicolas Millart, printemps 2006, au siège de la FNSCHLM].

Parler de « reconquête des compétences perdues » est quelque peu disproportionné par rapport aux effets réels des modifications législatives obtenues. Les compétences locatives des coopératives sont pleinement rétablies, mais leur patrimoine locatif ne représente encore aujourd'hui que 1% du parc HLM. La suppression des plafonds de revenus est, elle, de courte durée : la direction de la Construction conteste immédiatement la légalité de cette disposition¹ et les dirigeants de la FNSCHLM s'engagent eux-mêmes, dès 2002, en signant un protocole avec leur tutelle ministérielle, à réinstaurer cette contrainte. Si le vote de la loi SRU constitue pour eux un moment de fierté, c'est donc avant tout parce qu'il leur a permis de faire la preuve de leur habileté sur le terrain parlementaire, sur lequel les autres fédérations HLM et l'Union elle-même ont échoué. La Fédération a en effet effectué un travail de préparation, en amont du débat législatif, indépendant de celui de l'Union, que Dumont décrit comme une opération « commando ».

« Avec Marion Maudet on avait mené une opération qui était absolument géniale. On avait vu les rapporteurs, on était allés au Sénat avant. On avait vraiment bordé les choses. En plus il y avait Jean-Jacques Delcroix. Là, c'était vraiment commando. On peut dire que les coopératives, à l'instigation de Marion Maudet, ont organisé un commando auprès du Sénat et de l'Assemblée, pour faire passer un certain nombre d'amendements alors que l'Union des HLM ici ne faisait rien passer. Dès qu'ils disaient quelque chose, on entendait, ah les HLM, ras-le-bol, dehors. Moi je levais le doigt et... Ça a été quand même un grand moment » [Entretien avec Jean-Louis Dumont].

Si pour Jean-Louis Dumont, la loi SRU constitue un « grand moment », c'est aussi que c'est principalement sur son activisme parlementaire que repose cette réussite, qui constitue pour lui une victoire personnelle contribuant à sa réputation dans l'arène parlementaire. Il mobilise en effet les soutiens transpartisans constitués depuis les années 1990, notamment à travers le groupe interparlementaire de l'économie sociale, pour passer outre l'opposition du secrétaire

¹ Voir l'annexe de la circulaire de la DGUHC portant sur la loi SRU. Les 6^e et 7^e articles apportent des précisions rédactionnelles aux compétences des coopératives HLM en modifiant l'article L. 422-3 du CCH ; « l'absence de référence aux "personnes de ressources modestes" dans la rédaction adoptée pour l'activité d'accession à la propriété des coopératives HLM, à la différence de la rédaction retenue pour les OPAC ou SA d'HLM, est sans effet pratique étant donné que l'article L. 411-1 qui s'applique à tout organisme HLM, comporte clairement cette référence » [Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, commentaire des dispositions dans l'ordre des articles, annexe à la circulaire n°2001-3 du 18 janvier 2001, Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, disponible sur le site internet du ministère en charge du Logement parmi les textes d'application de la loi SRU].

d'État Louis Besson. Il prend ainsi de court le député Alain Cacheux, chargé de déposer les amendements soutenus par l'Union, et fait voter les dispositions sur les coopératives indépendamment de celles qui concernent les autres organismes HLM. Cacheux, pourtant spécialiste des questions de logement, ne parvient pas à obtenir de soutien dans son groupe parlementaire et se trouve en butte à l'opposition de Louis Besson et au rapporteur socialiste du texte. Piégé dans sa technique parlementaire par le secrétaire d'État¹ et critiqué par le rapporteur de la commission pour le manque de clarté des arguments fournis à l'appui de ses amendements², il finit par retirer la plupart des textes qu'il a déposés³. Jean-Louis Dumont, de son côté, contourne l'opposition du secrétaire d'État en faisant signer ses textes par des députés socialistes qui lui sont proches⁴ ; il est soutenu par un député RPR, président d'une coopérative HLM dijonnaise, qui dépose des amendements identiques aux siens. En faisant voter ses textes « par la droite et quelques socialos votant par amitié », il a, selon ses termes, « pilonné Besson ». La petite équipe de la FNSCHLM s'affaire alors en coulisse pour assurer le succès de l'opération. Delcroix raconte ainsi avoir organisé avec Dumont des discussions dans les bureaux parlementaires afin d'établir une stratégie commune avec ce député RPR, tout en cherchant dans le groupe communiste des parlementaires favorables au secteur coopératif pour contrer des députés ou sénateurs PCF d'Île-de-France hostiles à l'accession HLM. Quant au nouveau membre de l'équipe fédérale, Nicolas Millart, il profite de son passé d'assistant parlementaire pour surveiller les débats depuis l'hémicycle :

¹ En témoigne cet échange entre le président de l'Assemblée, le député Alain Cacheux, et le secrétaire d'État au Logement, Louis Besson, autour d'un amendement déposé sur l'article 61 visant à intégrer l'accession à la propriété dans le service d'intérêt général des organismes HLM. Alors qu'un amendement de la députée PCF Janine Jambu vient d'être adopté par l'Assemblée sur la même partie du texte, Alain Cacheux voit son propre amendement tomber mécaniquement, les deux textes ayant été soumis à discussion commune, et il proteste. Le président de l'Assemblée nationale et le secrétaire d'État au Logement font alors un cours de technique parlementaire au député, qui finit par conclure : « Monsieur le président, merci de me donner la parole. Et je voudrais également vous remercier de m'avoir fait progresser dans la technique parlementaire » [Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, séance du 16 mars 2000].

² Par exemple, à propos de l'amendement qu'il propose à l'article 62 pour étendre les compétences d'aménagement des offices publics, le rapporteur réplique, pour justifier l'avis défavorable de la commission, qu'il ne saisit pas clairement l'argumentation du député : « La commission s'est interrogée sur la relation entre l'exposé sommaire de l'amendement et sa rédaction même, ainsi que sur sa place » [Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, séance du 16 mars 2000].

³ À propos de l'extension des compétences des SA HLM, Alain Cacheux, qui a déjà retiré plusieurs amendements, cède à nouveau aux demandes de Louis Besson en répondant ironiquement : « j'ai toujours une faiblesse pour les demandes de M. le secrétaire d'État : je vais donc accéder à sa demande et retirer mon amendement » [Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, séance du 16 mars 2000].

⁴ L'amendement n°1028, qui contient les principales dispositions étendant les compétences des coopératives HLM, est signé par 10 députés socialistes, dont Dumont, deux députés appartenant à des conseils d'administration de coopératives HLM et un membre du groupe parlementaire sur l'économie sociale que préside Dumont : il s'agit d'Odile Sauges (députée PS du Puy-de-Dôme et présidente de l'OPAC du Puy-de-Dôme et de la coopérative Clerdôme depuis 1998, qui devient à partir de 2004 membre du Conseil Fédéral de la FNSCHLM) ; Philippe Decaudin (député PS de la Vienne et président de l'OPAC de Poitiers) ; Jean-Pierre Dufau (député PS des Landes) ; Jean-Claude Perez (député PS de l'Aude) ; Kofi Yamgnane (député socialiste du Finistère) ; Jacques Bascou (député PS de l'Aude) ; Jean-Pierre Balduyck (député du Nord et administrateur de la coopérative HLM Notre Maison) ; Roland Metzinger (député PS de Moselle) ; Geneviève Perrin-Gaillard (députée PS des Deux-Sèvres et membre du groupe d'étude sur l'économie sociale).

« Il était connu des autres assistants du groupe, et quand il est venu suivre les débats, ils lui ont collé un macaron, ce qui fait qu'il apparaissait comme un assistant du groupe, et donc il était au cœur du débat. Il était même dans l'hémicycle. Et Pierre-René Lemas, qui était directeur de la DGUHC, qui était donc premier conseil et premier technicien de Besson, faisait des réflexions, juste en bas du perchoir, vous voyez la partie dans l'hémicycle qui est sur le côté... Il disait "je comprends pas, ils sont en train de voter les amendements de Dumont". Et donc Nicolas, il était à côté, quand il entendait une réflexion, il faisait passer une petite note » [Entretien avec Jean-Louis Dumont].

Fort de ces soutiens, Dumont résiste aux pressions qui lui sont adressées par le secrétaire d'État pour retirer ses textes et les fait voter contre l'avis du gouvernement. Les amendements sont ensuite confirmés au Sénat sur avis favorable du rapporteur RPR du texte, auprès duquel les dirigeants de la FNSCHLM sont allés plaider leur cause. Alors que les autres fédérations ont envoyé le délégué général de l'Union défendre leurs intérêts de façon conjointe, Dumont et ses adjoints rencontrent le sénateur de leur côté, afin de défendre les demandes spécifiques des coopératives¹. Cet activisme semble efficace, puisque le Sénat n'apporte aucune modification au texte voté par les députés : ces amendements sont ainsi définitivement adoptés². En faisant déposer des amendements séparés, les dirigeants de la FNSCHLM sont parvenus à faire valoir leurs intérêts propres et à éviter la disqualification dont font l'objet les demandes plus libérales des autres fédérations, tout en obtenant à la fois le soutien de parlementaires de la majorité et de l'opposition. Lors du Conseil Fédéral qui se tient en avril 2000, ils se défendent d'avoir manœuvré en sous-main, affirmant en réponse aux critiques de Michel Delebarre que le vote favorable a été obtenu « en toute transparence » et qu'ils n'ont fait qu'accompagner d'un « travail de mobilisation » des élus locaux proches de coopératives HLM la « liasse d'amendements de l'Union »³. En réalité, c'est en contournant de façon délibérée le relais de l'Union que la FNSCHLM a obtenu satisfaction. On saisit à travers les récits faits par ses protagonistes que l'enjeu, outre l'élargissement des compétences réglementaires des organismes, est pour l'équipe fédérale de faire la preuve de son professionnalisme et de sa capacité à défendre efficacement les intérêts de ses adhérents, contre l'image d'amateurisme et d'archaïsme dont le mouvement coopératif essaie de se défaire depuis le début des années 1990.

¹ Parmi les auditions menées par la commission économique du Sénat en vue du rapport sur la loi SRU, on compte trois représentants de la FNSCHLM, le président Dumont, le vice-président de la Fédération Pierre-Claude Duprat et le conseiller technique Jean-Jacques Delcroix [Rapport n°304 au nom de la commission des affaires économiques et du Plan du Sénat sur le projet de loi relatif à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, auditions du 30 mars 2000]. Les autres fédérations HLM et l'Union n'ont envoyé qu'un représentant unique, le délégué général de l'Union Paul-Louis Marty.

² La loi SRU est en effet votée « en urgence », ce qui implique qu'un texte voté identiquement à l'Assemblée et au Sénat ne peut plus être remis en cause lors des navettes ultérieures.

³ PV du Conseil Fédéral de la FNSCHLM du 18 avril 2000.

À partir de la fin des années 1990, les dirigeants de la FNSCHLM ne cherchent plus seulement à obtenir de leur côté des modifications statutaires pour les coopératives, mais ils veulent aussi obtenir une visibilité plus large dans le mouvement HLM : après la lutte interne pour la présidence en 1998, leur mobilisation réussie au moment du vote de la loi SRU revêt pour eux une grande importance. Alors que l'accession sociale à la propriété redevient un objet d'intérêt au sein du mouvement HLM, il est crucial pour ces dirigeants que leur fédération et ses adhérents bénéficient de ce regain d'attention, notamment pour attirer des investisseurs susceptibles de relancer et développer les coopératives. Les tentatives de la bien plus puissante Fédération des SA (qui pèse alors pour près de la moitié du patrimoine locatif HLM) pour obtenir une législation plus souple que les autres organismes HLM constitue une concurrence évidente, mais cette menace est en grande partie écartée après le vote de la loi SRU. Les dirigeants de la Fédération des coopératives s'emploient alors, dans les années 2000, à capter à leur profit les bénéfices symboliques de la relance de l'accession sociale qui se dessine alors dans le mouvement HLM ; ils cherchent à imposer leur propre définition de cette notion, qu'ils présentent comme diamétralement opposée à celle des SA « libérales ». Nous allons maintenant nous pencher sur le travail de représentation effectué par la FNSCHLM sur la scène de l'Union.

3. S'approprier les bénéfices d'une relance : représenter l'accession sociale

Dans les années 2000, l'accession HLM connaît en effet une reprise quantitative. Après avoir atteint un creux en 1996 avec moins de 5 000 logements construits pour l'ensemble du mouvement (en incluant la production des filiales de droit privé du Réseau Crédit Immobilier de France), elle est évaluée par l'Union sociale pour l'habitat à 16 000 unités pour l'année 2010¹, dont 8 600 dans le cadre de la réglementation HLM. La production des coopératives représente environ les deux tiers de l'accession HLM au sens strict du terme, mais moins d'un tiers du total affiché par l'USH, qui inclut l'activité des filiales banalisées. Cette fédération continue donc à peser d'un poids économique mineur dans le mouvement en termes de logements construits, même dans sa spécialité revendiquée. De plus, la relance des

¹ 16 150 logements neufs en « accession sociale à la propriété HLM » auraient été produits en 2010 [*Données statistiques 2011*, diffusées au Congrès de Bordeaux, du 27 au 29 septembre 2011, USH]. Voir encadré 5-1.

coopératives se fait surtout par la diversification de leur actionnariat et leur entrée dans des groupes multi-familles, dans lesquels ces sociétés ont une autonomie limitée.

Dans ce contexte, la FNSCHLM travaille dans les années 2000 à un tour de passe-passe symbolique : capter les bénéfices de cette relance en s'imposant comme la façade institutionnelle de l'accession sociale dans le mouvement HLM, malgré sa position objectivement minoritaire. Les cadres de la fédération effectuent pour cela un travail de représentation, mais aussi un travail juridique afin de proposer une nouvelle définition pour l'accession sociale, qui s'oppose à la vision « libérale » qu'en proposent les représentants des SA et même une partie de la base des dirigeants de coopératives. Bien qu'ayant joué jusqu'à la loi SRU de soutiens politiques situés aussi bien au PS qu'à l'UDF, au RPR, et même parfois au PCF, les cadres de la fédération revendiquent publiquement à cette occasion leur positionnement politique « de gauche ». Ils s'emploient désormais, en proposant une définition « sécurisée » de l'accession sociale, à vaincre les réticences idéologiques de certains élus et responsables politiques, en particulier de gauche, vis-à-vis de cette question, qui s'est manifestée au moment des débats sur la loi SRU : il s'agit ainsi de faire changer d'avis ceux qui se souviennent de manière négative de l'épisode des « sinistrés du PAP », ou qui sont de façon plus générale hostiles à une politique du « tout-propriétaire ».

3.1 Jouer les bons élèves de l'accession sociale ?

Le succès obtenu lors du vote de la loi SRU est une victoire à double tranchant. Elle fragilise en effet la posture que l'équipe fédérale cherche à construire et qui vise à faire des coopératives les bons élèves d'une accession véritablement « sociale ». Jean-Louis Dumont, Marion Maudet ou Marie-Noëlle Lienemann durant sa campagne pour la présidence de l'Union, n'avaient eu de cesse de dénoncer les risques de « banalisation » du mouvement HLM et de se faire les défenseurs d'une accession clairement sociale, voire « très sociale ». Avec la suppression dans le CCH de la mention de plafonds de revenus pour la clientèle des coopératives, la FNSCHLM est placée en porte-à-faux par rapport à ces positions. Au contraire, les offices et les SA, pour lesquels le flou prévalait depuis 1995, laissant la voie libre à des pratiques très hétérogènes¹, se voient désormais clairement voués à construire

¹ Le rapport 1998 de la MILOS dénonce le fait que les organismes contrôlés ayant une activité de promoteur privilégient la vitesse de commercialisation à une cible véritablement sociale, en profitant d'une interprétation

« sous plafonds ». Ces nouvelles dispositions réglementaires attirent sur les coopératives les critiques de l'administration centrale. La Direction de la Construction s'insurge contre l'adoption au Parlement de cette nouvelle réglementation, estimant que tout organisme HLM doit par définition opérer en direction d'une clientèle modeste. La Mission interministérielle d'Inspection du Logement Social (MILOS), chargée de vérifier l'adéquation des activités HLM à leurs missions sociales, dénonce cette ambiguïté juridique, les coopératives devenant selon elle des sociétés au « caractère HLM dépourvu de fondement » et de potentiels instruments pour des groupes immobiliers cherchant à bénéficier d'avantages fiscaux indus¹. L'équipe de la Fédération s'attelle, à peine cette loi votée, à défaire ce qu'elle a fait, en partie contre l'avis de ses adhérents, et à faire des coopératives les bons élèves de l'accession sociale contre les mauvais élèves adeptes de la déréglementation que sont les SA « libérales ».

Dénoncer les mauvais élèves : « chantres de l'accession sociale » contre « SA libérales »

Pour le député Dumont et son équipe qui s'active en coulisses, la loi SRU a constitué l'occasion de démontrer leur efficacité et leur professionnalisme. Les cadres de la petite FNSCHLM tirent satisfaction d'avoir battu à son propre jeu la Fédération des SA, inspiratrice des demandes d'assouplissement réglementaire en matière d'accession HLM. Ce sentiment de victoire est toutefois mêlé, chez Jean-Jacques Delcroix, très « content de lui » d'avoir remporté ce combat parlementaire, d'une inquiétude quant aux conséquences du « gag » que constitue la disparition du « chapeau revenu modeste » :

« Y'a eu une coquille, si vous voulez, c'est est-ce qu'on met revenu modeste ou pas ?
Moi je mets revenu modeste parce que c'est bien, c'est conforme à notre objet, et j'apprends que les SA ayant une revendication très libérale veulent faire sauter le chapeau

souple du CCH rendu possible par le vide juridique laissé par la fin des PAP : « certaines productions ne s'adressent manifestement pas à des personnes à revenus limités, soit en raison de surfaces très importantes venant renchérir le prix final, soit parce que les produits étaient destinés à être vendus à des investisseurs. » [Rapport public de la MILOS, 1998].

¹ D'après le rapport 2000 de la MILOS : « La disparition des prêts PAP, en 1996, a privé les SCP actives de leur produit de référence en termes d'accession sociale et de gestion des prêts qui constituait le noyau dur de leur métier. Dès lors, le caractère HLM des SCP pour leur activité "promotion immobilière" s'est trouvé relativement dépourvu de fondements puisque placé sous l'emprise du seul article L 411-1 du CCH quant à la clientèle possible « personnes et familles de ressources modestes » et d'une règle édictée dans une lettre du Directeur de la Construction quant au prix de vente à ne pas dépasser, assis sur le prix plafond autorisé pour l'accession financée sur la base du prêt conventionné. Cette souplesse réglementaire, alliée à un régime fiscal avantageux, a incontestablement éveillé l'intérêt de certains groupes immobiliers pour les SCP considérées comme des supports juridiques intéressants pour développer une activité de promotion immobilière. L'évolution législative récente (loi SRU) ne peut qu'amplifier cette tendance, les coopératives disposant désormais de compétences plus larges en matière d'accession à la propriété que les offices et les sociétés anonymes. » [Rapport public de la MILOS, 2000].

revenu modeste. Et là je me dis si nous on se met une contrainte et que les SA ne l'ont plus, on peut se mettre en difficulté, les SA arrivant sur un marché... et puis il y avait pas photo entre les deux en termes de puissance économique. Je l'enlève parce que la rumeur dit qu'eux ils l'ont enlevé, je vous dis pas l'articulation entre les fédérations. Et puis il se trouve que nous on a des relations avec le Parlement aussi bien côté Assemblée nationale que Sénat, que les SA n'avaient pas. Moi j'étais très content de moi. Et on se trouve dans le cadre d'une procédure d'urgence et la rédaction passe à l'Assemblée, et à l'identique, au Sénat, adopté, terminé. Et là les SA passent au Sénat et ils se font bananer, ils tombent dans le circuit infernal qu'a été pour eux la loi SRU où ça va se terminer par un arbitrage de Besson où les SA vont perdre une partie de leurs compétences, et les SA libérales d'un coup se retrouvent très encadrées par la loi SRU au niveau social. Le gag c'était... nous les chantres de l'accession sociale à la propriété, on n'avait plus les ressources modestes dans notre cible législative... On s'était pris les pieds dans le tapis de la procédure parlementaire, et quand j'ai compris que voilà, c'était fini, c'était adopté, c'est là que le me suis dit ça va pas » [Entretien avec Jean-Jacques Delcroix].

Au moment même où les dirigeants fédéraux manœuvrent pour faire confirmer leurs amendements au Sénat, ils se livrent, à leur Assemblée générale de mai 2000, à un numéro d'équilibristes, mettant en garde les dirigeants de coopératives contre toute tentation de se saisir inopportunément des nouvelles possibilités qu'ils viennent pourtant d'obtenir :

« Il est évident que les opérations destinées à des ménages hors plafonds de ressources PTZ seraient hors objet. Saisir ces aubaines constituerait une stratégie à courte vue. Elle serait même perverse dans la mesure où quelques-uns feraient courir à l'ensemble du Mouvement un risque qu'il ne veut pas assumer : celui de la banalisation, un miroir aux alouettes qui doit beaucoup à l'effet de mode. Quant à la défiscalisation, elle est la contrepartie d'un cortège de contraintes qui participent de la fabrication de notre identité : nous sommes défiscalisés parce que nous logeons des personnes modestes et que nous remplissons une mission d'intérêt général, parce que nos administrateurs sont bénévoles, parce que nous ne rétribuons pas le capital, parce que nos actifs sont communautaires et impartageables. Ces exonérations produisent un avantage concurrentiel significatif en faveur des organismes HLM que le Conseil des impôts estime à six milliards de francs. Mais au-delà, la fiscalisation risquerait surtout de nous coûter la perte de notre statut HLM. Tel n'est pas mon projet » [Discours de Jean-Louis Dumont à l'AG des Coopératives HLM, 10 et 11 mai 2000].

En dénonçant le « miroir aux alouettes » de la banalisation et de la fiscalisation, Dumont critique la position que continuent à défendre les SA HLM. Jacques Berké, malgré l'échec rencontré lors du vote de la loi SRU, n'a pas abandonné son cheval de bataille, continuant à revendiquer l'entrée dans le domaine « concurrentiel » des SA HLM, qui troquent d'ailleurs leur appellation historique pour le nom « Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH) », débarrassé du sigle HLM¹. Berké multiplie les propositions transgressives par rapport à la doctrine de l'Union, se déclarant fin 2001 favorable à ce que les bailleurs privés puissent obtenir les mêmes financements et avantages fiscaux que les HLM, si ces dernières obtiennent

¹ Il faut remarquer que les très nombreux changements de noms de sociétés HLM dans les années 2000 ont quasiment toujours pour point commun de faire disparaître le sigle HLM dans la nouvelle appellation adoptée.

en contrepartie le droit d'investir le marché du locatif et de la promotion privée¹, et il réitère sa proposition de fiscalisation des SA pour des opérations « concurrentielles »². Annonçant une « petite révolution »³, il ne fait certes que répéter des propositions formulées plus discrètement dans les années 1990. Mais cette fois, ces déclarations largement relayées par la presse économique vont jusqu'à susciter l'émoi de la Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs⁴. La FNSCHLM s'oppose publiquement aux demandes des ESH en diffusant en mai 2002 un communiqué de presse pour rappeler que, pour elle, « le débat sur la fiscalisation n'est pas à l'ordre du jour »⁵ et pour demander que l'Union HLM prenne clairement position contre les demandes de Berké. Pour Marion Maudet, qui défend *a posteriori* la justesse de ce positionnement, la Fédération des SA manque alors de « sens politique » en cherchant à obtenir « le beurre et l'argent du beurre » :

« Croire qu'un État quel qu'il soit va laisser un mouvement HLM qui bénéficie de subventions, de prérogatives, d'un lobby relativement puissant, faire tout ce qu'il veut... faut être complètement taré pour croire que c'est possible. Faut simplement savoir qu'en face de notre lobby, il y a celui de la FNPC [Fédération nationale des Promoteurs Constructeurs] qui n'arrête pas de demander à ce qu'on n'ait plus le droit de faire de l'accession à la propriété... Eux ça leur fait de l'ombre, nous on a des marges moins élevées, on n'a pas besoin de distribuer de dividendes sur les fonds propres, et on n'est pas fiscalisés. Alors il y avait quelqu'un qui manquait totalement de sens politique à la Fédération des SA qui s'est beaucoup battu pour que les organismes HLM soit fiscalisés, que les organismes HLM entrent dans le champ fiscal, et qu'on puisse tout faire... Faire du HLM et autre chose. Le résultat de ce machin-là, c'est qu'on n'a eu ni le beurre ni l'argent du beurre » [Entretien avec Marion Maudet].

Il est cependant difficile, au début des années 2000, de faire valoir la pertinence de cette position auprès des adhérents de la Fédération, intéressés par la possibilité de pouvoir faire « du HLM et autre chose ». Pour tenir ses troupes et imposer à sa base la posture de « chantres de l'accession sociale » contre les « SA libérales », l'équipe fédérale joue en 2001-2002 de sa proximité avec la nouvelle secrétaire d'État Marie-Noëlle Lienemann.

¹ Annonce faite au congrès de l'Union Nationale des Propriétaires Immobiliers [Isabelle Rey-Lefebvre, « Logement social et privé ? Chiche ! », *Le Monde, Supplément Argent*, 5 novembre 2001].

² Proposition avancée à l'Assemblée générale 2002 des Entreprises Sociales pour l'Habitat [« Les sociétés anonymes veulent jouer aussi sur le terrain concurrentiel », *AFP Infos Françaises*, 10 avril 2002].

³ Déclaration de Jacques Berké à l'Assemblée générale des ESH 2002 [« Changement d'identité : des sociétés anonymes aux entreprises sociales pour l'habitat », *Actualités Habitat*, n°725, 30 avril 2002].

⁴ « L'entrée des HLM dans le secteur privé préoccupe les promoteurs », *La Tribune*, 16 avril 2002.

⁵ PV du Conseil Fédéral de la FNSCHLM du 23 mai 2002.

Tenir ses troupes : une fédération entre sa base et sa tutelle ministérielle

La « fiscalisation » d'une partie de leurs activités en contrepartie d'une extension de leurs compétences (par exemple la possibilité de faire de l'accession « libre ») apparaît à une partie des directeurs de coopératives qui sont élus au Conseil Fédéral comme une perspective envisageable, voire souhaitable¹. Contre ceux qui émettent le souhait que leurs représentants « plaident l'exception coopérative auprès du secrétariat d'État pour ne pas être soumis à de nouveaux plafonds de ressources »², M. Maudet va au contraire au devant des injonctions de l'administration et signe début 2002, avec la nouvelle secrétaire d'État au Logement Marie-Noëlle Lienemann, un protocole d'accord par lequel les coopératives acceptent volontairement de soumettre leur clientèle à des plafonds de revenus³. Jean-Jacques Delcroix voit dans les protestations de certains adhérents, qui font savoir leur mécontentement à la Fédération⁴, la résistance d'une base aux « tendances libérales » contre des « patrons très marqués à gauche » :

« De s'autoflageller en s'imposant un cadre très serré en termes de plafonds de ressources, en allant chercher quand même un quota de plafonds assez bas... je pense que l'accueil a été relativement moyen, sans enthousiasme excessif. [...] Il y a eu un débat en feedback, des retours de la base. **Parce que là, on décidait, c'était un peu politburo, je pense qu'on était minoritaire par rapport à l'ensemble des adhérents.** La loi ne nous obligeait plus trop, et quand même, à la base, il y avait une forte tendance libérale, qui pouvait fortement s'en accommoder... Ça marque quand même, on sait que les co-dirigeants permanents sont très marqués à gauche, donc parfois prennent des décisions... Je suis convaincu que la base n'adhérerait pas dans une immense majorité à cette démarche » [Entretien avec Jean-Jacques Delcroix].

Marion Maudet considère ainsi que, comme les dirigeants de SA, les dirigeants de coopératives, dont beaucoup sont des nouveaux venus dans le mouvement HLM, ne

¹ Stéphane Dambrine, directeur depuis 1999 de l'OPAC du Val-de-Marne et de la coopérative Expansiel, estime qu'il « faut être plus ouvert sur la fiscalité » et « plaide pour une fiscalité par activité à la suite d'un débat sur les compétences » ; Daniel Chabod, directeur depuis 1995 du groupe Gambetta (groupe multi-famille adossé à une Société de Crédit Immobilier et comprenant plusieurs coopératives), estime que « si en aucun cas le débat sur la fiscalité ne doit être un débat en soi, il y a un besoin d'élargir les compétences des organismes HLM. Inévitablement, le statut fiscal de ces extensions sera à discuter ». Bruno Fievet, directeur depuis 2001 de la coopérative Armor Habitat basée à Saint Briec, « s'interroge sur la possibilité qu'une partie de son activité puisse être fiscalisée » [PV du Conseil Fédéral de la FNSCHLM du 6 février 2003].

² PV du Conseil Fédéral de la FNSCHLM du 25 octobre 2001.

³ Celui-ci impose aux coopératives des contraintes modérées : elles s'engagent à réserver leurs produits à des ménages aux ressources inférieures aux plafonds du PLI (prêt locatif intermédiaire), ce qui rend éligibles 87% des ménages français, et à en vendre 10% à des accédants « très sociaux » sous les plafonds du prêt PAS [Circulaire de la FNSCHLM n°39-02 du 5 avril 2002 relative au protocole du 28 mars 2002].

⁴ Le PV du Conseil Fédéral du 10 juillet 2002 fait mention des « interpellations dont a fait l'objet le Conseil Fédéral par plusieurs coopératives d'HLM sur les conditions d'application de la convention du 28 mars 2002 », ainsi que les critiques de la part de représentants des coopératives à l'égard de la circulaire d'application envoyée par la Fédération à l'ensemble des adhérents, « maladroite dans son expression et qui a été vécue comme impérative ».

comprennent pas l'art subtil des négociations avec l'État et manquent de « sens politique » en croyant que la tutelle ministérielle est prête à accepter une telle déréglementation :

« Je savais qu'une accession sociale sans plafonds de ressources, ça ne marcherait JAMAIS [elle hausse la voix]. Donc on a tenu pendant 2 ans avec un protocole, et puis ça a été formalisé dans la loi [...] **C'est pas entièrement démocratique ici, on peut pas faire tout avec l'approbation des foules.** On est allés signer le protocole avec la ministre, qui est devenue la présidente après, et puis c'est tout... **Les coops, c'est de très bons pros, mais elles ont pas beaucoup de sens politique... C'est des organismes HLM, il faut toujours viser à deux bandes quand même** » [Entretien avec Marion Maudet].

Il s'agit ici d'établir une division du travail durable : aux directeurs de coopératives la production de logements et le travail de « bons professionnels », à la FNSCHLM le travail politique de représentation, de définition et de défense des intérêts du mouvement auprès de l'État. S'il est important pour l'équipe fédérale d'établir dans les années 2001-2002 cette division du travail, c'est aussi que la « base » du mouvement coopératif est en pleine mutation. De nombreuses sociétés reprennent leurs activités grâce à l'arrivée de nouveaux actionnaires, souvent des groupes adossés à un actionnaire principal (SA d'HLM, collecteur du 1% logement, Crédit Immobilier, Caisse d'Épargne), qui embauchent de nouvelles équipes, notamment des dirigeants venus de la promotion privée. Si Dumont, Maudet et l'équipe fédérale se félicitent de la reprise de coopératives endormies par ces « bons pros » dont le Conseil Fédéral salue l'arrivée début 2001¹, ils s'inquiètent que ceux-ci en fassent des outils pour faire du « cash » plutôt que pour défendre la spécificité du mouvement HLM :

« Quand on a eu affaire à des groupes et une nouvelle génération de dirigeants, il y a eu une envie non pas de faire dans la facilité, mais d'aller capter une clientèle plus aisée, qui a les facilités financières pour accéder à la propriété. Avec comme discours, si on vend une ou deux maisons à 2 ou 3 millions de francs, chères, on fait du bénéfice et on peut réinvestir ça dans la coop. Nous on dit, nous avons un certain nombre d'avantages, nous réclamons de la part des pouvoirs publics une attention particulière et des moyens, parce que nous travaillons sous plafonds de ressources. La légitimité de certaines interventions passe par cette contrainte des plafonds de ressources. [...] C'est un débat entre la coop un peu plus traditionnelle et la coop dans les groupes. Si vous prenez Émile Bernard, qui est le patron de sa coop, qui l'a présidée et qui en est devenu le directeur en province, et bien c'est une coop des plus traditionnelles, qui a toujours gagné de l'argent, qui a toujours fait son boulot excellentement bien, mais qui n'est pas adossée à un groupe. Et puis le groupe Turenne², qui est dirigé par Thierry Richard, qui a des SA, des coops, un Crédit Immobilier, et qui développe un produit très important mais qui a envie de faire du cash, hein, c'est une façon très différente de travailler. Il fait 150 logements, il veut en faire 200, il faut de la productivité. Bon, alors je dis pas que c'est pas la même chose dans toutes les coops, mais il y en a qui rêvent d'avoir une vocation nationale, dans le groupe Turenne, on dit pas groupe HLM, c'est groupe Turenne alors que d'autres coops elles

¹ PV du Conseil Fédéral du 8 février 2001, débats sur la 17^e rencontre des directeurs : « le fait le plus marquant a été la présence de nouveaux venus, souvent issus d'autres familles HLM ».

² Le nom de ce groupe a été modifié.

conservent la notion de HLM sur leur documentation » [Entretien avec Jean-Louis Dumont].

À l'inverse de cette tendance, les dirigeants de la FNSCHLM souhaitent donner à la fédération qu'ils représentent l'image d'une institution dédiée à l'accession « très sociale », et ils profitent pour cela d'une conjoncture politique favorable. Marie-Noëlle Lienemann, qui s'était appuyée sur la Fédération pour se présenter à la présidence de l'Union HLM en 1998 et qui entretient de proches relations avec Marion Maudet, remplace Louis Besson au secrétariat d'État au Logement début 2001. Malgré la brièveté de son passage à ce poste, elle lance un ensemble de mesures favorables à l'accession sociale à la propriété, un des thèmes sur lesquels elle souhaite se démarquer de son prédécesseur¹. Les relations entre la FNSCHLM et la ministre fonctionnent alors sur le mode d'une valorisation réciproque : tandis que la ministre s'appuie sur la Fédération pour s'assurer que ses mesures rencontrent des opérateurs prêts à s'en saisir, Marion Maudet et son équipe bénéficient de leur proximité avec la secrétaire d'État pour travailler le marquage « social » de la Fédération. C'est ainsi que l'ancien directeur de cabinet de Marie-Noëlle Lienemann décrit cette symbiose :

« Dans sa période ministérielle, Marie-Noëlle s'est beaucoup appuyée sur le soutien politique de Dumont pour promouvoir ses projets au Parlement. Avec Marion Maudet, c'étaient des amies personnelles de vingt ans, pas très loin de ça. Elles appartiennent au même courant idéologique au PS, c'est un petit groupe d'hommes et de femmes, pas mal de femmes. Marion l'a approvisionnée en idées, mais à l'inverse elle lui demandait un appui de ministre. Jean-Louis Dumont, il a fait du lobbying pour la promotion de la Prime à l'accession très sociale, il posait des questions parlementaires pour elle, et c'était aussi un visiteur régulier » [Entretien avec le directeur de cabinet de Marie-Noëlle Lienemann durant son passage au secrétariat d'État au Logement en 2001-2002, mené en juin 2012].

Cherchant à répondre à une demande de la FNSCHLM, qui souhaite la création d'une aide à la pierre destinée à l'accession « très sociale », elle est contrainte par un arbitrage défavorable du Premier ministre à s'en tenir à une mesure expérimentale², mais obtient toutefois une enveloppe de 140 millions d'euros pour lancer des mesures ciblées et expérimentales. La principale est donc la « Prime à l'accession très sociale » (PATS), prime de 10 700 euros

¹ Quinze jours après son entrée au gouvernement, elle annonce, dans le cadre d'un séminaire gouvernemental destiné à donner un « nouveau souffle » à la politique du gouvernement Jospin, qu'en matière de logement les deux orientations nouvelles qu'elle défendra sont d'une part l'accélération de la politique de renouvellement urbain, et d'autre part une réforme de la politique d'accession sociale à la propriété [« Séminaire gouvernemental, l'équipe Jospin en quête d'un nouveau souffle », *Les Échos*, 30 mars 2001].

² D'après l'entretien mené avec le directeur de cabinet de Marie-Noëlle Lienemann au secrétariat d'État au Logement : « Pendant notre période de collaboration au ministère, elle a voulu soutenir l'accession sociale en créant un système de prime spécifique, qui a été notamment implanté par les coopératives, la Prime à l'accession très sociale. Ça devait prendre une plus large ampleur, mais ça a été retoqué par Jospin qui était sur une ligne moins intégrationniste sur l'accession sociale... C'est Jospin qui a dit non ».

destinée à des ménages aux revenus très modestes¹, dont elle annonce le lancement au Congrès HLM de 2002². Le nombre de primes qu'il est prévu d'octroyer est faible (1 000 pour des ménages aux revenus très modestes, 1 000 pour des opérations en ZUS), mais leur intérêt pour les coopératives est qu'elles sont exclusivement réservées à des opérations réalisées sous l'égide d'organismes HLM. Obtenir un monopole sur un financement aidé pour l'accession constitue pour eux une première depuis la suppression des « HLM-A » en 1977. Les coopératives sont étroitement associées à cette initiative par un accord signé en octobre 2001, la FNSCHLM percevant même une subvention pour « assurer l'animation et la publicité du protocole », c'est-à-dire faire la promotion du dispositif³. C'est Nicolas Millart, ancien attaché parlementaire de Jean-Louis Dumont devenu conseiller technique à la Fédération, qui fera le bilan de la PATS en publiant une minutieuse étude statistique des programmes qui en sont issus⁴. Le succès de la prime est limité⁵, mais l'analyse de Millart permet de démontrer que ce sont surtout des coopératives qui ont utilisé la PATS⁶. Preuve que l'équipe fédérale a largement œuvré à relayer l'expérimentation, plus d'une prime sur six a été utilisée par une coopérative du Pas-de-Calais dont Maudet est administratrice et dont le directeur soutient activement la politique fédérale⁷.

Lors du passage au gouvernement de Marie-Noëlle Lienemann en 2001-2002, la FNSCHLM profite donc de la proximité qu'elle entretient avec la secrétaire d'État au Logement pour travailler son marquage « social », voire « très social ». Il s'agit certes plus d'un travail de représentation que de réorientation réelle des activités des sociétés. À la signature du protocole sur les plafonds de ressources en 2002, la Fédération ne s'est d'ailleurs pas encore donné les moyens de produire des données fiables sur les revenus réels des clients des coopératives ; elle est donc incapable d'en objectiver les évolutions. Quant à la PATS, expérimentation limitée qui n'est pas renouvelée après le départ de Lienemann du ministère,

¹ Les bénéficiaires sont effectivement des ménages aux revenus faibles, puisque leur revenu fiscal de référence est plafonné à 12 638,18 euros (82 901 FF), par an, soit un peu plus de 1 000 euros par mois pour un couple, majoré de 1 524,49 euros (10 000 FF) par personne à charge, achetant un logement neuf au sein d'un programme immobilier agréé par un organisme d'HLM.

² « Discours de Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au Logement », *Actualités HLM*, n°707, 30 juin 2001.

³ PV du Conseil Fédéral de la FNSCHLM du 13 septembre 2001.

⁴ (Lourier, 2002).

⁵ Un peu plus de 600 primes ont été distribuées à l'automne 2002, dans 57 programmes mélangeant des accédants « très sociaux » et des accédants aux revenus plus élevés regroupant 1 342 logements.

⁶ Sur les 27 organismes HLM ayant demandé des agréments PATS, ce sont les coopératives qui prédominent (19), contre seulement 3 offices, 3 SACI et 2 SA HLM. Sur ces 19 coopératives, 12 sont dirigées ou présidées par des membres du Conseil Fédéral de la FNSCHLM.

⁷ Entretien avec Jean-Claude Mallart, directeur de cette coopérative, juillet 2008.

elle permet surtout de faire la promotion, à travers de nombreuses publications dans les revues HLM, de la notion d'accession « très sociale » pour laquelle la FNSCHLM réclame l'octroi par l'État d'une aide à la pierre spécifique ou d'un taux de TVA réduit¹. Malgré une base de plus en plus hétérogène, l'équipe fédérale cherche ainsi à imposer une image unifiée et cohérente d'une institution en plein changement.

« Réinventer » l'accession sociale pour « convaincre les gens de gauche »

Cette proximité ponctuelle avec la secrétaire d'État au Logement permet aussi d'initier un travail de plus longue haleine : la construction d'une « marque distinctive » pour l'accession HLM, susceptible de convaincre « les gens de gauche » et notamment ceux qui ont été marqués par les « sinistres » des accédants surendettés des années 1980 que l'accession sociale est une cause politiquement acceptable. Jouer les bons élèves dans ce domaine, ce n'est donc pas seulement se distinguer des partisans de la banalisation ou revendiquer des aides pour l'accession « très sociale », c'est aussi redéfinir plus précisément cette catégorie floue. Pour cela, l'équipe de la Fédération mise sur la « sécurisation HLM », thème sur lequel Marion Maudet a planché pour le compte de l'Union quelques années auparavant. Elle espère en faire une marque distinctive pour différencier l'accession HLM des produits de la promotion privée bas de gamme et démontrer que la véritable « accession sociale » est bien celle que mettent en œuvre les opérateurs sociaux.

Maudet et Delcroix font remonter l'origine de leur intérêt pour la « sécurisation » à une réflexion amorcée en 1995, lorsque la suppression des PAP prive les organismes HLM du financement qui définissait le cadre de leur activité en accession et leur permettait de s'inscrire dans une activité relevant sans ambiguïté du domaine « social ». Ainsi Delcroix raconte-t-il qu'avec la « rupture du PAP », c'est le « temps de toutes les expérimentations » qui commence, lorsque l'équipe fédérale, se voyant privée d'objet social bien défini, cherche à toute force à s'en recréer un. Le choix de la sécurisation comme marque distinctive se fait dans un contexte où les « sinistrés du PAP », et notamment les déboires de la CARPI (chapitre 4), sont encore présents dans les mémoires et où réinventer l'accession sociale suppose aussi de se défaire de l'image d'accession « risquée » que véhicule le PAP.

¹ Sept articles présentant des réalisations financées par la PATS sont ainsi publiés entre 2002 et 2004 dans la revue de l'Union HLM *Actualités HLM*.

« On aurait pu se scléroser là-dessus [sur la disparition du PAP], mais on s'est dit, il faut qu'on réinvente ou qu'on invente notre accession sociale à la propriété parce que notre interprétation politique, c'était de dire avec le PAP "l'État se désengage" [...] Bon, vous avez entendu parler de la sécurisation. Bon, objectivement, celle qui un jour a eu l'idée loufoque de bâtir une usine à gaz, c'est Marion. Alors peut-être pas toute seule, mais... mais c'est elle un jour comme ça qui a dit : tu pourrais pas réfléchir à comment on ferait. Parce qu'elle a aussi connu la période qu'on a appelée celle des sinistrés du PAP, elle a beaucoup travaillé sur le Nord-Pas-de-Calais, elle a connu ce sinistre particulier dont la CARPI, vous savez ce sinistre national... C'est des affaires qu'elle a suivies soit nationalement, soit comme elle a fait un certain nombre d'administrations provisoires, un certain nombre sur le Nord-Pas-de-Calais, avec des impayés, des gens pris à la gorge, au chômage, et donc elle a été très sensible à cette période-là. Moi j'avais connu la même chose comme directeur de coopérative dans la Meuse, avec un phénomène d'impayé considérable, des gens qui devenaient insolvables, soit qui n'avaient plus de boulot, soit un revenu qui n'avait vraiment pas suivi. Mais c'est vraiment elle qui en 1995 je pense a cette idée, je devais être l'unique témoin... C'est vrai, il y a des choses qui ont eu plus de mal à se développer, mais la sécurisation, vous voyez, c'est dans un décret, un arrêté. La naissance telle que j'en ai le souvenir, c'est une de ses fulgurances [...] C'est vrai qu'avec le recul, c'était un coup de pif génial » [Entretien avec Jean-Jacques Delcroix].

Pour Maudet, la sécurisation doit notamment permettre de renverser la mauvaise image dont souffre l'accès social à la propriété auprès des « gens de gauche », prompts à souligner les mirages du tout-proprétaire :

« Culturellement, c'est pas de gauche l'accès à la propriété, et c'est encore le cas aujourd'hui. Maintenant ça commence à changer, des gens comme Ségolène Royal, Marie-Noëlle Lienemann qui a beaucoup plaidé, mais culturellement c'était pas de gauche [...]. **Là on revient à la question, convaincre les gens de gauche.** C'était partir d'un postulat : les Français aspirent à devenir propriétaires. Et donc on ne peut pas faire l'impasse sur l'aspiration des gens, on peut faire en sorte que ça se passe dans les meilleures conditions qui soient. Donc si les Français aspirent à devenir propriétaires, y'a pas de raison que ça soit réservé à ceux qui ont des revenus élevés. Alors quelle est la problématique des gens qui ont des revenus faibles, c'est qu'ils sont plus fragiles, et ces fragilités c'est le divorce et le chômage. Aujourd'hui, pour être clair, la durée d'un prêt est supérieure à la durée de vie d'un couple, alors ce qu'il faut faire, c'est sécuriser les deux accidents de la vie que sont le divorce et le chômage, et qui génèrent des baisses de revenus » [Entretien avec Marion Maudet].

Maudet revendique ainsi d'être l'inventrice, si ce n'est du terme « sécurisation », qui fait florès dès le milieu des années 1990, du moins du contenu qui lui est aujourd'hui associé et a été codifié dans la réglementation HLM en 2006. Chargée d'un rapport au Congrès HLM de 1997, elle prend en 1998 la tête d'un groupe de travail interfédéral sur l'accès, définissant avec le CREPAH une formule en « trois étages » officialisée lors d'une journée d'études de l'Union en 1999¹, et qui fait l'objet d'un guide publié par la FNSCHLM en 2001².

« C'est comme ça qu'est née toute la sécurisation. Bon, vous savez, **1^{er} étage, garantie contre la perte de valeur du bien, 2^e garantie relogement, et 3^e garantie rachat.** Ça,

¹ « La démarche HLM en accession aujourd'hui », *Actualités HLM*, n°660, 15 juin 1999.

² *Le guide de la sécurisation HLM*, ARECOOP, Collection Formation-Action, n°3, 2001.

c'est dans ce bureau que ça a été inventé, c'est ici qu'on a tout conçu et qu'on a tout fait. Pas la garantie de décote du bien parce que ça c'est assurantiel, il y avait des tas de compagnies d'assurances qui le faisaient, on l'a juste négocié à un tarif intéressant... Mais tout ça a été conçu ici avec la filiale CREPAH, mais **ça a été conçu ici, puis ça a été exporté dans le reste du mouvement HLM, puis c'est passé carrément dans la loi** » [Entretien avec Marion Maudet].

Ce travail d'entrepreneur de catégorie n'est toutefois pas réalisé seul, mais soutenu par des alliés idéologiquement proches des cadres de la FNSCHLM. Marie-Noëlle Lienemann, très favorable à cette disposition, y contribue : la sécurisation entre pour la première fois dans des textes réglementaires au moment de la signature du protocole de 2002 et elle est incluse dans la définition de la PATS¹. L'équipe fédérale est rejointe par quelques dirigeants de coopératives qui partagent son souci de définir une accession sociale « de gauche », ou qui, ayant connu la crise des années 1980, voient l'intérêt de promouvoir auprès des élus, échaudés par ces difficultés, une accession « sécurisée ». Ainsi, l'un de ses premiers défenseurs est Jean-Claude Mallart², qui a pris en 1995 la tête d'une coopérative du Nord de la France et qui a des points communs avec les cadres de la Fédération : encarté par intermittence au PS, il se situe plutôt à la gauche de ce parti et il est de longue date un professionnel et un fervent défenseur de l'accession sociale. Ancien cadre dirigeant de la CARPI-GMF³, il fait partie de ceux qui ont fortement pâti de la crise des années 1980. La crise de l'accession HLM a mis un coup d'arrêt à une carrière professionnelle jusque-là ascendante : entré à la GMF-CARPI au début des années 1970, avec pour seul diplôme un baccalauréat, il monte rapidement les échelons de cette société en plein développement dont la politique est de former des cadres maison, jusqu'à devenir directeur des opérations de la région Nord à la fin des années 1970 – époque où la société est florissante. Il doit ensuite faire face aux problèmes rencontrés par les accédants surendettés de la CARPI ainsi qu'aux grèves de paiement lancées par ceux-ci, et il finit par quitter le groupe en 1993 lorsqu'il constate que la construction en accession sociale n'y redémarrera pas. La relance de l'activité des coopératives est pour lui l'occasion de retrouver son métier antérieur, après deux ans de chômage. À la CARPI, il s'est en effet construit des convictions idéologiques très fortes dans le domaine de l'accession, jugeant que sa « finalité sociale, rendre des ouvriers propriétaires de leur logement », est une cause « magnifique ». Il adhère ainsi aux positions

¹ Les « trois niveaux de garanties » de la sécurisation HLM telle que la définit la FNSCHLM (rachat, revente, relogement) sont ainsi prévus pour les bénéficiaires de la PATS, tandis que le protocole de 2002 enjoint les coopératives d'assortir systématiquement de ces clauses de sécurisation les ventes de logements aux accédants les plus modestes (sous plafonds PAS).

² Entretiens avec Jean-Claude Mallart, juillet 2008 et juin 2009.

³ Voir chapitre 4.

portées à l'époque par le président de la GMF-CARPI Robert Leroy, qui considère le statut de propriétaire comme supérieur moralement à celui de locataire et comme un vecteur de promotion sociale. Il ne partage toutefois pas les orientations politiques conservatrices de celui-ci : c'est au sein de la section locale du PS à laquelle il appartient qu'il tente de diffuser ces convictions. La rencontre avec les cadres de la FNSCHLM tombe ainsi à point nommé pour J.-C. Mallart, qui cherche à réhabiliter sa spécialité professionnelle, discréditée par le scandale de la CARPI, notamment auprès des élus locaux dont il sollicite le soutien, et qui gardent en mémoire les déboires de l'accession sociale dans les années 1980 :

« La sécurisation... ça faisait partie de mes propositions d'origine avant de prendre la direction de la coopérative. D'après l'exemple de GMF-CARPI, je me disais qu'il fallait intégrer une garantie de relogement dès l'origine, et aussi pour rassurer des élus qui avaient été traumatisés par ces histoires de surendettement parce que ça avait été loin... Alors on n'invente jamais rien. Au niveau du GMF on avait déjà mis des choses en place qui allaient dans ce sens-là. En fait, ce qu'on a fait, c'est reprendre un peu tout ce qui avait existé. La seule chose qu'on a vraiment apportée, qui à l'époque n'existait pas à ma connaissance, j'en avais fait la proposition et j'avais été suivi par le conseil d'administration, c'était la garantie de relogement. Là, c'était un peu la connaissance de tous ces problèmes, de ces mécanismes : c'était bien beau, le gars qui était surendetté, il voulait partir, mais personne n'en voulait. Le gars surendetté, il attire pas les meilleurs. La garantie de relogement était à mon sens quelque chose de nouveau » [Entretien avec Jean-Claude Mallart, juillet 2008].

Mallart et sa société deviennent ainsi pour la FNSCHLM « les élèves modèles, les premiers de la classe » (Nicolas Millart), « ceux qui font tout à la lettre » (Marion Maudet). Mallart entre dans le petit cercle de dirigeants que consulte Marion Maudet et sa société sert systématiquement de « cas d'étude » dans les documents produits par la Fédération. Ce profil est toutefois rare chez les nouveaux dirigeants de coopératives HLM¹. La plupart d'entre eux ne partagent pas les convictions politiques des cadres de la FNSCHLM, ne voient dans la sécurisation qu'un « argument marketing » peu vendeur vis-à-vis de la clientèle, et ne perçoivent pas, comme le souhaiterait Marion Maudet, qu'il s'agit d'abord d'un « argument politique² ». Cela tient, selon cette dernière, à leurs « profils pro » :

« Ils ont pris des profils pro, des gens qui venaient du mouvement HLM, mais parfois pas – vous êtes allée voir Denis Tarot ? Il venait pas du mouvement HLM du tout. C'était un architecte, lui, et il avait travaillé dans une banque, donc il y avait plein de profils différents. [...] Par exemple ceux comme Erwan Rioud, que vous avez rencontré, ce gars-là, il a fait une grande école d'ingénieur, son père a certainement pas pu lui payer une boîte de promotion, donc il s'est retrouvé à la tête d'une coop HLM qui avait des fonds propres, il s'est retrouvé à la tête d'une coop HLM comme il se serait retrouvé à la tête

¹ Nous reviendrons sur les trajectoires professionnelles de ces dirigeants dans le chapitre 7.

² « La sécurisation n'est pas un argument commercial, mais la manière de justifier notre différence. **La sécurisation n'est pas un objet marketing, mais un argument politique** à la présence des coopératives dans le secteur HLM. Il est difficile de mener un lobby efficace sans le faire reposer sur des faits incontournables » [PV du Conseil Fédéral du 8 février 2001, déclaration de la FNSCHLM].

d'une boîte de promotion... En réalité, pendant longtemps la tentation a été de faire de sa coop ce qu'il aurait fait de sa propre boîte. Il a fallu beaucoup batailler pour dire à ces gens-là vos coops ne vous appartiennent pas, il y a des Conseils d'administration, et surtout, elles sont encadrées par le CCH et vous devez faire de l'accession sociale. Mon combat, ça a été de dire – bon je sais pas comment ils vous ont parlé de moi et de la Fédération – ça a été de dire vous n'êtes pas une boîte privée, vous faites de l'accession sociale [elle insiste]. [...] **Ça a été homérique dans cette maison, définir l'accession sociale ; des discussions homériques dans cette maison sur comment on définit l'accession sociale** » [Entretien avec Marion Maudet].

C'est rarement par conviction politique, et plutôt lorsqu'ils sont confrontés à des élus locaux « échaudés » par les difficultés des années 1980, que ces directeurs voient de l'intérêt à mettre en place une « sécurisation » de leurs programmes. C'est le cas d'Émile Perelli, lui aussi ancien cadre de la CARPI, qui cherche à la fin des années 2000 à relancer l'activité d'une coopérative HLM du Nord-Pas-de-Calais, région où les élus sont devenus particulièrement méfiants vis-à-vis de l'accession sociale ; il se saisit ainsi de cet argument :

« Chat échaudé craint l'eau froide. Quand on disait accession sociale... Alors la sécurisation, ça rassurait quand on précisait ça. Donc le point fort, ça a quand même été la sécurisation, parce que la sécurisation enlève une épine du pied aux maires. Lorsqu'un client est en difficulté et qu'il est foutu à la porte par la banque, la première porte à laquelle on va frapper, c'est la mairie. Nous, on l'a adoptée tout de suite, dès la première opération, d'ailleurs cette première opération, elle s'appelle Renaissance » [Entretien avec Émile Perelli, directeur d'une coopérative HLM, juin 2008].

Inscrire la sécurisation dans le droit

C'est donc moins en comptant sur la bonne volonté des dirigeants d'organismes qu'en cherchant à inscrire la sécurisation dans la réglementation HLM pour la rendre obligatoire que l'équipe de la FNSCHLM assure le succès de son invention. Il s'agit ainsi de transformer la barrière symbolique qu'elle tente de construire entre accession HLM et promotion privée en une barrière juridique. C'est l'une des raisons pour lesquelles la Fédération s'intéresse à un nouveau dispositif d'aide à l'accession, mis en place en 2004 par le ministre de l'Équipement et du Logement Gilles de Robien : le prêt social location-accession, dit « PSLA ». Le ministre cherche alors à promouvoir des « formules innovantes d'aide à l'accession sociale », à la suite d'une étude qu'il a commandée auprès d'experts de ce sujet, en particulier du directeur de l'ANIL¹. Le ministre opte alors pour la formule de la « location-accession », un dispositif qui existe depuis 1984 et qui crée une phase transitoire entre le statut de locataire et de

¹ Bernard Ailleret et Bernard Vorms, *Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale*, Rapport établi à l'attention de Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports, du Tourisme et de la Mer, 18 avril 2003.

propriétaire, mais qui n'a connu que peu de succès. Gilles de Robien l'assortit cette fois d'une aide substantielle qui la rend beaucoup plus intéressante : une réduction du taux de TVA de 18,6 % à 5,5 % sur l'achat du logement et l'exonération de taxe foncière pendant 15 ans pour les acquéreurs de ces logements. Si les cadres de la FNSCHLM considèrent cette invention comme une « usine à gaz », dont ils ne sont d'abord pas « fans¹ », c'est toutefois l'occasion de donner corps à la « sécurisation ». Ils se mêlent ainsi de la fabrication concrète des textes réglementaires qui mettent en place le PSLA. Un ancien fonctionnaire de la direction de la Construction, recruté par la Fédération en 2001, offre ses services à ses anciens collègues du ministère, chargés de mettre en place le dispositif, pour en faire la promotion auprès des organismes HLM, ce qui lui permet d'être associé à la rédaction des textes.

« Ça a commencé par une invitation de la DGUHC [direction de la Construction] à un séminaire où ils allaient présenter ça. Ils ont dit, on va remettre au goût du jour la location-accession... Bon, on m'a dit il faut aller parler avec le sous-directeur devant 300 personnes à cette journée de présentation... Donc j'ai dit OK. Je suis parti parler du PSLA à cette fameuse journée de présentation. Et après, j'ai participé un peu à la rédaction des textes, quand l'administration nous a fait des propositions, c'est moi qui ai regardé ça, il fallait adapter, j'ai proposé, et puis voilà [rires] » [Entretien avec Emmanuel Mouret, printemps 2006].

En « adaptant » les textes du décret instaurant le PSLA, il obtient l'intégration d'une sécurisation obligatoire des opérations, dans des termes similaires à ceux de la « Charte de la sécurisation HLM » qu'a rédigée la Fédération. C'est ainsi que la sécurisation « entre dans la loi » (Marion Maudet), d'autant plus facilement que, selon elle, la direction de la Construction, qui avait dû à la fin des années 1980 traiter du problème des accédants surendettés, est sensible à ses arguments : « l'administration a toujours trouvé que la sécurisation, c'était bien » (Marion Maudet). Cette première inscription dans la réglementation ne permet d'imposer la sécurisation qu'aux sociétés qui se lancent dans le PSLA. Mais elle assure aux organismes HLM un quasi-monopole sur ce nouveau financement, puisque les textes imposent que les promoteurs qui utilisent le PSLA garantissent à leurs clients un relogement dans le parc social en cas de difficultés financières, ce qui est difficile à réaliser pour des promoteurs ou des constructeurs privés.

L'inscription de la sécurisation HLM dans la réglementation est achevée par la loi de Finances rectificative de 2005, qui redéfinit les services d'intérêts généraux au titre desquels les organismes HLM bénéficient d'exonérations d'impôts. Sur la demande de Marie-Noëlle

¹ Entretien avec Jean-Jacques Delcroix

Lienemann, devenue présidente de la FNSCHLM, la défiscalisation des activités en accession des organismes est maintenue à condition que leurs opérations soient assorties des garanties de sécurisation¹, définies par un décret de 2008 qui achève de les inscrire dans la réglementation HLM². C'est ainsi que l'équipe fédérale impose à ses adhérents et à l'ensemble des organismes HLM cette marque distinctive, malgré leurs « hurlements ».

« Avant y'avait rien... tout ça, c'est sorti d'ici. Nous on est plutôt satisfaits ; tout le lobby, il a quand même plutôt marché » [Entretien avec Marion Maudet].

Pour jouer les bons élèves de l'accession sociale, l'équipe de la FNSCHLM s'investit dans l'élaboration d'une doctrine qui ne séduit pas forcément ses troupes. Celle-ci est d'abord destinée à convaincre les responsables politiques nationaux et les élus locaux – en particulier ceux qui, à gauche, regardent la question de l'accession sociale avec circonspection – que les organismes HLM ne font pas du « concurrentiel », comme le dénonçait Louis Besson, et ne vont pas, à nouveau, engager les accédants dans des opérations risquées. Le nouvel essor de la FNSCHLM est toutefois caractérisé par une ambiguïté fondamentale : pour relancer l'activité économique de ses adhérents, elle fait appel à des investisseurs qui ne partagent pas toujours cette vision de l'accession sociale, et elle s'appuie sur des « bons pros » peu sensibles à ces « arguments politiques ». Ceci explique que les cadres de la Fédération attachent une grande importance à l'image qu'ils présentent aux observateurs extérieurs ; ils cherchent, malgré ces divergences internes, à donner de leur mouvement une façade unifiée et à se présenter comme l'incarnation d'une accession véritablement sociale au sein du mouvement HLM.

¹ PV du Conseil Fédéral du 15 janvier 2004 : « la Présidente de la Fédération a saisi M. MARINI [rapporteur au Sénat de la loi de Finances rectificative de 2005] des difficultés introduites par son amendement au regard de l'activité des coopératives d'HLM, rattachées principalement à la “mission d'intérêt général” des organismes d'HLM. Le sénateur a indiqué qu'il visait essentiellement les organismes se plaçant délibérément sur le champ concurrentiel. Après discussions, il a accepté d'élargir la définition du service d'intérêt général des organismes à l'accession sociale sous plafond de ressources ou sécurisée et d'inclure les services liés tels que le syndic. »

² L'article 96 de la loi de Finances de 2004, puis l'article 44 de la loi de Finances rectificative de 2005, organisent le nouveau régime fiscal des organismes HLM qui s'applique à partir du 1^{er} janvier 2006. L'exonération de l'impôt sur les sociétés, dont bénéficiaient jusqu'alors les opérateurs sociaux pour l'ensemble de leurs activités, est désormais accordée pour les seules activités relevant d'un service d'intérêt général d'après l'article L-411-2 du Code de la Construction et de l'Habitation. Pour ce qui concerne l'accession, l'instruction fiscale n°4-H-106, publiée en janvier 2006 par la Direction des Impôts, précise que le service d'intérêt général concerne les opérations destinées à des acquéreurs aux revenus inférieurs aux plafonds d'entrée dans le locatif social (plafonds PLS). Une marge de tolérance est laissée aux sociétés pour que 25% au maximum de leur clientèle soient compris entre les plafonds PLS et PLI (prêt locatif social intermédiaire), à condition que l'ensemble des opérations soient couvertes par le dispositif de sécurisation HLM. Le décret paru au Journal Officiel le 16 janvier 2008 (décret n° 2008-55) relatif aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées par les organismes HLM définit la sécurisation par la garantie de rachat par l'organisme HLM à un prix qui ne peut être inférieur à 80% du prix initial et la garantie de relogement en HLM pour les accédants dont les ressources sont demeurées inférieures aux plafonds PLS. Ces garanties s'appliquent dans le cas où la revente du bien est liée à l'un des six faits générateurs retenus dans la législation (décès, mobilité professionnelle, chômage de plus d'un an, invalidité, divorce, rupture de PACS).

3.2 Construire une façade pour l’accession sociale : les glissements d’un discours d’institution

Durant l’enquête menée auprès des salariés de la Fédération des coopératives, le souci constant et partagé de ceux-ci de produire une représentation valorisante et idéalisée de leur institution n’a cessé d’affleurer, lié au souci qu’ils manifestent d’apparaître comme les meilleurs défenseurs de l’accession sociale dans le mouvement HLM. Ce discours d’institution prend différentes formes. Nous avons vu que Jean-Louis Dumont a beaucoup joué sur ses accointances avec des parlementaires qui soutiennent le secteur de l’économie sociale et la forme coopérative pour obtenir des soutiens à l’Assemblée nationale. Mais les cadres de la Fédération ne souhaitent pas renouer avec les particularités juridiques de l’accession « coopérative » disparues au début des années 1970, et qui en faisaient auparavant des formes très singulières de propriété populaire : ils ont ainsi un rapport ambigu à l’histoire de leur mouvement, qu’ils célèbrent en des occasions rituelles, tout en prenant leurs distances avec la définition trop militante du coopérativisme qu’incarnaient leurs prédécesseurs, qui leur semble contraire à l’image moderne qu’ils veulent donner de leur fédération. C’est plutôt en faisant de leur organisation professionnelle une voix qui compte sur la scène des politiques du logement, et en s’appuyant pour cela sur Marie-Noëlle Lienemann, qu’ils ont cherché à incarner la cause de l’accession sociale durant la dernière décennie. C’est aussi, plus récemment, en misant sur leur professionnalisme et en se présentant comme des experts avertis de cette question vis-à-vis de leurs pairs, qu’ils continuent à faire exister leur petite organisation professionnelle au sein du mouvement HLM.

« Sortir de la naphtaline » : rompre avec la tradition de l’accession coopérative ?

S’il est toujours significatif d’observer comment une institution reconstruit et célèbre son histoire, on constate que les usages que font les cadres de la FNSCHLM de la tradition coopérative sont ambigus. L’intérêt suscité auprès de Marion Maudet par notre travail sur la cité-jardin coopérative *Paris-Jardin*, ou l’intérêt personnel qu’accorde à cette histoire Nicolas Millart, actuel directeur de la Fédération et principal auteur en 1998 d’un ouvrage sur l’histoire des coopératives d’habitation (Attar *et al.*, 1998), a pu nous donner l’impression, au début de l’enquête, que la réinvention d’une tradition coopérative était un élément important

du discours d'institution de la FNSCHLM. Ainsi, l'ouvrage historique rédigé par les dirigeants de la Fédération démarre classiquement par l'histoire des douze tisserands de Rochdale et l'invention des principes de la coopération, et il s'attarde tout particulièrement sur l'essor de la coopération d'habitation des années 1950 aux années 1970. Il met l'accent sur les statuts juridiques propres au mouvement coopératif qui sont alors au cœur de cet essor (location-attribution et location coopérative) et sur les formes de vie collective singulières qui en ont résulté ; puis il décrit le rapide déclin du mouvement comme le résultat des lois « scélérates » de 1971 qui ont fait disparaître ces singularités juridiques, et la recherche d'une « spécificité coopérative » qui s'en suit dans les années 1980. Lorsque nous classions des archives pour le compte de la FNSCHLM, Nicolas Millart, qui cherchait alors à rédiger une « plaquette commémorative » destinée à paraître au moment du centenaire de la Fédération en 2008, s'intéressait tout particulièrement aux réalisations Castor des années 1950, emblème d'une coopération « pure et dure » fondée sur la participation des habitants à la construction et à la gestion de leur quartier. Toutefois, selon son auteur principal, l'ouvrage historique rédigé par la Fédération en 1998 visait d'abord à annoncer la renaissance d'une coopération « modernisée » suite à la réforme des statuts de 1992, plutôt qu'à annoncer un retour à la tradition :

« En lisant votre livre, j'ai constaté que vous insistez beaucoup sur l'idée de renaissance, dans les années 1990...

Cela a été écrit à une époque où on avait besoin quand même de valoriser cette renaissance.... On l'a écrit en 1997-1998, à l'époque où la loi SRU n'avait pas encore été votée, donc on n'avait pas encore la totalité des compétences qu'on revendiquait, et on commençait tout juste à susciter un intérêt. C'est surtout à la fin de ces années-là que la production a vraiment augmenté et que le nombre de coopératives actives a vraiment augmenté. Donc le livre... c'était une commande du PUCA, mais **on en a profité pour faire passer ce message que oui, on sortait de la naphtaline, et on sortait le grand jeu** » [Entretien avec Nicolas Millart].

Si les formes d'accès à la propriété atypiques caractéristiques de la tradition coopérative, comme le mouvement Castors, constituent encore aujourd'hui le segment le plus légitime de l'histoire du mouvement quand il s'agit de l'écrire, ce goût pour une histoire héroïsée, voire folklorique, du logement populaire est largement déconnecté d'un usage réel de ces pratiques par la Fédération. Pour Marion Maudet, dont l'objectif premier à son arrivée à la tête de la FNSCHLM est de rompre avec les « ayatollahs de la coopération » et de se débarrasser au sein du Conseil Fédéral de « ceux qui restaient ossifiés sur le passé », il est vain de miser sur une réinvention de pratiques coopératives anciennes. Les dirigeants de la FNSCHLM ne veulent en aucune manière que le nouvel essor de leur institution ne sente la « naphtaline ». L'idée de recréer les formules « coopératives » qui permettaient dans les années 1950 ou 1960

d'associer les accédants à la gestion des coopératives paraît aujourd'hui illusoire aux dirigeants de la FNSCHLM. Nicolas Millart considère ainsi qu'il n'est plus aujourd'hui possible d'associer d'une telle manière des profanes la gestion d'une société, activité aujourd'hui hermétique à ceux qui n'en sont pas des professionnels :

« Ça fait longtemps qu'on n'est plus des coopératives de construction, mais des coopératives de production, avec des logiques de production. Pas comme quand cinq copains se mettent ensemble pour faire une coopérative. [...] Lorsque les coopératives HLM ont été créées, c'était plutôt des coopératives de consommateurs, les gens se réunissaient pour produire un bien qui était le logement à leur propre intention comme c'était le cas à Draveil, et puis dans un certain nombre de cas ces militants se sont aperçus que ce qu'ils avaient réussi à faire intéressait d'autres personnes, et ils se sont dit, après ma première opération je vais en faire d'autres, et ils se sont un peu institutionnalisés ou enracinés comme promoteurs. Mais chaque accédant devenant coopérateur, étant impliqué, participant dans une vie militante. Et puis tout cela a eu tendance à disparaître, d'une part parce qu'en 1971 les lois ont marqué un coup d'arrêt à l'activité de ces sociétés, mais aussi parce que l'air du temps a un peu changé, les gens sont un peu moins militants, l'individualisme a monté, **et l'activité de promotion s'est aussi complexifiée, la réglementation est plus difficile, les contraintes financières aussi. C'est une activité qui est devenue beaucoup plus hermétique pour un simple militant** » [Entretien avec Nicolas Millart].

Quant à la résurgence des voies d'accès « atypiques » à la propriété dans les années 2000, liées aux initiatives lancées par les ministres du Logement Gilles de Robien (PSLA), puis Christine Boutin (dissociation du bâti et du foncier avec la Maison à 15 euros par jour), elle n'intéresse la Fédération que dans la mesure où ces nouveaux dispositifs sont assortis d'avantages financiers. La défense des statuts intermédiaires entre celui de locataire et de propriétaire, dont se saisissaient dans les années 1950 et 1960 certains adeptes de la coopération socialiste (car ils y voyaient des formes de propriété « collective ») n'a pas les faveurs de l'actuelle FNSCHLM. Si ses cadres se sont intéressés au PSLA, ce n'est donc pas parce que ce dispositif satisfait leurs convictions politiques, mais par pragmatisme :

« On a jamais été des grands fans de la location-accession. On a toujours considéré qu'il y avait une sorte de leurre... on s'est toujours battus pour une TVA à 5,5% ... plutôt que de monter ce qu'on considérait comme une sorte d'usine à gaz. Et quand on a été auditionnés, Marion et moi, par la commission mise en place par de Robien sur la location accession sociale, on a cartonné à mort, en argumentant "le problème n'est pas de mettre en place une modalité d'accession à la propriété spécifique". Mais sur la location-accession, De Robien était convaincu de toutes façons » [Entretien avec Jean-Jacques Delcroix].

« On a milité très fortement pour la location-accession. Non pas parce que la location-accession serait la réponse-miracle, mais parce que c'est une astuce qui a été trouvée pour que les accédants sous plafonds de ressource dits très sociaux bénéficient d'une TVA à 5,5%. **Si on pouvait faire une TVA à 5,5% en direct, sans passer par la location-accession, ça simplifierait la vie à tout le monde, à l'accédant et à l'opérateur** » [Entretien avec Nicolas Millart].

Ainsi, le registre de la réinvention de la tradition coopérative n'a pas été véritablement investi par la Fédération, ni du point de vue de la « participation » des coopérateurs à la gestion des sociétés, ni du côté de la recherche de formes de propriété collective. Si l'intérêt de la FNSCHLM pour une production de sa propre histoire se maintient¹, c'est principalement pour en faire un usage ponctuel dans les manifestations annuelles qui rassemblent les dirigeants des coopératives, ou lors de la célébration des anniversaires du mouvement, conçues comme des occasions de sociabilité que les dirigeants locaux apprécient et qui permettent de maintenir du lien entre les dirigeants fédéraux et leur « base »². La réécriture d'une histoire du mouvement coopératif HLM par la Fédération, de même que le goût développé pour ses épisodes les plus marquants par son actuel directeur Nicolas Millart, ne doivent pas être sur-interprétés. Plutôt que de partir à la recherche d'un « esprit coopératif », qu'elle juge perdu de longue date et dont elle ne se sent nullement dépositaire, l'équipe fédérale s'est attelée à produire d'autres manières de valoriser son institution, notamment en faisant connaître sa conception de l'accession sociale sur la scène politique par l'intermédiaire de Marie-Noëlle Lienemann, et en adoptant au sein de l'Union des HLM une posture contestataire.

La construction d'une représentation politique contestataire au sein de l'Union

C'est une autre manière de valoriser leur institution que les dirigeants de la FNSCHLM ont privilégiée dans les années 2000 : trouver des moyens de faire porter leur voix et se construire un « poids politique », en dépit de la faible puissance économique de la Fédération en comparaison des « mastodontes » que sont les offices ou les SA. Marion Maudet a ainsi tenu à souligner, lorsque nous l'avons rencontrée, que trouver des relais « politiques » a constitué une stratégie explicite de la FNSCHLM, dont elle est à l'origine, et qui distingue cette fédération d'autres organisations professionnelles qui composent l'Union. Cela l'amène ainsi à tenir un discours – qu'il ne faut pas prendre au pied de la lettre, mais dont il faut analyser la construction – sur le « poids politique » qu'aurait ainsi réussi à obtenir la FNSCHLM :

¹ La rédaction d'un ouvrage sur sa propre histoire est une activité classique des fédérations HLM depuis que l'Union a, en 1989, célébré son centenaire par la publication d'un ouvrage coécrit par Roger Quilliot et l'historien du logement social Roger-Henri Guerrand, ouvrage qui scande les grandes étapes du développement du logement social en France (Quilliot et Guerrand, 1989). Cette publication a été suivie d'entreprises similaires émanant de la Fédération des SA en 1997 (Viet et Guerrand, 1997) et des offices en 2003 (Fédération nationale des offices publics d'habitations à loyer modéré éd., 2003). Seul le Réseau Crédit Immobilier de France n'a pas sacrifié à cette nouvelle mode. Dans ces ouvrages, le propos est souvent le même : mettre conjointement en valeur l'ancienneté du mouvement HLM et sa capacité d'adaptation aux « défis de la modernité ».

² Observation réalisée au centenaire de la Fédération des coopératives, juin 2008.

« On a une reconnaissance qui va bien au-delà de notre poids réel, on pèse pour 5000 logements par an en accession, et 10000 logements en locatif, donc par rapport aux mastodontes des SA et des offices on n'est rien, mais politiquement on pèse très fort. On a toujours eu trois ou quatre députés au Conseil Fédéral, qui étaient des anciens ministres, des rapporteurs du budget logement, etc. Allez voir les autres fédérations, leurs conseils fédéraux, il n'y a jamais eu de rapporteurs du budget logement ou d'anciens ministres. Mais c'est un choix que j'ai fait. Marie-Noëlle Lienemann, c'est moi qui suis allée la chercher. Jean-Louis Dumont, c'est moi qui l'ai poussé à prendre le budget logement quand les socialistes étaient au pouvoir, et puis j'ai toujours dit qu'il fallait qu'on soit œcuménique. On a des députés de droite aussi » [Entretien avec Marion Maudet, 2007].

Le Conseil Fédéral de la FNSCHLM comptait en effet, au moment où nous avons rencontré Marion Maudet, trois parlementaires (Jean-Louis Dumont, Marie-Noëlle Lienemann, devenue sénatrice en 2011, et le député apparenté Nouveau Centre Philippe Folliot), après en avoir eu quatre avec la députée socialiste Odile Sauges, présidente de la coopérative Clerdôme. Marie-Noëlle Lienemann est toutefois la seule ancienne ministre à en faire partie, de même que Dumont est le seul de ces parlementaires à avoir exercé des fonctions importantes à l'Assemblée nationale dans le domaine du logement. L'un et l'autre dans l'opposition de 2002 à 2012, ils n'ont pu accéder à nouveau à ce type de positions. Malgré l'œcuménisme politique dont se prévaut la directrice, la Fédération ne possède pas de tels relais chez les parlementaires de droite ou du centre : le président RPR de la coopérative Le Toit Bourguignon, Jean-Marc Nudant, qui s'était avéré une aide précieuse lors du vote de la loi SRU, n'a pas poursuivi ensuite son action au service de la Fédération. Quant au député ex-UDF Philippe Folliot, il est, de son propre aveu, peu impliqué dans la vie du Conseil Fédéral et nous a dit n'y être resté que sur l'insistance de la Fédération, dont il estime être « l'alibi de droite »¹. Il ne semble d'ailleurs pas avoir vraiment contribué à servir les intérêts de la FNSCHLM au Parlement, où son principal combat en matière d'accession sociale porte sur la relance du mécanisme de location-attribution supprimé en 1971, combat qui n'est pas partagé par la FNSCHLM². Enfin, ce Conseil Fédéral compte aussi depuis les années 1990 quelques élus locaux de province, mais ce n'est que récemment qu'y sont entrés des élus d'Île-de-France, où les coopératives ont tardé à relancer leur production et où elles disposaient jusqu'à récemment de peu d'alliés. S'il est difficile d'objectiver le « poids politique » réel des différentes organisations professionnelles qui composent le mouvement HLM, on peut observer en revanche que la FNSCHLM a eu une stratégie particulière visant à s'assurer le soutien d'élus, ce qui n'est pas le cas de toutes les organisations qui composent l'Union. La

¹ Entretien avec Philippe Folliot, printemps 2006.

² Le député Folliot a toutefois été soutenu par Jean-Louis Dumont, avec lequel il a une proximité d'élu d'un territoire rural.

Fédération des SA ne semble pas avoir cherché à faire entrer à son Bureau ou à son Conseil Fédéral des élus locaux et nationaux (elle n'en compte aucun) et privilégie la présence d'élites économiques, directeurs de sociétés, présidents proches des organisations patronales, du 1% logement ou de groupes bancaires investis dans le secteur du logement social. À l'inverse, en raison du lien entre les offices et les collectivités locales, les instances de leur fédération sont traditionnellement très denses en élus, maires ou dirigeants de conseils généraux, et comptent de nombreux parlementaires, surtout – mais pas uniquement – socialistes, dont certains sont très actifs à l'Assemblée nationale ou au Sénat lors des débats sur le logement social¹.

L'arrivée de Marie-Noëlle Lienemann en 2003 à la tête de la Fédération des coopératives relève ainsi, selon Marion Maudet, d'une volonté d'accroître son poids au sein de l'Union HLM en lui donnant d'abord une visibilité accrue dans les débats publics sur le logement et en l'amenant à prendre des positions ouvertement contestataires au sein du mouvement HLM. Jean-Louis Dumont, député discret qui n'apparaît pas dans les médias nationaux, cède sa place en 2003 à cette personnalité plus connue et mieux à même de faire entendre les positions du mouvement. À partir de 2003, Lienemann prend régulièrement des positions publiques en tant que présidente de la FNSCHLM ; elle critique les inflexions des politiques du logement sur des sujets variés (réformes successives du PTZ, lancement de la maison à 100 000 euros, puis de la maison à 15 euros par jour, suppression du Pass-Foncier)² et formule des propositions en matière d'accession sociale à la propriété par la voie de conférences et de communiqués de presse, parfois suivis d'interventions dans les médias

¹ Ainsi, sur les 63 membres du Conseil Fédéral de la Fédération des offices en 2012, on compte 6 députés (dont Jean-Louis Dumont, présent aussi dans cette instance) et 4 sénateurs, soit 10 parlementaires qui se répartissent ainsi en termes d'appartenances partisans : 6 PS, 1 divers gauche, 1 Nouveau Centre, 1 UMP, et 1 Parti radical Valoisien-UMP.

² Communiqué de presse du 6 septembre 2004 sur la réforme du PTZ « La disparition du prêt à taux zéro, un mauvais coup pour le logement social » ; Conférence de presse du 13 septembre 2004 « Mobiliser le foncier au profit de l'habitat social, les propositions des coopératives HLM » ; Communiqué du 6 juin 2005 « Marie-Noëlle Lienemann réagit à l'absence de responsable du Logement dans le gouvernement Villepin » ; Communiqué du 16 septembre 2005 du mouvement coopératif HLM sous la présidence de Marie-Noëlle Lienemann « Pour un ambitieux programme d'accession sociale à la propriété » ; Communiqué du jeudi 9 mars 2006 « La maison à 100 000 euros, le point de vue des coopératives HLM » ; Conférence de presse du jeudi 9 mars 2006 tenue par Marie-Noëlle Lienemann « Les coopératives HLM présentent leurs propositions pour un grand plan d'encouragement à l'accession sociale à la propriété » ; Communiqué du 11 mai 2007 « Marie-Noëlle Lienemann demande aux autorités françaises de mener jusqu'au bout la bataille pour la défense du Livret A » ; Communiqué du 8 février 2008 « Pour un programme ambitieux d'accession à la propriété, réaction aux déclarations du Président de la République » ; Communiqué du 4 février 2010 « Politique du logement : Marie-Noëlle Lienemann réagit aux propos de Benoist Appar » ; Communiqué du vendredi 9 avril 2010 « Réforme des aides à l'accession : le point de vue des coopératives d'HLM » ; Communiqué du 14 octobre 2010 « Financement de l'accession à la propriété, une mesure favorable qui cache un désengagement inquiétant de l'État » ; Communiqué du 7 avril 2011 « Réforme de l'accession à la propriété : le compte n'y est pas ! » ; Communiqué du 29 septembre 2011 « Accession sociale à la propriété : pour des mesures fortes en direction des ménages modestes ».

nationaux¹. Si cette forme de communication est fréquemment utilisée par la présidence de l'Union HLM, notamment pour réagir aux annonces gouvernementales en matière de politiques du logement, elle est très rare de la part des autres fédérations, offices ou SA, dont les présidents ont une visibilité médiatique plus faible² et dont les prises de position sont le plus souvent réduites aux déclarations faites dans le cadre du congrès HLM et de leurs Assemblées générales. L'investissement public de la cause de l'accession sociale par Lienemann est particulièrement fort en 2005-2006, au moment où elle publie son ouvrage *Le Scandale du logement*, qui fait une large place à cette question et promeut la « sécurisation HLM » à travers la présentation de cas d'accédants passés par des coopératives HLM ayant bénéficié de ce dispositif (Lienemann, 2005). Cette publication est suivie de plusieurs actions médiatiques destinées à faire connaître les propositions des coopératives HLM en faveur de l'accession sociale, la mesure-phare promue étant toujours l'instauration d'une TVA minorée sur l'accession « sociale et sécurisée » (encadré 5-3).

¹ La conférence de presse du 9 novembre 2006 organisée par la FNSCHLM « Pour un grand plan d'encouragement à l'accession sociale à la propriété » est suivie de deux passages en radio de Marie-Noëlle Lienemann (émission « Service public », *France Inter*, le 9 novembre 2006 et émission « À l'air libre », *Europe 1*, le 10 novembre 2006). Les prises de positions de la FNSCHLM sur le projet de loi Boutin de 2008 font l'objet de deux passages télévisés sur *Public Sénat* (le 13 octobre 2008) et au Journal télévisé de 13h de *France 2* (le 14 octobre 2008).

² C'est ce que montre une recherche dans les bases de données de presse Europresse et Factiva effectuée sur ces deux fédérations pour la période 2000-2011.

Encadré 5-3. Marie-Noëlle Lienemann : un relais médiatique pour l'accession « sociale et sécurisée »

Extrait de *Le Scandale du logement*, Marie-Noëlle Lienemann, p. 130-131 (2005)

« Nadine a pu rester dans sa maison... Les aléas de la vie, ce sont des événements rarement prévisibles et toujours désagréables qui viennent soudain contrarier le cours habituel des choses... comme la perte d'un emploi ou comme ce qui est arrivé à Nadine, quand son compagnon lui annonce leur séparation, la laissant seule avec un bébé de neuf mois. Dans ces cas-là, il faut faire face, plus ou moins difficilement, selon que l'on est aidé ou pas ! Nadine a eu la chance d'être soutenue par ses parents et elle a même envisagé, un moment, de retourner habiter chez eux. Parce qu'alors le salaire couvrait tout juste les remboursements du crédit de la maison que son compagnon et elle avaient achetée en 1999. Ils avaient choisi l'accession à la propriété avec une société coopérative HLM. Nadine sait que, dans le contrat qu'elle a signé, figure ce type de situation, avec une clause de rachat et de relogement dans le parc locatif social. Seulement, elle n'a jamais vécu en appartement et elle ne se voit pas du tout y habiter. Dans ce tableau un peu sombre, un rayon de soleil filtre pourtant : la coopérative en question trouve une solution qui lui permet de rester dans sa maison, gérée par l'office HLM du secteur. Nadine en devient locataire (aidée par l'APL) en attendant des jours meilleurs...

Extraits de l'interview de Marie-Noëlle Lienemann à l'émission « Service Public », *France Inter*, 9 novembre 2006

« Pour les revenus modestes et moyens, c'est devenu difficile de trouver et un logement à louer et d'accéder à la propriété. Moi, je suis présidente de la Fédération des coopératives HLM, donc je fais partie du mouvement HLM, donc de ceux qui se préoccupent du logement des ménages moyens et modestes, et des couches populaires. Et nous pensons qu'on doit relancer des deux côtés. Mais comme ma fédération travaille plus spécifiquement sur l'accession sociale, nous faisons des propositions sur l'accession sociale. Donc la part des primo-accédants dans les personnes qui accèdent à la propriété ne cesse de reculer, et le nombre de gens qui gagnent moins de 3 SMIC qui accèdent à la propriété ne cesse de reculer. C'est 80 000 personnes en moins qui ne peuvent plus accéder à la propriété. [...] Quand on plaide pour l'accession sociale, on n'est pas dans une situation où on veut emmener les gens dans l'endettement. Nous, ce que nous voulons, c'est une accession sociale sécurisée, c'est ce que nous faisons dans le milieu HLM »

Extrait du passage de Marie-Noëlle Lienemann à l'émission « À l'Air Libre », *Europe 1*, 10 novembre 2006

Un constat d'abord : l'accession sociale à la propriété est en panne et même en recul. En 2002, il y avait 330 000 foyers qui accédaient à la propriété quand leurs ressources étaient inférieures à 3 SMIC. Aujourd'hui, il n'y en a plus que 256 000, en tout cas en 2005, dernier chiffre que nous connaissons. Ca veut dire que chaque année, il y a 70 000 personnes qui étaient issues des milieux moyens et modestes qui pouvaient accéder à la propriété, et qui ne peuvent plus, et encore quand ils le font, ils s'endettent de plus en plus. [...] Alors, nous, nous faisons des propositions pour relancer l'accession sociale. Il faut permettre que le coût soit moins cher pour les familles, donc il faut une aide publique, en mettant la TVA à 5,5 % quand on achète dans le neuf. »

L'arrivée de Lienemann à la tête de la Fédération modifie aussi les équilibres internes à l'Union HLM. Elle contribue d'abord à accroître la présence des proches de la FNSCHLM dans les instances nationales de l'Union. Jean-Louis Dumont, en cédant sa place, ne quitte pas pour autant les instances nationales du logement social. Il y devient, selon ses propres termes, un véritable « cumulard » : président de la Fédération des Associations Régionales HLM (la 5^e Fédération HLM, instance de représentation multi-famille peu connue, mais qui détient un poste de vice-président au Comité Exécutif de l'USH, attribué à Dumont), il entre même au Conseil Fédéral des offices au titre d'un office dont il a pris la tête dans la Meuse. Ces évolutions préparent le terrain à une nouvelle candidature de l'ancienne ministre à la tête de l'Union HLM, après son échec de 1998, à un moment où ses perspectives de poursuivre une carrière politique ascendante sont obscurcies. Après avoir démissionné en 2001 de son mandat de maire d'Athis-Mons pour entrer au gouvernement, puis quitté sa circonscription de l'Essonne, jugée difficile à gagner, pour se présenter à la députation dans le Pas-de-Calais en 2002, son échec électoral dans cette nouvelle implantation la prive de mandat national. Selon son ancien directeur de cabinet, sa présence plus affirmée dans le monde HLM est un nouveau tour donné à sa carrière après son échec aux législatives :

« Son projet immédiat, c'était la députation, le siège de Mellick à Béthune était libre. Elle a été battue à Béthune, et à partir de ce moment-là, elle s'est investie dans le monde HLM. Dumont n'avait rien à lui refuser et Marie-Noëlle avait quelques idées à l'UNFOHLM, elle avait peut-être en tête de viser la présidence... Ça a dû être rapide, elle s'est ouverte très vite de son idée à la fédé des coops.

Elle avait envie avant de s'engager dans les HLM ?

Bon, les HLM avaient besoin de forces neuves pour secouer le système. Elle n'avait pas encore forcément pour projet de succéder à Delebarre. En plus, celui-ci a rallongé son mandat de 6 mois ou un an.

Mais passer par les coops, qui sont une petite fédération, ce n'était pas une voie marginale ?

C'est vrai, mais déjà c'était la seule qui était libre, Caroff [président de la Fédération des offices] n'avait pas l'intention de partir, ça ne la choquait pas d'entrer aux HLM par la "petite porte". D'autant qu'à l'Union, le mode de vote est égalitaire, c'était pas électoralement stupide » [Entretien avec l'ancien directeur de cabinet de Marie-Noëlle Lienemann, juin 2012].

L'arrivée de Lienemann, postulante supposée à la présidence de l'Union, consolide la posture contestataire pour laquelle ont opté les dirigeants de la FNSCHLM depuis la fin des années 1990. Celle-ci se manifeste surtout au moment des reconductions successives du mandat de Michel Delebarre en 2003 et 2007. Même si la Fédération ne présente pas de candidat contre ce dernier en 2003, Jean-Louis Dumont, encore président, annonce sa décision de ne pas voter pour sa reconduction, dénonçant le « mépris » dans lequel Delebarre aurait tenu les demandes des coopératives dans les années précédentes et l'immobilisme qui régnerait à la tête de

l'Union¹. La même critique prévaut en 2006-2007, lorsque l'Union modifie ses statuts pour proroger de deux ans le mandat de Michel Delebarre, qui argue des échéances électorales pour défendre la nécessité d'une stabilité à la tête de l'Union. Si la Fédération des coopératives et Lienemann ne vont pas jusqu'à présenter une candidature contre lui, elles manifestent publiquement leur mécontentement face à cette situation, estimant que « rien ne s'opposait à une alternance »².

Jean-Louis Dumont considère en outre que cette posture contestataire est rendue d'autant plus visible par une autre particularité du nouveau binôme Lienemann – Maudet : le fait qu'il s'agisse de deux femmes, ce qui constitue une situation exceptionnelle au sein de l'Union HLM³ et suscite de nombreux commentaires, au moins du côté des dirigeants de sociétés. Cette particularité a souvent été commentée chez eux avec une fierté combinée d'un discours de « virilité » (Le Feuvre et Guillaume, 2007), tendant à souligner chez elles des traits de caractères classiquement associés à la masculinité (positions tranchantes, assurance en public), discours qui débouche d'ailleurs parfois sur des blagues machistes mettant en valeur leur attitude de « femmes de pouvoir »⁴. Du côté de la Fédération, Jean-Louis Dumont

¹ PV du Conseil Fédéral du 6 février 2003. Jean-Louis Dumont critique l'incapacité de l'Union à répondre de façon positive aux critiques formulées à son encontre par le ministère et en conclut qu'il ne votera pas pour la reconduction de Michel Delebarre. « Les ministres Borloo et De Robien ont adressé en fin d'année une lettre au président de l'Union lui demandant de faire des propositions d'évolution du mouvement HLM. Pour J.-L. Dumont, cette lettre illustre l'incapacité du mouvement HLM à répondre aux défis actuels. Il considère que nous sommes le dos au mur. Le décalage entre le « terrain » et le « sommet » s'accroît : il suffit pour s'en convaincre de lire la lettre et ce qu'elle exprime sur le regroupement d'organismes d'HLM [...] J.-L. Dumont rappelle qu'il y a quatre ans, la Fédération n'avait pas souhaité apporter ses suffrages à l'actuel président. Reconnaisant volontiers les qualités humaines de ce dernier, le Conseil Fédéral avait estimé qu'en raison de son indisponibilité chronique, cette candidature n'était pas adaptée aux enjeux qui s'annonçaient pour le mouvement HLM. À titre personnel, J.-L. Dumont juge le bilan de M. Delebarre négatif à plus d'un titre. Le Mouvement HLM a souffert d'une absence de direction politique et de dialogue entre les familles. Il remarque aussi que les réformes de structure se sont accompagnées d'un déficit persistant. La façon dont l'Union gère actuellement le dossier de la société de garantie de l'accession sociale illustre ce fonctionnement en vase clos : lorsque le Conseil Fédéral a demandé un appel d'offres pour confier l'administration du fonds de garantie, la réponse du président de l'Union a été méprisante. J.-L. Dumont indique que, pour toutes ces raisons, il ne votera pas en faveur de M. Delebarre et qu'il n'acceptera pas qu'après cette élection, la Fédération paie par le mépris son vote. »

² « Le second mandat de M. Delebarre s'achevait en février 2007, les statuts modifiés en 1998 ne lui permettant pas d'accomplir d'autres mandats. De ce fait, le renouvellement devait être préparé dès 2006. M. Delebarre a estimé qu'il serait dangereux pour l'Union de procéder à une élection professionnelle au sein de notre mouvement au même moment que les élections présidentielles et législatives. Cet avis a été suivi par la majorité des fédérations. Seule la Fédération des coopératives HLM a estimé qu'il n'était jamais souhaitable de modifier les statuts selon les convenances du moment et que rien ne s'opposait à une alternance » [Extrait du Rapport d'Orientation et d'Activité 2007 de la FNSCHLM].

³ Aucune femme n'a jamais dirigé ou présidé les différentes fédérations HLM ou les instances de l'Union avant Maudet et Lienemann à la Fédération des coopératives, même si Maudet elle-même a succédé à une femme. Toutefois, peu de temps après l'arrivée de Lienemann à la présidence de la FNSCHLM, Valérie Fournier prend la direction de la Fédération des ESH (2004) avant d'en devenir en 2006 la présidente.

⁴ Ainsi, le départ de Marion Maudet en 2008 de la FNSCHLM pour prendre la tête d'un ensemble de sociétés HLM appartenant au groupe La Poste provoque des blagues lors de l'AG de la Fédération : à propos d'un directeur de coopératives du même groupe, qui ne va pas directement se trouver sous son autorité, un autre dirigeant estime qu'il va devoir « faire attention à ce qu'elle ne lui coupe pas les couilles » [Observation à l'Assemblée générale de la FNSCHLM de 2007].

reprend à son compte ce discours en soulignant à plusieurs reprises en entretien que ce duo est constitué de « femmes de caractère ». Il se plaît en outre à souligner la dimension transgressive de cette féminisation, en la mettant en lien avec la propension de ces deux dirigeantes à subvertir « l'ordre établi » de l'Union HLM :

« Marion Maudet... C'est une femme qui avait du caractère. Mais, vous remarquerez, dans le milieu HLM, il y a relativement beaucoup de femmes qui travaillent ; sauf que dans les cadres, il y en a beaucoup moins, et comme directrice ou directrice générale, il y en a encore moins.

Et comment les coopératives sont-elles perçues dans l'Union des HLM ?

Comme une petite fédération, en plus maintenant dirigée par deux femmes, chère mademoiselle, et pas n'importe lesquelles. Elles sont connues pour avoir du caractère. À elles deux, Maudet et Lienemann ont bousculé un peu l'ordre établi, défrichent des terrains, osent. En plus, la production de l'ensemble des coops... » [Entretien avec Jean-Louis Dumont, printemps 2006].

Cette posture contestataire semble donc le fruit d'une stratégie réfléchie de la part des dirigeants de la FNSCHLM, même si elle tend à s'essouffler à la fin des années 2000. Le départ de Marion Maudet de la FNSCHLM en 2007, s'il est expliqué par la principale intéressée et son entourage par sa volonté de donner un nouveau souffle à sa carrière, marque aussi une normalisation des relations tendues entre la FNSCHLM et l'Union. Sa remplaçante au poste de « déléguée auprès de la présidente » de la fédération, venue des services de l'Union, dit avoir été pressentie pour ce poste comme « un signe d'apaisement des relations avec l'Union »¹. L'espoir affiché de porter Marie-Noëlle Lienemann à la tête de l'Union ne s'est par ailleurs pas concrétisé après le départ de Michel Delebarre en 2008 : elle est alors battue, à 33 voix contre 30, par le sénateur socialiste Thierry Repentin, ancien directeur de Cabinet de Louis Besson dont il a pris la suite à la mairie de Chambéry ; il s'agit, selon la tradition, d'un candidat issu de la Fédération des offices, et qui affiche, selon les partisans de Lienemann, un profil plus « consensuel » au sein du mouvement HLM. En 2012, lorsqu'il quitte ce poste pour un portefeuille ministériel, Marie-Noëlle Lienemann est désignée comme présidente par intérim, cette nomination étant toutefois assortie de l'engagement selon lequel elle ne se présentera pas au poste de présidente de l'Union² : c'est alors Jean-Louis Dumont qui est élu à la fin 2012 à cette fonction, pour une durée de quatre ans, éliminant de manière inédite le candidat de la Fédération des offices, le député PS Alain Cacheux au premier tour, et battant au second le président de la Fédération des ESH, Michel Ceyrac, ancien directeur

¹ Discussion informelle, Assemblée générale de la FNSCHLM de 2007.

² « Marie-Noëlle Lienemann présidente par intérim de l'USH », *Le Moniteur Hebdo*, 12 juillet 2012.

général du très grand bailleur social 3F, qui se présentait, comme Jacques Berké en 1998, en tant que « professionnel » sans affiliation politique affichée¹.

Une organisation professionnelle qui rentre dans le rang ?

Lorsque nous avons mené notre enquête de terrain auprès de la FNSCHLM en 2007-2008, cette posture contestataire de la fédération était fortement intériorisée par les salariés de cette organisation professionnelle, même par ceux qui n'avaient pas participé au combat pour la reconquête des compétences des années 1990 ou au « commando » de la loi SRU. Toutefois, nous avons aussi pu observer que la représentation de cette organisation, construite par l'équipe formée par Marion Maudet et Marie-Noëlle Lienemann entre 2003 et 2007, était en passe d'évoluer. Cette organisation professionnelle semblait alors sur le point de rentrer dans le rang, en évoluant vers une activité moins ouvertement politique et moins contestataire vis-à-vis de l'Union des HLM, pour se déplacer vers des fonctions d'expertise, ce qui se manifestait alors par le renouvellement du profil de ses dirigeants.

« Petits mais costauds² », c'est ainsi que les salariés que nous avons rencontrés à la FNSCHLM la décrivent. Cette représentation n'a pas émergé spontanément : elle est l'héritage de la stratégie cultivée par Jean-Louis Dumont, Marion Maudet et Jean-Jacques Delcroix. Le discours d'institution qu'ils ont construit s'est transmis aux nouveaux salariés arrivés dans les années 2000, qui n'ont pourtant pas participé au travail de reconstruction de cette institution. Emmanuel Mouret, ancien fonctionnaire de la direction de la Construction, arrivé en 2001, nous a ainsi décrit la position de la fédération vis-à-vis de l'Union comme une citadelle assiégée :

« Vous vous occupez des relations entre l'Union et la fédération, vous ?

Pas trop, ça arrive que je me retrouve, mais... Cela dit, je participe pas trop, mais toute l'équipe, c'est un peu Fort Chabrol, la Fédération des coopératives... Ils savent qu'on est tout petits [rires] mais on est assez susceptibles, hein, on est nerveux » [Entretien avec Emmanuel Mouret, printemps 2006].

Une façon récurrente d'opposer la FNSCHLM et son fonctionnement moderne et dynamique aux lourdeurs et à l'archaïsme d'autres fractions du mouvement HLM a ainsi émergé dans les

¹ « Jean-Louis Dumont est élu président de l'USH », *Communiqué de presse du 28 novembre 2012*, Union sociale pour l'habitat.

² Expression employée par Emmanuel Mouret, conseiller technique à la Fédération, entretien réalisé au printemps 2006.

entretiens et discussions informelles avec les salariés actuels de la fédération. Ceux qui avaient eu l'occasion de travailler pour d'autres organisations professionnelles de l'Union HLM, ou y avaient eu affaire dans leurs précédentes fonctions, prenaient plaisir à critiquer leurs travers, pour souligner à l'inverse que la FNSCHLM échappait à ces reproches. Ainsi, Emmanuel Mouret dit avoir sciemment « choisi » la FNSCHLM comme employeur par opposition à la Fédération des offices ou des SA :

« Si la question est, est-ce que j'aurais postulé à la Fédé des offices ou des SA, sûrement non. *A priori*, j'étais pas fan, pourtant je connaissais très bien. C'est pas du tout le même fonctionnement qu'ici ... Ici je connaissais le fonctionnement avec son équipe... qui me convenait.

Le fait que ce soit une petite équipe ?

Oui, et puis des gens qui ont une autonomie, qui sont responsabilisés, et puis qu'on traite humainement, c'est pas donné à tous les patrons.

Les offices, vous en pensiez quoi ?

Je ne parlerai qu'en présence d'un avocat [il rit et passe à un autre sujet] » [Entretien avec Emmanuel Mouret].

Le jeune chargé d'études Romain Millet, pur produit du monde des offices puisqu'il est titulaire du « DESS des offices » (diplôme sur l'habitat social de l'université d'Orléans) et a travaillé dans les services de cette fédération, estime y avoir passé trois ans « dans un placard », sans savoir dans quel but il travaillait : il oppose la « lourdeur » de son environnement de travail passé à la « souplesse » de son nouvel employeur¹. De même, une salariée recrutée au moment du départ de Marion Maudet pour « apaiser » les relations avec l'Union, où elle a travaillé pendant plusieurs années, participe pleinement, à peine arrivée, à ce discours sur le « manque de modernité » à l'Union HLM, où elle trouve le « management catastrophique »². Effet de recrutement ou force du discours d'institution qui s'impose à ces nouveaux salariés, toujours est-il que ces derniers adoptent avec aisance cette posture critique vis-à-vis des autres fractions du mouvement HLM. Ce discours est entretenu par la « base » de la fédération, puisque de nombreux dirigeants de coopératives se voient eux aussi comme des vecteurs de modernité et de renouveau dans un monde du logement social considéré comme sclérosé, et tiennent des propos disqualifiants sur le monde des bailleurs³. Ce discours commun semble ainsi avoir servi de ciment entre ces dirigeants et les salariés de leur organisation professionnelle, au-delà de leurs divergences idéologiques.

¹ Entretien avec Romain Millet, conseiller technique à la FNSCHLM, printemps 2007.

² Propos recueillis lors d'une discussion à l'AG des coopératives 2008 au cours d'une discussion informelle entre cette nouvelle salariée et un directeur de coopérative.

³ Voir chapitre 7.

Le type de tâche assignée à ces salariés contribue en outre à favoriser une posture de « représentants engagés » de l'institution à laquelle ils appartiennent (Michel, 2006, p. 240), et non de simples salariés accomplissant le travail pour lequel ils sont rémunérés. Ils ont pour la plupart été recrutés pour effectuer un travail de « révision coopérative », audit les amenant à aller passer deux ou trois jours dans une coopérative pour y examiner les comptes des sociétés et vérifier que ses activités correspondent bien à sa mission sociale. S'il s'agit en partie d'un travail technique de vérification comptable et d'examen de la conformité des sociétés à la réglementation HLM, il consiste aussi, en rédigeant un rapport à l'endroit du Conseil d'administration, à intervenir au nom de la fédération sur la « politique » de la société, et notamment de tenter d'infléchir les pratiques qui ne correspondent pas aux orientations de la FNSCHLM. Ainsi Romain Millet explique-t-il que son activité dans les coopératives est radicalement différente de celle qu'il menait aux offices : alors qu'il y gérait à distance le recueil d'informations financières sur les sociétés, il n'avait jamais eu l'occasion de « mettre les pieds dans un organisme », ni d'avoir son mot à dire sur la politique de la fédération ou des sociétés. Cette fonction de représentant de la fédération est aussi exercée dans le cadre d'une autre fonction confiée à plusieurs de ses salariés : celle d'administrateur des sociétés, nombreuses, dans lesquelles elle a pris une participation minoritaire. C'est là une nouvelle occasion de mettre « la casquette fédé » :

« Ça aussi c'est une spécificité de la Fédération des coops, les gens qui travaillent ici sont administrateurs dans des coops. Ça correspond normalement à l'apport que la fédération a apporté à un moment donné à une coop qui était en difficulté, historiquement ça s'est constitué comme ça.

Mais là vous n'êtes plus dans le même rôle...

Je garde la casquette fédé. Bon y'a les intérêts de la coop, mais il y a aussi la politique globale de la fédé, que je renie pas quand je descends au COL à Anglet, bon la casquette y'a que sur la plage que je l'enlève » [Entretien avec Emmanuel Mouret].

Endosser en leur nom propre la politique de la fédération est donc un rôle professionnel constamment exercé et entraîné chez ces salariés, même lorsqu'ils ont été embauchés, comme le dit Mouret, pour leurs qualités de « technos » sans avoir initialement d'intérêt pour la cause des coopératives, ni pour l'accession sociale à la propriété.

Il faut toutefois souligner que l'équipe fédérale qui remplace au fil des années 2000 le binôme Maudet – Delcroix se distingue de ses prédécesseurs à plusieurs égards et contribue à transformer le rôle de cette organisation professionnelle. Après le départ de J.-J. Delcroix, puis de M. Maudet, les nouveaux dirigeants fondent de plus en plus leur légitimité sur leurs compétences expertes et mettent de moins en moins en avant leurs affiliations politiques et

leurs convictions idéologiques, ou leur rôle politique. Ceux qui les remplacent ont des profils de « technos » plus affirmés, avec des formations spécialisées en ingénierie, urbanisme et finances, et n'ont pas été recrutés sur la base de leur proximité partisane avec la présidence de la fédération. Aucun d'entre eux n'a fait état d'engagements politiques durant nos rencontres, alors qu'à l'inverse, ce sujet avait été abordé très ouvertement par Maudet et Delcroix, dont les préférences politiques sont de notoriété publique. Lorsque Marion Maudet cède sa place à Nicolas Millart en 2007, le changement de profil et de style est patent. Ancien élève de Sciences Po Paris, titulaire d'un DESS d'urbanisme, celui-ci est un homme discret qui manifeste ses opinions de manière beaucoup moins tranchée que M. Maudet. Il est d'abord perçu par les adhérents de la fédération comme un « excellent technicien »¹, dont le style sobre et l'efficacité sont loués par les directeurs d'organismes. En outre, s'il a démarré sa carrière comme assistant parlementaire de Jean-Louis Dumont, il ne souhaite pas pour autant revendiquer publiquement d'engagement partisan, comme durant notre entretien :

« Je ne suis pas arrivé ici par militantisme. Par contre, j'avais des prédispositions qui faisaient que sans doute l'idéologie ou l'approche des coopératives m'était plutôt sympathique...

Dans quel sens ?

Dans le sens où on s'adressait à une tranche de la population qui n'était pas forcément celle qui était la plus valorisée, la plus privilégiée, par des moyens originaux, un peu à la marge d'un capitalisme débridé et d'un étatsisme absolu. Donc ça –

Ça correspondait à des convictions politiques ?

Pas forcément politiques, non, une approche, une vision des choses qui faisaient que je trouvais que c'est une façon intelligente de se prendre en charge, et de développer des activités » [Entretien avec Nicolas Millart, printemps 2006].

Cette discrétion sur leurs convictions politiques est partagée par d'autres salariés : Emmanuel Mouret, qui a désormais pris des fonctions importantes au sein de la FNSCHLM, souligne ainsi que, s'il est très proche de son ancienne patronne Marion Maudet et apprécie la visibilité que donne M.-N. Lienemann à leur institution, il n'est pas encarté et que le « militantisme politique ne le tente pas, bien au contraire ».

Ces évolutions se lisent aussi dans la manière dont est organisée la représentation de la fédération. Le poste particulier, avec une forte dimension prospective et politique, que s'était taillé sur mesure Marion Maudet n'est pas reconduit après son départ. Tandis que Nicolas Millart prend le titre de directeur, celui de « déléguée auprès de la présidente » qu'avait adopté Maudet est repris par une nouvelle arrivante, proche de Marie-Noëlle Lienemann et

¹ Commentaire de Philippe Vincent, président d'une coopérative francilienne, lors de l'Assemblée générale 2007, où sont annoncés le départ de Marion Maudet et son remplacement par Nicolas Millart.

issue des services centraux de l'Union, mais qui se concentre sur le dossier très technique du développement durable et n'exerce pas la fonction de représentation de la fédération qu'endossait Maudet. Plus généralement, l'activité de cette organisation professionnelle et de ses cadres a changé. Le « binôme » Delcroix – Maudet cumulait dans les années 1990 des tâches de natures très différentes :

« Maintenant c'est vrai que ça commence à faire une petite équipe d'une dizaine de personnes, mais c'est parti d'un binôme et d'une structure constituée de bricoleurs VRP qui faisaient à la fois de la grande politique et qui allaient ramer sur le terrain en même temps » [Entretien avec Jean-Jacques Delcroix].

Avec la réactivation d'un nombre croissant de sociétés, le travail de « révision coopérative » devient une activité centrale pour les salariés de la fédération. Plus de la moitié de l'équipe fédérale, qui atteint une douzaine de personnes en 2010, est constituée de chargés d'études qui s'occupent principalement de ces opérations, tandis qu'une salariée est spécifiquement recrutée pour traiter les données statistiques transmises par les coopératives et diffuser des indicateurs précis sur l'évolution de leur activité, afin de mettre en lumière leur nouvel essor. Ainsi, alors qu'au début des années 2000, c'était par des mesures symboliques (plafonds de ressources, instauration de la PATS), plutôt que par l'objectivation des activités des adhérents que la fédération tentait de démontrer la nature « sociale » de ses productions, il s'agit de plus en plus, au fil des années 2000, de produire des chiffres à l'appui de cette posture.

« Bon, vous avez vu la petite revue *Coop en action*. Y'a que cette fédé qui a cette statistique-là, les autres fédérations n'ont pas l'outil pour le faire, mais c'est six mois de travail d'informaticienne, pour aller chercher dans les bases de données, aller rechercher l'information.

C'est nécessaire pour dire "on est dans la bonne cible" ?

C'était nécessaire, bien sûr [rires], sans ça on peut pas faire, il y avait un certain nombre de gens qui nous croyaient pas forcément, il fallait pouvoir disposer d'outils. Et quand on les a eus, on s'est aperçu qu'on allait plus loin que ce dont on parlait. On a vu 40% de PAS, on était contents d'aller plus loin que les 20% sur lesquels on s'était engagés, on était plutôt contents, c'était bien » [Entretien avec Marion Maudet]

La croissance de l'équipe fédérale permet aussi à ses dirigeants de s'afficher comme les détenteurs d'une expertise précieuse pour les adhérents de la FNSCHLM, en proposant une palette de guides et de formations sur l'accession sociale, domaine peu couvert jusqu'à récemment par les services de l'Union HLM¹. Il s'agit ainsi de se montrer disponible envers les dirigeants de sociétés, les cadres de la fédération se targuant d'être aisément joignables par téléphone pour répondre directement à leurs questions sur les évolutions réglementaires, fiscales, ou sur le montage de produits complexes comme le PSLA. Emmanuel Mouret

¹ Voir chapitre 6.

devient ainsi, à partir de 2004, le « Monsieur PSLA » de la fédération et il acquiert sur ce dispositif une expertise quasi unique au sein de l'Union.

« À la fédération, on a voulu être pushing et on a organisé maintenant peut-être une trentaine de stages de formation. J'avais fait une valise pédagogique avec tous les documents, mais maintenant c'est moi qui les fais toutes. Bon ben, par exemple, la semaine prochaine, je vais faire deux jours, le premier un module d'initiation au PSLA, le deuxième jour un module de perfectionnement. On a à chaque fois une vingtaine de personnes... Alors bon, c'est un format qu'on a déjà dupliqué... On a déjà dû faire ça sept ou huit fois, sur Paris, et puis je tourne aussi en région, soit un module d'un jour, soit de deux jours... Ça occupe pas mal, ça, surtout que j'essaie de faire les choses bien, au moins pour les coop, je reste très ouvert pour du SAV sur la formation. Je reçois dix mails par semaine avec comme thème le PSLA... On me pose des questions complémentaires, tous les problèmes qui se posent, juridiques, financiers, d'équilibre, quand ils ont des doutes ils m'envoient leurs simulations financières et je commente. C'est vraiment de l'assistance au montage » [Entretien avec Emmanuel Mouret].

Sur ce sujet comme sur d'autres, cette organisation professionnelle évolue ainsi vers un rôle de fournisseur d'expertise pour ses adhérents, alors que son rôle « politique », incarné par Marion Maudet, est moins fort, et que la campagne menée par Marie-Noëlle Lienemann sur l'accession sociale en 2005-2006 (voir *supra*) n'a pas pris une forme aussi intense après cette période. Cultiver une image de fédération réactive, au fait des nouveautés réglementaires, et à même de fournir à ses adhérents des services pointu, est ainsi pour Nicolas Millart une manière d'inciter les organismes HLM qui souhaitent développer une activité en accession à le faire au travers d'une coopérative et non d'un autre type de société. Ils bénéficient alors du soutien technique que leur assure la fédération, et non seulement de sa capacité de « lobbying ».

« L'intérêt qu'ont certains acteurs comme les offices ou les SA HLM à se rapprocher de coopératives et à développer une activité d'accession au sein d'une coopérative, **c'est aussi d'intégrer un réseau qui est vraiment calibré et adapté pour faire de l'accession sociale à la propriété... Mais c'est vrai qu'on est... c'est notre cœur de métier**, on n'est pas dans des problématiques locatives lourdes comme les SA, **nous on répond beaucoup plus présents que les autres organismes professionnels sur ce sujet-là, donc ça leur permet d'intégrer une dynamique**. Et c'est vrai que j'ai l'impression qu'on a plutôt une bonne image, en tout cas depuis dix ou quinze ans, on essaie d'être mieux reconnu dans ce qu'on fait par les élus et par les professionnels » [Entretien avec Nicolas Millart].

Ce changement à la tête de la fédération n'est d'ailleurs pas pour déplaire à certains dirigeants de coopératives qui ont un rapport instrumental à leur représentation fédérale, et qui n'étaient guère séduits par le rôle politique qu'elle jouait, comme ce directeur de la promotion d'un groupe HLM régional, qui apprécie ce changement de direction en soulignant que Millart, « très compétent », n'a certes pas le « charisme » de sa prédécesseure, mais qu'il « aime

autant ça¹ ». Se transformant de plus en plus en une instance de productions expertes, identifiée à un directeur moins marqué politiquement, la FNSCHLM semble donc entrée à la fin des années 2000 dans une phase de stabilisation institutionnelle et elle joue un rôle politique moins contestataire au sein de l'Union HLM qu'au milieu des années 2000. Ce qui constituait une cause perdue au début des années 1990, c'est-à-dire à la fois la relance du mouvement coopératif, le renouveau de l'accession sociale au sein de l'Union et la recherche d'une nouvelle définition juridique de l'accession HLM, ne peut plus être décrit comme tel aujourd'hui. Ce nouveau contexte ne rend plus ni nécessaires ni possibles les mêmes investissements que ceux réalisés par les entrepreneurs de cause dont nous avons restitué les trajectoires au cours de ce chapitre.

Conclusion

Entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000, l'accession sociale, associée au débat sur la « diversification » des activités des organismes sociaux dans le domaine « concurrentiel », a cristallisé de fortes oppositions politiques au sein de l'Union HLM. Cela a ainsi été l'occasion que s'expriment publiquement des divergences de points de vue entre les élites politiques du mouvement. L'accession sociale est redevenue à cette occasion l'objet de clivages idéologiques marqués et publiquement affichés. Nous nous sommes ici concentrée sur la manière dont un petit groupe d'entrepreneurs de cause s'essaie alors à une tâche délicate : redéfinir une accession sociale compatible avec leurs engagements militants, susceptible de « convaincre les gens de gauche », et propre au secteur HLM. La manière dont ils ont conduit ce travail de représentation et de légitimation de leur cause doit être rapporté au contexte historique décrit dans le chapitre 4 : le discrédit très fort qui avait touché l'accession sociale suite à l'émergence du problème public des accédants surendettés. Dans l'esprit des dirigeants de la FNSCHLM, c'est contre les critiques de la politique du « tout-propriétaire » et des dangers de l'accession populaire qui datent de cette période, et qui semblent encore marquer les esprits des élus socialistes ou communistes, qu'il faut lutter. Mais c'est aussi contre d'autres fractions du mouvement HLM, porteuses d'une conception

¹ Entretien avec Maurice Baudry, juillet 2008.

« libérale » du logement social, et qui se saisissent pour ces raisons de la question de l'accèsion, qu'ils construisent leur position.

Les évolutions qu'on observe à la tête de la FNSCHLM, qui glisse d'une fonction très politique à une fonction plus centrée sur la production d'expertise, tient en partie au changement de profil de ses dirigeants. Mais cette transformation doit aussi être rapportée à un contexte plus large et à une double évolution de la manière dont le mouvement HLM se saisit de l'accèsion sociale à la fin des années 2000, que nous allons explorer dans le chapitre 6. Ce sujet devient tout d'abord une question à propos de laquelle il importe plus, pour l'Union HLM, de produire un consensus politique vis-à-vis des pouvoirs publics que d'afficher ses différences. En outre, l'essor nouveau que connaît cette activité dans le mouvement HLM depuis le milieu des années 2000, en termes de volume de logements construits, procède de logiques économiques très variées, et n'est pas uniquement dû aux efforts des dirigeants de la FNSCHLM pour relancer la production des coopératives. Il est souvent le fruit de groupes HLM aux structures actionnariales complexes, regroupant des filiales aux statuts juridiques variés (sociétés anonymes, coopératives, filiales de sociétés de Crédit Immobilier). Au sein de ces groupes, les frontières entre secteur « social » et secteur « concurrentiel » sont parfois particulièrement floues. Malgré le travail réalisé par les dirigeants de la FNSCHLM pour clarifier la définition juridique de l'accèsion sociale, ce terme renvoie aujourd'hui de manière de plus en plus manifeste à des pratiques économiques et à une offre de logement très hétérogène. Nous allons alors nous interroger sur un double phénomène, qui nous semble caractériser les années récentes : la plasticité croissante de cette catégorie qu'est « l'accèsion sociale », qui semble susceptible d'être utilisée pour désigner des activités à la fois de plus en plus nombreuses et de plus en plus variées dans le secteur du logement social, le flou qui est aujourd'hui maintenu sur sa définition, et le consensus qui semble régner pour éviter de lever cette ambiguïté, contrastant avec les affrontements que nous venons de décrire.

Chapitre 6. La promotion HLM et les frontières du social

Entre le début des années 1990 et la fin des années 2000, l'accession sociale à la propriété passe du statut de cause perdue pour le mouvement HLM à celui de sujet incontournable des congrès de l'Union sociale pour l'habitat, qui dans ses argumentaires officiels en souligne désormais le « renouveau »¹. La défense des intérêts des promoteurs HLM était devenue après la crise des années 1980 une affaire de spécialistes, qui luttaient contre le risque de marginalisation qui les guettait. Dans les années 2000, c'est l'USH elle-même qui reprend à son compte de manière de plus en plus manifeste cette catégorie « d'accession sociale », alors très en vogue dans et en dehors du monde du logement social. Elle effectue depuis 2005 un travail de représentation pour (re)faire de cette question une cause commune à l'ensemble du mouvement, en l'intégrant à son activité habituelle de défense des intérêts des bailleurs sociaux. Ceci est particulièrement manifeste à partir du moment où ces bailleurs sont sommés par leur tutelle ministérielle de démontrer qu'ils se soucient des « parcours résidentiels » de leurs locataires, et se voient demander de les faire sortir « par le haut » du parc social en les aidant à devenir propriétaires.

Les spécialistes historiques de l'accession dans le mouvement HLM n'ont pourtant pas forcément pour intention première de contribuer à la mobilité résidentielle de ces locataires. Les services de l'Union ont ainsi du mal à démontrer, comme ils le souhaitent pourtant, qu'il existe une articulation avérée entre « accession sociale » et « parcours résidentiels » des locataires du parc HLM. Ils hésitent aussi lorsqu'il s'agit de chiffrer la production annuelle du mouvement : on décompte ainsi, selon les critères adoptés, 10 000, 15 000 ou plus de 20 000 ménages ayant annuellement « accédé à la propriété grâce au mouvement HLM² » dans la période récente. Les qualificatifs utilisés pour désigner ces opérations sont multiples : selon

¹ Voir *Le renouveau des années récentes*, « fiche-théma » sur l'accession à la propriété diffusée à la presse à l'occasion du congrès de l'USH 2012 (parmi huit fiches synthétiques présentant l'activité du mouvement HLM).

² C'est la formulation ambiguë utilisée dans le rapport d'activité 2010 de l'USH pour englober des activités très diverses : « au total, en 2010, ce sont donc plus de 23 000 ménages qui auront pour la première fois accédé à la propriété grâce au mouvement HLM » [« Le mouvement HLM fortement mobilisé dans un contexte d'austérité », *Rapport d'activité 2010*, Union sociale pour l'habitat, p.23].

les cas, on parle d'accession « HLM », « réglementée », « encadrée », « sociale et sécurisée », « à coûts maîtrisés », « accompagnée », ou encore « à prix abordables ». Le caractère peu solidifié de cette catégorie amène des dirigeants nationaux ou locaux du mouvement à se prononcer diversement sur les questions suivantes : que peut bien signifier le « social » dans « accession sociale » ? A quel type de clientèle la promotion « sociale » est-elle destinée : les ménages exclus des filières classiques d'accès à la propriété, les locataires du parc social, ou plus largement des ménages situés en deçà d'un seuil de revenus relativement élevé ? Quels usages les opérateurs peuvent-ils ou doivent-ils faire de ces diverses étiquettes et labels – social, abordable, sécurisé, etc. - face à la clientèle et aux élus locaux ? Doivent-ils se présenter comme des organismes HLM ou des promoteurs banals ? Qui fait vraiment de l'accession « sociale », question cruciale pour la production de chiffres ?

La question centrale de ce chapitre consiste donc à saisir quels critères sont mobilisés par différents acteurs pour différencier ce qui relève du domaine « social » de ce qu'ils qualifient de domaine « concurrentiel ». Une question subsidiaire sera de se demander si tous ont vraiment intérêt à ce que cette frontière soit clairement tracée, ou si certains ne préfèrent pas que la définition de « l'accession sociale » reste floue. Les termes de « social » et « concurrentiel » seront saisis comme des catégories indigènes dont nous ne chercherons pas nous-mêmes à produire une définition, mais dont on observera les usages différenciés voire concurrents, comme le fait Vincent Dubois lorsqu'il s'intéresse à la politique culturelle et à la culture comme catégories de l'action publique (Dubois, 1999). Deux facteurs contextuels contribuent tout d'abord à ce que ces termes puissent faire l'objet d'usages très différenciés, voire opposés : la manière peu contraignante dont le droit définit aujourd'hui le « service d'intérêt général » des organismes HLM dans ce domaine, et le rôle de plus en plus affirmé des politiques locales de l'habitat dans la définition réglementaire de cette notion, qui varie ainsi avec les contextes locaux (encadré 6-1).

Encadré 6-1. La définition juridique à géométrie variable de l'accession HLM et sociale

Le droit définit aujourd'hui le « service d'intérêt général » (SIG) des opérateurs sociaux en matière d'accession de manière souple. Depuis le vide juridique laissé par la disparition du PAP en 1995, les organismes HLM (offices publics, ESH, et coopératives) ont vu leur « SIG » en accession redéfini en 2000 par des plafonds de prix de vente et de revenus pour les acquéreurs, auxquels s'ajoute en 2006 la « sécurisation » des acquéreurs (chapitre 5). Ces plafonds sont peu contraignants¹ et laissent la place à des stratégies commerciales et des ciblage de clientèle très diverses. Ils sont plus élevés que ceux associés à plusieurs dispositifs étatiques d'aide à l'accession sociale – Prêt Social Location Accession, Pass-Foncier, accession en zone ANRU² – que ces organismes utilisent de manière plus ou moins intensive. En outre, le cadre juridique qui régit l'activité de promotion immobilière des sociétés de Crédit Immobilier, quatrième type d'organisme composant le mouvement HLM, a connu des évolutions contradictoires. Depuis les années 1990, elles sont autorisées à réaliser ces activités par l'intermédiaire de sociétés dites « concurrentielles » ou « banalisées » qui ne sont soumises à aucune contrainte réglementaire en terme de clientèle ou de prix (chapitre 4). En 2006, ces sociétés ont vu leurs statuts réformés par l'État : tout en continuant à exercer principalement des activités « concurrentielles », elles doivent désormais affecter une partie de leurs ressources à des « missions sociales ». Elles s'engagent ainsi par convention avec l'État à produire des logements neufs en « accession sociale » – ce terme n'étant toutefois pas défini de la même manière que pour les autres organismes HLM (voir *infra*).

En outre, depuis la Loi *Décentralisation et Responsabilités Locales* de 2004, la définition de l'accession sociale se décline en fonction des politiques locales de l'habitat. Des travaux récents de l'ANIL ont montré qu'en matière d'aide au logement, un nombre croissant de collectivités locales (près des deux tiers en 2012) intervient pour soutenir l'accession à la propriété des ménages modestes (ANIL, 2011, 2012). C'est dans ce domaine qu'on rencontre aujourd'hui le plus de variations locales (Herbert, 2008 ; Dupuy, 2010 ; Herbert Béatrice et Delpech, 2011). Certaines aides étatiques à l'accession – PTZ majoré, Pass Foncier – sont ou ont été conditionnées à l'octroi de subventions locales. Les collectivités peuvent aussi prévoir dans leurs Plans Locaux de l'Habitat des aides qui leur sont propres et qu'elles désignent selon les cas sous les noms d'accession « sociale », « abordable », ou « à prix maîtrisés ». Ces aides ne sont pas réservées aux organismes HLM, mais ils en usent fréquemment. Les collectivités peuvent alors adjoindre des clauses et des critères d'éligibilité pour la clientèle qui leur sont propres, et qui constituent donc des définitions locales de l'accession sociale. En outre, il s'agit parfois de règles non-écrites, voire illégales, résultant de négociations informelles avec les promoteurs HLM ou privés pour orienter la nature de cette « accession sociale » (Dupuy, 2010 ; Lambert, 2013)

¹ Les plafonds de revenus pour l'accession HLM sont les plafonds dits « PLS accession ». Ils correspondent aux *maxima* de revenus autorisés pour accéder à un logement social financé avec un prêt « PLS » (la catégorie la moins ciblée vers les ménages modestes du parc HLM puisqu'en 2008, 84,1% des ménages français y étaient éligibles), augmentés de 11%. De plus, 25% des logements vendus annuellement par un promoteur HLM peuvent l'être à des clients dont les revenus sont inférieurs aux barèmes du « PLI » (prêt locatif finançant des logements dits « intermédiaires » accessibles à 90,3% des ménages français) augmentés aussi de 11%.

² La TVA minorée à 5,5% en zone ANRU est soumise au respect des plafonds PLS accession (et non au PLI accession) et à des prix de vente *maximum* inférieurs à ceux de l'accession HLM. C'est aussi le cas du prêt PSLA (location-accession), aux plafonds encore plus faibles, et du Pass-foncier jusqu'à sa suppression en 2010.

A ces éléments de contexte s'ajoute une évolution interne au mouvement HLM : la diversité croissante des liens actionnariaux qui unissent les organismes dédiés à l'accession sociale à d'autres structures économiques, organismes bailleurs, mais aussi sociétés de droit privé à vocation « concurrentielle ». L'accession HLM est ainsi de plus en plus souvent réalisée par des filiales appartenant à des groupes d'organismes qui développent toute une palette d'activités immobilières : elle se combine selon les cas avec de la gestion et de la production locative HLM, de la gestion de copropriétés, de la promotion immobilière privée, voire avec toutes ces activités à la fois. Selon la nature de l'actionnaire majoritaire, la surface financière du groupement, et la gamme des activités qui y coexistent, ce ne sont pas les mêmes clientèles qui sont visées, ni les mêmes modes de production et de commercialisation qui sont privilégiés. Les situations où l'accession est dite « sociale » parce que, comme le préconise l'USH, elle est d'abord destinée aux locataires du parc HLM, sont minoritaires. On observe toutefois une nouvelle imbrication dans les années 2000 entre fonctions de bailleur et de promoteur, avec la création ou le rachat, par des sociétés à vocation d'abord locative, de filiales dédiées à l'accession. Celles-ci sont ainsi plus promptes à se tourner vers une clientèle issue du parc social ou à se distinguer de la promotion privée. Mais on observe aussi que se sont construits depuis les années 1990 des groupements de « généralistes de l'habitat », selon l'expression qu'ils emploient pour se décrire, qui sont aujourd'hui en plein essor, et qui mêlent activité « HLM » et « concurrentielles ». Ceux-ci prennent parfois leurs distances avec l'étiquette « HLM » et s'adressent à une clientèle beaucoup moins restreinte que les précédents.

Dans l'exploration des frontières juridiques, économiques, et symboliques de l'accession sociale, nous mettrons donc en rapport le travail de classement et de qualification dont fait l'objet cette activité avec le processus de diversification économique qui touche aujourd'hui les activités et les structures du secteur HLM. Ce ne sont donc pas seulement des normes diffusées par l'USH et par ses services, auprès desquels nous avons enquêté, qu'il sera question. L'un des apports de ce chapitre consistera à rapporter la diversité des acceptions du terme d'accession sociale aux structures économiques dans lesquelles ces activités s'inscrivent, en nous fondant sur une base de données que nous avons construite pour les objectiver, et sur une enquête menée auprès des dirigeants d'organismes HLM. Nous montrerons que le travail de catégorisation dont font l'objet ces activités ne se comprend que si on le relie précisément aux pratiques économiques et commerciales des opérateurs

concernés. La diversité de leurs manières de produire, vendre, ou financer ces logements contribue à faire de la frontière entre le « social » et le « concurrentiel » un objet mouvant.

Ce questionnement général a en fait deux dimensions entremêlées : celle des façons de dire la différence entre « social » et « concurrentiel », et celle de l'intérêt situé des acteurs à produire une telle différence. D'une part, on constatera que différents arguments ou critères sont invoqués pour arguer du caractère « social » voire « très social » de telle production de logements, de tel mode de commercialisation ou de financement d'opérations destinées à l'accession. Mais, d'autre part, produire et consolider la distinction entre le social et le concurrentiel ne constitue pas le même enjeu pour tous les opérateurs HLM. Le travail de « marquage » visant à distinguer clairement le monde HLM du secteur de la promotion privée et à s'ancrer de manière nette dans une politique « sociale » se manifeste plus ou moins fortement selon les caractéristiques de l'organisme, et sa position dans le mouvement HLM. Dans certains cas, l'établissement de stratégies économiques gagnantes (développement de la production, diminution des coûts de sortie des logements construits, capacité à commercialiser à moindres frais leurs programmes, à limiter les risques dont cette activité est porteuse) peut être favorisé par le renforcement des frontières juridiques et symboliques entre le mouvement HLM et le « secteur privé ». Dans d'autres cas, les stratégies économiques des organismes vont plutôt dans le sens d'une euphémisation, voire d'un effacement de leur appartenance au secteur social du logement, notamment vis-à-vis de leur clientèle.

Dans un premier temps de ce chapitre, nous nous concentrerons sur la manière dont l'Union HLM, se saisissant à partir de 2005 de la question de l'accession sociale, en donne et s'en fait une représentation spécifique, tentant, non sans difficultés et contradictions, de mettre en évidence les liens entre les activités des promoteurs HLM et des bailleurs sociaux, dans un contexte où ils font l'objet de nouvelles injonctions étatiques. L'USH défend alors une définition restrictive de l'accession sociale d'une main, mais en revendiquant publiquement de l'autre une production globale qui correspond en fait à une définition très large de celle-ci. Nous reviendrons dans un second temps sur la manière dont se construisent, se déplacent ou se brouillent les frontières de l'accession sociale à travers l'activité économique des organismes eux-mêmes, et la manière dont ils définissent une offre de logements aux multiples visages.

1. Quand l'USH se saisit de l'accèsion sociale : la promotion HLM au service des bailleurs ?

L'accèsion a toujours été la spécialité de la branche Crédit Immobilier et de la branche coopérative, avec des heures de gloire et des heures, plus discrètes... dans un mouvement qui professionnellement va vers une monoculture, sans qu'on y fasse attention, les HLM c'est devenu locatif social, très social, les pauvres, les déglingués de la société, déjà un glissement dans le locatif, avec de moins en moins de mixité sociale. Donc on a relancé ça... nous avions, l'Union avait abandonné l'accèsion sociale comme thématique d'action professionnelle ... je n'ai succédé à personne, quand je suis arrivé, il y avait trois blocs de feuilles blanches [Entretien avec Marc Ollier, responsable du Département Accèsion-Vente de l'USH de 2005 à 2010, réalisé en novembre 2009 au siège de l'USH].

Pourquoi ce nouvel intérêt des services de l'Union pour l'accèsion sociale, et quelle forme prend-il ? Nous montrerons que l'USH prête attention à l'activité des promoteurs HLM principalement pour défendre l'autonomie des bailleurs sociaux par rapport à l'État et sa tutelle ministérielle. Ceci a des effets sur la manière dont ses services se représentent et représentent publiquement « l'accèsion sociale ».

L'Union HLM est en effet, depuis les années 1950, et encore plus depuis les années 1980, avant tout un organisme qui s'est structuré autour de la défense du secteur locatif social. Elle agit à cet égard comme bien d'autres organisations professionnelles représentant les intérêts d'une branche d'activité économique, fonctionnant comme des « groupes de défense des frontières en vigueur, donc des principes d'exclusion qui les sous-tendent », qui entrent en concurrence avec d'autres acteurs économiques pour le « pouvoir sur le pouvoir de l'État, notamment sur le pouvoir de réglementation et sur les droits de propriété » (Bourdieu, 2000, p. 250). Ainsi, si sa mobilisation a été faible dans les années 1980 et 1990 pour tenter de conserver l'exclusivité de l'usage du terme « accèsion sociale » (chapitre 5), le « locatif social » reste une marque sur laquelle le secteur HLM jouit d'un quasi-monopole, défendant avec vigueur – et un certain succès – les frontières juridiques et symboliques qui distinguent l'activité de ses adhérents de celle des bailleurs « privés ».

Marque de sa réussite, les termes « logement locatif social » et « HLM » sont en France très largement utilisés comme des synonymes dans le sens commun, même si en droit ces deux

catégories ne se recoupent pas strictement¹. L'USH réagit vivement à toute mise en cause publique du caractère « social » de son action locative et de son monopole. Pour prendre un exemple récent, le dépôt en mai 2012 d'une plainte pour « concurrence déloyale » auprès de la Commission Européenne par l'UNPI (Union Nationale des Propriétaires Immobiliers), qui dénonçait une « distorsion de concurrence » entre bailleurs privés et sociaux au titre des avantages consentis par l'État aux seconds, et accusait le « parc public » de n'avoir « de social que le nom² », a immédiatement amené l'USH à opposer un virulent démenti aux « informations fantaisistes de l'UNPI », en diffusant, dans un argumentaire bien rôdé, des données statistiques précises démontrant la paupérisation croissante du parc social³. Une large partie du travail de représentation accompli en direction des pouvoirs publics consiste donc à se tenir prêt à démontrer que les intérêts particuliers de ses adhérents, et notamment le maintien de certains avantages qui leur sont accordés par les pouvoirs publics, coïncident avec la « mission d'intérêt général » qui leur est confiée en vertu de leur statut spécifique.

En matière d'accession, l'USH ne dispose pas, au début des années 2000, d'un discours d'institution similaire pour défendre l'idée que la promotion HLM relève d'une mission d'intérêt général. L'intérêt de lever le flou sur le contenu de cette mission a fait d'ailleurs, l'objet de divergences de positions au sein du mouvement, entre partisans et adversaires de la « banalisation » (chapitre 5). L'USH s'était alors prudemment tenue en retrait de ces querelles, et avait renoncé à toute velléité de refaire sien le terme d'accession sociale, aujourd'hui utilisé par les pouvoirs publics pour faire référence à tout un ensemble d'aides et des filières d'accès à la propriété destinées aux ménages modestes. Ainsi, selon Marc Ollier, avant son arrivée en 2005, personne dans les services centraux du mouvement n'est en mesure de donner un chiffre global de la production en « accession sociale » du secteur HLM. Depuis

¹ Depuis 2001, une partie des financements étatiques destinés au « logement social », les « prêts locatifs sociaux » (PLS) sont ouverts à des bailleurs privés, personnes physiques ou morales (Amzallag et Taffin, 2010). L'Union sociale pour l'habitat estime pour l'année 2012 à 4,18 millions les logements locatifs sociaux possédés par des organismes HLM, à 0,88 million ceux possédés par des bailleurs publics ou parapublics (SEM ou associations), et à 0,58 million ceux possédés par des bailleurs privés ayant fait l'objet d'un conventionnement permettant de les assimiler à des logements sociaux [*Données statistiques 2012*, Union sociale pour l'habitat].

² L'UNPI argumentait que le parc social français ne remplissait pas son rôle en direction des populations modestes et logeait 378 000 familles « aisées » aux revenus supérieurs à 4000 euros par mois, l'USH conteste de son côté les « informations fantaisistes de l'UNPI » en soulignant à l'inverse la paupérisation du parc social [*Communiqué de Presse de l'USH*, « Occupation sociale du parc HLM : l'Union conteste les informations fantaisistes de l'UNPI », 2 juillet 2012].

³ Les réactions de l'USH peuvent être tout aussi vives en cas d'attaques moins frontales : en février 2012, une note d'analyse du Conseil d'Analyse Stratégique (organisme d'expertise rattaché au Premier Ministre) qui discutait de manière plus nuancée l'efficacité des aides étatiques au secteur du logement social a donné lieu à un communiqué de presse de l'USH dénonçant un « travail scientifiquement biaisé » [*Communiqué de presse de l'USH* : « Note du Centre d'Analyse Stratégique sur les aides au logement des ménages modestes : l'Union sociale pour l'habitat regrette un travail scientifiquement biaisé au service de propositions hautement contestables », 20 février 2012].

cette date, plusieurs signes indiquent que l'USH entend faire à nouveau savoir publiquement que le sigle HLM n'est pas uniquement synonyme de logements locatifs, mais renvoie aussi à des organismes favorisant l'accès à la propriété des ménages modestes. Après la rédaction de trois rapports par une commission interfédérale qui se réunit de 2005 à 2008, on observe que ces dernières années plus un congrès HLM ne se tient sans qu'au moins un atelier ou une session ne soit consacrée à l'accession sociale. Des nouvelles données statistiques sont disponibles depuis 2007-2008 et diffusées régulièrement dans la nouvelle revue *HLM Accession en action* et l'accession est désormais comptabilisée dans la production annuelle du mouvement au même titre que la construction locative¹. Une « École de l'Accession Sociale à la Propriété² » (EASP) destinée à la formation professionnelle des dirigeants et salariés d'organismes a été lancée en 2009 par l'Union, qui a aussi publié plusieurs guides professionnels des « bonnes pratiques » touchant à cette question.

Il n'existe pas pour autant, dans les instances centrales de l'Union, une politique centralisée et cohérente de développement de l'accession HLM, et c'est surtout un travail d'affichage qui est réalisé. Les moyens matériels et humains qu'elle y dédie sont limités, en particulier lorsqu'ils sont comparés à ceux qu'elle consacre à la production et la gestion locative et à des questions transversales intéressant avant tout les bailleurs³. En cherchant au cours de notre enquête à identifier ceux qui sont spécifiquement chargés de ce dossier, nous avons constaté que leur nombre reste restreint. Le « département Accession-Vente » de l'USH, en charge de la plupart des activités énumérées ci-dessus, repose principalement sur les épaules d'un conseiller technique de la « Délégation à l'action professionnelle⁴ ». Nous avons rencontré les deux titulaires successifs de ce poste. Au sein de la « Délégation générale » de l'Union, qui

¹ Dans son rapport au Congrès 2012, parmi les « 100 000 logements » que l'USH revendique avoir construits pour l'année 2011 sont ainsi comptabilisés plus de 13 000 logements neufs destinés à la vente [*Rapport au congrès HLM de Rennes*, septembre 2012].

² Ce titre se calque sur celui déjà existant d'École de la Rénovation Urbaine, créée en 2005 par l'USH, la Caisse des Dépôts et Consignations et l'ANRU. Pilotée par l'USH et cofinancée par la Caisse des Dépôts et Consignations, l'EASP s'appuie sur deux associations de formation affiliées au mouvement HLM, l'AFPOLS (association pour la formation professionnelle continue des organismes de logement social) qui assure des formations pour l'ensemble des organismes, et ARECOOP, organisme de formation de la Fédération des coopératives HLM. Elle propose un ensemble de cycles de formation sur la thématique de l'accession à la propriété aux salariés, dirigeants, administrateurs d'organismes HLM, ambitionne de s'adresser aussi à des agents de collectivités locales et élus, et a lancé un cycle spécifique (les « Entretiens de l'Accession Sociale ») qui doit rassembler des dirigeants d'organismes et des élus locaux. Ce dernier pan de l'EASP peine pour l'instant à se développer, alors que la partie relevant strictement de la formation professionnelle est considérée par ses initiateurs comme un succès.

³ Précisons que l'USH constitue une organisation professionnelle de taille importante, puisqu'en 2010 elle employait 223 personnes, en comptant les personnels des différentes fédérations, ainsi que 252 personnes dans des filiales et structures associées [*Rapport d'activité de l'USH*, 2010].

⁴ La « Délégation à l'action professionnelle » de l'USH est chargée du soutien professionnel aux dirigeants et salariés des organismes.

regroupe les plus hauts cadres de l'organisation, un chargé de mission nous a été indiqué comme un « bon connaisseur du sujet », rapporteur de la commission Accession entre 2005 et 2008. Mis à part ces deux personnes, les services centraux de l'Union ne disposent pas de salariés spécialisés. L'École de l'Accession Sociale (EASP) n'en a pas non plus : gérée par le département Accession-Vente, elle regroupe un ensemble de formations fournies par d'autres filiales de l'Union, notamment par l'organisme de formation de la fédération des coopératives, qui proposait déjà, avant la création de cette « école », des formations destinées à ses propres adhérents.

En matière de réglementation HLM, les services de l'USH ne sont pas à l'origine des innovations récentes : lorsqu'il s'est agi de préciser le service d'intérêt général ouvrant droit à exonération fiscale pour les promoteurs HLM, c'est le travail réalisé par la Fédération des coopératives sur la « sécurisation » qui a été repris. Quant aux nouveaux dispositifs de soutien à l'accession des ménages les plus modestes apparus au cours des années 2000 (PSLA, Pass-Foncier, accession ANRU), les services de l'Union ne se sont pas directement impliqués dans leur élaboration, à l'exception de la TVA minorée sur l'accession dans les quartiers ANRU¹. Les responsables du département Accession-Vente laissent aussi entendre que les dirigeants de l'Union qui se sont succédés ces dernières années sont inégalement connaisseurs du dossier. L'actuel responsable du département, Jean Coquart, note qu'il n'est pas toujours aisé de faire « passer des messages » pour relayer les demandes et inquiétudes des promoteurs HLM. En 2010, lorsqu'est annoncée la suppression du « Pass-Foncier », une aide aux accédants modestes très utilisée par les promoteurs du mouvement, il n'a par exemple pas obtenu que le nouveau président de l'USH, Thierry Repentin, sénateur socialiste proche de la fédération des Offices et peu connaisseur du sujet, prenne fermement position contre cette mesure gouvernementale.

Toutefois, les dirigeants du mouvement HLM trouvent depuis quelques années un intérêt à afficher leur intérêt pour le développement de l'accession sociale. Cet affichage nouveau, en décalage avec les préoccupations habituelles de cette organisation professionnelle, est lié à une conjoncture politique particulière, le thème de l'accession étant utilisé de manière

¹ Celle-ci a été discutée par l'USH dans le cadre plus large de sa discussion avec le ministère du Logement sur le Plan National de Rénovation Urbaine. Concernant le PSLA, c'est principalement la Fédération des coopératives qui s'est impliquée dans la définition de ce produit. Concernant le Pass Foncier, Marc Ollier précise que le dispositif a principalement été défini par une négociation entre la ministre du Logement Christine Boutin et les représentants du 1% patronal.

stratégique dans des négociations avec l'État concernant des problèmes liés à la gestion du parc locatif. C'est alors sous un angle bien précis que l'USH s'empare de cette question : celui des « parcours résidentiels » des locataires du parc social, que sa tutelle ministérielle lui demande de faciliter en rendant notamment possible leur accès à la propriété. Selon la doctrine professionnelle que développent les services de l'USH, l'accession sociale serait prioritairement destinée aux locataires du parc HLM et contribuerait à leur « mobilité résidentielle ». Mais les services de l'Union sont pris dans des contradictions quand il s'agit de comptabiliser la production des organismes : entre nécessité de produire un gros chiffre et volonté de mieux spécifier ce que font les organismes HLM en accession sociale, ils privilégient finalement une définition large de celle-ci en maintenant le flou sur cette notion.

1.1 De l'accession à la vente HLM, en passant par les « parcours résidentiels » : les conditions d'un glissement sémantique

Le nouvel intérêt de l'USH pour l'accession sociale passe d'abord par un glissement sémantique : ses services, à partir de 2006-2007, lient cette activité à un objectif qui n'y était jusqu'alors pas explicitement associé, celui de favoriser les « parcours résidentiels » des locataires du parc social. Auparavant, les fédérations spécialisées (coopératives et Réseau Crédit Immobilier) n'avaient guère cherché à démontrer que l'activité de leurs adhérents bénéficiait ou devait bénéficier prioritairement aux locataires du parc HLM. Cette nouvelle préoccupation des services de l'Union émerge dans un contexte précis : des incitations de plus en plus fortes sont adressées aux bailleurs sociaux pour qu'ils mettent en vente une part croissante de leur parc, en priorité auprès de leurs occupants, cette activité étant désignée par le nom de « vente HLM ». L'USH cherche alors à éviter que ces incitations ne se transforment en mesures coercitives : l'intérêt des dirigeants nationaux du mouvement pour l'accession sociale tient d'abord à leur souci de préserver l'institution HLM de changements trop radicaux, et à maintenir l'autonomie des bailleurs locatifs à l'égard des pouvoirs publics.

Cet intérêt se fait particulièrement sensible dans le contexte de l'élection présidentielle de 2007, qui fait craindre aux dirigeants de l'USH la mise en place d'un *Right to Buy* à la Française [un droit pour le locataire HLM d'acquérir son logement] et donc une cession contrainte du patrimoine des organismes. L'incitation des pouvoirs publics à développer la

vente HLM n'est certes pas nouvelle, associée depuis les années 1980 à des moments de retour de la droite au gouvernement¹, mais elle n'a jamais pris de forme coercitive. Ses effets sont toujours restés limités, le nombre de logements vendus stagnant entre 3000 et 4000 par an durant cette période. Entre 2002 et 2006, cette question est remise à l'ordre du jour par les ministres successifs du Logement, la possibilité de fixer des objectifs chiffrés obligatoires étant évoquée par Gilles de Robien en 2004, mais ce ne sont finalement que des dispositions incitatives qui sont retenues dans la loi Engagement National pour le Logement de 2006². La campagne présidentielle de 2007 fait de la vente du patrimoine locatif aux occupants un sujet de véritable embarras public pour l'USH, dans le sillage des propositions avancées par Nicolas Sarkozy pour atteindre 70% de propriétaires en France. Celui-ci annonce en effet durant sa campagne la « fixation d'une obligation annuelle de vente de 1% du parc social, soit 40 000 [logements] par an », ce qui reviendrait à décupler le nombre de ventes³.

Au lendemain de l'élection présidentielle, des membres du comité exécutif de l'USH s'inquiètent des risques encourus : il serait prudent de faire des contre-propositions au gouvernement pour aboutir à un accord contractuel, et utile de disposer de statistiques précises sur l'activité du mouvement en matière d'accession sociale pour démontrer aux pouvoirs publics que le mouvement HLM contribue déjà au développement de la propriété individuelle⁴. En effet, la tension se fait vive à l'automne 2007 entre l'USH, ses différentes

¹ La vente HLM est possible depuis une loi du 10 juillet 1965, qui a eu peu de traductions concrètes, la procédure étant en outre rendue plus contrainte par une loi du 2 novembre 1983. Elle est à nouveau assouplie à partir de 1986, principalement par des gouvernements de droite (loi Méhaignerie du 23 décembre 1986, loi De Charrette du 21 juillet 1994). Le 28 décembre 2007, un accord signé entre la ministre du Logement Christine Boutin et l'USH prévoit la vente de 40 000 logements sociaux par an dès 2010. Cet engagement fait suite au discours du Président de la République Nicolas Sarkozy à Vandoeuvre-les-Nancy dans lequel il déplore que la vente HLM soit au « point mort » [*Rapport parlementaire d'information sur l'accession sociale à la propriété dans le parc HLM*, déposé à l'Assemblée nationale le 11 février 2009, par M. Olivier Carré, député].

² Au congrès HLM 2003, alors qu'il prépare la loi « Propriété pour Tous », le ministre du Logement Gilles de Robien laisse planer le doute sur son intention d'adopter des dispositions coercitives, souhaitant que chaque organisme propose un programme de vente à ses occupants, mais précisant que les conditions doivent être définies localement. En 2004, Jacques Chirac annonce vouloir favoriser la vente des logements HLM aux locataires modestes [*Allocution de J. Chirac sur les priorités de l'action gouvernementale pour l'année 2004*, Paris, 6 janvier 2004]. Le projet de loi « Propriété pour Tous » repris par J.-L. Borloo aboutit à la loi ENL en 2006. Celle-ci facilite la vente mais d'une manière conforme aux demandes de l'USH : le prix peut faire l'objet d'un rabais allant jusqu'à 35% par rapport à l'estimation du bien par les Domaines ; l'organisme bailleur, dans le cas d'une copropriété, peut rester syndic de droit de l'immeuble tant qu'il y possède un logement et reste majoritaire en droits de vote dans la copropriété tant qu'il possède plus de la moitié des millièmes, disposition dérogatoire au droit des copropriétés. Aucun objectif chiffré n'est fixé aux organismes HLM, qui conservent l'initiative de la vente, et ne peuvent être contraints de céder leur patrimoine si leur CA ne le souhaite pas.

³ Nicolas Sarkozy, président de l'UMP, *Discours à la convention pour la France d'Après : Contre la précarité, permettre à chacun d'être propriétaire*, 14 septembre 2006.

⁴ M.-N. Lienemann estime qu'il faut « insister face au tout propriétaire, sur notre vision de l'accession sociale. Il s'agit de déminer les risques de vente massive du parc HLM, en défendant une contractualisation ». Daniel Chabod, directeur général d'un groupe HLM et président de la commission Accession-Vente de l'Union rappelle que le gouvernement a des « ambitions fortes » en matière de vente auxquelles l'USH ne peut s'opposer, mais que « le locataire doit rester libre d'acquérir et l'organisme de vendre », préconisant en vue du congrès HLM la

fédérations, et la nouvelle ministre du Logement Christine Boutin. Celle-ci répète publiquement à de nombreuses reprises sa volonté d'obtenir des organismes HLM un engagement ferme de 40 000 logements vendus annuellement, avant que Nicolas Sarkozy ne déclare que « l'aboutissement d'un parcours résidentiel réussi dans le secteur HLM, c'est la vente de son logement à son occupant »¹. Face à l'opposition de la fédération des Offices qui refuse de signer un engagement comportant des objectifs chiffrés, alors que les représentants des ESH s'y déclarent prêts, la ministre menace de légiférer². Il est alors de l'intérêt de l'USH, pour maintenir une façade unitaire, de mettre un terme à cette polémique. Le président de l'Union Michel Delebarre, qui s'abstient de se prononcer de manière trop nette sur les injonctions ministérielles durant le congrès 2007, y souligne devant Christine Boutin que le mouvement HLM contribue déjà à l'accession à la propriété sous de multiples formes, notamment à travers l'accession neuve en quartier ANRU et la location-accession (PSLA). Le délégué général Pierre Quercy avance quant à lui le chiffre – fourni par la commission Accession-Vente de l'Union – de « 15 000 logements » produits annuellement en « accession sociale » par les opérateurs sociaux³. Lorsque, à l'issue de longues négociations, l'USH et les deux principales fédérations de bailleurs signent finalement un accord avec la ministre, ils sont parvenus à déplacer l'objet initial de la négociation de la vente HLM vers des engagements plus larges sur divers moyens de favoriser les « parcours résidentiels » des locataires du parc social. Sur le sujet de la vente, cet accord reprend les propositions consensuelles de la commission Accession-Vente de l'USH : les opérateurs HLM s'engagent à augmenter substantiellement l'offre de logements proposés à la vente, mais cet engagement s'accompagne de nombreuses conditions restrictives qui en limitent la portée, et font qu'il ne s'apparente nullement à un *Right to Buy* à la française⁴.

production de « statistiques de qualité [...] de nature à éclairer sur la réalité de l'action de nos organismes ». [Compte-rendu du comité exécutif de l'USH, 30 mai 2007].

¹ Discours de Nicolas Sarkozy à l'Hôtel de ville de Vandoeuvre-les-Nancy, 11 décembre 2007.

² « Discours de Christine Boutin au Congrès HLM 2007 », *Actualités HLM*, 15 octobre 2007.

³ L'absence de position claire de l'Union est tangible au congrès de Lyon de 2007, alors que se discute avec Christine Boutin l'accord sur la vente HLM. Michel Delebarre y adopte à la tribune une position mesurée, rappelant l'inégale approbation des fédérations HLM : « Personne ne refuse l'idée, ni la mise en œuvre de la vente de logements sociaux HLM ; les débats se sont développés sur l'ampleur, les modalités, les conditions de vente aux locataires, et en ces domaines, les familles du Mouvement HLM peuvent avoir des positions sensiblement différentes. Certaines sont plus volontaires que d'autres, certaines ont plus d'interrogations. Il est évident que la réponse apportée aux demandes actuelles à hauteur de 6 000 logements par an est sans doute très faible. Jusqu'où pouvons-nous aller ? L'avenir nous le dira » [*Actualités Habitat*, n°844, 30 septembre 2007].

⁴ L'accord signé le 18 décembre 2007 reprend les termes du rapport de la commission Accession-Vente : « la possibilité de vendre doit prendre en compte le niveau actuel de l'offre locative et ceci exclut – a priori – la possibilité de vendre dans les communes qui n'ont pas encore atteint le pourcentage prévu à l'article 55 de la loi SRU » (rapport) ; « vis-à-vis de l'article 55 de la loi SRU, dans les communes où un constat de carence aura été établi par le préfet, il ne peut pas y avoir de proposition de l'organisme ni d'autorisation de l'État pour la vente de logements sociaux » ; « la décision de vendre, le choix du parc à vendre, le prix de vente doivent rester du ressort de l'organisme » (rapport) ; « l'initiative des ventes et de la responsabilité des organismes » (accord), etc.

Tableau 6-1. Ministres en charge du Logement et dirigeants de l'Union HLM (2002-2012)

Ministres et secrétaires d'État en charge du Logement	Dates	Titre
Gilles de Robien	8 mai 2002-30 mars 2004	Ministre de l'Équipement, des Transport, du Logement, du Tourisme et de la Mer
Marc-Philippe Daubresse	30 mars 2004-31 mai 2005	Secrétaire d'État au Logement
Jean-Louis Borloo	30 mars 2004-15 mai 2007	Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
Christine Boutin	18 mai 2007-23 juin 2009	Ministre du Logement
Benoist Apparu	23 juin 2009-10 mai 2012	Secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme

Présidence de l'USH	Dates
Michel Delebarre, Député PS du Nord	1999-2008
Thierry Repentin, Sénateur PS de la Savoie	2008-2012

Délégation générale de l'USH	Dates
Paul-Louis Marty (HEC, ancien directeur général de l'OPAC du Val-de-Marne)	1999-2006
Pierre Quercy (X-Ponts, ancien directeur général de l'Union, directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo 2004-2006)	2006-2011
Thierry Bert (ENA-Inspection des Finances, haut fonctionnaire puis directeur général à France Télévisions)	2011-2013

Durant cette période, les services de l'Union se sont engagés dans un double travail : produire des arguments pour faire évoluer les positions de certains bailleurs, hostiles à la vente HLM, afin d'éviter une opposition frontale avec leur tutelle ministérielle ; mais aussi produire des

arguments utilisables auprès de cette tutelle pour montrer que le mouvement HLM développe déjà une large gamme d'activités permettant à leurs locataires de devenir propriétaires, la vente HLM n'en étant qu'une modalité parmi d'autres. C'est alors qu'ils cherchent à préserver l'autonomie des organismes locatifs par rapport aux pouvoirs publics que les services de l'Union se saisissent de la question de « l'accession sociale », dont ils font un usage stratégique dans un contexte de négociations tendues avec l'État. Ceux qui prennent en main ce dossier à l'USH à partir de 2005 ne sont pas issus des rangs des fédérations spécialisées (coopératives ou Réseau Crédit Immobilier), et n'ont jamais exercé de fonction opérationnelle dans un organisme dédié à l'accession sociale. Ils n'entretiennent que des liens occasionnels avec les dirigeants de la fédération des coopératives, principaux promoteurs de cette cause dans le monde HLM au début des années 2000. Leur trajectoire reflète au contraire le poids prédominant des fédérations à vocation locative, et en particulier de celle des offices publics, à la tête de l'USH. Marc Ollier, premier titulaire du poste « Accession-Vente » créé en 2005 à l'USH, se décrit ainsi comme « culturellement plutôt branché locatif », après une longue carrière dans le mouvement HLM : après avoir dirigé un office public au début des années 1990, il entre à l'USH comme « conseiller technique » pour y traiter de sécurité et de renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social. Jean Coquart, qui lui succède en 2010, n'a pas non plus de familiarité avec l'activité de promotion immobilière : cet ingénieur d'une quarantaine d'années est entré dans le secteur du logement social au début des années 2000, après un début de carrière dans le privé, pour y constituer et traiter des bases de données sur l'occupation et les attributions dans le parc locatif social francilien. Avant de diriger le département Accession-Vente, il occupe la fonction de directeur de « l'observatoire du logement social » (locatif) de l'association régionale des organismes HLM d'Ile-de-France. Enfin, Thomas Rolland, chargé de mission à la Délégation générale de l'Union, rapporteur de la commission Accession-Vente de l'Union entre 2005 et 2008, a lui aussi fait l'essentiel de sa carrière au sein d'offices publics, et a même présidé à la fin des années 1990 l'association nationale des directeurs d'offices. Il a toutefois une connaissance plus directe de la promotion HLM, ayant contribué à la tête d'un office au rachat d'une coopérative inactive, devenue depuis un gros producteur en accession sociale neuve.

Issus du secteur locatif et proches de la fédération des offices, ils se penchent conjointement sur deux questions jusqu'alors traitées de manière distincte dans le mouvement

HLM, « l'accession », qui renvoie à l'activité de promotion immobilière de logements neufs, et la « vente HLM ». Les entretiens réalisés avec Ollier, Coquart, et Rolland, postérieurs à l'enquête menée dans les services de la Fédération des coopératives, ont de ce point de vue constitué une surprise : du côté des dirigeants des coopératives, une barrière nette était établie entre ces deux activités, Marion Maudet ou Marie-Noëlle Lienemann affichant une position hostile ou au moins réticente vis-à-vis de la vente HLM. A cette position de principe s'ajoutait le fait que les coopératives elles-mêmes, n'ayant qu'un faible patrimoine locatif, n'étaient pas concernées par cette question. A l'inverse, à l'USH, cette question semble constituer l'enjeu central pour Marc Ollier lorsqu'il prend le poste de conseiller technique « Accession-Vente » en 2005 :

Ça faisait quinze ou vingt ans qu'il n'y avait eu personne, que personne n'avait pris en responsabilité, je parle de l'Union et pas les fédérations, sur la question de l'accession sociale à la propriété, et en plus je prends un sujet, celui de la vente HLM, qui était à l'époque un tabou. Moi je ne m'occupe que des sujets tabous, c'était un péché, une horreur, c'était si j'osais parler de ça c'est que j'étais le suppôt du grand capital qui bradait le parc social, l'horreur.

Votre poste était au départ centré sur la vente HLM ?

Sur les deux. Mais la vente HLM il fallait la sortir de son côté confiné et je me répète, c'était interdit, nous ne pouvions pas parler de... c'était des réunions secrètes d'une secte bizarre qui n'avait pas droit de parole. C'était un péché, tout au moins pour la parole officielle de la fédération des Offices.

Pourtant y'en avait déjà de la vente HLM en 2005 ?

Bien sûr, depuis 1971. Mais pour les ESH c'était pour certaines d'entre elles au contraire une exposition flamboyante du libéralisme. Entre l'interdit pour les uns et l'idéologie inverse pour les autres, bon l'Union avait choisi de se taire. On peut peut-être avancer et justement déminer. C'est à dire... foin de tout idéologie je n'en ai rien à faire, quel est le contenu, qu'est ce que ça rapporte, comment ça s'organise, quelle en est la conséquence. J'ai commencé surtout par une enquête par entretiens en face à face de 90 ex-locataires devenus propriétaires de leur appartement par le truchement de la vente HLM. En disant au grand chef de l'Union, autour de ce machin là, péché pour les uns, vertueux par principe pour les autres, je vous propose d'aller voir 90 locataires, une heure d'entretien ou 2 heures, pour leur demander, vous avez fait ce choix, heureux ou pas ? [Entretien avec Marc Ollier, responsable Accession-Vente, novembre 2009].

Pour Marc Ollier, la vente constitue donc l'aspect le plus stratégique de son nouveau poste : il s'agit pour lui d'une activité de pionnier, en rupture avec ce qu'il décrit comme le sens commun du monde HLM. Ces positions sont toutefois déjà en train d'évoluer : les oppositions sur ce sujet traversent même la fédération des offices, traditionnellement opposée à la vente, mais au sein de laquelle les positions varient en fonction de l'étiquette politique des collectivités locales auxquelles ils sont adossés, les offices liés à des municipalités communistes affichant en particulier une très forte opposition à la vente HLM¹. Ollier

¹ Les offices liés à des municipalités communistes sont particulièrement hostiles à la vente, tandis que certains offices adossés à des collectivités dirigées par la droite, en particulier dans les Hauts-de-Seine, s'y déclarent très

explique ainsi que la réalisation d'enquêtes et la rédaction de rapports à tonalité consensuelle sur le sujet visent à faire de cette question politique controversée un objet d'expertise professionnelle plus neutre. C'est aussi ce que souhaite faire Thomas Rolland, rapporteur de la commission Accession-Vente et chargé de mission à la Délégation générale de l'Union, qui est impliqué à ce titre dans les négociations avec le ministère du Logement sur l'évolution du cadre juridique de la vente HLM. Bien que proches du monde des Offices, traditionnellement hostile à la vente, Ollier et Rolland endossent ainsi une posture de réformateurs sur ce sujet selon eux « idéologique », qu'ils disent vouloir « déminer » ou « apaiser », malgré les clivages qui opposent les bailleurs sur cette question.

La commission Accession-Vente planche ainsi en 2006 sur un rapport à l'intitulé consensuel (« accession sociale et parcours résidentiels ») qui traite conjointement de la production neuve et de la vente de logements anciens. Cet angle des « parcours résidentiels » – notamment ceux des locataires du parc social – semble ainsi un choix destiné à neutraliser une question sensible. Au contraire de la vente, ce thème fait en effet l'objet d'un consensus, au moins rhétorique, dans le mouvement HLM : l'idée que les bailleurs sociaux doivent se préoccuper de la mobilité et des « parcours résidentiels » de leurs locataires est un lieu commun scandé depuis la fin des années 1990 dans tous les congrès de l'Union¹. A partir de 2003, c'est de plus devenu un objectif explicite du Plan National de Rénovation Urbaine auquel sont associés de nombreux bailleurs, inscrit dans le règlement de l'ANRU et mentionné dans les chartes locales de relogement qui affichent l'intention de favoriser les « trajectoires résidentielles ascendantes » (Lelévrier, 2010), à travers entre autres la production d'une offre en « accession sociale » favorisée par l'instauration en 2006 d'une TVA réduite pour les opérations situées dans les quartiers en rénovation urbaine². En faisant de l'accession dans le neuf et de la vente HLM deux manières de favoriser les « parcours résidentiels » de leurs

favorables. Le cas le plus emblématique est l'office départemental des Hauts-de-Seine, présidé jusqu'en 2007 par N. Sarkozy, qui annonce en janvier 2005 son intention de vendre de nombreux logements de son parc (4000 en 5 ans). Les ventes réelles, quelques années après, restent toutefois bien plus modestes.

¹ Comme en témoigne la consultation des discours d'ouverture et de clôture de Michel Delebarre au congrès HLM depuis la fin des années 1990, où le terme de « parcours résidentiel » surgit systématiquement, souvent de manière principalement rhétorique, sans que des mesures concrètes y soient associées [Voir dépouillement des archives d'*Actualités HLM* puis d'*Actualités Habitat*].

² Lorsque Marc Ollier prend son poste en 2005, se négocie avec Jean-Louis Borloo, devenu ministre du Logement, la loi ENL (Engagement National pour le Logement). Celle-ci ouvre à partir de 2006 de nouvelles possibilités pour l'accession à la propriété dans le cadre des projets ANRU en instaurant une TVA à 5,5% pour les programmes destinés à la vente situés dans un périmètre de 500 mètres autour des quartiers ayant fait l'objet d'une convention ANRU, cette mesure étant soutenue par l'USH.

locataires, les services de l'USH opèrent ainsi un glissement sémantique stratégique pour traiter d'une question polémique.

Marc Ollier s'attelle ainsi à démontrer à partir de sa prise de poste que « l'accession sociale » peut contribuer au sein du mouvement HLM aux « parcours résidentiels des locataires ». Il met ainsi en évidence à travers ces enquêtés les aspirations d'une fraction des ménages locataires à des « parcours résidentiels » vers la propriété, fournissant des arguments à l'appui du développement de la promotion mais surtout de la vente HLM. De ces enquêtes, Ollier conclut que 4% des locataires du parc social s'apprêtent à très court terme à quitter le parc social pour devenir propriétaires. Ils représentent donc selon lui un important « gisement » de clientèle pour les promoteurs HLM et leurs constructions neuves¹. Mais ce sont aussi des clients auxquels les bailleurs auraient intérêt à proposer de devenir propriétaires du logement qu'ils occupent pour préserver la « mixité sociale » du parc social : sans surprise, les locataires qui le quittent ou souhaitent à court terme le quitter pour devenir propriétaires appartiennent à la « frange supérieure » des locataires HLM en termes de revenus, de CSP, et de niveau de diplôme, leur départ contribuant donc à la paupérisation des quartiers d'habitat social². Or, toujours d'après ces enquêtes, 40% des locataires partis, qui se dirigent pour la plupart vers l'acquisition d'un logement ancien dans le parc privé, disent qu'ils auraient été intéressés par l'achat du logement qu'ils occupaient³; enfin, une enquête centrée sur la vente HLM conclut que les locataires devenus propriétaires par cette voie s'en déclarent très majoritairement satisfaits⁴. Ces conclusions sont longuement reprises dans le rapport de la commission Accession-Vente présenté au Congrès de Lyon de 2007, fruit d'un travail auquel participent des représentants de toutes les fédérations HLM, y compris de celle des offices, et qui aboutit à formuler une position consensuelle : il « n'y a pas antagonisme mais complémentarité entre offre d'accession sociale dans l'ancien (vente HLM) et offre dans le

¹ *Enquête menée en octobre 2005 auprès de 308 locataires résidant dans le parc HLM des organismes du Nord-Pas de Calais, locataires ayant antérieurement (septembre – octobre 2004) manifesté l'intention de quitter leur logement pour accéder à la propriété*, Mission pilotée par la DLAP de l'Union sociale pour l'habitat, réalisation Bureau d'études Règle de 3 [Document communiqué par Jean-Marc Allain en novembre 2009].

² *Enquête réalisée auprès de 1002 anciens locataires de 9 bailleurs sociaux du Nord-Pas-de-Calais ayant quitté leur logement HLM au cours de l'année 2006*, enquête téléphonique administrée entre le 31 mai 2006 et le 11 juin 2007, synthèse présentée au congrès HLM 2007 par Jean-Marc Allain, Mission pilotée par la DLAP de l'Union sociale pour l'habitat [Document communiqué par Jean-Marc Allain en novembre 2009].

³ *Ibid.*

⁴ *Évaluation de la satisfaction d'anciens locataires ayant accédé à la propriété de leur logement dans le cadre de la vente HLM*, Éléments de synthèse sur la vente aux locataires dans le cadre de la relance de l'accession sociale, à partir de 81 entretiens en face-à-face auprès d'anciens locataires de 7 bailleurs sociaux, décembre 2005 complété en mars 2006, DLAP-département Accession vente, USH, réalisation du cabinet HTC [Document communiqué par Jean-Marc Allain en novembre 2009].

neuf», et il est possible d'encourager la vente HLM pour autant qu'un certain nombre de garde-fous sont posés – les logements vendus ne doivent pas l'être dans des zones où la pénurie de HLM locatifs est criante, le bailleur doit pouvoir décider quels logements il souhaite vendre, et les locataires en place doivent conserver leur droit au maintien dans les lieux s'ils ne souhaitent pas acheter. C'est ce rapport qui sert alors de base aux négociations avec Christine Boutin fin 2007.

Cet intérêt pour les « parcours résidentiels » perdure une fois l'accord de 2007 signé avec l'État : si celui-ci a mis un terme au conflit ouvert entre la ministre du Logement et certains représentants du monde HLM, les débats publics autour de la « mobilité » et des « parcours résidentiels » des locataires du parc social restent un enjeu récurrent des relations entre l'État et l'USH jusqu'en 2012, expliquant que les services de l'Union continuent à se mobiliser sur cette question. C'est le cas en 2008-2009 lors de la préparation par le ministère du Logement de la loi MOLLE¹, dont plusieurs dispositions visent à favoriser la mobilité (et la sortie) des occupants du parc social en situation de « sous-occupation » de leurs logements ou aux revenus supérieurs aux plafonds, dans l'intention affichée de favoriser l'accès au logement HLM des ménages mal-logés en attente d'attribution. Malgré l'opposition de l'USH, une remise en cause modérée du droit au maintien des ménages les plus aisés est adoptée en 2009, assortie de mesures incitatives à la mobilité d'autres locataires : parmi celles-ci, les bailleurs se voient demander de favoriser le relogement de ceux qui dépassent les plafonds ou occupent un logement surdimensionné par rapport à la taille de leur ménage, en particulier par des offres d'accès à la propriété². Le sujet de la vente HLM revient quant à lui régulièrement à l'ordre du jour jusqu'en 2012, faisant par exemple l'objet de plusieurs annonces de la part du successeur de Christine Boutin, Benoist Apparu³. Les chiffres de

¹ Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009.

² Christine Boutin annonce en Conseil des ministres le 29 juillet 2008 des mesures pour accroître la « mobilité dans le parc HLM ». On y trouve l'abaissement du plafond de ressources à l'entrée du parc social de 10%, l'obligation de faire des propositions de relogements aux ménages en situation de sous-occupation, la fin du droit au maintien des locataires dont les ressources dépassent deux fois les plafonds légaux, et l'obligation pour les bailleurs de sensibiliser les locataires en dépassement modéré à la possibilité d'accéder à la propriété. Michel Delebarre exprime son opposition à la remise en cause du droit au maintien, retenue dans le texte final mais assortie de clauses restrictives. L'article 61 de la loi MOLLE prévoit que le bailleur fasse avec les locataires soumis au Supplément de Loyer de Solidarité (SLS), ainsi qu'avec ceux en situation de sous-occupation, un examen des « possibilités d'évolution de leurs parcours résidentiels » : « il les informe, à cette occasion, des possibilités d'accession auxquelles ils peuvent prétendre » [« Communiqué de l'USH, réaction à la présentation de la proposition de loi sur le logement, *Actualités Habitat* n°864, 30 août 2008 ; « Commentaire de la loi Molle, Direction juridique et fiscale de l'USH », *Actualités Habitat* n°880, 15 mai 2009].

³ Les interventions de Benoist Apparu sur la vente HLM se distinguent de celles de Christine Boutin puisqu'il met avant, dans un contexte budgétaire plus tendu qu'en 2007, l'intérêt économique de cette vente pour reconstituer les fonds propres des organismes et leur permettre de construire des logements neufs, moins que la question des « parcours résidentiels ». Il déclare en 2009 que la vente de 40 000 logements sociaux par an

l'accession sociale neuve sont à nouveau utilisés en plusieurs occasions, par exemple en 2011 par le nouveau président de l'Union Thierry Repentin commentant devant le ministre – venu déclarer qu'il « croit à la vente HLM » – le « record » en accession sociale neuve enregistré par le mouvement HLM cette année-là : « là, nous favorisons l'accès à la propriété par une production dédiée à la vente¹ ».

Si le travail des services de l'USH sur « l'accession sociale » au milieu des années 2000 a d'abord été consacré à traiter de la « vente HLM », et a conduit au rapprochement de deux questions habituellement traitées de façon disjointe, ce n'est donc pas par hasard. Marc Ollier estime ainsi – sans qu'on puisse juger de son rôle réel dans cette évolution – que son travail a contribué à « l'apaisement » de cette seconde question, dont il considère qu'elle a perdu son caractère idéologiquement clivant, en partie grâce au travail des services de l'Union.

On est partis d'une situation bloquée idéologiquement, par petits bouts, une enquête de 90 personnes, un bout de pratique professionnelle, les cahiers, on en a fait deux fin 2007, un sur la vente HLM, dix organismes qui mettent leurs pratiques sur la table etc., des éléments pour donner à lire aux collègues et dire arrêtez, il n'y a pas de quoi en faire un fromage. Et puis un cahier sur la valeur ajoutée de syndic HLM, regardez, n'en faites pas une montagne. C'est comme ça qu'on passe en deux ans et demi de temps d'un interdit idéologique à on peut signer avec l'état l'accord de fin 2007 sur les parcours résidentiels et tout particulièrement la vente HLM, devenu sujet apaisé [Entretien avec Marc Ollier].

Ainsi, ceux qui se saisissent de ce dossier à l'USH sont porteurs d'un discours réformateur, en particulier sur la vente HLM, se décrivant comme des initiateurs de changement, soucieux de mettre un terme à l'orientation « mono-locative » de leur organisation professionnelle dans un contexte nouveau. Les activités de la Commission et du Département Accession-Vente n'ont certes pas en elles-mêmes modifié les rapports de force entre l'USH et l'État sur la question de la vente HLM, mais l'enjeu que représente cette question pour l'Union a orienté la manière dont ils se sont saisis du thème de l'accession sociale.

Confié à des salariés qui sont de meilleurs connaisseurs du secteur locatif que de la promotion immobilière, d'abord orienté vers des questions concernant de manière urgente les bailleurs,

permettrait aux organismes de dégager « 2 milliards de fonds propres, soit quatre fois le montant des aides à la pierre » de l'État en faveur du logement social. [Propos cités dans « Les sociétés HLM poussée à se transformer », *Le Monde*, 31 décembre 2009]. C'est sur ce point que se manifestent les oppositions publiques avec les dirigeants de l'USH, qui ne déclarent pas d'opposition de principe à la vente HLM, mais contestent que celle-ci puisse constituer une manne financière : Thierry Repentin déclare que « les ventes sont au service des parcours résidentiels et non au secours du budget de l'État » [Conférence de presse de Thierry Repentin, vœux pour l'année 2010, « La montée des périls », *Actualités Habitat* n°895, 30 janvier 2010].

¹ « Discours de Thierry Repentin, président de l'USH, clôture du Congrès 2011 », *Actualités Habitat* n°934, 30 octobre 2011.

le dossier de l'accession sociale tel qu'il est traité par l'USH est donc relativement peu connecté aux préoccupations des promoteurs HLM eux-mêmes, mais destiné à afficher la bonne volonté du mouvement sur un sujet qui fait l'objet d'injonctions étatiques jugées menaçantes. Depuis fin 2007 et l'apaisement de la tension avec la tutelle ministérielle sur la question de la vente, le département Accession-Vente se préoccupe toutefois aussi de production neuve : l'école de l'Accession Sociale propose des formations axées sur l'activité de promotion immobilière ; les « guides professionnels » qu'il publie et les journées de rencontre professionnelle qu'il organise abordent aussi la question de l'accession sociale en neuf, et pas seulement celui de la vente HLM. Reste toutefois, comme on va le voir dans un deuxième point, que cette « action professionnelle » s'adresse à un public spécifique, principalement des dirigeants et salariés d'offices ou d'ESH à vocation prioritairement locative chez lesquels il s'agit d'encourager une diversification limitée de leurs activités, d'une manière qui signale la distance des services de l'Union avec les pratiques des promoteurs spécialisés, pourtant les plus actifs du secteur.

1.2 Rapprocher promoteurs et bailleurs : de nouveaux critères d'excellence pour l'accession HLM ?

La contradiction est en effet flagrante entre la doctrine professionnelle promue en 2007 par l'USH sur le rôle de l'accession « sociale » dans les « parcours résidentiels » et les pratiques des principaux promoteurs concernés. Ainsi, la commission Accession, tout en affirmant que « les organismes du mouvement HLM ont vocation à être promoteurs des parcours résidentiels », est amenée à faire le constat que la réalité ne correspond guère à ses vœux :

Nul ne sait avec précision la part que les locataires HLM représentent parmi les acquéreurs de la production actuelle d'accession des organismes. On sait seulement que c'est peu, trop peu¹.

Les enquêtes lancées par Marc Ollier servent à confirmer ce diagnostic : l'immense majorité des locataires ayant récemment quitté le parc social pour devenir propriétaires ont acquis un logement d'occasion dans le parc privé, et n'ont pas été aidés dans ce processus par leurs anciens bailleurs. Le principal obstacle qu'identifient les rapporteurs au développement de ces « parcours résidentiels » tient à la faible articulation qui prévaut entre les activités des

¹ *Rapport du groupe de travail « Accession sociale », juin 2006, présenté au congrès HLM de Bordeaux [Document communiqué par Marc Ollier].*

promoteurs et des bailleurs HLM, ces deux spécialités professionnelles restant souvent dissociées. Ainsi, d'après les chiffres dont fait état la commission Accession pour l'année 2005, les offices et les ESH sont toujours principalement mono-locatifs, leur production totale en accession atteignant à peine 3000 logements (dont à peine 500 pour les offices) sur le total de 15 000 recensés, le reste étant le produit d'opérateurs spécialisés qui n'ont pas d'intérêt spécifique à se préoccuper des locataires du parc social. Malgré quelques évolutions, le rapport confirme qu'en règle générale prévaut une « insuffisante coopération entre organismes », les locataires du parc social étant rarement informés de l'existence d'une offre en accession émanant de promoteurs HLM locaux, qui semblent quant à eux peu empressés de s'adresser à cette clientèle¹.

Ces constats invalident donc les discours portés par l'USH devant les pouvoirs publics sur les « parcours résidentiels ». La commission Accession, et à sa suite Marc Ollier, s'efforcent alors de définir un ensemble de « bonnes pratiques » professionnelles, et notamment commerciales, vers lesquelles devrait désormais tendre la promotion HLM. Il s'agit toutefois moins de réformer les pratiques des promoteurs existants, peu susceptibles d'être touchés par les arguments que mobilise l'USH, que d'inciter des bailleurs, jusqu'alors mono-locatifs, à diversifier leurs activités et à se lancer dans une production en accession mise au service d'une meilleure gestion de leur parc social. Développer cette nouvelle forme d'accession sociale permettrait en effet selon Marc Ollier de résorber ce qu'il nomme la « thrombose » du secteur locatif, due à l'insuffisante mobilité des locataires qui contribue à la pénurie de logements sociaux disponibles, conformément à ce que prônent les ministres du Logement successifs. Le soutien aux « parcours résidentiels » des locataires, outre le respect des injonctions adressées par l'État au mouvement HLM, aurait pour vertu première de pallier le « manque de fluidité aujourd'hui préoccupant dans le parc locatif (mobilité en baisse, files d'attentes en hausse)² ». Les rapports mettent alors en avant des modèles de « bonnes pratiques » à travers quelques organismes atypiques. Ce faisant, ils construisent une représentation idéale de l'accession sociale – des produits hors-marché du point de vue des

¹ Le rapport 2007 note d'après une enquête réalisée auprès d'une dizaine d'organismes « une légère progression d'une activité d'accession neuve mais sans que celle-ci soit davantage qu'avant tournée vers des accédants antérieurement locataires ». Le rapport 2008 préconise des mesures destinées à modifier la clientèle des promoteurs HLM : « Il convient surtout que ces locataires aient connaissance trimestriellement ou semestriellement des offres d'accession sociale faites par les organismes, dans le neuf comme dans l'ancien. Celles présentées par son propre bailleur ou ses filiales spécialisées bien sûr mais aussi celles des autres opérateurs HLM. Le Mouvement HLM appelle donc ses organismes à structurer, territoire par territoire, leurs échanges d'information dans ce but ».

² Rapport *Accession sociale* au congrès HLM 2006, document communiqué par Marc Ollier.

prix, réservés à des locataires qui ne sont pas en position de clients mais de « demandeurs » – en décalage avec les pratiques des promoteurs spécialisés.

Ainsi, selon le rapport 2006 du groupe de travail « Accession » de l'USH, « offrir des parcours résidentiels prioritairement ouverts aux locataires HLM » requiert de nouvelles manières de cibler la clientèle :

Une très forte pré-commercialisation avant lancement de l'opération [...] est la principale clé de réussite de l'accession sociale : frais financiers, de publicité, et de vente réduits au minimum, marge maîtrisée car sans aléa... **Le promoteur social se démarque de la chaîne habituelle** « un marché étudié – un produit testé – une réalisation – sa publicité et sa commercialisation – des clients acquéreurs et adieu », **lui préférant une autre logique** : des clients mobilisés (locataires d'aujourd'hui, enfants et collatéraux d'accédants antérieurs, cibles prioritaires définies avec les collectivités, etc.) – une analyse partagée avec eux des choix possibles (taille, flexibilité du logement, prix, progressivité de l'accession ou non et même parfois un apprentissage de l'épargne préalable), la réalisation du programme pré-vendu¹.

Ces recommandations s'inspirent clairement d'un modèle théorisé par Thomas Rolland, rapporteur de la commission Accession, qu'il a expérimenté lorsque l'office HLM qu'il dirigeait dans le Nord de la France a racheté en 1995 une coopérative pour y développer une production en accession. Plutôt que de recourir aux méthodes classiques – et coûteuses - de commercialisation de la promotion privée (bureau de vente, annonces publicitaires payantes dans des médias généralistes), il a privilégié des modes alternatifs de recrutement de la clientèle, en puisant dans le « gisement » que représentaient les nombreux locataires de l'office, leurs enfants, ainsi qu'une clientèle identifiée par les maires des communes concernées, chargés de rabattre une clientèle adéquate.

On s'est dit, essayons de trouver une méthode d'approche qui fasse en sorte qu'on limite les frais pour abaisser les prix. Et donc l'idée c'était de dire, les frais commerciaux on peut les limiter à partir du moment où y'a une partie de la clientèle qui vient de chez nous, en regardant comment des locataires peuvent devenir propriétaires, soit immédiatement, soit de manière différée. Essayons de travailler à partir de cette clientèle-là, à partir de projets de taille modeste sur lesquels on fera une commercialisation à 100%, on fera le projet quand on aura 100% des acquéreurs. 2^{ème} élément, on s'appuie sur... en plus des locataires, sur les mairies... on va voir un maire, on dit on peut construire tel type de programme pour 15 logements, nous on a 8 ou 10 clients, si vous nous en trouvez 5, à condition qu'ils attendent, quelqu'un qui dit « je veux bien attendre 18 mois ou 2 ans », voilà ce que vous pouvez avoir. Notre problématique c'est de trouver des réseaux de commercialisation qui coûtent rien. [...] Donc on n'a pas d'agence, aujourd'hui on a toujours pas d'agence, y'a un siège social dans lequel les gens peuvent venir, mais pas d'agence. Donc on entretient pas de réseaux commerciaux, et on sollicitait via ... on utilisait les journaux, le journal de l'OPAC, en disant on a l'intention de construire un programme à tel endroit, si vous êtes intéressés, vous pouvez nous contacter

¹ *Ibid.*

et vous serez reçu par quelqu'un qui regardera si votre situation correspond... [Entretien avec Thomas Rolland, juillet 2008].

Si dans la bouche de Thomas Rolland, cette manière de vendre est d'abord affaire de rationalité économique – réduire les frais de commercialisation pour produire moins cher – elle prend une tonalité autre dans le discours et les textes produits par Marc Ollier pour le compte de l'USH. La capacité des organismes à calquer les processus de commercialisation sur des procédures d'attribution des logements locatifs – notamment par la constitution de listes d'attentes – y est décrite comme gage d'excellence professionnelle, preuve que les produits proposés se distinguent véritablement, notamment par leurs prix, de l'offre du secteur privé. Les réussites exemplaires qu'il cite en entretien correspondent à ce modèle : des bailleurs sociaux qui, produisant en quantité limitée des logements « bien foutus » à un prix particulièrement avantageux, en utilisant notamment le dispositif très subventionné du prêt social location-accession (PSLA), ou en construisant dans des quartiers en renouvellement urbain, rencontrent donc une demande bien supérieure à leur offre :

Amiens habitat, ou Promologis, groupe locatif social de Toulouse... leur production en location-accession, bien située, bien foutue, est exclusivement dédiée à leurs locataires HLM. Pour être plus précis, exclusivement dans le cas d'Amiens, et dans le cas de Toulouse à des locataires HLM, à des micro-ajustements près, avec d'abord les locataires Promologis, mais on n'empêche pas la rumeur de faire savoir que... on accueille aussi des locataires des confrères... on est bien dans une logique de parcours résidentiel. Bon, dans ces deux cas, pour un PSLA disponible, qui sera disponible, le chantier est pas encore démarré, y'a 15 demandes... pour 19 logements, Amiens habitat a eu pour sa 1^{ère} opération 3000 demandes d'information de ses locataires, d'où, après les procédures, quand on enlève ceux qui rêvent, il en était à 300. Ça s'est terminé par une commission d'attribution... d'où critères d'ancienneté, etc... ce qui veut pas dire que s'il s'était lancé direct sur 200 logements il aurait eu des clients... bon il en a fait 19. Dans les 300, y'en avait suffisamment pour revoir les gens et monter avec eux le 2^{ème} programme de 14 logements de PSLA, mieux adapté, composition familiale, etc... et qui a assuré. On a pas de problème de commercialisation en PSLA [Entretien avec Marc Ollier].

Les inspireurs de ces « bonnes pratiques » ne sont pas donc pas les spécialistes de la promotion immobilière HLM, mais de grands bailleurs locatifs (13 000 logements pour l'OPAC d'Amiens, plus de 20 000 pour l'ESH Promologis) qui ont inauguré au milieu des années 2000 une activité en accession neuve, qu'ils combinent d'ailleurs à de la vente HLM. Ces deux organismes recourent pour cela au financement PSLA (prêt social location accession) créé en 2004, qui ouvre droit à une réduction de TVA à 5,5%, et leur permet d'abaisser fortement le prix des logements proposés. L'exemple amiénois constitue manifestement pour Ollier un cas d'école qu'il mobilise dans son entreprise de promotion d'une accession sociale vecteur de « parcours sociaux remarquablement ascendants » lors de

réunions destinées à des opérateurs HLM¹ et présente comme une « expérience symptomatique » dans un guide professionnel sur l'accèsion dans les quartiers ANRU paru en 2008. Ce dernier texte met l'accent sur l'intérêt de ces modes de commercialisation « internes », particulièrement adaptés à l'accèsion ANRU, où la commercialisation se fait par le « bouche-à-oreille, les demandes provoquées par des articles de presse, une information interne ou dans la revue municipale » ou les « mailings envoyés aux habitants du quartier »². Dans le cas des programmes « qui bénéficient des plus fortes aides publiques », la vente « s'apparente parfois plus à une gestion d'attribution », les promoteurs n'ayant plus à chercher des clients, mais à faire face à « des demandeurs entre lesquels il faut de plus en plus souvent choisir »³. Ne plus avoir à chercher des clients, mais plutôt à gérer des files d'attente de demandeurs en mettant en place des commissions similaires à celles qui attribuent des logements locatifs, semble ainsi pour Marc Ollier le signe ultime que l'accèsion HLM remplit une véritable fonction sociale. La promotion HLM devient véritablement sociale lorsqu'elle prend les caractéristiques de l'attribution des logements locatifs, matérialisée par l'existence d'une file d'attente.

Le portrait idéal de « l'accèsion sociale » dressé par les services de l'USH constitue donc en creux une critique des spécialistes de la promotion HLM, en particulier de leurs stratégies commerciales. Celles-ci semblent peu conformes aux critères d'excellence professionnelle que définit le responsable du Département Accèsion-Vente. « L'action professionnelle » des services de l'USH en matière d'accèsion s'adresse en fait à un autre public : des dirigeants d'organismes mono-locatifs, dont ils espèrent qu'ils vont développer une nouvelle activité de promotion immobilière, destinée principalement à des locataires exclus des filières classiques d'accès à la propriété, dans le but premier de réduire la « thrombose » de leur parc. C'est d'ailleurs principalement à ce type de public que semble toucher « l'École de l'Accèsion Sociale » : selon Jean Coquart, elle draine aujourd'hui principalement les personnels d'organismes locatifs inexpérimentés en accèsion, parmi lesquels chaque année une quarantaine de dirigeants qui envisagent une « création » d'activité destinée à la vente.

¹ *Compte-rendu de l'atelier Décentralisation de l'Association régionale Centre de l'USH portant sur le thème de l'accèsion sociale*, 15 mai 2007 : « Jean-Marc Allain présente le cas de l'Opac d'Amiens : 18 PSLA proposés aux 13 000 locataires, 1800 demandes et seulement 310 candidats répondant aux critères de ressources et de stabilité. L'attribution des PSLA se fait par une commission d'attribution et permet des parcours sociaux remarquablement ascendants ».

² ESH Foyer Jurassien.

³ Voir « Accéder à la propriété en zone de renouvellement urbain : production d'une offre en logements neufs », *Cahiers d'Actualités Habitat*, n° 121, avril 2008.

Il est évidemment difficile d'évaluer les effets de ces discours sur les pratiques des organismes HLM. Marc Ollier tient à cet égard un discours optimiste : l'accession HLM serait de moins en moins une affaire de promoteurs spécialisés puisque, entre 2007 et 2009, « plus de 50% d'organismes en plus font de l'accession, pour l'essentiel des organismes qui n'avaient jamais pratiqué ». En dépit de cela, le poids des pratiques véritablement conformes aux préconisations de l'USH dans l'ensemble de la production du mouvement semble rester marginal : il est en effet difficile pour les opérateurs HLM de pérenniser et de développer une activité uniquement destinée à des locataires du parc social. Les programmes « modèles » cités par Marc Ollier n'ont ainsi pas été reproduits tels quels à plus grande échelle, comme le montrent les évolutions contrastées des deux organismes dont il met en exergue la réussite. L'ESH Promologis développe aujourd'hui fortement son activité en accession neuve et en vente HLM, et a pour cela créé une filiale spécialisée, la coopérative Promopyrène : ses pratiques restent proches du modèle décrit par Ollier, avec une grande proportion de produits financés par des PSLA, mais elle a toutefois élargi et modifié sa gamme de produits, sa clientèle et ses méthodes de commercialisation¹. L'OPAC d'Amiens n'a de son côté pas réédité son expérience de production neuve en PSLA, et se contente aujourd'hui de faire de la vente HLM. Le modèle de l'accession uniquement vecteur de « parcours résidentiels » tend en effet, comme nous le verrons, à entrer en contradiction avec les impératifs économiques qui pèsent sur les organismes lorsqu'ils développent cette activité, notamment la nécessité d'atteindre un volume de production suffisant pour rentabiliser l'embauche de personnels spécialisés. La manière dont les services de l'USH représentent et se représentent l'accession sociale, conçue sur le modèle de l'attribution locative, théorisée par des personnels plus proches de l'univers professionnel des bailleurs que des promoteurs, et d'abord guidée par la préoccupation de rationaliser la gestion locative, témoigne de leur faible proximité et convergence d'intérêts avec les opérateurs locaux historiques de la promotion HLM.

¹ D'après sa documentation commerciale, Promologis continue à proposer un nombre important de logements financés par des PSLA, mais y a adjoint des logements en « accession sociale sécurisée » ne bénéficiant pas d'une TVA réduite à 5,5% [voir site internet promologis.fr]. L'organisme affiche en effet dans la presse son ambition de dépasser la centaine de logements neufs produits annuellement [« Promologis : développement de l'accession sociale via Promopyrène, *La Dépêche du midi, ladepeche.fr*, 30 octobre 2011]. Les pratiques commerciales de l'organisme semblent ainsi s'être modifiées : s'il faut bien remplir un « dossier de candidature » pour obtenir un logement PSLA, dans lequel figure notamment une question sur le statut d'occupation du « candidat » (locataire Promologis, locataire d'un autre organisme HLM, locataire du secteur privé), l'organisme a aussi développé une plate-forme de commercialisation internet et propose des « Journée portes ouvertes » pour certains de ses programmes, ce qui signale que la commercialisation ne se fait plus uniquement en interne à destination des locataires.

1.3 Un « mélange de choux et de carottes » ? Les aléas d'une entreprise d'objectivation statistique de l'accession sociale

Un autre aspect du travail de représentation réalisé par l'USH permet de saisir la manière ambiguë dont cette organisation se saisit de la question de l'accession sociale : la production de nouvelles données statistiques. Jusqu'en 2007, l'évocation par les dirigeants du mouvement HLM de cette question, en particulier lors des Congrès de l'Union, ne s'accompagnait pas d'évaluations chiffrées. Les tensions autour de la vente HLM amènent en 2007 l'USH à essayer de quantifier cette activité, et depuis lors, les chiffres de « l'accession sociale » sont systématiquement énoncés par les dirigeants du mouvement lors de leurs congrès et inclus dans les documents statistiques que diffuse chaque année l'Union. Mais, alors qu'un appareil statistique sophistiqué a été développé depuis les années 1990 pour cerner la production et l'occupation du parc locatif¹, les services de l'Union ne disposent pas de données précises sur l'accession sociale. En 2007, ses dirigeants s'appuient sur les travaux de la Commission Accession, qui avait en 2006 conclu à un « essor » de cette activité et abouti à un chiffre rond : « plus de 20 000 ménages » seraient « devenus propriétaires de leur logement en 2005 grâce à l'action du mouvement HLM », par la production de 15 000 logements neufs et la vente de 5 000 logements anciens, soit un doublement par rapport au « creux » du milieu des années 1990. Les responsables nationaux de l'USH utilisent alors ces données pour souligner que la « vente HLM » n'est qu'une part minoritaire de la contribution du mouvement aux « parcours résidentiels » des ménages modestes². Ces chiffres sont repris dans des rapports officiels : le total de 15 000 logements neufs est mentionné dans l'accord sur les parcours résidentiels signé en 2007 avec l'État, où il est prévu le développement de cette « production HLM ».

Les services de l'USH sont toutefois critiques sur ces chiffres qui attestent pour eux d'un trop faible degré de professionnalisme. Pour Marc Ollier, jusqu'en 2007, on n'a « que des données dans des rapports, comme ça... » ou selon l'expression de Jean Coquart des statistiques « au

¹ L'Enquête sur le Parc Locatif Social (EPLS) réalisée entre 1987 et 2010 sur la base d'un protocole d'accord entre l'USH et le ministère du Logement permet de décrire précisément l'état du parc locatif et ses évolutions, et donne lieu à des publications régulières.

² Entretien donné par Pierre Quercy, séance plénière du Congrès 2007 de l'USH, Synthèse des travaux « . Les organismes d'HLM depuis toujours, et plus particulièrement deux familles, les coopératives et les SACI dont c'est le cœur de métier, réalisent 15 000 logements par an en ciblant les ménages modestes [...] Quant à la vente du patrimoine locatif, ce n'est pas la panacée mais on doit la développer raisonnablement. Le Président abordera ce sujet en clôture, *Actualités Habitat* n° 845, 15 octobre 2007. Ce chiffre est repris au cours du congrès 2008.

doigt mouillé » : le « vrai chiffre » de l'accèsion sociale serait selon ses dires véritablement connu à partir de 2009-2010, suite à un travail « d'affinage » réalisé par son service. Durant ce processus, les évaluations diffusées publiquement par le président de l'USH passent ainsi en quelques mois de 15 000 logements annuels (juillet 2009) à 10 000 (congrès 2009¹), 14 000 (conférence de presse de juin 2010²), à nouveau 10 000 (congrès 2010), avant qu'un rapport statistique rétrospectif n'en donne une évaluation « définitive » d'un peu plus 12 000 ventes réalisées pour ces deux années. Ce n'est qu'à partir de 2011 que la diffusion de ces données « affinées » semble se stabiliser : les dirigeants de l'USH vont ainsi unanimement mettre en évidence une année « record » pour l'accèsion sociale, aussi bien pour la production neuve - évaluée cette fois à plus de 16 000 ventes annuelles – que pour la vente HLM – qui atteint 7000 cessions annuelles. Le rapport 2011 du mouvement souligne ainsi que, durant l'année écoulée, « 23 000 ménages sont devenus propriétaires grâce au mouvement HLM », message que Jean Coquart se réjouissait de pouvoir désormais diffuser sans crainte d'être contredit lors de notre rencontre :

Notre discours il est simple. Donc en 2010, plus de 20 000 personnes pourront accéder à la propriété grâce au mouvement HLM. Voilà. Un beau message [Entretien avec Jean Coquart].

Si les services de l'Union estiment donc être parvenus, au terme d'un laborieux processus « d'affinage », à produire un « vrai chiffre » permettant d'appuyer cette affirmation « simple », on observe toutefois les difficultés qu'ils ont rencontrées dans cette entreprise d'objectivation statistique, et on constate que celles-ci les ont contraints à renoncer à certaines de leurs ambitions initiales. Le travail qu'ils entreprennent est en effet très paradoxal : redoublant d'un côté d'efforts pour produire de nouveaux indicateurs fins destinés à mieux objectiver le caractère « social » de l'accèsion HLM, ils se trouvent toutefois amenés, pour pouvoir produire un « gros » chiffre utilisable publiquement, à maintenir le flou sur ce que recouvre la catégorie d'accèsion sociale.

A deux moments différents du même entretien, Jean Coquart se félicite d'être récemment parvenu à établir un « vrai chiffre » pour l'accèsion sociale, et évoque ses difficultés persistantes à savoir ce que celui-ci est supposé mesurer : « pour faire des gros, on a eu

¹ Thierry Repentin, président de l'USH, discours d'ouverture et de clôture au congrès HLM 2009, *Actualités Habitat* n°888, 30 septembre 2009 ; Pierre Quercy, délégué général de l'Union HLM, interview au congrès HLM 2009, *Actualités Habitat*, n°888, 30 septembre 2009.

² Intervention de Thierry Repentin devant la presse, « 2010, la montée des périls », *Actualités Habitat*, n°895, 30 janvier 2010 ; Point semestriel à la presse de Thierry Repentin, « Sécuriser les parcours de vie », *Actualités Habitat*, 30 juin 2010,

tendance à mélanger les choux et les carottes et euh... à la fin... on sait plus trop quoi dire, quand on parle de production HLM ». Il fait ici notamment référence aux incertitudes qu'il a rencontrées – et rencontre toujours – lorsqu'il s'agit de cerner l'activité d'une partie des organismes liés au mouvement HLM, celle des diverses filiales de promotion immobilière liées au Réseau « Crédit Immobilier de France », encore appelées « filiales de SACICAP ». Leur activité pose en effet un problème lancinant à ceux qui, à l'USH, s'engagent depuis quelques années dans un travail visant à mieux objectiver l'accession sociale. Alors qu'elles représentent plus de la moitié de l'activité « HLM » dans ce domaine, de nombreux indices montrent en effet que leur activité ne correspond qu'imparfaitement au portrait idéal que les responsables de l'USH tentent de dessiner depuis 2007 de l'accession sociale, notamment en raison du statut « concurrentiel » de ces filiales qui ne sont plus soumises à la réglementation HLM depuis les années 1990 (encadré 6-2). De plus, en raison des spécificités statutaires de ces organismes, les services de l'Union n'obtiennent pas de la fédération qui les représente, des données comparables à celles dont ils disposent pour le reste du mouvement HLM. Ils ne peuvent ainsi établir des indicateurs sur l'ensemble de l'activité d'accession sociale que revendique l'USH, ce qui met à bas leurs espoirs de diffuser des résultats « fins » pour mieux caractériser cette production. Depuis 2007, l'intégration de l'activité de ces filiales dans les comptes de l'USH constitue donc un sujet d'embarras pour ses services.

Encadré 6-2. Des SACI aux SACICAP : des organismes entre déréglementation et nouvelles missions sociales

Jusqu'en 2006, les sociétés-mères du réseau Crédit Immobilier de France, les « SACI », au nombre de 57, ont le statut d'organisme HLM. La plupart de leurs activités échappent toutefois au cadre réglementaire qui s'applique aux autres opérateurs sociaux, puisqu'elles ont dans les années 1990 transféré celles-ci dans des filiales dites « concurrentielles » de droit privé. Cette réforme a été conduite sous la direction de Pierre-André Périssol (chapitre 4). On ne peut toutefois pas parler de privatisation du Réseau Crédit Immobilier de France : les SACI, sociétés à lucrativité limitée, restent *in fine* les actionnaires de ces sociétés à vocation « concurrentielle ». Elles sont par ailleurs adhérentes à l'USH, et souvent actionnaires d'autres organismes HLM (34 ESH et 27 coopératives)¹. L'article 51 de la loi ENL autorise en 2006 le gouvernement à « prendre toute mesure visant à transformer les SACI en sociétés ayant pour objet principal la réalisation d'opérations d'intérêt général dans le domaine de l'accession sociale à la propriété ». Ces sociétés voient leurs statuts réformés, ce qui s'accompagne d'un prélèvement de 500 millions d'euros sur leurs fonds propres destiné, entre autres, au financement de l'ANRU, après une longue négociation des dirigeants du Réseau avec le ministre Jean-Louis Borloo². Devenues des « SACICAP »³, dotées d'un statut de société coopérative d'intérêt collectif, elles perdent leur statut HLM, mais restent affiliées à l'USH⁴. Elles sont désormais tenues à un ensemble de « missions sociales », mais elles peuvent continuer à exercer des activités non réglementées à travers leurs filiales concurrentielles dans le domaine de l'habitat ou du crédit. Toute SACICAP est désormais tenue d'employer chaque année une somme au moins égale au tiers du bénéfice distribuable de ses filiales à des opérations destinées à des personnes à ressources modestes, qu'elles peuvent mettre en œuvre elles-mêmes, à travers leurs filiales, ou en apportant leur concours à d'autres organismes HLM⁵. Le contenu de leur vocation « sociale » est précisé par la signature d'une convention avec l'État, qui contient un volet « opérationnel » prévoyant la construction de 15 000 logements en accession sociale, et un volet de « missions sociales » par lesquelles elles s'engagent à financer diverses opérations dans le domaine de l'habitat (amélioration de l'habitat, résorption de l'habitat indigne, aide à l'accession « très sociale » à la propriété)⁶. Depuis fin 2012, les SACICAP sont à nouveau en pleine transformation : la branche bancaire du Réseau doit être mise en extinction (aucun prêt nouveau ne peut plus être accordé), en raison de son incapacité à se refinancer sur les marchés financiers. Les nouveaux critères issus des accords internationaux dits de « Bâle III » de 2010 sur la réglementation bancaire imposent en effet que les activités de prêt soient adossées à une banque de dépôt, ce qui n'est pas le cas du groupe CIF, et le place dans une situation intenable. Le pôle bancaire du groupe a dû solliciter la garantie de l'État, qui a en contrepartie exigé la fin de leurs activités de prêt. Les structures-mères et les activités de promotion immobilières ne sont pas touchées par ces transformations, mais les SACICAP voient leurs ressources pour les « missions sociales », tirées en grande partie des bénéfices réalisés par la branche bancaire, compromises. Le nouveau président du mouvement, récemment élu suite à la démission de Claude Sadoun, envisage désormais l'inscription d'un service d'intérêt général en accession sociale dans la mission des SACICAP.

¹ Rapport n°270 du Sénat pour la session ordinaire 2005-2006, par M. Dominique Braye, sénateur, au nom de la commission des affaires économiques, portant sur le projet de loi ENL, particulièrement l'article n°8 bis A, habilitant le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance à la réforme des SACI.

² Ordonnance n°2006-1048 du 25 août 2006.

³ Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété.

⁴ Les SACI, anciennement représentées au niveau national par une Chambre Syndicale, se voient dotées d'une nouvelle instance de représentation et de coordination, l'Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété (UESAP), qui doit conclure des conventions avec l'État pour la réalisation d'opérations d'accession sociale à la propriété et de missions sociales.

⁵ Rapport n°3466 à l'Assemblée nationale de M. Gérard Hamel, député, au nom de la commission des Affaires économiques, sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2006-1048 relatives aux SACICAP.

⁶ Convention entre l'État représenté par le ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement Jean-Louis Borloo et la Chambre Syndicale des SACI, datée du 15 mars 2007.

La difficulté à produire conjointement un « gros » chiffre pour l’accession HLM tout en définissant précisément ce que recouvre ce terme est déjà tangible dans le travail mené par la commission Accession. Les rapports auxquels elle a abouti visaient en effet à la fois à fournir des éléments objectivant l’activité des organismes, et à définir un ensemble de caractéristiques constituant « l’identité HLM » ou « la marque HLM » en la matière¹. La commission tente en effet d’évacuer, dès 2006, toute interrogation sur la spécificité de l’activité du mouvement HLM en matière d’accession par rapport au secteur privé, en rappelant le cadre réglementaire dans lequel il s’inscrit. Son « objet social » serait désormais « stabilisé », le Code de la Construction et de l’Habitation donnant un cadre légal clair au « service d’intérêt général » des organismes, fondé sur le respect de plafonds de prix et de revenus, ainsi que sur l’obligation qui leur est faite de « sécuriser » les acquéreurs en leur proposant des garanties de relogement ou de rachat de leur bien en cas de difficultés financières. Les rapports successifs de la commission mettent de plus en évidence plusieurs évolutions tendant « à renforcer la marque HLM de l’accession à la propriété », notamment l’usage de plus en plus fréquent des aides étatiques destinées aux ménages les plus modestes (PSLA, accession ANRU, Pass-foncier). Ces affirmations sur la nature de l’accession sociale des opérateurs du secteur HLM sont d’ailleurs rappelées dans l’accord signé en 2007 avec l’État : la production revendiquée de 15 000 logements serait ainsi « toujours dirigée vers des ménages modestes », « en partie vers des locataires HLM », appuyée sur les différents dispositifs d’aide à l’accession alors soutenus par le Ministère du Logement, et assortie de dispositifs de « sécurisation » en passe de généralisation à l’ensemble des ventes des organismes. Autre spécificité sur laquelle s’étend longuement la commission Accession, cette production serait majoritairement constituée d’opérations « groupées », se distinguant en cela de l’offre généralement accessible aux ménages modestes. Reprenant la critique urbanistique de cet « urbanisme primaire »² que constitue à leurs yeux l’habitat pavillonnaire, au nom de la lutte contre l’étalement urbain et du développement durable, ils soulignent que le rôle des organismes HLM est de lutter contre le « laisser-faire » qui conduit les ménages à « faire construire » loin de centres urbains³. La promotion HLM aurait donc pour vertu d’éviter de « renvoyer les ménages modestes en grande banlieue ou en campagne », et conformément à la tradition développée dans les années 1970, elle serait particulièrement développée dans le

¹ Termes utilisés dans le *Rapport Accession sociale*, présenté au congrès 2006.

² *Rapport Accession sociale*, congrès HLM 2006, p. 15.

³ *Rapport Accession sociale*, congrès HLM 2006, point 2-12 « l’accession sociale contre l’étalement urbain ».

secteur de « l'individuel groupé » « parent pauvre de la construction neuve en France » dans lequel les opérateurs sociaux auraient reconquis une « part de marché » significative (23%), bien plus forte qu'en collectif ou en diffus, et apporteraient une véritable « plus-value » sociale¹. Les rapporteurs mettent ainsi en évidence le nouvel essor du « groupé » qui, après avoir atteint un creux en 1996 après la suppression des prêts PAP, aurait plus que doublé en l'espace de 10 ans, représentant en 2005 environ 9000 logements annuels. Ils se félicitent *a contrario* de la décline de l'activité « diffuse », soulignant que le mouvement HLM « ne recherche pas d'évolution significativement à la hausse de sa production de logements en diffus, déjà en contraction ces dernières années autour de 6 500 logements par an ».

Ces rapports restent toutefois ambigus sur un point susceptible de fragiliser leur argumentation sur « l'identité HLM » : la majeure partie de la production revendiquée par l'USH (9600 des 15 000 logements neufs annuels) provient en effet, d'après son propre décompte, de filiales dites « concurrentielles » de SACICAP, qui ne sont pas soumises à la réglementation HLM en matière de plafonds de prix, de revenus, ou de sécurisation. Cette spécificité n'est jamais explicitée par les rapports de la commission, qui maintiennent le flou à cet égard : ce n'est qu'en creux, lorsqu'ils soulignent que les filiales de SACICAP « accroissent leurs capacités de production à destination des ménages à ressources modestes » ou évoquent « l'attention portée par plusieurs SACI à la caractérisation sociale de leur activité » (rapport 2006), qu'on comprend que cette « caractérisation sociale » ne relève pas pour eux de l'évidence. Les éléments apportés par la commission pour objectiver les 15 000 logements neufs permettent ainsi de comprendre que les activités de ces filiales s'inscrivent imparfaitement dans le portrait idéal qu'elle trace de l'accession sociale. C'est d'abord le cas du point de vue de leur clientèle : les filiales de SACICAP semblent ainsi en grande partie à l'origine des 13,5% de ventes réalisées en direction de ménages très aisés, et dépassant les plafonds maximum fixés par la réglementation HLM². Dans une note de bas de page, les rapporteurs indiquent aussi qu'un part non-négligeable de leurs ventes sont faites non pas à

¹ Extrait du *Rapport Accession Sociale*, 2006 : « A titre indicatif la production des organismes représentait en 2004 une part de marché de 5,5% de la production totale d'accession France entière (6% hors « investisseurs Robien »), très modeste en individuel pur (le « diffus », autour de 4,5%) et en collectif hors Robien (autour de 3 - 3,5%), mais significative en individuel groupé (autour de 22 - 23%).

² Alors que la réglementation HLM impose que les ressources des acquéreurs soient inférieures aux plafonds « PLS » (plafonds ouvrant droit à un logement locatif social) et exceptionnellement comprises entre celui-ci et le « PLI » (plafonds ouvrant droit aux logements locatifs « intermédiaires »), 13,5% des acquéreurs dépasseraient ce plafond, en dessous duquel se situent pourtant 89% des ménages français. Ces dépassements ne sont pas uniquement imputables aux filiales de SACICAP, puisque les rapporteurs estiment que 5% des clients des coopératives HLM dépassent aussi, en contradiction avec leurs statuts, les plafonds PLI, mais ce chiffre inférieur à la moyenne affichée permet de déduire que les filiales « concurrentielles » visent plus fréquemment que les autres opérateurs sociaux ce type de clientèle aisée.

des accédants ou des primo-accédants, mais à des investisseurs locatifs profitant des dispositifs de défiscalisation, alors même que ce type de vente n'est supposé représenter qu'une part « infime » de l'activité des adhérents de l'USH¹ ». Ils restent enfin discrets sur une autre caractéristique de l'activité de ces filiales : bien plus nettement que les autres opérateurs HLM, elles ont développé leur production en « diffus » (plus de 5000 par an) et correspondent donc fort peu au modèle de la maison individuelle dense et urbaine qu'ils défendent avec ferveur. Les Crédits Immobiliers sont ainsi les principaux producteurs de la marque de construction de maisons individuelles *Maisons d'en France*, créée dans les années 1980 lorsque la production groupée était entrée en crise, et qui a connu un net développement au début des années 2000². Marc Ollier reconnaît ainsi la gêne que constitue pour l'USH cette activité en ironisant sur l'emploi du terme « accession sociale » pour la qualifier.

Bon alors le reste c'est de l'individuel diffus, du contrat de construction de maison individuelle, là on est presque exclusivement... c'est ceux qu'on appelle quand on veut parler négativement sur le marché concurrentiel marchand les pavillonneurs. Bon chez nous c'est évidemment des promoteurs d'une accession sociale. Bref [il rit] *no comment, nobody is perfect...* ce sont les établissements du Crédit immobilier de France pour l'essentiel [Entretien avec Marc Ollier].

Ainsi, tout en affirmant « l'indiscutable caractérisation sociale de l'activité en accession des organismes », les rapporteurs concèdent pudiquement que celle-ci « gagnerait à être nourrie par des données plus régulières et plus fiables », et recommandent aux services de l'USH la mise au point « d'outils et d'indicateurs de suivi ». Sous la houlette de Marc Ollier, puis de Jean Coquart, les services de l'Union s'engagent ainsi dans un effort de production de données, grâce à une nouvelle source jugée plus fiable³, et lancent la nouvelle publication *HLM Accession en Action*, qui selon Marc Ollier contient cette fois des « chiffres carrés » montrant que l'activité du mouvement s'oriente dans le sens souhaité. Il souligne les chiffres en croissance en matière de « groupé » HLM : « 50% d'organismes en plus », et un volume total d'opérations en forte croissance. Il produit aussi des « zoom qualité » pour démontrer le caractère « social » de l'activité du mouvement en accession : « sur les 3 dernières années avant la crise, le prix de vente moyen de la promotion immobilière c'était + 47%, les prix de

¹ Le rapport *Accession sociale* au Congrès 2006 précise en effet, sans fournir de chiffres précis, que la part de la production destinée à la vente à des investisseurs personnes physiques est « sensiblement plus importante » concernant les filiales immobilières de SACI que pour les autres organismes HLM.

² Les ventes de la marque *Maisons d'en France*, qui ne représentent qu'une partie de l'activité de « pavillonneurs », des constructeurs liés au mouvement HLM, est passée de 914 en 1996 à plus de 3500 ventes en 2003 [données tirées de la revue *Actualités habitat*].

³ Celles de la Société de Garantie de l'Accession, créée en 2003 suite à une obligation issue de la loi SRU. Elle garantit les activités des organismes HLM en accession contre les risques de commercialisation. Toutes les opérations groupées sous statut HLM doivent faire l'objet d'un reporting semestriel, sous menace de sanctions financières.

vente de l'accession sociale à la propriété c'est + 21%. C'est pas pareil. Donc on a des convictions ». Il obtient en outre des éléments certifiant la hausse continue des opérations réalisées en zone ANRU, financées par des prêts PSLA ou des Pass-Foncier¹, conformément aux engagements pris avec l'État dans l'accord sur les parcours résidentiels : « on est de plus en plus ... les 1ers consommateurs de la TVA à 5,5%, ça permet de vendre moins cher, et de faire de l'accession à nos ménages cibles » [Marc Ollier], « La TVA à 5,5% on l'utilise au taquet » [Jean Coquart]. Marc Ollier cherche enfin, en 2009, à introduire un indicateur de « parcours résidentiels », supposé mesurer la progression du nombre de ménages provenant du parc locatif social dans les acquéreurs de ces logements – il en recense toutefois à peine 2000 pour l'année 2012 – et cette tentative d'objectiver cette donnée pourtant particulièrement importante selon les discours de l'Union est abandonnée en 2012 par Jean Coquart qui juge l'indicateur produit trop peu fiable².

Ce travail statistique fin réalisé par les services de l'USH s'avère en réalité totalement désajusté à l'usage qui en est fait par les dirigeants du mouvement HLM, que n'intéresse que la publicisation d'un gros chiffre annuel. Ces données « carrées » s'avèrent ainsi inutilisables – et quasiment inutilisées – pour appuyer un discours optimiste sur l'accession sociale que pourraient relayer les dirigeants de l'USH. Les indicateurs « qualité » mis au point ne concernent en effet qu'une part minoritaire de l'activité qu'elle revendique, excluant les opérations en diffus, et les filiales de SACICAP, sur lesquelles l'USH a peu d'informations. Ainsi, les nouveaux chiffres du département Accession-Vente font l'objet d'une diffusion très minimale : jamais mentionnés dans les bilans annuels diffusés lors des congrès de l'Union, ni cités par les dirigeants du mouvement lors de leurs prises de parole publiques, ni reprises dans les communiqués de presse de l'USH, ils ne sont même pas diffusés sur le site internet grand public du mouvement³, et quasiment jamais repris dans le mensuel de l'Union⁴. Seul le chiffre

¹ Les opérations en location-accession sont recensées dès le lancement de la publication, qui montre leur constante augmentation (de 2000 à 8000 logements en cours entre 2007 et 2012). Les programmes financés avec des « Pass-foncier » (dispositif créé en 2007 et supprimé en 2010) sont recensés à partir de 2009, ce qui permet aussi d'observer une montée en charge atteignant au moment de la suppression du produit 1000 logements annuels). Enfin le nombre d'opérations réalisées en zones ANRU est décompté à partir de début 2010, passant de 2500 à cette date à 4000 logements en cours en 2012 [Source : *HLM accession en action*].

² C'est ce qu'indique un échange de courriel datant de 2012 avec l'actuel responsable du Département visant à obtenir des précisions sur la construction de l'indicateur de « parcours résidentiel », Jean Coquart précisant que « ce chiffre n'est plus tenu à jour par manque de fiabilité ».

³ On ne les trouve que sur le site internet de la Société de Garantie de l'Accession.

⁴ Cette publication ne se trouve pas sur le site de l'USH, mais sur celui de la Société de Garantie de l'Accession. Le mensuel de l'Union *Actualités Habitat* ne mentionne qu'à deux reprises ce « tableau de bord » de l'accession HLM, une fois lors de son lancement en 2007, une seconde fois en 2012 dans un article consacré à la Société de Garantie de l'Accession.

global de l'accession semble intéresser les dirigeants du mouvement ou le service de communication de l'Union, qui selon Jean Coquart le presse pour qu'il établisse ce total annuel¹, alors qu'ils ne se servent jamais dans leurs communiqués de presse des données trimestrielles de *HLM accession en action*. La diffusion publique de cette revue est d'ailleurs interrompue depuis la mi-2012.

Les services de l'USH sont donc contraints de se rabattre, pour produire un chiffre d'ensemble, sur les données agrégées transmises par ses différentes fédérations, ce qui contrarie leurs espoirs de produire un chiffre « carré ». Cherchant toujours à atteindre un « vrai chiffre » selon ses termes, Jean Coquart réalise un travail « d'affinage » de ces données en demandant aux SACICAP, qui incluaient dans leurs activités à la fois les ventes de leurs filiales concurrentielles et celles des filiales sous statut HLM dont elles étaient actionnaires, d'expurger leurs chiffres pour éviter les « redites ». Ce travail d'apparence purement technique contraint toutefois les usages que peuvent faire les services de l'USH des données produites. Il les amène en effet mettre en évidence un résultat inverse à celui escompté, puisque les chiffres « expurgés de ces redites » (Jean Coquart) apparaissent mécaniquement en baisse à la fin des années 2000. Jean Coquart s'avoue ainsi incapable de déterminer si le tassement apparent du chiffre global annoncé entre 2005 et 2009 (passant de 15 000 au chiffre moins bon de 12 000) est le résultat de son travail d'affinage ou d'une diminution réelle de l'activité des diverses filiales des SACICAP, et ne peut pas fournir à ses dirigeants un discours clair sur l'essor de l'accession sociale. Il ne parviendra donc pas à faire passer aux dirigeants de l'USH le message que la partie la plus « sociale » de cette activité selon les critères précédemment énoncés, celle réalisée en groupé sous réglementation HLM, est quant à elle en progression².

Le chiffre global diffusé par l'Union à la fin des années 2000 reste en outre pour ceux-là mêmes qui le produisent marqué par le flou. En effet, du côté des SACICAP, une nouvelle distinction a émergé depuis la réforme de leurs statuts en 2006 (encadré 6-2) entre ce qui

¹ Jean Coquart précise ainsi que le service Communication est d'autant plus intéressé par les chiffres de l'accession que « quand on voit les journalistes, il y a deux thèmes qui passent bien, l'accession et le développement durable », et qu'ils ont « besoin des chiffres avant qu'ils soient réels », ces chiffres qui lui sont demandés se résumant toutefois au total annuel de la production de l'ensemble du mouvement et non aux indicateurs qualitatifs et aux traitements issus des données de la SGA.

² Dans les données produites entre 2006 et 2008, ce sont les logements mis en chantier qui sont comptabilisés, sauf pour les filiales de SACI qui transmettent des données en nombre de logements vendus, tandis qu'à partir de 2008, les données sur l'accession et la vente sont reconstituées pour l'ensemble des fédérations en nombre de logements vendus, plus faible que le nombre de logements mis en chantier.

relève de « missions sociales » et de leurs activités « concurrentielles ». Formant désormais une entité commune appelée « Procivis », elles se sont vues assigner des objectifs chiffrés en matière d'accession « sociale », définis par une convention signée en 2007 avec l'État : 15 000 logements à réaliser entre 2007 et 2012 (obligation étendue à 25 000 logements sur la période 2010-2017), soit en zone ANRU, soit avec des financements PSLA, soit à des « prix maîtrisés », innovation réglementaire à la définition complexe qui ne recoupe pas exactement celle de l'accession « sous statut HLM ». Le reste de la production de ces organismes reste exemptée de contraintes réglementaires. Mais Jean Coquart ne sait avec certitude à quelle partie de ces activités renvoient les données qui lui sont transmises, et si elles incluent uniquement la partie « plutôt sociale » des SACICAP, ou non.

Dans l'activité Procivis, vous comptez toute l'activité des filiales de SACICAP ?

Ben officiellement, c'est l'activité Procivis donc c'est l'activité plutôt sociale des SACICAP, bon... (il soupire fort). C'est un peu compliqué. Alors Procivis c'est pas HLM... mais on dit aujourd'hui le mouvement HLM a une production de tant.

Mais alors à l'intérieur de Procivis, en fait vous dissociez l'activité plutôt sociale de ce qui ne l'est pas ?

Ça c'est compliqué, très compliqué, c'est très compliqué.

[Entretien avec Jean Coquart]

Cette explication témoigne ainsi de l'embarras du responsable du département Accession-Vente de l'USH face aux spécificités statutaires des SACICAP et aux informations limitées dont il dispose sur leurs productions, ce qu'il entend par « activité plutôt sociale des SACICAP » restant énigmatique. Il est en tout cas peu probable, si l'on met en regard les chiffres diffusés par le groupe « Procivis » pour attester du respect de ses engagements avec l'État, et ceux diffusés par l'USH, que celle-ci ne décompte que les activités relevant des « missions sociales » définies par convention avec l'État¹. Ainsi, malgré le travail engagé par les services de l'Union pour caractériser de façon restreinte « l'accession sociale », les données qu'elle diffuse s'apparentent toujours à un « gros » chiffre aux contours incertains, et renvoient à une définition très large de cette notion.

Dans un contexte où l'accession à la propriété constitue un enjeu plus fort pour les représentants nationaux du mouvement HLM qu'il ne l'était dans les années 1990, les services de l'Union cherchent à la fois à produire un discours professionnel conforme aux

¹ Le réseau Procivis, d'après les chiffres qu'il publie en 2012, aurait réalisé 7669 logements dans le cadre de la convention signée avec l'État entre 2007 et fin 2011, dont 23% en zone ANRU, 22% en PSLA, 5% en Pass Foncier et 50% en « prix maîtrisés », soit un peu plus de 1500 logements par an. Pour l'année 2011, l'USH inclut plus de 6000 logements « Procivis » dans sa production en « accession sociale », ce qui semble correspondre à l'ensemble de l'activité des filiales (activité conventionnée et non conventionnée), estimée à 3014 logements en groupé et 3108 en diffus.

prises de position publiques de leurs dirigeants, et à construire un appareil statistique destiné à l'accréditer. Ils peinent toutefois à mettre ce dernier au service de la doctrine professionnelle qu'ils défendent sur les « parcours résidentiels ». Les angles morts des données diffusées par l'USH sont nombreux, tant du côté des acquéreurs (aucune donnée fiable n'étant disponible sur les clients et leurs « parcours résidentiels ») que des logiques de production des organismes. Ainsi, les services de l'Union postulent plus qu'ils ne démontrent l'existence d'une nouvelle articulation entre gestion locative et « accession sociale ». Elle n'est pas observable à travers leurs données, puisqu'ils collectent séparément celles qui concernent le locatif et l'accession, et diffusent des statistiques par « familles » d'organismes (OPH, ESH, coopératives, filiales de SACI) sans savoir si celles-ci sont liées en pratique. C'est – entre autres – sur cette question que nous allons nous pencher dans un dernier temps, en cherchant à cerner comment se construit aujourd'hui l'offre en accession « sociale ».

2. La construction d'une offre : les multiples visages de l'accession sociale

Nous allons donc dans ce second temps décentrer le regard de l'USH et des enjeux qui animent ses dirigeants et ses services. Il s'agit désormais de s'intéresser plus précisément aux opérateurs sociaux qui ont développé une activité en accession « sociale ». En constatant d'abord que leur nombre a fortement augmenté durant les années 2000, nous chercherons à comprendre les raisons et les modalités de cet investissement en nous intéressant conjointement aux dimensions économiques et symboliques de cette production. Il s'agit donc ici d'examiner les ressorts de la construction sociale d'une offre, en nous intéressant aux propriétés des producteurs, aux mécanismes concrets de cette activité économique, et au processus de différenciation symbolique des produits (Bourdieu, 2000).

Pour comprendre les formes que prend l'accession « sociale » au sein du mouvement HLM dans les années 2000, il faut en effet tout d'abord mettre au jour les structures de cet espace de production ainsi que les stratégies différenciées de ses acteurs relatives à l'usage de l'étiquette « sociale ». Cela passera en premier lieu par l'examen des liens entre l'actionnariat, l'organisation formelle des organismes et des groupes, et la nature de leurs activités : nous mettrons en évidence les ressorts de la différenciation de l'espace de la promotion HLM, tant

du point de vue des producteurs que des produits. Nous verrons qu'elle s'articule diversement avec l'activité, majoritaire dans le mouvement HLM, de construction et de gestion locative, mais aussi avec les activités « concurrentielles » des filiales de droit privé. Pour cela, nous partirons des résultats que nous avons pu tirer d'une base de données des « promoteurs HLM », dont nous présentons dans un premier point les principes de construction. Nous nous pencherons ensuite sur les conditions concrètes de relance ou de transformation de l'accession sociale en nous appuyant sur des entretiens menés auprès de dirigeants et salariés de structures dédiées à une forme ou une autre de cette activité.

En effet, le centre de gravité de la promotion HLM se rapproche très fortement, durant les années 2000, du secteur locatif social. Certains organismes démarrent une activité de promoteur en se conformant aux normes professionnelles diffusées par l'USH sur les « parcours résidentiels », même si ces évolutions ne peuvent s'interpréter comme une simple conséquence des injonctions de leur fédération professionnelle, mais tiennent à des facteurs politiques locaux. Nous montrerons toutefois que la mobilité résidentielle des locataires du parc social est loin d'être la seule question qui intéresse les bailleurs relançant une activité en accession sociale, et que les stratégies économiques visant à développer leur patrimoine locatif et à renforcer leur position vis-à-vis des élus locaux contribuent également largement à l'intérêt des gestionnaires de parc pour l'accession. Les dirigeants de ces organismes se font, à l'inverse des promoteurs de « parcours résidentiels », les porteurs d'une définition large de l'accession sociale, et nous nous intéresserons aux raisonnements économiques qu'ils mobilisent pour justifier ce point de vue. Nous observerons enfin que, pour les groupements de sociétés qui détiennent à la fois des filiales HLM et des filiales immobilières de droit privé, les nouvelles contraintes imposées par l'État pour qu'ils deviennent les promoteurs d'une accession « sociale » les amènent à distinguer plus clairement ce qui relève de ces activités ou du secteur « concurrentiel ». Nous montrerons que pour les dirigeants de ces sociétés, cette frontière reste avant tout formelle et que certains d'entre eux rechignent à se présenter, auprès de leur clientèle, comme des producteurs d'une accession bas de gamme. Certains d'entre eux cherchent toutefois à se positionner auprès des élus locaux comme des relais possibles de leurs politiques de soutien à l'accession des ménages modestes. Ainsi, entre demande directe ou indirecte des élus locaux, stratégies visant à conforter la position locale ou nationale d'un organisme ou d'un groupe HLM à vocation principalement locative, et injonctions étatiques,

les raisons de l'intérêt des groupes et organismes liés au mouvement HLM pour l'accession « sociale » sont multiples, contribuant à la différenciation de cet espace de production.

Nous cherchons ici à analyser l'interdépendance entre productions économiques et productions symboliques, et portons donc attention à la manière dont ces activités sont qualifiées et catégorisées par ceux qui les mettent en œuvre. Nous nous intéresserons ainsi à leurs façons d'étiqueter leurs productions – HLM, sociales, sécurisées, accompagnées, à prix maîtrisés – en essayant de comprendre les mécanismes à l'origine du foisonnement des appellations utilisées par ces promoteurs à la fin des années 2000, et les usages qu'ils en font. Ces étiquettes constituent rarement, pour les dirigeants des organismes, des « dispositifs de jugements » destinés à indiquer la « qualité » spécifique de ces produits aux futurs acquéreurs dans un contexte d'incertitude, comme la sociologie de l'intermédiation marchande interprète habituellement l'usage de labels par les organisations économiques (Karpik, 2007). Si les bailleurs qui s'adressent prioritairement à la clientèle issue de leur parc social n'hésitent pas à recourir au terme « social » ou manifester leurs liens avec le secteur « HLM », d'autres promoteurs font quant à eux un usage beaucoup plus prudent de ces étiquettes. Ils tendent plutôt, ces dernières années, à taire leur appartenance au secteur du logement social, qui leur semble peu susceptible d'inspirer confiance à de potentiels acquéreurs. Ils recourent ainsi à des appellations plus discrètes pour distinguer leurs productions réglementées et non-réglementées, euphémisant vis-à-vis de leur clientèle la spécificité de leurs activités par rapport à celles de promoteurs privés, mais peuvent par contre reprendre certaines étiquettes utilisées par les collectivités locales pour signaler leur soutien à certaines formes d'accession à la propriété destinées à des ménages modestes – abordables, aidées, ou aussi sociale.

2.1 Accession sociale et logiques d'actionnariat : des « familles » aux « groupes » ?

Pour comprendre la forme que prend l'accession sociale dans le mouvement HLM, il est tout d'abord nécessaire d'envisager ce secteur économique comme un espace relationnel en constante transformation, en nous intéressant notamment aux nouvelles configurations actionnariales dans lesquelles sont pris les organismes qui s'engagent dans une activité de

promotion immobilière. On a vu que les services de l'USH, pour faire les comptes de « l'accession sociale », additionnaient les productions des différentes « familles » qui composent le mouvement HLM (offices publics, ESH, coopératives et SACICAP). Mais certains groupes entrent mal dans ces cases. C'est en particulier le cas des groupes où coexistent plusieurs filiales dédiées à la promotion immobilière – par exemple une ou plusieurs coopératives et filiales de droit privé, comme l'explique Jean Coquart en prenant l'exemple du groupe Arcade, ensemble de sociétés aux activités extrêmement diverses, dont les filiales de promotion immobilière comptent parmi les plus actives du mouvement HLM :

Quand vous êtes dans le Groupe Arcade, vous avez la SACICAP, vous avez Arche Promotion qui est du privé, et vous avez Notre Cottage Accession qui est une coopérative HLM, alors ils nous comptaient tout ensemble. [Entretien avec Jean Coquart].

S'il conçoit cet entremêlement de filiales comme un obstacle à son travail statistique, nous allons ici adopter une démarche inverse : nous placer à l'échelle de ces groupements, pour mieux saisir les logiques économiques qui déterminent le multiples visages de l'offre en « accession sociale » du mouvement HLM. L'imbrication de diverses structures juridiques au sein de groupes « multi-familles » est en effet un facteur qui détermine les stratégies économiques des opérateurs et la manière dont ils envisagent leur activité en matière d'accession « sociale ». Le cas d'Arcade est de ce point de vue instructif. A l'examen de l'imbrication des structures du groupe, on comprend pourquoi les délimitations traditionnelles par « familles » d'organismes autour desquelles l'USH organise sa production statistique sont parfois inopérantes : la frontière entre l'activité des filiales, et aussi entre accession réglementée et non-réglementée apparaît en effet dans ce type d'organisations particulièrement labile.

Encadré 6-3. L'essor du groupe Arcade

Créé en 1980 sous la houlette de Pierre-André Périssol (chapitre 4), cet ensemble de sociétés regroupait en 2006 trente-six entités différentes (ESH, coopératives, SACICAP, filiales financières et immobilières, associations, groupements d'intérêt économique), ce chiffre augmentant d'année en année. L'actionnaire de référence est la SCCI (Société Centrale de Crédit Immobilier), une SACICAP créée en 1911 pour distribuer des prêts immobiliers bonifiés par l'État en région parisienne, et qui a dans l'entre-deux-guerres financé de nombreux pavillons dits « Loucheur » (Faure, 1998 ; Frouard, 2012). A la fin des années 1970, la SCCI n'a qu'une faible activité, uniquement dans le domaine du crédit immobilier, mais les fonds propres accumulés au fil des années permettent à son nouveau directeur général, Pierre-André Périssol, de faire croître le groupe par l'acquisition de Sociétés Anonymes d'HLM locatives puis par le lancement d'une activité de promotion immobilière dans les années 1980. Il crée en 1989 le Groupement d'intérêt économique Arcade pour mettre en œuvre la production de logements neufs des différentes entités du groupe, tant en locatif qu'en promotion immobilière¹. Plusieurs filiales « concurrentielles » sont lancées dans les années 1990, et le groupe a plus récemment racheté 6 coopératives pour y faire de l'accession réglementée. Arcade est devenu en 30 ans un groupe immobilier de premier plan (23^{ème} promoteur français en nombre de logements réservés en 2006², volume d'activités de 380 millions d'euros dont 130 pour la promotion³). Le groupe est toujours en croissance : en 2011, ce volume est passé à 701 millions d'euros, le nombre de logements locatifs sociaux gérés est d'un peu moins de 80 000, et le groupe a livré 3261 logements neufs, dont 705 en accession⁴. D'abord implanté en Région parisienne, Arcade a entamé dès les années 1980 un processus d'extension géographique par le rachat de sociétés et de groupes situés en Bretagne (groupe Aiguillon), puis dans le Sud-Est et dans une partie du Sud-Ouest de la France (avec la Société Française des Habitations Économiques), plus récemment dans les Pays de Loire (groupe La Ruche) et dans le Nord-Pas-de-Calais.

L'importante activité de promotion immobilière du groupe Arcade est aujourd'hui le fait d'une multiplicité de structures juridiques, ESH, coopératives et filiales « concurrentielles ». La distinction entre les productions de ces diverses entités (par exemple entre la filiale « privée » Arche Promotion et la coopérative HLM Notre Cottage mentionnées par Jean Coquart) est longtemps restée purement formelle. En pratique la majeure partie des constructions neuves du groupe était réalisée et commercialisée par les équipes du GIE Arcade Promotion qui œuvre aussi bien pour le compte des organismes HLM que pour les filiales de droit privé. Comme l'explique Paul Rousselet l'un des dirigeants d'Arcade entré dans le groupe en 1986, cette organisation est le fruit de la stratégie initiée par le directeur général du groupe qui a succédé à Pierre-André Périssol à la fin des années 1980, issu de la promotion immobilière privée, et qui estimait alors cette organisation plus favorable au

¹ Entretien avec Pierre-André Périssol, décembre 2007 ; *Rapport de l'exercice 2006*, Groupe Arcade, document communiqué par Paul Rousselet, Directeur régional des programmes du Groupe Arcade, rencontré en juillet 2008.

² « Le classement des promoteurs », *Hors-série de la lettre du patrimoine immobilier*, Agence Innovapresse, juin 2006.

³ *Rapport de l'exercice 2006*, Groupe Arcade, *op. cit.*

⁴ *Rapport de l'exercice 2011*, Groupe Arcade pôle HLM, disponible sur internet.

développement d'Arcade, ces équipes « multi-produits » pouvant mieux s'adapter aux demandes des collectivités locales :

Quand on voit un élu, un maire, on lui dit, monsieur le Maire, on peut vous faire tel programme accession à tel endroit. Et du locatif ? Ah non c'est pas moi. Ça c'est très mauvais, il faut une unicité d'interlocuteur, on peut vous faire 40 en accession, 40 en locatif, je suis votre unique correspondant, vous serez pas coincé entre deux services du groupe Arcade qui se renvoient la balle [Entretien avec Paul Rousselet¹].

En 2008, la distinction entre activités réglementées et non-réglementées se matérialise donc principalement par le « support juridique » des opérations, qui varie en fonction de la clientèle visée (sous plafonds ou non) et des prix de sortie de l'opération (respectant ou non les maxima de prix de la réglementation HLM). La vocation « sociale » ou « concurrentielle » des programmes est selon Paul Rousselet fonction de la demande des collectivités locales et de l'aide qu'elles apportent pour obtenir des terrains à des prix minorés :

Dans l'ensemble des activités du groupe Arcade, les activités en accession dite concurrentielle et des activités dites sociales, qu'est-ce qui les différencie ?

Ben le support juridique. L'accession sociale est faite par un support HLM, l'accession concurrentielle est faite par un support juridique non HLM, et puis la fiscalité, les opérations concurrentielles sont fiscalisées et les autres ne le sont pas.

Et quand vous montez des opérations, ça fait des grosses différences la réglementation ?

Ça dépend des endroits, quand le plafond de prix de l'accession sociale est supérieur au prix du marché, ce qui est le cas dans certaines zones d'Ile-de-France, c'est pas une contrainte particulière. Quand c'est l'inverse, quand vous êtes dans une situation de ... de prix de vente en accession sociale inférieurs aux prix du marché, la contrainte c'est que si vous allez acheter votre terrain normalement au prix du marché, ça entre pas ... donc il faut aller voir le vendeur du terrain et dire, monsieur, je fais de l'accession sociale donc il faut vendre votre terrain moins cher... il dit j'en ai rien à faire, et vous dites oui mais le pouvoir politique a décidé que ça serait de l'accession sociale, et à ce moment là où vous me vendez pour faire de l'accession sociale ou vous le vendez pas du tout [Entretien avec Paul Rousselet].

Les équipes d'Arcade Promotion montent donc, en fonction des collectivités locales, tantôt des opérations encadrées par la réglementation HLM en veillant alors à ne retenir qu'une clientèle sous plafonds de ressources parmi les candidats, tantôt des opérations en accession « libre », tantôt des programmes « mixtes » réunissant plusieurs supports juridiques. Il n'y a par ailleurs que peu de lien entre la gestion locative du parc social du groupe, assurée par les diverses ESH qui le composent, et cette activité de production de logements neufs, portée par Arcade Promotion. Le groupe se présente ainsi comme « couvrant tous les segments du marché immobilier » incluant « locatif social, accession sociale ou libre » (ce à quoi s'ajoutent des résidences pour personnes âgées, jeunes, handicapés, etc.) et est organisé pour

¹ Entretien réalisé avec Paul Rousselet au siège d'Arcade, août 2008.

produire des offres « mixtes » en fonction des besoins locaux¹. L'ensemble des produits destinés à la vente, quel que soit le cadre réglementaire qui les régit, est commercialisé sous un nom de marque identique (« Groupe Arcade »), à travers une plate-forme et un service commercial communs, sans que l'identité et le statut du support juridique de l'opération (HLM ou filiale concurrentielle) ne soit dévoilés dans la documentation commerciale². De ce point de vue, la distinction entre la production des différentes « familles » se résume, dans l'organisation adoptée par Arcade depuis la fin des années 1980, à une forme d'artifice comptable.

Dans la période récente, le groupe Arcade a toutefois été amené à distinguer de manière plus manifeste ses activités « sociales » et « concurrentielles », et à opérer un transfert massif de ses activités de promotion immobilière des structures de droit privé vers des structures HLM. La répartition affichée par le groupe entre activité réglementée et non-réglémentée a en effet été fortement modifiée au cours des années récentes, sous l'effet des nouvelles contraintes que se voient imposer les SACICAP en 2006-2007 par l'État. Cela a conduit le groupe à tripler sa production déclarée en « accession sociale » entre 2006 et 2010³, tandis que son activité « concurrentielle » semble décroître. Les dirigeants du groupe ont en effet décidé de réaliser les objectifs qui leur ont été fixés en matière d'accession sociale à travers de nouveaux « supports juridiques », principalement des coopératives HLM rachetées et réactivées au cours des années 2000 (« Notre Cottage Accession » en Région Parisienne, Aiguillon Résidences en Bretagne, Le Logis Corse, Arcansud, La Petite Propriété etc. dans le Sud, Ruche Habitat dans les Pays de Loire). La gamme de produits du groupe a aussi évolué, l'affichage des plafonds de ressources comme condition de vente des programmes devenant plus fréquente et plus manifeste. C'est notamment le cas des programmes bénéficiant d'une TVA minorée (PSLA, accession en zone ANRU), qui représentent désormais une part majoritaire des logements commercialisés par Arcade Promotion, conformément aux accords signés avec l'État. Le groupe utilise de plus depuis 2008-2009 un nouveau label, l'« accession accompagnée », pour désigner auprès de sa clientèle les programmes sous réglementation HLM. A l'inverse, les programmes portés juridiquement par des filiales concurrentielles, ne

¹ *Rapport de l'exercice 2006 et Rapport de l'exercice 2011*, groupe Arcade.

² Site www.arcadepromotion.fr. Il y a toutefois des variations régionales, les sociétés bretonnes du groupe, quoique commercialisant aussi leurs produits sur la plate-forme commune à toutes les sociétés, n'utilisent pas le nom de marque Arcade mais le nom du groupe local, Aiguillon, de même que le groupe La Ruche racheté par Arcade dans les Pays de Loire utilise aussi son nom pour les productions qu'elle commercialise.

³ Rapport de l'exercice 2006. Présentation du groupe Arcade, rapport d'exercice 2011.

mentionnant pas de conditions de ressources, et visant clairement une clientèle plus haut de gamme avec l’affichage de prestations « de standing », semblent aujourd’hui représenter une part minoritaire de l’offre d’Arcade Promotion¹. Cette transformation se concrétise d’ailleurs depuis 2012 par une modification des structures du groupe, désormais scindé entre un pôle « HLM », incluant les sociétés à vocation locative et les supports juridiques dédiés à l’accession réglementée, et un pôle « concurrentiel » qui conserve en son sein l’accession « libre » à travers les filiales immobilières de droit privé².

Le cas d’Arcade est à la fois particulier et révélateur. On voit que dans ce type de groupe « multi-familles » réunissant des structures juridiques de natures différentes, il faut se placer à l’échelle du groupe, de son organisation, et tenir compte des spécificités de son actionnariat, pour comprendre l’évolution des formes qu’y prend la production de logements en « accession sociale » et des gammes de produits proposés. Nous nous interrogerons donc sur le rôle joué par les différentes configurations actionnariales dans lesquelles sont placés les promoteurs HLM dans la définition de leurs stratégies économiques et commerciales en matière d’accession « sociale » ainsi qu’éventuellement « concurrentielle ». Si, nous le verrons, il est de plus en plus rare que ces promoteurs sous statut HLM ne soient pas intégrés à des groupes aux activités diversifiées, nous verrons aussi qu’il y a manière et manière d’être « généraliste », et de concevoir l’articulation entre activités locatives et promotion immobilière, entre accession sociale et « libre », entre secteur HLM et activités de droit privé. Nous chercherons notamment à voir quels types de groupements semblent les plus prompts à se conformer aux prescriptions de l’USH, en promouvant une « accession sociale » au service des « parcours résidentiels » des locataires du parc social, et lesquels se distancient nettement de ces injonctions. Pour cela, les données diffusées par l’USH, les différentes fédérations et produites par les instances de contrôle du mouvement HLM ne sont pas directement utilisables. Ces instances mesurent en effet des flux de production par « familles », et séparent systématiquement les données concernant le locatif et l’accession. Pour mieux saisir les restructurations de ce secteur de production, nous avons donc construit une base de données recensant les groupes HLM qui maintiennent ou inaugurent une activité de promotion immobilière depuis la fin des années 1990 (encadré 6-4).

¹ Documentation commerciale d’Arcade Promotion pour les programmes en cours de commercialisation durant l’année 2012.

² *Rapport d’exercice 2011*, groupe Arcade.

Encadré 6-4. Objectiver les transformations d'un secteur de production : principes de construction d'une base de données

Les éléments présentés ci-dessous s'appuient sur une base de données visant à repérer et caractériser les organismes HLM qui exercent une activité de promotion ou de construction de maisons individuelles destinées à la vente. Cette base a été constituée en deux temps. Dans un premier temps, il s'est agi de repérer les entités juridiques qui produisent des logements destinés à l'accession depuis la fin des années 1990 au sein des quatre « familles » HLM (OPH, ESH, coopératives, SACICAP et filiales) et de constituer ainsi une base « organismes ». Dans un second temps, nous avons constitué la base dont nous tirons l'essentiel des résultats présentés dans les pages suivantes, que nous appellerons la base « groupements ». Dans celle-ci, nous avons regroupé les structures à partir des liens d'actionnariat qui les unissent. Chaque « individu » de la base renseigne les caractéristiques d'un groupe de sociétés lié au mouvement HLM ayant, parmi ses activités, une production dédiée à l'accession. Les modalités retenues renseignent à la fois sur les structures dédiées à l'accession et l'évolution de leur activité au cours des années 2000, mais aussi sur les autres activités du groupe (activité locative et promotion concurrentielle) ainsi que sur ses caractéristiques d'ensemble (type d'entités juridiques, affiliation au 1% patronal, appartenance à des réseaux commerciaux nationaux, implantations géographiques).

Cette base a tout d'abord été constituée à partir des annuaires HLM des années 1998 à 2010, qui donnent des indications sur les activités des organismes (production en locatif, en accession, vente HLM) et sur leurs caractéristiques (patrimoine, effectifs, filiales). L'utilisation des éditions successives de l'annuaire a permis d'observer les évolutions des activités des organismes, mais aussi de comparer la cohérence de données d'une année à l'autre en termes de production et de patrimoine et de contrôler les erreurs contenues dans cette source. Ces renseignements ont été contrôlés et complétés par les données recueillies au cours de l'enquête de terrain, et surtout par la consultation systématique des sites internet des sociétés et des informations qu'ils y diffusent (rapports d'activité, organisation des groupes, bilans de production annuels, liste des programmes en cours, annonces commerciales). Cela a permis en particulier de corriger les approximations des données de l'annuaire HLM. Cela a aussi permis de préciser les types de productions de ces organismes (vente HLM, accession groupée, construction de maisons individuelles en diffus, location-accession, Pass-Foncier, programmes en zone ANRU, programmes destinés à des investisseurs locatifs). Nous avons aussi complété ces renseignements par les articles consacrés dans les publications HLM (revues *Actualités Habitat* et *Quoi de neuf?*) aux opérateurs et qui font état des nouvelles activités des sociétés ou de certaines opérations emblématiques, ainsi que des transformations des structures de certains groupes (fusions, rachats de structures, absorptions, changement d'actionnaire majoritaire).

La construction de cette base s'est heurtée à plusieurs difficultés. Si un nombre croissant d'organismes annonce depuis 2007-2008 le lancement d'une activité dédiée à l'accession dans l'annuaire HLM, sur leurs sites internet ou dans leurs rapports d'activité, les vérifications menées ont montré qu'une part non négligeable ne s'est pas encore traduite dans les faits, et il a donc fallu les exclure de la base. A l'inverse, des organismes ayant très récemment, en 2011-2012, lancé leurs premiers programmes d'accession n'ont pas pu être inclus dans la base, dont la constitution est antérieure. D'autre part, les nombreuses réformes du fonctionnement de l'actionnariat des opérateurs HLM à la fin des années 2000 ont quant à elles rendu la construction de la base « groupements » complexe et nécessité plusieurs ajustements successifs. Ainsi, seule l'organisation des groupes construits autour d'offices publics a peu changé dans les années 2000 : si leurs statuts ont été modifiés par l'ordonnance du 1^{er} février 2007 fusionnant les anciens Offices publics HLM et OPAC en un statut unique (Office Public de l'Habitat), ceux-ci restent obligatoirement rattachés à une collectivité locale majoritaire au sein de leur conseil d'administration. Elles peuvent alors être à la tête d'un groupe en tant qu'actionnaire de référence d'une SA HLM ou actionnaire majoritaire

d'une coopérative¹. A l'inverse, les règles de « gouvernance » des ESH se sont transformées au cours de la décennie passée, engendrant de fortes restructurations du secteur, notamment un mouvement de concentration de leur actionnariat. La réforme dite « Borloo » de 2003² les oblige ainsi à désigner un actionnaire ou un pacte d'actionnaire de référence, principalement des collecteurs du 1% patronal, des établissements financiers et des collectivités locales, induisant un mouvement de renforcement des liens d'actionnariat entre ESH. De plus, le mouvement progressif de fusion des collecteurs du 1% patronal entamé en 2009, qui fait passer ceux-ci de 76 début 2010 à 23 en 2011³, favorise la constitution de nouveaux groupes HLM ayant pour actionnaire de référence le même collecteur. Quant aux transformations du statut des SACICAP, on a déjà précisé que les nouvelles obligations qui leur sont imposées en matière d'accession sociale les incitent à renforcer leurs participations dans des structures HLM spécialisées pouvant porter une production sous statut réglementé, notamment par le rachat de coopératives inactives.

Enfin, la dernière difficulté tient aux sources utilisées. Celles-ci, provenant en grande partie de l'USH et des documents diffusés par les sociétés, sont inégalement précises selon les cas. En particulier, les informations contenues dans les documents de l'USH sur le réseau Procivis des SACICAP sont particulièrement imprécises, tandis que le réseau lui-même diffuse peu de données d'ensemble sur l'activité de ses sociétés. Il a ainsi fallu tenter de combler ces manques au cas par cas. Autre limite des sources recueillies, les données sur la production annuelle des organismes en matière d'accession varient très fortement d'une source à l'autre (les données diffusées concernant selon les cas les programmes en cours, en projet, ou réalisés), et nous n'avons donc pas pu recenser précisément la production annuelle de chaque société, mais seulement le caractère régulier, ou irrégulier, croissant, décroissant, ou stagnant de celle-ci. L'objet de cette base n'est donc pas d'établir des données quantitatives sur la production des organismes mais surtout d'observer la structure de ce secteur économique à partir des éléments recueillis sur l'imbrication entre entités juridiques.

¹ *Activité et statistiques financières des offices en 2009*, édition février 2011, Fédération nationale des offices publics de l'habitat, p. 10.

² Loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dit loi Borloo, dont l'article 48 prévoit que les SA soient désormais pilotées par un actionnaire de référence ou un pacte d'actionnaire majoritaire à leur capital.

³ *Chiffre clés Action Logement*, 2010 et 2011.

2.2 Les restructurations d'un secteur économique : des spécialistes aux généralistes ?

La promotion immobilière est incontestablement, dans les années 2000, un domaine d'activité qui attire au sein du mouvement HLM de nouveaux opérateurs : parmi les 180 organismes ou groupes d'organismes actifs en accession en 2008-2009, seuls 87 l'étaient en 1998. Ces « nouveaux entrants » de la promotion HLM, comme nous avons décidé de les qualifier, sont apparus principalement depuis 2003, date à laquelle seuls 97 de ces 180 organismes ou groupes avaient une activité de promoteur¹. Pour mieux cerner les causes et les conséquences de ce nouvel investissement, nous avons donc distingué au sein de notre population les promoteurs « établis » depuis la fin des années 1990 et qui ont depuis conservé une activité continue (N=75), de ceux qui ont démarré ou redémarré une activité de promoteur dans les années 2000 (N=105). Ce qui les différencie, en termes d'actionnariat, d'organisation formelle, de type de production, permet de voir comment la place de l'accession sociale évolue aujourd'hui dans le mouvement HLM. Nous montrons en particulier que le lien des nouveaux entrants avec le secteur locatif est plus fort que celui des établis, et qu'ils sont aussi plus proches par leurs pratiques des normes promues par leur organisation professionnelle.

¹ Nous ne comparons pas ici une liste des organismes pratiquant l'accession en 1998, 2003, et 2008, ce qui pose des problèmes de comptage en raison du rachat de nombreux organismes par des groupes au cours de la décennie, rachat qui rend difficile la comparaison terme à terme. Nous établissons ici le nombre d'organismes ou groupes d'organismes actifs en 2008 qui l'étaient déjà en 2003 et 1998. Au cours de la constitution de la base de données, nous avons pu vérifier que quasiment aucun organisme actif en 1998 ou 2003 n'avait cessé son activité en 2008. Certains avaient toutefois été entre temps absorbés par des groupements au sein desquels ils continuent à jouer un rôle de promoteur. Nous avons par contre recensé dans la base une douzaine d'organismes actifs à la fin des années 1990, qui ont ensuite cessé temporairement leur activité de promoteur puis l'ont redémarrée en 2008-2009, de manière autonome ou au sein de groupes. Nous avons pour la suite du raisonnement décidé de considérer ces organismes non comme des producteurs établis mais comme des nouveaux entrants du secteur.

Tableau 6-2. Promoteurs établis et nouveaux entrants

	Promoteurs établis (N=75)	Nouveaux entrants (N=105)	Total (N=180)
Patrimoine locatif	69,3% (N=52)	95,3% (N=100)	84,4% (N=152)
Patrimoine locatif de + de 1000 logements	65,3% (N=49)	92,4% (N=97)	81,1% (N=146)
Patrimoine locatif de + de 10 000 logements	26,7% (N=20)	39% (N=41)	33,9% (N=61)
Office seul	6,7% (N=5)	39,3% (N=41)	25,6% (N=46)
Office seul ou avec filiale coopérative	13,3% (N=10)	48,6% (N=51)	33,9% (N=61)
ESH seule	6,7% (N=5)	13,3% (N=14)	10,6% (N=19)
ESH seule ou avec filiale coopérative	25,3% (N=19)	33,3% (N=35)	30% (N=54)
Coopérative « indépendante »	14,7% (N=11)	1,9% (N=2)	7,2% (N=13)
Groupe	57,3% (N=43)	40,9 % (N=43)	47,8% (N=86)
Groupe SACICAP	38,7% (N=29)	13,33% (N=14)	23,9% (N=43)
Filiale concurrentielle	42,7% (N=32)	9,5% (N=10)	23,3% (N=42)
Accession par une filiale concurrentielle uniquement	20% (N=15)	4,8% (N=5)	11,1% (N=20)
Accession par une ou plusieurs coopératives	56% (N=42)	31,4% (N=33)	41,7% (N=75)
Accession par filiales concurrentielles et réglementées	22,7% (N=17)	4,8% (N=5)	12,2% (N=22)

Source : Base groupements.

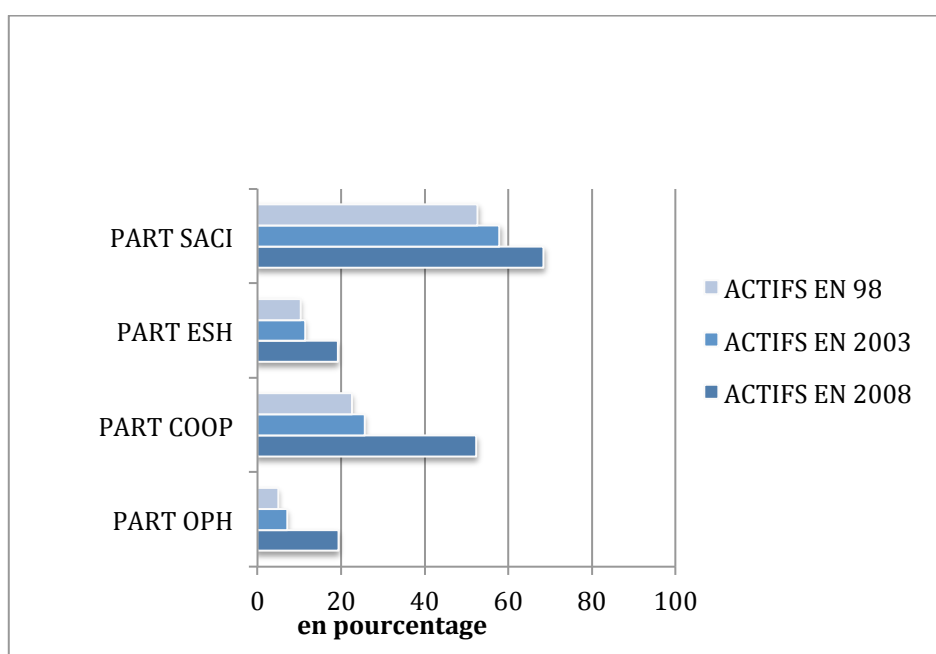
Population : Groupes HLM ayant une activité en accession en 2008-2009 (N = 180)

Si l'on considère d'abord l'actionnariat et l'organisation de ces groupes, on observe de très nettes différences entre promoteurs établis et nouveaux entrants (tableau 6-1). Chez les premiers, on trouve une forte minorité de spécialistes de l'accession : 35% d'entre eux n'ont pas ou peu de patrimoine locatif (moins de 1000 logements). Les nouveaux entrants sont, à l'inverse, quasiment toujours gestionnaires d'un parc locatif significatif (pour 92,4% supérieur à 1000 logements). Cette première différence en recoupe, de manière prévisible, une seconde : les promoteurs établis sont en majorité des groupes ou des sociétés ancrés, par leur actionnariat, dans les familles historiquement spécialistes de l'accession dans le mouvement HLM. Près de 40% ont pour actionnaire de référence une SACICAP (contre seulement 13% chez les nouveaux entrants), et environ 15% sont des coopératives dites « indépendantes », qui n'ont pas d'actionnaire dominant dans leur capital et se consacrent quasi-exclusivement à l'accession réglementée (contre 2% des nouveaux producteurs). Ces établis sont aussi dotés, plus souvent que les nouveaux venus, d'une filiale de promotion concurrentielle (42,7 % contre 9,5%), et sont d'ailleurs 20% à réaliser aujourd'hui l'ensemble de leur activité de promotion immobilière dans le cadre de ces filiales non réglementées (contre 4,8% pour les nouveaux venus). Enfin, 23% d'entre eux combinent cette activité concurrentielle avec une production réglementée portée par une filiale HLM, le plus souvent une coopérative. A l'inverse, près de la moitié des nouveaux venus (48,6%) sont des offices publics qui se lancent en accession directement ou à travers une filiale coopérative, et un tiers sont des ESH ou des groupes contrôlés par des ESH, jusqu'alors mono-locatifs, qui diversifient leurs activités.

Le secteur de l'accession HLM, principalement investi à la fin des années 1990 par des organismes ou des promoteurs spécialisés, ayant souvent une activité concurrentielle, attire donc aujourd'hui aussi des groupes et sociétés à vocation principalement locative construisant uniquement dans un cadre réglementé. Ainsi, si l'on se réfère cette fois à notre base « organismes », on observe que 20% des offices et ESH ont en 2008-2009 une activité de promoteur, pour moins de 10% à la fin des années 1990 (voir *infra* graphique 6-1). Ils n'ont pas tous créé à cet effet une filiale spécialisée : une large part des nouveaux entrants, en particulier lorsqu'il s'agit d'offices publics (41 sur 51), moins souvent pour les ESH (14 sur 35), exercent directement leur activité de promotion au sein de leur structure locative. Les autres ont en général racheté et relancé des coopératives inactives dont ils ont fait leur filiale

d'accession sociale¹. La création de ces structures spécialisées constitue souvent, comme nous le verrons plus loin, le signe d'une volonté des dirigeants de l'organisme bailleur de pérenniser et développer cette nouvelle activité, ce qui n'est pas le cas de tous les nouveaux entrants. On peut ainsi conclure que l'articulation renforcée entre locatif et accession HLM qu'appellent de leurs vœux les responsables de l'USH est en passe de se réaliser, même si ce constat ne préjuge pas de l'intérêt des dirigeants de ces nouvelles structures poly-actives pour les « parcours résidentiels » de leurs locataires.

Graphique 6-1. Part des organismes HLM ayant une activité en accession en 2008



Source : base de données « organismes »

On peut toutefois repérer une seconde évolution significative, qui n'est pas directement visible à partir de la comparaison entre établis et nouveaux entrants. Des groupes actifs depuis la fin des années 1990, mais qui opéraient principalement par l'intermédiaire de filiales concurrentielles, élargissent désormais la gamme de leurs activités à travers de nouvelles filiales sous réglementation HLM, en général des coopératives, comme l'a fait le groupe

¹ Nous comptons 15 offices (dont 10 nouveaux entrants) et 34 ESH (dont 19 nouveaux entrants) disposant de filiales coopératives dédiées à l'accession sociale [Base organismes]. D'après les données diffusées par la FNSCHLM, ce nombre serait passé de 11 en 2005 à 19 en 2011 pour les offices, de 39 à 54 pour les ESH, mais ces données incluent des structures inactives, alors que nous n'avons retenu que les organismes pour lesquels nous avons pu vérifier qu'ils avaient effectivement démarré une production en accession.

Arcade : d'après notre base organismes, c'est le cas de 19 de ces groupes¹. Les actionnaires de ces ensembles de sociétés intervenant désormais conjointement dans un cadre réglementé et concurrentiel sont principalement des SACICAP, parfois alliées à des organismes collecteurs du 1% logement². Ainsi, la cinquantaine de coopératives réactivées dans les années 2000 le sont donc selon deux logiques : la création d'une activité de promotion par un bailleur mono-locatif, qui constitue le cas le plus fréquent (29 cas), et la recherche par un groupe déjà doté de filiales de promotion concurrentielle d'un support réglementé et défiscalisé pour une activité en accession sociale (19 cas repérés)³. Les coopératives dites « indépendantes » sont aujourd'hui devenues minoritaires (15 sur 88)⁴, à rebours de l'image d'autonomie du secteur coopératif qu'avaient tenté de construire les dirigeants nationaux de la Fédération des coopératives depuis les années 1990 (chapitre 5).

Pour les nouveaux entrants, la promotion reste toutefois la plupart du temps une activité accessoire par rapport à leur activité locative principale, et ils n'atteignent donc pas des volumes de production du même ordre que ceux des établis. Ainsi, les 43 groupes détenus par une SACICAP que nous recensons dans notre base, principalement des établis, ont une production nettement plus importante que les 61 offices ou filiales d'offices que nous y avons repérés, principalement des nouveaux entrants⁵ (tableau 6-1). Au moins une quinzaine de ces offices n'ont qu'une activité très irrégulière de promoteur, lançant au coup par coup des programmes sans avoir en permanence des logements à commercialiser. A l'inverse, les dix

¹ Le nombre de coopératives actives (c'est-à-dire livrant chaque année des logements destinés à la vente) passe ainsi de 38 à 88 entre 1998 et 2008, tandis que de nombreuses autres, récemment rachetées et recapitalisées par de nouveaux actionnaires, sont actuellement en phase de relance.

² On trouve aussi dans notre base un groupe dans ce type détenu par le pôle immobilier concurrentiel d'un Crédit Mutuel, et un groupe détenu exclusivement par un collecteur du 1% logement. Plus généralement, d'après l'examen du sociétariat des coopératives par la FNSCHLM, le nombre de coopératives dont au moins 20% du capital est détenue par une SACICAP passe de 29, dont 9 avec contrôle majoritaire en 2005 à 43, dont 12 avec contrôle majoritaire en 2011. Des banques coopératives ou mutualistes sont majoritaires au capital de 7 coopératives. Les collecteurs du 1% patronal sont majoritaires dans 7 coopératives, présents pour plus de 20% du capital dans 21 coopératives [rapport d'activité FNSCHLM 2011].

³ Ces comptages ont été effectués à partir de notre base organismes.

⁴ Ce chiffre a été obtenu à partir de notre base organisme : il diffère de celui présenté dans le tableau 6-1 (13 groupes coopératifs indépendants) car quelques coopératives ont formé des groupes coopératifs indépendants. Notons que le rapport public de la MIILOS 2011 confirme ce constat, en signalant que toutes les coopératives HLM contrôlées cette année-là sont détenues par des groupes, « ce qui confirme l'évolution déjà constatée de ce type d'organismes HLM, devenus les vecteurs d'accession sociale des OPH ou des SA HLM avec lesquelles ils sont associés. Les SCP, qui ont désormais presque toutes des liens capitalistiques au sein de groupes d'organismes, ont perdu leur vocation initiale de sociétés contrôlées par leurs coopérateurs accédants. Dans le cas le plus courant, les SCP font l'objet d'un contrôle majoritaire par d'autres entités ». [Rapport public de la MIILOS 2011, p. 75].

⁵ En 2010, la Fédération des offices publics recense 1013 logements produits en accession directement par des offices et 1483 par l'intermédiaire de filiales coopératives [Rapport de l'AG des offices publics d'habitat 2012]. En 2011, la production des filiales concurrentielles de SACICAP (hors coopératives) s'établit quant à elle à plus de 6100 logements, d'après les documents diffusés par Procvivis.

coopératives aux volumes de production les plus importants appartiennent en 2010 quasiment toutes à des groupes établis de longue date en accession¹. Enfin, même si, parmi les nouveaux entrants, on repère des ESH qui appartiennent aux quelques très grands groupes de bailleurs ayant un parc supérieur à 100 000 logements (notamment la SNI, filiale de la Caisse des Dépôts, et les filiales d'immobilier social du groupe Caisses d'Épargne), ces « mastodontes » locatifs ne se sont engagés que de manière prudente dans l'activité de promotion réglementée, et n'ont qu'un poids faible dans le total de la promotion HLM. Ils développent en fait surtout la vente HLM et non pas la production neuve, et, s'ils ont aussi racheté récemment des coopératives inactives, ils ne les ont que rarement relancées, et n'ont manifestement pas de politique de développement systématique de l'accession sociale neuve dans leurs différentes implantations régionales². Les bailleurs qui inaugurent une activité en accession sociale sont en fait plutôt des organismes ou des groupes opérant dans une zone géographique plus restreinte (une agglomération, un département). Les groupes qui ont géographiquement élargi leurs activités d'accession HLM dans plusieurs régions, sur le modèle d'Arcade, sont quant à eux pour la plupart des groupes de promoteurs établis de longue date et dotés de filiales concurrentielles³. Nombreux à investir ce qui constitue pour eux une activité annexe par rapport à la gestion de parc locatif, les bailleurs antérieurement mono-locatifs ont donc des volumes de production plus modestes que les promoteurs spécialisés de longue date. Ils ont aussi une gamme d'activité moins large que ces derniers, en observant les différentes formes de production⁴ adoptées par les anciens et nouveaux promoteurs HLM et l'offre qui en résulte (tableau 6-2).

¹ Parmi les 10 plus gros producteurs coopératifs présents dans le classement établi pour 2010 par Innovapresse, seule une société, Escaut Habitat, n'appartient pas à nos « établis » : elle a été relancée en 2001 par une filiale locative du groupe Caisse d'Épargne [« La promotion immobilière et le monde HLM », *Le courrier du Logement*, n° spécial Congrès de l'USH de Bordeaux 2011, Paris, Innovapresse, BNF 4-D2 PER-654].

² Dans les deux cas, il s'agit de groupes dont les actionnaires (CDC, groupe Banque Populaire Caisse d'Épargne) ont des filiales de promotion immobilière privée (Icade, Nexity) de très grande taille, mais sans lien opérationnel avec les pôles réglementés du groupe qui se concentrent sur le secteur locatif social et intermédiaire. Le groupe SNI intervient principalement en accession sociale à travers une coopérative basée en Ile-de-France, Domefi, qui produit une cinquantaine de logements annuels, et très ponctuellement à travers ses ESH dispersées dans différentes régions. L'annonce en 2008 de la création d'une société nationale destinée à l'accession sociale (la SNAP), conjointement avec le Crédit Immobilier de France, ne semble pas avoir été suivie de réalisations concrètes. La vente HLM des diverses entités du groupe SNI atteint à l'inverse un volume élevé (1500 logements annuels en 2011). Les filiales HLM du groupe Caisse d'Épargne (154 000 logements locatifs) possèdent de leur côté 7 filiales coopératives, mais la plupart sont inactives et seule l'une d'entre elle, Escaut Habitat, implantée dans le Nord-Pas-de-Calais, a aujourd'hui une production soutenue.

³ Nous recensons 6 groupes de ce type dans notre base, élargissant leur zone d'implantation autour d'une région ou diversifiant leurs implantations dans plusieurs régions, tous des établis dont l'actionnariat est dominé par une SACICAP ou contrôlé conjointement par une SACICAP et un collecteur du 1% logement.

⁴ On parle ici de forme de production au sens de Christian Topalov, en tenant compte à la fois du modes de production – construction de maison individuelle diffuse ou promotion immobilière – et du type de financement public mobilisé (PSLA, construction en zone ANRU, accession sous réglementation HLM, défiscalisation destinée à des investisseurs) (Topalov, 1987).

Tableau 6-3. L'offre des promoteurs établis et des nouveaux entrants

	Promoteurs établis (N=75)	Nouveaux entrants (N=105)	Total (N=180)
CCMI (maison en diffus)	52% (N=39)	4,8% (N=5)	24,4% (N=44)
Investissement locatif (loi Scellier)	54,7% (N=41)	5,7% (N=6)	26,1% (N=47)
PSLA	61,3% (N=46)	75,3% (N=79)	69,4% (N=125)
PSLA uniquement	1,33% (N=1)	33,3% (N=35)	20% (N=36)
PSLA et CCMI uniquement	6,67% (N=5)	34,29% (N=36)	22,8% (N=41)
Pass Foncier	40% (N=30)	15,3% (N=16)	25,6% (N=46)
Programmes en zone ANRU	36% (N=27)	35,3% (N= 37)	35,6% (N=64)
Vente HLM	40% (N=30)	53,3 % (N=56)	47,8% (N=86)
PSLA et vente HLM uniquement	1,3% (N=1)	18,1% (N=19)	11,1% (N=20)
Activités multiples	34,7% (N=26)	1,9% (N=2)	15,6% (N=28)

Population : Groupes HLM ayant une activité en accession en 2008-2009 (N = 180)

Source : Base groupements

Les nouveaux producteurs semblent tout d'abord peu enclins à se porter vers les formes d'activité que la commission Accession-Vente considèrerait comme peu compatibles avec la mission d'intérêt général des organismes HLM : l'activité de « pavillonneur » (4,8%) et la vente à des investisseurs (5,7%). Nous avons vu que les services de l'USH constataient – avec satisfaction – le déclin du premier de ces modes de production, jugé peu légitime pour les opérateurs sociaux même s'il s'adresse souvent à une clientèle modeste. La construction « diffuse » de maisons individuelles dispersées, assimilée par la commission Accession-Vente à une extension périurbaine incontrôlée et contraire au « développement durable », diminue

ces dernières années au profit du « groupé », collectif ou ensemble de maisons individuelles denses¹. Si les nouveaux producteurs sont peu enclins à faire du « diffus » (à peine 5% d'entre eux), les établis sont à l'inverse nombreux à être aussi des « pavillonneurs » (52%). En effet, suite aux échecs de commercialisation des programmes groupés financés par des prêts PAP dans les années 1980 (chapitre 4), les filiales de SACI et les coopératives ayant conservé une activité destinée à la vente dans les années 1990 l'ont fait principalement en abandonnant la promotion immobilière et en se repliant sur la construction de maisons diffuses. C'est ainsi que les adhérents du réseau commercial « Maisons d'en France »² sont tous des « établis », principalement des filiales de SACI et quelques coopératives indépendantes. L'activité de construction en « diffus » est d'ailleurs, même chez les producteurs établis, complétée voire supplantée dans la période récente par d'autres activités : seuls 3 de nos groupes immobiliers, tous détenus par une SACICAP, ont aujourd'hui pour seule activité le diffus. Les établis ont toutefois une autre caractéristique distinctive : plus de la moitié d'entre eux (54,7%), principalement ceux qui disposent de filiales concurrentielles, mais aussi des coopératives, commercialisent aujourd'hui une partie de leurs programmes non pas vers des accédants, mais vers des investisseurs bénéficiant de dispositifs de défiscalisation (De Robien puis Scellier), contre seulement 6% des nouveaux entrants. Rares à pratiquer ces activités considérées par l'USH comme n'entrant pas dans la mission d'intérêt général des organismes du mouvement HLM, les producteurs récents sont donc plus nettement conformes que les plus anciens aux normes promues par leur organisation professionnelle.

Mais les établis et les nouveaux entrants se distinguent aussi par l'étendue plus ou moins large de leur gamme d'activités. C'est ce qu'on voit en comparant l'usage qu'ils font des formes d'accession aidée créées depuis 2004 et ouvrant droit à une réduction de TVA. Ces dispositifs sont fortement utilisés par l'ensemble des sociétés recensées (61,3% des producteurs anciens et 75,3% des récents ont lancé des programmes en PSLA, et ils sont respectivement 36% et 35,3% à intervenir en accession en zone ANRU). Mais plus d'un tiers des nouveaux entrants (35 sociétés), font de l'accession neuve uniquement par le biais du dispositif du PSLA (ce qui n'est quasiment jamais le cas des établis), 19 combinant cette activité avec de la vente HLM. Ces sociétés semblent ainsi conformes aux modèles mis en avant par Marc Ollier, se concentrant sur les dispositifs les plus solvabilisateurs pour proposer des produits hors-

¹ D'après les statistiques de l'USH, les ventes en diffus sont passées de 6820 en 2005 à 4750 en 2010, ce qui résulte à la fois d'une baisse de la production des filiales de SACICAP et des coopératives dans ce domaine.

² « Maisons d'en France bat tous les records », *Actualités Habitat*, n°651, 30 janvier 1999.

marché en termes de prix. Il s'agit principalement d'offices HLM (23 de ces 35 organismes), ce qui constitue d'ailleurs une explication du faible volume de production global de ce type d'organismes¹, tandis que les groupes détenus par des ESH développent beaucoup moins fréquemment une activité aussi exclusive (ils sont seulement 7 dans ce cas). A l'opposé de ces offices à l'activité très ciblée, nous avons repéré 28 groupes ayant une palette d'activité et une cible de clientèle particulièrement large, puisqu'ils combinent des productions à la cible sociale très affirmée comme la location-accession avec de l'accession HLM classique et de la vente à des investisseurs (et 17 parmi eux y ajoutent une activité de pavillonneurs). Il s'agit quasi-exclusivement de producteurs établis (26), principalement de groupes détenant conjointement des filiales de droit privé et des coopératives HLM (16²), comme dans le cas du groupe Arcade.

On voit donc à partir de ces éléments descriptifs que l'essor du nombre de promoteurs HLM procède de différentes stratégies de diversification. D'une part, de nombreux bailleurs démarrent une activité en accession, en se concentrant parfois exclusivement sur un petit volume de produits très subventionnés et orientés vers une clientèle modeste, mais parfois en élargissant leur offre vers une cible plus large. L'entremêlement entre fonction de bailleur et de promoteur au sein de groupes HLM, fréquent dans les années 1970 mais qui avait ensuite largement décliné en raison des difficultés économiques rencontrées par ces opérateurs dans les années 1980 (chapitre 4), semble se développer à nouveau. Ce ne sont toutefois pas les mastodontes du secteur locatif qui s'engagent dans ce mouvement (alors que tel était le cas à la fin des années 1970), mais plutôt des offices ou des ESH à compétence géographique limitée, ce qui tient en grande partie aux incitations dont ils font l'objet de la part d'élus locaux (voir *infra*). D'autre part des promoteurs à vocation plutôt concurrentielle ou qui s'étaient concentrés sur une activité de pavillonneur à la fin des années 1990 ont depuis créé des filiales dédiées à l'accession HLM en « groupé » pour élargir la palette de leurs activités, et utilisent eux aussi de plus en plus fréquemment les dispositifs d'aide à l'accession les plus encadrés par la législation. L'accession HLM est donc aujourd'hui plus fréquemment qu'hier le fait d'organismes ou de groupes à vocation « généraliste », mais selon des modalités très variées. Nous allons maintenant examiner plus précisément le sens de ces différentes stratégies de diversification, en observant notamment comment ces anciens et nouveaux

¹ Les données de la SGA confirment que les offices réalisent la majorité de leur activité sous la forme de PSLA en 2010, ce qui n'est pas le cas des ESH et des coopératives [Cf. *HLM Accession en action*].

² Ces données sont tirées de croisements effectués à partir de la base « groupements ».

promoteurs contribuent à consolider ou au contraire à euphémiser les frontières symboliques entre accession « sociale » et promotion immobilière « concurrentielle ».

2.3 L'économie de la promotion HLM et la construction d'une offre différenciée

Nous allons maintenant entrer plus concrètement dans l'économie de cette promotion HLM, en nous intéressant à la manière dont elle s'articule avec les autres activités des organismes et groupes qui s'y investissent, et à la place qu'elle tient dans leurs stratégies économiques. Ce qui nous intéresse ici n'est pas simplement de décrire une diversité de configurations et de pratiques économiques. Nous allons surtout essayer de comprendre pourquoi ces promoteurs HLM contribuent inégalement à produire ou consolider la spécificité économique et symbolique de « l'accession sociale ». Les contraintes qui pèsent sur leur activité économique et les représentations qu'ils s'en font contribuent à faire de « l'accession sociale » une étiquette à géométrie variable. Nous verrons dans quels contextes et conditions les dirigeants de ces organismes jugent souhaitable, nécessaire ou possible de se démarquer clairement des promoteurs ou constructeurs du secteur privé, en se portant sur des productions très distinctives et en publicisant le caractère « social » de leur activité.

Nous montrerons ainsi que le ciblage exclusif de l'activité vers des produits « hors-marché », assortis de fortes contraintes réglementaires, et s'adressant à une clientèle captive, est peu compatible avec les stratégies économiques des organismes qui cherchent à s'établir durablement comme promoteurs immobiliers. Ce type de « ciblage » est principalement le fait de bailleurs pour lesquels la production de logements neufs destinés à la vente se fait au coup par coup, en réponse à des incitations directes d'élus et de collectivités locales avec lesquels ils ont des liens étroits. Les autres dirigeants de groupes et d'organismes étudiés sont pris en tension entre deux objectifs qui peuvent s'avérer contradictoires : s'ils sont nombreux à considérer qu'ils peuvent tirer des profits symboliques et matériels à mettre en évidence leurs spécificités statutaires et réglementaires auprès des élus locaux avec lesquels ils sont amenés à entrer en relation, ils sont plus réticents à se présenter comme des promoteurs « sociaux » ou « HLM » vis-à-vis de leur clientèle potentielle, notamment lorsqu'ils font par ailleurs de la promotion immobilière « concurrentielle ». Nous allons ainsi nous pencher sur trois situations

modales qui font apparaître des liens entre le sens donné par les dirigeants des organismes à leurs stratégies de diversification, la place que tient l'activité de promotion immobilière dans leur économie, et la forme que prend leur offre en accession sociale.

Construire une identité de promoteur « social » : des pratiques commerciales distinctives pour des biens rares

Pour les nombreux bailleurs, inexpérimentés dans le secteur de l'accession, qui s'y sont lancés dans les années 2000, ce type de production reste le plus souvent marginal en termes de volume ou de chiffre d'affaire par rapport à leur activité de gestion et de construction locative. En se concentrant sur des produits en nombre limité mais bénéficiant de fortes aides publiques, certains d'entre eux cherchent surtout à mettre en évidence la spécificité de leurs pratiques de promoteur « social », en particulier vis-à-vis des élus locaux auxquels ils ont à faire et qui les incitent à se spécialiser sur ce créneau étroit et distinctif. C'est particulièrement le cas des organismes ou groupes qui se centrent exclusivement sur des opérations en location-accession (36 groupes sur 180¹) ou sur d'autres dispositifs d'aide à l'accession très solvabilisateurs (accession ANRU ou Pass-Foncier entre 2008 et 2010). Ces néo-promoteurs s'engagent avec prudence dans leur nouvelle activité, se contentant pour la plupart de lancer une ou deux petites opérations annuelles, pour une production totale faible (moins de 20 logements par an) et irrégulière, ce qui explique d'ailleurs que la taille moyenne des programmes financés par des prêts PSLA soit inférieure à celle des autres programmes en accession HLM².

Il s'agit principalement d'offices publics, organismes adossés à des collectivités locales, mais aussi parfois d'ESH proches de celles-ci, qui se diversifient à la suite d'incitations directes ou indirectes des élus locaux, ou parce qu'ils sont engagés dans des projets ANRU prévoyant de favoriser la « mixité » des statuts d'occupation dans les quartiers d'habitat social. L'inauguration de cette activité est concomitante avec la création de dispositifs de soutien à la primo-accession par les agglomérations dont les élus sont présents au conseil d'administration de ces sociétés. Ainsi l'office de Brest (Brest Métropole Habitat) présente d'après notre base

¹ Voir données du tableau 6-2.

² Les programmes PSLA ont une taille moyenne de 10 logements, contre 17 pour les programmes en accession HLM « classique », *Accession HLM en action*, n° 21, 1er trimestre 2012.

de données toutes les caractéristiques des nouveaux entrants qui se concentre sur une offre restreinte et ciblée vers des ménages modestes : propriétaire d'un patrimoine d'environ 15 000 logements locatifs, il ajoute en 2010 à son activité de vente HLM un premier programme PSLA (18 pavillons) destiné à diversifier l'habitat d'un quartier ANRU. Sa collectivité de référence, Brest métropole, a mis en place en 2008 une politique de soutien à l'accession à la propriété « à prix abordables » en mobilisant à la fois des bailleurs et des promoteurs privés¹ à cet effet. La petite activité en accession de l'office de Brest – il a depuis 2010 lancé 3 programmes exclusivement financés par des PSLA² – s'inscrit directement dans les objectifs fixés par sa collectivité de tutelle, qui souhaite qu'en plus de ces logements « à prix abordables » réalisés par des promoteurs privés ou sociaux, la production en location-accession « portée par les organismes HLM » atteigne une centaine de logements annuels³. Certaines collectivités locales interviennent plus directement pour créer des structures HLM destinées à rendre visible leur politique en faveur de l'accession sociale. Ainsi la communauté d'agglomération Plaine Commune, qui regroupe 8 municipalités de Seine-Saint-Denis, est à l'origine du lancement en 2007 de la Coopérative d'Accession Sociale à la Propriété (CAPS). Dans un contexte où ces villes de première couronne parisienne connaissent une forte croissance de l'activité des promoteurs privés et une augmentation des prix immobiliers, la communauté d'agglomération tente comme dans le cas brestois d'obtenir qu'une partie de la production privée se fasse à prix modérés en direction d'une clientèle aux revenus modestes⁴. Mais elle décide aussi de se doter d'un instrument d'intervention destiné explicitement à favoriser l'« accession sociale ». C'est l'un des vice-présidents de la communauté d'agglomération, Stéphane Peu, maire-adjoint PC de Saint-Denis et président de Plaine Commune Habitat, qui initie le lancement de l'activité de cette coopérative en 2007, à laquelle il fixe comme objectif de s'adresser principalement aux locataires du parc social des communes concernées⁵. Cette initiative accompagne les positions publiques très hostiles à la vente HLM de cet élu, conformément aux positions défendues par les élus communistes d'Ile-de-France, puisqu'il prend la parole au cours du congrès de l'USH de 2007 pour s'opposer

¹ Sur ce point, voir le travail de Guilhem Dupuy sur le rôle des collectivités locales dans la production de logements en accession « à prix abordables », qui décrit en particulier l'exemple brestois (Dupuy, 2010).

² Voir *Contact' Brest Métropole Habitat, Le journal des locataires*, juillet 2012, n° 100.

³ Cf. par exemple dans la dernière version du nouveau projet de Plan Local d'Urbanisme de Brest Métropole datée du 19 avril 2013, les « orientations d'Aménagement et de Programmation » qui prévoient en matière de PSLA que « la collectivité se donne pour objectif d'en produire environ 100 par an » (OAP du projet de PLU de Brest Métropole, p.15).

⁴ Sur les politiques locales de l'habitat de l'agglomération Plaine Commune et leurs tentatives d'encadrer l'activité des promoteurs privés, voir (Raad, 2009) et (Pollard, 2011).

⁵ Entretien avec la directrice de CAPS, printemps 2007.

aux injonctions de la ministre Christine Boutin, défendant l'accès social en neuf pour réaliser des « parcours résidentiels », de préférence à la vente de logements locatifs anciens¹. Comme l'explique la directrice générale de cette coopérative, le rôle de Plaine Commune est central dans le démarrage de cette structure sans activité : elle investit une somme de 600 000 euros dans les fonds propres de la coopérative, puis la commune de Saint-Denis cède un terrain à prix « minime » pour que la coopérative puisse lancer son premier programme, livré en 2009, dans un quartier ANRU où il bénéficie d'une TVA minorée et d'une prime. Ce programme « largement en dessous des prix du marché »² selon elle, lui permet de mettre en évidence l'adéquation de l'activité de la coopérative aux objectifs « sociaux » fixés initialement, et qui se traduit notamment par une commercialisation ciblée sur une clientèle définie en amont par Plaine Commune, et des méthodes de vente à rebours de celles des promoteurs privés :

La manière de commercialiser elle est... étant l'outil de la communauté d'agglomération appuyé sur l'office HLM on commercialise pas sur une bulle de vente comme un promoteur... Ça se passe en sens contraire, on n'est pas à attendre des acheteurs qui vont venir nous voir, on est allés voir l'ensemble des locataires, là on avait décidé de le faire sur un quartier en particulier, donc on a distribué 430 plaquettes, il avait été promis au moment de la démolition d'un des grands bâtiments du quartier qu'on allait reconstruire pour les habitants du quartier, donc 5 ans plus tard on a mis ça en œuvre, avec la plaquette. On a fait une commercialisation en entonnoir, y'a 88 personnes qui répondent je suis intéressé, après la moitié étaient soit au chômage soit retraités, à qui on explique que c'est pas possible, on se retrouve avec 40 dossiers qu'on étudie avec une banque, de nouveaux il y en a qui sont écartés... on commence par vérifier qu'il peuvent se lancer dans le projet, avant de les recevoir et de signer un contrat de réservation. Bon c'est compliqué, il y a 430 personnes qu'on fait rêver au final il n'y a que 15 maisons. Mais bon ça s'appelle une commercialisation aux locataires. C'était dans les objectifs de la coopérative, vendre aux locataires du parc social, principalement de Plaine Commune Habitat [Entretien avec la directrice de la CAPS].

Bénéfice non négligeable selon elle, ces méthodes de vente contribuent à réduire les prix de sortie du programme, au-delà du gain permis par les subventions et aides publiques :

C'est une autre source d'économie la commercialisation, par rapport à une bulle qu'on laisse six mois avec une personne à temps plein, nous on travaille pas comme ça, on travaille ici, en interne, avec les plaquettes qu'on envoie, des dossiers qu'on étudie, des gens qu'on reçoit, c'est pas le même dispositif. C'est une toute petite structure, on a peu de frais de structures [Entretien avec la directrice de la CAPS].

Cette opération modèle sert manifestement de symbole au lancement de l'activité de Plaine Commune en matière d'accès social. Elle fait l'objet d'une inauguration en présence de

¹ Voir l'intervention de Stéphane Peu au Congrès de l'USH de 2007, où il accuse Christine Boutin d'être victime d'une « crampe idéologique » sur la vente HLM.

² Le programme est proposé à 2500 euros du m², prix dont est ensuite déduite la baisse de TVA de 19,6% à 5,5% et d'une prime ANRU de 10 000 euros, qui permet de ramener le prix final à 2300 euros du m².

plusieurs élus de l'agglomération¹, et d'une forte médiatisation². Trois aspects distinctifs de ces opérations « d'accession sociale » encore appelées « pavillons anti-crise » sont mis en évidence : un prix « 20 à 25% inférieur à celui du marché », les « locataires HLM prioritaires » et la « sécurisation » dont ils bénéficient grâce aux différentes garanties alors rendues obligatoires par la réglementation HLM. Stéphane Peu continue à faire la promotion de cette innovation dans les années qui suivent, par exemple lorsqu'il prend à nouveau en 2010 des positions publiques hostiles à la vente HLM conjointement avec le président socialiste de l'OPH 93 (office du Département de Seine-Saint-Denis) Stéphane Troussel, qui annonce à cette occasion la création par cet office de la coopérative « Les Habitations Populaires » elle aussi dédiée à une accession sociale prenant une forme proche de celle de CAPS³. L'accession sociale reste toutefois un bien rare sur le territoire de l'intercommunalité, puisque le second programme de CAPS, de 50 logements, n'a été livré qu'en 2012, malgré l'objectif affiché de produire 60 logements par an au moment du démarrage de la structure. La lenteur de cette mise en route a selon sa directrice plusieurs raisons⁴. D'une part, le lancement des opérations est suspendu à des décisions politiques, notamment des engagements conséquents sur le foncier de la part des municipalités – en 2007-2008, elle doit ainsi attendre les échéances municipales pour obtenir confirmation du soutien de certains maires. D'autre part la CAPS reste « sous-capitalisée⁵ » en termes de fonds propres, et le nombre de salariés limités, rendant impossible le lancement de programmes simultanés. Ce n'est que tout récemment que l'activité de la coopérative a connu une hausse significative, avec plusieurs programmes en cours de commercialisation en 2012 et 2013.

C'est dans un contexte comparable – une collectivité locale désireuse d'apporter son soutien à des programmes d'accession « sociale » – et en s'orientant vers une production du même type – une offre exclusivement constituée de produits bénéficiant d'aides publiques importantes

¹ Communiqué de la CAPS, « Inauguration des premières maisons en accession sociale à la propriété dans le quartier de la Saussaie à Saint-Denis », 9 décembre en présence de Stéphane Peu, président de la CAPS, Patrick Braouzec, Député et Président de Plaine Commune, Didier Paillard, maire de Saint-Denis.

² « Les premiers pavillons en coopérative », *Le Parisien*, Lundi 29 octobre 2007 ; « Les pavillons anti-crise sortent de terre », *Le Parisien*, 8 décembre 2008 ; « Maisons neuves pour familles modestes », *Le Parisien*, 14 décembre 2009 ; « Je n'aurais jamais pu acheter sans la coopérative », *Le Parisien*, lundi 8 octobre 2012.

³ En 2010, lorsque Benoist Apparu relance les débats sur la vente HLM, les présidents de Plaine Commune Habitat et de l'OPH 93 annoncent de concert qu'ils entendent se lancer dans un « bras de fer avec l'État » sur ce sujet et refusent d'inscrire des objectifs de vente HLM dans leur plan de patrimoine mais précisent qu'ils « ne nient pas l'aspiration de certains locataires à devenir propriétaires » en évoquant les deux coopératives CAPS et Habitations Populaires [« Les bailleurs en guerre contre la vente HLM et les surloyers », *Le Parisien*, 29 juin 2010].

⁴ Discussion avec la directrice de la CAPS, Assemblée générale des coopératives HLM, printemps 2008.

⁵ CAPS, *bilan d'activité et perspectives*, PV du Conseil Communautaire de Plaine Commune, 18 octobre 2011.

mais d'un volume limité – que l'ESH Cottage Social des Flandres et sa filiale coopérative Notre Cottage, situées à Dunkerque, ont relancé en 2005 une activité en accession. Présidé par Michel Delebarre, sénateur-maire PS de Dunkerque et président de la Communauté Urbaine, le groupe Cottage réactive une coopérative qui avait dans les années 1960 et 1970 construit près de 3000 logements en accession à la propriété, mais avait cessé toute activité au début des années 1980. Selon son directeur général, proche personnellement et politiquement de Michel Delebarre ce n'est pas une sollicitation directe des élus locaux, mais un contexte général favorable qui l'a amené à prendre la décision de diversifier les productions de sa société : « On a relancé l'accession parce qu'on sentait le courant ». Sollicité en 2003 par des collègues de l'association régionale HLM pour animer une « commission accession » chargée d'explorer des « nouvelles formules » inspirées d'expériences étrangères, il constate que ses travaux suscitent l'intérêt de représentants du ministère du Logement, puis obtient le soutien de la Communauté Urbaine de Dunkerque pour expérimenter une de ces formules. Avec l'appui financier de la collectivité, il monte en 2005 un programme d'accession en foncier différé – mécanisme de dissociation de l'acquisition du terrain et de la maison qui prend en 2008 le nom de Pass-Foncier – commercialisé d'abord vers les locataires du parc social.

On n'a pas fait beaucoup, mais on a fait quelque chose de compliqué. Parce qu'on voulait trouver un produit qui soit moins cher que ce qui sortait alors. Et l'impact était quand même assez évident parce qu'il y avait quand même 150 euros en moins de mensualités. Elle était implantée dans une petite ville ici dépendante de la Communauté Urbaine de Dunkerque sur des terrains de la CUD, qui porte financièrement le poids du terrain, pendant 18 ans, vous allez payer le prêt pendant 18 ans, la construction uniquement, et au bout des 18 ans, vous rembourserez le terrain, directement à la collectivité.

Les accédants, c'était des locataires de votre parc ?

La particularité de ce programme, c'est qu'on s'est principalement retrouvé avec des locataires HLM, de chez nous ou d'autres organismes, c'est toujours bien au-delà de 50%. C'est facilement 60 ou 70% de locataires, parce que la formule leur permet un parcours, c'était ça notre but, la formule leur permet un parcours, parce que sinon ils sont confinés dans un logement locatif.

Et ça vous avez au moment de la commercialisation fait un effort particulier à l'égard de ces locataires HLM ?

On a beaucoup communiqué, par le biais de nos journaux internes... et puis on l'a fait savoir aux élus, dans une commune comme celle-là, c'est pas une grande commune, on avait pas mal de locataires dans cette même commune, ça s'est su très vite. Y'avait pas mal de panneaux, de trucs comme ça, on a fait aussi une manifestation, la radio etc., donc tout le monde est venu, c'est quoi ce produit, six maisons, c'était vite fait. Déjà en six mois, trois mois, c'était surbooké. On avait un critère de revenus, pas plus de 2 SMIC quelque chose comme ça, c'était vraiment un ciblage social. [Entretien avec le directeur du groupe Cottage, juillet 2008].

Les opérations qui suivent cette première expérience mobilisent elles aussi d'importantes aides publiques locales et nationales : des petits programmes en foncier différé, une opération

en PSLA en 2006, une opération en quartier ANRU bénéficiant d'une TVA minorée en 2008. Cette production s'appuie à partir de 2007 sur des subventions proposées par la communauté de Dunkerque, dont ont pu selon le directeur de l'ESH bénéficier une partie des acquéreurs de ces programmes : « si on y va plus aussi, c'est parce que la Communauté Urbaine a pris le pas et aide plus les accédants ». Le directeur du Cottage a même, face aux difficultés de certains de ses premiers « locataires-accédants » à « lever l'option » un an après leur entrée dans les lieux, réussi à mobiliser des aides supplémentaires : selon le responsable des « missions sociales » du Crédit Immobilier du Nord, la clientèle très modeste de ce programme a obtenu une subvention exceptionnelle au titre des « missions sociales » des SACICAP, le programme menaçant d'être « planté » en raison des crédits à la consommation souscrits par les acquéreurs de ces logements¹. Ainsi, le directeur général du groupe Cottage concentre son activité sur ces « formules » particulières dont il fait la promotion, sur lesquelles Michel Delebarre s'appuie en retour pour mettre en évidence les efforts de la Communauté Urbaine de Dunkerque en faveur de l'accession sociale². Mais ce ciblage sur des opérations très subventionnées implique de s'en tenir à un volume réduit d'opérations. La production du Cottage Social des Flandres reste irrégulière, avec la commercialisation d'un à deux programmes par an au maximum, son directeur ayant décidé de ne pas créer de véritable service spécialisé pour l'accession entraînant des coûts fixes qu'il faudrait ensuite rentabiliser en lançant une production régulière, mais de s'en tenir au montage de programmes au gré des opportunités. Le directeur de la société estime en effet difficile d'avoir une « politique à longue vue » dans un contexte où la politique nationale ou locale de soutien à l'accession peut changer très vite. Il explique ainsi la prudence de sa démarche :

Bon, on démarrait, on avait peur. Personne dans l'équipe ici n'avait fait d'accession de sa vie. ... moi quand je suis arrivé en 1985, l'accession venait de s'arrêter, par les méventes, les crises, le chômage, les chantiers navals. On voulait y aller doucement, prendre notre temps...

Vous avez recruté du personnel qui s'y connaissait en promotion immobilière ?

Non, enfin pas exprès. On a fait plutôt de la formation interne, on a formé un peu davantage dans l'accession. Mais on se débrouille comme ça parce qu'on y va tranquillement. C'est une activité bien sûr mais on fait un immeuble à la fois, on ne prospecte pas à l'avance pour se faire un portefeuille d'accession. Parce que c'est quand même difficile. [Entretien avec le directeur du groupe Cottage, juillet 2008].

¹ Entretien avec le responsable des missions sociales de Procvivis Nord, décembre 2009.

² Michel Delebarre vient inaugurer les opérations expérimentales de foncier différé et de location-accession du groupe Cottage, celles-ci faisant alors l'objet d'échos dans la Voix du Nord, et promeut la formule du « foncier différé » lors du lancement de la nouvelle aide de la communauté d'agglomération à l'accession en 2007, cf. « Gravelines : le lotissement de la rue Morse est livré », *La Voix du Nord*, 31 octobre 2006 ; « La CUD poursuit sa politique du logement avec l'aide à l'accession à la propriété », *La Voix du Nord*, 15 avril 2007 ; « Petite-Synthe : présentation de 44 nouveaux logements du Cottage », *La Voix du Nord*, 29 février 2008.

Ainsi, s'appuyant sur les structures de production locatives pour monter ces programmes, et réduisant au minimum leur service commercial en s'adressant principalement à une clientèle captive, beaucoup de néo-promoteurs n'ont pas besoin, au moins dans un premier temps, d'assurer une production régulière et conséquente. Ils peuvent lancer des programmes au gré des aides disponibles, ralentir voire cesser leurs activités si ces apports publics sont insuffisants pour proposer des produits aussi distinctifs qu'ils le souhaitent. Leur équilibre économique repose en effet sur des aides publiques qui sont par nature contingentées, impliquant parfois de longs délais d'obtention, et susceptibles de remises en cause : Dunkerque, après avoir distribué en 2007 de nombreuses et importantes subventions, en a ensuite limité le montant et le nombre ; le prêt PSLA requiert quant à lui un agrément des services l'État qui entraîne de longs délais d'attente de l'avis de tous ceux qui l'ont mis en œuvre ; le Pass Foncier a été supprimé en 2010.

Alors que dans les groupes de promotion HLM plus établis les services commerciaux sont étoffés et que les services techniques disposent de monteurs d'opérations spécialisés pour l'accession sociale, ces nouveaux entrants se « débrouillent » souvent comme le groupe Cottage pour faire assurer cette nouvelle activité par des personnels généralement affectés à la gestion ou la construction locative, comme on le repère en observant leurs organigrammes. La maîtrise d'ouvrage des programmes PSLA est prise en charge par les services chargés du montage des opérations locatives. Du côté de la commercialisation, les équipes sont réduites au minimum : à Cottage, une seule et même chargée de clientèle s'occupe des logements neufs et de la vente HLM que propose le bailleur à ses locataires, mutualisation de poste que l'on retrouve dans d'autres offices ou ESH¹. Ceux qui créent une « filiale » en accession ne lui donnent pas toujours une existence concrète : plusieurs coopératives rachetées par des offices n'ont encore aujourd'hui aucun salarié – comme Evolea, filiale « destinée à l'accession sociale » de l'OPH Moulins Habitat depuis 2006, qui confie même la commercialisation des quelques programmes qu'elle a réalisés à des prestataires de service

¹ Ainsi l'office Habitalys du Lot-et-Garonne, qui a démarré sa première opération de 8 pavillons en PSLA en 2010 et l'a livrée en 2012, n'a pas de service commercial, et c'est une seule et même salariée « chargée des affaires immobilières » qui réalise la recherche de terrain et les études de marché pour les opérations à venir, de la commercialisation des programmes en cours et de la vente HLM [Cf. site internet d'Habitalys]. L'office du Cantal Logisens, qui a démarré une petite production en PSLA en 2009, mutualise lui aussi un seul poste dédié à la commercialisation en accession neuve et à la vente du patrimoine [Cf. organigramme de Logisens au 19 juillet 2012].

extérieurs¹. C'est en partie la spécificité et la rareté des produits commercialisés qui rend possible cette absence de véritable service commercial professionnalisé : avec des prix très inférieurs à ceux pratiqués par d'autres opérateurs, ces bailleurs peuvent calquer leurs procédés de vente sur les procédures d'attribution des logements locatifs sociaux de gestion, gérant l'allocation d'un bien rare plutôt qu'allant chercher des « prospects » – les clients dans le vocabulaire des promoteurs. Ces organismes ne mettent pas en place de bureaux de ventes, ne font pas de journées portes ouvertes et ne diffusent même pas toujours de véritables plaquettes commerciales (Cottage est dans ce cas). Les potentiels accédants, informés par le bulletin de l'office ou de la municipalité, par des circulaires envoyées aux habitants du quartier, ou à travers des réunions d'informations organisées par les communes concernées, remplissent des « dossiers de candidature » ou des « dossiers de demande », vocabulaire identique à celui de l'attribution de logements locatifs, parfois triés par une commission d'attribution². Ces néo-promoteurs diversifiés à la marge peuvent alors se prévaloir de pratiques commerciales très distinctives vis-à-vis du secteur de la promotion privée, tant du point de vue des prix que de la clientèle à laquelle ils s'adressent, et sont notamment prompts à diffuser des données sur le pourcentage d'accédants provenant du parc social et qui réalisent donc un « parcours résidentiel »³. Ils se positionnent ainsi vis-à-vis des élus locaux comme les porteurs d'une offre très sociale, et se concentrent sur une activité de niche constituée de produits « hors-marché », tandis que les élus peuvent faire de leurs opérations « modèles » des emblèmes de leur soutien à l'accession des ménages modestes de leur commune.

¹ Rachetée en 2006 par Moulins Habitat, l'ancienne SCP HLM du Blanc Mesnil a été renommée Evolea en 2008, et a depuis commercialisé deux programmes en accession, mais semble aujourd'hui n'avoir d'autre activité que la vente de terrains à bâtir [cf. site internet de Moulins Habitat et d'Evolea].

² L'office du Cantal Logisens fait remplir aux candidats intéressés par ses programmes PSLA un « dossier d'accession sociale à la propriété » très détaillé, et met en place une commission d'attribution destinée à « classer les candidats accédants ». L'OPH de Perpignan, qui a développé une production modeste et irrégulière en PSLA, prévoit lui aussi une commission d'attribution pour ces programmes et diffuse un « règlement intérieur » fixant les conditions de recevabilité et de classement des candidatures, donnant priorité aux locataires de l'office, en particulier ceux domiciliés dans des quartiers en renouvellement urbain [OPH Perpignan Méditerranée, *Règlement intérieur fixant la procédure et les conditions d'attribution nominative des opérations d'accession à la propriété*]. L'office 66 (OPH des Pyrénées-Orientales), qui produit depuis 2006 entre 4 et 14 PSLA par an, fait aussi remplir un « dossier de demande PSLA » destiné à être traité par une commission d'attribution, et ne diffuse quasiment aucun document commercial pour les programmes produits. La coopérative Habitations Populaires créée en 2010 par l'OPH 93 fait aussi remplir un « dossier de candidature » pour les ménages intéressés par ses premiers programmes qui doivent voir le jour en 2013.

³ Parmi les néo-promoteurs recensés dans notre base, c'est entre autres le cas de Dauphilogis, filiale coopérative de l'OPH 38 qui opère depuis 2007 en accession, et diffuse un document précisant que 64% de la petite production en PSLA réalisée entre 2007 et 2011 a été vendue à des locataires du parc social ainsi que 12% à des demandeurs inscrits sur les listes de logement social. Coop du Nord, filiale de l'ESH Habitat du Nord qui opère aussi sur le territoire dunkerquois, annonce que ses premiers programmes commercialisés en 2009 ont été vendus pour 46% à des ménages issus du parc social. L'OPH de Saint Malo précise sur son site internet que la moitié des 112 logements en PSLA livrés entre 2004 et 2012 l'ont été à des locataires du parc social, cible de commercialisation annoncée comme prioritaire.

Ainsi, ces néo-promoteurs contribuent à construire une offre symboliquement très différenciée de celle des promoteurs privés, même de ceux qui s'inscrivent dans les politiques de logements à « prix abordables » mises en place dans certaines agglomérations. Il semble d'ailleurs que quelques organismes soient parvenus, dans la période récente, en s'appuyant à la fois sur l'essor du prêt PSLA et sur des collectivités locales particulièrement engagées dans l'accession sociale, à atteindre des volumes de production tout en continuant à se présenter comme les porteurs d'une offre distinctive, « précommercialisant » toujours leur offre vers une clientèle ciblée par les communes, et cherchant à publiciser leur identité distinctive de promoteur social¹. Toutefois, comme nous allons le voir, un certain nombre d'organismes ayant démarré leur activité de promotion plus anciennement, avec l'objectif affiché d'atteindre un important volume de production, revendiquent de manière plus ambiguë cette identité de « promoteur social », leur dirigeants estimant qu'il n'est ni souhaitable ni possible pour eux de se définir comme des producteurs d'une offre aussi spécifique.

Élargir son « créneau » mais pas trop : une « accession sociale » au service du développement de groupes HLM

Les promoteurs HLM ne s'inscrivent donc pas toujours dans cette logique consistant à produire des opérations emblématiques, relayée par des dirigeants affirmant haut et fort leurs ambitions « sociales », dans le prolongement des politiques locales de soutien à l'accession et sur incitation des élus locaux. Nous allons ici nous appuyer sur le cas de bailleurs sociaux dont les dirigeants considèrent avant tout leur diversification en accession comme un moyen de renforcer leur position économique dans le secteur HLM. Dans leur cas, le maintien de frontières symboliques entre secteur « social » et « concurrentiel » continue de constituer un enjeu qui n'est pas sans importance, notamment vis-à-vis des élus locaux. Cependant, il est souvent secondaire par rapport aux stratégies de croissance des groupes auxquels ils appartiennent.

Visant des volumes de production plus importants, ils défendent ainsi la nécessité d'élargir leur clientèle et la gamme de leurs produits plutôt qu'à se concentrer sur une « niche ». S'ils

¹ C'est le cas du groupe des Chalets, basé à Toulouse, composé d'une ESH et d'une filiale coopérative, qui se présente comme le « référent de l'accession sociale en Midi-Pyrénées », revendiquant des méthodes de « pré-commercialisation » spécifiques établies pour cibler des clientèles définies en accord avec les collectivités locales, et qui atteint en 2012 selon les données qu'il diffuse près de 200 logements annuels produits en accession, très majoritairement sous la forme de PSLA.

se saisissent comme les « néo-promoteurs » des nouvelles aides proposées par les collectivités locales, ou des nouveaux dispositifs étatiques ouvrant droit à une TVA minorée, il leur semble toutefois difficile de se concentrer exclusivement sur ce type de biens. Les dirigeants de ces organismes produisent alors des discours très différents de ceux que nous avons précédemment évoqués sur la manière dont il convient de définir « l'accession sociale », et sont notamment beaucoup plus nuancés qu'eux sur la nécessité et la possibilité pour les opérateurs HLM de différencier radicalement leurs pratiques commerciales de celles des « privés ». Certes, ils rappellent tous que, construisant dans le cadre de la réglementation HLM et respectant notamment des prix plafonds pour leurs opérations, ils sont amenés à cibler une clientèle plus restreinte que celle à laquelle s'adressent les « privés », et doivent s'employer par divers moyens à limiter les coûts de sortie de leurs programmes destinés à la vente. Mais tout en en considérant qu'ils ne jouent pas dans la même cour et sur le même « marché » que les promoteurs « concurrentiels », ils tendent aussi à souligner que leurs « créneaux » d'activité se recoupent fréquemment, et que leurs productions en « accession sociale » se différencient plus ou moins, selon les cas, de ce qu'ils appellent « l'accession libre ». Nous prêterons ainsi attention aux distinctions qu'ils produisent au sein de leur « gamme » de produits, entre ceux qui présentent un caractère plus ou moins « social », et à la façon dont ils explicitent ce qui de leur point de vue les différencie – ou non – du secteur privé. Nous verrons aussi que ces dirigeants peuvent modifier en fonction des circonstances leur « créneau » d'activité en matière de promotion immobilière, s'interrogeant alors sur les limites au-delà desquelles il deviendrait illégitime au regard de leur statut, ou dangereux du point de vue de leur équilibre financier, de s'aventurer.

Ainsi, parmi les dirigeants d'organismes ou les responsables de filiales dédiées à l'accession que nous avons rencontrés, plusieurs soulignent que le développement d'une activité de promotion immobilière s'inscrit tout d'abord dans une « stratégie » visant à renforcer le poids économique de leur groupe ou de leur organisme. C'est le cas d'Habitat 35, office public départemental d'Ille-et-Vilaine détenteur d'un parc locatif d'environ 15 000 logements, et qui produit aujourd'hui entre 50 et 100 logements neufs annuels destinés à la vente à travers une filiale coopérative, Op' accession 35, créée en 2006. L'activité accession de l'office est ancienne, mais est restée faible jusqu'au début des années 2000 (moins de 30 logements par an). Elle connaît dans les années 2000 une progression très nette, qui selon son directeur

Claude Menot¹ découle de différents facteurs, selon le raisonnement économique qu'il développe en entretien. D'une part, comme dans les cas précédents, elle est liée au soutien plus appuyé de certaines communes, notamment de l'agglomération de Rennes, au développement d'une « accession aidée », à laquelle elle apporte des subventions conséquentes. Mais d'autre part, cet essor accompagne la politique de développement du patrimoine locatif de l'office qu'il cherche à mettre en place dans les années 2000 (la production neuve locative passant en effet d'une centaine de logements livrés annuellement au début des années 2000 à plus de 250 en 2007, et près de 500 en 2011)². Claude Menot estime en effet qu'avec 14 000 logements locatifs, son organisme est en passe de devenir un « petit » du monde HLM, en raison du mouvement de concentration en cours dans le secteur locatif depuis le début des années 2000 : « avec 14000 logements, ce qui aujourd'hui est moyennement gros pour un office, on peut dans dix ans devenir des petits, des relatifs petits ». Il craint notamment la concurrence d'organismes absorbés par des groupes à actionnariat bancaire (Caisses d'Épargne, Crédit Mutuel) ou par des gros collecteurs du 1% patronal, et qui, en raison des économies d'échelles rendues possibles par leurs volumes de production, pourraient demander des efforts financiers moindres aux communes sur le territoire desquelles elles souhaitent construire. Proposer des programmes « mixtes » en accession et en locatif constitue de son point de vue un argument pour convaincre les élus, notamment de petites communes, de lui accorder pour le locatif des terrains à prix faibles :

Des opérations ça commence par des disponibilités foncières. Les élus étaient beaucoup plus intéressés lorsqu'on leur proposait du locatif et de l'accession sociale que lorsqu'on leur proposait du locatif social seul. L'analyse personnelle que j'en ferais c'est que quand vous faites du locatif social, vous demandez à la commune quasiment un foncier gratuit, aménagé, vous n'avez pas grand-chose à leur proposer financièrement en contrepartie de cet effort. Ça passe pas toujours bien au niveau d'un conseil municipal, « ah finalement c'est nous qui payons », c'est un peu l'analyse. Quand on fait une opération qui peut mixer du locatif et de l'accession, évidemment si on souhaite que cette opération d'accession reste sociale, elle doit l'être au niveau des prix du foncier, mais quand même elle permet de dégager une charge foncière de référence qui vient apporter des ressources à la commune. Faut jamais oublier que nos négociations se font généralement avec le maire si c'est une petite commune et son adjoint à l'urbanisme, mais elles sont soumises au conseil municipal, et ça c'est beaucoup de monde. Donc je dirais que l'accession est aussi pour nous aujourd'hui une façon plus séduisante de nous présenter en particulier sur le plan financier vis-à-vis des communes [Entretien avec Claude Menot, directeur général d'Habitat 35, avril 2007].

D'autres dirigeants de groupes HLM rencontrés soulignent de la même manière que l'intérêt des élus locaux pour des programmes mixtes ne tient pas seulement à un intérêt pour la

¹ Entretien avec Claude Menot, réalisé en avril 2007 au siège d'Habitat 35.

² Cf. Rapport d'activité d'Habitat 35 pour l'année 2011.

« mixité sociale » mais aussi très largement à des raisons économiques : « le locatif, ça coûte toujours à la municipalité, alors que l'accession, ça permet d'équilibrer les opérations »¹. Pour le directeur d'Habitat 35, le « public de référence » des programmes qu'il livre varie donc en fonction des desideratas des municipalités, de l'équilibrage financier des programmes en location et en accession, ce qui l'amène selon les cas à produire des logements se différenciant plus ou moins de l'accession « libre ».

Pour moi l'accession sociale, c'est d'abord, je parle de ce que je connais ici, **c'est d'abord un deal, un accord**, entre une collectivité locale et son orientation de politique de l'habitat et un promoteur social, ou à vocation sociale. Et ce deal, il porte d'abord sur une charge foncière qui permette de différencier l'accession libre de l'accession sociale. Sur l'accession sociale il faut que la collectivité locale s'engage au maximum. Parce que vous ferez pas d'économies en matière de construction sauf à baisser la qualité... Donc il reste que d'un côté le foncier, de l'autre côté la marge. Alors quand on a dit ça, **quand la commune aide, on va négocier un public de référence, par exemple uniquement des primo-accédants, on va pas faire de l'investisseur là-dessus, et éventuellement des outils liés à ça, le PSLA de façon à avoir une TVA à 5,5%. Donc on va arriver à un coût de produit qui est en dessous des prix du marché**, pour permettre à une population qui dans le marché n'aurait pas vocation à accéder parce qu'elle n'en aurait pas les moyens [Entretien avec Claude Menot, directeur général d'Habitat 35].

Ainsi, parmi les produits qu'elle commercialise, la filiale de cet office différencie plusieurs « gammes ». Elle vend d'une part des produits qualifiés d'« accession aidée » qui correspondent principalement aux programmes bénéficiant de l'aide mise en place par l'agglomération Rennes Métropole, ou à des logements ayant fait l'objet d'une convention avec d'autres municipalités. Elle développe ensuite à partir de 2006 des programmes en « location-accession » bénéficiant d'une TVA à 5,5%, conçus par Claude Menot comme une « niche » intéressante qu'il souhaite développer. Enfin, une partie des programmes sont présentés comme de l'accession « libre » car ils ne bénéficient pas d'aides spécifiques, même s'ils se conforment aux prix plafonds prévus par la réglementation HLM, l'organisme les destinant à des accédants mais aussi à des investisseurs. En effet, Claude Menot est nuancé quant à la portée des « plafonds » réglementaires HLM, qu'il juge relativement peu contraignants, et dont l'application distingue relativement peu les logements qu'il commercialise de l'offre des « privés », à l'inverse des critères plus restrictifs mis en place par certaines collectivités locales.

En tant qu'organismes HLM, on est soumis à des plafonds, on ne peut pas vendre au-dessus du prix plafond. Bon, il est suffisamment large quand même pour l'Ille-et-Vilaine pour nous donner des possibilités, on ne construira pas en centre de Rennes, sauf à ce que l'aide financière de la collectivité soit suffisante pour compenser les coûts qu'expose généralement un promoteur. Bon, ça doit être aujourd'hui en plafond de 2400 euros le m².

¹ Discussion informelle avec un dirigeant d'ESH ayant développé une filiale accession, Centenaire des coopératives HLM, 2 juin 2008.

Vous vendez au niveau des prix plafonds de la réglementation ou en dessous ?

Ça dépend des produits. Sur l'accession sociale, si on a un accord avec ... par exemple sur Rennes Métropole, on vendra en dessous du au prix plafond, pas au prix plafond, parce qu'on dira nous de toute façon c'est maximum 1950 ou 1850 euros du m² [Entretien avec Claude Menot].

Ainsi, si en raison des contraintes liées à la réglementation HLM, Claude Menot « n'essaie pas de faire d'opérations de prestige », et ne va pas concurrencer les promoteurs privés sur ce terrain, à l'inverse, l'accession sociale telle qu'elle est définie par les collectivités locales n'est pas selon lui l'apanage des promoteurs « sociaux ». Il estime ainsi être en concurrence avec les « privés » pour l'obtention des aides des collectivités locales, qui ne sont pas accordées de manière préférentielle aux opérateurs HLM.

En accession sociale, on va être en compétition et en concurrence avec des promoteurs privés qui de plus en plus font de l'accession sociale. Ils respectent les règles qui là sont des règles locales, celles que Rennes Métropole a fixées [...] on est en concurrence là-dessus. C'est rarement une concurrence par les prix, c'est plutôt une concurrence par le fait de se dire intéressés et d'être retenus par la collectivité et l'aménageur [Entretien avec Claude Menot].

Pour la responsable commerciale de l'office que nous avons rencontrée¹, ces distinctions qu'opère Claude Menot entre différentes « gammes » de produits plus ou moins « aidés » correspondent dans ses pratiques à des modes de commercialisation et des rapports à la clientèle très différents :

On a ce côté, d'un côté se battre pour arriver à vendre des trucs, et l'accession aidée où c'est plus administratif, plus social... enfin c'est pas la même approche avec les gens, c'est plus un rôle de conseil... Oui c'est un rôle plus social et de conseil. En fait, dans ce genre de programmes, on arrive à des prix super intéressants parce qu'il y a une aide de Rennes Métropole, la commune fait... fait un effort au niveau du foncier, et nous en tant que promoteurs on se fait aucune marge dessus. C'est pour ça qu'on arrive à des prix super-intéressants. En plus de ça en fonction des revenus des gens ils ont droit encore à une subvention de Rennes Métropole.

Là vous avez une commission d'attribution ?

Oui c'est sur dossier, parce qu'il y a souvent 8 logements pour 50 dossiers. Y'a un article qui paraît dans le magazine Info Métropole pour prévenir les gens, ils ont un mois pour retirer le dossier, ils nous le retournent, nous derrière on traite les dossiers pour voir si par rapport aux conditions définies ils les remplissent ou pas, et après on se réunit avec la commune et Rennes Métropole à la commission, donc là on participe, pour faire la sélection des dossiers. Et après une fois que les gens ont été retenus on les contacte. Ça serait ingérable de recevoir tout le monde, parce qu'on peut avoir 100 personnes intéressées.

Le reste c'est pas de l'accession sociale pour vous ?

Non, pas du tout... enfin au niveau des acquéreurs on est sous plafonds de revenus, mais bon c'est pas donné. Faut quand même avoir certains revenus [Entretien avec la responsable commerciale d'Habitat 35, avril 2007].

¹ Entretien avec la responsable commerciale d'Habitat 35 réalisé en avril 2007 au siège de la société.

Ce bailleur bien établi dans le domaine de la promotion immobilière a donc choisi d'adopter une définition moins restrictive de son « objet social » que les néo-promoteurs décrits précédemment, afin de contribuer à la croissance du patrimoine et du poids économique de l'office. L'enjeu premier n'est pas pour son directeur de se construire une image de promoteur aux pratiques commerciales particulièrement « sociales », mais de développer son activité. C'est ce qui le conduit, de même que sa responsable commerciale, à produire un discours nuancé sur ce qui sépare leurs productions de celles des « privés », à rebours des positions beaucoup plus tranchées que portent les néo-promoteurs se concentrant sur un petit volume de productions très « aidées ».

Savoir à quel point ils peuvent et doivent élargir leur « créneau » constitue toutefois un sujet sensible pour les dirigeants de ce type de structure de promotion HLM. C'est le dilemme auquel est confronté Émile Perelli, directeur d'une coopérative implantée dans le Nord de la France¹. Celle-ci a relancé son activité en 2000 suite à son rachat par un vaste groupe locatif social de la région (environ 30 000 logements) appartenant lui-même au vaste pôle HLM du Groupe Caisse d'Épargne. Sa coopérative opère sur un territoire incluant plusieurs départements, pour une production qui atteint un peu plus de 100 logements annuels au moment de l'entretien, principalement sous la forme de maisons groupées mais aussi d'immeubles. Émile Perelli présente ainsi comment son activité a évolué au fil du temps, à la conjonction de plusieurs facteurs : l'image de promoteur « social » qu'il cherche à construire auprès des élus locaux lors de la relance de la société et qu'il souhaite maintenir, l'impératif de respecter son « objet social » tel qu'il est défini dans la réglementation HLM, et la nécessité d'élargir la gamme de produits qu'il commercialise pour atteindre les objectifs quantitatifs fixés par son actionnaire. Il s'interroge ainsi longuement lors de notre entretien sur le « créneau » d'activité et de clientèle qui est le sien. L'objectif que lui a signifié son actionnaire est en effet similaire à celui qu'assigne Claude Menot à l'organisme qu'il dirige : développer une activité de promotion de manière à contribuer au renforcement du patrimoine locatif du groupe dans la région Nord.

L'intérêt de la coop pour l'actionnaire, parce qu'il faut qu'il y ait un intérêt, c'est de permettre un meilleur développement des bailleurs. Ce qui est le cas, parce que quand on peut offrir la palette complète à un maire, c'est sûr que c'est un plus. Quand on dit, attendez monsieur le maire, vous voulez de l'accession, du locatif et du lot libre, on vous le fait. J'ai grosso modo 55% de mon activité qui se fait dans des opérations mixtes. Bon donc le but de cette société, outre le fait de faire de l'accession sociale parce que ça c'est

¹ Entretien avec Émile Perelli, réalisé en juin 2008 au siège de sa société.

un statut, l'intérêt pour l'actionnaire c'est de développer l'activité locative par ailleurs [Entretien avec Émile Perelli, directeur général de coopérative HLM].

Cherchant comme ses collègues à réduire les coûts de ses programmes en obtenant des « gestes » des collectivités locales, il s'est initialement concentré sur des opérations montées sur des terrains obtenus à des prix faibles grâce à ses négociations avec les élus. Ainsi, lors du lancement du premier programme de la coopérative en 2000, il utilise le dispositif de sécurisation que vient de créer la fédération des coopératives pour mettre en évidence ses spécificités statutaires auprès des maires et obtenir un accès privilégié à des terrains ainsi que des aides financières, se présentant explicitement comme un spécialiste de « l'accession sociale ».

Bon, pendant la période qui vient de s'écouler, les maires eux-mêmes voulaient qu'on fasse de l'accession, ils étaient prêts à faire des gestes. On venait nous chercher parce qu'on nous connaissait. Avec nous on savait très bien que, quand on travaille avec un opérateur comme nous, avec des plafonds de ressources, c'est sûr qu'une mairie a moins de scrupules à mettre la main à la poche, parce que ça favorise l'accession sociale, et puis quelque part ces accédants c'est ses électeurs. Bon le point fort c'était quand même la sécurisation, parce que la sécurisation elle enlève une épine du pied au maire, lorsqu'un client est en difficulté et qu'il est foutu dehors par la banque, là où il va frapper c'est chez le maire [Entretien avec Émile Perelli].

Toutefois, depuis le premier programme, lancé en 2001 sur un terrain obtenu à bas prix, et qui s'était alors, grâce à des prix très avantageux, « commercialisé très rapidement » auprès d'accédants « impeccablement dans les plafonds de ressources », la « gamme » de la coopérative s'est modifiée. En effet, le « business plan » qu'Émile Perelli avait proposé à son actionnaire au moment de la relance de la société prévoyait une progressive montée en charge des effectifs de la société parallèle au nombre de logements commercialisés annuellement. Celui-ci s'avère toutefois plus difficile à tenir que prévu, notamment à partir de 2007, en raison du ralentissement que subit alors le marché immobilier. Perelli doit ainsi faire face à un décalage entre le nombre de logements produits et les dimensions de son équipe, qui contribue à dégrader la rentabilité de son activité, sa production étant insuffisante pour absorber de manière satisfaisante les coûts de fonctionnement de la coopérative.

Donc l'an dernier on a dû livrer à peu près 105 logements. Le but est d'arriver à 150 logements d'ici 2009, et puis atteindre les 200 à partir de 2010-2011. Ceci étant dit, on est face à une situation un peu difficile qui remet en cause tout ça. Bon je suis parti sur un business plan classique au départ... j'ai déroulé les opérations que je devais faire, pour arriver à tel résultat, et que si je faisais ces opérations, je couvrais tel coût de fonctionnement. J'ai adapté mes effectifs au fur et à mesure de l'évolution.

Vous êtes à l'équilibre ?

Ah oui, heureusement, je vous rappelle qu'on est un groupe Caisse d'Épargne, **et je vous rappelle que c'est certes du social, mais on a plutôt intérêt à être équilibré...** en fait c'est une obsession l'équilibre. Nous on estime qu'une société comme nous doit faire un

résultat, une marge normale de 5 ou 7%. Mais comme on a structuré la société pour 150 logements, on y est pas encore, on est à 2 ou 3%. On n'est pas malheureux, mais si vous voulez, on doit à la fois satisfaire un objectif quantitatif, un objectif social, et un objectif de rentabilité. Le but du jeu c'est d'augmenter les fonds propres pour pouvoir produire plus [Entretien avec Émile Perelli].

Ainsi, pour « produire plus », Émile Perelli a progressivement été amené à élargir la palette de ses activités, notamment à « monter en gamme » et faire des « beaux produits » pour viser une clientèle plus large que celle à laquelle il s'adressait initialement, même si celle-ci reste majoritairement située sous les plafonds de ressources que prévoit la réglementation HLM. Dans un contexte moins porteur à partir de 2008 pour l'immobilier, ceci occasionne des difficultés de commercialisation pour certains programmes, qui l'amènent à s'interroger sur l'opportunité de sortir de « son créneau ».

Bon on assume le côté HLM, il faut savoir qu'on ce qu'on fait, sinon on perd ses valeurs, et quand on perd ses valeurs, on sort de son marché. Mais bon, on a fait des opérations pas tout à fait sur notre créneau. Ça marche moins bien, c'est pas sur notre marché.

Vous avez tenté des choses plus haut de gamme ?

Oui, bon certaines ont bien marché d'ailleurs. On a fait des beaux produits, là on est en haute performance énergétique et très haute performance énergétique. Ça c'est un nouveau modèle de maison qu'on a créé, spécifique, qu'est plus cher, mais on va le refaire pour le rentabiliser [Entretien avec Emile Perelli].

Les difficultés de commercialisation qu'il rencontre tiennent de son point de vue à deux raisons. D'une part, son statut HLM constitue un élément de moins en moins distinctif auprès des maires, les promoteurs privés se portant vers une clientèle plus modeste depuis 2007, en raison du ralentissement général du marché immobilier : il s'inquiète que ceux-ci ne cherchent à mettre en place un dispositif de « sécurisation » équivalent à celui que proposent les opérateurs HLM, invalidant ainsi l'argument qu'il utilise auprès des maires pour les convaincre de céder des terrains à prix minorés. D'autre part, la stratégie de développement qu'il a mise en place l'a amené, dans un contexte de forte croissance de l'activité et des prix immobiliers, à acheter des terrains à des prix plus élevés afin de tenir son « business plan ». Il tente depuis d'élargir sa clientèle par le haut et par le bas, en commercialisant quelques maisons en direction de ménages plus aisés, tout en utilisant le dispositif de « foncier différé » pour rendre certains biens accessibles à une clientèle à plus faibles revenus.

Encore hier un de mes monteurs d'opérations m'a sorti une opération à 210 000 euros. Il me dit, c'est les prix négociés comme ça, on peut pas faire moins. Mais si on fait un produit cher sur un terrain cher, on s'en sortira pas. Par contre, ce qu'il faut c'est simple, c'est densifier l'opération, mettre un ou deux logements de plus, et puis prendre une partie des logements, en faire 8 ou 10 en Pass Foncier, ça ramène le montage de départ à 130 000 euros, et j'aurai quelques logements à 210 000, bon ça c'est pas un problème. Avoir 4 ou 5 logements à 210 000 sur une opération de 30. C'est pas inconcevable. Vous avez toujours des gens qui sont là pour ce créneau-là. Par contre en avoir 70%, non. Faut

quand même. Il faut que le produit trouve acquéreur à notre clientèle. Si vous avez 70% de vos logements qui dépassent les 200 000 euros, vous n'êtes pas dans votre créneau.

Les différences entre vos gammes, c'est quoi en termes de prix ?

Grosso modo, notre gamme de prix de vente va, en TVA à 19,6%, ça va de 145 000 à 225 000. C'est large. Ce qui fait Pass Foncier, on va de 110 000 à 140 000 à l'achat. Bon après on ajoute le terrain, c'est dans les 30 000, revalorisé ... ça fait 37 000 de plus au bout des 20 ans [Entretien avec Emile Perelli].

Pour commercialiser rapidement certains programmes « difficiles », il s'éloigne aussi de la clientèle des accédants pour se porter vers des investisseurs, ce que la réglementation HLM l'autorise à faire dans des proportions modérées : « bon sur les collectifs, il peut y avoir 30% d'investisseurs, pour écouler nos derniers logements ». La « gamme » des promoteurs HLM peut donc avoir un caractère mouvant : entre nécessité d'élargir son « créneau » pour développer sa production comme l'y oblige son « business plan », et impératif de ne pas trop en sortir pour respecter son objet social et se prémunir de difficultés de commercialisation, Émile Perelli procède à des réajustements fréquents de sa cible commerciale.

Ainsi, pour ce type de promoteurs HLM, se distinguer des promoteurs privés a son importance lorsqu'il s'agit de convaincre des élus de consentir des « gestes », et maintenir une cible de clientèle majoritairement compatible avec la réglementation HLM n'est pas une question absente de leurs préoccupations. Mais ils n'ont aucun intérêt à se faire les entrepreneurs d'une définition trop restreinte de cette notion, contrairement à certains néo-promoteurs qui, pris dans des contextes politiques spécifiques, cherchent à l'assimiler à la vente de biens hors marchés du point de vue des prix et réservés à une clientèle captive : une telle conception de leur mission sociale leur paraît en effet largement incompatible avec leurs objectifs de développement économique. Ils ne participent donc que modérément au travail symbolique engagé dans les années 2000 par ces néo-promoteurs ou par les services de l'USH pour mettre en évidence les pratiques spécifiques au secteur HLM en matière d'accession, et estiment eux-mêmes que la frontière qui sépare leur activité de celle des opérateurs privés est parfois ténue. Ils entendent conserver des marges de manœuvre pour réajuster leur « créneau » au gré des évolutions des politiques locales et nationales de l'habitat et du contexte plus ou moins porteur du marché immobilier, considérant comme légitime de faire cohabiter au sein de leurs productions des « gammes » de produits qu'ils considèrent comme plus ou moins « sociales ». Ni Claude Menot, ni Émile Perelli ne cherchent d'ailleurs spécifiquement à produire une offre particulière à destination d'une clientèle issue du parc social : s'ils estiment que cela peut être intéressant de faire mieux connaître à ce vivier potentiel de clients leur activité de promoteur, ils n'entendent pas leur réserver des produits

particulièrement avantageux et restent à distance des discours sur les « parcours résidentiels ». Ces groupes mixtes bailleurs-promoteurs engagés dans des stratégies de croissance ne sont d'ailleurs pas les seuls à opter ainsi pour une définition large de l'accèsion sociale. Parmi nos enquêtés, les dirigeants de coopératives HLM « indépendantes », généralement dédiées quasi-exclusivement à une activité en accèsion réglementée, tiennent des discours très similaires à ceux de Claude Menot ou d'Émile Perelli. Cherchant eux aussi depuis 10 ou 15 ans à accroître le « poids » et l'assise économique de leurs sociétés, moribondes au milieu des années 1990, en développant leur activité et en accroissant leurs fonds propres grâce aux marges qu'ils dégagent, ils sont tout aussi réticents à définir l'accèsion sociale comme un « créneau » trop étroit. Comme le résume Erwan Rioud¹, directeur d'une coopérative « indépendante » de l'Ouest de la France qui propose tant des « maisons économiques » à bas prix que des produits destinés à une clientèle plus large, notamment des investisseurs : « mon premier rôle social c'est de faire vivre l'entreprise ».

Faire du « réglementé » sans être un promoteur « social » : les stratégies commerciales des groupes semi-concurrentiels

L'accèsion « sociale » est donc une notion bien malléable, que les dirigeants de ces groupes ou structures HLM peuvent mobiliser en lui donnant une définition restreinte ou large, en produisant des critères très précis pour la différencier de l'accèsion « libre » ou « concurrentielle », ou en faisant de ce terme un usage volontairement plus flou. Nous allons maintenant nous pencher sur la manière distante dont s'en saisissent les dirigeants de groupes mêlant filiales de promotion « concurrentielles » et HLM, ou faisant cohabiter activités « réglementées » et « non-réglémentées », et qui considèrent la distinction entre ces deux types de productions comme avant tout formelle. Ces promoteurs invisibilisent leur statut HLM, en le considérant comme un stigmaté tant dans leurs relations avec la clientèle que dans leurs relations avec certains élus.

Comme les promoteurs HLM les plus établis, ils sont pris en tension entre des injonctions et intérêts contradictoires. D'une part, ils sont depuis quelques années incités à mettre plus clairement en évidence leur rôle de promoteurs « sociaux » par l'obligation qui leur est faite

¹ Entretien avec Erwan Rioud, directeur général d'une coopérative HLM, réalisé en avril 2007 au siège de sa société.

depuis 2006 par leur tutelle ministérielle d'accroître leurs activités « réglementées ». Ainsi, l'organisation professionnelle qui les représente, aujourd'hui baptisée « UESAP », dispose de pouvoirs de sanction sur ses adhérents, et s'est employée, pour éviter la menace de prélèvement sur ses fonds propres utilisée par le ministère du Logement, à faire respecter les objectifs fixés par cette convention, concernant les logements en accession « ANRU », « PSLA », et « à prix maîtrisés ». Le directeur des relations institutionnelles de l'UESAP, explique ainsi la forme que prend l'encadrement des pratiques des différentes filiales de promotion aujourd'hui regroupées sous l'appellation « Procivis » :

Les objectifs sont répartis... tout est tenu d'une main de fer par le responsable des missions sociales ici, à l'UESAP, donc chaque SACI sait ce qu'elle doit faire, en volume financier et volume de construction... bon après ils font ce qu'ils veulent à l'intérieur... mais les règles sont tenues d'une main de fer. On leur dit, sur 5 ans, vous avez 250 logements à faire, et tous les trois mois, il leur dit, vous en avez fait combien. Ça marche¹ [Entretien avec le directeur des relations institutionnelles de l'UESAP, juin 2012].

Si ces promoteurs, contrairement à ce qu'ils faisaient avant 2006, sont contraints de produire une comptabilité distincte de leurs activités « libres » et « réglementées », cela n'implique pas forcément qu'ils différencient de manière tangible au sein de leur offre ce qui relève de la partie « HLM » et de la partie « privée ». La plupart de ces sociétés ont en effet depuis les années 1990 structuré des réseaux dont l'objectif est de vendre des produits destinés à une large clientèle, et estiment souvent nuisible à leurs intérêts commerciaux d'apparaître aux yeux de celle-ci comme des opérateurs spécialisés dans des produits bas de gamme. L'organisation de leur groupe et l'entremêlement de leurs filiales leur permet alors de se présenter à de potentiels acquéreurs comme des promoteurs sans spécificité particulière, visant une large clientèle, et de n'opérer que des distinctions comptables et a posteriori entre productions réglementées et non réglementées.

Pour la plupart, les groupes à actionnariat « SACICAP » se sont en effet dotés depuis les années 1990 de noms de marques les débarrassant de toute référence à leurs liens avec le secteur du logement social ou à leur statut spécifique. Après l'unification des activités de prêt sous le nom « Crédit Immobilier de France », des « marques » nationales pour les filiales de promotion immobilière et de construction de maisons individuelles ont ainsi été adoptées : « Pierres et Territoires » et « Maisons d'en France ». D'autres ont toutefois opté pour des noms de marque qui leur sont propres, comme le groupe Arcade dont nous avons présenté

¹ Entretien réalisé avec le directeur des relations institutionnelles de l'UESAP, août 2012, au siège parisien de cette organisation.

plus haut les spécificités, mais aussi des promoteurs appelés Avantiel, Plurihabitat, Plurimmo, etc. Si ces groupes sont de plus en plus nombreux à détenir des coopératives HLM leur servant de support juridique pour des activités de promotion réglementée – ce qui leur permet d’être exonéré de l’impôt sur les sociétés sur cette partie de leur activité – ils font peu état de cette caractéristique à l’égard de leur clientèle ou s’en servent rarement comme d’un support commercial distinct. C’est aujourd’hui le cas du groupe Turenne¹, ensemble de sociétés dont l’actionnaire principal est une SACICAP, détenant une filiale de promotion « concurrentielle », et plusieurs coopératives dans plusieurs régions françaises. Pour Philippe Vincent, directeur général d’une des coopératives de ce groupe, il est commercialement contre-productif d’afficher auprès de la clientèle qu’il s’agit d’une production « HLM » :

Les gens ils ont pas envie d’acheter du HLM. Acheter du HLM, c’est du bas de gamme, c’est du... c’est déconsidéré, dévalorisé... la plupart du temps, on tâche de pas trop leur dire. Parce que ... ils sont pas fiers d’acheter du HLM, c’est ça le truc... l’image est pas bonne, l’image du HLM, alors que y’a des trucs formidables, l’image du HLM c’est tours et barres des années 1960, terminé, terminé et voilà, et les gens n’en décollent pas. Et je vous montrerai les maquettes des choses qu’on a construit, ça n’a rien de HLM [Entretien avec Philippe Vincent, directeur général d’une coopérative du groupe Turenne, printemps 2006].

C’est d’autant plus le cas que, si c’est bien la filiale de promotion « libre » du groupe qui réalise les opérations qui sortent le plus nettement du cadre de la réglementation HLM, la structure coopérative elle-même développe elle aussi une gamme de produits assez étendue : de nombreux programmes situés en zone ANRU « là où on voit des gens aux revenus modestes ou moyens », mais aussi « des affaires immobilières qui sont moins sociales que d’autres pour assurer la vie de la société ». Si l’ensemble des produits sont donc commercialisés sous le nom Turenne, les coopératives régionales ont toutefois conservé pendant un certain temps leur nom d’origine comme raison sociale, Philippe Vincent se présentant alors comme directeur d’une coopérative HLM auprès des élus locaux. Cette revendication de l’identité HLM et coopérative fait toutefois débat dans le groupe, au sein duquel les avis divergent sur l’intérêt de se présenter auprès des municipalités comme un promoteur au statut spécifique :

La marque coop HLM intervient assez peu... bon c’est un atout auprès de certaines municipalités, parce que ça veut dire sérieux, ça veut dire pas filou, on va pas être totalement menteurs ni voleurs, ni tout ce que vous voulez. Crûment c’est ça, à Montreuil ça marche comme ça, à Saint Denis aussi, ... à Vitry aussi... mais...

¹ Nous avons ici modifié le nom de ce groupe, en raison de l’usage qui sera fait ultérieurement de l’entretien réalisé avec Philippe Vincent, dévoilant des informations biographiques et certaines prises de position sensibles. Même s’il n’a pas réclamé l’anonymisation de ses propos, il nous semble que modifier son nom n’est ici pas suffisant pour garantir leur confidentialité, et il est donc nécessaire de changer aussi le nom du groupe pour lequel il travaille.

Dans les mairies de gauche ?

Plutôt ... bons les mairies de droite, certaines acceptent, les HLM. D'autres... ça fait plutôt habitat dégradé HLM. Donc on le met pas trop en avant, c'est un vrai débat chez nous parce que bien souvent on met en avant le nom du groupe plutôt que mettre en avant la coop... et dans une autre filiale c'est pareil, le directeur de la société, il est tout le temps en train de me dire, faut changer de nom, parce que quand je vais voir un maire avec le terme « coopérative HLM », il me tourne le dos et me dit qu'est-ce que vous foutez là-dedans... Il voudrait s'appeler Turenne [Entretien avec Philippe Vincent].

Les noms des différentes entités composant le groupe ont progressivement cessés d'être utilisés depuis 2007, et, selon les principes énoncés par Philippe Vincent, celui-ci évite de signaler trop explicitement les programmes destinés à une clientèle sous plafonds. Ainsi, le groupe Turenne se présente aujourd'hui dans sa documentation institutionnelle comme opérant tant dans le secteur « social » que « concurrentiel », offrant à travers ses filiales des programmes de « promotion en secteur concurrentiel » ainsi qu'à travers ses coopératives de « l'accession abordable », terme utilisé de manière générique pour désigner les productions réglementées. Les dirigeants du groupe reprennent ici un terme de plus en plus fréquemment utilisé par les collectivités locales pour qualifier les logements en accession auxquels elles apportent des aides, et qui est repris aujourd'hui par des opérateurs HLM de l'Ouest de la France qui ont récemment signé un « Pacte de la Propriété Abordable »¹. Mais cette distinction entre offre « concurrentielle » et « abordable » n'apparaît pas dans sa documentation commerciale : la plupart des programmes ne sont par exemple pas présentés comme réservés à des acquéreurs sous plafonds de revenus. Les conditions de ressources ne sont ainsi mentionnées explicitement que lorsqu'il s'agit de programmes ayant fait l'objet d'un accord sur une « cible » spécifique avec des collectivités locales apportant des aides spécifiques², ou lorsqu'elles conditionnent l'obtention d'une TVA minorée en zone ANRU ou en PSLA. Le rappel des spécificités réglementaires propres aux productions « HLM » ne prend enfin la forme que de la mention discrète des garanties spécifiques de « sécurisation » qui y sont associées. A l'inverse, certains programmes clairement destinés à une clientèle aisée sont qualifiés de programmes « de standing », « haut de gamme », ou « ouverts à des investisseurs ». Les nouvelles contraintes imposées aux groupes détenus par des SACICAP, si elles les amènent à accroître la part de leur activité réglementée, ne les obligent pas pour

¹« Pacte de la propriété abordable » signé le 14 juin 2012 par 26 bailleurs ou opérateurs liés au secteur HLM des Pays de Loire soulignant que « 1500 ménages accèdent à la propriété annuellement grâce aux organismes HLM dans les Pays de Loire », et définit l'accession abordable comme une offre destinée à des ménages « entre deux et trois SMIC » et assortie de « clauses de sécurisation ».

² Par exemple dans le cas d'un programme en « accession abordable » inauguré début 2013 dont le dossier de presse précise qu'il a été en concertation avec la municipalité élaboré comme un programme « à forte consonance sociale », destiné à des « jeunes actifs » vivant ou travaillant dans l'agglomération et aux revenus inférieurs aux plafonds PLS [Dossier de presse diffusé par le groupe Turenne].

autant à changer les politiques commerciales mises en place antérieurement et qui visent à se présenter auprès de leur clientèle comme des promoteurs comme les autres.

Comme l'explique ici Maurice Baudry, directeur de la promotion d'un groupe SACICAP régional comprenant comme Turenne une coopérative « invisible » du point de vue commercial, la détermination du statut réglementaire des programmes peut d'ailleurs se faire de manière très souple et *a posteriori* ; en fonction du prix de sortie que les équipes parviennent à atteindre dans telle ou telle localisation, et des revenus de la clientèle qu'ils attirent, notamment à travers des programmes associant juridiquement les filiales HLM et concurrentielles.

Dans l'équipe de promotion qui est assez réduite, les équipes travaillent indifféremment pour la partie coopérative et Dans une opération, compte tenu de son coût de sortie, on voit si on rentre dans les clous et si on fait une opération de type coopérative, partiellement coopérative, parfois on est associés, mais c'est les mêmes équipes qui traitent tout, y'a pas d'équipe différenciée.[...] Dans les 427 logements qu'ont a livré cette année, il n'y en a qu'une partie qui rentre dans la production qu'on vient de dire, environ 40%. Sur Nantes, je prends un exemple, le marché est ce qu'il est, les opérations ne sont pas comptées dans l'accession sociale, sauf une ou deux petites opérations [...] Y'a une grosse activité immobilière ici, notamment à l'île de Nantes. Là les programmes sont pas tellement concernés par la partie HLM. Mais sur Saint Nazaire, les programmes sont plus concernés. Et c'est pareil évidemment quand on fait des logements littoral, on en fait pas mal en littoral, bon quand on construit un immeuble à la Baule, c'est pas concerné par l'accession sociale [Entretien avec Maurice Baudry, juillet 2008].

Ce groupe comptabilise les 40% de productions « sous plafonds » portés juridiquement par la coopérative HLM dans le quota de productions en « accession sociale » qu'il doit réaliser dans le cadre de la « mission d'intérêt général » des SACICAP. Du point de vue commercial, les différents programmes sont là aussi vendus sous un même nom de marque, les conditions spécifiques s'appliquant aux programmes réglementés étant précisées au cas par cas aux acquéreurs. Pour Maurice Baudry, faire état de la spécificité réglementaire des programmes n'a véritablement qu'un intérêt limité, d'autant qu'il opère sur un territoire sur lequel les promoteurs privés se sont largement impliqués dans les politiques de « logement abordables » des agglomérations, et que le sigle « HLM » ne signale pas forcément auprès de la clientèle des programmes plus intéressants du point de vue des prix.

Donc l'accession HLM vous la retrouvez dans les filiales de différents groupes, des coopératives. Et vous allez aussi trouver du logement abordable construit par Bouygues, Nexity, à 2400 euros. Clairement. La question pour un acheteur, un primo-accédant, il s'en fout pas mal de savoir.. que le promoteur il soit ou non HLM. Ce qui compte c'est à combien il lui vend, quoi, et si il peut payer. Le reste il s'en fiche. Il est pas fou. Il pense pas que parce qu'éventuellement la société va faire moins de marge, son produit va être meilleur [Entretien avec Maurice Baudry].

Si les filiales coopératives HLM restent la plupart du temps de simples supports juridiques pour l'accession réglementée, c'est bien que ces promoteurs visant une large clientèle ne souhaitent pas être identifiés par leurs clients potentiels comme des promoteurs « sociaux », l'appellation « accession sociale » ou « HLM » ne constituant pas de leur point de vue un signal de qualité pour l'acheteur. Disposer d'une coopérative HLM n'est d'ailleurs pas jugé nécessaire par les dirigeants de ces groupes pour se faire connaître comme un « spécialiste » de l'accession sociale auprès des collectivités locales intéressées. Ainsi Procivis Nord, important groupe immobilier détenu par une SACICAP qui possède de nombreuses filiales (prêt immobilier, promotion concurrentielle, construction de maisons individuelles, locatif social), et utilise les « marques » nationales du Réseau Crédit Immobilier de France (Pierre et Territoires Nord, Maisons d'en France Nord) n'a pas cherché, contrairement aux cas cités précédemment, à se doter d'une coopérative HLM pour porter son activité en « accession sociale ». Pour le directeur des « missions sociales » de cet établissement, c'est plutôt par le biais de contacts informels avec les élus permettant de faire part de l'expérience du groupe dans l'usage des « montages sophistiqués » que sont le PSLA, le Pass Foncier, ou les programmes en zone ANRU, que ce groupe en est venu à être considéré comme un « acteur incontournable » localement, et est parvenu à se voir confier la réalisation de programmes correspondant à ses obligations réglementaires.

Moi j'ai été sur le terrain à de multiples reprises, on est maintenant très connus, on a même copiné avec la plupart des élus, on est à tu et à toi, maintenant ils connaissent très bien. D'abord parce que trente-six fois je leur ai répété comment on est organisés, etc., On est passés d'un stade d'une ignorance courtoise il y a 6-7 ans, à maintenant des expressions du type « vous êtes un acteur incontournable ». Ça veut dire que dès qu'il y a un sujet qui touche à l'accession, le Crédit Immobilier... enfin Procivis est invité. Le premier qu'on invite c'est celui-là. On est vécu comme le spécialiste de l'accession sociale [...] On a décroché, et ça c'est par le biais des missions sociales, le programme de 100 logements sur Lille, qu'on est en cours de montage, c'est 85 apparts et 15 maisons, à Lille Sud, en ANRU, alors que la règle de base depuis longtemps c'est la mise en concurrence concepteur-réalisateur, là c'est du gré à gré. Ils nous ont confié ce programme, sans aucune mise en concurrence, je vous dis pas le chemin parcouru, parce qu'on a démontré notre capacité, notre spécialité en particulier l'accession sociale, la connaissance fine de ces personnes-là, et des dispositifs [Entretien avec le directeur des missions sociales Procivis Nord, décembre 2008].

Ainsi, les nouvelles obligations faites aux groupes dotés de filiales de promotion concurrentielle détenues par des SACICAP de renforcer leur activité en « accession sociale », et les rachats nombreux de coopératives HLM par ces structures, ne les ont pas amenés à modifier considérablement leurs politiques de « banalisation » de leurs marques commerciales. Les effets de l'augmentation de leurs activités « réglementées » sont évidemment divers : quelques uns de ces groupes ont récemment décidé de se doter de

« gammes » spécifiques désignant les programmes destinés à des primo-accédants sous plafonds de ressources¹, dans des cas rares certains de ces groupes utilisent effectivement leurs filiales coopératives comme support de « marques » spécialisées dans « l’accession abordable » ou la « prim’accession »². Reste que la plupart d’entre eux ne souhaitent et ne cherchent pas à être identifiés comme des spécialistes exclusifs d’une activité « sociale », posture dont ils se sont affranchis depuis plus de 20 ans, et se positionnent à l’opposé des discours tenus par les néo-promoteurs aux activités plus ciblées qui cherchent à faire la démonstration publique de la spécificité de l’accession HLM.

2.4 L’accession « sociale » et la multiplication des étiquettes

L’intérêt des promoteurs « HLM » à se faire les entrepreneurs d’une définition restreinte ou à l’inverse large de leurs « missions » en matière d’accession sociale est donc très variable, de même que les usages qu’ils font de ce terme. Face à la multiplicité des usages et des non-usages du terme « accession sociale », on comprend pourquoi les projets affichés en 2006 par la commission Accession-Vente de l’USH - créer un « label HLM » pour l’accession sociale qu’aurait adopté l’ensemble des opérateurs - n’ont jusqu’à présent pas eu de véritable suite³. La Fédération nationale des coopératives HLM, dont on a vu dans le chapitre 5 qu’elle cherchait conjointement à diffuser une image distinctive de l’accession « HLM » et à mettre en évidence le rôle des coopératives dans l’accession « sociale », a aussi fait des tentatives pour diffuser des appellations spécifiant l’activité de ses adhérents. C’est elle qui promeut depuis la fin des années 1990 le terme d’accession « sociale et sécurisée » pour désigner l’activité des opérateurs HLM. Si elle a rencontré un succès législatif avec l’inscription des garanties de sécurisation dans la réglementation HLM, cette appellation ne s’est toutefois pas généralisée. Souvent mentionnée en petits caractères, plus rarement affichée de manière très visible, le dispositif de « sécurisation » ne constitue pas une marque distinctive unanimement plébiscitée par les promoteurs du mouvement. Cette fédération essaie d’ailleurs depuis 2011

¹ Par exemple Procivis Midi-Pyrénées, qui distingue désormais dans sa documentation commerciale une gamme « Accivis » destinée aux « premiers achats à budget serré » et qui renvoie aux différents programmes vendus sous conditions de ressources, et une gamme « Procivis » destinée à des ménages plus aisés ou des investisseurs.

² Ainsi Procivis Haute Normandie produit à travers une coopérative HLM des maisons diffuses sous le nom de « Prim’access » qualifiées de « maisons discount » voire de « maisons HLM » tandis que la filiale de droit privé CIR promotion immobilière s’adresse à une plus large clientèle.

³ *Rapport Accession sociale*, congrès 2006 de l’USH.

de diffuser une « marque métier » pour les coopératives HLM associant un logo qu'elle a fait créer par une agence de communication au slogan « Accession Sociale à la Propriété : d'une grande idée, nous avons fait un métier ». Mais là encore, cette marque distinctive n'a été adoptée pour l'instant que par une poignée de ses adhérents. Les « groupes » pour lesquels ces coopératives ne constituent que des supports juridiques sans identité commerciale sont évidemment peu susceptibles d'adhérer à cette démarche. Ce sont quelques coopératives « indépendantes » ainsi que des filiales de bailleurs ayant opté pour une activité très ciblée en matière d'accession sociale qui s'en sont saisies les premières¹.

Du côté des groupes possédant des filiales concurrentielles, le terme « accession sociale » n'est le plus généralement mobilisé qu'avec prudence. Parmi les cas que nous avons cités, ce sont des appellations marquant moins nettement les liens de ces sociétés avec le monde du logement social qui sont privilégiées. C'est le cas du groupe Turenne qui se saisit du terme d'accession « abordable », aujourd'hui utilisé par de nombreuses collectivités locales pour désigner des programmes de promoteurs réglementés ou privés avec lesquels elles passent des accords visant à limiter les prix de vente des logements en échange de cession de terrains à prix minoré. Le groupe Arcade, mêlant lui aussi dans son offre commerciale des logements de tous types, utilise aujourd'hui de son côté le terme « accession accompagnée », comme d'autres promoteurs liés à des SACICAP, pour distinguer au sein de son offre les programmes relevant de ses obligations statutaires. D'autres inventent leurs propres appellations, noms de gammes ou de marques, pour distinguer sans recourir au terme social ou HLM la fraction de leur offre qui est destinée à des ménages à revenus sous conditions de ressources. En effet, leur organisation professionnelle, l'UESAP, ne s'intéresse guère à la diffusion d'un label unifié pour l'activité à vocation « sociale » de ses adhérents, et se soucie principalement de vérifier que ceux-ci remplissent bien les obligations réglementaires qui leur sont imposées par l'État depuis 2007.

A l'inverse, quelques opérateurs récents, filiales de bailleurs locatifs, centrés sur les produits les plus ciblés vers des ménages modestes, mettent en avant de manière beaucoup plus nette que leur offre s'adresse à une clientèle restreinte, cherchant à faire le tri en amont parmi les potentiels acquéreurs qui se présentent à eux en affichant de façon très visible les conditions

¹ Voir sur le site internet de la FNSCHLM « la marque métier des coops HLM se décline », *Échos des coopératives HLM*.

d'éligibilité à leurs programmes¹. Du côté des associations régionales HLM qui ont récemment mis en place des « chartes » ou « pactes » destinés principalement à mettre en évidence le rôle des opérateurs HLM dans le domaine de l'accession, les termes retenus ne sont pas tous les mêmes : tandis que la plaquette que l'association francilienne adresse en 2010 aux maires d'Ile-de-France fait la liste des opérateurs HLM en « accession sociale », ou qu'une campagne d'information menée en 2011 par l'association régionale du Nord-Pas-de-Calais porte sur « l'accession sociale sécurisée », c'est un « pacte pour l'accession abordable » qui a été signé par les organismes HLM de la région Pays de Loire.

Conclusion

L'Union HLM et un nombre croissant d'opérateurs se saisissent de la question de « l'accession sociale » dans les années 2000. A plusieurs échelles d'observation, nous constatons que le travail définitionnel qu'ils sont amenés à effectuer est traversé de tensions, révélant le caractère extrêmement malléable de cette catégorie : sa définition, son objectivation institutionnelle (services dédiés, critères d'excellence professionnelle, statistiques) ou ses usages restent marqués par le flou. Du côté de l'USH, c'est en même temps un travail de production de nouvelles normes professionnelles tendant à en restreindre l'acceptation – une accession sociale au service des « parcours résidentiels » des locataires du parc social – et un travail de production de « gros chiffres » agrégeant des activités économiques de natures très variées qui est effectué. Le travail d'établissement de frontières claires pour l'accession sociale que tentent d'effectuer les services de l'Union s'avère contradictoire avec l'usage qu'entendent en faire les dirigeants de cette organisation professionnelle : démontrer le dynamisme de l'accession HLM devant les pouvoirs publics dans un contexte où leur autonomie est mise en cause. L'excellence du chiffre (« affiné » donc réduit) est un obstacle à ses usages politiques. Du côté des organismes qui s'engagent dans une nouvelle activité de promoteur immobilier ou étendent une activité ancienne, on note une différenciation croissante des manières de concevoir leur activité en accession sociale. Elle peut être investie pour produire une offre symboliquement très différenciée de celle des « privés », en s'adressant à une clientèle exclue des circuits classiques d'accès à la propriété,

¹ Ainsi, l'office de Rennes Archipel Habitat, qui s'est lancé très récemment dans la production de programmes en accession, exclusivement en PSLA, propose à tous les potentiels acquéreurs venant consulter ses offres sur son site internet un « test d'éligibilité » visant à vérifier que leurs ressources sont bien inférieures aux plafonds PLS.

ou être le fait d'opérateurs qui ne considèrent pas qu'ils ont vocation à s'adresser uniquement aux laissés-pour-compte du secteur marchand. L'usage du terme « accession sociale » est particulièrement paradoxal dans le cas d'opérateurs mêlant activité concurrentielle et réglementée. S'ils représentent aujourd'hui une part importante de la production du secteur HLM en accession et développent des productions réglementées destinées à une clientèle sous plafonds de revenus, ils ne souhaitent pas s'afficher de manière trop appuyée comme des organismes HLM, tout en se présentant parfois auprès des élus locaux comme des spécialistes du « social ». Le succès actuel de cette catégorie et de ses diverses déclinaisons – dans le secteur du logement social, mais aussi dans les usages qui en sont faits tant par les élus locaux que par les producteurs des politiques nationales du logement – tient très largement à son extrême plasticité.

Chapitre 7. Des promoteurs dans le monde HLM

Dans ce septième et dernier chapitre, nous allons revenir de manière plus approfondie sur une partie de l'enquête de terrain déjà mobilisée précédemment, mais jusque là pas de manière autonome : celle menée auprès des dirigeants et cadres d'organismes HLM qui ont contribué au renouveau de l'accèsion sociale. Parmi la cinquantaine d'entretiens effectués dans le cadre de cette thèse¹, trente entrent en effet dans cette catégorie². Nous avons pour l'instant évoqué ces dirigeants sous trois angles différents. Certains ont débuté leur carrière dans les années 1970 ou au début des années 1980, et nous avons vu dans le chapitre 4 quel regard ils portaient rétrospectivement sur la crise de l'accèsion sociale qu'ils ont vécue. Dans le chapitre 5, nous avons observé comment la Fédération des coopératives HLM tentait au début des années 2000 d'imposer un ensemble de réformes à la « base » de ses adhérents. Enfin, dans le chapitre 6, nous nous sommes intéressés aux stratégies économiques dont sont porteurs ces dirigeants, et à la manière dont celles-ci contribuent à redéfinir la frontière entre secteur HLM et secteur concurrentiel. Nous avons toutefois peu évoqué leurs propriétés, leurs trajectoires, les formes que prennent les carrières dans ce milieu professionnel et les particularités du groupe professionnel qu'ils forment – même si l'utilisation de ce terme nous paraît abusive pour les décrire. Tel est l'objet de ce dernier chapitre.

Nous y abordons l'étude d'un milieu professionnel, terme que nous privilégions ici à celui de groupe, en nous centrant tout particulièrement sur ceux qui – point commun de la majorité de nos enquêtés – ont contribué à lancer ou relancer des structures dédiées à l'accèsion sociale dans le monde HLM depuis la crise des années 1980. Ceci n'est pas sans lien avec les questions qui nous animent depuis le début de ce travail. Observer de plus près ce milieu, les hiérarchies qui le traversent, et les carrières et trajectoires de ceux qui en font partie, nous

¹ Nous laissons ici à part les entretiens effectués auprès d'accédants, dont nous avons précisé en introduction pourquoi nous avons renoncé à les utiliser dans le cadre de cette thèse.

² Précisons que certains dirigeants d'organismes rencontrés ont aussi occupé des fonctions dans les organisations professionnelles nationales, et inversement.

permet de traiter sous un nouvel angle de ce qu'est le monde du logement social, de ses différenciations internes, et de la construction de ses frontières. C'est notamment sous l'angle des clivages qui traversent le mouvement HLM que ce terrain d'enquête s'est révélé significatif. Nous mettrons donc l'accent sur ce qui différencie plus que sur ce qui réunit nos enquêtés.

Certes, ils ont des points communs. Pour la plupart diplômés du supérieur, en général de niveau Bac+5, ils ont pour beaucoup dépassé la cinquantaine, et ce sont plus souvent des hommes que des femmes. Ils n'appartiennent pas aux plus hautes élites économiques du monde HLM : nous n'avons pas, à une exception près, rencontré de hauts dirigeants des grands groupes HLM, dont l'activité est généralement avant tout locative, et dont le patrimoine dépasse 50 ou 100 000 logements. Ceux que nous avons rencontrés sont des présidents, directeurs généraux, directeurs du développement ou de la promotion, de structures de taille moyenne ou petite (quelques centaines de constructions par an en accession, un patrimoine locatif de 5 à 15 000 logements pour ceux qui mêlent les deux activités). Certains de nos enquêtés appartiennent à de grands groupes à compétence nationale, mais y sont alors directeurs d'une filiale locale dédiée à l'accession. Sous d'autres aspects, c'est l'hétérogénéité qui domine. En termes de titres scolaires, ils sont issus de filières universitaires (droit, économie, urbanisme), d'écoles d'ingénieurs plus ou moins renommées, de formations en architecture, parfois de Sciences Po. Quelques-uns n'ont pas atteint le niveau Bac+5 en formation initiale, et ont progressé dans leur société par promotion interne, mais ce type de trajectoire n'a été rencontré que chez des dirigeants en passe de partir à la retraite, et non chez les plus jeunes. Ils se répartissent entre détenteurs d'un diplôme scientifique (ingénieur BTP ou génie civil), juristes, diplômés d'économie et de gestion, et quelques architectes ou urbanistes. Certains ont toujours travaillé dans le domaine du logement et de l'immobilier, d'autres sont entrés dans le mouvement HLM sans expérience de cette activité – une enquêtée était auparavant responsable régionale des ventes dans une grande entreprise privée d'électronique, un autre fonctionnaire territorial dans le domaine de la santé publique. Certains sont passés par de grandes entreprises privées du BTP ou de la promotion immobilière (Bouygues par exemple), d'autres ont exercé chez de grands promoteurs parapublics (la SCIC, la CARPI) et d'autres encore ont fait l'essentiel de leur carrière dans des organismes sociaux à vocation principalement locative, petits ou grands, avant d'étendre leur domaine de compétence à l'accession. Ce dernier point constitue un

élément fort de différenciation qui s'articule avec la manifestation d'*ethos* professionnels divergents. Il sera ici peu question de l'éventuelle diversité de leurs origines sociales : cette question s'est avérée particulièrement difficile à aborder dans le cadre d'entretiens réalisés avec des professionnels rencontrés au titre de leurs fonctions de dirigeants. Si nous sommes parvenus la plupart du temps à dépasser l'écueil du simple entretien informatif sur l'activité de leurs organismes, pour en faire des entretiens détaillant leurs trajectoires professionnelles, leurs relations avec leurs collègues, et leurs pratiques concrètes, il a été plus difficile de leur faire évoquer leurs trajectoires familiales et sociales. Même si cela a parfois été possible, nous ne disposons pas d'éléments suffisamment systématiques pour analyser dans quelle mesure le déroulement de leur carrière, leurs conceptions de leur métier, leur position dans leur milieu professionnel et le regard qu'ils portent sur celui-ci s'articulent avec ces trajectoires et origines.

Il nous semble en tous les cas délicat d'utiliser le terme de « groupe professionnel » pour les qualifier. Ils forment plutôt un milieu traversé de nombreux clivages. Que nos enquêtés aient tous contribué à relancer une production en accession sociale au sein d'organismes HLM ne signifie pas qu'ils aient le sentiment de tous faire le même métier, de « jouer dans la même cour » – selon l'expression de l'un d'entre eux – ou de défendre une cause commune et des intérêts similaires. Ils ne forment pas un collectif uni pour défendre la singularité de leurs compétences en « accession sociale » ou pour conquérir un territoire professionnel qui leur serait propre, à la manière dont Andrew Abbott voit les groupes professionnels (Abbott, 1988). On peut même douter qu'ils s'agisse d'un « ensemble de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et par conséquent dotés d'une visibilité sociale », comme Didier Demazière et Charles Gadéa définissent les groupes professionnels, dans une perspective interactionniste qui met l'accent sur les processus d'étiquetage (Demazière et Gadéa, 2009). Nos enquêtés n'ont pas même de nom de métier commun pour se désigner : alors qu'on se réfère communément aux dirigeants du secteur locatif social en parlant de « bailleurs sociaux » ou « bailleurs HLM », le terme de « promoteur social » ou « promoteur HLM » est rarement utilisé, même si nous l'utiliserons par souci de simplification. Une ligne de clivage sépare d'ailleurs ceux qui se présentent d'abord comme des promoteurs, et ceux qui disent d'abord se définir par leur appartenance professionnelle au secteur du logement social. Que « l'accession sociale » relève d'une compétence professionnelle particulière, ou définisse un métier spécifique est loin de constituer une évidence.

Nous avons toutefois pu observer que ces dirigeants d'organismes forment un milieu dans le sens où ils se définissent, se décrivent, et se positionnent les uns par rapport aux autres. Ils ne se connaissent pas tous personnellement, mais beaucoup entretiennent des relations régulières ou épisodiques, soit parce qu'ils travaillent dans la même région et sont amenés à se rencontrer fréquemment, soit parce qu'ils entrent en contact à intervalles moins réguliers au cours de congrès, réunions, formations, séminaires, organisés par l'Union sociale pour l'habitat ou par leurs fédérations professionnelles. Nous avons ainsi pu assister à certains de ces moments de sociabilité professionnelle au cours du terrain effectué au sein de la Fédération des coopératives. Ils peuvent aussi se connaître à distance à travers les réputations professionnelles qui circulent, et qui ont été largement évoquées en entretien. C'est ce dont témoignent en particulier les jugements réciproques qu'ils portent les uns sur les autres, qui montrent à quel point ce terrain est traversé par des enjeux de classement : ainsi plutôt que de chercher à cerner ce qui fait l'unité d'un groupe, nous allons nous intéresser ici aux critères par lesquels ils cherchent à se distinguer les uns des autres au sein de ce milieu, décrivant ce qui les oppose à certains de leurs collègues, ou les rapproche d'autres. Nous serons donc attentifs aux catégories indigènes de classement qui ont émergé au cours des entretiens ou lors des interactions que nous avons pu observer entre ces professionnels. C'est ainsi que certains revendiquent l'étiquette de « promoteurs » quand d'autres la refusent fermement. D'autres se définissent comme des « dirigeants de PME » qui s'inquiètent du poids croissant des « gros » groupes généralistes dans le secteur du logement social, tandis que ceux qu'ils désignent sous ce nom critiquent les compétences limitées des organismes HLM « traditionnels ». Certains tiennent à afficher leur distance avec les positions « idéologiquement marquées » des organisations professionnelles qui les représentent et à récuser tout lien entre engagement partisan et exercice de leur métier, tandis que d'autres – plus rares – se présentent comme des « militants » de l'accession sociale dont l'activité professionnelle s'articule avec des convictions politiques qu'ils affichent. Ces dirigeants d'organismes, plutôt que de former un groupe professionnel, appartiennent dans le langage de la sociologie des professions à une diversité de « segments » (Bucher et Strauss, 1961), interdépendants mais aussi en concurrence les uns avec les autres. Même s'il n'est pas localisé, ce terrain s'apparente par ailleurs à un milieu d'interconnaissance, où, si nos enquêtés ne se connaissent pas tous directement, ils se situent les uns par rapport aux autres. Malgré l'absence d'unité géographique de l'enquête, ce terrain n'est pas sans similitude avec le type de « milieu » que peut constituer un quartier, qui est comme le souligne Yves Grafmeyer, structuré « par des

rapports de coopération, de concurrence ou de conflit » (Grafmeyer, 1999). Nous essaierons de comprendre quelles normes d'excellence divergentes sous-tendent ces classements et fondent ce type de hiérarchies. Nous mettrons en lien leurs différentes manières de voir leur milieu professionnel et de définir leur activité avec leurs trajectoires professionnelles, le déroulement de certaines séquences de leur carrière, et leurs positions différenciées au sein du mouvement HLM.

Il ne s'agit donc pas de fournir une description morphologique de ce milieu. Nous ne disposons pas de données d'ensemble qui permettraient d'objectiver la population des dirigeants d'organismes HLM et situer nos enquêtés en son sein, ou même d'éléments pour décrire ceux qui ont investi le domaine de l'accession sociale au cours des deux dernières décennies. Nous n'avons par exemple pas trouvé d'annuaire professionnel qui aurait permis de recueillir des éléments plus systématiques sur leurs titres scolaires ou leurs trajectoires professionnelles et la manière dont elles sont corrélées à leurs domaines d'activité. En outre, une tentative effectuée en 2008 pour diffuser un questionnaire pour pallier ce manque a échoué, faute d'un nombre significatif de répondants, mais surtout parce que nous avons alors pris conscience qu'il était impossible de délimiter de manière rigoureuse les contours de la population à enquêter¹. Enfin, les dirigeants et cadres d'organismes HLM sont rarement évoqués dans la littérature sociologique, ou de manière succincte, si bien que nous disposons de peu de points de comparaison sur lesquels nous appuyer. Des travaux récents, inspirés du courant d'étude de la *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980) s'intéressent au travail des agents de terrain au sein des organismes HLM, et à leur rôle dans la gestion du parc ainsi que dans les attributions, notamment le travail novateur de Marine Bourgeois (Bourgeois, 2013 ;

¹ À l'époque où nous enquêtons au sein de la Fédération des coopératives, nous avons obtenu l'autorisation de diffuser ce questionnaire au cours de son Assemblée générale annuelle. Nous n'avons alors obtenu qu'une soixantaine de réponses, dont 37 seulement émanaient véritablement des dirigeants d'organismes HLM. En outre, nous avons déjà conscience à l'époque que les promoteurs HLM n'étaient pas tous dirigeants de coopératives, mais pouvaient se trouver à la tête d'autres types de structures (offices, ESH, filiales de Crédit Immobilier, groupes multi-famille). Même s'il s'était avéré satisfaisant, ce questionnaire n'aurait pas permis d'obtenir une description de l'ensemble de la population qui nous intéressait. Il s'agissait alors surtout de prendre contact avec de nouveaux enquêtés par ce biais. La possibilité de diffuser ce questionnaire par courrier s'est heurtée à la même impossibilité de définir de manière satisfaisante la population à enquêter. L'entremêlement juridique croissant entre structures à vocation locative, dédiées à l'accession HLM, et filiales consacrées à l'accession concurrentielle, rend ainsi difficile de déterminer *a priori* qui, au sein de ces groupes, définit la stratégie de l'organisme en matière d'accession sociale, et qui a la responsabilité concrète de cette activité. Ce constat a été confirmé lorsque nous avons réalisé la base de données analysée dans le chapitre 6. Nous avons pu observer que, dans le cas des groupes aux activités multiples sur lesquels nous avons mené l'enquête, le nom de celui qui était en son sein le responsable de l'activité en accession sociale n'apparaissait pas dans l'annuaire HLM, ou qu'apparaissaient les noms de dirigeants qui étaient en fait à la tête de structures juridiques sans existence réelle.

Sala Pala, 2013). Malgré l'intérêt de ces recherches, elles n'évoquent pas les salariés d'organismes situés en haut de la hiérarchie.

Les travaux, plus anciens, qui font mention des dirigeants d'organismes HLM, les réduisent souvent à leur fonction au sein de l'organigramme de la société et à leur place dans un « système d'acteurs ». Catherine Bourgeois compare ainsi les « logiques de gestion » de dix organismes HLM à la fin des années 1980, mais ne dit rien de ceux qui les mettent en œuvre (Bourgeois, 1996). Le travail plus récent de Noémie Houard traite aussi de l'attribution des logements sociaux, et mobilise de nombreux entretiens menés avec des dirigeants et cadre d'organismes HLM d'Ile-de-France. Elle se concentre de la même manière sur des « systèmes d'acteurs », et plus précisément sur les rapports entre élus, secteur associatif, représentants de l'État, et dirigeants HLM. Ces derniers sont alors décrits par leur seule fonction et non pour leurs propriétés individuelles (Houard, 2009). Yann Maury s'est quant à lui plus précisément intéressé au personnel d'un office, sur lequel il a réalisé une enquête de terrain approfondie à la fin des années 1990, mais évoque tout aussi succinctement le rôle de ses dirigeants (Maury, 2001). Il observe toutefois une évolution à laquelle Catherine Bourgeois faisait déjà allusion : la prédominance traditionnelle des services techniques dans le mouvement HLM, qui sont en charge de la fonction considérée comme noble de production de logement, et à la tête desquels sont placés des ingénieurs, est en passe de s'affaiblir au profit des fonctions de gestion du peuplement, par ailleurs plus féminisées. Cette remarque n'est pas sans importance : l'affaiblissement historique du poids des « techniciens » ou des « constructeurs » dans le monde HLM depuis les années 1980 est un mouvement significatif pour certains de nos enquêtés, l'un d'entre eux regrettant par exemple que le mouvement HLM soit devenu un « monde de gestionnaires¹ », même s'il faut noter que la reprise de la construction de logements locatifs sociaux au milieu des années 2000 a peut-être freiné cette évolution². L'accession HLM est à l'inverse, par définition, une activité centrée sur l'acte de construction et très peu de gestion, à part brièvement dans le cadre de la location-accession. L'essentiel du

¹ Entretien avec le responsable des relations institutionnelles de l'Union d'Économie Sociale pour l'Accession à la Propriété (UESAP Procvivis), organisation professionnelle représentant les SACICAP, août 2012.

² Le nombre de logements neufs commencés destinés à la location par des organismes HLM est passé de 44 500 en 2005 à 80 400 en 2011. Une partie de ces constructions ne sont toutefois pas réalisées sous maîtrise d'ouvrage HLM, c'est-à-dire sous l'égide des services techniques des organismes, mais achetées en Vente en l'État Futur d'Achèvement (VEFA) auprès de promoteurs privés. Cela a été particulièrement le cas en 2009-2010, lorsque le rachat de produits de promoteurs privés invendus par les organismes HLM, à prix minorés, a été fortement encouragé par l'État. L'USH ne précise pas quelle part des logements commencés relève de cette catégorie, mais on sait que le nombre de VEFA financées (et non commencées), d'environ 9000 en 2005, a fait un pic à 32 000 en 2009, mais est retombé à 9000 en 2011 [*La production en volume et en perspectives*, Union sociale pour l'habitat, 2012].

travail de nos enquêtés, du moins lorsqu'ils ne s'occupent que d'accession sociale ou de promotion immobilière, est de veiller au lancement de constructions neuves, ce qui pour certains constitue une distinction fondamentale entre eux et les dirigeants du secteur locatif.

Catherine Bourgeois et Yann Maury insistent par ailleurs sur une évolution générale de la « gestion » des organismes, qui se rapprocherait selon la première de plus en plus d'une « rationalité gestionnaire » et d'une « logique privée, et qui va selon le second dans le sens d'une « managérialisation » et d'un « virage néo-libéral », manifestée par une volonté croissante des dirigeants de transformer ces structures en « entreprises ». Nous ne discuterons pas directement de ces thèses, que les auteurs n'étaient pas en précisant quels acteurs sont à l'origine de cette réforme des pratiques dans le mouvement HLM. Par contre, nous verrons que la propension à invoquer des savoir-faire spécifiques issus d'une expérience dans le secteur « privé » est un point de différenciation entre nos enquêtés. On trouve parmi eux des dirigeants passés par le secteur de la promotion privée et qui estiment qu'à ce titre ils valorisent plus que leurs collègues l'efficacité économique et sont en mesure de jouer un rôle de novateurs dans le secteur du logement social. D'autres ayant fait leur carrière dans des grands groupes qui opèrent aux frontières du secteur social et concurrentiel revendiquent le même savoir-faire distinctif. D'autres encore, aux carrières plus ancrées dans des organismes mono-locatifs, ne récusent nullement l'importance de l'efficacité économique dans les organismes HLM, mais prennent leurs distances avec ce qu'ils perçoivent comme des comportements de « promoteurs privés ».

Au-delà de ces quelques éléments très généraux, nous n'avons pas les moyens de mener terme à terme une comparaison des dirigeants d'organismes à vocation uniquement locative, et de ceux qui consacrent tout ou partie de leur activité à l'accession sociale. Nous n'allons donc pas effectuer un travail d'objectivation de ce milieu, mais nous intéresser aux perceptions divergentes que nos enquêtés en ont. Nous nous fonderons principalement sur les entretiens réalisés, et de manière plus ponctuelle sur un ensemble d'observations d'interactions entre ces professionnels. Il s'agit parfois de scènes observées au cours de congrès ou au siège de la Fédération des coopératives. Mais nous ferons référence aussi à des interactions informelles dont nous avons été témoin avant ou après les entretiens, ou au cours de déjeuners que nous avons partagés avec les enquêtés et leurs collègues. En outre, dans un certain nombre de cas, l'enquêté que nous avons sollicité a été rejoint en cours du rendez-vous par le président de

son organisme, par l'un de ses adjoints, par l'un de ses collègues, et l'entretien a alors tourné à la discussion collective. Ces situations se sont souvent avérées intéressantes, dans la mesure où elles permettent d'observer les décalages ou au contraire les similarités entre les jugements exprimés face à l'enquêteur, et ceux qu'ils peuvent partager avec leurs collègues. Il s'agit ainsi de matériaux qui permettent particulièrement bien de saisir comment se construisent des normes au sein d'un milieu, et comment certaines prises de position sont entretenues par le biais de relations interpersonnelles, ce qui a déjà été souligné à propos d'autres objets comme la sociologie du vote, où l'entretien collectif semble aussi s'avérer heuristique (Braconnier, 2012). Nous nous concentrerons d'abord sur un clivage qui oppose certains enquêtés qui récusent l'étiquette de « promoteur » et d'autres qui la revendiquent, pour voir que cela correspond à des perceptions opposées de leur métier. Pour les premiers, pour lesquels l'étiquette de « promoteur » prend un sens négatif, la manière dont ils conçoivent l'accession sociale découle avant tout de leur expérience dans le secteur locatif HLM. Les seconds font valoir leur expérience du secteur privé pour se présenter comme des novateurs dans le monde du logement social, par opposition à des collègues qu'ils voient comme des « gestionnaires de patrimoine », porteurs de fonctionnements « administratifs », et peu soucieux d'efficacité économique : ils aiment se présenter avant tout comme des « promoteurs » plutôt que comme des dirigeants d'organismes HLM. Nous montrerons toutefois que les critères d'excellence professionnelle auxquels recourent nos enquêtés sont parfois plus ambivalents que ne le suggère cette première opposition.

En effet, d'autres clivages ordonnent les perceptions qu'ont les relanceurs de l'accession sociale de leur milieu professionnel. C'est notamment le cas de l'opposition entre « gros » et « petits », qui fait que nos enquêtés n'ont pas tous le sentiment de « jouer dans la même cour ». Pour ceux qui se définissent avant tout par leur carrière dans de grands groupes généralistes, l'accession sociale est une compétence qui s'ajoute à leur palette, et qui les oppose aux organismes HLM « traditionnels ». À l'inverse, certains dirigeants de « petits » ou « moyens » organismes dédiés exclusivement à la promotion HLM, structures indépendantes ou jouissant d'une certaine autonomie au sein d'un groupe, s'inquiètent de préserver cette autonomie professionnelle, qui est l'un des bénéfices principaux qu'ils trouvent à exercer dans le secteur HLM, face aux « gros ». Ce sont alors les premiers qui investissent le registre de l'efficacité économique pour décrire leur spécificité, tandis que les seconds font valoir les « valeurs » et « l'éthique » propres aux petites structures quand ils se comparent aux « gros ».

Ce sont parfois ceux-là mêmes qui se présentent comme des promoteurs avant tout quand ils se comparent aux dirigeants issus du secteur locatif « gestionnaires », qui revendiquent des « valeurs » particulières quand ils évoquent ce qui les différencie des « gros ».

Nous reviendrons enfin sur un dernier point qui clive les perceptions qu'ont nos enquêtés de leur métier et leur milieu : leurs rapports à l'accession sociale comme cause susceptible de faire l'objet d'une mobilisation collective. Nous nous intéresserons à ceux qui marquent leurs distances avec l'activité des organisations professionnelles qui les représentent, à ceux qui participent au travail de représentation de celles-ci mais en émettant des réserves vis-à-vis de l'idée d'en faire une cause politique, et enfin à ceux qui se conçoivent comme des « militants » et agissent comme des entrepreneurs de cause de l'accession sociale au sein de ce milieu.

Encadré 7-1. L'enquête auprès des dirigeants d'organismes HLM : rappels sur la nature et les conditions de production des matériaux mobilisés

Les trente entretiens réalisés avec des dirigeants et cadres de structures de promotion HLM forment un corpus hétérogène, ce qui tient à la fois aux directions successives prises par l'enquête et à l'hétérogénéité même de ce domaine d'activité. Jusqu'au début des années 2000 les structures HLM construisant pour l'accession tendaient à faire partie de groupes principalement dédiés à la promotion, coopératives ou groupes Crédit Immobilier, mais depuis une dizaine d'années, c'est de plus en plus souvent par la diversification de groupes locatifs que s'opère le nouvel essor de la promotion HLM. Dans certains cas, cela a donné lieu à la création de structures autonomes, le plus souvent des coopératives HLM, à la tête desquelles sont placés des dirigeants spécialisés dans l'accession. Mais, dans d'autres cas, ce sont les mêmes dirigeants qui chapeautent le développement de l'activité de promotion et de production locative. Alors que nous avons d'abord rencontré des enquêtés placés dans la première situation, en particulier des dirigeants de coopératives, en raison de l'intérêt initial que nous portions pour la Fédération des coopératives HLM, nous avons ensuite cherché à diversifier ce corpus. Parmi les enquêtés recensés, 20 sont cadres ou dirigeants de structures dont l'activité principale est la promotion immobilière, qui se considèrent avant tout comme des spécialistes de l'accession, tandis que 10 autres ont des activités plus diverses, la frontière entre ces deux groupes étant pour un ou deux cas discutable.

Il s'agit principalement de directeurs généraux d'organismes HLM, de filiales coopératives dédiées à la promotion ou de responsables de la promotion lorsque cette activité n'est pas juridiquement autonome au sein de la société (23). Une partie des entretiens ont été réalisés avec des personnes occupant la fonction de présidents ou membres de conseil d'administration (4) ainsi que des cadres chargés au sein de ces structures d'une activité spécifique, vente ou gestion de copropriété (3). Quasiment tous ont en commun d'avoir participé à la relance de l'activité de promotion au sein de l'organisme, soient qu'ils aient été embauchés dans ce but, soit qu'ils aient contribué à initier la stratégie de diversification de l'activité locative de l'organisme. Au total, ces entretiens concernent 20 organismes ou groupes HLM différents. Ils ont généralement été réalisés au siège des organismes, sauf dans le cas d'un enquêté récemment retraité, avec lequel des entretiens répétés ont

été réalisés dans des cafés et à l'occasion de la visite en voiture des différentes constructions qu'il a réalisées durant sa carrière. Dans plusieurs cas, les entretiens démarrés dans les bureaux de la direction durant la matinée se sont prolongés par une invitation à déjeuner, puis par un tour des locaux de la société. Dans deux autres cas, ils ont aussi été suivis de visites guidées des constructions réalisées par l'organisme. En dehors de ces moments d'enquête négociés au préalable, les enquêtés ont aussi été rencontrés au cours d'événements publics, principalement les Assemblées Générales de la Fédération des coopératives HLM entre 2006 et 2009, et le centenaire de cette fédération en 2008, ainsi que ponctuellement au siège de cette fédération lorsque j'y classais des archives en 2008. Ces rencontres ont parfois permis des prises de contact préalables à l'entretien, ou ont été l'occasion de discussions informelles postérieures aux entretiens, et m'ont permis d'assister à des discussions entre dirigeants.

Les noms des organismes concernés ne sont pas cités dans ce chapitre pour que les enquêtés dont on évoque la trajectoire ne soient pas immédiatement reconnaissable. Un nom a été conservé, celui du groupe Arcade, trop reconnaissable pour le masquer, et dont la mention ne me semble pas poser de problème de confidentialité. Les enquêtés sont bien entendus anonymisés, à l'exception des élus qui m'ont parlé en tant que personnages publics. Il est toutefois complexe, lorsqu'on évoque un milieu professionnel et les jugements réciproques que portent les uns sur les autres, de parvenir à conserver la confidentialité des propos vis-à-vis des *insiders*. Nous avons dans certains cas évoqué certaines des propriétés de nos enquêtés de manière plus floue – leur âge, la nature de leur diplôme, leur trajectoire antérieure – pour éviter qu'ils ne soient immédiatement reconnaissables. Notons toutefois que, l'enquête datant pour une grande partie entre 2007 et 2009, ce milieu a depuis évolué, certains de nos enquêtés étant partis à la retraite, d'autres ayant changé de responsabilité ou de poste, ce qui contribue à rendre moins immédiatement reconnaissable ceux que nous évoquons.

1. Promoteur malgré soi ou promoteur avant tout ?

Le nouvel essor de l'accession HLM n'est pas le fruit d'un mais de plusieurs processus économiques (chapitre 6). Si l'on observe au début des années 2000 un renouveau des organismes historiquement spécialisés dans cette activité – groupes Crédit Immobilier qui ajoutent à nouveau à leurs activités concurrentielles une offre en accession réglementée, coopératives indépendantes qui cherchent à relancer leurs activités en accession sociale – c'est plus récemment la diversification de sociétés ou de groupes à vocation principalement locative qui en est le moteur. Chez ces derniers, l'activité de promotion est parfois autonome, l'organisme bailleur ayant créé une filiale spécialisée disposant d'un directeur général et de salariés propres, mais peut aussi rester imbriquée avec la construction et la gestion locatives, notamment lorsque cette offre est réduite et s'adresse avant tout à une clientèle captive issue du parc social de l'organisme. Cela contribue à ce que ceux qui sont en charge de la

production en accession sociale au sein des organismes HLM aient des positions et des trajectoires professionnelles variées. Certains ont été recrutés pour leur expérience antérieure dans la promotion immobilière ou la construction privée ; d'autres ont des trajectoires professionnelles principalement ancrées dans le secteur locatif social, et la promotion HLM constitue pour eux une activité nouvelle ; d'autres encore ont vu leur carrière se dérouler dans ces groupes ou organismes que nous avons qualifiés de « semi-concurrentiels » parce qu'ils opèrent à la frontière de la promotion publique et privée. Certains d'entre eux ne s'occupent aujourd'hui que d'accession HLM, d'autres plus largement de promotion immobilière réglementée et non-réglementée, d'autres encore de logement social en général. Notre corpus d'entretiens nous permet de saisir l'hétérogénéité des trajectoires et des positions de ceux qui ont contribué au nouvel essor de l'accession HLM (voir encadré 7-1). Nous allons voir qu'on repère parmi eux des *ethos* professionnels très divergents, correspondant à des définitions opposées de leur métier, et des jugements sur leurs pairs qui ne s'appuient pas sur les mêmes normes d'excellence. Nous allons ici nous intéresser à deux formes antagonistes de présentation de soi que l'on repère parmi nos enquêtés. La première concerne ceux qui, tout en ayant contribué à la relance de l'accession HLM, refusent de se considérer comme des « promoteurs », terme qui charrie pour eux une connotation négative sur le plan de l'excellence professionnelle et sur un plan moral. La seconde caractérise au contraire ceux qui revendiquent cette étiquette de « promoteur » et aiment à ce titre se décrire comme une force novatrice dans le secteur du logement social. Ces derniers peuvent toutefois aussi se classer les uns par rapport aux autres en fonction de leur plus ou moins grand savoir-faire en matière « sociale ».

1.1 Des réticences « éthiques » vis-à-vis de la démarche de « promoteur »

La première position se repère chez les dirigeants d'organismes locatifs qui, selon la typologie que nous avons établie dans le chapitre 6, privilégient une offre en accession limitée en volume, mais accompagnée de pratiques commerciales distinctives et principalement destinée à une clientèle issue du parc social. Ces enquêtés issus du secteur locatif, qui n'ont qu'une expérience récente de la promotion immobilière, expriment ainsi des réserves professionnelles à connotation morale lorsqu'ils comparent cette nouvelle activité à leur expérience dans le

secteur locatif, et soulignent défavorablement la différence de démarche économique entre les deux activités. Il en va ainsi de Bernard Moreau, dont nous avons déjà évoqué le cas, et qui est à la tête d'une petite ESH (6000 logements) implantée dans une ville moyenne du Nord de la France, dotée d'une filiale coopérative longtemps restée inactive, qui a récemment repris une activité limitée en accession sociale¹. Ni lui, ni les salariés de son organisme, n'ont d'expérience de la promotion immobilière et de la commercialisation de logements. Cela fait alors plus de 20 ans que Bernard Moreau est entré dans le mouvement HLM, où il s'est toujours occupé de gestion et de construction locative. Titulaire d'un diplôme universitaire de gestion, âgé de 56 ans lorsque nous le rencontrons, il a démarré sa vie professionnelle en faisant de 1975 à 1985 du « contrôle de gestion » dans une coopérative de distribution alimentaire, et c'est donc sans expérience du secteur de la construction ou de l'immobilier qu'il est recruté en 1985, par contact personnel, dans cette ESH liée au monde coopératif du Nord. D'abord directeur adjoint chargé de la gestion financière, il en devient directeur général en 1989. S'il s'est trouvé sollicité au début des années 2000 pour prendre la tête d'une commission HLM régionale sur l'accession sociale, ce n'est donc pas pour sa connaissance de ce domaine. À l'époque, il considère lui-même qu'il « n'y connaît rien », et qu'il doit surtout cette proposition à son statut d'acteur bien connu et multi positionné du logement social dans le Nord – il siège déjà dans de très nombreuses associations et commissions HLM de la région notamment grâce à sa proximité politique et personnelle avec un élu socialiste important de la région. Lorsqu'il lance ses premiers projets en accession, il assume lui-même avec le directeur technique de la société, qui a lui aussi fait l'essentiel de sa carrière au sein de cette ESH, le montage des nouveaux programmes en accession, sans recruter de salarié expérimenté dans ce domaine. Bernard Moreau s'inquiète en effet des risques inhérents à l'activité de promoteur. Soucieux des équilibres financiers de sa société – il se décrit comme un « financier terrible » qui veille à toujours régénérer les fonds propres de la société – il ne souhaite pas avoir à rentabiliser par une production régulière les coûts liés à l'embauche de personnels nouveaux. Mais il exprime aussi d'autres réticences face à cette nouvelle démarche de « promoteur », qui ne répond pas aux mêmes logiques économiques que la construction locative. Alors que, lorsqu'il s'agit du parc social, il dit pouvoir privilégier des investissements à long terme – construire des logements de qualité de manière à réduire les frais d'entretien et de réhabilitation – ce calcul ne vaudrait pas pour les constructions

¹ Entretien avec Bernard Moreau, réalisé en juillet 2008 au siège de sa société, après une première rencontre au centenaire de la Fédération des coopératives, où nous nous étions entretenus de manière informelle avec Bernard Moreau et d'autres dirigeants d'organismes du Nord-Pas-de-Calais.

destinées à la vente, notamment s'il faut les rendre accessibles aux ménages à revenus modestes qu'il cible en priorité. La nécessité de produire des logements moins « beaux », comme le font selon lui les promoteurs privés, pour tenir des prix de ventes accessibles à cette clientèle lui pose, selon ses termes, des « problèmes d'éthique » :

En locatif, on fait de beaux logements, je mets jusqu'à 35% de fonds propres dans mes opérations. Quand je fais une opération, dans les 10 ans, voire dans les 15 ans, y'a pratiquement pas de réhab, aujourd'hui je fais des réhabilitations d'immeubles qui ont 30 ans, qui n'ont jamais rien eu besoin de... on met le paquet à l'investissement. Moi je suis un financier et pas un technicien, tous les loyers arrivent cash, et on travaille beaucoup tout cet aspect des choses, et c'est une spirale [...] En accession, on a eu beaucoup de problèmes d'éthique. Parce que nos logements locatifs sont extrêmement beaux quand on les fait. Et les gens ici ne viennent pas demander de logements HLM, ils viennent demander un logement du groupe W. Et quand on leur donne un dossier marqué logement HLM, ils disent non, on veut un logement du groupe W. On construit des choses assez exceptionnelles. Je vous laisserai un peu de brochure, vous verrez que c'est quand même de très belles réalisations. Beaucoup de petit collectif, beaucoup de maisons individuelles. On a 2000 et quelques maisons individuelles. Donc on a du mal à ne pas faire aussi bien pour de l'accession, alors que c'est un tort. Alors que c'est pas du tout les mêmes besoins et les aspirations à mon avis des clients... D'abord entre nous quand nous nous mettons à faire la même chose pour l'accession que ce que nous faisons en locatif, assez souvent ils n'ont pas les moyens de l'acheter. Mais on voulait pas faire moins bien qu'en locatif [...] On a quand même un challenge vachement difficile, c'est faire des logements pour des gens... en plus faire les plus beaux logements car c'est l'aspiration de chacun, pour des gens qui n'ont pas de ressources, presque pas. C'est quelque chose de difficile. On peut pas se permettre non plus, on tient à notre image, de faire des choses pas finies ou mal finies, on est sur place, donc on joue pas le jeu d'un promoteur privé éventuellement. Or les promoteurs privés ont tendance à sortir des produits inférieurs en prix mais mal terminés [Entretien avec Bernard Moreau, DG d'une ESH et d'une coopérative HLM].

Ces réticences éthiques à passer d'une démarche de constructeur locatif à une logique de promoteur sont exprimées de manière encore plus nette par Émilie Renaud, directrice d'une coopérative HLM francilienne¹. Rachetée en 2001 par un office public et une communauté d'agglomération dirigée par des élus communistes pour produire de l'accession sociale à destination des locataires de l'office, la société végète jusqu'à ce qu'Émilie Renaud soit recrutée en 2006 comme directrice générale. C'est alors le recrutement interne d'une ancienne salariée de l'office, connaisseuse des opérations de renouvellement urbain en cours sur le territoire, et familière de la population des locataires du parc, qui a été privilégié par l' élu qui préside la société. Émilie Renaud, architecte diplômée de 45 ans, n'a pas plus que Bernard Moreau et ses équipes d'expérience de la promotion immobilière. Après un début de carrière consacré à ce qu'elle nomme l'architecture « pure » dans une agence, elle est directrice de la

¹ Entretien mené en mars 2007 avec Émilie Renaud au siège de l'office HLM dont dépend la coopérative, après que nous l'avons rencontrée un mois plus tôt au siège de la Fédération des coopératives.

maîtrise d'ouvrage locative de l'office dont elle est salariée depuis 10 ans, et se décrit comme quelqu'un ayant acquis un « profil » professionnel de type « logement social », secteur dans lequel elle souhaite poursuivre sa carrière. Elle hésite en 2006 à accepter la fonction qui lui est proposée, en raison de sa vision doublement critique de l'accession sociale, fondée à la fois sur sa conception de ce qu'est une architecture de qualité et sur des convictions politiques peu favorables au soutien à la propriété d'occupation :

J'avais pas une très bonne image de l'accession sociale, bon mais c'est mon passé d'architecte, pour moi c'est du pavillonnaire, des zones excentrées, bon j'avais un peu de mal à imaginer qu'on pouvait faire de la qualité architecturale et de l'accession sociale. C'était un peu mon regard à moi, et puis en même temps d'un point de vue plus de choix de société, enfin je défends pas la France de propriétaires comme on peut la présenter parfois [Entretien avec Émilie Renaud, DG d'une coopérative HLM].

Sur le plan politique, elle a toutefois fait évoluer ses conceptions en s'intéressant au projet des élus de l'agglomération, et estime finalement que faire accéder à la propriété des locataires HLM est « politiquement respectable » dans un contexte de hausse constante des prix de la promotion privée en Ile-de-France, très sensible sur le territoire de l'agglomération :

Après c'est vrai que je suis quelqu'un qui connaît bien le public HLM, j'ai fait du neuf et sur la réhabilitation, avec la proximité avec les gens qui sont en place, et il est vrai que le désir d'accéder il existe. C'est pas forcément la volonté d'être propriétaire et indépendant sur son petit terrain, c'est aussi... la volonté de faire un peu d'économie, de transmettre du patrimoine, d'être quelque part un peu assuré devant les difficultés de la vie, ça fait partie des soucis de chacun, s'il m'arrive quelque chose si je suis mis à la porte, ah ben au moins si je suis chez moi... y'a pas mal de désirs comme ça derrière le désir d'être propriétaire. Et qui ne sont d'ailleurs pas le signe d'une société qui se porte bien, c'est le signe d'une société où il y a beaucoup d'angoisse. Donc tout ça est aussi respectable. On est sur un territoire où les prix augmentent très vite, où quand on est locataire, même quand on a des revenus réguliers... c'est très difficile d'accéder. Donc il y a vraiment un travail à faire auprès d'une... des gens qui ont un peu tout ce qui faut pour devenir propriétaire mais ne peuvent plus le faire dans le cadre habituel de la promotion immobilière. Donc voilà. J'ai eu quelques mois de réflexion autour de ces sujets-là [Entretien avec Émilie Renaud].

Malgré cette évolution, elle porte un regard critique sur certains collègues qui se sont lancés avant elle dans l'accession sociale, sans avoir de son point de vue une démarche suffisamment distincte de celle des promoteurs privés. Elle souhaite se distinguer de ces dirigeants HLM qui « jouent au promoteur » et cherchent à « faire du chiffre », et espère, alors que la coopérative n'en est qu'à son premier programme, ne pas leur ressembler :

Bon, le PDG d'Evelia¹ [ND : filiale de promotion HLM d'un office d'Ile-de-France] nous on le rencontre à l'AORIF [ND : association régionale des organismes HLM d'Ile-de-France]. J'ai une de mes anciennes chargées d'opération qui travaille chez lui, je suis en lien très proche, elle m'explique comme ça marche... c'est pas là-bas que je vais chercher

¹ Il ne s'agit pas ici du véritable nom de ce groupe.

cet esprit-là, ils ont plein de leçons à donner sur pleins de sujets ... ils bossent bien d'un point de vue de production de bâtiment, ils ont des prix intéressants mais... quelque part c'est pas ça qui m'intéresse (rires). Je ne suis pas devenue directrice de coopérative pour jouer au promoteur, au contraire, ce qui m'intéresse c'est ce que je pourrais faire de différent, évidemment il y a un côté d'utopie parce que les réalités financières ramènent rapidement au ras des pâquerettes. Après j'y arriverai, j'y arriverai pas... je serai appuyée ou pas. Mais en tout cas en prenant la direction de la structure c'était pas ça qui m'intéressait. C'était pas de produire 500 logements aussi bien que Kaufman and Broad [ND : promoteur privé] et à un meilleur prix. C'est pas ça qui m'intéresse.

Vous ne seriez pas allée travailler chez un promoteur.

Exactement. Si j'avais dû changer pour faire de l'accession, je ne serais jamais allée chez un promoteur. Je n'ai accepté de faire de la promotion que parce que c'est une coopérative HLM.

Il y a beaucoup de dirigeants de coopératives qui viennent de la promotion privée.

Moi aussi j'en ai rencontré des purs comme ça, comment dire... c'est rigolo et c'est assez paradoxal, une des premières personnes avec qui j'ai sympathisé à la réunion annuelle des directeurs c'est X [directeur général d'une coopérative de province filiale d'une ESH] et ils sont clairement dans l'opposé de ce qu'on fait. Ils ont monté leur coop pour faire du chiffre. Alors on a sympathisé... il se fiche de moi en disant toi la communiste alors qu'il sait pas ... je suis pas communiste, y'a pas besoin d'être communiste pour travailler dans une ville communiste, et lui il dit moi je suis le mec de droite, et on est vraiment sur des objectifs différents [Entretien avec Émilie Renaud].

Elle doute toutefois de la possibilité de « faire différent » en matière d'accession sociale sur le plan de la qualité architecturale. Elle compare en des termes défavorables les moyens financiers dont elle disposait en tant que directrice de la maîtrise d'ouvrage locative pour faire de l'architecture « durable » grâce aux aides obtenues par l'office, et ses marges de manœuvre plus réduites en accession sociale. Elle pointe notamment les mécanismes d'aide publique différents, et le fait que le surcoût engendré par ces innovations rend les prix des logements incompatibles avec les revenus d'accédants issus du parc social, qui ne peuvent, comme un bailleur, intégrer dans leurs calculs les économies de charges réalisées à long terme. On retrouve ici un raisonnement proche de celui tenu par Bernard Moreau sur la différence de « qualité » entre constructions locatives récentes et logements en accession.

Je suis pas très satisfaite du produit qu'on va sortir, on voulait faire du chauffage solaire, je suis pas sûre qu'on y arrive, on va le mettre en option, on voulait faire une toiture végétalisée, bon, là ... ce qui coince énormément c'est le coût travaux. Là on est obligés, faut je dise ça prudemment, mais quelque part on diminue les prestations pour arriver à un prix qui permette aux gens d'accéder. [...] Moi ce qui me gêne le plus, c'est le produit qu'on met en œuvre, c'est de faire ces pavillons aujourd'hui avec les responsabilités sociétales qu'on a, sans faire d'isolation extérieure, sans mettre de conduits de cheminée, sans faire un certain nombre de choses comme ça qui sont primordiales et que j'arrivais à faire en tant que maîtrise d'ouvrage du locatif social, j'y arrive plus parce qu'il y a des gens qui vont acheter et que si je le fais ils pourront pas acheter. On est sur un grand écart phénoménal. Il va falloir qu'on trouve des financements. C'est mon côté qui vient du locatif social, où on nous accuse tout le temps de chercher des subventions et de pleurer pour avoir de l'argent pour pouvoir construire. En même temps, ce que j'ai construit dans certains endroits à côté des promoteurs, j'en rougirai pas dans 20 ans. Ça tient la route, les consommations sont étudiées. Ce que j'ai construit là en tant que coopérative j'en suis

moins sûre, et ça me dérange. ... L'eau chaude sanitaire solaire ça bénéficie de crédit d'impôt pour la moitié, d'une subvention de la région pour une bonne partie. Mais je la mets dans les maisons, les gens ne peuvent plus acheter. Parce que les gens qui achètent là sont à 10 000 euros près. Je n'arrive pas à monter d'un point de vue administratif un truc pour que cette subvention et ce crédit d'impôt, ça soit la coopérative qui l'ait... C'est sur des trucs comme ça qu'il faut qu'on avance, alors on va se encore se moquer de moi en disant, tu pleures, tu vas chercher de l'argent, débrouille-toi toi-même [Entretien avec Émilie Renaud].

Certes, tous les enquêtés issus du secteur locatif social que nous avons rencontrés ne tiennent pas des discours aussi distants vis-à-vis de la démarche de « promoteur ». Ceux-ci sont caractéristiques de dirigeants à la fois très ancrés par leur carrière dans le monde locatif, et qui n'ont souhaité se diversifier en accession sociale qu'en se concentrant sur une offre réduite et « très sociale » accessible à des locataires HLM, et non comme certains autres bailleurs dans le cadre d'une stratégie explicite de croissance du poids économique de leur organisme. Mais ce qui est plus significatif est de constater que d'autres relanceurs de l'accession sociale, qui n'ont quant à eux jamais exercé dans le secteur locatif HLM, affichent un *ethos* professionnel et portent des jugements sur leurs pairs qui prennent l'exact contre-pied de ceux que nous venons de décrire, revendiquant eux une excellence professionnelle fondée sur de tout autres arguments, et notamment sur une critique virulente des bailleurs sociaux.

1.2 Des promoteurs HLM qui marquent leur différence avec les bailleurs sociaux

D'autres de nos enquêtés tendent en effet à se prévaloir avant tout de leur expérience et de leur compétence de « promoteur », qui selon eux les pare de qualités trop souvent absentes chez les dirigeants issus du secteur locatif. Ils font ainsi partie de ceux qui, comme y faisait allusion Émilie Renaud, accusent les bailleurs sociaux d'être des chasseurs de subventions occupés à « pleurer » pour obtenir des aides publiques. Aimant à se présenter *a contrario* comme des modernisateurs du mouvement HLM, ils tirent fierté de ne pas travailler dans un secteur économique « protégé », mais dans un domaine « peu aidé », où ils se confrontent à la « concurrence », ce qui est pour eux synonyme de plus grande efficacité et d'attention plus grande portée aux désirs des « clients ».

Ces dirigeants souvent passés par la promotion privée, ou ayant fait l'essentiel de leur carrière dans des structures spécialisées dans l'accession sociale, ne revendiquent pas en premier lieu

un savoir-faire distinctif de promoteur « social ». Ce sont d'abord des compétences de promoteur tout court, terme qui ne charrie pour eux aucune connotation négative, qu'ils jugent nécessaires, voire salutaires, pour bien exercer leur métier. Certes, ils mentionnent les conditions réglementaires particulières qui régissent leur activité dans le secteur HLM – principalement la vente sous plafonds de revenus et de prix – et évoquent aussi certains avantages voire un « plaisir » à être passés de la promotion privée à l'accession sociale – qui tiennent notamment à la plus faible pression au résultat qui s'exerce sur eux en raison de la non rémunération des actionnaires. Mais cela n'implique pas pour autant d'après eux qu'il faille posséder des savoir-faire différents de ceux d'un promoteur « normal » pour faire de l'accession « sociale ». C'est en ces termes que des dirigeants passés du secteur privé au monde HLM comparent l'exercice de leur métier dans ces deux secteurs. Ainsi Erwan Rioud¹, embauché au début des années 1990 en tant que directeur général d'une coopérative HLM indépendante de l'Ouest de la France pour relancer l'activité de cette société, se définit avant tout comme un promoteur. Son arrivée à ce poste ne tient pas selon lui à un désir de quitter le secteur privé où il travaillait auparavant, mais à un concours de circonstances. Le conseil d'administration de la coopérative qui l'embauche est alors proche de la mise sous administration provisoire : la direction départementale de l'Équipement s'alarme de la situation financière de cette société confrontée aux impayés de nombreux accédants PAP, et lui enjoint de cesser toute activité ou d'embaucher un « bon directeur », à la place de son prédécesseur qui est alors licencié. Le CA privilégie alors le choix d'un professionnel de la construction issu du secteur privé. Erwan Rioud, âgé d'environ 50 ans lorsque nous le rencontrons, est ingénieur en génie civil, passé par une école renommée², et a occupé dans les années 1980 des postes de cadre dans deux grandes sociétés privées de BTP. Il cherche en 1990, alors qu'il a environ 35 ans, à obtenir un poste de direction dans le domaine de la promotion immobilière dans sa région d'origine, mais pas spécifiquement à entrer dans un organisme HLM. Il n'a alors selon ses dires que peu de familiarité avec le monde du logement social, et le fait que son nouvel employeur en fasse partie n'est selon lui un facteur ni favorable ni défavorable à son choix : « vous savez, moi ce que je voulais faire, c'était de la promotion immobilière, c'était un métier, que ce soit dans du social ou du non social, ça reste le même métier ». C'est ultérieurement qu'il dit avoir apprécié certains avantages propres au

¹ Nous avons rencontré Erwan Rioud une première fois en avril 2007 au cours de l'AG de la FNSCHLM, en compagnie d'autres dirigeants d'organismes de sa région. Nous avons ensuite effectué un déplacement dans sa société début 2007, où nous avons pu réaliser un entretien formel avec lui, avec le président de sa société, et avec un des cadres de l'organisme, ainsi qu'une « visite guidée » des réalisations de la société. Nous l'avons ensuite recroisé à deux reprises au siège de la FNSCHLM durant le terrain que nous y avons effectué.

² Nous ne précisons pas de laquelle il s'agit, l'enquêté étant alors immédiatement reconnaissable par ses pairs.

secteur social, et notamment une forme d'autonomie professionnelle liée à la plus faible pression qui s'exerce sur lui pour produire des résultats, ce qui explique qu'il soit resté en place depuis près de 20 ans : « on n'a pas à rémunérer d'actionnaire, y'a pas une recherche à tout crin de rentabilité, on peut essayer de faire des belles choses ». Il ne s'agit pas là d'un point de vue isolé : on le retrouve formulé à peine différemment par Muriel Collard¹, pourtant arrivée dans le secteur HLM à un autre moment et dans des circonstances différentes. Elle est, depuis 2005, directrice des opérations d'accession d'Evelia, filiale de promotion HLM d'un grand office de la Région Parisienne, produisant près de 500 logements annuels destinés à la vente, dont Émilie Renaud décrivait de manière critique l'activité comme du « Kaufmann and Broad à un meilleur prix ». Âgée d'une quarantaine d'années, titulaire d'un DESS de droit immobilier, Muriel Collard a été recrutée non pas pour relancer l'activité de l'organisme mais pour poursuivre sa croissance, après avoir occupé un poste de cadre chez un promoteur immobilier privé haut de gamme. Elle correspond alors au profil recherché par la directrice générale du groupe, elle-même issue de la promotion privée, et qui privilégie des professionnels ayant « fait leurs classes » dans le privé². Si, comme Erwan Rioud, elle ne « connaissait pas le monde HLM » avant cette date, elle a toutefois délibérément choisi de quitter le privé, pour prendre ce poste qui lui permet de combiner « le plaisir de la promotion normale » avec « un petit côté service public » et plus de « liberté » par rapport aux objectifs qui lui sont assignés par la direction. Mais pour elle, « le métier reste le même » :

Bon, la différence comme on disait tout à l'heure, c'est qu'on touche plus à une clientèle de primo-accession, c'est moins les reventes, mais sinon c'est complètement la même chose. On travaille plus pour une mixité, pour le renouvellement urbain, ce qu'on n'avait pas dans le privé, mais sinon, à part les prix intéressants... bon après on en revient à... c'est quand même de la promotion, faut construire, faut vendre, faut gérer le service après-vente, les garanties... c'est comme la promotion normale [Entretien avec Muriel Collard, directrice des opérations d'accession du GIE Evelia, filiale d'un office public HLM].

Ces enquêtés n'utilisent pas de terme spécifique pour distinguer leur métier de celui de promoteur « classique » : nous n'avons ainsi observé qu'une seule occurrence au cours des entretiens menés avec eux du terme de « promoteur social », utilisé de manière à en dénier la

¹ L'entretien avec Muriel Collard a été réalisé au printemps 2008 au siège du groupe où elle est salariée. Nous l'y rencontrons après avoir pris contact avec la directrice générale du groupe Annie Lenoir, avec laquelle un entretien a aussi été réalisé, qui nous avait initialement été recommandée par un cadre de la Fédération des coopératives HLM en tant qu'exemple de société très dynamique en matière d'accession sociale.

² Entretien avec Annie Lenoir, printemps 2008, au siège du groupement d'intérêt général Evelia dont elle est directrice générale.

spécificité. Il apparaît dans la bouche de Philippe Vincent¹, âgé d'une soixantaine d'années au moment où nous le rencontrons, directeur depuis 1997 d'une coopérative d'Ile-de-France rachetée alors par un groupe Crédit immobilier. Comme Erwan Rioud, il a redressé cette société qui n'avait plus aucune activité de construction, pour atteindre dix ans plus tard un volume de 300 logements annuels. Évoquant les difficultés récurrentes de son métier – en particulier la levée des réserves lors de la livraison face à des acquéreurs toujours prompts au mécontentement – il note que ceci est « le propre de tout promoteur, cela n'a rien de spécial à l'activité de promoteur social ». Comme ses collègues, il tend à minorer l'existence de compétences spécifiques à son domaine d'activité :

« L'accession sociale c'est un volet de l'accession à la propriété. Ce qui est important d'abord c'est d'être un bon technicien de l'accession normale » [Entretien avec Philippe Vincent, directeur général d'une coopérative HLM filiale d'un groupe Crédit Immobilier].

Il peut en effet comparer terme à terme ces deux secteurs d'activité, puisqu'il a un « double profil » dans la promotion privée et l'immobilier parapublic. Diplômé de Sciences Po Paris, passé par la filière service public, Philippe Vincent a commencé sa carrière en assurant la gestion financière de sociétés immobilières d'économie mixte, avant d'occuper pendant huit ans un poste de direction dans la promotion privée. La comparaison qu'il en fait se rapproche de celles que nous avons déjà citées : un métier similaire par les savoir-faire qu'il nécessite, mais des conditions d'exercice spécifiques qui permettent de « ne pas vouloir faire de l'argent à tout prix » et s'accordent avec une « fibre » qui lui fait considérer qu'il est « plus intéressant de faire ce que je fais là que de monter des opérations purement financières ». Ces enquêtés passés par le secteur privé décrivent ainsi leur métier de la même manière : même compétences qu'un promoteur « classique », à laquelle s'ajoute une « liberté » dans laquelle ils trouvent leur compte – et qui vient selon Muriel Collard compenser un salaire inférieur à celui qu'elle touchait dans la promotion privée².

L'appréciation positive que ces dirigeants et cadres portent sur le secteur du logement social se limite toutefois au domaine de l'accession : ils n'y englobent pas le domaine locatif. Un

¹ Nous avons rencontré pour la première fois Philippe Vincent en mai 2006, au siège de la coopérative HLM qu'il dirige en Région parisienne, après qu'il nous a été recommandé par le directeur adjoint de la Fédération de coopératives.

² Nous n'avons jamais pu recueillir les salaires exacts de nos enquêtés, mais plusieurs ont mentionné des différentiels de 50% de rémunération avec des postes équivalents dans la promotion privée. Si ces informations sont difficiles à vérifier, le différentiel – mais pas son montant – nous été confirmé dans le cas de Muriel Collard par la directrice générale qui l'a embauchée, et qui affirme qu'elle éprouve des difficultés à trouver ou conserver des responsables de programmes en raison de ces conditions financières inégales.

élément central de leur présentation de soi consiste en effet à marquer leur différence avec les dirigeants d'organisme locatifs, de manière bien plus virulente qu'avec les promoteurs privés. Ce type de jugements est apparu lorsque je les invitais à décrire leur activité au cours des entretiens, mais aussi dans des interactions que j'ai pu observer dans ce milieu professionnel. Il a ainsi été fréquemment question de ce qui séparait ces enquêtés des spécialistes du locatif, et plus particulièrement de certains d'entre eux dont ils estiment qu'ils appartiennent à des fractions « sclérosées » du mouvement HLM. Ils mobilisent à cet effet des arguments strictement inverses de ceux que nous avons entendus dans la bouche de Bernard Moreau ou d'Émilie Renaud. En tant que promoteurs, ils revendiquent tout d'abord d'être de véritables « entrepreneurs » qui savent faire avec des aléas économiques dont leurs collègues bailleurs ont peu l'habitude. Opérant dans un secteur moins « protégé » car bénéficiant de moins d'aides publiques, ils estiment alors être plus soucieux de l'efficacité économique de leur société. Ne s'adressant pas à une clientèle exclusivement captive, ils seraient aussi plus attentifs aux aspirations des accédants que les bailleurs ne le sont aux désirs des locataires, et ne manifesteraient pas à leur égard le même « mépris ». La démarche de « promoteur » est ainsi dans leur bouche à la fois moralement et économiquement supérieure à celle du bailleur. Dans le cas de Philippe Vincent, la revendication de ses compétences d'« entrepreneur » par opposition aux dirigeants du secteur locatif est un élément récurrent de sa présentation de soi. Lorsque je le rencontre pour la première fois en 2006, il aborde cette question dès la deuxième phrase de l'entretien :

Il faut bien voir que c'est une société qui doit vivre, qui n'a pas de loyer, pas de patrimoine, et qui doit donc chercher des affaires en permanence pour vivre, comme n'importe quelle entité économique, qui n'a pas d'aide de l'État, ou pratiquement aucune et qui n'est pas assise sur un patrimoine locatif qui lui permet de vivre. On est comme n'importe quelle entreprise économique, petite, une PME, comme il y en a des milliers en France [Entretien avec Philippe Vincent].

Il reprend cette présentation de manière plus imagée l'année suivante au cours de l'Assemblée générale des coopératives, alors qu'il rencontre pour la première fois une salariée de la Fédération :

Extrait du carnet de terrain, Assemblée générale des coopératives 2007 :

Alors que je participe au repas consécutif à l'Assemblée générale de la FNSCHLM, Philippe Vincent, assis à côté de moi, se présente à une cadre de la fédération en comparant son activité à celui des bailleurs locatifs : « ça n'a rien à voir avec le métier dans les Sociétés Anonymes ayant un gros patrimoine locatif. Les directeurs de Sociétés Anonymes, ils se prennent parfois pour des hommes d'affaire et des entrepreneurs, quand on les voit au Bat 'Im Club [ND : club réunissant des directeurs d'organismes HLM] ». Pour Philippe Vincent, il n'ont pourtant rien de véritables entrepreneurs. « Ils connaissent leur chiffre d'affaires au premier janvier de l'année. Ils sont assis sur un paquebot et si leur activité décline, la société ne commence à connaître des difficultés qu'au bout de sept

ou huit ans ». Au contraire, les coopératives qui travaillent en accession sont « de véritables entrepreneurs : « si elles ne construisent pas, rien ne rentre, et au bout de deux ans, c'est la fin de la société ». Il ajoute que cela n'est pas facile à faire comprendre, par exemple aux maires, qui ne saisissent pas pourquoi les coopératives prennent des marges, alors que la marge est le prix du risque. Philippe Vincent évoque un entrepreneur qui vient de le lâcher, il faut qu'il sorte 300 000 euros, c'est une grosse somme, il faut bien qu'il la sorte de quelque part, et donc des marges faites sur les autres opérations [Observation réalisée au congrès de la FNSCHLM 2007].

Nous avons recueilli d'autres remarques et critiques acerbes vis-à-vis des dirigeants d'organismes bailleurs, venant de dirigeants qui se décrivent *a contrario* comme des modernisateurs du mouvement HLM. Ce secteur professionnel est évoqué par certains comme un véritable repoussoir lorsqu'ils sont amenés à commenter leur propre trajectoire. Cyrille Brunet est l'un d'entre eux : âgé de 48 ans¹, il est le directeur d'une coopérative indépendante implantée dans une ville de taille moyenne de l'Ouest de la France, qui produit 140 à 150 logements annuels, tous destinés à l'accession. Après une formation universitaire d'économie et d'urbanisme de niveau Bac+5 au début des années 1980, il démarre son activité professionnelle comme chargé de mission en d'urbanisme pour le compte de collectivités locales, puis « décide de rentrer dans l'entreprise » en travaillant successivement comme cadre d'un grand groupe puis comme directeur d'une petite société de promotion privée. Lorsqu'il est recruté en 1999, c'est « sans même savoir que les coopératives HLM existaient » après avoir vu une annonce dans le *Moniteur du Bâtiment* qui l'attire par les promesses d'autonomie professionnelle qu'elle porte. Il est en effet attendu du nouveau directeur qu'il participe à la « définition de la stratégie » de l'entreprise avec le conseil d'administration. Comme pour Erwan Rioud ou Philippe Vincent, il s'agit de relancer une société qui a vu son activité s'effondrer dans les années 1980 et 1990, a connu un plan social, et ne construit plus que quelques maisons individuelles en diffus, avec des administrateurs bénévoles sans expérience de l'immobilier. Cyrille Brunet dit avoir été recruté pour son savoir-faire de promoteur privé, pour remplacer sa prédécesseure auparavant promue en interne du poste de chef comptable à celui de directrice et qui « était une bonne gestionnaire mais pas une bonne professionnelle de l'immobilier ». Lorsque je l'interroge sur les conditions de son passage du secteur privé aux HLM, il affirme avoir trouvé dans le fonctionnement de la coopérative « un « mixte extraordinaire » : « la promo privée c'est bien, mais être dans une logique de rémunération de capital, ça peut entraîner des distorsions ». Il se défend toutefois

¹ Entretien avec Cyrille Brunet en avril 2007, au siège de la coopérative qu'il dirige, négocié après une première rencontre à l'Assemblée générale des coopératives.

vigoureusement d'avoir voulu entrer dans un secteur économique « protégé », ce qui ne serait pas le cas de la promotion HLM, au contraire du secteur locatif social : il invoque l'image très négative qu'il avait – et a toujours – du secteur HLM que des « apports » de profils comme le sien permettraient de faire évoluer :

HLM bon je connaissais, par le petit bout de la lorgnette et pas forcément par le bon bout d'ailleurs, plutôt comme des structures qui ne bougent pas trop et qui sont un peu endormies et qui sont très chères. Ce qui n'est pas faux pour une partie toujours. Et d'ailleurs ce qu'on constate qu'au niveau du mouvement coopératif là où il a bien bougé c'est sur des apports extérieurs au mouvement HLM. Quand on regarde Olivier, quand on regarde Pierre... même si Pierre a fait une partie de sa carrière avant dans le mouvement HLM, mais il a travaillé aussi dans un bureau d'études privé. Et donc c'était pas un souhait de se mettre dans un univers protégé parce qu'on est pas plus protégé qu'ailleurs. Bon, ici on est pas dans un monde où on aide pas l'accession sociale. On aide pas [Entretien avec Cyrille Brunet, directeur d'une coopérative indépendante].

Il est ainsi particulièrement critique vis-à-vis des dirigeants d'offices publics qu'il côtoie dans la région, ce sujet revenant à plusieurs reprises lors d'une longue discussion qui se tient à l'issue de notre entretien entre lui et le président du conseil d'administration de sa société.

Vous avez des liens avec les autres organismes HLM de la région. Vous êtes en concurrence?

Cyrille Brunet [Directeur] : Non, non, nous on s'entend bien avec tout le monde. On travaille avec les gens qui ont envie de travailler. Mais maintenant on est dans un monde complètement différent par rapport à eux. Nous on est de la cavalerie légère, euh c'est de la cavalerie très lourde.

Marc Crépin [Président] : Oui très très lourde quand même. Ils se déplacent plus. Des fois ils sont fatigués.

Directeur : Oui des fois je suis étonné.

Président : Oui on est très étonnés.

Directeur : Ils ont des fonctionnements qui m'interpellent. Ils sont englués dans des grosses structures.

Président : Oui, des sureffectifs, des habitudes surannées.

Directeur : Quand vous pensez qu'à l'Office ils travaillaient 32h par semaine. Ils faisaient 32h.

Vous n'avez jamais envisagé de travailler dans un OPAC?

Directeur : Non, jamais,

Ca ne vous plaît pas?

Directeur : Je me prendrais la tête. Ca m'énerverait, pour pas dire plus. Je ne pourrais pas. Il y a un milliard de contraintes qui n'ont aucune valeur ajoutée, qui viennent là parce que légitimement c'est le domaine du marché public, et qu'il faut préserver l'intérêt des acheteurs et des vendeurs de production, des entreprises, il faut donner des preuves d'honnêteté, même si tout le monde triche.

[Entretien avec Cyrille Brunet et Marc Crépin, directeur et président directeur général d'une coopérative HLM indépendant¹].

¹ Cet entretien collectif a été réalisé à l'issue de notre rencontre avec Cyrille Brunet, une situation de discussion informelle se transformant alors en un entretien à deux voix.

La dénonciation des lourdeurs et de l'inefficacité des offices HLM est ainsi pour les dirigeants de coopératives de cette région, qui entretiennent des relations étroites, un sujet récurrent de conversation, voire de plaisanterie. En témoigne cette discussion entre Marc Crépin, PDG de la coopérative que nous venons d'évoquer et Robert Le Meur, ancien directeur d'une société de construction privée et président du conseil d'administration de la société que dirige Erwan Rioud. Dans cette scène observée à l'issue d'un autre entretien, alors que tous deux s'appêtent à tenir un conseil d'administration conjoint, c'est le mauvais usage que font les offices de leurs ressources financières, obtenues après avoir « pleuré » auprès de l'État, qui est dénoncé, ainsi que leur manière de traiter une clientèle « captive » :

Marc Crépin : Les offices sont riches. Ils pleurent beaucoup mais ils sont riches. D'ailleurs plus ils pleurent plus ils sont riches (rires).

Robert Le Meur : nous on a appris vendredi, avec un promoteur privé, vraiment promoteur privé de résidences plutôt haut de gamme qui fait des programmes de logements, on discutait sur la mixité de programmes, les obligations qu'ils peuvent avoir de la part des collectivités de faire 25% de locatif social. On discutait et je les ai amenés ici pour voir avec le DG en disant on serait susceptible d'acheter en VEFA [N.D : vente en l'état future d'achèvement, c'est-à-dire ici l'achat par un organisme HLM de logements qu'un promoteur privé a fait construire] pour les accompagner sur une promotion, je dis on va vous acheter éventuellement le m² de SHON¹ 1700 euros. Un prix... ce que j'appelle un prix traversant et transparent de réalisation, équilibré etc. Et il nous a dit, on en fait sur C. [ville moyenne de la région] qu'on vend à l'OPAC de C. pour 2200 euros. On a dit quoi, ils achètent à 2200 euros, et ça leur pose pas de problème ?

Marc Crépin : pourquoi veux-tu que ça leur pose problème ?

Robert Le Meur : nous c'est notre pognon.

Marc Crépin : Ils devraient faire des grosses réparations qu'ils ne mènent pas, ils pleurent auprès de l'État, on est en ZUS, on va mettre des sigles, ils essaient d'éponger l'État pour les travaux...

Robert Le Meur : nous on a dit on achète pas à ce prix-là, à ce prix-là on préfère faire nous même [...]. Il faut voir que derrière ça en même temps l'insatisfaction des gens qui sont logés là-dedans qui disent les HLM ça augmente tous les ans, on y arrive plus, et les charges augmentent tous les ans, parce que ces sociétés-là vous savez ils vont pas mettre du chauffage au gaz ou des trucs, mais des convecteurs électriques, c'est bon comme ça, et derrière on a pas la préoccupation du locataire social, qui maîtrise ses charges, qui gagne le SMIC [...]. Ils ont un défaut de raisonnement au départ. Le défaut de raisonnement c'est si demain je fais de l'accession est-ce que demain je livre la même chose, est-ce que je conçois le même produit pour de l'accession et pour du locatif ?

Marc Crépin : c'est pour ça qu'ils ont beaucoup de mal à s'y mettre. C'est que de la clientèle captive qu'ils ont.

[Observation d'une discussion entre Marc Crépin et Robert Le Meur, présidents de coopératives HLM indépendantes, au siège de la société présidée par Robert Le Meur]

Ces dirigeants émettent selon les moments des jugements contradictoires sur le mouvement actuel de diversification des bailleurs dans le secteur de l'accession. À ce moment de la discussion, les deux présidents s'accordent pour considérer que les organismes locatifs de la

¹ Surface hors œuvre nette, mesure de superficie de planchers pour les projets de construction immobilière.

région sont incapables de développer une véritable activité de promotion, faute de savoir concevoir des produits adaptés à une clientèle non captive. Mais Robert Le Meur s'inquiète aussi, seul en entretien¹, des velléités d'un office local de créer une filiale coopérative pour se mettre à l'accession. Ceci constitue selon lui une « concurrence déloyale » en raison du soutien dont il bénéficierait de la part de la municipalité en matière de foncier, et interprète cela comme une tentative de l'office d'établir un monopole sur une nouvelle activité.

Pour moi ça veut dire que l'opération est montée de manière à établir un monopole sur une zone donnée et empêcher les opérateurs de s'implanter. Bon, je veux dire, c'est la concurrence, la concurrence est saine sur le marché, mais faut pas qu'elle soit faussée, faut que les règles soient les mêmes pour tout le monde. Nous on fonctionne pas sur les mêmes bases qu'eux. Eux ce sont des opérateurs de collectivités territoriales, qui ont la compétence logement, la délégation, vous avez un recouvrement de compétences et de pouvoir qui moi me rend un peu dubitatif. [..] Oui mais je trouve que le raisonnement risque d'amener à des conflits. Est-ce que... raisonnons. Est-ce que la concurrence fait du bien ? Je suis pas pour le monopole, bien au contraire, je trouve que jusqu'à récemment les offices avaient un peu le monopole du logement social [Entretien avec Robert Le Meur, président d'une coopérative HLM indépendante].

Ces jugements ne sont pas le propre de dirigeants passés par la promotion privée, mais se retrouvent aussi chez d'autres dont la carrière s'est déroulée dans des sociétés HLM alliant activités « sociales » et « concurrentielles ». C'est le cas de Maurice Baudry, 61 ans, qui après des études de droit est entré dans les années 1970 dans l'important groupe de promotion HLM GMF-CARPI², où il a occupé jusqu'à la fin des années 1980 le poste de directeur régional. Quittant la CARPI au début des années 1990 au moment où elle n'a plus d'activité de construction et doit gérer les problèmes des accédants surendettés, il poursuit sa carrière en occupant successivement deux postes de directeur du développement dans des groupes détenus par des Sociétés des Crédit Immobilier de l'Ouest de la France. Si ces groupes ont aussi des filiales locatives, celles-ci sont de petite taille et leur activité centrale est la promotion, HLM et concurrentielle. Le groupe dans lequel il exerce aujourd'hui, à vocation régionale, produit annuellement environ 450 logements destinés à la vente, et fait partie des promoteurs importants du secteur, sans être un grand groupe national. Comme Cyrille Brunet, les dirigeants d'organismes locatifs, en particulier ceux des offices, sont pour lui un anti-modèle professionnel. Il estime qu'ils devraient réformer leurs pratiques en acquérant la « culture de l'accession », pour se défaire de leur « mépris » à l'égard de la clientèle :

Les organismes HLM qui font les deux, accession et locatif, c'est intelligent. Ce que fait l'office de S. c'est intelligent. Ils ont une petite culture de l'accession. Si les acteurs du

¹ Entretien réalisé avec Robert Le Meur au siège de sa société, printemps 2007.

² Voir chapitre 3 et 4.

locatif le font eux-mêmes l'accession c'est pas inintéressant, à la limite, il font une opération, un PSLA, avec une clientèle captive, ça coûte pas des sommes astronomiques en publicité, je peux tirer au maximum sur mes prix de ventes, et je fais quand même une petite marge en opération, ça fait une petite motivation. À mon avis c'est... la question est ... très franchement aujourd'hui ça demanderait un changement radical des dirigeants en place... ils ont pas du tout cette culture-là. Ils se comportent comme des propriétaires rentiers, même si leur boîte leur appartient pas [...] Les dirigeants des offices, tout ça... pff... ils ont une façon de gérer les choses j'ai pas tout dit dans mes critiques... le mépris du locataire, on n'en parle jamais de ça, dans les HLM, mais c'est vraiment un sujet (rires). Le locataire est sur une liste, il y en a dix pour une place. Le mot client est d'ailleurs un mot qui n'existe pas. Ça fait partie d'un sujet ça [...] Parce que le problème des HLM locatifs, c'est qu'en vérité, les gens qui dirigent ces boîtes-là, ils se comportent comme des gestionnaires de patrimoine, c'est-à-dire qu'ils veulent toujours avoir plus de logements que le copain, parfois ils sont mégalos. Bon les critiques qui sont faites au mouvement HLM sont injustifiées, j'ai vu un article dans *Capital* la semaine dernière, 10 milliards d'argent qui dort dans les caisses, des sociétés qui ne construisent pas... c'est faux. Les sociétés HLM construisent des logements, faut pas exagérer. Mais voilà l'idée qui est véhiculée. Et moi je pense qu'effectivement il faut travailler... le problème du logement locatif social, on dit toujours c'est construire plus, mais non, c'est faire sortir plus de gens, si c'est possible dans des conditions convenables, les faire sortir du parc locatif pour laisser la place aux autres. [...] Le problème qui se pose pour nos gentils gestionnaires HLM, c'est... « Si je fais sortir mes meilleurs locataires HLM de mon parc, ça ne va pas, faut que je les garde, ne serait-ce que parce que j'ai une population à côté qui est plus minable » Alors évidemment c'est un argument, mais moi je crois que c'est une erreur. Le mouvement est un peu sclérosé aujourd'hui, notamment la psychologie des dirigeants d'organisations HLM n'est pas... ne va pas dans le sens de l'intérêt général [Maurice Baudry, directeur de la promotion d'un groupe Crédit Immobilier].

« Gestionnaire de patrimoine » est dans la bouche de Maurice Baudry un qualificatif particulièrement négatif. Ces promoteurs du secteur social, passés par la promotion privée ou qui ont construit leur carrière dans des groupes semi concurrentiels, contribuent ainsi à la diffusion de stéréotypes négatifs sur le monde HLM. Ces descriptions appuient une entreprise de valorisation de soi, leur permettant de se décrire comme la fraction moderne et novatrice d'un monde HLM « sclérosé » (Maurice Baudry) ou « suranné » (Marc Crépin). Ce sont des formes d'efficacité importées du secteur privé ou liées à la « culture de l'accession », tenant au fait d'appartenir à un secteur moins « protégé » par les aides publiques qui constituent leur critère principal d'excellence professionnelle. Certains dirigeants d'offices à vocation locative échappent toutefois à ce jugement, notamment ceux qui se sont précocement diversifiés dans l'accession et y développent une activité soutenue. Ils peuvent alors se voir décerner le titre de promoteur. Pour Philippe Vincent, Evelia, le groupe dont Muriel Collard dirige les opérations d'accession, et qui faisait l'objet des critiques d'Émilie Renaud, fait partie de ces exceptions :

Alors l'OPAC X, il est très efficace, ils ont une coopérative très forte, très forte, c'est Evelia... ah eux... Leur coopérative je sais pas depuis quand elle fonctionne... ils sont

très pushing, c'est des vrais promoteurs... alors de ce point de vue-là, eux c'est des gens très dynamiques...

À l'inverse, les difficultés de démarrage qu'a connues la coopérative que dirige Émilie Renaud avant qu'elle ne prenne son poste est pour lui le signe de la culture « administrative » des offices et du manque de « culture d'entreprise » qui paralyse de nombreux bailleurs. À cela s'ajouterait un « idéalisme » qu'il ne décrie pas en tant que tel, mais dont il souligne qu'il les amène à plus se soucier des spécificités de la forme coopérative que de lancer une production régulière.

Pendant trois ans, ils ont roupillé complètement... incapables de se prendre en main, de mettre quelqu'un... ils ont pas la culture d'entreprise ces gens... je sais pas quand est-ce qu'ils vont s'y mettre.

Pourquoi ils voulaient une coopérative?

Par idéalisme... ils ont cru que ça fonctionnait comme les coopératives italiennes, que tout se partageait, que tout... ce qui... ils auront peut-être une vigueur sociale plus forte, c'est pas impossible, mais en tout cas ils ont pas mis les moyens et à mon sens s'ils transforment pas ça en entreprise économique, ça ne marchera pas. C'est détenu par l'OPAC de l'agglomération, c'est eux qui ont la main. C'est une énorme structure, mais ils sont pas sortis de tout un système un peu inefficace, un fonctionnement très administratif [Entretien avec Philippe Vincent, directeur général d'une coopérative HLM appartenant à un groupe Crédit Immobilier].

Ces promoteurs HLM aiment donc insister sur un ensemble de traits qui leur paraissent professionnellement valorisants : le caractère peu « protégé » de leur spécialité en comparaison de celle de bailleur, car ils bénéficient de peu d'aide et ne « pleurent » pas pour en obtenir, le défi professionnel qui consiste à faire du social avec peu d'aides publiques, et l'attention plus grande qu'ils accorderaient à leur « clientèle » qui les amène à se placer sur un terrain moral. Sans expérience du secteur locatif social, ils se présentent comme des promoteurs avant tout, vecteurs de modernisation dans le mouvement HLM par ce qu'ils apportent la « culture de l'accession », et leur distance avec les « comportements administratifs » des grands bailleurs. Cette manière de se valoriser est à l'inverse absente des entretiens menés avec des dirigeants d'organismes à vocation principalement locative, même ceux qui ne décrient pas la démarche de « promoteur ».

1.3 Promoteur mais pas trop : un critère d'excellence ambivalent

Il nous faut toutefois nuancer notre propos sur un point : que ces dirigeants revendiquent avant tout l'étiquette de promoteur ne signifie pas qu'ils récusent toute hiérarchisation de

leurs activités et de celles de leurs collègues en fonction de leur « vigueur sociale », pour reprendre le terme de Philippe Vincent. Au cours de l'enquête, nous avons pu voir que les réputations professionnelles qui circulent parmi eux ne sont pas indexées seulement sur les critères que nous venons d'énoncer. Elles distinguent ainsi des dirigeants dont les sociétés se signalent par une offre en accession qui apparaît aux yeux de leurs collègues plus « sociale » que d'autres, et qui sont donc « moins promoteurs » qu'eux, cette expression étant cette fois entendue dans un sens positif par les mêmes enquêtés. Les critères d'excellence qu'ils mobilisent ne sont toutefois pas ceux de Bernard Moreau ou Émilie Renaud. Il faut avant tout posséder un professionnalisme de promoteur – savoir redresser et développer une société, produire beaucoup, assurer l'équilibre financier d'un organisme sans « pleurer » pour des subventions – pour se voir créditer d'un savoir-faire spécifique en accession « sociale ».

C'est ainsi qu'a été plusieurs fois citée en exemple la société que dirigeait jusqu'en 2007 Jean-Claude Mallart, dont nous avons vu dans le chapitre 5 qu'il se voyait attribuer le titre quasi officiel de « premier de la classe » par la FNSCHLM. Ceci reposait sur sa capacité à redresser en peu de temps une société inactive en atteignant une importante production, mais aussi à s'adresser à une clientèle très modeste grâce à des prix faibles et des pratiques commerciales originales, à mi-chemin entre le modèle défendu par ceux qui se présentent comme des promoteurs avant tout et de ceux qui sont des promoteurs malgré eux. Cette coopérative s'est en effet appuyée sur le soutien des maires des environs, jouant le rôle de rabatteurs de clientèle, a ciblé les enfants d'anciens accédants de la coopérative, qui avait beaucoup construit dans les années 1970 dans le bassin minier du Nord, et s'est adressée aux locataires du parc social de la région, pour éviter le développement d'un réseau commercial onéreux, développer une proximité avec la clientèle, et toucher une cible populaire. Rappelons que Jean-Claude Mallart est un spécialiste de l'accession sociale depuis les années 1970 – il a occupé un poste de haut cadre à la CARPI jusqu'au début des années 1990, puis a relancé en 1995 cette coopérative rachetée par un office du Nord. Celle-ci affiche aussi de manière manifeste dans sa documentation commerciale que son objet d'intervention est exclusivement « l'accession sociale » et non la promotion immobilière en général, ce qui la distingue d'autres sociétés équivalentes qui adressent des signaux moins nets à leur clientèle. Elle se distingue toutefois des structures dirigées par Bernard Moreau et Émilie Renaud par des équipes de maîtrise d'ouvrage et de commercialisation distinctes de celles de l'office, qui n'ont pas été pour la plupart recrutées parmi les salariés du bailleur. Ce sont des

professionnels ayant une longue expérience de la promotion immobilière et de la clientèle populaire qui ont pris sa tête. Certains viennent de la CARPI comme Mallart, d'autres de sociétés privées spécialisées dans une clientèle à faibles revenus – par exemple un ancien directeur commercial de Maisons Phénix¹. Jean-Claude Mallart², considéré par ses collègues comme un artisan central de ce succès, partage avec ses collègues une vision critique des bailleurs sociaux : il n'a jamais envisagé de travailler dans le domaine locatif, et décrie leur fonctionnement inefficace et le service moindre qu'ils rendent à leur clientèle. On retrouve chez lui la dénonciation de ceux qui « pleurent » pour des subventions. Il rappelle ainsi les mauvaises relations que la CARPI entretenait à la fin des années 1970 avec les autres acteurs du mouvement HLM : selon lui, la CARPI, parce qu'elle construisait 15 à 20 % moins cher que les autres organismes sociaux, se voyait reprocher par ceux-ci de saper leurs revendications pour obtenir de l'État une hausse des prix plafonds de la construction HLM ou des *maxima* de loyers.

On a quasiment été exclu du mouvement HLM pendant toutes ces années-là. On allait à la FNPC [ND : Fédération nationale des promoteurs constructeurs, représentant les promoteurs privé]

Vous étiez officiellement exclu ?

Pff... je sais même pas si... il n'y avait rien à attendre d'eux. Ils pleuraient et ne faisaient rien. Plaider pour augmenter les prix, pff. Alors que nous notre objectif c'était de loger les smicards.

Jean-Claude Mallart m'a ainsi emmenée visiter les réalisations de sa société pour les comparer à des maisons individuelles destinées à la location HLM situées à proximité, construites par un office, afin de me convaincre de la qualité supérieure de ses réalisations pourtant obtenues selon lui à un tarif inférieur. Il partage toutefois avec Moreau ou Émilie Renaud l'idée que l'accession sociale doit d'abord s'adresser à une clientèle captive, et en particulier aux locataires du parc HLM, et a créé à cet effet un ensemble de dispositifs pour « tester » la capacité d'épargne des ménages fragiles. C'est donc au double titre de son professionnalisme de constructeur, et de sa capacité à se distinguer par une clientèle et des pratiques plus « sociales » que s'est établie sa réputation parmi ses collègues, comme ici auprès de Philippe Vincent :

¹ Voir l'entretien avec Thomas Rolland, ancien directeur de l'office qui a racheté et relancé la coopérative dirigée par Jean-Claude Mallart, printemps 2008.

² Jean-Claude Mallart a été rencontré à trois reprises, une fois au cours du centenaire de la FNSCHLM en juin 2008, puis en juillet 2008 dans la ville où se trouvait le siège de la société qu'il dirigeait jusqu'en 2007, et enfin en juin 2009 au même endroit. Dans les deux cas, il m'a proposé une visite guidée des réalisations successives de la CARPI et de la coopérative qu'il a ensuite dirigée.

Vous, avant l'achat, vous avez des dispositifs particuliers pour accompagner la clientèle ?

On a pas ça, on est pas très au point là dessus... on devrait... on pourrait être plus performants, y'a des gens qui sont bien mieux, qui sont les grands modèles de la Fédération, bon Jean-Claude Mallart dans le Nord ... ça c'est la grande statue... bon je blague, mais c'est pas une blague, c'est des gens... Bon alors ils sont approvisionnés en terrain, ils ont tout le terrain qu'ils veulent par l'OPAC dont ils sont la filiale, mais ils se débrouillent bien. Ils sont peut-être moins promoteurs que nous... nous on l'est plus, parce que en Région parisienne on pense qu'on est contraints de l'être... en province, c'est peut-être un peu moins vrai... bon Jean-Claude Mallart c'est un type formidable. Un vrai... beaucoup plus que nous, c'est vrai, faut dire les choses comme elles sont, c'est la vérité [...] Jean-Claude Mallart c'est LE modèle, nous ne sommes pas... Bon, en plus il est intelligent, fin, il a énormément de qualités, c'est un type à rencontrer, il est tout à fait remarquable. Je n'atteins pas sa cheville dans le domaine coopératif et social. C'est vraiment vachement bien ce qu'il fait, bon il a des positions particulières mais faut pas seulement dire que c'est des positions particulières, y'a une volonté de faire qui... après nous les autres... de temps en temps on est considéré comme des promoteurs [Entretien avec Philippe Vincent, DG d'une coopérative HLM dans un groupe Crédit Immobilier].

Régulièrement cité en exemple au début de notre enquête, Jean-Jacques Mallart est parti à la retraite en 2007. Sa société, qui a depuis modifié sa politique, n'est plus un exemple cité de manière aussi récurrente. Nous avons toutefois repéré la trace de « modèles » plus récents de promoteurs HLM qui ont réussi à gagner auprès de certains de leurs pairs la réputation d'avoir à la fois des pratiques distinctives et de produire des résultats. Comme dans le cas de Jean-Claude Mallart, c'est alors la combinaison d'un professionnalisme de promoteur – développer rapidement une société, savoir faire face aux aléas économiques – et d'un « positionnement social » qui peut alors recueillir les suffrages d'enquêtés passés par la promotion privée ou des sociétés semi concurrentielle. Ainsi, ceux qui revendiquent l'étiquette de « promoteur » peuvent aussi contribuer à établir au sein de leur milieu des hiérarchies professionnelles qui ne sont pas fondées seulement sur leur capacité à développer leur société, à augmenter ses fonds propres, et à se distinguer des bailleurs : ils produisent aussi des réputations qui classent les dirigeants et organismes en fonction de leur plus ou moins grande propension à faire du social et à être « moins promoteur ». Le terme de promoteur et les critères d'excellence qui lui sont associés sont ainsi ambivalents sur notre terrain d'enquête.

2. « Gros » et « petits » promoteurs HLM : des carrières dans un milieu hiérarchisé

Extrait du carnet de terrain, Assemblée générale de la Fédération des coopératives 2007 : assise dans les gradins durant les discours des dirigeants de la fédération, j'entends derrière moi deux hommes d'une soixantaine d'années discuter à voix haute et faire des commentaires très sonores sur les différentes présentations qui se succèdent. Ils réagissent de manière peu amène à la présentation d'une députée appartenant aux Verts, sauf lorsqu'elle critique la vente HLM. Ils lancent à un moment donné qu'ils sont des militants de l'accession sociale. À la sortie de la séance, je croise l'ancien président de la fédération des coopératives, et lui demande qui sont ces deux hommes : il me répond « ah ça ce sont les gros ».

Le terme de « gros » désigne ici, dans la bouche de l'ancien président de la FNSCHLM, deux dirigeants de grands groupes multi-familles aux activités très diversifiées, dont le PDG du groupe Arcade¹. L'opposition entre *ethos* de promoteur et de bailleur n'est ainsi pas la seule autour de laquelle s'ordonnent les descriptions que font nos enquêtés de leur univers professionnel et le seul principe de classement auquel ils recourent. Un autre clivage, celui entre « gros » et « petits », apparaît nettement dans la manière dont nos enquêtés se sont présentés à nous, selon qu'ils s'identifient plutôt à l'un ou à l'autre des termes de cette alternative. Nous nous intéresserons aux descriptions qu'ils font des rapports de force qui traversent le mouvement HLM – « on ne porte pas tous les mêmes costumes » selon Robert Le Meur – de la place qu'ils considèrent y tenir, et de la manière dont ils cherchent à y faire carrière. Sur ce point, l'hétérogénéité est encore une caractéristique de notre corpus. Quelques uns de nos enquêtés ont fait leur carrière principalement dans de grands groupes nationaux qui se présentent comme des « généralistes de l'immobilier social » ; il y dirigent des filiales dédiées tout ou partie à l'accession sociale, dont l'activité est déterminée par la stratégie de croissance des dirigeants nationaux de ces groupes. D'autres sont à la tête de petites sociétés indépendantes ou jouissant d'une certaine autonomie au sein de petits groupes, et qui sont dédiées exclusivement à l'accession : ils s'en considèrent alors comme les « patrons », mais s'inquiètent parfois aussi du risque qu'ils courent de « tomber comme une poire blette » dans l'escarcelle de ces « gros » en cas de difficulté financière. Ce qui fait pour eux la valeur de leur situation professionnelle n'est pas similaire dans les deux cas. Les efforts qu'ils font pour renforcer ou préserver leur position dans cet espace hiérarchisé se traduit aussi dans les jugements qu'ils portent sur leurs pairs et les comparaisons qu'ils font entre eux et les autres.

¹ Nous n'avons pu rencontrer ni l'un ni l'autre en entretien, mais avons pu interroger l'un des actuels directeurs nationaux du groupe Arcade et un ancien directeur du développement du second groupe concerné.

Précisons d'abord que l'opposition entre gros groupes et petits organismes n'est pas significative pour les seuls spécialistes de l'accession sociale : c'est un clivage qui traverse aujourd'hui l'ensemble du secteur du logement social. Les bailleurs qui se considèrent comme des petits ou des « relativement petits » selon le terme de l'un d'entre eux, s'inquiètent de la préservation de leur indépendance. La crainte d'être absorbés – pour les ESH – ou concurrencés – pour les offices qui ne peuvent être rachetés – par des groupes a été mentionnée à plusieurs reprises dans les entretiens menés avec les dirigeants de structures à vocation principalement locative. Bernard Moreau souligne ainsi qu'il importe aujourd'hui pour un dirigeant d'organisme HLM d'« être représentatif d'autre chose que de 6000 logements locatifs », et a noué une alliance avec cinq autres ESH de sa région pour former un groupe local « indépendant » : « on se méfiait déjà des gros groupes potentiels alors qu'ils n'étaient qu'embryonnaires. On a eu raison parce qu'ils sont devenus vraiment gros maintenant¹ ». Pour certains bailleurs, la diversification en accession est d'ailleurs un moyen, parmi d'autres, de se préserver des « gros ». Un collègue de Bernard Moreau dans le Nord, directeur d'une société aux caractéristiques similaires² estime ainsi que « la société HLM qui n'aura plus de fonds propres est condamnée et même à très court terme. Elle se fera racheter en deux temps trois mouvements ». La diversification en accession est l'un des moyens, avec la vente HLM, qu'il a trouvé pour régénérer les fonds propres de sa société : alors que les nouvelles opérations locatives nouvelles sont selon lui coûteuses en investissement, les opérations d'accession, même si leurs marges sont limitées, permettent de dégager des bénéfices. Quant à Claude Menot, directeur d'un office, il lie sa décision de créer une filiale coopérative pour développer l'accession sociale avec son intention d'amorcer la création d'un « groupe OPAC » dans un contexte où il craint la concurrence croissante des « gros » groupes.

Le jour où un gros groupe, prenons Arcade, mais peut-être encore plus gros que lui, dira je fais de la réhabilitation, et rachètera à l'autre bout de l'Europe 6000 baignoires, si moi j'en achète toujours 40 pour réhabiliter, ça risque de me coûter plus cher [...] C'est tentant pour une collectivité locale. L'OPAC vous dit qu'il faut donner le terrain gratuit et tout ça ? Mais si eux demain, par de l'intégration, construisent 30% moins cher. Est-ce qu'ils vont pas nous dire, vous êtes pas intéressants ? [...] Soyons réalistes, la diversification pour les offices, elle existe pas. Elle se fait un petit peu au travers de l'accession. Bon je la mets au travers d'un véhicule spécifique, la coopérative... ça va constituer même si on

¹ Entretien avec Bernard Moreau, juillet 2008.

² Entretien avec Rémi Verneuil, en juillet 2008 au siège de son groupe, suite à une recommandation de Bernard Moreau.

l'a pas écrit en tant que tel un « groupe OPAC », enfin un groupe... à partir de l'OPAC
[Entretien avec Claude Menot, printemps 2007, au siège de son organisme].

L'appartenance à un « gros » ou à un « petit » groupe clive alors fortement les carrières de nos enquêtés qui ont contribué à la relance de l'accession sociale. Nous verrons d'abord comment la position de dirigeant de filiale au sein d'un grand groupe généraliste peut constituer une source de valorisation professionnelle importante, en donnant le sentiment d'appartenir à l'élite du monde HLM, mais que c'est plus difficilement le cas lorsqu'on est un spécialiste de l'accession sociale. Occuper cette position dans un grand groupe est ainsi considéré par certains de nos enquêtés comme une situation de dépendance. Pour d'autres, qui sont à la tête de petites structures dédiées à la promotion HLM, toute la valeur de leur position professionnelle tient à l'inverse au fait d'être les seuls « patrons » de leur société, et c'est d'ailleurs pour cela qu'ils sont venus travailler dans le secteur du logement social. Ils considèrent toutefois cette position menacée par l'essor de ces gros groupes généralistes, qui cherchent parfois à racheter leurs organismes pour en faire des filiales susceptibles de contribuer au développement de leur groupe, et ne souhaitent pas y devenir des « sous-fifres ». Ils sont alors engagés, au sein de leur milieu professionnel, dans la défense des spécificités des « indépendants » : s'ils ne mettent pas en doute, comme lorsqu'ils évoquent les bailleurs sociaux classiques, l'efficacité économique des « groupes », ils revendiquent des modes de fonctionnement plus « éthiques », qui seraient propres aux petits organismes indépendants. Il semble alors plus important pour eux que pour les dirigeants de groupes généralistes de souligner qu'ils ne font pas « n'importe quoi » en matière d'accession sociale et de trouver des critères qui les distinguent.

2.1 Diriger la filiale d'un « gros » groupe : une source de valorisation ou une position de dépendance ?

Nous allons d'abord nous intéresser à deux enquêtés qui semblent, à première vue, occuper des positions similaires au sein de très grands groupes. Paul Rousselet est le directeur général d'une filiale coopérative du groupe Arcade, mais aussi chargé de la promotion immobilière dans un secteur de la Région parisienne pour le compte de ce groupe. Émile Perelli est directeur général d'une coopérative appartenant au pôle « immobilier social » du groupe Caisse d'Épargne. Nous les avons d'ailleurs tous deux rencontrés au cours du centenaire de

la Fédération des coopératives où nous avons un moment partagé la même table. Mais alors que Paul Rousselet tire une grande fierté professionnelle de son appartenance à ce « gros » groupe au sein duquel il exerce des activités extrêmement diversifiées – bien que DG d’une coopérative, il est loin de ne faire que de l’accession sociale – Émile Perelli considère qu’en tant que dirigeant d’une filiale locale spécialisée dans l’accession sociale, il n’a qu’une place de « micropoussière » dans le sien.

Nous avons déjà présenté le fonctionnement du groupe Arcade, auquel appartient Paul Rousselet, avec ses multiples activités et filiales. Sans être le plus important en France en termes de patrimoine locatif, il fait partie des très grands bailleurs. Avec environ 80 000 logements en 2012, il se classe derrière la SNI (filiale de la Caisse des Dépôts qui possède 180 000 logements HLM et environ 90 000 logements intermédiaires), la 3F (180 000 logements) et à égalité avec des groupes détenus par d’importants collecteurs du 1% logement comme Batigère ou Vilogia (85 000 logements environ tous deux). Arcade revient régulièrement dans les discours de nos enquêtés comme la figure emblématique du « gros » groupe HLM généraliste. Cela tient à sa taille, mais aussi à une stratégie de diversification particulièrement appuyée dans tous les secteurs de l’immobilier plus ou moins social au cours des décennies passées, et d’extension géographique continue au-delà de la Région parisienne. Maurice Baudry souligne ainsi qu’une des particularités des dirigeants de ce groupe est de se présenter avant tout comme des « promoteurs » sous l’appellation Arcade, et non comme des bailleurs, malgré l’importance de leur patrimoine locatif :

Arcade si vous voulez d’abord c’est la société du président des Crédits Immobiliers. Bon... C’est un groupe où il y a pas mal de coopératives. C’est surtout un gros bailleur social, 40 000 logements locatifs [ND : en réalité 80 000], c’est une grosse boutique. Mais c’est aussi un promoteur qui produit... 5 à 6000 logements par an, en locatif et en accession. Bizarrement Arcade est plus connu comme promoteur que comme bailleur social, mais en vérité, c’est un gros bailleur social. Les dirigeants ils communiquent toujours, ils s’affichent toujours comme promoteurs, mais c’est d’abord un gros bailleur social, ils ont beaucoup d’argent. [Entretien avec Maurice Baudry, directeur de la promotion d’un groupe Crédit Immobilier régional, juillet 2008].

Cette posture de « promoteur » correspond au souhait de ses dirigeants de se présenter comme des novateurs dans le monde HLM, venant bousculer les habitudes des organismes « traditionnels » peu habitués à la concurrence sur leur terrain d’implantation. Pierre-André Périssol, fondateur du groupe, souligne que cette stratégie, amorcée dans les années 1980, a été pour lui et Arcade vecteur de « mauvaise réputation » dans le monde HLM.

Donc la stratégie que vous avez développée dans les années 1980, c'est aussi d'avoir un groupe pas seulement centré sur la Région parisienne, et de diversifier leurs activités ?

À l'époque c'était très rare. On a réussi à se développer ailleurs. C'était novateur, c'était source d'une réputation très mauvaise, on allait tous les... pour faire une extension dans une région... vous demandez une extension. Les gars de la région ils se croyaient à l'abri de vous, bon vous les rencontrez une fois par an, dans une Assemblée générale, vous vous tapez sur l'épaule, et puis un jour il vous voient arriver, et puis bon après vous êtes sur les mêmes projets [Entretien avec Pierre-André Périssol, décembre 2007].

Cette « mauvaise réputation » est toutefois une source de fierté pour Paul Rousselet, cadre supérieur du groupe Arcade et directeur général d'une de ses filiales, qui y a réalisé l'essentiel de sa carrière. Âgé d'environ 55 ans lorsque nous le rencontrons¹, entré à Arcade en 1986, il s'est aussi vu confier au début des années 2000, en plus de ses fonctions de responsable de la promotion en Région parisienne, la mission de relancer une coopérative inactive rachetée et recapitalisée par Arcade dans une région où la société n'est pas encore implantée. Il ne se distingue pas des dirigeants de petites sociétés de promotion HLM que nous avons rencontrés par sa formation initiale : ingénieur, il a fait une école spécialisée dans les travaux publics, un court passage chez Bouygues puis dans un bureau d'étude, trajectoire proche de celle d'Erwan Rioud. Ce qui le différencie est d'avoir ensuite fait carrière dans deux « grosses boutiques » et d'y avoir acquis de multiples domaines de spécialité. Il est d'abord entré à la SCIC (importante filiale parapublique de la Caisse des Dépôts) au début des années 1980, où il dit avoir été « accueilli par des gens de grande qualité, tous des X-Ponts, autant dire que ça volait haut », qui lui ont donné « le goût du monde HLM ». Il est ensuite été embauché à Arcade, société de taille alors limitée, mais où il dit avoir été attiré par la personnalité de Pierre-André Périssol, qu'il juge « fascinant ». Paul Rousselet accorde une valeur particulière aux grandes sociétés dont les dirigeants sont issus de grandes écoles, parfois passés par la haute fonction publique ou les cabinets ministériels², ce qui n'est pas le cas des dirigeants d'organismes HLM de taille plus modeste, qui sont certes dotés de diplômes élevés mais n'appartiennent pas à la noblesse d'État. Son passage dans ces grands groupes lui a d'ailleurs permis d'ajouter

¹ Entretien réalisé avec Paul Rousselet en juillet 2008, au siège parisien du groupe Arcade.

² La présence de dirigeants issus des grandes écoles, et en particulier passés par la haute fonction publique, à la tête des grandes sociétés locatives du monde HLM demanderait à être plus creusée, mais ceci ne constitue pas l'objet de notre travail. Notons toutefois que la direction de certains très grands offices publics d'HLM, notamment l'OPH de Paris, et de certaines Sociétés Anonymes, est un point de passage possible de carrière pour des hauts fonctionnaires. À l'OPH de Paris, après une période marquée par la nomination de proches de la mairie de Paris, se sont succédés depuis 1993 : Yves de Laffoucrière, ingénieur des Ponts et Chaussées et architecte DPLG, ensuite devenu directeur du groupe 3F ; Jean-François Gueulette, ancien conseiller technique à l'Élysée, ancien préfet ; Pierre-René Lemas, énarque, ancien préfet, ancien directeur de la Construction, et futur secrétaire général de la présidence de la République ; Stéphane Dambrine, normalien et ingénieur des Ponts et Chaussées, ancien haut fonctionnaire du ministère de l'Équipement.

d'autres titres scolaires à son diplôme d'ingénieur (3^{ème} cycle de droit immobilier, diplôme d'administration des entreprises).

Alors qu'à la SCIC il réalisait principalement des logements locatifs sociaux, c'est à Arcade qu'il est selon lui devenu « promoteur », terme entendu dans un sens très large : non pas en se spécialisant dans l'accession sociale ou la promotion concurrentielle, mais en y apprenant à « tout faire » dans le domaine de l'immobilier social – et même au-delà. Depuis les années 1980, le groupe se diversifie dans de multiples domaines d'activités, et les responsables de la promotion du groupe se voient donc demander d'être des « hommes orchestres » sachant tout faire, ce qui leur permettrait de venir bousculer les organismes HLM « traditionnels » aux compétences limitées et « d'injecter du sang neuf » dans le secteur du logement social. La coopérative qu'il dirige depuis 2001 lance ainsi des programmes en accession sociale, mais pas seulement : cette structure sert de tête de pont pour développer les multiples activités d'Arcade dans une nouvelle région et concurrencer les organismes HLM locaux en se prévalant auprès des élus de sa capacité à faire plus et mieux qu'eux :

Vous faites quoi de différent des autres ?

Les opérateurs faisaient du logement social traditionnel, nous on a dit, on sait faire de l'accession sociale, des résidences sociales, étudiantes, des EPHAD [ND : établissements pour personnes âgées dépendantes], des béguinages, des trucs et on répond en 6 semaines et pas en 6 mois. Et donc les politiques ont dit, vous nous intéressez.

Ils ont été contents ?

Oui, ça nous a été dit, après y'a des gens qui ont pas été contents. Bon, là c'est un politique particulier qui nous a dit, ça va redynamiser, mettre du sang neuf.

C'est différent de ce que vous faites à Paris ?

Non, à Paris mon métier c'est pareil, faire des résidences sociales, étudiantes, EPHAD, locatif social, de l'accession sociale [...] Bon là par exemple on nous demande d'intervenir dans la zone ANRU du [quartier de grands ensembles de la ville] où il y a une vingtaine de maisons d'accession sociale qui sont prévues.

Les élus sont venus vous chercher ?

Réponse oui. Y'a deux opérateurs sur place, nous et une coopérative filiale d'un office, on est un des deux à faire de l'accession sociale. Je vous expliquais tout à l'heure la différence fondamentale d'approche et de comportement dans la promotion, accession même sociale, et la maîtrise d'ouvrage locative, c'est deux compétences complètement différentes. Les organismes locaux d'ici n'ont pas la compétence accession. Donc pour le locatif, on est presque une dizaine à être concurrents sur un terrain, pour l'accession sociale on est deux, les autres ne savent pas faire et n'ont pas envie de faire. Ils n'ont pas les personnes, ils n'ont pas envie de prendre les risques financiers. **C'est le plus du profil Arcade, on est capable de faire tout, des hommes orchestres avec la cymbale dans le dos, on sait tout faire** [Entretien avec Paul Rousselet, DG d'une coopérative HLM et responsable régional de la promotion juillet 2008, au siège parisien du groupe Arcade].

Selon lui, Arcade ne ferait alors, en allant concurrencer d'autres organismes et en investissant toujours de nouvelles spécialités, que répondre à une « demande » de la part des élus locaux et de l'administration centrale, à la recherche d'opérateurs susceptibles de dynamiser l'activité HLM dans certaines régions. C'est ce qui pour lui définit l'« approche de promoteur » vis-à-vis du logement social qui caractérise les « grands groupes » :

Pourquoi cette stratégie du PDG de couvrir tous ces secteurs des métiers de l'habitat ?

Ca s'est pas décidé... l'appétit est venu un peu en mangeant. Nous avons vis-à-vis du produit logement social la même approche qu'un promoteur vis-à-vis d'un marché. Nous sommes à l'écoute d'une demande, quand nous ressentons une demande, on essaie de mettre au point le produit pour répondre à cette demande.

Vous avez pour objectif d'être présents dans toutes les régions de France ?

Non, non, nous n'avons aucune volonté hégémonique... on va là où on nous appelle pour redresser des sociétés... on sait redresser des sociétés HLM... bon on nous a appelés pour redresser une société malade et on est en train de la guérir...

On c'est qui ?

Les fédérations HLM, l'Union ou le Ministère, la DGUHC... ils appellent aussi d'autres, on est pas tout seuls. Les grands groupes ont des fonds propres et peuvent investir. [Entretien avec Paul Rousselet].

Pour Paul Rousselet, l'appartenance à un grand groupe dirigé par ceux qu'il considère comme les « meilleurs professionnels » du secteur, à l'essor duquel il a participé depuis les années 1980, et qui l'a amené à diversifier ses compétences, est source de valorisation professionnelle. Il ne considère pas les modes de fonctionnement propres aux groupes, et notamment le fait de devoir répondre de ses activités à ses supérieurs hiérarchiques, comme une position de dépendance. Au contraire, il évoque les « comités d'engagement » – c'est-à-dire les réunions régulières des principaux dirigeants du groupe pour avaliser ou rejeter les projets que souhaitent lancer les responsables régionaux comme lui – comme des moments où il reçoit des avis « pertinents et auxquels il souscrit » et considère comme une chance d'avoir partagé pendant des années ces moments avec Pierre-André Périssol. Le fait de s'être vu confier la direction générale d'une nouvelle filiale régionale pour participer à la stratégie d'extension du groupe est en outre pour lui la preuve qu'il a « gagné toute la confiance des patrons ». Enfin, pour lui, l'accession sociale n'est qu'une spécialité professionnelle parmi d'autres qu'il a acquise pour participer à la stratégie de diversification et de renforcement de la position dominante du groupe Arcade.

Pour d'autres enquêtés qui sont devenus au fil de leur carrière des spécialistes de l'accession sociale, diriger la filiale locale d'un grand groupe HLM à compétence nationale est à l'inverse

une situation subie et peu valorisante. C'est le cas d'Émile Perelli¹, 54 ans, directeur général depuis 1999 d'une coopérative du Nord de la France dont l'actionnaire principal est le groupe d'immobilier social de la Caisse d'Épargne. Il se considère comme un spécialiste de l'accession sociale depuis les années 1980 : il a, comme plusieurs de nos enquêtés, été monteur d'opérations puis directeur régional à la CARPI à cette période, après des études d'ingénieur en génie civil, et il y est resté pour s'occuper de la gestion des sinistres d'accédants en difficulté. Craignant alors de perdre son savoir-faire de « promoteur », il propose au groupe Caisses d'Épargne, qui a repris la structure qui l'emploie en 1998, de relancer une structure coopérative inactive pour y faire de l'accession sociale, le métier qu'il maîtrise selon lui le mieux. Il est lorsque nous le rencontrons directeur général de cette filiale qui réalise une centaine de logements par an, dans un groupe qui compte une quinzaine d'ESH, sept coopératives plus ou moins actives, et réalise 4 à 5 000 logements neufs par an. Les rapports qu'il entretient avec son actionnaire, avec lequel il n'a pas la proximité qu'a acquise Paul Rousselet, le placent dans une situation de forte dépendance. Malgré son statut de directeur général, il estime avoir un statut de « micropoussière » dans son groupe, et ne se sent pas à l'abri d'un licenciement au cas où il ne remplirait pas les objectifs économiques qu'on lui assigne :

Puisque je suis mandataire social², je suis à la merci... ça tourne, moi j'ai des collègues à qui c'est arrivé, ça peut m'arriver demain. Je touche du bois, enfin vous savez en Italie on touche du fer. Bon... C'est la vie. Pour l'instant ça va. Avec toutes les vicissitudes qu'on vit dans le monde des groupes. Moi je suis patron d'une petite structure qui n'est qu'une poussière dans le ... quand je dis poussière c'est micropoussière dans le groupe Caisse d'Épargne... il faut savoir rester à sa place. On doit rendre des comptes [Entretien avec Émile Perelli, directeur générale d'une coopérative filiale d'un groupe national].

Même s'il utilise le terme de « patron » pour se désigner, il compare ainsi défavorablement sa situation à celle de collègues à la tête de coopératives indépendantes, ou à celle de Bernard Moreau, qu'il connaît par l'association régionale des coopératives du Nord :

Lui, par contre, il est patron de son groupe, il est président de la SA, patron de la coop, lui c'est le président du directoire. Certes ils sont beaucoup plus petits que nous, mais lui il a plus de poids que moi [Entretien avec Émile Perelli].

¹ Nous avons évoqué le cas d'Émile Perelli dans le chapitre 5 [entretien avec Émile Perelli, juin 2008, au siège de la coopérative qu'il dirige].

² En tant que directeur général d'une société anonyme, ayant la signature au nom de la personne morale qu'est la société, Émile Perelli est « mandataire social », responsable juridique de la gestion de la société, et peut être révoqué par le conseil d'administration de la société, selon une procédure qui lui procure moins de garanties qu'à un salarié. Cette situation est aussi celle d'Erwan Rioud, qui toutefois ne s'inquiète guère de son statut de mandataire social et ne se sent pas menacé de révocation par le conseil d'administration de sa coopérative.

Diriger une filiale appartenant à grand groupe ne donne ainsi le sentiment de faire partie de l'élite du monde HLM que dans la mesure où on y a acquis, comme Paul Rousselet, une position hiérarchique importante, une proximité avec sa direction et la « confiance des patrons », ce qui ne semble pas le cas d'Émile Perelli. Cette position est difficile à obtenir lorsqu'on est un spécialiste de l'accession sociale au sein de groupes où cette activité tient en réalité une place minoritaire, même s'ils des groupes la valorisent vis-à-vis de leurs interlocuteurs politiques pour se distinguer des bailleurs sociaux « traditionnels ».

2.2 Défendre son indépendance face aux « gros »

Beaucoup de nos enquêtés ont à l'inverse fait de l'accession sociale leur spécialité professionnelle, à la faveur de son renouveau dans le mouvement HLM, pour acquérir un statut de patron « indépendant », ou au moins obtenir une certaine autonomie professionnelle, même si c'est en prenant la tête de toutes petites structures. En démarrant ou redémarrant de zéro l'activité des sociétés dont ils ont pris la tête, de jeunes cadres de la promotion privée ont eu l'opportunité d'accéder à un poste de dirigeant à un âge relativement jeune, comme c'est le cas en 1990 pour Erwan Rioud, alors âgé de 35 ans. Près de vingt ans après, il considère que la coopérative qu'il dirige est désormais quasiment sa propre entreprise, ce qui n'aurait pas été selon lui le cas s'il était alors entré dans un grand groupe :

Moi ça m'intéressait parce que c'était un poste de direction générale ce que je n'avais pas jusqu'alors. Alors c'était à moi de faire que mon boulot devienne intéressant. Quand on est dans un groupe, c'est le groupe qui fait progresser. Moi si je veux progresser faut que je fasse progresser mon outil de travail. Bon je suis pas propriétaire du capital, de mon outil de travail, mais je peux un peu considérer que c'est mon entreprise [Entretien avec Erwan Rioud, directeur général d'une coopérative HLM indépendante].

Il a eu d'autant plus de marges de manœuvre à son arrivée que le conseil d'administration de la société est principalement composé d'anciens accédants de la coopérative qui n'ont qu'une expérience limitée de l'immobilier, et s'en remettent à lui. Il entretient aujourd'hui des rapports de grande proximité avec ce conseil d'administration, dont il a contribué à renouveler la composition. Cyrille Brunet, directeur d'une coopérative indépendante depuis 1999, compare tout aussi favorablement sa situation actuelle à celle qu'il a connue avant dans un grand groupe immobilier où les décisions se prenaient « à Paris » :

Quand on fait partie d'un grand groupe, j'en ai fait partie au début, je sais ce que ça peut vouloir dire. Du jour au lendemain il y a des oukases qui arrivent, des décisions qui sont pas forcément ce que vous imaginiez... les gens à Paris n'ont pas forcément une

connaissance intime de votre marché, on vous fait faire des choses sur lesquelles vous n'êtes pas forcément d'accord. Moi je considère que je suis extrêmement privilégié ici [Entretien avec Cyrille Brunet, directeur d'une coopérative HLM indépendante].

Il dit ainsi ne pas envier la situation d'Émile Perelli qui « a la Caisse d'Épargne en tutelle avec tout ce que ça veut dire ». C'est le cas de ces promoteurs souvent venus du privé qui ont, dans les années 1990 ou au début des années 2000, redressé de petites coopératives indépendantes, mais aussi de certains de nos enquêtés qui ont plus récemment pris la tête de filiales d'accession créées par des bailleurs à compétence locale. Émilie Renaud voit ainsi comme une progression dans sa carrière le fait d'être passée d'une fonction de directrice de la maîtrise d'ouvrage d'un grand office, à la direction générale d'une structure pourtant de toute petite taille (elle ne compte que deux salariés quand nous la rencontrons) : le conseil d'administration et notamment l'élu local qui préside la société lui laissent la responsabilité d'y « mener la stratégie¹ », ce qu'elle ne pouvait faire auparavant. C'était pour elle « tout l'intérêt du poste » et ce qui l'a poussée à l'accepter, malgré ses réticences politiques vis-à-vis de l'accession sociale. Romain Caron, jeune directeur de 35 ans d'une filiale coopérative destinée à l'accession et nouvellement créée par une petite ESH à compétence locale de la région parisienne, a lui aussi quitté un poste de responsable des programmes immobiliers dans un grand groupe Crédit Immobilier pour « plus de liberté » comme directeur général de cette filiale². Les dirigeants de l'ESH, sans expérience de la promotion immobilière mais seulement de la construction locative, l'ont là aussi embauché pour définir et proposer une « stratégie de positionnement » au conseil d'administration, nouvelle responsabilité qu'il apprécie particulièrement. Comme pour ceux qui ont dans les années 1990 relancé des coopératives indépendantes, la création de filiales dédiées à l'accession par des bailleurs jusqu'alors mono-locatif a donné l'opportunité à des cadres issus de grandes structures du monde HLM ou de la promotion privée d'obtenir des fonctions de direction générale.

Ce sont toutefois surtout les directeurs ayant relancé des coopératives « indépendantes » qui considèrent que l'essor des groupes généralistes nationaux est pour eux une menace. Les sociétés qu'ils dirigent n'ayant pas ou peu de patrimoine locatif, ils s'inquiètent de se voir contraints, en cas de difficultés économiques passagères, d'accepter les offres d'absorption que leur proposent parfois ces groupes, et de se voir relégués au rang de dirigeants de filiales locales dédiées à l'accession sociale – de « sous-fifre » – tandis que les véritables décisions se

¹ Entretien avec Émilie Renaud, mars 2007.

² Entretien avec Romain Caron, directeur d'une coopérative HLM filiale d'une ESH, juin 2012, à l'issue d'une session de l'École de l'Accession Sociale à la Propriété à Paris.

prendraient dans un « siège parisien ». Erwan Rioud et Robert Le Meur sont ainsi confrontés au moment où je les rencontre à une proposition d'absorption par un important groupe national, qui veut faire de leur coopérative une filiale d'accession sociale pour renforcer son implantation dans la région où elle opère. Le directeur général et le président de la société font front commun pour préserver leur « autonomie », qu'ils disent préférer aux moyens financiers qu'apportent les groupes :

Par rapport à des sociétés qui sont entrées dans des groupes, vous le choix ça a été quoi?

Erwan Rioud (directeur) : notre indépendance.

Robert Le Meur (président) : c'est l'autonomie.

Erwan Rioud : on se débrouille tout seuls on arrivera tout seuls.

Robert Le Meur : ne rien devoir à personne.

C'était un choix quand vous avez relancé ?

Erwan Rioud : ah ben oui.

Robert Le Meur : c'est la base. Aujourd'hui, en gros, on ne veut pas que demain un comité d'engagement se réunissant à Paris ou au siège d'un groupe quel qu'il soit détermine ou arbitre la construction de 30 logements entre ici et je ne sais où, le Vaucluse, Apt, ou je sais où en disant on va d'abord engager ceux du Vaucluse, et là-bas on verra plus tard.

Erwan Rioud : la différence entre une société redressée par un groupe et une coop qui essaie de se redresser par elle-même, bon, c'est ... dans les deux cas il faut un dirigeant qui tienne à peu près la route... bien sûr... on peut penser que dans un groupe il est plus encadré donc il a pas forcément la même autonomie, mais ce sont des moyens financiers à mettre en face pour pouvoir réaliser... un groupe il dit, on va mettre un million d'euros au capital... bon, nous, il a fallu année par année, reconstruire des fonds propres. C'est plus long, évidemment, par contre, derrière on a pas de comptes à rendre.

C'est vous qui prenez les décisions ?

Erwan Rioud : les décisions se prennent ici. [Discussion avec Erwan Rioud et Robert Le Meur, directeur et président d'une coopérative HLM indépendante, printemps 2007].

C'est sans surprise qu'Erwan Rioud adopte avec le conseil d'administration de sa société une position commune pour refuser la proposition dont elle a fait l'objet et protéger l'indépendance qu'il a gagnée en relevant cette société sans apport de capital extérieur. Ainsi le président de la société considère que Rioud ne pouvait pas accepter le risque d'être relégué au rang de « sous-fifre » :

Heureusement, ils avaient commis l'erreur majeure... de ne pas préparer leur plan avec Erwan, de le mettre à l'écart. En tout cas de ne pas l'intégrer en amont dans un plan d'ensemble dans lequel il aurait pu fonctionner, en ayant la capacité d'intégrer le groupe X à un niveau éventuellement lui convenant. Mais bon à ce moment, il serait devenu un sous-fifre du groupe X, ça ne pouvait pas coller [Entretien avec Robert Le Meur].

Ces dirigeants particulièrement soucieux de préserver leur autonomie ne se situent alors pas sur le seul registre de la défense de leur intérêt personnel pour refuser d'intégrer un groupe. Ils défendent aussi cette position sur le registre d'une cause morale, en faisant valoir les « modes de fonctionnement » distinctifs des « indépendants ». La dimension « humaine » de

leurs sociétés, dotées de conseils d'administration « militants » dont les membres ne sont pas là au titre de leur activité professionnelle mais bénévolement, serait la garantie du maintien d'une certaine « philosophie » ou d'une « éthique ». Erwan Rioud et Robert Le Meur soulignent ainsi que, même si le CA de leur société s'est « professionnalisé » depuis la fin des années 1980, les spécificités « militantes » ont perduré. Outre des administrateurs « historiques » toujours présents, des professionnels du secteur bancaire ou immobilier, parfois à la retraite, des élus locaux, ou encore des dirigeants associatifs l'ont rejoint. Ils se distingueraient ainsi des « technos » qui composent les conseils d'administration des groupes, qui sont pour la plupart des salariés ou des dirigeants d'autres filiales du groupe :

Erwan Rioud : Si on a que des directeurs de sociétés dans le conseil d'administration, ils vont regarder le compte des résultats et la rentabilité des capitaux investis, c'est la différence entre un administrateur historique de base et un techno.

Robert Le Meur : donc y'a un engagement... il faut aussi que quelque part, même les administrateurs je dirais « techno » aient aussi cette fibre là, sinon dans la stratégie on va se retrouver dans des directions qui ne collent pas philosophiquement.

Erwan Rioud : ben oui. Il faut aussi des militants. Bon alors le directeur, même si ça lui plaît bien, il peut pas être un militant.

Robert Le Meur : à chacun son rôle.

Erwan Rioud : par exemple... comment on va positionner les rendements ? [ND : quelle niveau de marge est exigé sur les opérations].

Robert Le Meur : et qu'est-ce qu'on va faire de notre argent, dans la mesure où on a des résultats... nous on a des résultats honorables.

Erwan Rioud : on fait 400 000 euros par an, c'est pas trop mal, y'en a qui en font plus des coops, y'en a qui en font moins d'ailleurs. Que faire de cet argent ? Au bout de 5 ans, ça fait 2 millions, c'est pas mal

Robert Le Meur : oui, quelles orientations... c'est pas négligeable.

Erwan Rioud : bon nous on a développé depuis quelques années une petite activité de bailleur locatif, social, parce que nos fonds propres dégagés sur l'accession permettent de compléter nos plans de financement et de faire du logement locatif social. C'est une activité Robin des Bois, on prend aux riches pour donner aux pauvres [Entretien avec Erwan Rioud et Robert Le Meur].

Selon Cyrille Brunet, ce sont les relations de confiance réciproque qu'il entretient avec les administrateurs « militants » de sa société qui offrent la garantie qu'il ne va pas « trahir » les orientations sociales que lui demande de suivre le CA.

C'est un conseil d'administration qui attache de l'importance à ... euh... à l'éthique, à l'orientation de la boutique. C'est pas, euh... ils sont vigilants.

Ils font attention à la stratégie?

Oui oui oui. En plus je crois que ... ils ont toute confiance dans le tandem président-directeur. C'est pas un scoop puisqu'ils le réitèrent, ils l'ont dit encore au dernier conseil. Je me sentirais pas de les trahir. Je pense que si j'allais à l'encontre de ce qu'ils veulent, ça serait ressenti comme une trahison. Parce qu'il y a plus qu'une implication professionnelle, il y a une implication humaine. C'est des gens qui connaissent ma famille, qui connaissent mon épouse, mes enfants, euh, qui savent que j'ai un fils qui fait médecine, que ... il y a plein de choses comme ça. Donc on est dans un cadre humain qui est ... fort. [Entretien avec Cyrille Brunet, directeur d'une coopérative HLM indépendante].

La description qu'ils font du fonctionnement **des** groupes emprunte alors parfois des termes aussi critiques que ceux qu'ils utilisaient pour se comparer aux bailleurs. Ce n'est cependant pas sur le terrain de l'efficacité économique qu'ils se portent, les promoteurs « indépendants » avouant même une certaine gêne sur ce sujet. Ils se sentent en effet obligés de reconnaître que l'importante activité de construction des groupes répond aux normes d'excellence professionnelle qu'ils professent par ailleurs. Ils revendiquent alors principalement un avantage moral, sur le plan des « valeurs » ou de « l'âme » des sociétés, en comparaison des « clones » qui dirigeraient ces groupes :

Cyrille Brunet : Bon en même temps je suis un peu comme Berthold Brecht, bon, c'est lié aux hommes. Le jour où la bête immonde meurt, elle meurt. Le jour où X [ND : PDG d'un grand groupe] prendra sa retraite, il prendra sa retraite.

Marc Crépin : Oui mais il aura probablement un clone qui le remplacera et qui fonctionnera un peu comme lui, peut-être même pire. On dira peut-être alors que X c'était quelqu'un de bien!

Cyrille Brunet : Bon alors en même temps on peut pas nier que ces gens là ils sont confrontés à des problématiques qui sont pas les mêmes que les nôtres, et il faut bien aussi dans la complexité qu'est l'État français, qu'ils se préoccupent d'un certain nombre de choses, qu'ils se mettent en ordre de fonctionnement et en ordre de marche. Parce qu'ils produisent ces gens-là. Ils font quand même des choses.

Est-ce qu'ils produisent dans l'esprit du logement social?

Cyrille Brunet : Bon ils arrivent à faire des logements locatifs, ils arrivent à faire des logements, je dirais techniquement en accession, parce qu'ils arrivent à tirer leur épingle du jeu, et puis ils ont des volumes financiers qui leurs permettent de répondre. Autant qu'il le faudrait, sûrement pas, en tout cas pas à mon goût, pas à la dimension de leur taille. Et c'est pas porteur d'âme tout ça. C'est vide de sens. Mais quand même c'est pas blanc ou noir.

Marc Crépin : Oui bon les conseils d'administration sont quasiment réduits à rien [Discussion avec Cyrille Brunet et Marc Crépin, à l'issue de l'entretien mené avec Cyrille Brunet].

C'est aussi avec une certaine admiration que Robert Le Meur décrit l'efficacité de gros. Il évoque l'ampleur de leur production, « très bien faite », le fait qu'ils gèrent d'importants patrimoines locatifs en Région parisienne, ce qui apparaît pour ce dirigeant d'une coopérative située dans une ville moyenne de province comme « un autre métier » dans « un autre pays ».

D'abord on porte pas les mêmes costumes. **Ca veut dire qu'on joue pas dans la même cour, je sais pas combien ils ont de logements.** C'est un groupe basé parisien... alors je suis toujours très mal à l'aise là dessus, parce que je reconnais que le traitement du logement social sur Paris, en Région parisienne, ça n'a rien à voir avec ce qu'on fait nous, on fait le même métier, si on veut, mais pas dans le même pays, on a pas les mêmes problèmes, les mêmes contraintes, les mêmes intentions, la même stratégie [...] Alors ce sont deux logiques totalement différentes. Nous on a notre propre développement. On a pas une planification industrielle du développement comme eux. Ils doivent faire tant et tant de logements par an, parce qu'ils des équipes, ils ont une infrastructure les obligeant un peu à cela, et **ils ont une gestion industrielle je dirais d'une entreprise de logements locatifs, parfaitement chaînée, très bien faite** [Entretien avec Robert Le Meur].

Les dirigeants de ces deux sociétés sont toutefois plus critiques lorsqu'il s'agit de l'activité de promotion immobilière de ces groupes, point sur lequel ils estiment qu'ils se distinguent d'eux. Cyrille Brunet souligne par exemple que la vigilance de son conseil d'administration « militant » ne lui laisse pas la possibilité de faire « n'importe quoi » en terme de clientèle, malgré la souplesse de la réglementation : « si je viens en disant, président, nos résultats c'est 90 logements à des investisseurs, et 10 logements à des accédants, je pense que mon contrat de travail il va être vite révisé ». À l'inverse, les dirigeants des groupes, s'ils font des logements « techniquement en accession », ne seraient pas suffisamment encadrés dans le choix de leur clientèle par leur conseil d'administration, et profiteraient des possibilités qui sont ouvertes depuis 2006 aux organismes HLM de vendre à des investisseurs en contrepartie du paiement de l'impôt sur les sociétés. C'est aussi le point de vue que défend Robert Le Meur, qui prend pour exemple l'activité d'un groupe qui produit de nombreux programmes de promotion dans la ville où est implantée sa coopérative, dont il estime qu'il ne s'agit pas d'accession « sociale ».

Ils font aussi de l'accession les groupes ?

Bien sûr, ils font de la promotion, comme d'autres groupes. Vous avez vu les pubs en face tout à l'heure, c'est le groupe Z [groupe régional détenu par un collecteur du 1% logement]. Vous êtes allés voir les programmes là où on a fait de la promotion, au stade, il vous a pas montré ça ? Là ils ont fait un programme énorme, mais c'est de la promotion.

C'est de l'accession sociale ?

Non. Y'a peut-être dedans un peu de tout, mais c'est essentiellement de l'investisseur, la cible c'est du De Robien, de l'investissement locatif.

Mais c'est pas dans leur objet social ?

À ça, on peut répondre que les marges faites sur ce type d'opération servent à financer du locatif social. Avec les nouvelles règles c'est fiscalisé. Mais le fait de fiscaliser, plutôt que de contraindre, ça ouvre les portes [Entretien avec Robert Le Meur].

Ces avantages moraux qu'ils revendiquent en entretien, ils disent aussi trouver la possibilité de les valoriser au sein de leur milieu professionnel dans le cadre des événements qu'organisent les organisations professionnelles qui les représentent. Ils s'y présentent face aux présidents ou directeurs de grands groupes comme des « militants », proches du « terrain », et font du « prosélytisme » en faveur de leur mode de fonctionnement distinctif d'« indépendants » :

Robert Le Meur : l'an dernier on a fait un séminaire des présidents de coopératives.

C'était une idée de la fédé ?

Erwan Rioud : c'était une idée à LUI [ND Robert Le Meur]. Ca c'est off ... je plaisante (rires).

Robert Le Meur: on s'est retrouvé à 35 présidents alors qu'au départ on pensait que si on était 12 ou 15 ça serait bien.

Erwan Rioud : et il y en avait de groupes aussi qui sont venus.

Robert Le Meur : qui sont souvent directeurs ailleurs.

Erwan Rioud : ils se sont sentis obligés de venir, ils adhèrent, y'a un prosélytisme.

Robert Le Meur : ils se sont aperçus que les présidents militants apportaient aussi des choses, posaient des questions sur la gouvernance, sur la responsabilité, que quelquefois dans les groupes ils n'avaient pas comme idée... en tout cas on ne les faisait pas fonctionner avec ça.

Erwan Rioud : ils essaient quand même maintenant d'avoir des administrateurs de base, de terrain, dans leur CA, parce que le danger dans un grand groupe c'est de passer sa vie en CA, et plus trop sur le terrain [Entretien avec Robert Le Meur et Erwan Rioud].

Mettre en évidence les modes de fonctionnement « militants » au sein de leurs conseils d'administration est une posture qui leur apporte les faveurs de la FSNCHLM, qui interprète ces spécificités comme une manifestation de « l'esprit coopératif » apportant de l'eau à son moulin lorsqu'elle cherche à défendre la supériorité des structures coopératives comme vecteur de l'accession sociale.

Cyrille Brunet : C'est intéressant que la Fédération des coopératives reste vigilante sur la nécessité de valoriser les structures qui sont attachées à des valeurs.

Marc Crépin : et les petites structures qui sont assez indépendantes, qui sont pas inféodées à des groupes.

Notons à ce propos que ces moments d'élaboration sur les « valeurs » des groupes liées aux « hommes » qui les incarnent ont aussi été, en cours d'entretien, l'occasion pour ces directeurs de sociétés généralement réticents à évoquer leurs éventuels engagements militants de les détailler pour appuyer leur argumentation. Si Erwan Rioud est resté relativement peu disert sur ce sujet, Robert Le Meur a, à l'inverse, mentionné à cette occasion sa filiation intellectuelle avec les mouvements démocrates chrétiens de l'Ouest de la France, qui détermine selon lui sa « philosophie » d'action. Quant à Cyrille Brunet et Marc Crépin, à la suite de cette discussion sur les groupes et sur les « valeurs du logement social », ils ont longuement évoqué leurs nombreux engagements associatifs – associations de parents d'élèves, crèches parentales, direction de centre de loisirs, associations sportives, associations humanitaires – pour mettre en évidence ce qui les sépare des « clones » des grands groupes. C'est aussi une des circonstances, très rares au cours de ces entretiens, où nos enquêtés ont évoqué spontanément leurs origines sociales, Cyrille Brunet soulignant à l'instar de Marc Crépin qu'il est issu du « monde ouvrier », en évoquant son grand-père ouvrier de la sidérurgie et cégétiste, et son père, d'abord ouvrier, puis devenu fonctionnaire de police. Cette évocation intervient comme un appui à leurs discours sur les « valeurs » qu'ils défendent au sein de leur société : Marc Crépin mentionne ainsi par contraste un dirigeant régional du groupe Arcade qui vient selon lui – sans qu'il en ait l'absolue certitude – d'un « milieu social aisé ». S'il ne s'agit pas ici de prétendre que les cadres des grands groupes ont des origines sociales supérieures à celles des dirigeants des « petits », car nous n'en avons pas d'indices

suffisants, il est intéressant de remarquer que, dans ce contexte de mise en évidence des « valeurs », l'origine populaire est considérée comme une source de légitimité.

Ainsi, selon qu'ils appartiennent à des grands groupes et sont à la tête de petits organismes HLM autonomes, la place que tient l'accession sociale comme spécialité professionnelle dans les carrières de nos enquêtés n'a pas le même sens. Ceci contribue, au même titre que les trajectoires professionnelles antérieures de ces dirigeants, à ce qu'ils se fassent les défenseurs de telle ou telle norme d'excellence au sein de leur milieu professionnel. Il est ainsi moins contradictoire qu'on ne pourrait le penser que des dirigeants comme Erwan Rioud ou Cyrille Brunet, se présentant comme des promoteurs avant tout, qui disent n'avoir pas spécifiquement souhaité entrer dans le monde HLM, se fassent par ailleurs les champions d'un fonctionnement « éthique » des organismes de logement social et se définissent en opposition aux dirigeants de groupes trop peu soucieux de faire de l'accession véritablement « sociale ». Nous allons maintenant mettre en rapport ces caractéristiques avec le fait qu'ils s'engagent ou non dans la défense de l'accession sociale comme cause collective au sein du mouvement HLM, et qu'elles permettent de comprendre les rapports, proches ou distants, qu'ils entretiennent avec les organisations professionnelles qui entendent représenter cette cause.

3. Les promoteurs HLM et la difficile production d'une cause commune

Quel regard portent-ils en effet sur le travail de représentation qu'effectuent pour leur compte les organisations professionnelles qui composent l'Union sociale pour l'habitat, et auxquelles ils sont affiliés ? Dans quelle mesure s'engagent-ils collectivement dans la défense de la cause de l'accession sociale au sein de leurs fédérations professionnelles et du mouvement HLM, et de quelle manière ? Ont-ils le sentiment de partager des intérêts communs ? Nous allons nous intéresser, dans ce dernier temps de l'analyse, aux rapports qu'ils entretiennent non plus seulement avec leurs collègues, mais aussi avec les fédérations qui sont supposées représenter les intérêts des spécialistes de l'accession sociale dans le mouvement HLM, et avec le travail de représentation qu'elles effectuent. Il sera en particulier question du regard qu'ils portent sur la manière dont l'une d'entre elles, la Fédération des coopératives, cherche depuis la fin

des années 1990 à monopoliser la représentation des intérêts des professionnels de l'accession sociale et à incarner cette cause au sein du mouvement HLM. Nous verrons que la manière dont celle-ci prétend représenter à la fois les intérêts des promoteurs HLM et la cause de l'accession sociale est loin de susciter l'unanimité, que la participation à ce travail de représentation n'est pas synonyme d'adhésion aux positions qu'elle défend, et enfin que peu d'enquêtés considèrent l'accession sociale comme une cause nécessitant un engagement.

C'est principalement, au cours des entretiens que nous avons réalisés, l'activité de la Fédération des coopératives qui a suscité des commentaires et des prises de position de la part de nos enquêtés. C'est en effet cette organisation professionnelle qui s'efforce de la manière la plus visible depuis la fin des années 1990 de promouvoir au sein de l'USH la cause de l'accession sociale (chapitre 5). Nous avons vu qu'elle avait tenté au début des années 2000 d'élaborer et de diffuser une nouvelle doctrine en la matière (redéfinition juridique par les plafonds de prix et de revenus, et par la « sécurisation »), et réclamait en contrepartie pour le compte des organismes HLM de conserver certains avantages – l'exonération d'impôts sur les sociétés – et d'en obtenir de nouveaux – une TVA minorée pour toutes leurs opérations. Si elle n'a pas obtenu gain de cause sur ce dernier point, elle a contribué à la création d'un nouveau dispositif d'aide à l'accession sociale, le PSLA, bénéficiant d'une TVA minorée, et qui sans être réservé en droit aux opérateurs HLM, l'est quasiment en pratique. L'activité de cette fédération s'apparente donc à un travail de reconquête, pour le compte du mouvement HLM, d'un territoire d'activités qui lui serait propre en matière d'accession à la propriété, alors que depuis la suppression des PAP en 1995 leur « mission sociale » dans ce domaine était très floue. Ce travail s'apparente aux luttes menées par certains groupes professionnels pour obtenir la reconnaissance juridique de leur compétence exclusive sur un « territoire », ou sur un ensemble de tâches, et établir une *jurisdiction* (Abbott, 1988). Mais notre enquête a montré que ceux qui ont, à la tête d'organismes, relancé l'accession sociale dans le mouvement HLM sont loin de former un groupe uni derrière ces revendications territoriales. Ils adhèrent de manière très inégale aux positions défendues par la FNSCHLM, et plus généralement à l'idée qu'ils partageraient avec les autres dirigeants d'organismes HLM des intérêts communs qu'il serait nécessaire ou utile de défendre collectivement.

Il faut d'abord rappeler que la Fédération des coopératives n'est pas la seule à représenter les organismes HLM dont l'accession constitue la vocation principale : c'est aussi le cas de

l'UESAP-Procivis qui fédère les SACICAP¹. Comme le souligne Maurice Baudry, il est de notoriété publique dans le mouvement HLM que les dirigeants de ces deux organisations professionnelles entretiennent des « relations tendues ». Nos enquêtés ont souvent mentionné que leur opposition se manifeste d'abord par les affiliations politiques divergentes de leurs dirigeants : les représentants de la FNSCHLM sont connus pour leur positionnement à la gauche du Parti Socialiste, tandis que le mouvement des Crédits Immobilier est identifié à des dirigeants politiquement marqués à droite². Ceci contribuerait à « la guerre des chefs » entre Claude Sadoun (Crédits Immobiliers) et Marie-Noëlle Lienemann, perçue comme une opposition entre « la droite bon ton et l'extrême gauche » par un de nos enquêtés appartenant au monde des Crédits Immobiliers³. En outre, elles conçoivent leur rôle de manières très différentes depuis les années 1990, et portent des positions strictement opposées. Le directeur des relations institutionnelles de l'Union des SACICAP, résume ainsi ce clivage : « soit on cherche l'exceptionnalité, soit on fait l'inverse... l'exceptionnalité est une protection, mais c'est aussi un enfermement⁴ ». Pour les dirigeants du mouvement des Crédits Immobiliers, la protection que peut offrir un monopole juridique sur certaines aides à l'accession est inutile voire nuisible, et contraire à la vision libérale de l'économie qu'ils revendiquent. Grâce au passage au « concurrentiel » et à la fin du monopole dont elles jouissaient sur les PAP, les SACICAP et leurs filiales auraient enfin cessé d'être « encouragées à l'improductivité⁵ ». Défendre les intérêts de leurs adhérents, c'est alors pour eux s'assurer qu'ils ne seront pas à nouveau obligés de ne faire que du « social », et certainement pas revendiquer des formes de monopole. Lorsqu'à l'issue de la réforme du statut des SACICAP, en 2006, ils se voient imposer des « missions sociales » nouvelles, notamment en matière d'accession, c'est en contrepartie de la liberté d'action que leur laisse l'État dans le domaine concurrentiel : il ne s'agit pas, bien au contraire, de refaire de l'accession sociale l'unique spécialité du mouvement, ce qui serait synonyme « d'enfermement ». C'est d'ailleurs parce qu'elle ne souhaite pas revendiquer pour ses adhérents un rôle trop limitatif de spécialistes de

¹ L'Union d'Économie Sociale pour l'Accession à la Propriété a été créée en 2006 au moment de la réforme des statuts des SACICAP pour représenter ces dernières, et utilise depuis 2008 le nom de Procivis.

² C'était le cas de manière manifeste pour Pierre-André Périssol. Claude Sadoun, son successeur à la tête du Réseau Crédit Immobilier de France de 1997 à 2012, président de l'UESAP-Procivis depuis 2008, n'a pas d'engagement politique public, mais est un proche de P.-A. Périssol, arrivé dans son sillage au sein de cette organisation professionnelle. Son plus récent président est Yannick Borde, qui en a pris la tête début 2013 à la suite des difficultés financières rencontrées par la partie bancaire du réseau Crédit Immobilier de France, qui ont provoqué la démission de Claude Sadoun. Directeur général depuis 1993 d'un groupe Crédit Immobilier de l'Ouest de la France, il est aussi maire d'une petite ville et conseiller général, et appartient à l'Union des Démocrates et Indépendants (parti présidé par Jean-Louis Borloo).

³ Entretien avec Claude Debruyne, directeur des missions sociales d'un groupe Crédit Immobilier, décembre 2008, au siège de son groupe.

⁴ Entretien avec le directeur des relations institutionnelles de l'UESAP-Procivis, août 2012.

⁵ *Ibid.*

l'accession « sociale » que l'Union des SACICAP a laissé la Fédération des coopératives occuper largement le terrain de la représentation politique de cette question au sein du mouvement HLM dans la dernière décennie. Alors que la FNSCHLM cherche à s'approprier la cause de l'accession sociale au sein du mouvement HLM, l'Union des SACICAP défend le point de vue qu'il n'y a pas lieu d'en faire une cause.

Pour autant, nos enquêtés ne se répartissent pas strictement entre des dirigeants de coopératives qui se feraient sans réserve les défenseurs de l'accession sociale au sein du mouvement HLM, et des dirigeants liés au mouvement des Crédits Immobiliers qui adopteraient la ligne défendue par l'Union des SACICAP en considérant qu'il n'y a pas de cause à défendre. Les positions que l'on observe ne découlent pas toujours directement de l'affiliation de nos enquêtés à telle ou telle organisation professionnelle, même si les liens qu'ils entretiennent avec celles-ci ont des effets incontestables sur les positions qu'ils adoptent. En réalité, c'est un double constat que l'on peut faire : pour les promoteurs HLM, et même pour les dirigeants de coopératives HLM, l'idée qu'ils ont des intérêts communs qu'il faudrait défendre collectivement ne va pas de soi ; l'idée que l'accession sociale est une cause commune à défendre est encore moins évidente. Certains considèrent d'abord très clairement qu'il n'est ni légitime ni profitable à leurs intérêts qu'une organisation professionnelle entende monopoliser la représentation de cette cause et cherche à parler en leur nom. Même ceux qui s'engagent dans le travail de représentation que réalise cette fédération n'adhèrent pas toujours aux positions qu'elle porte, notamment lorsqu'il s'agit de revendiquer une « exceptionnalité » pour l'accession HLM, qu'ils considèrent en effet souvent comme un enfermement. Enfin, les dirigeants d'organismes qui s'affichent comme des « militants » de l'accession sociale et s'engagent personnellement dans la défense de ce qu'ils conçoivent comme une cause, sont relativement isolés dans leur milieu professionnel. Ce sont l'ensemble de ces raisons qui font qu'on ne peut considérer les promoteurs HLM comme un groupe uni derrière une cause ni même derrière des revendications communes.

3.1 Une entreprise de représentation qui ne fait pas l'unanimité

La manière dont la FNSCHLM tente de monopoliser la représentation de la cause de l'accession sociale est d'abord loin de faire l'unanimité parmi les promoteurs HLM. Certains d'entre eux expriment ainsi une distance particulièrement nette avec les velléités de la

Fédération des coopératives d'incarner cette cause et avec la nécessité d'en faire un objet de mobilisation collective au sein du mouvement HLM. Nous mettrons en évidence deux modalités de cette distance. Elle peut tenir d'une part à une vision « libérale » de l'accession sociale, acquise au cours d'une carrière réalisée dans des groupes semi-concurrentiels, qui amène des promoteurs HLM à endosser une position proche de celle de l'Union des SACICAP : il n'y aurait ni légitimité ni utilité à revendiquer des avantages spécifiques pour les organismes HLM en matière d'accession sociale. Mais cette distance vis-à-vis du travail de représentation de la FNSCHLM peut s'exprimer non pas sur le registre de la divergence idéologique, mais sur celui de la divergence d'intérêts. Lorsqu'on dirige un grand organisme bien établi dans le domaine de l'accession sociale, les bénéfices que l'on estime retirer de cette entreprise de représentation peuvent être limités : la manière dont la FNSCHLM cherche à parler au nom des promoteurs HLM peut alors être interprétée comme une tentative illégitime de capter les bénéfices symboliques d'une réussite qui n'est pas la sienne.

Maurice Baudry fait partie de ceux pour qui le mouvement HLM dans son ensemble, et la Fédération des coopératives en particulier, n'a guère de légitimité à vouloir aujourd'hui incarner la cause de l'accession sociale. La contribution des organismes HLM dans ce domaine paraît aujourd'hui minime à ce promoteur qui a connu les grandes heures de la GMF-CARPI dans les années 1970 et 1980, avant de poursuivre sa carrière au sein de groupes Crédit Immobilier semi-concurrentiels à partir des années 1990. Il n'est pas pour autant indifférent à cette question, estimant avoir à la CARPI acquis la « culture de l'accession sociale » : il exprime des idées tranchées sur ce sujet, plaidant pour un développement de l'accession à la propriété des locataires du parc HLM, susceptible de résoudre la pénurie de logements locatifs sociaux, et pour un allongement de la durée des prêts, qui est pour lui la clé de la relance de l'accès à la propriété des ménages modestes. Ce à quoi il s'oppose est d'abord la prétention du mouvement HLM et plus particulièrement de la Fédération des coopératives à considérer que « les autres ne sont pas légitimes » pour faire de l'accession « sociale », alors qu'il estime en réalité que leur rôle n'est aujourd'hui que mineur dans ce domaine, puisqu'il n'y a plus « d'équivalent » d'un organisme comme la CARPI qui avait une « culture axée à 90% sur l'accession sociale » :

Vous avez des... des promoteurs purement privés comme PROMOGIM, promoteur de longue date.. pendant la crise de 1990, ils vendaient aux mêmes prix que nous, ils faisaient du groupé individuel, d'ailleurs nous à GMF on considérait que c'était un concurrent. **Ils étaient pas du tout taxés HLM, mais ils faisaient du logement pratiquement aussi bon marché.** [...] L'accession sociale, en clair, le problème de

l'accession sociale c'est de produire peu cher, est-ce qu'on le fait ou est-ce qu'on le fait pas. De toute façon, sur le marché actuel du logement, y'a pas assez de logements peu chers, le marché de l'immobilier en neuf se situe à plus de 3000 euros le m², il se situe pas à 2300-2400. La question c'est qu'aujourd'hui toutes les villes veulent que les promoteurs construisent du logement abordable. Bon ben maintenant les Nexity, Bouygues et compagnie, ils en font du logement abordable, ils construisent en zone ANRU. Moi j'ai un avis assez... **J'aurais du mal à prétendre que seules les coopératives HLM sont capables et légitimes pour faire de l'accession sociale.** Peut-être qu'ils sont plus à même de faire des choses comme le PSLA, mais bon.. **Moi je dis, Nexity est un concurrent sur les prix. Ça leur arrive de proposer des programmes qui sont dans les mêmes gammes.** Oui, ils font du logement en zone ANRU parfois... ils font du logement abordable autour de 2400 euros, que parfois ils compensent avec d'autres, mais bon.... [...]. **Le mouvement HLM, les responsables souvent à Paris ou dans leur ... ils pensent que les autres ne sont pas légitimes pour ça** [Entretien avec Maurice Baudry, directeur de la promotion d'un groupe Crédit Immobilier, juillet 2008].

La visibilité nouvelle acquise par la Fédération des coopératives depuis les années 1990 tient selon lui plus au « dynamisme » et à l'habileté politique de ses dirigeants – il juge Marie-Noëlle Lienemann particulièrement « compétente » et loue le « professionnalisme » des cadres de cette organisation professionnelle – qu'à des résultats significatifs en matière de construction :

Bon, il faut bien dire que les coopératives HLM ... C'était des sociétés qui étaient un peu ringardes, souvent des coquilles vides, c'est la volonté de la fédération, de la présidente, et de l'ancienne directrice, de relancer l'activité des coopératives HLM en accession sociale, mais c'était plus grand chose ces dernières années. **S'il n'y avait pas eu des gens dynamiques à la tête des coopératives, on n'en parlerait plus,** parce qu'elles ont augmenté la production de 3000 à 6000, m'enfin c'est quand même que 6000 logements. Dans le prochain projet, c'est 12 000, en 2012. Bon. **Donc c'est quand même pas beaucoup, et ce sont pas les seuls acteurs de l'accession à la propriété... on va dire bon marché, parce que accession sociale, qu'est ce que ça veut dire social... il faudrait dire bon marché.** [Entretien avec Maurice Baudry].

C'est aussi avec les revendications visant à obtenir de l'État des avantages spécifiques pour le mouvement HLM qu'il exprime son désaccord. Ainsi, malgré son admiration personnelle pour Marie-Noëlle Lienemann, il précise qu'il ne se situe pas « politiquement dans le même registre », et affiche des convictions « sociales libérales » au nom desquelles il dénonce la tendance des dirigeants du mouvement HLM à vouloir se protéger de la concurrence, qui a pourtant « certaines vertus ». Ceux-ci chercheraient en permanence à protéger leur « territoire », comme lorsqu'ils protestaient parce que la CARPI venait « secouer le cocotier » de ceux qui étaient « installés depuis des années sur leur territoire » en les faisant ainsi « enrager ». L'exonération d'impôt sur les sociétés pour les opérations d'accession HLM, dont le maintien a été obtenu par la Fédération des coopératives en contrepartie de la « sécurisation », serait ainsi une « vieille lune HLM » dont il n'est « pas fanatique » : « il vaut mieux payer l'impôt et être libre ». On comprend les réticences de Maurice Baudry vis-à-vis

des prétentions territoriales de la FNSCHLM à l'aune de sa trajectoire professionnelle dans des sociétés où la frontière entre secteur social et concurrentiel a toujours été peu significative. La vision critique qu'il livre de la tendance du mouvement HLM à toujours vouloir revendiquer des avantages indus reconduit les positions qu'exprimaient dès la fin des années 1970 les dirigeants de la CARPI, lorsqu'ils s'indignaient que les autres organismes HLM cherchent à se prémunir de la concurrence et « pleurent » pour obtenir des aides et des subventions. Elle correspond aujourd'hui à la position que défend l'Union des SACICAP. On retrouve d'ailleurs celle-ci chez d'autres dirigeants d'organismes liés au mouvement des Crédit Immobilier comme Paul Rousselet, qui estime de son côté que depuis le remplacement des PAP par les Prêts à Taux Zéro à l'initiative de Pierre-André Périssol en 1995 – une réforme « intelligente » qui sortait selon lui des « laboratoires d'Arcade » – il n'y a plus lieu de revendiquer quoi que ce soit en matière d'accession sociale auprès de l'État.

Cependant, ce ne sont pas uniquement des dirigeants proches du point de vue institutionnel et politique du mouvement des Crédits Immobiliers, et appartenant au monde des groupes semi concurrentiels, qui émettent des réserves vis-à-vis de la manière dont la Fédération des coopératives s'efforce aujourd'hui de monopoliser la cause de l'accession sociale. D'autres dirigeants qui n'ont pas ce type d'affiliation peuvent ainsi contester la légitimité de cette fédération non pas au nom de principes idéologiques, mais au nom de l'idée que ses dirigeants tireraient plus de bénéfices du travail de représentation qu'ils effectuent qu'ils n'en apporteraient à ceux qu'ils prétendent représenter. C'est sa légitimité à représenter les organismes établis de longue date dans le domaine de l'accession sociale et qui ne doivent rien à l'activisme de cette fédération qui est en cause. Tel est le cas d'Annie Lenoir, directrice générale du GIE Evelia, qui nous a ainsi expliqué les motifs pour lesquels elle n'entretient que des liens distants avec cette organisation professionnelle. Âgée d'une soixantaine d'années lorsque nous la rencontrons¹, elle dirige ce Groupement d'Intérêt Économique qui réalise pour le compte d'un office public d'Ile-de-France une importante production de logements destinés à l'accession sociale, en se servant à cet effet de coopératives HLM comme support juridique. Juriste spécialisée dans l'immobilier, passée au début de sa carrière par la promotion privée, elle a été recrutée par cet office en 1989 pour y « développer l'activité accession ». Elle est passée depuis d'un poste « au bas de l'échelle » (jugement tout relatif) de responsable des programmes, à celui de directrice des opérations d'accession

¹ Entretien avec Annie Lenoir, 62 ans, directrice générale du groupe Evelia, réalisé au printemps 2008 au siège du groupe.

durant de nombreuses années, puis de directrice générale de l'ensemble du GIE Evelia en 2006, où elle dirige au moment où nous la rencontrons une équipe de 84 salariés.

Cette dirigeante n'a de cesse durant notre entretien de décrire Evelia comme un groupe HLM pionnier à tous points de vue. Elle attribue ce statut à la politique de développement initiée par le directeur général qui l'a recrutée, novateur du mouvement HLM qui, sorti d'HEC, avait aussi conseillé Robert Lion dans les années 1970 lorsqu'il était délégué général de l'Union. Dès le début des années 1990, il avait selon Annie Lenoir « senti les choses » en poussant l'office à se diversifier en accession sociale mais aussi à s'engager précocement dans des opérations de renouvellement urbain, en se positionnant ainsi comme un des premiers acteurs de la « mixité » et des « parcours résidentiels ». Cette diversification s'est faite à total contre-courant des tendances que connaît alors le mouvement HLM : la plupart des bailleurs se recentrent dans les années 1990 sur la gestion locative, et l'accession sociale semble une cause perdue pour les HLM. La production du groupe a depuis fortement progressé, atteignant au milieu de années 2000 une production de près de 500 logements annuels en accession sociale, tandis que le parc locatif de l'office connaissait aussi un important développement. Elle souligne aussi le rôle de « pionnier » qu'a eu Evelia dans les années 2000 en développant l'accession en zone ANRU, ou en étant le premier organisme d'Ile-de-France à mettre en place des programmes en PSLA. Si Evelia ne fait pas partie au sens strict du terme des « gros » groupes généralistes à compétence nationale comme Arcade, puisque son activité ne s'étend pas au-delà des frontières de l'Ile-de-France et qu'il n'a pas d'activité de promotion concurrentielle, la manière dont Annie Lenoir le présente ressemble à la façon dont Paul Rousselet comparait Arcade aux bailleurs « traditionnels » :

Bon on est les partenaires privilégiés des communes, avec nous ils ont tout en un, un seul interlocuteur, quand ils veulent faire du locatif on sait faire, quand ils veulent faire de l'accession on sait faire, quand ils veulent de l'aménagement on sait faire... la location-accession on sait faire. **Donc on sait tout faire.** [Entretien avec Annie Lenoir]

Ainsi, Annie Lenoir ne considère sa participation aux instances représentatives de l'Union HLM que sous l'angle des bénéfices – limités – qu'ils peuvent lui apporter. Pour un groupe aussi dynamique qu'Evelia, la fréquentation des fédérations professionnelles et de ses collègues du monde HLM n'ont qu'un faible intérêt : il aurait en effet plus à apprendre aux autres que des autres.

On est à toutes les sauces avec le PDG il nous met dans tout, club Ville et aménagement, dans ... je sais plus, à l'AORIF, tout le monde participe, y'en a un qui est au développement durable, y'a ... On est dans toutes les instances.

Ça vous apporte quelque chose ?

On récolte toujours de participer, mais comme je vous dis on est plutôt en avance par rapport aux autres, donc on apprend pas de ce que font les autres, on fait plutôt découvrir aux autres que l'inverse.

C'est pas là que vous allez obtenir des infos ?

Bon c'est toujours intéressant d'échanger, on a toujours trop le nez dans le guidon pour prendre le temps d'échanger... mais bon c'est bien d'échanger mais **nous on fonctionne, on est très réactif, on est toujours en avant, donc bon... c'est seulement après quand les autres nous rattrapent comme sur la location accession on peut commencer à échanger.** Toi t'en es là, moi j'en suis là... on commence à échanger, mais quand vous êtes tous seuls sur des thèmes précis... et encore vous savez, les lieux d'échange, c'est l'Union HLM, on n'échange pas non plus tellement... [Entretien avec Annie Lenoir]

Si Annie Lenoir affiche un scepticisme général vis-à-vis de la manière dont l'Union HLM défend les intérêts des organismes HLM (« des fois ça fait flop, ça tombe à côté de la plaque »), c'est surtout avec la façon dont la FNSCHLM tente de s'approprier la réussite d'un groupe comme le sien dans le domaine de l'accession sociale qu'elle exprime sa distance. Elle entretient certes des liens avec cette fédération « très réactive », mais souligne en premier lieu que leurs compétences professionnelles sont d'un moindre intérêt pour elle que pour d'autres dirigeants, en raison du caractère « pionnier » d'Evelia :

Bon on les aide bien à la fédé à mettre au point tous leurs outils. Tout l'outil coop PSLA, on leur dit quand ça va pas, on fait avancer les choses, on leur sert à quelque chose quand même. [Entretien avec Annie Lenoir].

Mais c'est surtout sur un point que des frictions explicites ont émergé entre elle et les dirigeants de la FNSCHLM : Evelia et sa directrice générale refusent en effet de se prêter à la stratégie des cadres de la fédération qui, pour affermir leur monopole sur la représentation politique de l'accession sociale, souhaiteraient que ce GIE particulièrement actif – il fait partie des adhérents les plus productifs de la Fédération – revendique l'étiquette coopérative de façon plus visible, alors que c'est sous le nom de marque Evelia qu'il se présente en toutes circonstances. Annie Lenoir se sent ainsi mise à l'écart des moments de représentation de cette fédération, ce qui semble toutefois l'affecter assez peu :

Vous ne faites pas partie des réalisations emblématiques qui sont présentées à l'Assemblée générale des coopératives comme d'autres dirigeants ?

Non, non, parce que justement, c'est le GIE, c'est pas LA coopérative qui construit. C'est ce que nous a reproché l'équipe de la fédé des coopératives quand ils ont fait leur rapport. Ils nous ont dit qu'il n'y avait pas l'esprit coopératif... bon comme on était les plus gros à construire, c'était dommage pour eux parce qu'ils auraient bien aimé que ce soit moteur chez eux mais c'est le GIE, pas la coopérative. Moi même quand je suis dans ces instances-là, je me mets pas en avant... je suis caméléon.

Parce que vous êtes pas office non plus ?

On est pas office ... enfin... c'est un groupe, mais quand j'y vais moi personnellement. ... je suis caméléon je suis rien, pff.

Pour Annie Lenoir, contribuer à renforcer le poids politique de la FNSCHLM ne présente pas d'intérêt particulier, de même que participer aux différents moments de représentation que met en scène cette fédération. Cela contribue à renforcer le scepticisme qu'elle exprime vis-à-vis des réalisations dont celle-ci s'enorgueillit. Certes, elle ne s'affiche pas comme une « libérale » favorable à la banalisation de l'accession sociale comme Maurice Baudry, et le groupe n'a pas d'activité concurrentielle. Mais elle est tout de même sceptique vis-à-vis de la politique de la fédération visant à créer des marques distinctives pour l'accession HLM, qui n'ont selon elle rien apporté à son groupe. « Pionnier » sur beaucoup de choses, Evelia ne l'a par exemple pas été sur une innovation à laquelle tient tout particulièrement la FNSCHLM, la « sécurisation », que le groupe n'a mis en place qu'en 2006 lorsqu'elle est devenue obligatoire. C'est en effet uniquement à l'aune des bénéfices, très limités, que la « sécurisation » apporte à Evelia qu'Annie Lenoir considère cette innovation, ne s'intéressant pas au sens politique que lui donne la FNSCHLM – inventer une marque distinctive pour l'accession HLM qui pourrait servir de fondement à certaines de ses revendications. Pour Annie Lenoir, la sécurisation ne sert à rien commercialement, « demain y'a plus la sécurisation, les accédants ils continueront à acheter ». Elle ne permet pas de convaincre les élus locaux auprès desquels elle cherche à obtenir du foncier : « les maires, ils savent même pas ce que c'est... pour la plupart, ceux qui sont dans le milieu... bien sûr... mais ils en font pas un cheval de bataille, c'est le produit et le prix de vente qui les intéresse ». C'est pour elle la réputation qu'a son groupe de « professionnels du rapport qualité-prix » qui importe, et non pas ce type de dispositifs. De plus, alors qu'Annie Lenoir affiche très peu de convictions personnelles sur le sujet de l'accession sociale durant l'entretien – elle n'a ainsi rebondi sur aucune des questions que j'ai pu poser sur les politiques de soutien à l'accès à la propriété – elle s'est risquée à émettre une opinion plus tranchée sur ce sujet, soulignant que cette mesure relève d'une conception assistancielle de l'accession HLM qui n'est pas la sienne : « les accédants, bon la sécurisation c'est encore une fois les assister ». Fortement engagée personnellement dans la construction de ce groupe depuis maintenant 25 ans, Annie Lenoir ne voit pas pour autant dans le renouveau de l'accession HLM une cause qui la concerne, et préfère travailler à maintenir le statut de « pionnier » d'Evelia. Sans y manifester d'hostilité explicite, elle est peu intéressée par le travail engagé par la FNSCHLM pour mieux distinguer accession « HLM » et « concurrentielle », auquel elle ne voit pas de bénéfices pratiques et économiques. Ne devant rien à cette organisation professionnelle, elle n'entend pas non plus participer à la promotion des coopératives comme outils privilégiés de l'accession sociale.

Ce sont donc deux manières différentes de contester la légitimité de la FNSCHLM à incarner la cause de l'accèsion sociale qu'on voit apparaître à travers ces deux exemples. Dans le cas de Maurice Baudry, c'est une opposition formulée sur un registre idéologique, par laquelle il conteste plus généralement la légitimité du mouvement HLM à revendiquer un rôle ou des avantages particuliers dans le domaine de l'accèsion sociale. Cette position correspond à celle défendue par l'Union des SACICAP, hostile à toute revendication d'une « exceptionnalité » des organismes HLM en la matière, et qui considère qu'il n'y a pas de cause à défendre au nom du mouvement HLM. Dans le cas d'Annie Lenoir, il s'agit plutôt d'une hostilité vis-à-vis de la manière dont cette organisation professionnelle cherche à s'approprier les bénéfices symboliques de la réussite d'un grand organisme « pionnier » comme le sien et à parler en son nom, alors même qu'elle estime ne rien lui devoir et n'avoir pas grand-chose à en attendre. Nous verrons en effet que ceux qui prêtent de bonne grâce leur concours au travail de représentation que réalise la FNSCHLM sont plutôt les dirigeants de « petits » organismes indépendants, ou de filiales d'accèsion de petite taille appartenant à des groupes principalement dédiés au locatif, et non les « gros » de l'accèsion sociale comme Evelia, et encore moins ceux qui sont à la fois « gros » et semi-concurrentiels.

3.2 Une alliance ambivalente entre FNSCHLM et « promoteurs dans l'âme »

Nous allons maintenant nous intéresser à des enquêtés qui, à l'inverse de ceux que nous venons de citer, apparaissent très engagés dans le travail de représentation qu'effectue la Fédération des coopératives et font partie de ses fidèles soutiens, sans pour autant adhérer à l'ensemble de ses positions, et sans faire de l'accèsion sociale une cause au même titre que les dirigeants de la FNSCHLM. Parmi les enquêtés que nous avons déjà mentionnés, Erwan Rioud, Cyrille Brunet, Philippe Vincent, ou Émile Perelli font lorsque nous les rencontrons partie du conseil fédéral de la FNSCHLM, et participent systématiquement à tous les événements qu'elle organise et auxquels nous avons pu assister. Ils ont tous contribué à la promotion de la « sécurisation » HLM bien avant que celle-ci ne devienne obligatoire, et ont noué des relations de forte proximité personnelle avec les dirigeants de cette fédération. Ils sont engagés dans le travail de représentation qu'elle réalise, dont ils semblent tirer des bénéfices symboliques et une forme de reconnaissance auprès de leurs pairs, et la

fréquentation de cette fédération contribue à ce qu'ils se classent par rapport à leurs collègues en fonction des critères qu'elle promeut, qui les désigne comme de plus ou moins bons élèves de l'accession « sociale ». Ils expriment toutefois une certaine distance avec ce qu'ils considèrent comme une politisation trop marquée de sa part, qui leur paraît parfois susceptible de contrarier leur autonomie professionnelle. Plus généralement, ils semblent dubitatifs quant à l'intérêt des stratégies politiques qu'elle met en place pour défendre la spécificité de l'accession HLM, et n'acceptent de jouer les bons élèves de l'accession sociale que dans certaines limites.

La proximité entre la FNSCHLM et ces dirigeants tient d'abord à une alliance nouée à la fin des années 1990 ou au début des années 2000, au moment où la première cherche à retrouver une visibilité au sein de l'Union HLM et où les seconds cherchent de leur côté à faire redémarrer l'activité de leur société. À l'époque, la FNSCHLM a besoin de personnes de confiance pour incarner le renouveau des coopératives HLM et afficher ses premiers succès, tandis que ces dirigeants, qui arrivent à la tête de petites structures qu'il faut redémarrer de zéro, sont à la fois en quête de soutien technique et intéressés à trouver moyen de dépasser leur statut de « dirigeant de PME ». En effet, nouer des liens avec cette organisation professionnelle est un moyen de se prémunir d'un risque d'isolement professionnel, de se faire connaître auprès de leurs pairs, et d'accéder à certains cercles fermés du monde HLM. Ainsi, Cyrille Brunet est devenu conseiller fédéral peu de temps après son entrée dans le mouvement HLM, et participe depuis mensuellement à des réunions qui définissent les orientations de la FNSCHLM. Ces contacts réguliers avec ses collègues et les discussions qu'elles occasionnent revêtent pour lui une grande importance. Elles lui permettent de s'affranchir de l'isolement qu'implique son statut de « dirigeant de PME » (qui compte moins de 20 salariés) dans une ville de taille moyenne : « La PME c'est extrêmement intéressant, *small is beautiful*. Mais la PME est aussi réductrice, elle peut l'être ». Fréquenter ses collègues d'autres régions, dont certains sont à la tête de groupes de bien plus grande ampleur, des cadres de la fédération qu'il juge très « performants » et dont il admire les compétences professionnelles, ou encore plus une personnalité politique comme Marie-Noëlle Lienemann dont il apprécie « l'entregent », est une occasion de sociabilité professionnelle importante, et une source de valorisation personnelle. Il apprécie en particulier certains aspects de la politique de la fédération, notamment l'attention qu'elle accorde aux petites structures indépendantes comme la sienne, ce qui lui a valu d'être nommé au comité exécutif de l'Union

HLM, au même titre que des dirigeants d'organismes sans commune mesure avec le sien comme le PDG du groupe Arcade ou de la 3F.

Bon on peut toujours espérer mieux, mais je trouve qu'il y a eu cette préoccupation à un moment donné. Au dernier comité exécutif de l'USH, même si le pouvoir est très limité voire insignifiant, car le pouvoir est entre deux personnes, le Président et le Délégué Général de l'Union... Pour autant, et c'est un signe quand même, chaque famille a eu capacité à augmenter son nombre de représentants de deux personnes, et les deux qui ont été nommés par les coops, c'est le COL [ND : Comité Ouvrier du Logement] qui est une coopérative indépendante, et nous. De plus, dans une optique d'équité, le COL est représenté par sa présidente, et moi j'y suis en tant que directeur. Donc ça montre aussi cet équilibre président-directeur, pour bien éviter que cela ne devienne uniquement un lieu de rencontre techno ou alors politique, en oubliant les technos. Ça c'est une vigilance à mettre à l'actif de la Fédération. Je pense que si Marie-Noëlle Lienemann a mis au Comité Exécutif ces deux structures-là, c'est aussi un signe. Alors faut pas être dupe, mais c'est quand même représentatif, c'est un affichage clair. [Entretien avec Cyrille Brunet, directeur d'une coopérative HLM indépendante].

Philippe Vincent fait aussi partie de ces relanceurs de coopératives qui, arrivés à leur tête à la fin des années 1990, ont noué des liens proches avec la fédération. Cela tient d'abord aux conditions qui ont présidé à la réactivation de sa société. C'est en effet la FNSCHLM qui a en 1997 cherché un actionnaire susceptible de reprendre cette société en grande difficulté, dont l'actionnaire principal, une commune d'Ile-de-France, cherche à se débarrasser : les dirigeants de la Fédération favorisent sa reprise par une SACICAP de l'Ouest de la France dont le PDG cherche à s'étendre en Ile-de-France. Parmi les conditions imposées à cette reprise, il est demandé à Philippe Vincent de maintenir l'identité coopérative de la société, qui ne prend pas le nom du groupe SACICAP dont elle est la filiale, mais garde son nom d'origine. Devenu conseiller fédéral, il a depuis acquis auprès de la fédération une bonne réputation : il est décrit par l'un de ses cadres comme un « promoteur dans l'âme, mais qui a découvert la coopération, et qui adhère au discours [de la fédération] dans une certaine limite » ; un autre le décrit comme un dirigeant qui « fait des efforts » pour viser une clientèle « sociale » à l'inverse d'autres structures appartenant à des SACICAP en Ile-de-France. L'une des sources de cette réputation tient au fait qu'il s'est fortement investi dans l'animation d'un groupe de travail francilien dédié à l'accession HLM, au sein duquel il encourage d'autres sociétés à se lancer dans cette activité, et fait aussi la promotion de la « sécurisation », une « caractéristique forte des coopératives¹ ». Il dit en tirer quelques bénéfices matériels : fréquenter à travers ce groupe d'autres dirigeants d'organismes lui « apporte du business » lorsqu'il est sollicité pour réaliser des opérations d'accession pour le compte de bailleurs qui n'ont pas encore développé de filiales spécialisées. Mais il semble bien, comme pour Cyrille Brunet, qu'il s'agit aussi de

¹ Entretien avec Philippe Vincent, mai 2006, au siège de sa société.

ne pas rester trop isolé professionnellement, puisque la coopérative qu'il dirige ne compte que 9 salariés en Ile-de-France. Quant à Émile Perelli, son engagement à la fédération est entre autres lié à une volonté de préserver une forme d'autonomie et une marque distinctive au sein de son groupe, en tant que « micropoussière » d'un groupe Caisse d'Épargne. L'attachement qu'il affiche à la forme coopérative en s'appuyant sur le travail de représentation de la FNSCHLM lui permet de marquer ses distances avec l'importante ESH dont il est la filiale directe :

Je suis aussi membre du directoire de la SA, donc je pourrais, je pourrais être à la fédé des SA mais... moi non. Je tiens à préserver ma spécificité ... enfin c'est pas ça, c'est pas que je tiens à préserver ma spécificité, mais je pense que chaque famille a sa philosophie, moi je défends la philosophie des coopératives. Le fait est que c'est un état d'esprit un peu différent entre le locatif et l'accession ; mais au-delà de ça, c'est une philosophie qui n'est pas la même que les SA [Entretien avec Émilie Perelli].

Émile Perelli tient ainsi plus que tout à conserver certaines marques de l'autonomie fragile de sa société au sein du groupe auquel il appartient, ce à quoi contribue l'affichage de sa « spécificité » coopérative. Quant à Erwan Rioud et son président Robert Le Meur, nous avons vu que les séminaires qu'organise régulièrement la Fédération sont un des lieux où ils peuvent se prévaloir de leur « éthique » particulière de structure indépendante, et renverser au moins temporairement la hiérarchie qui les place en infériorité face aux « gros » qui tentent de les absorber. Mais c'est aussi le soutien technique apporté par la FNSCHLM qui contribue à leur proximité. Ainsi, la diffusion du PSLA auprès de ces dirigeants, produit qui a « fait pester » Cyrille Brunet par sa complexité, a été facilitée par le travail réalisé par le directeur adjoint de la FNSCHLM Emmanuel Mouret qui leur a servi de conseiller technique¹. Les dirigeants de ces petites sociétés qui n'ont pas un service juridique développé apprécient bien plus qu'Annie Lenoir l'aide qui leur est ainsi apportée.

Robert Le Meur : ben le PSLA c'est le produit d'accession sociale par excellence.

Erwan Rioud : il est 15 points moins cher !

Robert Le Meur : on est d'accord là dessus

La fédé vous a un peu présenté le produit ?

Robert Le Meur : ah plutôt

Erwan Rioud : ils nous ont donné les outils. Ils ont fait des outils qui fonctionnent très bien d'ailleurs, que tout le monde utilise dans le monde HLM, ils ont fait des formations auxquelles ont participé tous les organismes HLM, même les DDE elles travaillent avec l'outil Coop option. Y'a eu un gros travail de fait, tout le back office a été fait par la fédé, le coop option ils le mettent à jour, le coop option on est rendu au V6... ça a été bien mâché et puis quand on a une interrogation on les appelle y'a eu des formations pour les commerciaux, de montage.

¹ Voir chapitre 5.

Un ensemble de conditions ont donc contribué au rapprochement de ces dirigeants de petites structures spécialisées dans l'accèsion sociale, qu'elles soient indépendantes ou filiales de groupes, avec les cadres de la FNSCHLM, et qui sont aussi fondées sur l'estime que les premiers portent au « professionnalisme » des seconds. Les relations interpersonnelles qu'ils ont nouées depuis plus d'une décennie ont des effets très nets sur leur manière de se percevoir et les critères qu'ils emploient pour classer leurs pratiques. Ces dirigeants venus de la promotion privée, dont on a vu qu'ils s'affichent comme des promoteurs avant tout, ont intériorisé en fréquentant avec régularité les cadres de cette fédération les critères d'excellence qu'elle promeut. Ils se soucient d'abord très clairement de leur image auprès d'elle, et s'inquiètent de préserver leur bonne réputation. Ils tendent ainsi à adopter une posture de bons élèves de l'accèsion sociale, à l'aune des critères que privilégie la FNSCHLM. Cyrille Brunet se présente ainsi : la sécurisation – « on s'y est mis tout de suite » - et une « politique de prix » qu'il oppose à une « politique de marge » que privilégieraient d'autres organismes. Il note ici avec plaisir que ceci a été remarqué par la Fédération.

Bon, c'est ce qu'ils disaient quand on a été contrôlé par ARECOOP [organisme de contrôle de la Fédération] nous on a une politique de prix, on est pas au plafond du prix qu'on peut pratiquer.

C'est-à-dire? Quel est l'écart?

Ben le PSLA permet... en accèsion on peut être à 2178 euros le m2, on va pas jusqu'au plafond. Si on trouve notre marge de fonctionnement suffisante à 2000 euros, on reste à 2000 même si on sait qu'on peut vendre à 2100 sans problème. Ça c'est une politique récurrente mise en place, qui est assez peu pratiquée par les coopératives, pour appeler un chat un chat, donc je suis assez content de le dire, et ça a été avalisé par la Fédération, elle l'a bien remarqué qu'on avait une politique de prix et non pas une politique de marge. Alors il faut que la marge, le minimum requis soit atteint, mais une fois qu'il est atteint, on va pas au-delà [Entretien avec Cyrille Brunet].

Quant à Philippe Vincent, il s'inquiète aussi de conserver sa bonne réputation, acquise grâce au fait qu'il parvient à viser une clientèle relativement plus « sociale » que la plupart des grands groupes HLM qui opèrent en Ile-de-France, qui tendent aux dires des cadres de la FNSCHLM à privilégier une clientèle d'investisseurs plutôt que d'accédants. Lorsqu'il me confie faire parfois des « affaires moins sociales que d'autres » pour pouvoir maintenir un volume de production suffisant dans sa coopérative, il ajoute immédiatement « ça, vous êtes prié de ne pas le répéter à la Fédération ». Erwan Rioud, dont la position est de considérer que « son premier rôle social est de faire vivre l'entreprise », ce qui l'amène à ne pas toujours suivre à 100% les orientations de la FNSCHLM, reprend toutefois très clairement en entretien les critères énoncés par celle-ci sur le type d'activité à privilégier – pas trop d'investisseurs, et une priorité accordée aux nouveaux produits aidés comme le PSLA :

Notre clientèle c'est ce que nous permet notre statut, les gens en dessous du PLS et du PLI. Bon parfois y'a des gens qui dépassent un peu, bon... on va pas refuser de vendre une maison individuelle si ça dépasse un peu. Mais on essaie de pas dépasser 20% d'investisseurs maintenant. Et on a un certain nombre d'opérations en PSLA maintenant, là c'est sensiblement plus social. [Entretien avec Erwan Rioud].

Les formes de rétribution que met en place la fédération – bénéficiant par son entremise d'un article dans la revue du mouvement HLM *Habitat Actualités*, faire partie des « réalisations emblématiques » qui sont présentées chaque année devant l'ensemble des collègues à l'Assemblée générale de la Fédération, participer en son nom à une commission de l'USH – matérialisent ainsi les classements implicites par lesquels telle ou telle société est reconnue comme plus ou moins proche des critères qu'elle énonce. Cyrille Brunet se compare ici à un autre de ses collègues, Denis Tarot, que nous avons aussi eu l'occasion de rencontrer¹, et qui fait aussi partie des dirigeants ayant noué des liens étroits avec la FNSCHLM. De son point de vue, Denis Tarot ne satisfait pas autant que lui-même à certains des critères d'excellence que promeut la fédération – le fonctionnement « coopératif » n'est apparemment pas son fort, puisqu'il laisse très peu de place à son conseil d'administration dans la prise de décision. Mais il se « rattrape » en étant l'un des plus actifs dans une spécialité rare, le « syndicat coopératif », qui consiste à gérer les copropriétés issues de la vente d'immeubles en accession sociale, et dont Marion Maudet avait un moment fait l'un de ses chevaux de bataille.

Ah ben nous on est en photo dans le dernier *Habitat Actualités*. Ça c'est moins lié au fait qu'on soit petit ou grand, qu'au fait qu'on soit loin des yeux loin du cœur. Le fait qu'on soit, moi, au conseil fédéral et Denis Tarot au conseil fédéral, et dans la commission accession de l'Union, ça marque. Et puis Denis il a une autre singularité qui est qu'il est très fort en matière de syndicat et ça ça plaît bien à Marion, donc ça vaut comme un élément de valorisation. Bon pas que pour ça d'ailleurs, il a d'autres actifs à son arc. Mais moi je produis pas du tout comme Denis, je suis pas du tout sur la même philosophie que lui. Même si *in fine* il produit des logements dans des quartiers où il sort pas cher et où il loge des populations ciblées, intéressantes, mais dans son fonctionnement interne, sa philosophie, moi je partage pas toujours sa façon de faire. Bon c'est la richesse et la pluralité de la fédération des coops.

Alors j'ai rencontré M. Tarot et j'ai vu un peu ce qu'il fait, quelles différences vous verriez?

Oh ben Denis lui, il est coopérative mais il serait promoteur privé que ça le dérangerait pas. Il a un fonctionnement interne qui est tout à fait cadré là-dessus, dans le fonctionnement, la prise de décision, dans le fait de participer à plein d'autres choses. Lui ça le dérange pas d'être porté par des fournisseurs de peinture et de partir tous frais payés, il s'en fout comme de l'an 40. Bon ça c'est Denis. Ceci dit, par ailleurs, c'est un garçon charmant avec qui je m'entends bien, et qui est capable de défendre euh, des ... des singularités coopératives comme le syndicat. Par contre je sais pas s'il fonctionne comme une coopérative, Denis, s'il y a des assemblées générales, etc., je sais pas. Nous on a des AG avec une centaine de personnes. Y'a un repas, les coopérateurs sont avec nous, on déjeune [Entretien avec Cyrille Brunet].

¹ Entretien avec Denis Tarot, environ 45 ans, architecte, ancien cadre dans la promotion privée, devenu au milieu des années 1990 directeur d'une coopérative indépendante, réalisé au printemps 2006 au siège de sa société.

Ainsi, à l'inverse du groupe Evelia, décrié pour son absence « d'esprit coopératif », Cyrille Brunet s'efforce de correspondre aux standards fixés par la fédération en faisant un usage systématique de l'étiquette coopérative. Il reprend ainsi à son compte l'image que cherchent à en donner ses cadres, celle d'une fédération qui a un « poids politique » et un « niveau de lobbying supérieur à son « poids réel » :

On a une fédération qui a un niveau de lobbying et d'écoute dans le mouvement social HLM mais aussi à l'extérieur, qui est surdimensionné au regard de son réel poids à l'extérieur. Donc on serait bien de mauvaise grâce que de contester cette position. C'est lié à quoi, hein, c'est aussi lié à des hommes. Bon, Marion, qui pendant 16 ans, a porté cette fédération, et aussi grâce aux présidents et présidente, Jean-Louis Dumont, Marie-Noëlle Lienemann. [Entretien avec Cyrille Brunet].

Ce sont quasiment les mêmes expressions que l'on retrouve dans la bouche d'Erwan Rioud :

Non mais c'est une fédération qui a des idées, un vrai projet, qui a plus de poids politique que son importance que sa taille lui donnerait naturellement, qui sait se faire entendre, qui dit des choses, qui a évolué aussi. [Entretien avec Erwan Rioud].

L'osmose de ces « promoteurs dans l'âme » avec leur organisation professionnelle a toutefois ses limites. Elle tient en particulier au fait que le projet qu'a longuement défendu Marion Maudet à sa tête, relayé par Marie-Noëlle Lienemann, et qui vise à clamer la différence de l'accession HLM vis-à-vis des productions du secteur privé, s'avère avoir pour ces dirigeants des effets contraignants. Ils considèrent ainsi que ce que leurs dirigeants fédéraux défendent au nom de l'intérêt commun des promoteurs HLM bride parfois leur autonomie professionnelle, et interprètent ces positions comme une manière de défendre des convictions « idéologiques » plutôt que comme un véritable travail de défense des intérêts de leurs adhérents. Cyrille Brunet, comme beaucoup de ses collègues, exprime son désaccord sur la manière dont la fédération a forcé la main à ses adhérents, en les obligeant en 2002 à se soumettre à un protocole fixant des revenus *maxima* pour leurs clients. Si depuis 2006, la possibilité de déroger à ces règles existe en contrepartie du paiement de l'impôt sur les sociétés, il craint désormais de passer pour un « vilain petit canard » et d'être épinglé par l'organisme de contrôle de la fédération s'il se risque à le faire. Il revient à plusieurs reprises au cours de notre entretien sur ses hésitations quant à la nécessité de ces règles visant à éviter la « banalisation » de l'accession HLM. Pour un organisme comme le sien doté d'un conseil d'administration « majeur », elles lui semblent superflues, et nuisent à son autonomie de dirigeant – il aimerait de temps à autres faire de « belles opérations » comme dans sa « vie professionnelle antérieure » – et même à l'accomplissement de sa mission sociale, puisqu'un peu de souplesse lui permettrait de faire des « péréquations » entre opérations plus ou moins « sociales » :

Ça peut avoir un effet... pas névrosant mais un peu réducteur. On me propose un terrain superbe au centre ville, moi je sais que je pourrais y faire une très belle opération, je pourrais la mâtinier de ... comment dire d'accession sociale, mais je vais être pénalisé en impôt sur les sociétés sur ce que je n'ai pas le droit de faire, **et je vais être montré du doigt par la Fédération si je m'amuse à faire ça... Je serai le vilain canard.** [...] alors là, la fiscalité, faut-il ouvrir? La fiscalité c'était, à un moment donné, est-ce qu'on s'arc-boute sur le fait de refuser toute fiscalité sur nos produits, à l'époque où on était dans ce combat là, ou **est-ce que le fait de mettre le pied à l'étrier fera que ça va entraîner une banalisation** des acteurs en entrant dans une espèce de droit commun qui ferait qu'au motif qu'on paierait l'impôt, ça permettrait de légitimer certaines productions qui deviendraient majoritaires dans certaines coopératives.

Ça c'est votre position?

Cyrille Brunet : Ah non ça c'était celle de Marion Maudet en terme de craintes. Moi je regarde devant ma porte. Nous c'est pas parce qu'on aurait les capacités à le faire, qu'on en userait et abuserait. Parce que j'ai un conseil d'administration majeur, qui a des orientations à la date d'aujourd'hui, parce que j'ai des orientations aussi, et qu'il n'est pas question qu'on galvaude notre façon de faire. En même temps on a besoin de produire, on est dans le cadre d'un marché peu aidé. Donc j'ai besoin dans certains territoires d'être aidé, si je veux faire, et de faire des péréquations. **De plus, je sais le faire, puisque c'est une vie professionnelle antérieure que j'ai pratiquée pendant pas mal de temps.** Bon, c'est une orientation qui est prise. En même temps, je comprends très bien les craintes de Marion Maudet à l'époque, qui étaient légitimes. Bon maintenant on est fiscalisés. Bon mais il faut qu'on reste dans l'état d'esprit. [...] Et Marion elle me dit parce qu'on se connaît bien, Cyrille, j'ai tout à fait confiance en toi, je sais bien que tu déconneras pas, mais en même temps... (Rires) **Ça la Fédération n'a pas cette écoute là. Elle pense que les organismes et les coops, dans leurs conseils d'administration, n'ont pas assez de punch pour pouvoir limiter les dérapages.** On a pas ça, pas cette souplesse là. ... Oui et en même temps euh... comment dire, on peut pas... on peut pas faire fi du fait que certains seront tentés par le diable.

Marc Crépin : ah c'est sûr que certains seront tentés par le diable. Ca c'est sûr.

Cyrille Brunet : c'est évident malheureusement.

Cyrille Brunet fait donc ici état des coûts qu'induit sa position de bon élève de l'accession sociale, estimant qu'il paie en quelque sorte les errements d'autres dirigeants HLM par une limitation de sa propre autonomie professionnelle. Il tient par ailleurs à préciser que sa proximité avec cette organisation professionnelle n'équivaut pas à un soutien aux affiliations politiques de ses dirigeants. Si l'image de dirigeant marqué à gauche ne le « dérange pas », il précise que cela n'est pas la raison de sa proximité avec les cadres de la fédération, et ne souhaite pas que les orientations de ceux-ci soient guidées par des objectifs relevant de stratégies de positionnement dans le champ politique. Se définissant, sans précision d'engagements partisans, comme un défenseur d'une « troisième voie » économique et proche d'une gauche autogestionnaire, il défend une vision apolitique des coopératives : « la coopérative, c'est pas adossé à un parti, c'est adossé à la société civile ». Philippe Vincent relie quant à lui plus directement les désaccords entre dirigeants de coopératives et cadres fédéraux à une différence de positionnement politique. Il ne voit donc pas l'imposition de plafonds de revenus en 2002 comme une manière de défendre la cause de l'accession HLM, mais

l'attribue à des positions « idéologiques » ou « doctrinaires » liées aux affiliations politiques des dirigeants de la FNSCHLM.

Avant 2002, on faisait un peu ce qu'on voulait, on avait pas de plafonds de ressources pour les acquéreurs... alors en 2002, la fédération des coopératives, qui est très idéologiquement marquée, voulait absolument que les choses soient contrôlées, elle a dit que de toute façon l'administration allait nous contrôler, elle a obligé à signer un protocole, qui a fait un peu râler les membres de la fédération parce qu'elle imposait des plafonds de ressources alors qu'avant il n'y en avait pas. Elle s'est défendue en disant, si on les avait pas fait, l'administration les aurait imposés, nous on les a négociés, c'était plus malin. Voilà le débat [...] l'administration de la fédération elle a parfois des idées que peut ne pas avoir le conseil fédéral. Grosso modo, y'a pas de gros écarts, mais des fois, y'a...alors bon c'est à majorité socialiste, la tendance de la fédération, oui, grosso modo, c'est PS, la directrice, et Lienemann, et Lienemann, bon on a deux députés dans le Conseil fédéral, autres que Lienemann, Odile Sauges député du Puy de Dôme, PS, et Dumont de la Meuse PS. Bon, y'a aussi deux UDF. Et ces types là... ils ont pas les mêmes positions. [...] La fédération ils sont beaucoup plus radicaux, donc un petit peu doctrinaires si vous voulez. Mais nous qui sommes réalistes parce qu'il faut faire marcher... les entrepreneurs sont plus accommodants avec les doctrines que ceux qui...bon. [Entretien avec Philippe Vincent].

Sur d'autres sujets, cette prise de distance avec les affiliations politiques des dirigeants de la FNSCHLM a été soulevée par des directeurs de sociétés proches de cette organisation professionnelle. Émile Perelli, lorsque nous le rencontrons, vient ainsi de prendre dans la presse des positions opposées à celles du directeur de la FNSCHLM Nicolas Millart, au sujet du lancement de la « maison à 15 euros » par la ministre Christine Boutin. Après de longues hésitations, le directeur de la FNSCHLM avait alors décidé de critiquer cette mesure de soutien à l'accession¹, notamment parce qu'il n'avait pas été invité à signer la « charte de la maison à 15 euros », signe selon lui que « politiquement on ne voulait pas de nous » du côté du ministère du Logement. Émile Perelli qui à cette période « croit énormément à ce produit », notamment parce qu'il ressent alors les premiers effets du ralentissement du marché immobilier de 2008 et craint des difficultés de commercialisation qu'une aide nouvelle permettrait de résoudre, se désolidarise alors de la fédération : il regrette que celle-ci se soit opposé à ce nouveau dispositif parce qu'il s'agit d'une « mesure venue de la droite ».

Ainsi, des « promoteurs dans l'âme » qui n'avaient que peu de familiarité avec le mouvement HLM en prenant la tête de coopératives dans les années 1990 sont aujourd'hui devenus de véritables piliers de cette fédération, conseillers fédéraux depuis des années, participant à tous ses événements avec assiduité, jouant aujourd'hui le rôle de formateur dans les sessions

¹ Nous avons assisté au débat entre Nicolas Millart et son directeur adjoint sur cette question, au cours du terrain effectué à la FNSCHLM au printemps 2008.

qu'elle organise pour les nouveaux dirigeants de coopératives. La plupart expriment toutefois une réserve vis-à-vis de ce qu'ils perçoivent parfois comme une préférence accordée par la FNSCHLM à son rôle sur la scène politique et la défense d'options « idéologiques » plutôt que de défense stricte des intérêts professionnels de ses adhérents, eux qui refusent pour la plupart de s'exprimer en entretien sur leurs opinions politiques ou sur leurs éventuels engagements partisans. Ils s'accordent toutefois sur le fait que sa visibilité tient beaucoup à la présence à sa tête de Marie-Noëlle Lienemann, pour laquelle ils professent pour la plupart une grande admiration, mais fondée sur sa « compétence » et non sur une adhésion à ses prises de position sur des sujets autres que le logement. Rares sont à l'inverse les enquêtés qui disent explicitement adhérer à la ligne politique des dirigeants de la FNSCHLM, comme c'est le cas d'Émilie Renaud. Celle-ci, à l'inverse de la plupart de ses collègues, s'est dite « séduite » sans réserve par cette particularité de la fédération lors de ses premières rencontres avec ses cadres, qui l'ont convaincue que l'accession sociale était compatible avec la défense de valeurs « de gauche », ce dont elle doutait fortement au moment de prendre la tête de sa coopérative HLM. Lorsque je lui demande si elle se situe politiquement de la même manière que les dirigeants de la fédération, elle répond : « socialiste non, mais Marie-Noëlle Lienemann, oui ».

Il est enfin frappant de constater que, aussi proches soient-ils de la FNSCHLM, ces dirigeants sont rarement porteurs de considérations d'ordre plus général sur l'accession sociale. Alors que les cadres de la Fédération des coopératives développent un discours politique construit sur la nécessité de réformer les politiques d'aide à l'accession, notamment en revenant à des financements réservés au mouvement HLM, ou en favorisant des produits plus « ciblés » sur une clientèle modeste que ne l'est le Prêt à Taux Zéro, ces questions ont finalement été peu abordées dans les discussions que nous avons menées avec les promoteurs HLM. Ils prennent pour la plupart les politiques existantes comme un cadre, regrettant parfois furtivement de bénéficier de moins d'aides que leurs collègues du secteur locatif, mais sans s'étendre sur cette question puisqu'ils professent par ailleurs un certain mépris pour ceux qui « pleurent » en obtenir. La proximité avec la FNSCHLM n'en fait donc pas véritablement des entrepreneurs de la cause de l'accession sociale qui auraient des positions construites sur la manière dont il faudrait aujourd'hui réformer les politiques du logement. Ceci apparaît très nettement lorsqu'on compare leur discours avec ceux des rares dirigeants qui se revendiquent comme des « militants de l'accession sociale » et qui ont notamment pour particularité d'avoir

sur ce sujet des positions très élaborées, qu'ils s'emploient à diffuser au sein ou en dehors du mouvement HLM.

3.3 Les « militants de l'accession sociale » : des entrepreneurs de cause isolés ?

Qu'est-ce qui caractérise alors, parmi ces professionnels qui sont pour la plupart réticents à faire de leur activité professionnelle une cause politique, ceux qui à l'inverse se présentent comme des « militants de l'accession sociale » ? En effet, rares sont ceux qui revendiquent cette étiquette, dont on a vu par contre qu'elle était utilisée par les dirigeants de la Fédération des coopératives. Ils se refusent pour la plupart à considérer qu'il est approprié qu'ils adoptent une attitude « militante » vis-à-vis de leur activité professionnelle. Seule exception, lorsque certains dirigeants de coopératives indépendantes revendiquent le fonctionnement « militant » de leur conseil d'administration, mais ce n'est alors pas eux que ce terme désigne – comme le soulignait Erwan Rioud « le directeur ne peut pas être un militant » – mais les administrateurs bénévoles du conseil d'administration. Les dirigeants de « petits » organismes indépendants font parfois état de leurs dispositions personnelles à l'engagement associatif lorsqu'ils décrivent les fonctionnements distinctifs des « petits » : ils évoquent alors des activités associatives dont ils soulignent le caractère apolitique, comme lorsque Cyrille Brunet précise que son engagement dans une association humanitaire dédiée à la construction se fait « en dehors de principes politiques, syndicalistes, ou d'appartenance religieuse ». Beaucoup professent aussi la nécessité de ne pas afficher de position politique publique, pour rester en bons termes avec tous les élus locaux avec lesquels ils travaillent : « Je suis très bien avec tous les partis. Ben oui. Par la force des choses », nous explique Émile Perelli. Ceux qui viennent de la promotion privée n'attribuent pas leur arrivée dans le secteur du logement social à des convictions ou des engagements particuliers, et ils font tout au plus état sur un mode très allusif d'une « fibre » sociale (Philippe Vincent) sans développer plus précisément le sens qu'ils donnent à cette expression, ou d'un « petit côté service public » (Muriel Collard). Le nouvel essor de l'accession sociale dans le mouvement HLM n'est donc pas l'occasion de reconvertir et de valoriser des dispositions et un capital militants, comme c'est le cas pour d'autres spécialités professionnelles émergentes à finalité « sociale », par exemple les métiers de la politique de la ville (Tissot Sylvie, 2005).

Cependant, quelques rares enquêtés se présentent comme des « militants de l'accession sociale », sans renoncer bien entendu à revendiquer un professionnalisme supérieur à la moyenne. Ils ont joué un rôle pour revaloriser cette spécialité professionnelle dans les années 1990 ou 2000 au sein du mouvement HLM. S'ils n'y sont pas entrés par militantisme, ils estiment avoir développé à l'issue d'une longue carrière de spécialiste de l'accession sociale un rapport engagé à cette activité. Ils défendent leur spécialité professionnelle en en faisant une cause d'intérêt général, d'autant plus vigoureusement qu'ils estiment qu'elle est aujourd'hui insuffisamment portée par le mouvement HLM et ses dirigeants. Ils mettent aussi en lien cette attitude avec des dispositions au militantisme et des engagements politiques ou syndicaux. Deux de nos enquêtés ont été particulièrement prompts à adopter cette posture, et apparaissent comme de véritables entrepreneurs de cause de l'accession sociale dans leur milieu professionnel, au sein des organisations professionnelles auxquelles ils appartiennent, et même plus largement dans le champ de production des politiques du logement. Ils sont toutefois relativement isolés, ce travail « militant » relevant de leur initiative personnelle, et tenant à des trajectoires qui les distinguent d'un certain nombre de leurs collègues. Ainsi, Jean-Claude Mallart, « premier de la classe » des coopératives HLM, et Claude Debruyne, directeur des « missions sociales » d'un important groupe Crédit Immobilier, se considèrent l'un et l'autre comme les deux véritables « militants » de l'accession sociale dans leur région d'implantation, le Nord, tout en soulignant qu'ils sont avant tout de bons professionnels qui ont « réalisé des trucs » :

Mallart et moi ça fait 30 ans qu'on se connaît, et on est LES militants de l'accession sociale dans la région, mais pas qu'en parole nous on a réalisé des trucs. Parce qu'il y en a qui parlent, qui parlent... [Entretien avec Claude Debruyne, décembre 2008, au siège de sa société].

Ces deux enquêtés se sont d'abord distingués des autres par le temps qu'ils nous ont accordé. La plupart des entretiens réalisés ont duré entre 2 et 3h, et pour les plus courts entre 1h30 et 1h45, les enquêtés nous réservant un créneau entre deux rendez-vous ou au mieux une matinée, parfois suivie d'un déjeuner. Nous avons passé à l'inverse une journée entière avec Claude Debruyne, qui a annulé ses rendez-vous pour continuer la discussion sur un thème sur lequel il dit « n'avoir pas de limites », et nous avons rencontré Jean-Jacques Mallart à trois reprises, ce à quoi s'ajoute la visite à deux reprises des ensembles de logements qu'il a construits tout au long de sa carrière. Mettant explicitement en lien l'exercice de leur profession et la possession de dispositions militantes, ils ont aussi été plus diserts que les

autres sur leurs affiliations partisans ou syndicales, ainsi que sur leurs nombreux engagements associatifs. Jean-Jacques Mallart nous a ainsi parlé longuement de son activité au Parti Socialiste, dont il a été longtemps sympathisant avant de prendre sa carte dans les années 1990, et où il se définit comme un proche des positions portées par Martine Aubry. Claude Debruyne évoque quant à lui son long engagement syndical à la CGT, même s'il précise qu'il n'a jamais été « encarté au PC », et surtout ses nombreux engagements dans des associations à visée sociale, par exemple dans la Fondation Agir contre l'Exclusion fondée par Martine Aubry. Ils se voient comme des réformateurs au sein de leurs fédérations professionnelles, susceptibles d'apporter des idées nouvelles pour mieux défendre l'accession sociale. Ils montent ainsi beaucoup plus clairement en généralité que leurs collègues lorsqu'ils évoquent les politiques du logement et de l'accession, à propos desquelles ils formulent des propositions élaborées, qu'ils tentent d'ailleurs de diffuser au sein de leurs fédérations professionnelles, auprès des élus locaux qu'ils fréquentent, ou pour Jean-Claude Mallart au sein du Parti Socialiste.

Jean-Claude Mallart et Claude Debruyne ont certaines propriétés en commun, outre de s'identifier réciproquement comme des militants de l'accession sociale qui se connaissent bien – j'ai ainsi été recommandée au second par le premier. Tous deux proches de la retraite lorsque je les rencontre, ils sont aussi moins diplômés que ceux que nous avons jusqu'à présent évoqués, du moins en termes de formation initiale. Ils ont fait très tôt dans leur carrière de l'accession « sociale » une spécialité qui leur a permis de réussir des trajectoires professionnelles ascendantes. Jean-Claude Mallart est entré à la CARPI en 1970 à 23 ans avec seulement un baccalauréat en poche, après avoir arrêté ses études faute d'avoir les moyens de les financer, et été employé de banque pendant deux ans. Il a ensuite fait des formations « maison », et doit toute son ascension professionnelle à la promotion interne rapide qu'il a connue dans cette société. Il se distingue de ce point de vue des anciens de la CARPI que nous avons rencontrés, qui y sont arrivés plus tardivement (pour Maurice Baudry en 1974, Émile Perelli en 1981) et avec des diplômes beaucoup plus élevés (une formation universitaire de juriste de niveau bac+5 pour Maurice Baudry, un diplôme d'ingénieur pour Émile Perelli). Claude Debruyne n'a pas non plus suivi d'études universitaires, passant après le baccalauréat des concours de la fonction publique sur les instances de ses parents, et entrant par hasard au ministère de l'Équipement, avec un grade d'assistant technique des Ponts et Chaussées. Affecté rapidement au domaine du logement, grim pant dans la hiérarchie

administrative par des concours internes, il est responsable de la distribution des PAP à la fin des années 1970 à la DDE du Nord, et contrôle à ce titre toutes les opérations d'accession sociale que financent ces prêts. C'est là qu'il est amené à entretenir des liens avec les prêteurs et promoteurs HLM de la région qui utilisent ces produits, et se voit proposer en 1984 – d'après lui en raison des compétences que lui reconnaissent ses interlocuteurs dans sa gestion de la distribution des prêts aidés – de devenir directeur général d'une petite société de Crédit Immobilier de la région, qui distribue des PAP et construit des programmes de logements en accession sociale. Lorsque plusieurs SACI de la région fusionnent au début des années 1990, il devient directeur au sein de la filiale financière du grand groupe Crédit Immobilier qui en émerge.

Devenus très tôt dans leur carrière des spécialistes de l'accession sociale, et devant à cette compétence particulière la première partie de leur carrière, ils tiennent à ce sujet des discours que l'on ne retrouve chez aucun de leurs collègues. Ainsi Jean-Claude Mallart décrit-il son métier comme une « passion », qu'il juge insuffisamment partagée dans le monde HLM :

Ce qui me passionnait quand même dans tout ça [dans le travail réalisé à la CARPI], c'était la finalité sociale, rendre des ouvriers propriétaires de leur logement, c'était quand même quelque chose de magnifique, sortir des familles d'immeubles vétustes pour les aider à devenir propriétaire, c'est plus qu'une satisfaction.

Vous y aviez pensé avant d'être recruté ?

J'ai toujours eu une petite fibre sociale, mais c'est venu avec le temps. Au quotidien, de regarder comment ça se passe, les cas concrets de familles, de voir leur évolution, des couples d'ouvriers qui n'avaient pas de voiture et puis avaient une voiture, puis partaient en vacances, etc. Les bienfaits de l'accession. Au départ, l'endettement la première année était important, mais dès la 3 ou 4^{ème} année, ça représentait moins qu'un loyer, au bout de 10 ans, c'était 5 à 10 pourcent du salaire. Les prêts c'était 25 ans... mais à la fin c'était... si on calcule bien, c'était 1 ou 2% du salaire. Dans ces années là, le smicard de l'époque accédait avec deux gosses à la propriété sans apport personnel, enfin un apport de 600 francs. Et le monde HLM construisait 80% de locatif à une période... l'erreur vient de là, tout ce qu'on est en train de découvrir aujourd'hui [...] C'est le plus beau métier du monde après celui d'enseignant (rires)... de permettre à des personnes qui n'auraient jamais été propriétaires de le devenir. [Entretien avec Jean-Claude Mallart, juillet 2008]

Quand à Claude Debruyne, il se distingue des autres dirigeants de groupes Crédit Immobilier rencontrés par sa revendication de l'accession sociale comme « métier de base » de ces organismes :

Nous au Crédit Immobilier, notre métier de base et historique c'est la propriété sociale, enfin populaire, et bien c'est là dessus qu'il faut qu'on bosse [Entretien avec Claude Debruyne].

Outre leur utilisation du terme « ouvrier » et « populaire », vocabulaire qui n'appartient pas au registre de leurs collègues dont la définition de l'accession passe toujours par la mention de plafonds de revenus – PAS, PSLA, PLI, etc. – et qui signale une socialisation politique différente, ils aiment à se mettre en scène eux-mêmes comme des « accédants » ayant bénéficié de la conjoncture très favorable des années 1970 pour devenir propriétaires de leur maison à peu de frais. Jean-Claude Mallart, en particulier, pousse son engagement personnel dans la cause de l'accession sociale jusqu'à n'avoir jamais voulu quitter la maison GMF acquise en 1972 avec ses premiers salaires, pour éviter de « s'embourgeoiser » et conserver sa « sensibilité » sociale :

J'ai accédé à la propriété tout de suite, en entrant à la GMF, six mois après j'étais dans le logement en 72. J'ai vécu de l'intérieur, et en plus j'ai tenu, je me suis tenu à y rester en suite, ça c'est un choix personnel. J'ai constaté qu'on s'embourgeoisait tout de suite et qu'on n'avait plus la sensibilité. Il fallait rester. À 30 ans, je gagnais plus que ce que je gagnais en fin de carrière. J'aurais eu les moyens... Ceci dit, je me plaisais où j'étais, et puis j'ai amélioré mon logement, mais c'était important de rester sur place, et je crois que ma meilleure formation ça a été celle là [Entretien avec Jean-Claude Mallart].

Enfin, dernier point commun, les difficultés des PAP dans les années 1980 les ont éloignés tous deux de cette spécialité professionnelle, et c'est en essayant de revenir à ce qu'ils considèrent comme leur vrai métier qu'ils sont devenus des entrepreneurs de la cause de l'accession sociale dans leur milieu professionnel. Pour tous les deux, la crise de l'accession sociale constitue un moment charnière de leur vie professionnelle. Ils m'ont d'ailleurs montré la même courbe, dont ils ne se séparent jamais, qui compare la diminution de l'inflation dans les années 1980 et la progressivité des PAP, pour souligner que les difficultés rencontrées alors par les accédants tiennent avant tout à la politique de désinflation de l'État. Claude Debruyne souligne que les « médias ont alors joué un rôle de caisse de résonance » pour discréditer une politique de soutien à la propriété populaire dont il était un fervent partisan, tandis que Jean-Claude Mallart accuse « l'irresponsabilité des pouvoirs publics » qui ont sabordé d'une main une politique qu'ils promouvaient de l'autre. Jean-Claude Mallart s'est alors retrouvé en première ligne pour gérer les problèmes des accédants en difficulté de la CARPI dans le Nord, où ceux-ci étaient particulièrement nombreux, et doit à regret arrêter son activité de promoteur. Une fois la CARPI rachetée par le Crédit Foncier, il se voit proposer la direction d'une filiale basée à Paris consacrée à la gestion de lots fonciers, activité qui ne l'intéresse guère, et négocie son départ lorsque le nouvel actionnaire refuse de relancer une activité de construction destinée à l'accession sociale, qui lui aurait permis de « renouer avec les accédants » comme il aspire à le faire. Après une période de deux ans de chômage, il prend la tête d'une coopérative relancée par un office du Nord

Je me suis retrouvé... j'ai fait partie d'une négociation, je suis parti dans de bonnes conditions du groupe CARPI-Crédit Foncier parce que j'étais en désaccord avec eux. Eux ils ne voulaient pas relancer l'activité, et puis moi je n'attendais que ça, je voulais renouer avec les accédants, etc., donc j'étais dans une situation un peu inconfortable ... j'ai eu une période de chômage, je suis parti en accord transactionnel, mais officiellement j'ai été licencié... [Entretien avec Jean-Jacques Mallart].

Claude Debruyne, estime quant à lui s'être bien mieux tiré que de nombreux collègues des mésaventures qu'a occasionnées la crise de l'accession sociale des années 1980. Lorsqu'il prend la tête d'une société de Crédit Immobilier en 1984, au moment où éclate la crise, celle-ci est à la fois touchée par des méventes et des impayés, mais il parvient toutefois à la redresser. La décrue des PAP et le mouvement de réforme entamé par le Réseau Crédit Immobilier au début des années 1990 modifient radicalement les conditions de son activité, lorsque sa société est absorbée au sein d'un grand groupe. Il approuve alors le passage au « concurrentiel » non pas par conviction idéologique, mais parce qu'elle lui paraît la seule voie pour sauver les Crédits Immobiliers : « sinon on était morts ». Occupant dès lors la fonction de secrétaire général au sein de la nouvelle filiale financière du groupe, il s'occupe principalement de l'activité de prêt à partir de 1993, et lorsque disparaissent les prêts PAP, n'exerce plus d'activité centrée sur l'accession sociale. S'il a ainsi fait le choix de « foncer tête baissée » dans la réforme et d'accepter ce changement de carrière, contrairement à certains de ces collègues directeurs de SACI qui ont alors connu un licenciement, il lui tarde toutefois de retrouver son métier initial.

C'est avec un décalage temporel de quelques années que l'un et l'autre vont jouer un rôle moteur au sein des deux organisations professionnelles spécialisées dans l'accession pour y relancer des initiatives en matière d'accession sociale. Nous avons déjà évoqué le rôle central de Jean-Claude Mallart à partir de 1995 au sein de la Fédération des coopératives, où il est à la pointe de toutes les innovations – sécurisation, PATS – et entretient des relations étroites tant avec Marion Maudet qu'ensuite avec Marie-Noëlle Lienemann, qu'il désigne par son prénom lorsqu'il l'évoque, et qui cite en exemple, dans les ouvrages qu'elle consacre au logement, les réalisations de sa société. C'est quelques années plus tard que Claude Debruyne endosse de son côté le rôle d'entrepreneur de la cause de l'accession sociale au sein de sa fédération professionnelle, l'Union des SACICAP, et localement auprès des élus du Nord de la France. En effet, il s'investit à partir de la fin des années 1990 dans les réflexions des Crédits Immobiliers sur les « missions sociales » qui doivent en théorie constituer la contrepartie de leur passage au concurrentiel, mais qui ne sont jusqu'en 2006 que

« l'épaisseur du trait » selon Claude Debruyne, faute d'intérêt des dirigeants du mouvement pour cette question. Président de l'association des directeurs de Crédits Immobiliers à cette période, il s'insurge contre le fait que ses collègues envisagent d'utiliser l'argent que doivent en principe consacrer leurs organismes à des activités sociales pour faire du caritatif, au lieu de revenir à leur vrai métier, l'accession sociale.

Donc il nous fallait je vous disais justifier le lien entre l'ouverture au concurrentiel et les 90 ans de social. Et ça a été la question des missions sociales. On avait commencé en 1999 à appeler ça le dividende social. Alors on avait pris cette décision de mettre en œuvre, on avait mis quelques éléments, à l'époque je crois qu'on raisonnait sur 2 ou 3% des fonds propres, mais on a complètement oublié ça depuis. Et puis à longueur de réunion quand on se rencontrait, Sadoun [président de l'Union des SACI] disait aux sociétés, à ses interlocuteurs, les Missions sociales, les missions sociales, car rien ne se faisait. On répondait les uns et les autres, on est bien d'accord mais on fait quoi ? Et c'était la réponse « démerdez vous mais allez y, c'est important ». Et c'est l'association des dirigeants qui a pris le sujet en main, c'est moi d'ailleurs qui ai constitué un groupe de travail, et on a essayé d'analyser. J'étais encore à la filiale financière. Et donc on a commencé à analyser. À l'époque, 2001, 2002... où... certains de nos collègues commençaient à imaginer d'aller mettre des sous dans la lutte contre l'illettrisme, d'autres contre les drogues, des tas de trucs, des causes nobles, mais qui n'ont rien à voir avec notre métier. Donc on a pris le taureau par les cornes et on a commencé à rédiger les choses en disant : notre métier c'est le logement, et dans le logement c'est la propriété, c'est notre spécificité. [Entretien avec Claude Debruyne].

Il obtient en 2002 que son groupe, un des rares à être « dans les clous » sur les missions sociales, crée une direction particulière pour s'occuper de cette question, dont il obtient la responsabilité.

Bon à l'époque les missions sociales, c'était un peu l'épaisseur du trait... il y a une société qui était bien dans les clous c'est nous, mais bon encore une fois, c'est le Nord Pas de Calais, les sujets ne manquent pas dans la région. Il y a une vraie volonté, ici le conseil d'administration, en juin 2002 a pris des décisions très précises sur ce que les missions sociales devaient être. Ils ont confié ça à une personne, moi, qui ai le statut de directeur. Dans la plupart des autres sociétés, on a embauché une assistante sociale, enfin j'ai rien contre les assistantes sociales, mais c'est pas le même niveau. C'est pas une question de prétention, moi étant directeur, pour avoir dirigé une société et avoir été codirigeant de la filiale financière, moi maintenant dans le groupe ici, je travaille d'égal à égal avec les directeurs généraux des structures, ça facilite sacrément les choses, alors que dans d'autres régions, les gens parfois ne se connaissent même pas. Mais ici on a pris la décision d'en faire un métier [Entretien avec Claude Debruyne].

Ainsi, l'un comme directeur d'une coopérative « modèle », l'autre comme directeur des missions sociales d'un grand groupe Crédit Immobilier, ils sont dans les années 2000 des promoteurs tous azimuts de l'accession sociale sur diverses scènes. Pour Claude Debruyne, il s'agit d'abord de faire savoir aux élus locaux que son groupe réinvestit cette question, efforts qui ont selon lui abouti à ce que celui-ci soit à nouveau reconnu par les élus et les collectivités

locales comme « le spécialiste de l'accession sociale, le premier qu'on invite ». Sans entrer dans tous les détails de leur activité, on peut ainsi souligner qu'ils partagent un certain nombre de positions ou de manières de défendre cette cause. Tous d'abord, tous deux considèrent que le mouvement HLM est insuffisamment impliqué dans la défense de cette question. Tandis que Mallart dénonce « l'inertie du monde HLM » qui « ne s'intéresse qu'au locatif », Claude Debruyne juge que, malgré quelques signes encourageants, cette implication reste bien trop limitée. L'USH serait ainsi incapable de mettre en valeur les réalisations de ses membres pour favoriser l'accession sociale dans les quartiers ANRU, laissant des promoteurs privés comme Nexity clamer qu'ils y contribuent plus que les autres. Claude Debruyne considère cette discrétion comme « invraisemblable » alors que toutes les collectivités locales qu'il fréquente souhaitent aujourd'hui apporter leur soutien financier à l'accession sociale. Il se fait fort de défendre cette position dès qu'il en a l'occasion dans les instances auxquelles il participe à l'USH :

La commission Accession de l'Union n'apporte pas grand-chose. C'est plus une vitrine qui travaille à l'affichage de ce que font les membres de l'USH en matière d'accession, mais il n'en font pas assez. Je pense qu'en ANRU, la majorité des opérations sont le fait des membres de l'USH, mais on ne les recense pas. Je peux parler en connaissance de cause, parce que je fais partie de l'IRU, l'Instance de la Rénovation Urbaine, dont le rôle est de définir les propositions à faire pour l'ANRU et les positions à tenir pour l'Union. 98% c'est des sujets locatifs à l'IRU. On aborde quand même la question de la diversification, et à chaque fois j'appelle mes dirigeants parisiens en disant, vous m'envoyez, je veux bien représenter, mais j'ai aucun élément. Qu'est-ce qu'on fait en ANRU j'aimerais bien le savoir ? Or y'en a d'autres qui se privent pas de communiquer. Nexity à les écouter y'a qu'eux qui bossent en ANRU, j'aimerais savoir ce qu'il en est vraiment. Combien de fois je suis intervenu à l'USH pour leur dire : mais vous oubliez que ça existe l'accession ? J'ai interpellé le délégué général à la dernière AG. Je lui dis moi je comprends pas, je parle avec 30 ans de recul. On n'a jamais connu un tel portage politique du problème de l'accession, jusqu'au n°1 de l'État. On n'a jamais connu un tel portage des collectivités, qui vont jusqu'à mettre de l'argent, et des grosses masses. Et nous dans ce contexte, on n'en parle même plus ? C'est invraisemblable. C'est le monde à l'envers. [...] Bon alors je suis très content, au dernier congrès de l'USH, ils ont annoncé la création d'une école de l'accession à la propriété par l'Union... Ca va être un gros truc, ils prévoient carrément 50 ou 55 jours de formation par an, c'est du lourd. J'ai justement discuté avec celui qui en est chargé au moment du congrès, par l'intermédiaire d'un autre qui lui a dit, il y en a un qu'il faut que tu voies en France, c'est Debruyne.. Et voilà que le lendemain, comme tous les ans, depuis 2 ou 3 ans, il y a la séquence accession pendant le congrès, qui et c'est très significatif, avait lieu cette année en séance plénière dans le grand amphi du congrès de Cannes... je dis ça parce que j'ai connu des séances accession du Congrès qui avaient lieu au 3^{ème} sous-sol. Je me souviens que j'étais intervenu une fois en disant « vous êtes en train de revendiquer des trucs et vous avez remarqué, la salle ici n'a même pas de fenêtre comment voulez-vous qu'on vous entende [Entretien avec Claude Debruyne].

Tous deux sont ainsi des défenseurs des « spécificités HLM » dans le domaine de l'accession, dont ils font la promotion auprès des élus locaux, qui auraient perdu l'habitude de considérer

ces organismes comme de possibles vecteurs d'accès sociale depuis la disparition des PAP. Contrairement à de nombreux directeurs de filiales d'accès dans le monde HLM qui ne se lassent pas de protester contre la complexité des montages des nouveaux dispositifs d'aide à l'accès sociale, PSLA ou Pass-Foncier, Debruyne en fait un argument de vente auprès des collectivités locales, en soulignant que les organismes liés au mouvement HLM sont justement des professionnels des produits réglementés complexes :

Moi je leur dis, attendez, on est des opérateurs, opérateurs historiques et nous les montages sophistiqués, enfin un peu tordu, plus c'est tordu plus on s'amuse, c'est notre histoire.

Vous aimez ça en plus...

Non mais on a un état d'esprit qui a été forgé à ça. Le jour où il n'y a plus de réglementation, c'est là qu'on est perdu, je caricature, mais bon... [Entretien avec Claude Debruyne].

Quand à Jean-Claude Mallart, il fait partie des rares dirigeants de coopératives qui adhèrent sans réserves aux revendications de la Fédération lorsqu'elle cherche à obtenir des aides réservées aux organismes HLM en matière d'accès. À défaut d'obtenir de telles dispositions de l'État, il pense possible de convaincre les élus locaux d'adopter des critères qui favorisent les opérateurs sociaux, et pense notamment que l'argument de la sécurisation est un excellent vecteur dans ce domaine :

Le message de sécurisation n'est pas toujours bien compris. C'est une spécificité HLM.

Toute la production en accès n'est pas sécurisée, c'est seulement les organismes HLM qui font ça ?

Oui, mais ça pourrait l'être... au niveau politique, il faudrait revenir à un système aidé limité aux interventions du monde HLM.

Vous seriez favorable à limiter les aides aux opérateurs sociaux ?

Oui je serais favorable, à déterminer des règles strictes comme on a fait. Après il peut y avoir des privés qui ont une éthique qui permet cela, mais on ne peut pas ouvrir ça à une démarche privée libérale...

Sur le Pass foncier, n'importe qui peut intervenir

C'est le gros risque. Auquel on peut ... c'est le message que j'essaie de faire passer. Le dispositif repose sur un aide de l'intercommunalité, elle peut limiter les aides à des opérations qui présentent certaines caractéristiques. Marie Noëlle elle a fait ça sur Hénin Beaumont, en limitant ça aux opérations à l'habitat groupé pour éviter les grandes parcelles, à celles bénéficiant de contrats de sécurisation, effectivement ça revient à limiter aux organismes HLM.

Sur le PSLA, la sécurisation elle est obligatoire.

En théorie c'est pas impossible que les privés le fassent, mais en fait c'est difficile, surtout la garantie de relogement ils peuvent pas vraiment le faire.

Ils partagent encore un autre point commun, qui les différencie très nettement des autres dirigeants du monde HLM rencontrés : ils ont des idées précises, qui leur sont propres, dans le domaine des politiques du logement et plus particulièrement de l'accès, et se sont

longuement étendus sur ces propositions, dont Jean-Claude Mallart espère d'ailleurs au moment de notre seconde rencontre que je me fasse la promotrice. Ainsi, l'un et l'autre sont des partisans d'une réforme du Prêt à Taux Zéro :

Les collectivités se mettent toutes petit à petit à remettre de l'argent sur l'accession sociale, donc là ça revient... mais le PTZ comme je vous l'expliquait était complètement ouvert... non maîtrisé par les collectivités, ce qui est complètement ... moi je trouve que... je n'arrête pas de prêcher dans les collectivités, revendiquez la territorialisation du prêt à taux zéro... quand vous regardez, on commence seulement maintenant à avoir des statistiques territorialisées, parce que on peut avoir des stats au petits oignons, il y a vraiment un reporting très précis qui est fait sur les PTZ. ... sauf qu'on n'avait rien de territorialisé. On commence à les avoir depuis et qu'est ce qu'on voit, moi je n'arrête pas de prêcher là dessus, c'est que les prêts à taux zéro viennent à contre courant des stratégies locales, c'est sidérant. Il y a partout des PLH, ce qui est logique, et à côté de ça il y a le PTZ qui vient jouer son jeu. Par exemple, il favorisait le périurbain alors qu'on lutte partout contre le périurbain. Alors maintenant c'est un peu différent... Quand vous avez une collectivité qui au travers de son PLH évite le périurbain, il faudrait éviter qu'on aille mettre du PTZ, c'est déconcertant. C'est quand même dingue. [Claude Debruyne].

Aujourd'hui, on voit bien que l'accession ça décolle pas. Quand on regarde ce qui s'est passé depuis une quinzaine d'années, les mécanismes changent tout le temps. Pour les non initiés c'est d'une complexité énorme, la plupart des organismes mettent deux ans à comprendre le système, et quand ils ont compris on envisage déjà la prochaine réforme. Il serait bon d'imaginer un système qui ne soit pas remis en cause. Le système auquel je crois il reposerait sur un PTZ, on ne peut pas faire mieux, il pourrait subsister dans le temps, dans un raisonnement de financement ... j'ai un petit papier à vous remettre là dessus... ça fait partie des choses, si vous adhérez, moi je suis prêt à faire passer le message dans ce domaine, j'ai déjà essayé vis-à-vis de la fédé, il faut faire passer tous azimuts... j'essaie par l'intermédiaire du PS, mais bon... L'idée ça serait d'avoir un financement unique, une liberté de statut, une APL unique fondée sur le système à taux zéro, avec un engagement sur un remboursement mensuel qui s'adapterait en fonction de l'évolution des revenus. [...] y'a pas de raison que dans des opérations groupées d'accession sociale ce soient pas les mêmes aides, quelle est la différence entre un locataire et un accédant, pour moi un accédant c'est un locataire qui se prend en main, y'a pas de raison qu'on pénalise l'accédant. Et on a pas solutionné le problème de mixité sociale. S'il y avait un financement unique, on pourrait avoir des ensembles où on n'arriverait plus à trop distinguer le locataire ou l'accédant. Et ils pourraient changer de statut dans un sens et dans un autre ... si vous adhérez à cela, bon ça pourrait peut-être faire un article de presse [Jean-Claude Mallart].

Sans entrer dans les détails – complexes – des propositions qu'ils formulent ici, il nous importe surtout de remarquer que nous n'avons quasiment jamais entendu ce type de discours chez d'autres dirigeants d'organismes, qui concentraient la plupart du temps les entretiens sur l'activité et la stratégie de leur propre société, et ne semblaient pas porteurs de revendications d'ordre plus général en matière de politique d'accession. On peut enfin remarquer que nos deux « militants de l'accession sociale » sont soucieux de trouver des lieux où exprimer leurs

positions. Pour Claude Debruyne, cela passe par une participation systématique aux colloques parlementaires ou journées organisées par le ministère du Logement sur les politiques de l'accession, où il se fait fort de toujours prendre la parole pour exprimer ses idées face aux élus qui sont présents, voire de contester certaines affirmations d'experts reconnus du logement comme Michel Mouillart. Pour Jean-Claude Mallart, outre les contacts fréquents qu'il entretient avec la Fédération des coopératives et sa présidente Marie-Noëlle Lienemann, cela passe par la rédaction de notes qu'il essaie de faire passer auprès de sa section PS et plus largement auprès du secrétaire national du parti en charge du logement, même s'il s'attriste que certains au PS restent réticent sur cette question.

Moi une technique, dans tous les lieux où je peux me trouver, les séminaires, les ... c'est de trouver un prétexte pour prendre la parole, seulement pour montrer qu'on est là. Mais en même temps pour interpellier. Par exemple il y a eu ces deux ou trois dernières années des trucs qui s'appelaient « Réunions parlementaires pour la construction » organisées par un truc qui s'appelait Agora. C'était bourré de parlementaires, trois, quatre ou cinq tables rondes pendant la journée, avec les pros de chez pros, le président de Nexity, le président d'Acquéry, alors il n'y avait pas le président de l'USH comme par hasard et pas le président des Crédits Immobiliers, comme par hasard. Il y avait d'ailleurs ce jour-là Michel Mouillart, vous connaissez, ça fait 15 ans que je le côtoie. Alors on se connaît bien, parce que ça fait 15 ans que je conteste ses chiffres. [...]. comme je vous le disais, ma technique c'est d'intervenir à chaque fois que j'en ai l'occasion, là je crois que c'est sur le PSLA, et puis ça a été clôturé par Boutin. J'avais abordé aussi une question sur le Pass Foncier, enfin plus une remarque, ils ne l'ont pas reprise. C'était de dire « c'est bien beau, le Pass Foncier, mais il n'est pas opérationnel, on était au mois de juin, parce que telle et telle question n'était pas réglée. C'était surtout les questions fiscales dont je vous parlais tout à l'heure. [Claude Debruyne].

Pour moi, c'est une carte à jouer l'accession, au niveau du PS. Ils s'y intéressent, j'ai eu des retours... la secrétaire nationale du logement... elle dit que le PS ne doit pas laisser l'accession à la droite... Aujourd'hui au sein du PS, un des blocages encore aujourd'hui, c'est d'assimiler l'accession sociale à des problèmes de surendettement. Mais quand on fait la démonstration... j'ai des tas de documents qui montrent... on se rend compte que le risque aujourd'hui c'est d'encourager les gens à être locataires, dans des opérations investisseur qui coûtent déjà très cher au départ, et qui vont suivre l'inflation et représenter pendant 25 ans un montant supérieur de 50% à leur mensualité en accession [Jean-Claude Mallart].

C'est donc une position extrêmement distinctive dans le monde des promoteurs HLM qu'adoptent ces deux « militants de l'accession sociale », en particulier par leur manière de monter en généralité lorsqu'ils sont amenés à évoquer cette question, et à en faire une cause personnelle dans laquelle ils s'investissent en s'en faisant les promoteurs dans des lieux multiples et auprès de nombreux interlocuteurs. Tous deux ont connu une première carrière ascendante en devenant des spécialistes de l'accession sociale, l'un à la GMF-CARPI, l'autre

en passant de la fonction publique à la direction d'une société de Crédit Immobilier. Tous deux ont pour point commun de se fonder dans les propos qu'ils portent aujourd'hui sur les politiques d'accèsion sur leur expérience acquise avant la « crise des PAP », crise qui a contribué à ce que leur spécialité professionnelle se dissolve dans les années 1990. Dans l'espoir d'en refaire leur « métier », ils ont tous les deux investi de manière très intense le rôle d'entrepreneur de cette cause à partir du milieu ou de la fin des années 1990, dans un contexte qui leur semble propice à remobiliser leurs goûts et leurs compétences de cette activité au sein du mouvement HLM, de leurs organisations professionnelles, et auprès des élus locaux. Ils restent cependant relativement isolés dans leur milieu professionnel, où peu de leurs collègues adoptent la même posture, aussi bien du côté des dirigeants de coopératives que du mouvement des Crédits Immobiliers.

Conclusion

S'il peut paraître insatisfaisant de conclure à l'hétérogénéité du groupe, les « promoteurs HLM », dont nous avons fait notre objet de recherche, il nous semble toutefois qu'il s'agit là d'un résultat. Cela permet de comprendre pourquoi ceux qui, à la tête d'organismes HLM, ont contribué au renouveau de l'accèsion sociale ne forment pas un groupe professionnel uni pour défendre une nouvelle spécialité professionnelle et pour revendiquer un territoire qui leur serait propre.

Nous avons mis en évidence la variété de leurs trajectoires professionnelles qui ont contribué à forger des *ethos* professionnels très différents, entre ceux qui se considèrent comme promoteurs avant tout, qui nous semblent être les plus nombreux, et ceux qui font de la promotion HLM malgré eux. Il s'agit aussi d'un univers très hiérarchisé par le clivage qui oppose grands groupes et petits organismes – ou petites filiales – qui entretiennent souvent des liens de très forte concurrence, et font qu'ils ont le sentiment de ne pas « jouer pas dans la même cour ». C'est d'ailleurs ce second clivage qui permet de comprendre pourquoi certains de nos enquêtés, revendiquant avant tout leur identité de promoteur venu du privé, ont aussi intériorisé des hiérarchies professionnelles opposant ceux qui font vraiment de l'accèsion « sociale » à ceux qui ne font que donner l'apparence d'en faire. Se présenter comme plus « social » que d'autres est un argument que mobilisent de façon plus explicite les « petits ».

C'est non seulement parce que c'est sur ce terrain, et non sur celui de l'efficacité économique, qu'ils peuvent revendiquer un avantage moral sur les « gros », mais aussi parce que ces « petits » ont souvent noué des liens de plus forte dépendance vis-à-vis d'une organisation professionnelle, la Fédération des coopératives, qui cherche à instituer des critères de classement de cet ordre.

Il ne s'agit pas pour autant de dire ici que les « gros » seraient objectivement moins « sociaux » que les autres. En réalité, la multiplicité des critères qui sont mobilisés pour se prévaloir d'une « éthique » supérieure aux autres est elle qu'il est bien difficile de se reposer sur ces classements indigènes pour fonder des hiérarchies objectives, et tel n'est pas ici notre propos. Ce qui nous intéresse surtout est en effet de montrer pourquoi il est bien difficile qu'émerge dans ce milieu professionnel le sentiment de partager des intérêts communs, et encore moins d'avoir une cause commune à défendre. Au-delà des discours portés aujourd'hui par l'USH sur le renouveau de l'accession sociale, ou du travail réalisé par la FNSCHLM pour construire un discours politique distinctif sur ce thème, ceux qui font de l'accession « sociale » sont loin d'adhérer à une doctrine commune. Ils sont très largement tiraillés entre l'intérêt de revendiquer des avantages particuliers au nom de leur statut d'opérateur « social » et leur tendance à considérer que le cadre réglementaire HLM constitue plus une contrainte qu'une source de bénéfices. L'incomplétude de cette recherche tient certainement à la difficulté d'analyser le milieu des promoteurs HLM sans le rapporter plus largement à ce qu'est aujourd'hui le milieu des dirigeants HLM au sens plus large du terme. Si cela n'était pas l'objet de notre travail, il nous semble alors que travailler sur ce monde professionnel qui intéresse peu la sociologie permettrait de comprendre de manière plus fine la production concrète des politiques du logement, dont ils sont des acteurs centraux mais méconnus.

Conclusion générale

Nous nous demandions en introduction ce qu'est le logement social. C'est sous un angle bien défini que nous avons essayé de répondre à cette question : en portant notre regard sur une institution, le mouvement HLM, et sur une partie de ceux qui la font ou l'ont faite depuis les années 1950. Ce travail a pris plus précisément pour objet le rôle peu connu que jouent certains d'entre eux, depuis plus d'un demi-siècle, dans les politiques de soutien à la propriété populaire. Mais, en choisissant de traiter de cette question, notre objectif n'était pas uniquement d'améliorer la connaissance d'un phénomène historique particulier. Apporter des lumières sur cet objet précis n'est pas sans importance. Mais nous espérions aussi en faire un point d'entrée pour nous interroger de façon plus large sur les sens variés que peut prendre l'adjectif « social », lorsqu'il jouxte le terme « logement » et ses différentes déclinaisons : il s'agissait en particulier de comprendre quelle signification il prend lorsqu'il est associé à cet objet qu'est l'accession à la propriété. Nous avons ainsi constaté que cet adjectif est caractérisé par une forte plasticité lorsqu'il est mis en relation avec la question de la propriété populaire.

« L'accession sociale » est en réalité une catégorie de l'action publique dont l'histoire est relativement récente, puisqu'elle ne s'est véritablement consolidée qu'il y a une trentaine d'années. Elle venait alors se substituer à d'autres manières de désigner la diffusion de la propriété d'occupation parmi les classes populaires, et le domaine de l'action publique qui est supposé y contribuer, en prenant par exemple le relais du terme de « petite propriété » (chapitre 1). Nous avons montré que cette catégorie émerge au moment où le secteur du logement social et le mouvement HLM se voient en partie dépossédés des prérogatives dont ils jouissaient dans ce domaine, et de l'exclusivité dont ils disposaient sur des financements dédiés à encourager l'essor de la « petite propriété ». C'est ce qui amène alors ses dirigeants à s'emparer de cet adjectif pour désigner le caractère spécifique de leur action dans ce domaine. L'usage du terme « accession sociale » se diffuse ensuite au moment précis où l'intervention étatique pour soutenir l'accession populaire connaît une crise de légitimité (chapitre 4). Dans les années 2000, cette catégorie connaît un succès renouvelé, et

se voit ainsi débarrassée des stigmates qui lui étaient attachés depuis la fin des années 1980. Mais c'est aussi un moment où ses contours deviennent de plus en plus flous, notamment parce que les acteurs qui participent aujourd'hui à sa définition ou cherchent à s'approprier ce terme sont aujourd'hui nombreux (chapitre 6). L'État contribue toujours à le définir, mais le rôle plus affirmé que jouent les collectivités locales dans ce domaine tend à renforcer sa polysémie, puisque ces dernières en font des usages très variés (Gilbert, 2013 ; Lambert, 2013). Si le mouvement HLM cherche à se réapproprier ce terme depuis une décennie, un certain consensus semble s'être récemment installé pour que l'accession sociale ne soit pas définie de manière trop précise ni restrictive (chapitre 6), même si certains entrepreneurs de cause ont pendant un temps cherché à imposer une acception plus restreinte et plus stable de ce terme (chapitre 5). Des acteurs économiques du secteur privé s'en sont aussi emparés, par exemple les promoteurs immobiliers qui sont engagés avec les élus locaux dans des tractations complexes sur leur participation aux politiques locales de soutien à l'accession (Dupuy, 2010). L'idée même que « l'accession sociale » est un domaine d'activité sur lequel il est légitime ou utile que les organismes de logement social revendiquent une exclusivité n'est pas partagée par toutes les élites économiques du mouvement HLM (chapitre 7). Il a ainsi été nécessaire de retracer ces inflexions successives pour traiter de l'objet qui nous intéressait. En retour, en prenant acte du fait que cette catégorie a connu des redéfinitions successives, et en observant la multiplicité des usages qui en sont faits sur notre terrain d'enquête, nous avons été convaincue de l'intérêt de cette entrée pour étudier le mouvement HLM sous l'angle qui nous intéressait. S'il s'agit d'une institution dotée d'une façade unifiée, dont les représentants jouent un rôle crucial dans le champ de production des politiques étatiques du logement depuis plus d'un demi-siècle, nous avons en effet souhaité montrer qu'elle est aussi traversée de tensions et de clivages, et caractérisée par des processus d'autonomisation de certaines de ses composantes, qui ont contribué à faire évoluer ses frontières et sa juridiction au fil des décennies.

De la pluralité du logement social à l'institutionnalisation du flou

En effet, la lecture des travaux qui portent sur l'institutionnalisation du logement social et de ceux qui prennent pour objet le mouvement HLM comme groupe d'intérêt depuis les années 1950 nous a amenée à considérer qu'il s'agit là d'un objet pertinent pour saisir la diversité des acteurs qui contribuent à faire de cette institution ce qu'elle est, et donc à définir et redéfinir

ce qu'est le logement social (chapitre 1). Nous avons observé que le mouvement HLM est le plus souvent étudié à l'aune de sa façade institutionnelle, l'Union, et cela depuis les années 1950. Quant aux travaux qui prennent pour objet les politiques étatiques de soutien à la propriété populaire, ils nous ont permis de comprendre qu'en nous intéressant à ce que recouvrent successivement les termes de « petite propriété » puis d'« accession sociale », on peut aussi s'interroger sur le caractère historiquement contingent de la juridiction des HLM. Ce domaine de l'action publique fait ainsi l'objet de luttes juridictionnelles auxquelles participe une partie des élites politiques et économiques du mouvement HLM. A l'issue de cette première étape de la réflexion, nous souhaitons donc mettre en lien la diversité et le renouvellement de ses élites avec la manière dont ils agissent, de manière collective ou désunie, pour étendre leur territoire et leur monopole sur de nouveaux domaines d'action, ou pour préserver celui sur lequel on leur reconnaît une légitimité exclusive à agir. C'est donc non seulement de la diversité interne d'une institution et de ses élites, mais aussi du processus historique par lequel ses frontières se déplacent et parfois se brouillent, dont nous voulons faire notre objet. Nous allons maintenant restituer la dynamique du raisonnement que nous avons tenu tout au long de cette thèse.

La première conclusion que nous permet de formuler notre travail socio-historique est que les élites politiques et économiques du mouvement HLM qui s'emparent de la question de la propriété populaire en ont des conceptions plurielles, et souvent opposées. Même s'ils sont placés dans une position minoritaire par la spécialisation locative de plus en plus marquée de cette institution à partir des années 1950, ils ne font pas cause commune (chapitre 2). On ne voit pas émerger à cette période, ni d'ailleurs ultérieurement, un groupe unifié de défenseurs de la petite propriété HLM ou de l'accession sociale, qui partageraient une même conception de cette cause et de cette spécialité professionnelle. C'est à l'inverse, de manière récurrente, une question autour de laquelle se dessinent des clivages, même si ceux-ci se déclinent différemment au fil des décennies. En étudiant les formes que prennent ces oppositions à partir des années 1950, nous avons conclu que ces oppositions sont à cette période liées aux ancrages idéologiques et aux affiliations politiques différenciées des entrepreneurs en représentation de cette cause – catholicisme social et démocratie chrétienne contre socialisme coopératif – et plus généralement à leurs trajectoires dans et en dehors du mouvement HLM. Elles tiennent aussi aux liens que certains d'entre eux entretiennent avec des institutions qui jouent un rôle crucial dans les politiques du logement depuis l'après-guerre, par exemple le

mouvement patronal à travers les organismes collecteurs du 1% logement, dont certaines fractions, en particulier dans le Nord, défendent une modèle spécifique pour la petite propriété individuelle.

L'étude de cette période nous a permis de formuler une observation d'ordre plus général, confirmée en d'autres endroits de la thèse. Pour saisir les processus de redéfinition de cette cause, il faut tenir ensemble deux questions qui peuvent sembler de prime abord disjointes : les trajectoires et les positions au sein de l'institution HLM des entrepreneurs en représentation qui s'en emparent ; mais aussi la place de ce secteur économique qu'est l'accession HLM dans le champ de production de la propriété populaire, car celle-ci a des effets patents sur la manière dont les représentants de cette cause peuvent la défendre. Ainsi, les velléités de certains dirigeants de fédérations professionnelles HLM de répondre aux injonctions productivistes de leur tutelle ministérielle se heurtent dans les années 1950 et 1960 aux caractéristiques de ce secteur économique : ils cherchent alors à faire évoluer les formes que les organismes HLM donnent à la propriété populaire – de grands ensembles verticaux ou horizontaux plutôt que des maisons individuelles dispersées – mais aussi les modes de production qu'ils adoptent – en série plutôt qu'au « coup par coup » (chapitre 2). Mais, faiblement concentré, formé d'entreprises implantées sur des marchés peu dynamiques, dans des zones rurales et des villes moyennes où prédomine la construction individuelle à faible densité, ce secteur économique se prête mal à ces orientations productivistes. Les spécialistes de la petite propriété HLM ont alors peu de points communs avec les promoteurs privés décrits par Christian Topalov, dont l'activité connaît un fort essor en zone urbaine, où ils construisent avant tout des immeubles collectifs en copropriété (Topalov, 1987). C'est à la mobilisation de certains des dirigeants du mouvement HLM, qui appartiennent à la fois à ses élites économiques et politiques, et qui ont un accès plus direct à l'État que ceux qui sont à la tête de ces petites sociétés considérées par l'administration centrale comme « surannées », que l'ont doit l'émergence d'organismes qui s'affranchissent de ce modèle économique en déclin. Au-delà de ce constat qui vaut uniquement pour les décennies de l'après-guerre, ce résultat nous a amené plus généralement à porter attention, tout au long de cette thèse, aux structures de ce secteur économique, et notamment au degré de concentration des entreprises à vocation sociale que nous étudions.

Ceci nous amène à la seconde question qui traverse notre travail : quelles sont les conditions qui conduisent à des processus de concentration économique dans le secteur HLM, et plus spécifiquement à l'émergence de « gros » groupes aux activités diversifiées que nous avons vu apparaître à plusieurs moments ? Ce sont deux types d'évolutions que nous avons pu repérer : à plusieurs moments du demi-siècle passé, on assiste à l'essor de grands groupes HLM « généralistes » dont l'accession sociale n'est pas l'unique spécialité, mais pour lesquels elle constitue une manière de diversifier leurs activités, de s'affranchir de leur rôle antérieur de constructeurs et de gestionnaires de parc locatif social, et plus généralement de renforcer leur poids économique ; en outre, pour certains groupes liés au mouvement HLM – par exemple la CARPI dans les années 1970 mais plus récemment des sociétés détenues par des actionnaires liés au Réseau Crédit Immobilier de France ou aux collecteurs du 1% patronal – l'accession « sociale » est la partie réglementée d'une activité économique qui s'étend plus largement vers la promotion « libre » ou « concurrentielle ». Nous avons vu apparaître ce phénomène dès la fin des années 1970 (chapitre 3). L'étude du concours Chalandon et de ses suites, au-delà du phénomène historique particulier qu'il constitue – et qui fait émerger de façon transitoire une forme de propriété populaire et une offre de logements dont les caractéristiques sont définies par l'administration centrale de la Construction – nous a ainsi amenée à réfléchir aux conditions d'émergences de ce type de groupes « généralistes », qui s'éloignent de leur ancienne spécialisation locative en déclin, ou étendent leurs activités au-delà des frontières du secteur HLM.

Cela nous amène à formuler une hypothèse d'ordre plus général. Ces processus conjoints de concentration et de diversification du secteur HLM nous paraissent favorisés par des inflexions des politiques du logement, et donc du changement des contraintes structurales qui pèsent sur le champ de la production de logements, permettant à certains de ces acteurs économiques de se saisir des nouvelles possibilités qui s'ouvrent à eux dans le nouvel état de ce champ. Parce que leur spécialisation antérieure rencontre une demande de la part des pouvoirs publics, ou parce que leur poids économique leur permet de servir efficacement de relais à une nouvelle politique du logement, ils s'imposent comme des *leaders* dans le domaine de l'accession « aidée » ou « sociale », comme c'est le cas dans les années qui suivent immédiatement le concours Chalandon. Par leur taille, la diversité de leurs activités, ou encore les liens actionnariaux qu'ils entretiennent avec d'autres acteurs parapublics (Caisse des Dépôts, collecteur du 1% logement) ou encore avec des groupes bancaires privés,

ils se distinguent très clairement des nombreux organismes au poids économique limité qui faisaient de la « petite propriété » rurale, de la construction individuelle dispersée, ou de la construction artisanale de petits groupes d'habitations pour des « coopérateurs » leur principale activité dans les décennies précédentes. Il nous semble en outre que c'est dans un contexte non pas similaire mais comparable que l'on voit à nouveau émerger dans les années 2000, après une éclipse de près de vingt ans, ce type de groupes « généralistes » du logement social, qui se situent parfois à la frontière du secteur HLM et du secteur « concurrentiel » (chapitre 6). Nous n'avons bien entendu pas pu traiter de l'ensemble des causes qui contribuent à la concentration du secteur HLM dans son ensemble : certains de ces facteurs vont au-delà de notre périmètre d'investigation, par exemple les mouvements récents de fusion des collecteurs du 1% logement, et les regroupements de sociétés qu'ils entraînent (Sigaud, 2012). Mais notre travail montre que ces processus de constitution de grands groupes HLM aux activités diversifiées ont pris récemment place dans un contexte où la construction locative est jugée économiquement peu rentable par les dirigeants de ces organismes, qui estiment que faire de la promotion immobilière est un moyen de renforcer leurs fonds propres et de s'engager dans des stratégies de croissance (chapitre 6). Ainsi, aussi bien dans les années 1970, lorsque les dirigeants de certains organismes à vocation principalement locative envisageaient une reconversion dans de nouvelles activités à mesure que leur spécialité antérieure connaissait une décélération, que dans les années 2000 lorsque la construction locative est jugée « structurellement déficitaire » par certains de leur successeurs, on voit donc émerger des acteurs économiques qui se prémunissent contre la dévalorisation de leur activité centrale en s'engageant à la fois dans des stratégies de croissance et de diversification. L'essor de « l'accession sociale » dans le mouvement HLM à différents moments est – entre autres – une conséquence de ce type de processus. Cela nous amène ainsi à formuler une autre conclusion générale : les frontières du logement social ne tiennent pas uniquement aux luttes juridictionnelles touchant au statut juridique des organismes HLM et au contenu des missions sociales qui leur sont assignées par l'État, comme nous le pensions initialement. Il faut aussi se placer à l'échelle des organismes, et plus précisément des groupes économiques auxquels ils appartiennent, pour comprendre comment se déplacent les frontières du mouvement HLM en tant que secteur économique, ou comment celles-ci se brouillent.

Cela nous conduit à une troisième question qui traverse notre thèse, et qui porte sur la nature de ce secteur économique. Les organismes HLM sont régis par des règles spécifiques, et

bénéficient de financements particuliers, qui les placent très largement hors-marché quand il s'agit de trouver des clients pour leurs logements locatifs, ceux-ci étant souvent qualifiés de « clientèle captive », même si ce jugement mérite quelques nuances. Mais à bien des égards, il s'agit aussi d'un secteur économique caractérisé par des relations de concurrence économique, entre organismes HLM, et entre ceux-ci et les acteurs privés du logement. Il s'agit d'abord d'une « compétition pour le pouvoir sur le pouvoir de l'État [...] et les avantages assurés par les différentes interventions étatiques » (Bourdieu, 2000, p. 250). Cela se traduit, dans le domaine de la « petite propriété » puis de « l'accession sociale » par des luttes, entre eux, ou avec d'autres acteurs parapublics ou privés du logement, pour bénéficier de manière privilégiée de l'allocation de ressources publiques (chapitre 2, 3 et 5). Mais, dans le domaine de l'accession à la propriété, c'est aussi une concurrence par les prix et par la nature des biens marchands que vendent ces organismes qui peut se jouer à certains moments. C'est de façon manifeste le cas à partir du moment où le mouvement HLM perd en 1977 le monopole dont il jouissait sur certains financements avantageux destinés à la « petite propriété », et se trouve logé à la même enseigne, ou presque, que les constructeurs privés qui visent une clientèle populaire. Nous avons pu observer comment la « mise en concurrence » accrue des promoteurs sociaux avec les constructeurs de maisons individuelles à bas prix déstabilise le secteur économique de l'accession HLM, et participe à son effondrement (chapitre 4). Si, pour assurer la pérennité et l'essor de leurs sociétés, les spécialistes de la petite propriété des années 1950 et 1960 et les nouveaux entrants de ce secteur dans les années 1970 devaient avant tout obtenir de l'État un partage des crédits HLM qui leur soit favorable, avec l'avènement du PAP, le secteur de l'accession HLM est de moins en moins autonome du champ économique de production privé de logements à bas prix. Dans le contexte de déréglementation progressif qui touche à partir de la fin des années 1970 les politiques de soutien à la propriété populaire, une large partie de l'offre désormais étiquetée comme de « l'accession sociale » n'est plus « hors-marché » (chapitre 4 et 6). Il faut toutefois, sur ce point, se garder de considérer que les évolutions historiques qu'on observe sont totalement linéaires, et caractérisées par un irréversible mouvement de libéralisation de ce secteur économique et de marchandisation de l'accession HLM. Nous avons vu comment le travail accompli par les dirigeants de la Fédération des coopératives à partir de la fin des années 1990 pour définir des « marques distinctives » pour l'accession HLM et reconquérir un monopole sur certains financements publics lui permet de rétablir une forme d'exclusivité sur un territoire propre aux HLM, même si celui-ci est très étroit : avec la « sécurisation » de l'accession, certains financements comme le prêt social location-accession sont *de facto*

réservés aux opérateurs sociaux et ont permis au cours des années récentes à un nombre croissant d'organismes, notamment des bailleurs sociaux qui relayent les politiques de soutien à l'accèsion des élus locaux qui les président, de s'adresser à une clientèle « hors-marché » qui n'est pas celle des promoteurs ou des constructeurs privés, ainsi que d'adopter des modes de commercialisation de leurs logements qui s'apparentent plus à des attributions qu'à des ventes.

Nous en arrivons alors à une quatrième question de cette thèse, qui a surtout émergé de l'enquête de terrain contemporaine. Nous avons pu en conclure que se saisir de la catégorie d'accèsion sociale, pour ses dirigeants, ce n'est pas forcément, comme le fait la Fédération des coopératives, revendiquer une forme d'exclusivité sur ce territoire, ou l'obtention d'un monopole sur certaines ressources publiques, en contrepartie d'une définition plus restrictive de ce terme. Cela nous amène alors à revenir à la pluralité des conceptions de « l'accèsion sociale » que l'on repère parmi les dirigeants du mouvement HLM. Notre enquête de terrain nous a montré que les lignes de clivages qui partagent les élites politiques et économiques du logement social sur cette question tiennent moins aujourd'hui que dans les années 1950 et 1960 à des conceptions différenciées des formes urbaines dans lesquelles doit s'inscrire la propriété populaire – grands ensembles verticaux, horizontaux, ou « véritable » maison individuelle – ou aux modes de vie que ceux-ci sont supposés engendrer – vie collective ou communautaire – qu'à des différences de point de vue sur la nécessité de renforcer l'encadrement réglementaire de l'accèsion sociale, ou au contraire de favoriser sa déréglementation. Nous avons souligné que c'est du mouvement HLM lui-même qu'est issu Pierre-André Périssol, qui en tant que ministre du Logement a parachevé la « banalisation » de l'aide publique à l'accèsion en 1995, après avoir obtenu que la fédération professionnelle dont il a pris la tête, l'Union des Crédits Immobiliers, puisse « passer au concurrentiel » dans le domaine du crédit immobilier comme dans celui de la promotion (chapitre 4). Nous avons aussi pu observer comment un clivage très net apparaît ensuite entre deux organisations professionnelles, la Fédération des coopératives et celle des SA, et entre leurs dirigeants, à la fin des années 1990, autour de la possible « libéralisation » de l'accèsion HLM. Nous avons alors montré qu'un groupe d'entrepreneurs de cause, caractérisés par des trajectoires militantes et des affiliations politiques situées à la gauche du Parti Socialiste, s'emparent de la cause de l'accèsion sociale en cherchant à se distinguer de ceux qui affichent une conception « libérale » du logement social (chapitre 5). Ce clivage se retrouve aussi parmi les dirigeants

d'organismes HLM qui ont contribué à relancer l'accession sociale depuis une quinzaine d'années : entre ceux qui revendiquent leur identité professionnelle de « promoteurs avant tout », sont issus de la promotion immobilière privée, ou ont fait l'essentiel de leur carrière dans des groupes HLM qui allient activités concurrentielles et HLM, et ne souhaitent pas voir leurs activités encadrées de manière trop contraignantes, et ceux dont la carrière est ancrée dans le secteur locatif social, et qui affichent leur défiance à l'égard de la démarche commerciale de « promoteur » et privilégient une définition restrictive de l'accession sociale, ce sont deux positions opposées que nous avons pu repérer (chapitre 7). Si les spécialistes de l'accession sociale ne font pas aujourd'hui véritablement cause commune dans le mouvement HLM, cela ne tient donc pas aux mêmes raisons qu'il y a un demi-siècle. Toutefois, c'est toujours, sous une forme nouvelle, la question de la « singularité » de l'accession HLM qui est en jeu et autour de laquelle se dessinent des clivages.

Sur ce point, nous avons dû réviser une de nos hypothèses au fil de l'avancement de l'enquête. Lorsque nous concentrons notre enquête sur la Fédération des coopératives HLM, nous avons tendance à penser que ceux qui s'emparaient de la question de l'accession sociale dans le mouvement HLM cherchaient forcément à revendiquer une exclusivité sur cette activité au nom de leurs compétences spécifiques dans le domaine « social », et étaient donc prompts à s'engager dans des luttes juridictionnelles pour s'assurer de la possession d'un monopole sur un ensemble de tâches bien délimitées (Abbott, 1988). Mais pour beaucoup de dirigeants d'organismes et pour certains représentants nationaux du secteur HLM, posséder une exclusivité sur le domaine « social », ce n'est pas tant être protégé de la concurrence avec les acteurs privés de la construction que renoncer à la « liberté » de pouvoir faire à la fois du social et « autre chose ». Ainsi, l'action collective de ceux qui revendiquent pour le compte du mouvement HLM une exclusivité sur le domaine de « l'accession sociale » contrarie à la fois les stratégies économiques de certains groupes « généralistes » qui combinent activités « sociales » et « concurrentielles » (chapitre 6), et les désirs d'autonomie professionnelle de certains dirigeants d'organismes pour lesquels faire uniquement du « social » signifie renoncer à une partie valorisée et valorisante de leur métier (chapitre 7).

Cette remarque nous amène à un cinquième et dernier fil conducteur de ce travail : cette impossibilité à faire cause commune contribue à ce que, au cours de la dernière décennie, le succès renouvelé de la catégorie d'accession sociale dans le mouvement HLM, et l'essor

d'une nouvelle offre rassemblée sous cette étiquette émanant des organismes qui y appartiennent, contribuent à l'émergence d'une « catégorie floue » (Dubois, 1999, p. 299). Pour le petit groupe d'entrepreneurs de cause qui cherchait à la fin des années 1990 à en donner une définition plus restrictive, ainsi que pour les services de l'Union qui ont essayé à partir du milieu des années 2000 de définir de nouveaux critères d'excellence professionnelle pour l'accession sociale, et ont par exemple souhaité « affiner » la mesure statistique de cette activité, cela n'est pas loin de constituer un échec ou un renoncement. Mais nous faisons volontiers l'hypothèse que la capacité de l'Union HLM à revendiquer un « renouveau » de l'accession sociale repose précisément sur cette « institutionnalisation du flou » (Dubois, 1999, p. 233). C'est ce dont témoigne le fait que l'Union HLM, pour pouvoir produire un « gros chiffre » démontrant son dynamisme dans le domaine de l'accession, renonce à distinguer la partie « plutôt sociale » (Jean Coquart) de cette activité de celle qui l'est moins, alors même que ses services ont cherché à énoncer des critères de distinction entre ce qui est plus ou moins « social » (chapitre 6). C'est aussi ce que montrent les usages à géométrie variable, et souvent stratégiques, de cette étiquette quand il s'agit de qualifier l'offre de logements qui émanent des groupes d'organismes liés au mouvement HLM. Les luttes de définition qui caractérisaient la fin des années 1990 autour de cette catégorie semblent ainsi s'être apaisées une décennie plus tard, et ont laissé la place à une forme de consensus autour de son indétermination. Savoir ce qui spécifie l'accession « sociale » ne semble plus susciter autant d'effervescence qu'au tournant des années 2000, lorsque s'affrontaient des visions « libérale » et « de gauche » de cette spécialité, selon les termes qu'utilisaient alors les acteurs qui se confrontaient. Un intérêt commun semble ainsi s'être formé dans le mouvement HLM – au moins provisoirement – autour de la nécessité de ne pas lever de manière trop explicite le voile qui persiste sur l'indéfinition des frontières de l'accession sociale et de l'indétermination de ce qui la caractérise.

Limites et prolongements de la recherche

Nous ne prétendons certainement pas, à l'heure de conclure, avoir fait le tour des questions que nous soulevions en introduction. Il nous est en effet apparu, alors que l'objet de cette thèse se réorientait vers un travail centré sur le mouvement HLM, que les acteurs qui font cette institution, et sur lesquels nous souhaitions travailler, étaient relativement peu documentés par les sciences sociales. Ceci a constitué un obstacle, notamment pour replacer

dans un contexte plus large le rôle que joue au sein de cette institution la fraction particulière d'acteurs que nous avons choisi d'étudier. Ceux-ci sont justement caractérisés par le fait qu'ils sont les représentants ou les spécialistes d'une cause et d'une activité économique qui y tient une place minoritaire. Il s'est ainsi avéré délicat de situer et d'analyser l'action de ces dirigeants d'organisations professionnelles ou d'organismes HLM sans en savoir plus sur leurs homologues qui y occupent une place plus centrale, c'est-à-dire ceux qui se consacrent à la construction ou à la gestion locative. Si, comme nous l'avons vu, ces deux univers ne sont pas strictement dissociés, et que notre enquête socio-historique et notre travail de terrain nous a amené aussi à nous intéresser à cette autre facette du mouvement HLM, c'est de façon plus limitée, et avec une assise empirique moins assurée que nous l'avons fait. Les travaux qui analysent le rôle que joue l'Union HLM elle-même dans le champ des politiques du logement nous ont permis de mieux situer les positions de ses responsables nationaux, mais une large part des élites politiques et économiques de ce mouvement sont restées pour nous inconnues, si ce n'est à travers le regard que portent sur eux les spécialistes de l'accession sociale, ou dans la mesure où ils investissent cette question. Or il nous semble que la participation de ces acteurs à la définition des formes que prend aujourd'hui en France le « logement social » mériterait une plus ample exploration. Réaliser une sociographie complète de ce vaste univers professionnel nous est apparu comme une tâche d'une ampleur trop grande pour que nous puissions la réaliser à l'échelle de cette thèse, mais qui nous paraît salubre pour mieux appréhender la production concrète des politiques du logement dont ils sont des acteurs importants.

Cette limite et ce possible prolongement, qui vaut pour le travail que nous avons réalisé sur les trajectoires des défenseurs et spécialistes de l'accession sociale, vaut aussi pour le travail que nous avons réalisé pour mieux comprendre les structures économiques du secteur HLM. Nous avons cherché à objectiver celles-ci à plusieurs moments de cette thèse en nous intéressant prioritairement au domaine de l'accession sociale. Nous avons ainsi pu travailler sur les liens qui unissent des organismes aux statuts juridiques et aux vocations différenciées, et saisir l'imbrication plus ou moins grande qui apparaît selon les moments entre bailleurs et promoteurs HLM, ainsi que l'essor récurrent de groupes de « généralistes » du logement social. Mais, lorsqu'il s'est agi par exemple de nous intéresser aux phénomènes de concentration qui touchent le secteur HLM, longuement évoqués par nos enquêtés qui s'inquiétaient de l'émergence de ces « gros » groupes dans leur univers professionnel,

décrivaient les rapports de concurrence qu'ils entretiennent avec ces acteurs économiquement dominants, et les hiérarchies qui traversent leur milieu professionnel, il nous a manqué une vision plus complète de ce secteur, qu'il nous était là aussi difficile d'objectiver de manière systématique, au-delà des données de cadrage que nous avons mobilisées. Ainsi, les mouvements en cours de recomposition économique, de fusion, ou d'absorption d'organismes HLM par des groupes à l'assise financière considérable, qui semblent préoccuper tout particulièrement les dirigeants d'organismes sociaux aujourd'hui, nous paraissent aussi pouvoir faire l'objet d'une étude plus approfondie, et constituer un objet riche pour une sociologie du champ économique du logement.

Un autre travail de contextualisation, plus large encore, s'est avéré difficile à mener : celui qui aurait pu nous permettre de situer notre objet au-delà du cadre national dans lequel nous l'avons exclusivement placé. Nous avons en effet cherché à réfléchir aux frontières du « social » dans le domaine du logement en nous intéressant aux formes que prennent en France les institutions parapubliques dédiées à l'accession sociale, sans toutefois les comparer à celles qu'elles peuvent éventuellement revêtir dans d'autres contextes nationaux. Dans ce travail, avons donc pris le cadre national comme un donné sans chercher à nous en affranchir. Cela tient à une raison principale : comprendre de manière fine l'univers des politiques du logement et des institutions dédiées au logement social amène à se confronter à un monde complexe, qui nécessite la maîtrise de nombreuses connaissances techniques propres à ce cadre national, dont l'acquisition est coûteuse pour le chercheur néophyte. Pour mener une comparaison informée avec d'autres contextes nationaux, cela suppose de réaliser un investissement de même ampleur, qu'il ne nous a pas été possible de mener dans le cadre de cette recherche.

Nous concluons en apportant une nuance aux résultats que nous venons de présenter, qui est rendue nécessaire par les choix que nous avons effectués en définissant notre objet. Comme nous l'avons annoncé dès notre premier chapitre, un parti pris de cette thèse a consisté à vouloir saisir cette institution à travers la place qu'y tiennent des *outsiders*, « nouveaux entrants » au sein de celle-ci ou « groupes d'acteurs marginaux » (Bezes et Le Lidec, 2011, p. 63), notamment pour le rôle qu'ils peuvent y jouer comme entrepreneurs de réforme et comme source de transformations du mouvement HLM. Mais nous ne souhaitons par pour autant donner à penser que le monde du logement social est marqué par une constante

instabilité : bien au contraire, cette institution est aussi caractérisée par une forte inertie et par une capacité à assurer la reproduction de sa position centrale dans le domaine du logement en France, depuis le moment où, à la fin des années 1950, elle a commencé à se constituer en détentrice d'un vaste parc locatif. Alors que dans l'immédiat après-guerre, le mouvement HLM n'avait qu'une puissance économique limitée, et semblait en outre être concurrencé par d'autres institutions parapubliques, susceptibles de lui contester le rôle de relais principal des politiques étatiques du logement, les deux décennies suivantes lui ont en réalité permis d'y obtenir une place centrale, qu'il n'a pas aujourd'hui perdu : la part des logements locatifs sociaux dans l'ensemble du parc français s'est ainsi stabilisée autour de 17%, le parc social n'a jamais cessé de croître en volume, et ce sont toujours de manière très majoritaire des organismes HLM qui détiennent ces logements (Driant, 2011). Vouloir observer l'évolution et l'instabilité des frontières de cette institution, ce n'est donc pas chercher à en nier la stabilité. En nous concentrant sur des *outsiders* et entrepreneurs en représentation qui y occupent des positions marginales ou minoritaires, nous n'avons pas non plus voulu minorer le rôle que joue sa façade institutionnelle, l'Union, comme interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics lorsqu'il s'agit de définir le devenir du logement social en France. L'objectif de ce travail n'était donc pas de contester la pertinence des travaux qui mettent l'accent sur les acteurs centraux de cette institution, ou ceux qui soulignent les processus de reproduction institutionnelle qui la caractérisent, mais d'apporter l'éclairage différent et nouveau que permet un renversement de point de vue. Nous espérons en retour que ce parti pris assumé permettra d'éclairer des recherches à venir, et incitera d'autres que nous à s'intéresser sous des angles multiples à cet objet protéiforme qu'est le logement social.

Bibliographie

ABALLEA François, 1982, *Faire face. Recherche sur la vie quotidienne des accédants à la propriété de condition modeste*, Paris, Fondation pour la recherche sociale, Ministère de l'Équipement, Direction de la Construction.

—, 1983, *Les rapports collectifs dans le domaine de l'accèsion à la propriété du logement. Étude sur les modalités de concertation et de conciliation entre les syndicats professionnels et les associations d'usagers*, Paris, Ministère de l'Équipement, Direction de la construction - Bureau des usagers de l'habitat.

—, 1985, « L'accèsion à la propriété : le prix du rêve », *Recherche sociale*, n°94.

ABALLEA François et GLOGOWSKI ANNA, 1982, *Enquête sur les conditions d'accèsion des ménages modestes en région parisienne*, Paris, Fondation pour la recherche sociale. Ministère de l'Équipement, Direction de la Construction.

ABBOTT Andrew Delano, 1988, *The system of professions : an essay on the division of expert labor*, Chicago. London, the University of Chicago press.

ABDELAL Rawi, 2005, « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance mondiale », *Critique internationale*, n°28, p. 87-115.

ALBERTINI Christine, 1990, *Chroniques d'un bâtisseur*, Paris, Groupe immobilier 3F.

AMZALLAG Michel et TAFFIN Claude, 2010, *Le logement social*, 2e éd., Paris, Dexia (Politiques locales).

ANIL, 2011, « Comment cibler les aides locales à l'accèsion à la propriété? », *Habitat Actualité*.

—, 2012, « Accèsion sociale : le renouveau des aides des collectivités locales en 2012 », *Habitat Actualité*.

ASTIER Isabelle et LAÉ Jean-François, 1991, « La notion de communauté dans les enquêtes sociales sur l'habitat en France. Le groupe d'Économie et humanisme, 1940-1955 », *Genèses*, n°5, p. 81-106.

- ATTAR Michèle *et al.*, 1998, *La place de la forme coopérative dans le secteur de l'habitat en France*, Paris-La Défense, Plan urbanisme construction architecture (Recherches), n°99.
- AUDIRAC Pierre-Alain, 1977, « 1968-1975 : renouvellement accéléré du parc de logements », *Économie et statistique*, n°92, p. 3-15.
- AUTHIER Jean-Yves *et al.*, 2010, *État des lieux sur les trajectoires résidentielles*, Université Lyon 2, Groupe de recherche sur la socialisation, PUCA, p. 85.
- AUTHIER Jean-Yves, BONVALET Catherine et LÉVY Jean-Pierre éd., 2010, *Élire domicile: la construction sociale des choix résidentiels*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.
- BACQUÉ Marie-Hélène et VERMEERSCH Stéphanie, 2006, « *Habitat différent* »: une opération d'habitat autogéré pratiques individuelles et pratiques collectives de l'habitat, Paris, [Direction de l'architecture et du patrimoine] École d'architecture de Paris-Val-de-Seine.
- , 2007, *Changer la vie ? Les classes moyennes et l'héritage de mai 68*, Ivry-sur-Seine, les Éd. de l'Atelier-les Éd. Ouvrières.
- BALLAIN René et JACQUIER Claude, 1989, *Politique française en faveur des mal-logés (1945-1985)*, Paris, Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.
- BASTIDE Henri et GIRARD Alain, 1966, « Les tendances démographiques en France et les attitudes de la population », *Population*, vol. 21, n° 1, p. 9-50.
- BEAUD Stéphane et WEBER Florence, 1997, *Guide de l'enquête de terrain: produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, Éd. La Découverte (Guides Repères).
- BELLANGER Emmanuel, 2008, « Les maires et leurs logements sociaux », *Histoire urbaine*, n° 23, p. 95-107.
- BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, 2011, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *Sociologie de l'institution*, J. Lagroye et M. Offerlé éd., Paris, Belin, p. 55-73.
- BIANCHI Serge *et al.*, 1984, *Histoire d'un domaine: du château seigneurial de Draveil à la cité coopérative Paris-jardins*, Draveil, Association les Amis de l'histoire du château de Draveil et de la cité coopérative Paris-jardins.
- BILAND Émilie, 2011, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, n° 96, p. 17-37.
- BLANC David Le et GOBILLON Laurent, 2005, « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro », *Économie et statistique*, n° 381, p. 63-89.

- BOBROFF-GUTKIN Jacotte et NOVATIN-LATIVE Fabien, 1971, « La politique d'Albin Chalandon : nécessité tactique et stratégie de classe », *Espaces et sociétés*, vol. 3, n° 2.
- BONVALET Catherine et FRIBOURG Anne-Marie éd., 1990, *Stratégies résidentielles : actes du séminaire de 1988*, Paris, INED (Congrès et colloques), n° 2.
- BOSVIEUX Jean, 2005, « Accession à la propriété : des acquéreurs plus nombreux mais prudents », *Économie et statistique*, n° 381, p. 41-61.
- , 2010, « L'accession sociale à la propriété dans le neuf : une approche géographique », *Habitat Actualité - ANIL*, p. 1-5.
- BOUCHER Frédérique, 1987, « Les planificateurs et le logement (1942-1952) », *Cahiers de l'IHTP*, n° 4, p. 83-102.
- BOURDIEU Pierre, 1990a, « Un placement de père de famille », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81-82, p. 6-33.
- , 1990b, « Un signe des temps », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81-82, p. 2-5.
- , 2000, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil (Liber).
- BOURDIEU Pierre et CHRISTIN Rosine, 1990, « La construction du marché », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81-82, p. 65-85.
- BOURGEOIS Catherine, 1996, *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris Montréal, l'Harmattan (Logiques politiques).
- BOURGEOIS Marine, 2013, « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », *Sociologie du Travail*, vol. 55, n° 1, p. 56-75.
- BOUSTINGORRY Julie, 2008, *Contribution à l'étude du logement en Aquitaine, 1850-1960. Du logement social à l'habitat social, des réalisations innovantes à travers les expériences du castorat*, Thèse pour le doctorat d'histoire contemporaine, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- BRACONNIER Céline, 2012, « À plusieurs voix. Ce que les entretiens collectifs in situ peuvent apporter à la sociologie des votes », *Revue française de sociologie*, vol. 53, n° 1, p. 61-93.
- BRIANT Pierrette, 2010, « L'accession à la propriété dans les années 2000 », *INSEE Première*, n° 1291, p. 1-4.
- BUCHER Rue et STRAUSS Anselm, 1961, « Professions in process », *American Journal of Sociology*, vol. 66, n° 4, p. 325-334.

- CARRIOU Claire, 2007, *Loger les ménages et aménager l'espace urbain ? Les politiques d'habitations à bon marché et la question de l'intégration territoriale du logement social (1889-1939)*, Éditions universitaires européennes.
- , 2010, « Les habitations à bon marché sont-elles des auberges espagnoles? », *Désirs de toit*, D. Voldman éd., Créaphis, p. 53-76.
- , 2012, « Des statistiques imaginées, perdues, oubliées ? Les habitations à bon marché et leur dénombrement (1894-1939) », *Genèses*, n° 87, p. 26-46.
- CARRIOU Claire, RATOUIS Olivier et SANDER Agnès, 2012, « Effervescences de l'habitat alternatif », *Métropolitiques*.
- CARTIER Marie *et al.*, 2008, *La France des « petits-moyens »: enquête sur la banlieue pavillonnaire*, Paris, Éd la Découverte (Textes à l'appui).
- CHAMBELLAND Colette éd., 1998, *Le Musée social en son temps*, Paris, Presses de l'École normale supérieure.
- CHAMBOREDON Jean-Claude et LEMAIRE Madeleine, 1970, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue Française de Sociologie*, vol. 11, n° 1, p. 3-33.
- CHOMBART DE LAUWE Paul-Henry, 1960, *Un essai d'observation expérimentale*, Paris, Centre national de la recherche scientifique (Famille et habitation, tome 2; Travaux du Groupe d'ethnologie sociale).
- CLAUDE Viviane, 2006, *Faire la ville: les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Éd. Parenthèses (Collection Eupalinos).
- CLERC Paul, 1967, *Grands ensembles, banlieues nouvelles. Enquête démographique et psycho-sociologique.*, Paris, PUF.
- CNAF, 1990, *L'accession à la propriété : un système en évolution. Accédants, aides et promoteurs* (Espaces et familles n° 8/9).
- CODACCIONI Vanessa, MAISETTI Nicolas et POUPONNEAU Florent, 2012, « Les façades institutionnelles : ce que montrent les apparences des institutions », *Sociétés contemporaines*, n° 88, p. 5-15.
- COING Henri et TOPALOV Christian, 1995, « Crise, urgence et mémoire, où sont les vraies ruptures? », *Le logement en questions : l'habitat dans les années quatre-vingt-dix continuité et ruptures*, F. Ascher éd., La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube (Monde en cours).

CONSEIL ÉCONOMIQUE éd., 1950, *La Charte de l'habitat. I. [1. Financement de la construction. Rapport présenté par M. Eugène Dary. 2. La politique du logement et de l'habitat rural. Rapport présenté par M. Louis Leroy. 3. Les problèmes de la normalisation. Rapport présenté par M. Le Corbusier.]*, Paris, Presses universitaires de France (Études et Travaux), n° 10.

CORBILLE Christine et TAISNE Catherine, 1993, *Le devenir des logements PAP dans les villes nouvelles*, Paris, IAURIF.

COSTA Olivier et KERROUCHE Éric, 2007, *Qui sont les députés français? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po (Nouveaux Débats).

CROIZÉ Jean-Claude, 2009, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980), volume IV, Normes et maîtrise du coût de la construction (1945-1980)*, texte présenté pour l'habilitation à diriger des recherches, Université de Nanterre.

CUTURELLO Paul, 1994, « Propriété et sens commun », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 65, p. 114-121.

DAUBRESSE Marion, 2003, « La reprise de l'accession à la propriété », *Insee Première*, n° 913, p. 1-4.

DEMAZIÈRE Didier et GADÉA Charles, 2009, « Introduction », *Sociologie des groupes professionnels, acquis récents et nouveaux défis*, p. 13-24.

DEVAUX Camille, 2010, *L'habitat participatif : conditions pour un développement*, Institut d'Urbanisme de Paris.

DEZÈS Marie-Genevieve, 1968, « Idéologies du logement et opposition ville-campagne », *Revue Française de Sociologie*, vol. 9, n° 2, p. 191-210.

DEZÈS Marie-Geneviève, 1966, *La Politique pavillonnaire. Marie-Geneviève Raymond*, Paris, Institut de sociologie urbaine, Centre de recherche d'urbanisme.

—, 2001, *La politique pavillonnaire*, Paris, l'Harmattan (Habitat et sociétés).

DOBRY Michel, 1992, *Sociologie des crises politiques: la dynamique des mobilisations multisectorielles*, Nouv. éd., Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

DRIANT Jean-Claude éd., 2005, *Politiques et logement dans les villes nouvelles, quid de la mixité sociale? Actes de la journée du 19 avril, 2005*, Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, p. 11-39.

—, 2006, « A quoi sert l'accession à la propriété », *Regards sur l'Actualité*, n° 320, p. 61-77.

- , 2009, *Les politiques du logement en France*, Paris, la Documentation française (Les études de la Documentation française).
- , 2011, « Le logement social en France entre inertie et mutations. Un état de lieux du « système HLM » au seuil des années 2000 », *Loger l'Europe: le logement social dans tous ses états*, N. Houard éd., Paris, la Documentation française.
- DUBOIS Vincent, 1999, *La politique culturelle: genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin (Socio-histoires).
- , 2001, *Action publique et processus d'institutionnalisation : sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.
- DUFAUX Frédéric et FOURCAUT Annie, 2004, *Le monde des grands ensembles*, Grâne Paris, Créaphis.
- DUFAUX Frédéric, FOURCAUT Annie et SKOUTELSKY Rémi, 2003, *Faire l'histoire des grands ensembles : bibliographie, 1950-1980*, Lyon, ENS éditions.
- DUMONT Marie-Jeanne, 1991, *Le logement social à Paris, 1850-1930 : les habitations à bon marché*, Liège, Mardaga.
- DUPONT Loïc, 1994, *Le crédit immobilier de Lille, 1911-1994 : histoire d'une institution au service de l'accession à la propriété*, Lille, la Voix du Nord.
- DUPUY Guilhem, 2010, « Le maire, l'accession sociale et le promoteur », *Anil Habitat Actualité*, p. 1-51.
- DURAN Patrice, 1993, « Moderniser l'État ou le service public ? Les chantiers de l'Équipement », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 1, p. 69-86.
- DURIF Pierre, 1969, « Propriétaires et locataires en 1967 », *Économie et statistique*, n° 3, p. 41-56.
- DURIF Pierre et BERNIARD Sylvie, 1969a, « Le logement des jeunes ménages », *Économie et statistique*, n° 5, p. 13-27.
- , 1969b, « Les Français et la maison individuelle », *Économie et statistique*, n° 7, p. 3-16.
- EFFOSSE Sabine, 2003, *L'invention du logement aidé en France: l'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- ESPING-ANDERSEN Gøsta, 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton (N.J.), Princeton university press.

FAURE Alain éd., 1991, *Les premiers banlieusards: aux origines des banlieues de Paris 1860-1940*, Paris, Créaphis (Rencontres à Royaumont).

—, 1998, « « Les couches nouvelles de la propriété ». Un peuple parisien à la conquête du bon logis à la veille de la Grande Guerre », *Le Mouvement social*, n° 182, p. 53-78.

FÉDÉRATION NATIONALE DES OFFICES PUBLICS D'HABITATIONS À LOYER MODÉRÉ éd., 2003, *La modernité des HLM: quatre-vingt-dix ans d'engagement des offices pour un habitat solidaire*, Paris, la Découverte.

FEIERTAG Olivier, 2011, « Finances publiques, « mur d'argent », et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984 », *Changer la vie, les débuts du premier septennat de François Mitterrand*, P. Milza et S. Berstein éd., Paris, Perrin.

LE FEUVRE Nicky et GUILLAUME Cécile, 2007, « Les processus de féminisation au travail : entre différenciation, assimilation et « dépassement du genre » », *Sociologies pratiques*, n° 14, p. 11-15.

FIJALKOW Yankel, 2011, *Sociologie du logement*, Paris, la Découverte (Repères), n° 585.

FLAMAND Jean-Paul, 1989, *Loger le peuple: essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, Ed. la Découverte (Textes à l'appui).

FOURCAUT Annie, 1990, « Débats et réalisations de l'entre-deux-guerres ou le lotissement comme anti-modèle », *Cahiers de l'Institut d'Histoire du Temps Présent*, n° 17, p. 11-21.

—, 2000, *La banlieue en morceaux: la crise des logements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, Grâne, Créaphis.

—, 2003, « La Caisse des dépôts et consignations et le logement social. De la loi Loucheur à la guerre : un constat d'échec ? », *La Caisse des dépôts et consignations, la Seconde guerre mondiale et le XXe siècle*, A. Aglan, M. Margairaz et P. Verheyde éd., Paris, A. Michel, p. 185-196.

—, 2004, « Les premiers grands ensembles en région parisienne: ne pas refaire la banlieue? », *French Historical Studies*, vol. 27, n° 1, p. 195-218.

—, 2006, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire urbaine*, n° 17, p. 7-25.

FRANÇOIS Camille, 2009, *Péril en la demeure. Bailleur social et locataires d'une Zone Urbaine Sensible face à la démolition et au relogement de leur tour HLM*, Mémoire de master 1, ENS EHESS, Paris.

- FROUARD Hélène, 2005, « Aux origines du 1% logement : histoire d'un compromis républicain », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, n° 3, p. 55-76.
- , 2008a, « La Caisse des dépôts et les HBM (1894-1921) », *Histoire urbaine*, n° 23, p. 23-40.
- , 2008b, *Du coron au HLM: patronat et logement social, 1894-1953*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Collection Art & société).
- , 2010, « De la rue de l'Oasis au chemin de la Caille : un rêve pavillonnaire au début du 20ème siècle », *Désirs de toit: le logement entre désir et contrainte depuis la fin du XIXe siècle*, D. Voldman éd., Grâne, Créaphis éd (Lieux habités - histoire urbaine), p. 33-52.
- , 2012, « Tous propriétaires ? Les débuts de l'accession sociale à la propriété », *Le Mouvement Social*, n° 239, p. 113-128.
- GARDET Mathias, 2004, *Jean Viollet et l'apostolat laïc : les oeuvres du Moulin-Vert, 1902-1956*, Paris, Beauchesne.
- GHÉKIÈRE Laurent, 2007, *Le développement du logement social dans l'Union européenne: quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Paris, Dexia (Europe).
- GILBERT Pierre, 2013, « Devenir propriétaire en cité HLM », *Politix*, n° 101, p. 79-104.
- GIRARD Alain et STOETZEL Jean, 1947, « Désirs des français en matière d'habitation urbaine », *Travaux et documents de l'INED*, n° 3.
- GIRARD Violaine, 2009, *Un territoire périurbain, industriel, et ouvrier. Promotions résidentielles de ménages des classes populaires et trajectoires d'élus salariés intermédiaires de l'industrie*, Thèse de doctorat en Sciences sociales, EHESS.
- GIRAULT Jacques, 1998, *Ouvriers en banlieue, XIXe-XXe siècle*, Éditions de l'Atelier.
- GODARD Francis, CUTURELLO Paul et PENDARIES Jean-René, 1982, *Familles mobilisées: accession à la propriété du logement et notion d'effort des ménages*, Paris, Plan construction.
- GOFFMAN Erving, 1975, *Stigmate*, Paris, éditions de Minuit (Le Sens commun).
- GOLLAC Sibylle, 2011, *La pierre de discorde. Stratégies immobilières familiales dans la France contemporaine*, Thèse de doctorat en Sciences sociales, EHESS.
- GOTMAN Anne, 1990, « Stratégies résidentielles, stratégie de la recherche », A.-M. Fribourg et C. Bonvalet éd., Paris, INED-PUCA, p. 23-34.
- LE GOULLON Gwenaëlle, 2008a, « Les banquiers-bâtisseurs », *Histoire urbaine*, n° 23, p. 81-94.

- , 2008b, « La construction de cités nouvelles au tournant des années 1950. L'État et les municipalités de banlieue entre adhésions, conflits et compromis », *Villes de banlieues: personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, E. Bellanger éd., Créaphis éditions.
- , 2010, *Les grands ensembles en France : genèse d'une politique publique (1945-1962)*, Thèse de doctorat en Histoire contemporaine, Université Paris 1.
- GOURNAY Isabelle, 2002, « Levitt France et la banlieue à l'américaine : premier bilan », *Histoire urbaine*, n° 5, p. 167-188.
- GOVIN Louis, 1956, « La politique de l'habitat rural en France depuis la libération », *Économie rurale*, n° 28, p. 21-29.
- GRAËFFLY Romain, 2006, *Le logement social: étude comparée de l'intervention publique en France et en Europe occidentale*, L.G.D.J.
- GRAFMEYER Yves, 1999, « La coexistence en milieu urbain : échanges, conflits, transactions », *Regards sociologiques, Sociologie de la ville*, vol. 30, n° 1, p. 157-176.
- GRAFMEYER Yves et AUTHIER Jean-Yves, 2011, *Sociologie urbaine*, 3e éd., Paris, A. Colin.
- GRAVIER Jean-François, 1947, *Paris et le désert français*, Paris, le Portulan.
- GRÉMION Catherine, 2012, « Histoire d'une réforme : le logement en 1977 », *Pour mémoire, revue du comité d'histoire du ministère de l'écologie, du développement durable, et de l'énergie*, n° 11, p. 81-109.
- GROUPE 3F, 2011, *Habiter : 3F 2011*, Paris, 3F Recherche-Midi.
- GROUX Guy et LÉVY Catherine, 1993, *La possession ouvrière : du taudis à la propriété, XIXe-XXe siècle*, Paris, les Éd. de l'Atelier-les Éd. ouvrières.
- GUERRAND Roger-Henri, 1966, *Les Origines du logement social en France*, Paris, Éditions ouvrières.
- , 2010, *Les origines du logement social en France: 1850-1914*, Nouvelle éd., Paris, Éd. de la Villette (Penser l'espace).
- GUSFIELD Joseph R., 1981, *The culture of public problems : drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, University of Chicago Press.
- HARLOE Michael, 1995, *The people's home? Social rented housing in Europe & America*, Oxford Cambridge (Mass.), Blackwell (Studies in urban and social change).

HAUTCOEUR Pierre-Cyrille, LAGNEAU-YMONET Paul et HAUTCOEUR Pierre-Cyrille, 2011, « Les marchés financiers français : une perspective historique », *Les cahiers français*, n° 361, p. 7-11.

HAUTCOEUR Pierre-Cyrille, LAGNEAU-YMONET Paul et RIVA Angelo, 2012, « Encadrement et décloisonnement (1945-1988). Splendeurs et misères de l'économie administrée », *Histoire de la bourse*, Paris, La Découverte (Repères), p. 81-98.

HENRY Louis, 1950, « Perspectives relatives aux besoins de logements », *Population*, vol. 5, n° 3, p. 493-512.

HERBERT Béatrice, 2008, *Accession à la propriété. Les aides des communautés urbaines et communautés d'agglomération.*, Paris, ANIL, p. 84.

HERBERT BÉATRICE et DELPECH Claire, 2011, *Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la loi Libertés et responsabilités locales, 2004-2009*, Paris, ANIL-ADCF, p. 19.

HEUGAS-DARRASPEN Henri, 1994, *Le financement du logement en France*, Paris, La Documentation française.

HMED Choukri, 2006, *Loger les étrangers isolés, socio-histoire d'une institution d'État : la SONACOTRA*, Thèse pour le doctorat de sciences politiques, Université de Paris 1, Panthéon Sorbonne.

HORNE Janet, 1998, « Le libéralisme à l'épreuve de l'industrialisation : la réponse du Musée social », *Le Musée social en son temps*, C. Chambelland éd., Paris, Presses de l'École normale supérieure, p. 13-25.

HOUARD Noémie, 2009, *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris, l'Harmattan (Habitat et sociétés).

— éd., 2011, *Loger l'Europe : le logement social dans tous ses états*, Paris, la Documentation française.

JACQUIER Claude et MANSANTI Dominique, 2005, *Le développement social local, tome 2*, Paris, Caisse des allocations familiales (Dossiers d'étude de la CAF).

JAILLET Marie-Christine, 1982, *Les Pavillonneurs : la production de la maison individuelle dans la région toulousaine*, Paris, Éditions du C.N.R.S.

JOBERT Bruno et THÉRET Bruno, 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, l'Harmattan.

- JOLIS Sébastien, 2012, « La confédération nationale du logement dans les années 1970 : entre modèle syndical et intégration institutionnelle. Le cas de la Fédération du Nord. », *Communication au colloque Groupes d'intérêts et gouvernement local*, 20 juin 2012, Université de Nice, Faculté de Droit et Science Politique.
- , 2013, « La confédération nationale du logement ou l'autonomisation impossible? », *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, E. Bellanger et J. Mischi éd., Paris, A. Colin.
- JOLY Robert et CAMPAGNAC Élisabeth, 1976, *Racines historiques du lotissement*, Paris, Groupement Architecture aménagement.
- KAMOUN Patrick, 1999, « La loi Loucheur, première loi-programme du logement en France », *Vie Sociale*, n° 3-4.
- KARPIK Lucien, 2007, *L'économie des singularités*, Paris, Gallimard (Bibliothèque des sciences humaines).
- DE KORSACK Bernard, 2003, *L'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles*, Paris, Conseil général des Ponts et Chaussées.
- LACROIX Bernard et LAGROYE Jacques, 1992, *Le président de la République: usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- LACROIX Thierry, 1995, « Le recul de l'accession sociale », *Économie et Statistique*, n° 288, p. 11-41.
- LAGNEAU-YMONET Paul et RIVA Angelo, 2010, « La privatisation paradoxale d'un étrange bien public : la bourse de Paris dans les années 1980 », *Genèses*, n° 80, n° 3, p. 49-69.
- LAGROYE Jacques et OFFERLÉ Michel, 2011, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.
- LAMBERT Anne, 2012, « *Tous propriétaires!* » *Politiques urbaines et parcours d'accédants dans les lotissements périurbains (des années 1970 à 2010)*, Thèse pour le doctorat de Sciences sociales, EHESS.
- , 2013, « La gauche et le périurbain », *Politix*, n° 101, p. 105-131.
- LANDAUER Paul, 2008, « La SCIC, premier promoteur français des grands ensembles (1953-1958) », *Histoire urbaine*, n° 23, p. 71-80.
- , 2010, *L'invention du grand ensemble: la Caisse des Dépôts maître d'ouvrage*, Paris, Picard.

- LEFEBVRE Bruno, MOUILLART Michel et OCCHIPINTI Sylvie, 1992, *Politique du logement, cinquante ans pour un échec*, Paris, Ed. l'Harmattan (Habitat et sociétés).
- LÉGÉ Bernard et TANTER Annick, 1987, « Squatters et castors : l'action de Christine Brisset à Angers (1946-1962) », *Annales de la recherche urbaine*, n° 33, p. 87-96.
- LELEU Thierry et ODDONE Patrick, 1991, *Albert Denvers, politique passion*, Dunkerque, éd. J. Bart.
- LELÉVRIER Christine, 2010, « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, n° 140-141, p. 59-74.
- LENGEREAU Éric, 1997, « L'architecture entre culture et équipement (1965-1995) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 53, n° 1, p. 112-123.
- , 2001, *L'État et l'architecture: 1958-1981, une politique publique?*, Paris, Picard.
- LÉVY Jean-Pierre et FIJALKOW Yankel, 2010, « Les politiques du logement », *Politiques publiques 2*, O. Borraz et V. Guiraudon ed., p. 113-138.
- LÉVY-VROELANT Claire et TUTIN Christian, 2010, *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle: la révision générale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- LIENEMANN Marie-Noëlle, 1994, *Les cannibales de l'État : gagnons*, Paris, Ramsay.
- , 2005, *Le scandale du logement : en finir avec l'indignité de la République*, Paris, J.-C. Gawsewitch (Coup de gueule).
- LINCOT Liliane et RIEG Christelle, 2003, « Les conditions de logement des ménages en 2002 », *INSEE Résultats*, n° 20.
- LINFORT Jean-Michel et CLOSSET Jean-Claude, 1989, « Élus locaux: origine socioprofessionnelle et fonctionnarisation croissante », *Revue politique et parlementaire*, n° 941, p. 49-56.
- LIPSKY Michael, 1980, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.
- LOGIVAM, 2011, *Logivam, un siècle au service de l'habitat social*, Strasbourg, Carré blanc éd. (Mémoire d'entreprises).
- LOURIER Vincent, 2002, « Accession très sociale: premiers enseignements », *Habitat et société*, n° 28, p. 6.
- MAGRI Susanna, 1977, *Logement et reproduction de l'exploitation : les politiques étatiques du logement en France, 1947-1972*, Paris, C. S. U.

- , 1986, « Le mouvement des locataires à Paris et dans sa banlieue, 1919-1925 », *Le Mouvement social*, n° 137, p. 55-76.
- , 1991, « Des « ouvriers » aux « citoyens modestes » : Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du 20^e siècle », *Genèses*, n° 5, p. 35-53.
- , 1998, « Du logement monofamilial à la cité-jardin. Les agents de la transformation du projet réformateur sur l'habitat populaire en France, 1900-1909 », *Le Musée social en son temps*, C. Chambelland éd., Paris, Presses de l'École normale supérieure, p. 175-220.
- , 1999, « La réforme de l'habitation populaire en France : la Société française des habitations à bon marché, 1908-1910 », *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, C. Topalov éd., Paris, Éd. de L'École des hautes études en sciences sociales (Civilisations et sociétés), n° 98, p. 239-268.
- , 2008, « Le pavillon stigmatisé. », *L'Année sociologique*, vol. 58, n° 1, p. 171-202.
- MAGRI Susanna et TOPALOV Christian, 1995, « L'habitat du salarié moderne en France, Grande-Bretagne, Italie et aux États-Unis, 1900-1940 », *Les chantiers de la paix sociale : 1900-1940*, Y. Cohen et R. Baudouï éd., Fontenay-Saint-Cloud, ENS éditions, p. 223-253.
- MAISON Dominique, 1994, « Pionniers de l'accession », *Annales de la recherche urbaine*, n° 65, p. 47-54.
- MALIGNAC Georges, 1957, « Le logement des faibles : évincement progressif et formation d'un sous-prolétariat », *Population*, vol. 12, n° 2, p. 237-260.
- MARCHAND Olivier, 1977, « Les nouveaux propriétaires », *Économie et statistique*, n° 88, p. 3-13.
- , 1979, « Le parc des logements en 1978 », *Économie et statistique*, n° 113, p. 53-61.
- MASCLET Olivier, 2005, « Du « bastion » au « ghetto » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, p. 10-25.
- MATHIEU Gilbert, 1965, *Peut-on loger les Français?*, Paris, Éditions du Seuil (Société).
- MAURY Yann, 2001, *Les HLM : l'état providence vu d'en bas*, Paris, l'Harmattan (Logiques politiques).
- MEIMON Julien, 2011, « Sur le fil, la naissance d'une institution », *Sociologie de l'institution*, J. Lagroye et M. Offerlé éd., Paris, Belin, p. 105-129.

- MEISTER Albert, 1957, *Coopération d'habitation et sociologie du voisinage, étude de quelques expériences pilotes en France*, Paris, Entente communautaire B.E.C.C. Éditions de Minuit (Bibliothèque internationale de sociologie de la coopération.).
- MEISTERSHEIM Anne et LION Robert, 1971, *Villagexpo : étude sociologique*, Paris, Dunod (Aspects de l'urbanisme).
- MENGIN Christine, 1999, « La solution des grands ensembles », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 64, n° 1, p. 105-111.
- MICHEL Hélène, 2006, *La cause des propriétaires : État et propriété en France, fin XIXe-XXe siècle*, Paris, Belin (Socio-histoires).
- MOMAL Véronique et VORMS Bernard, 1987, Paris, ANIL, CNAF, p. 174.
- MÜLLER Bertrand, 2006, « Archives orales et entretiens ethnographiques. Un débat entre Florence Descamps et Florence Weber, animé par Bertrand Müller », *Genèses*, n° 62, p. 93-109.
- NIZEY Jean, 1975, *Les chalandonnettes : étude de vingt quatre lotissements réalisés dans le cadre du concours international de la maison individuelle*, Saint-Étienne, CRESAL.
- OFFERLÉ Michel, 1994, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien (Clefs).
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2009, *La rigueur du qualitatif: les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant.
- PECHU Cécile, 1996, « Quand les «exclus» passent à l'action. La mobilisation des mal-logés », *Politix*, vol. 9, n° 34, p. 114-133.
- PERALDI Michel et FORET Catherine, 1992, *Le sens des trajectoires : bilan d'un programme de recherche sur l'habitat*, Paris, CNAF (Espaces & familles).
- PÉRISSOL Pierre-André, 1995, *En mal de toit : essai*, Paris, l'Archipel.
- PIGNOL Roland, 2010, *Témoignages sur le monde HLM*, Paris, Emerit Publishing.
- PINSON Daniel, 1989, « Rezé 1954, entre lotissement vertical et horizontal ou la Claire Cité des Castors et la Maison Radieuse de Le Corbusier », *Villes en parallèle*, p. 89-105.
- PLOT Sébastien, 2009, « Du flambeur à la victime ? », *Sociétés contemporaines*, n° 76, p. 67-93.
- POLLARD Julie, 2011, « Les groupes d'intérêt vus du local », *Revue française de science politique*, Vol. 61, n° 4, p. 681-705.

- POURTOUT Bastien, 2008, « La première loi de programmation de logements sociaux. La loi Loucheur et les offices publics d’HBM dans l’agglomération parisienne (1928-1939) », *Villes de banlieues : personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, E. Bellanger et J. Girault éd., Grâne, Créaphis, p. 109-118.
- POUVREAU Benoît, 2008, « Le Coin du feu à Saint-Denis (1894-1914) », *Histoire urbaine*, n° 23, p. 41-54.
- , 2010, « Des « maisons nouvelles » pour en finir avec les « pavillons de banlieues » », *Désirs de toit : le logement entre désir et contrainte depuis la fin du XIXe siècle*, D. Voldman éd., Grâne, Créaphis, p. 97-123.
- QUILLIOT Roger et GUERRAND Roger-Henri, 1989, *Cent ans d’habitat social : une utopie réaliste*, Paris, A. Michel.
- RAAD Lina, 2009, « Politiques de l’habitat en banlieue rouge : entre mixité sociale et gentrification? », *Colloque Les territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, 1 décembre 2009, Université Paris 1.
- RAYMOND Henri *et al.*, 1966, *L’Habitat pavillonnaire*, Paris, Institut de sociologie urbaine, Centre de recherche d’urbanisme.
- RIBOUD Jacques, 1965, *Développement urbain, recherche d’un principe, complexe urbain en grappe*, Paris, Éditions Mazarine.
- ROBERT Christophe, 2007, « Une France de propriétaires ? », *Mouvements*, n° 52, p. 132-144.
- ROUBAN Luc, 2005, « Un inspecteur des finances atypique », *Paul Delouvrier, un grand commis de l’État*, S. Laurent et J.-E. Roullier éd., Paul Delouvrier, un grand commis de l’État., p. 11-32.
- SABLON DU CORAIL Amable, 2004, « Nouvelles des archives », *Entreprises et histoire*, n° 35, p. 98-99.
- SALA PALA Valérie, 2013a, *Discriminations ethniques: les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Res publica).
- SALAÜN Yves et CLAUDIUS-PETIT Eugène, 1949, *Se loger*, Paris, Impr. de Montsouris.
- SAUVY Alfred, 1946, « Logement et population », *Population*, vol. 1, n° 3, p. 441-452.
- , 1957, « Le logement des faibles : nouvelles données sur l’élimination du prolétariat », *Population*, vol. 12, n° 4, p. 585-606.

- SAWICKI Frédéric, 1994, « L'homme politique en campagne. L'élection municipale de Dunkerque en mars 1989 », *Politix*, n° 28, p. 127-139.
- SÉRIS Henri, PRANARD Charles et LARDEUR-BECQUEREL Joseph, 1913, *Traité des sociétés de crédit immobilier, publié sous les auspices de l'Union des sociétés de crédit immobilier de France et d'Algérie. Avec préface de M. Alexandre Ribot*, Lille, impr. de Nuez.
- SPINOUSA Nancy, 1994, « Le propriétaire dégradé. L'illusion marchande. », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 65, p. 79-90.
- STÉBÉ Jean-Marc, 2007, *Le logement social en France : 1789 à nos jours*, 3e éd. mise à jour., Paris, Presses universitaires de France (Que sais-je ?), n° 763.
- STEINMETZ Hélène, 2003, *Héritage et production d'un patrimoine commun : pratiques résidentielles dans une cité-jardin de la banlieue parisienne. Mémoire pour le DEA de sociologie*, ENS/EHESS.
- TAFFIN Claude, 1985, « Accession à la propriété et «rurbanisation» », *Économie et statistique*, n° 175, p. 55-67.
- , 1987, « L'accession à tout prix », *Économie et statistique*, n° 202, p. 5-15.
- , 1991, « Accession : l'ancien réhabilité », *Économie et statistique*, n° 240, p. 5-18.
- TAFFIN Claude et VORMS Bernard, 2007, *Élargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques?*, Paris, USH, ANIL, p. 63.
- TELLIER Thibault, 2007, *Le temps des HLM 1945-1975 : la saga urbaine des Trente Glorieuses*, Paris, Éd. Autrement (Collection Mémoires).
- THESMAR David, 2008, « Retour sur la déréglementation financière », *Regards croisés sur l'économie*, n° 3, p. 67-74.
- THOENIG Jean-Claude, 1987, *L'Ère des technocrates: le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan (Logiques sociales).
- TISSOT SYLVIE, 2005, « Reconversions dans la politique de la ville : une profession militante? », *Reconversions militantes*, S. Tissot, C. Gaubert et M.-H. Lechien éd., Limoges, PULIM (Sociologie et sciences sociales), p. 121-138.
- TISSOT Sylvie, 2005, « Une « discrimination informelle » ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, p. 54-69.
- , 2007, *L'État et les quartiers: genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil (Liber).

- TOPALOV Christian, 1987, *Le Logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- , 1989, « A history of urban research: the French experience since 1965 », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 13, n° 4, p. 625–651.
- , 1999, *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de L'École des hautes études en sciences sociales.
- VADELORGE Loïc, 2009, « Les villes nouvelles contre la CDC », *Histoire urbaine*, n° 23, p. 129-144.
- VAYSSIÈRE Bruno, 1988, *Reconstruction, déconstruction : le hard french ou l'architecture française des trente glorieuses*, Paris, Picard (Villes et sociétés).
- VAYSSIÈRE Bruno, CANDRÉ Manuel et VOLDMAN Danièle, 1995, *Une politique du logement: Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme 1944-1954*, La Défense, Plan construction et architecture.
- VIET Vincent et GUERRAND Roger-Henri, 1997, *Sociétés anonymes d'HLM depuis 1853 : une certaine philosophie de l'action privée pour une mission d'intérêt général*, Paris, Fédération nationale des sociétés anonymes et fondations d'HLM.
- VIGUIER Frédéric, 2010, *La cause des pauvres. Mobilisations humanitaires et transformations de l'État social en France (1945-2010)*, EHESS.
- VOLDMAN Danièle, 1997, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954: histoire d'une politique*, Paris, l'Harmattan (Villes, histoire, culture, société).
- VORMS Bernard, 1999, *L'accession à la propriété et la maîtrise des risques*, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Secrétariat d'État au logement (Collection Recherches), n° 108.
- , 2009, « Les politiques d'aide à l'accession à la propriété à l'épreuve de la crise », *Informations sociales*, n° 155, p. 120-130.
- WELLHOFF François, 2004, *Effets du prêt à taux zéro sur le développement des territoires périurbains et ruraux.*, Paris, Conseil général des Ponts et Chaussées.
- WHITEHEAD Christine M. E. et SCANLON Kathleen, 2007, *Social Housing in Europe*, LSE London, London School of Economics and Political Science.
- , 2008, *Social Housing in Europe: A Review of Policies and Outcomes. II*, LSE London, London School of Economics and Political Science.

ZITOUN Philippe, 2001, *La politique du logement, 1981-1995: transformations d'une politique publique controversée*, Paris, l'Harmattan (Logiques politiques).

Annexe 1. Glossaire des sigles

- **ANIL** : Agence nationale pour l'information sur le logement
- **ANRU** : Agence nationale pour la rénovation urbaine
- **APL** : Aide personnalisée au logement
- **CARPI** : Société de construction et d'aménagement pour la Région parisienne et les Provinces
- **CCH** : Code de la construction et de l'habitation
- **CDC** : Caisse des Dépôts et Consignations
- **CFF** : Crédit Foncier de France
- **CIAP** : Commission interministérielle d'attribution des prêts HLM
- **CIF** : Crédit Immobilier de France
- **CIL** : Comité interprofessionnel du logement
- **CNAP** : Conseil national d'accession à la propriété
- **CNL** : Confédération nationale du logement (depuis 1973, ex-Confédération nationale des locataires)
- **CLG** : Confédération générale du logement
- **CGP** : Commissariat général au Plan
- **CIMINDI** : Comité interprofessionnel de la maison individuelle
- **CPHLM** : Caisse des prêts HLM
- **CREPAH** : Conseil, recherche, études pour la planification et l'aménagement de l'habitat
- **CRU** : Centre de Recherche Urbaine
- **CSHLM** : Conseil supérieur des Habitations à Loyer Modéré
- **CSCV** : Confédération syndicale du cadre de vie
- **DAFU** : Direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme
- **DALO** : Droit au logement opposable
- **DDE** : Direction départementale de l'équipement (ou directeur départemental de l'équipement)
- **DGUHC** : Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitation et de la Construction
- **DLAP** : Délégation à l'action professionnelle de l'Union sociale pour l'habitat
- **ENL** : Loi portant Engagement National pour le logement (13 juillet 2006)

- **EPLS** : Enquête sur le parc locatif social
- **ESH** : Entreprises sociales pour l'habitat, remplace en 2002 l'appellation SAHLM
- **FFF-3F** : Le Foyer du Fonctionnaire et de la Famille, aussi appelé groupe 3F
- **FFSCHLM** : Fédération française des sociétés coopératives d'HLM
- **FNSCHLM** : Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM
- **FNPC** : Fédération nationale des promoteurs-constructeurs
- **FORS** : Fondation pour la recherche sociale
- **GCMI** : Groupement coopératif pour la maison individuelle
- **GIE-CIMI** : Groupement d'intérêt économique pour le Concours International de la Maison Individuelle
- **GIE** : Groupement d'intérêt économique
- **GMF** : Groupe Maison Familiale
- **GRECOH** : Groupe de recherche et d'études sur la construction et l'habitation
- **HBM** : Habitations à Bon Marché
- **HLM** : Habitations à Loyer Modéré
- **HLM-A** : HLM Accession
- **HLM-O** : HLM ordinaires
- **IRCOM** : Institut de recherches économiques et commerciales appliquées
- **ISU** : Institut de sociologie urbaine
- **LOGECOS** : Logements économiques et familiaux (parfois aussi abrégés LEF)
- **LOV** : Loi d'orientation pour la ville (13 juillet 1991)
- **MILOS** : Mission interministérielle d'inspection du logement social
- **MOLLE (loi)** : Loi mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (25 mars 2009)
- **MRL** : Ministère de la Reconstruction et du Logement
- **MRU** : Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme
- **OCIL** : Office central interprofessionnel du logement
- **OPAC** : Office public d'aménagement et de construction (appellation supprimée en 2007)
- **OPH** : Office public de l'habitat (appellation en vigueur depuis le 1^{er} février 2007, fusionne les anciens OPAC et OPHLM)
- **OPHLM** : Office public d'Habitations à Loyer Modéré (appellation supprimée en 2007)
- **PAP** : Prêt aidé pour l'accession à la propriété (1977-1995)
- **PAS** : Prêt à l'accession sociale (1992-)

- **PC** : Prêts conventionnés (1977-)
- **PLA** : Prêt locatif aidé
- **PLI** : Prêt locatif intermédiaire
- **PLS** : Prêt locatif social
- **PUCA** : Plan urbanisme construction et architecture
- **PNRU** : Programme national pour la rénovation urbaine
- **Procivis** : nom de marque adopté par l'Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété (voir UESAP)
- **PSLA** : Prêt social location-accession (2004-)
- **PTZ** : Prêt à taux zéro (1995-)
- **RAPAPLA** : Rachat de prêt à l'accession à la propriété par l'utilisation du Livret A
- **SACI** : Société anonyme de Crédit Immobilier, remplacé en 2006 par l'appellation SACICAP
- **SACICAP** : Société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété, remplace en 2006 l'appellation SACI
- **SA HLM** : Société anonyme HLM, remplacé en 2002 par l'appellation ESH
- **SCIC** : Société centrale immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations
- **SCP** : Société coopérative de production
- **SCLA** : Société coopérative de location-attribution
- **SFHBM** : Société française des Habitations à Bon Marché
- **SMI** : Syndicat des constructeurs de maisons individuelles
- **SRU** : Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (13 décembre 2000)
- **UESAP-Procivis** : Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété
- **UNAF** : Union nationale des associations familiales
- **UCI** : Union des Crédits Immobiliers
- **UNCMI** : Union nationale des constructeurs de maisons individuelles
- **UNFOHBM** : Union nationale des fédérations d'organismes d'Habitations à Bon marché (remplacé par UNFOHLM en 1950)
- **UNFOHLM** : Union nationale des fédérations d'organismes d'Habitations à Loyer Modéré, (remplace en 1950 l'appellation UNFOHBM, remplacé en 2002 par l'appellation USH)
- **UNPI** : Union nationale de la propriété immobilière
- **USH** : Union sociale pour l'habitat, remplace en 2002 l'appellation UNFOHLM
- **ZAC** : Zone d'aménagement concerté
- **ZUP** : Zone à urbaniser en priorité

Annexe 2. Chronologie des politiques du logement en France

Avertissement : la chronologie ci-dessous ne propose pas un récapitulatif général de l'histoire des politiques du logement en France, mais mentionne seulement les principales évolutions législatives auxquelles il est fait référence au cours de la thèse.

- **1890** : création puis reconnaissance comme société d'utilité publique de la Société française des Habitations à Bon Marché.
- **30 novembre 1894** : promulgation de loi dite Siegfried (du nom du député Jules Siegfried) relative aux Habitations à Bon Marché.
- **12 avril 1906** : la loi dite Strauss (du nom du sénateur Paul Strauss) autorise les communes et les départements à employer leurs ressources propres en prêts, obligations et actions offerts aux organismes d'HBM. L'existence de HBM devient obligatoire dans chaque département.
- **24 août 1908** : promulgation de la loi dite Ribot (du nom du député Alexandre Ribot) relative à « la petite propriété et aux maisons à bon marché ». Elle crée les sociétés régionales de Crédit Immobilier qui peuvent accorder des prêts à un taux de 2 % aux particuliers ou aux sociétés d'HBM.
- **23 décembre 1912** : la loi dite Bonnevey (du nom du député Laurent Bonnevey) prévoit la création d'offices publics communaux et départementaux d'HBM.
- **15 mars 1928** : promulgation de la loi dite Sarraut (du nom du ministre de l'Intérieur Albert Sarraut) qui vise à résoudre la situation des « mal-lotis » en proposant des mesures de résorption des lotissements « défectueux ».
- **13 juillet 1928** : promulgation de la loi dite Loucheur (du nom du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale Louis Loucheur) par laquelle l'État s'engage pour une durée de cinq ans sur un programme de financement en vue de la réalisation de 200 000 Habitations à Bon Marché et de 60 000 Habitations à Loyer Moyen.
- **3 septembre 1947** : loi n°47-1686 relative aux prêts aux offices et sociétés d'HBM qui institue un système d'avances du Trésor au taux de 2% aux organismes.
- **15 avril 1953** : loi n°53-318 qui étend le système des primes et prêts du Crédit Foncier de France, institue les Logements économiques et familiaux (Logécos), et prévoit la construction de 240 000 logements annuels. Elle fait partie d'un ensemble de textes connus sous le nom de Plan Courant (du nom du ministre de la Reconstruction Pierre Courant).

- **11 juillet et 9 août 1953** : la loi du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier pose le principe d'une participation des employeurs à la construction de logement (article 7), et le décret n°53-701 du 9 août 1953 en définit les modalités. Ces textes obligent les entreprises de plus de dix salariés à investir annuellement en faveur du logement au moins 1 % des salaires payés au cours de l'exercice écoulé, en leur laissant toute liberté quant au mode d'investissement.
- **7 août 1957** : la loi-cadre n°57-908 prévoit un programme quinquennal de constructions HLM, avec pour objectif de réaliser 300 000 logements par an.
- **31 décembre 1958** : le décret n°58-1464 relatif aux Zones à urbaniser en priorité (ZUP) crée des réserves foncières pour les grands ensembles d'habitations.
- **30 décembre 1967** : la loi n°67-1253 dite loi d'orientation foncière (LOF) remplace les ZUP par les Zones d'aménagement concerté (ZAC).
- **4 mai 1969** : conférence du ministre de l'Équipement Albin Chalandon à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (« Une nouvelle politique de l'urbanisme, place et rôle de la maison individuelle ») annonçant le lancement du Concours International de la Maison Individuelle.
- **21 mars 1973** : circulaire relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, signée d'Olivier Guichard, ministre de l'Équipement.
- **3 janvier 1977** : loi n° 77-1 réformant le financement du logement, qui a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins en logements et en particulier de faciliter l'accession à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants. La loi crée les prêts d'accession à la propriété (PAP), les prêts locatifs aidés (PLA), les prêts conventionnés (PC) et l'aide personnalisée au logement (APL).
- **2 mars 1982** : loi n°82-213 de décentralisation relative aux droits et libertés des communes, des départements, et des régions.
- **7 janvier et 22 juillet 1983** : lois de décentralisation (n°83-3 du 7 janvier et n°83-663 du 22 juillet) relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, transférant des compétences en matière de planification et d'aménagement, qui crée le Plan Local de l'Habitat.
- **29 septembre 1995** : le décret n°95-1064 du 29 septembre 1995 crée le Prêt à Taux Zéro (défini comme une « avance remboursable ne portant pas intérêt ») qui se substitue aux PAP.
- **13 décembre 2000** : promulgation de la loi n° 2000-1208 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (« loi SRU »).
- **13 août 2004** : la loi n° 2004-809 relative aux Libertés et Responsabilités locales prévoit parmi d'autres dispositions le transfert aux collectivités locales (départements et groupements intercommunaux) des responsabilités relatives aux politiques de l'habitat, ne conservant à l'État que le rôle de « garant de la solidarité nationale ».
- **26 mars et 9 août 2004** : le décret n° 2004-286 du 26 mars 2004 crée le Prêt Social Location-Accession (PSLA). Dans la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, ce nouveau dispositif est doté des mêmes

avantages fiscaux que ceux appliqués au secteur locatif social (application d'un taux de TVA réduite à 5,5%).

- **13 juillet 2006** : promulgation de la loi n°2006-872 portant Engagement National sur le Logement (ENL). L'article 28 instaure un taux réduit de TVA sur les opérations d'accession sociales à la propriété en « zone ANRU » (et dans un périmètre de 500 mètres autour) pour des ménages sous condition de revenus.
- **20 décembre 2006** : convention signée entre l'Union d'économie sociale pour le Logement (UESL représentant les collecteurs du 1% logement), l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations sur le « développement de l'accession sociale par le portage foncier » créant le dispositif du Pass-Foncier, qui ouvre droit pour l'achat d'une maison individuelle avec bail à construction à une TVA minorée à 5,5%.
- **5 mars 2007** : promulgation de la loi n° 2007-290 sur le droit au logement opposable (DALO).
- **11 décembre 2007** : Discours à Vandoeuvre-lès-Nancy de Nicolas Sarkozy, président de la République, qui annonce une modification des règles d'attribution des logements locatifs HLM pour en faire profiter en priorité les ménages les plus modestes et l'augmentation du nombre de logements sociaux vendus à leurs occupants.
- **18 décembre 2007** : Michel Delebarre, président de l'Union sociale pour l'habitat, et Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, signent un accord portant sur la vente de logements sociaux à leurs locataires : le mouvement HLM s'engage à augmenter le nombre de logements mis en vente en échange de constructions neuves dans les mêmes communes.
- **25 mars 2009** : promulgation de la loi n°2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MLLE dite MOLLE). Elle prévoit la suppression du droit au maintien dans le parc locatif social en cas de dépassement de plus du double du plafond de ressources par les locataires, et des mesures incitatives pour « favoriser la mobilité dans le parc social » (possibilité de relogement des ménages en situation de sous-occupation dans des logements plus petits). Parmi ses dispositions, on trouve l'extension et la simplification du Pass-Foncier, qui s'étend désormais au collectif. Cette disposition s'ajoute au doublement du Prêt à Taux Zéro prévu par un décret paru au 15 janvier 2009.

Annexe 3. Dépouillement des publications du mouvement HLM

Nous nous appuyons à plusieurs reprises au cours de la thèse sur les revues publiées par les fédérations et l'Union HLM, conservées à la Bibliothèque nationale de France. L'Union est à l'origine de publications périodiques dont les noms changent au fil du temps. Après le *Bulletin périodique de la fédération des offices publics*, dont des numéros paraissent à partir de 1939 et dont la publication reprend brièvement de fin 1946 à fin 1947 [BNF FOL-JO-805], c'est le *Bulletin périodique de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HBM* qui prend sa succession au début de l'année 1948 [BNF FOL-JO-805]. Cette revue devient bimensuelle début 1952 puis mensuelle début 1955, et se voit alors adjoindre successivement les noms de *Revue trimestrielle*, *bimensuelle* puis *mensuelle HLM* jusqu'en 1975 [cote identique à la BNF]. Par souci de simplification, nous nous y référons dans les notes de bas de page sous le nom de *Revue HLM*.

Nous avons effectué un dépouillement quasi-exhaustif de ces publications pour la période 1948-1975. Chaque numéro commence en général par une « chronique » ou un « éditorial » non signés où sont exprimées les positions de l'Union sur l'actualité des politiques du logement, ainsi que des revendications concernant les HLM. Une grande partie de chaque numéro est consacrée aux nouvelles dispositions législatives ou réglementaires intéressant les organismes, ainsi qu'aux débats à l'Assemblée nationale concernant la politique du logement. Les comptes-rendus des Congrès et des Assemblées générales annuelles des fédérations et de l'Union sont systématiquement reproduits, ainsi que les rapports qui y sont présentés. Des résumés synthétiques des points abordés durant les Comités Directeurs de l'Union sont aussi proposés. Des chroniques ou tribunes signées par des dirigeants HLM sont publiées de façon ponctuelle. Sous le titre de « Chronique des réalisations HLM », la plupart des numéros comprennent une présentation de l'activité d'un ou plusieurs organismes HLM. Ces « chroniques » permettent de repérer les formes d'activité dont l'Union fait la publicité, et apporte des éléments pour objectiver la production concrète des organismes. Cette source a

aussi été utilisée pour collecter des informations d'ordre factuel sur les fédérations et leurs dirigeants : données quantitatives sur l'activité des HLM, qui ont été croisées avec les statistiques du ministère de l'Équipement ; biographies publiées à l'occasion d'une nomination ou nécrologies permettent de compléter les autres sources biographiques mobilisées pour caractériser les trajectoires des dirigeants de fédérations ou d'organismes.

Les autres fédérations d'organismes ne diffusent pas de revue à l'exception des deux organisations concurrentes qui représentent les coopératives, la Fédération nationale des sociétés coopératives HLM, de 1954 à 1978, et la Fédération française des sociétés coopératives HLM, de façon plus brève en 1962-1963. La FNSCHLM publie à partir de 1954 la revue *Coopération-habitation, revue mensuelle de l'habitat familial* [BNF 4-JO 10961] qui devient à partir de 1964 *Coop-Habitat* [BNF 4-JO 10961]. Elle s'organise autour des éditoriaux de son président, Léon Robert, d'articles publiés par un groupe restreint de dirigeants d'organismes, et de comptes-rendus des Assemblées générales, des journées d'études ou des manifestations organisées par la fédération. Chaque numéro présente les réalisations d'une ou plusieurs coopératives HLM. La publication est interrompue en 1971, peu après la démission de Léon Robert, au moment où la législation des coopératives est modifiée, puis reprend avec une régularité variable entre 1973 et 1978 avant de s'interrompre définitivement. La FFSCHELM participe entre 1962 et 1963 à la publication de la revue *Le Lien, Revue de la Confédération des Coopératives de Construction et d'Habitation*, dans laquelle elle se joint à l'association Baticoop (issue des mouvements Castors) et à la Fédération des coopératives d'habitat rural [8-JO-13542]. Préfacée par Edgar Pisani (membre fondateur du MRP et ministre de l'Équipement en 1966-1967), qui y développe des thèses sur la vie sociale dans les groupes d'habitations, cette publication se centre sur la promotion de la forme coopérative et sur la question des liens sociaux dans les nouveaux quartiers d'habitation. Ces deux revues ont été dépouillées de manière exhaustive.

À partir de la fin des années 1970, nous avons uniquement poursuivi le dépouillement des publications de l'Union, les revues éditées par la Fédération des coopératives ayant cessé leur parution. La *Revue mensuelle HLM* se prolonge de 1975 à 2004 sous le titre d'*Actualités HLM*, bulletin bimensuel dont le contenu est similaire à la publication qu'il remplace [BNF 4-JO 24917]. La « Chronique des réalisations HLM » y est remplacée par des reportages plus ponctuels réalisés à l'occasion de l'anniversaire de la création d'un organisme, ou du

lancement d'un programme nouveau. S'y ajoute aussi à partir de 1975 une revue sur papier glacé, présentant des reportages plus approfondis sur les initiatives de l'Union et des organismes, intitulée *H. Habitat Social* [BNF 4-JO-30610] : nous avons en particulier dépouillé les numéros spéciaux consacrés à la maison individuelle ou à l'accèsion à la propriété. En 1986, l'Union annonce une « nouvelle politique de communication »¹¹⁰⁵. *Actualités HLM* est décrite comme « l'outil d'information pratique et professionnel du Mouvement HLM, mettant l'accent sur les aspects techniques, juridiques, et réglementaires de l'activité. Elle rendra compte des actions et positions des principaux partenaires du Mouvement HLM et évoquera les événements de la vie des maîtres d'ouvrage sociaux ainsi que leurs réalisations ». La nouvelle revue trimestrielle *HLM aujourd'hui* [4-JO 30610, publiée de 1986 à 1995] prend la suite de *H. Habitat social* et propose des « reportages plus étoffés » sur les « grands domaines d'intervention des organismes »¹¹⁰⁶. Elle est supposée s'adresser aux professionnels du logement mais aussi aux élus. Ce trimestriel aborde avec régularité la question de la modernisation de l'Union HLM, et consacre un nombre non négligeable d'articles aux mutations du secteur de l'accèsion HLM à la fin des années 1980, que nous avons consultés.

L'ensemble de ces revues, de 1975 à 1998, a été dépouillé de manière non-exhaustive : nous avons consulté systématiquement les compte-rendus des congrès et Assemblées générales des fédérations, et réalisés des sondages plus ponctuels sur les autres articles, en sélectionnant ceux consacrés à l'accèsion ou à la construction de maisons individuelles. A partir de fin 1998, la revue *Actualités HLM* est archivée en ligne sur le site de l'USH et change de nom en 2004 pour prendre le titre *Actualités Habitat* : nous avons alors effectué des recherches par mots-clés plutôt et non plus une consultation systématique de chaque numéro. L'Union publie aussi des numéros spéciaux sur différents thèmes sous le titre *Les Collections d'Actualités HLM*, consultés lorsqu'ils touchaient à l'accèsion à la propriété. Enfin, une autre source publiée par l'Union et les fédérations a été utilisée à plusieurs reprises : les annuaires qui permettent de recueillir des informations systématiques sur les organismes eux-mêmes. Nous avons travaillé sur *L'Annuaire de la Coopération HLM* (1960-1970) dans le chapitre 2 [BNF 4-JO-13450], sur le Guide-Annuaire HLM 1971-1978 [BNF 4 JO-17954] dans le chapitre 3,

¹¹⁰⁵ *HLM aujourd'hui*, n°103, janvier 1985

¹¹⁰⁶ *Ibid.*

et sur *L'Annuaire HLM* (éditions 1998 à 2009) pour réaliser la base de données exploitée dans le chapitre 6 [BNF 4-JO-17954 puis 2006-194912].

Table des illustrations

Table des encadrés

Encadré 1-1. D'une conjoncture critique pour les HBM à la relance du mouvement HLM....	47
Encadré 2-1. La CIAP, la répartition des crédits HLM en débats.....	105
Encadré 2-2. Les archives du Comité Permanent du Conseil Supérieur des HLM : la vocation des HLM en débats.....	120
Encadré 3-1. La « politique de la maison individuelle groupée » dans les archives du ministère de l'Équipement	184
Encadré 3-2. Quatre groupes « généralistes »	239
Encadré 4-1. L'accession sociale des années 1980 dans les archives du ministère de l'Équipement	264
Encadré 5-1. L'enquête sur la FNSCHLM.....	350
Encadré 5-2. Accession sociale et clivages partisans sur l'article 55 de la loi SRU.....	383
Encadré 5-3. Marie-Noëlle Lienemann : un relais médiatique pour l'accession « sociale et sécurisée »	413
Encadré 6-1. La définition juridique à géométrie variable de l'accession HLM et sociale ...	427
Encadré 6-2. Des SACI aux SACICAP : des organismes entre déréglementation et nouvelles missions sociales	453
Encadré 6-3. L'essor du groupe Arcade.....	464
Encadré 6-4. Objectiver les transformations d'un secteur de production : principes de construction d'une base de données	468
Encadré 7-1. L'enquête auprès des dirigeants d'organismes HLM : rappels sur la nature et les conditions de production des matériaux mobilisés.....	515

Table des tableaux

Tableau 3-1 : L'activité des organismes HLM en accession en 1977.....	233
Tableau 4-1. Mode de construction des maisons individuelles selon le type de commune, pour les propriétaires récents de logements neufs	284
Tableau 6-1. Ministres en charge du Logement et dirigeants de l'Union HLM (2002-2012).....	437
Tableau 6-2. Promoteurs établis et nouveaux entrants.....	471
Tableau 6-3. L'offre des promoteurs établis et des nouveaux entrants.....	476

Table des graphiques

Graphique 1-1. Logements neufs terminés par secteur de financement (1953-1978).....	69
Graphique 1-2. Nombre de logements autorisés à la construction avec des financements PAP (groupés et diffus) 1981-1991	77
Graphique 1-3. Volume de logements financés avec des prêts HLM location et accession....	84
Graphique 1-4. Part du locatif et de l'accession parmi les logements financés par des prêts HLM (1953-1978).....	84
Graphique 1-5. Volume de logements destinés à la location et la vente parmi les productions des maîtres d'ouvrages HLM (1977-1993)	85
Graphique 1-6. Proportion de logements destinés au locatif ou à la vente parmi les productions des maîtres d'ouvrages HLM (1977-1993)	86
Graphique 3-1 : Évolution de la construction individuelle et collective 1959-1984.....	199
Graphique 3-2 : Évolution de la construction individuelle (pur et groupé) et collective (1968-1984).....	228
Graphique 6-1. Part des organismes HLM ayant une activité en accession en 2008.....	473

Table des cartes

Carte 2-1. Part de HLM-A dans la construction neuve en 1958	135
Carte 2-2. Part de HLM-A utilisés par des coopératives et des Crédits Immobiliers en 1958	135
Carte 2-3. Part de HLM-A dans la construction neuve en 1963	136
Carte 2-4. Part de HLM-A dans la construction neuve en 1968	136
Carte 2-5. Part de HLM-A dans la construction individuelle neuve en 1968	137

Table des figures

Figure 2-1. Comparatif des normes HLM et Logécos par l'Union HLM	117
Figure 2-2. Concurrence entre HLM et Logécos (LEF) vue par la Fédération des coopératives	117
Figure 2-3. Maisons jumelées de la coopérative HLM Union et Progrès au Mans (1952)....	146
Figure 2-4. Maquette des pavillons en bande construits par la coopérative HLM La Maison Claire à Besançon en 1965	146
Figure 2-5. Maisons jumelées du groupe Martin-Martine à Cambrai	177
Figure 3-1. Couverture du catalogue de l'opération Villagexpo (1966)	191
Figure 3-2. Plan des « hameaux » de l'opération de Villagexpo	192
Figure 3-3. Chalandonnettes en cours de construction par la SCIC dans l'Isère	225
Figure 3-4. Plaquette publicitaire pour les chalandonnettes « pyramidales » de l'OCIL	226
Figure 3-5. Des chalandonnettes du groupement GMF	226
Figure 3-6. La Camérica, le modèle phare du groupe Maison Familiale	242

Table des matières

SOMMAIRE	3
REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE	7
Inflexions d'un objet de recherche et glissement de terrain.....	10
Une enquête socio-historique sur le mouvement HLM	16
Du logement social au mouvement HLM : un objet méconnu ?.....	22
Fils directeurs et logique d'exposition de la thèse	29
CHAPITRE 1. LES HLM, DE LA PETITE PROPRIÉTÉ À L'ACCESSION SOCIALE	35
1. Des HBM aux HLM : saisir la pluralité du logement social.....	37
1. 1 Les HBM et les « origines » plurielles du logement social.....	39
1. 2 L'Union HLM : l'émergence d'une façade institutionnelle dans l'après-guerre	46
1. 3 Le mouvement HLM vu d'en haut ou vu d'en bas : un groupe d'intérêt homogène ?	51
<i>Le mouvement HLM saisi au prisme de sa façade ?</i>	53
<i>Les HLM « vus d'en bas » ?</i>	55
2. De la « petite propriété » à « l'accession sociale » : l'émergence d'une catégorie floue ?	58
2. 1 Les sciences sociales et la diffusion de la propriété populaire.....	59
2. 2 L'État, les opérateurs parapublics et l'accession à la propriété, de l'après-guerre aux années 1990	64
<i>De l'accession HLM aux Logécos : les formes multiples de soutien étatique à la « petite propriété » dans les années 1950</i>	65
<i>Accession HLM, accession aidée : la redistribution des rôles dans un « système dual »</i>	69
<i>Les paradoxes des politiques urbaines de la maison individuelle</i>	71
<i>La « banalisation » progressive du financement de l'accession « sociale » (1977-1995)</i>	75
2. 3 Les HLM, de la « petite propriété » à « l'accession sociale » : une catégorie de plus en plus floue ?	78
<i>De la « petite propriété » à « l'accession sociale », en passant par « l'accession aidée » : brève histoire d'une catégorie instable</i>	78
<i>Les frontières brouillées de l'accession HLM</i>	83
Conclusion : questions de recherche et démarches empiriques	88
<i>Deux fédérations professionnelles plus ou moins autonomes au sein de l'Union HLM</i>	89
<i>Des oppositions récurrentes</i>	93
<i>L'échelle des organismes : des carrières de novateurs à la diversité des pratiques économiques</i>	94

CHAPITRE 2. LA PETITE PROPRIÉTÉ HLM ENTRE SINGULARITÉS ET PRODUCTIVITÉ (1953-1969)..... 99

1. Les HLM et la relance de la construction : une légitimité discutée	101
1.1 À quoi servent les HLM ?	102
<i>Un monopole contesté</i>	102
<i>« Construire moins cher et plus vite » : les HLM, des outils dépassés ?</i>	104
<i>Une clientèle insuffisamment « sociale » ?</i>	109
1.2 Une institution face à ses nouveaux concurrents	110
<i>« Non, nous ne sommes pas sclérosés ! »</i>	111
<i>« Il n’y a pas de place pour deux conceptions de l’habitation du travailleur » : un front désuni contre les Logécoc</i>	113
2. La petite propriété HLM au temps des grands ensembles : une cause en déclin	118
2.1 Les défenseurs d’une conception généraliste des HLM : une vocation en commission	119
2.2 La recomposition de l’Union HLM autour des offices publics	123
2.3 L’accession HLM et la productivité : une rencontre impossible ?	130
<i>Une géographie provinciale et rurale</i>	131
<i>Un faible degré de standardisation de la construction</i>	137
<i>La « ruralisation » de l’accession HLM</i>	147
3. Produire un mode de vie ou produire en série ?	150
3.1 Les multiples visages d’une cause divisée	151
3.2 Produire un mode de vie, mais lequel ?	156
<i>Construire des communautés : à la recherche de singularités</i>	157
<i>Promouvoir la propriété collective en combinant productivité et singularité ?</i>	161
3.3 Produire des maisons en série	168
<i>Transformer les Crédits Immobiliers en véritables promoteurs</i>	169
<i>Rationaliser la maison individuelle : une alternative aux grands ensembles ?</i>	172
Conclusion	178

CHAPITRE 3. LES HLM ET LA POLITIQUE DE LA MAISON INDIVIDUELLE GROUPEE (1969-1977) 181

1. De Villagexpo au concours Chalandon : « rationaliser » la propriété populaire ?	185
1.1 Villagexpo : le ministère de l’Équipement et le marché de la maison individuelle. 185	
<i>De la standardisation à la planification urbaine : l’individuel groupé, une nouvelle doctrine ?</i>	187
<i>Susciter une offre : le ministère de l’Équipement face aux réticences des constructeurs de maisons individuelles</i>	192
1.2 La construction par le haut d’une accession bas de gamme	196
<i>Le concours Chalandon : du tournant annoncé à la continuité des formes d’intervention publique ?</i>	197
<i>La « maison individuelle groupée » : l’évidence d’une forme pour des maisons à bas prix</i>	201
2. Le concours Chalandon et les promoteurs HLM	208
2.1 Les professionnels de la construction et la maison individuelle groupée	209
<i>Le ministère de l’Équipement face aux constructeurs de maison individuelle : une controverse experte</i>	209
<i>Des promoteurs privés absents du débat</i>	211
<i>L’engagement du mouvement HLM en ordre dispersé</i>	213
2.2 Les ressorts d’une sélection : des « opérations HLM pures et simples » ?	219

2.3. Les transformations du secteur HLM dans l'après-Chalandon	227
<i>S'afficher comme « généraliste », un enjeu pour l'Union HLM ?</i>	229
<i>Nouvelles hiérarchies, nouveaux clivages ?</i>	232
<i>Les SA : Des opérateurs puissants à la frontière de la promotion publique et privée.</i>	237
3. Épilogue : la critique des chalandonnettes et la réforme des aides au logement.....	244
3.1 « Grand ensemble », « collectif horizontal » ou vraie maison individuelle ?	245
3.2 Le devenir de la maison individuelle groupée au prisme des transformations de l'administration de la Construction	250
3.3 De la dévalorisation des chalandonnettes à la perte de légitimité de l'intervention étatique dans la construction	252
Conclusion.....	255
CHAPITRE 4. L'ACCESSION SOCIALE EN CRISE(S) (1977-1995).....	259
1. Administrer la concurrence ? Les HLM face aux conséquences d'une réforme.....	265
1.1 Capturer des financements : une mobilisation réussie pour atténuer la mise en concurrence	265
1.2 Trouver des clients : des promoteurs HLM « démunis » face à la concurrence ?	271
1.3 Les promoteurs HLM et le champ de production de la maison bas de gamme : deux hypothèses	278
<i>La « fonction commerciale » et le marché du pavillon</i>	279
<i>Produits et localisations : des spécialités en déclassement ?</i>	282
1.4 La fin de la mobilisation pour les PAP	286
2. Le PAP comme problème public : le discrédit de l'accession sociale	288
2.1 Du succès des PAP à l'émergence discrète d'un problème social	290
2.2 « Victimes de la désinflation », « accédants en difficulté » et « surendettés du PAP »	295
2.3 De la « solvabilisation artificielle » à l'accession « sans risque »	301
3. Du modèle au scandale : le cas de la CARPI	310
3.1 Un promoteur social « modèle » ?	311
3.2 Formes et conditions d'une mobilisation	315
3.3 Imputations causales divergentes et traitement de l'affaire CARPI	323
Épilogue : après la crise des PAP, mourir ou passer au concurrentiel ?	332
Conclusion.....	343
CHAPITRE 5. INVESTIR UNE CAUSE PERDUE ? LA RÉINVENTION D'UNE FÉDÉRATION HLM.....	345
1. Des entrepreneurs de cause en quête de reclassement	351
1.1 L'entrée d'un élu local dans le mouvement HLM	351
1.2 Deux professionnels d'une spécialité en déclin	354
1.3 Sortir d'une position marginalisée dans le mouvement HLM : une requalification juridique	358
1.4 Faire sienne une cause perdue : une entreprise de valorisation de soi ?	364
2. L'Union HLM et l'accession sociale : intérêts divergents autour d'une catégorie controversée.....	369
2.1 Encadrer ou déréglementer l'accession HLM ?	370
<i>Des intérêts divergents en place publique.</i>	370
<i>Une lutte inédite pour la présidence de l'Union HLM.</i>	374

2.2 L'accession sociale à la propriété, une catégorie controversée.....	377
<i>Des tensions entre l'Union des HLM et sa tutelle.....</i>	378
<i>L'accession HLM, mission d'intérêt général ou activité concurrentielle ?</i>	381
<i>Une dérive « libérale » des HLM ?</i>	384
2.3 Un succès d'estime pour la FNSCHLM.....	386
3. S'approprier les bénéfices d'une relance : représenter l'accession sociale.....	390
3.1 Jouer les bons élèves de l'accession sociale ?	391
<i>Dénoncer les mauvais élèves : « chantres de l'accession sociale » contre « SA libérales » ..</i>	392
<i>Tenir ses troupes : une fédération entre sa base et sa tutelle ministérielle</i>	395
<i>« Réinventer » l'accession sociale pour « convaincre les gens de gauche »</i>	399
<i>Inscrire la sécurisation dans le droit</i>	403
3.2 Construire une façade pour l'accession sociale : les glissements d'un discours d'institution	406
<i>« Sortir de la naphthaline » : rompre avec la tradition de l'accession coopérative ?</i>	406
<i>La construction d'une représentation politique contestataire au sein de l'Union.....</i>	409
<i>Une organisation professionnelle qui rentre dans le rang ?.....</i>	417
Conclusion.....	423
CHAPITRE 6. LA PROMOTION HLM ET LES FRONTIÈRES DU SOCIAL	425
1. Quand l'USH se saisit de l'accession sociale : la promotion HLM au service des bailleurs ?	430
1.1 De l'accession à la vente HLM, en passant par les « parcours résidentiels » : les conditions d'un glissement sémantique.....	434
1.2 Rapprocher promoteurs et bailleurs : de nouveaux critères d'excellence pour l'accession HLM ?	444
1.3 Un « mélange de choux et de carottes » ? Les aléas d'une entreprise d'objectivation statistique de l'accession sociale	450
2. La construction d'une offre : les multiples visages de l'accession sociale	460
2.1 Accession sociale et logiques d'actionnariat : des « familles » aux « groupes » ? ..	462
2.2 Les restructurations d'un secteur économique : des spécialistes aux généralistes ?	470
2.3 L'économie de la promotion HLM et la construction d'une offre différenciée.....	479
<i>Construire une identité de promoteur « social » : des pratiques commerciales distinctives pour des biens rares</i>	480
<i>Élargir son « créneau » mais pas trop : une « accession sociale » au service du développement de groupes HLM.....</i>	488
<i>Faire du « réglementé » sans être un promoteur « social » : les stratégies commerciales des groupes semi-concurrentiels</i>	497
2.4 L'accession « sociale » et la multiplication des étiquettes.....	503
Conclusion.....	505
CHAPITRE 7. DES PROMOTEURS DANS LE MONDE HLM	507
1. Promoteur malgré soi ou promoteur avant tout ?	516
1.1 Des réticences « éthiques » vis-à-vis de la démarche de « promoteur »	517
1.2 Des promoteurs HLM qui marquent leur différence avec les bailleurs sociaux	522
1.3 Promoteur mais pas trop : un critère d'excellence ambivalent	532
2. « Gros » et « petits » promoteurs HLM : des carrières dans un milieu hiérarchisé	536
2.1 Diriger la filiale d'un « gros » groupe : une source de valorisation ou une position de dépendance ?	538

2.2 Défendre son indépendance face aux « gros »	544
3. Les promoteurs HLM et la difficile production d'une cause commune.....	551
3.1 Une entreprise de représentation qui ne fait pas l'unanimité	554
3.2 Une alliance ambivalente entre FNSCHLM et « promoteurs dans l'âme ».....	561
3.3 Les « militants de l'accession sociale » : des entrepreneurs de cause isolés ?.....	571
Conclusion.....	582
CONCLUSION GÉNÉRALE	585
De la pluralité du logement social à l'institutionnalisation du flou	586
Limites et prolongements de la recherche.....	594
BIBLIOGRAPHIE	599
ANNEXE 1. GLOSSAIRE DES SIGLES	617
ANNEXE 2. CHRONOLOGIE DES POLITIQUES DU LOGEMENT EN FRANCE. 620	
ANNEXE 3. DÉPOUILLEMENT DES PUBLICATIONS DU MOUVEMENT HLM. 623	
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	627
Table des encadrés.....	627
Table des tableaux	628
Table des graphiques	628
Table des cartes	629
Table des figures	629
TABLE DES MATIÈRES	631

