

Le financement des logements sociaux en RFA 1949-1975. Origines et paradoxes d'un engagement limité de l'Etat fédéral.

Jay Rowell (PRISME-GSPE, CNRS)

Résumé

Le logement social en RFA s'est défini à partir de la loi de 1950 par l'apport de fonds publics pour relancer le secteur privé, renouant ainsi avec les dispositifs hérités de la République de Weimar. Fruit d'un compromis politique, l'approche financière, pensée comme un palliatif temporaire aux défaillances du marché, couplée à une protection renforcée des locataires, a contribué à la relance spectaculaire de la construction. La reprise économique a justifié une libéralisation précoce, mais progressive, du marché du logement, libéralisation qui a néanmoins généré un ensemble d'effets pervers ayant durablement marqué la société allemande et ses espaces urbains.

Abstract

Social housing in the FRG was primarily defined by the injection of public funds into the private sector. Built on the model of the Weimar Republic, the political compromise of 1950 resulted in a financial approach compensated by a reinforced protection of tenants. Designed as a temporary support to a weakened private sector, the policy contributed to the spectacular growth in housing construction which facilitated the progressive liberalization of the market. However, this progressive liberalization generated unintended effects and had long lasting consequences for German society and urban spaces.

En mai 1945, après cinq ans de guerre totale, l'Allemagne était en ruines. Sur les 16 millions de logements que comptait le territoire des quatre zones d'occupation, 2,5 millions étaient totalement détruits et 4 millions endommagés. Plusieurs grandes villes furent anéanties à plus de 50%, mais en moyenne, 31% des logements des grandes villes furent entièrement détruits et 20,5% des logements des villes moyennes. Sur les 10,6 millions de logements qui se trouvaient dans les trois zones occidentales qui devaient former la RFA en 1949, 1,8 millions étaient détruits et 2 à 3 millions endommagés [Beyme 1999. p. 90].

Parallèlement à cette destruction massive, les mouvements sans précédent de réfugiés fuyant les combats à l'Est ou expulsés d'Europe centrale augmentèrent considérablement la population à loger. Ainsi, entre 1945 et 1947, plus de 5 millions de réfugiés arrivèrent dans les trois zones occidentales, et entre 1949 et 1961, 2,5 millions d'Allemands de l'Est s'installèrent en RFA. Au total, le nombre de personnes par logement passa de 3,6 en moyenne avant la guerre à plus de 6 en 1950. [Conradi, Zöpel 1994, p. 47].

Pourtant, en l'espace de 25 ans, le « miracle » économique de la RFA a permis non seulement de reconstruire les logements détruits, mais pour la première fois chaque ménage disposait, sur le papier, de son propre logement. Jusqu'au premier choc pétrolier, plus de 500.000 logements furent construits par an, ce qui a mis la RFA à la tête du classement international. Ce boom avait même dépassé la promesse de Konrad Adenauer en 1949 de construire entre 400.000 et 500.000 logements par an, chiffres jamais atteints auparavant et considérés comme irréalistes à l'époque. Pourtant, dès 1951, le seuil des 400.000 unités fut franchi et le seuil des 500.000 unités fut dépassé dès 1953.

Malgré le dynamisme de l'économie allemande, cette reconstruction « miraculeuse » n'aurait pas eu lieu sans l'intervention décisive des pouvoirs publics. Pourtant, le législateur s'était bien gardé de doter la puissance publique de la maîtrise d'ouvrage et la cour constitutionnelle avait très sévèrement encadré la possibilité de préemption ou d'expropriation de la propriété foncière. Dans la répartition des compétences dans le système fédéral allemand, le *Bund* intervint en priorité dans deux domaines qui s'avéreront décisifs. L'Etat injectait massivement des capitaux dans le secteur privé et en contrepartie exerçait un encadrement des loyers et de la relation contractuelle entre propriétaires et locataires. Autrement dit, l'apport des fonds publics devait établir un seuil suffisant de rentabilité pour attirer les investissements privés vers la construction de logements de rapport tout en plafonnant les loyers et en fixant des critères sociaux d'accès aux logements construits avec le soutien public. Au total, un peu plus de 25% des 14 millions de logements construits sur la période bénéficièrent d'une aide substantiel à la pierre [BEYME 1999].

La définition des logements sociaux ne reposa ainsi pas sur leur régime de propriété. En effet, la quasi-totalité des logements sociaux construits furent la propriété d'entreprises de promotion, de ménages ou d'entreprises sans but lucratif souvent proche des syndicats. Le qualificatif « social » renvoyait par conséquent aux modalités de financement- une aide à la pierre impliquant un cahier de charges contraignant sur les loyers et le choix des locataires. Il s'agissait de palier les faiblesses d'un marché considéré comme provisoirement défaillant en évitant l'usage d'instruments difficilement réversibles. De ce fait, le logement social fut surtout considéré comme une politique économique visant à réconcilier deux impératifs : modifier, par l'injection de fonds publics, le seuil de rentabilité afin d'attirer les investissements privés tout en veillant, par le biais d'un encadrement des loyers, des contrats de location et des procédures d'attribution publiques à éviter des abus inévitables sur un marché caractérisé par une pénurie structurelle de l'offre. Si le choix de ce dispositif s'explique en partie par la nature fédérale du système politique, c'est surtout l'héritage de la

République de Weimar et la divergence des politiques des *Länder* entre 1945 et 1949 qui permettent de comprendre la conception particulière du logement social et la modification des modes d'articulation entre la puissance publique et la société entre 1950 et les années 1970 que révèlent les dispositifs de financement du logement social.

Les héritages de Weimar

Si la création d'un ministère fédéral de logement en 1949 n'avait pas de précédent, on peut cependant noter de fortes continuités dans le choix des instruments d'intervention avec la République de Weimar. Si le rôle de l'Etat pendant la République de Weimar fut essentiel dans le redémarrage de la construction de logements après trois années d'interdiction de construction de bâtiments à usage civil pendant la guerre de 1914-1918 et l'hyper-inflation, il ne fut jamais question de substituer durablement l'action de l'Etat au marché [Häussermann et Siebel, 1991. p. 98]. Les années de Weimar se caractérisèrent par une panoplie de mesures, fonctionnant comme un « cas constitutif » [Trom 2003, p. 473], qui seront discutées, reprises ou rejetées après 1945.

S'est mis en place après 1918 un système d'intervention destiné à orienter les investissements privés dans le sens voulu par les pouvoirs publics en échangeant l'injection de capitaux publics dans le circuit privé contre une indexation des prix locatifs et un renforcement des droits des locataires [Kerner 1996]. Pour rationaliser l'administration des crédits, l'Etat et les *Länder* mirent en place un réseau d'institutions bancaires (*Deutsche Bau und Bodenbank*) à partir de 1923 [Häussermann, Siebel, 1990 p. 126]. Les bénéficiaires de cette mise à disposition des crédits publics (assortis d'un encadrement des loyers) furent les investisseurs privés et les coopératives de construction (*Baugenossenschaften*) qui pouvaient difficilement rentabiliser un investissement avec l'augmentation constante des coûts de construction (+9% à 10% par an entre 1925 et 1929) et le renchérissement du crédit. Pour financer ces mesures, le législateur avait mis en place un prélèvement négocié avec la puissante association de propriétaires (*Haus- und Grundbesitz*). Puisque l'hyper-inflation avait effacé de facto les dettes des bailleurs, la rentabilité du logement ancien s'était considérablement accrue après la stabilisation des prix en 1923. En échange d'un assouplissement des contrôles des loyers, une taxe sur des hausses de loyers autorisés fut prélevé sur le logement ancien pour alimenter les fonds de la *Deutsche Bau und Bodenbank*, aussitôt réinjectés dans les circuits de financement des constructions nouvelles sous forme de crédits bonifiés ou d'aides à la pierre. En 1924, 58% des capitaux investis dans la construction de logements étaient d'origine public (chiffre qui tomba à 13% en 1938) et pas moins de 90%

des trois millions de logements construits entre 1919 et 1933 ont utilisé des crédits publics [Häussermann, Siebel, 1991, p. 301]. Le logement social, en tant que tel, désigna les logements municipaux construits en grand nombre dans certaines grandes villes.

Après 1945, le personnel politique et administratif nommé par les puissances d'occupation était dans sa majorité des anciens responsables de l'époque de Weimar. S'ils tentèrent de réactiver la matrice du compromis entre la puissance publique et les acteurs privés, les conditions économiques rendirent deux des piliers de la politique du logement weimarien difficilement envisageables. Les municipalités, financièrement exsangues, ne purent mener à la fois la reconstruction des logements municipaux endommagés et porter le fardeau d'une relance massive de la construction publique. De même, les conditions d'existence du compromis entre l'Etat et les propriétaires-bailleurs n'étaient plus réunies. Financièrement exsangues, car propriétaires d'immeubles détruits ou endommagés et soumis au gel des loyers depuis 1936, sur lequel il était politiquement impossible de revenir, les propriétaires-bailleurs ne pouvaient guère supporter une taxe destinée à financer la reconstruction. Un autre dispositif financier devait être inventé pour relancer un secteur industriel sinistré. Contrairement à la France, la Suède ou le Royaume-Uni qui se lancèrent au début des années 1950 dans une politique volontariste de construction de logements sociaux publics, la RFA garda le schéma du « donnant-donnant » avec les investisseurs privés hérité de Weimar tout en le dotant d'un nouveau contenu.

Les effets de l'occupation (1945-1949)

La période de l'occupation entre 1945 et 1949 est également importante pour comprendre les choix en matière de logement et de reconstruction après 1949, en raison de la diversité des politiques mises en place dans les trois zones d'occupation occidentales. Cette diversité a été productrice de politiques publiques variables, formant autant d'obstacles à l'affirmation d'un pouvoir central fort et prédisposant le *Bund*, lors de sa création en 1949 à opérer une synthèse *a minima* des conceptions mises en œuvre dans les *Länder*.

En 1945 et 1946, les quatre puissances d'occupation s'étaient accordées sur une ligne de conduite commune dans la gestion de la pénurie de logements. Le gel des loyers en place depuis 1936 fut prolongé et les administrations municipales disposaient d'un monopole sur l'usage et la répartition des logements, renouant ainsi avec des pratiques inventées après la première guerre mondiale [Heinz 1990 p. 82-85]. Or, à partir de ce socle commun, les conceptions de chaque puissance d'occupation ont fortement divergé sur le rôle de la puissance publique dans la reconstruction [Durth, Gutschow, 1998]. Dans la zone

halshs-00104935, version 1 - 9 Oct 2006

d'occupation américaine, les services de construction municipaux (et plus tard des *Länder*) furent intégrés dans les administrations de l'intérieur. Les américains prônaient un système où l'initiative individuelle devait être le moteur de la reconstruction. Dans la zone d'occupation britannique, les administrations étaient incitées à mettre en place des services d'urbanisme et de construction spécialisés. Les britanniques interdisaient la construction par l'initiative privée tant que des plans d'occupation des sols définitifs n'étaient pas terminés. Ils mirent en place une quantité importante de baraquements en tôle ondulée (*Nissenhuts*) pour éviter une reconstruction sauvage de la ville qui pouvait compromettre les projets d'urbanisme inspirés des *New Towns* britanniques. Dans la zone française, la planification de la reconstruction fut directement prise en charge par des administrations d'occupation. Si l'influence des américains s'avéra déterminante, notamment après la fusion des zones britanniques et américaines en 1947, l'empreinte laissée par les trois forces d'occupation a introduit un sens fort du pluralisme dans les manières de concevoir et d'organiser la reconstruction. En l'absence d'une instance centrale avant 1949, les collectivités territoriales avaient de fait administré la société allemande et furent soucieuses de garder la maîtrise des plans de reconstruction. Ainsi, après la création de l'Etat fédéral en 1949, les communes et les *Länder* veillèrent non seulement à éviter une trop forte concentration des pouvoirs à Bonn, mais aussi à ce que le législateur ne fasse pas pencher la balance trop dans le sens du dirigisme central. Une bonne partie des hommes politiques et des nouveaux hauts fonctionnaires qui s'installèrent à Bonn étaient soit des anciens responsables territoriaux de la République de Weimar, soit un personnel recruté au sein du vivier des collectivités territoriales. Ces filières de recrutement rendaient ainsi le pouvoir central plus à l'écoute des responsables territoriaux et plus perméable au lobbying des *Länder* et des maires des grandes villes, particulièrement bien organisés au sein du *Deutsche Städtetag* (l'association des villes allemandes).

Cette configuration a contribué à limiter la capacité du *Bund* à dominer le secteur du logement et de l'urbanisme. De fait, les compétences en matière d'urbanisme étaient essentiellement laissées aux communes et *Länder*, comme la question litigieuse des expropriations de terrains. Lors de la création du ministère du Logement en 1949, l'urbanisme fut ainsi exclu de ses domaines de compétence, signifiant que la politique de construction de logements était surtout pensée comme une politique économique avec une dimension sociale.

Le fait que des administrations fédérales et communales fortes et professionnalisées préexistèrent au ministère du Logement eut une autre conséquence importante. Les architectes et urbanistes furent fortement implantés dans les administrations des *Länder* et des villes après 1945 et veillèrent au maintien de leurs prérogatives. Cette implantation d'un groupe

d'experts reconnus laissa le champ libre à un personnel ayant d'autres compétences spécialisées en matière de logement : celle de son financement. La nomination du ministre du logement Eberhard Wildermuth (FDP) en septembre 1949 ne répondait pas uniquement aux contraintes de la coalition gouvernementale. Juriste de formation, Wildermuth était surtout l'ancien directeur de la *Deutsche Bau und Bodenbank*, et ministre de l'économie du *Land* Wurtemberg au moment de sa nomination. A son tour, il nomma un nombre d'anciens cadres de la *Bau- und Bodenbank* aux postes clefs de son ministère [Durth 1986]. La première loi sur la reconstruction qui posa les jalons de la politique du logement pendant les « trente glorieuses » fut en grande partie rédigée par l'équipe reconstituée autour de Wildermuth qui, par son expérience et par la compétence qu'elle revendiquait, voya le problème de la reconstruction comme un problème financier et économique.

La loi de construction de logements de 1950

La première loi de construction de logements fut présentée au *Bundestag* en février et fut votée le 28 mars 1950 après un court débat dans une atmosphère consensuelle. Pour les partis de la majorité (CDU/CSU/FDP), il s'agissait avant tout de combler les faiblesses du marché des capitaux et de stimuler les investissements privés dans la pierre tout en renforçant la cellule familiale, pierre angulaire de la nouvelle république. Si la coalition préférerait, pour des raisons idéologiques, la maison individuelle, elle opta de manière pragmatique pour un système de soutien aux acteurs économiques ayant une surface financière leur permettant de mettre rapidement sur le marché des logements de location dans des immeubles collectifs. Le SPD, tout en souhaitant une plus forte intervention de l'Etat fédéral dans la construction de logements sociaux, ne soutint pas particulièrement le modèle britannique ou suédois de construction de logements sociaux par les communes. Le contrôle public de l'accès aux logements sociaux et le contrôle des loyers prévus par la loi donnaient suffisamment de garanties sur la dimension « sociale » du dispositif pour s'assurer le soutien du SPD. Les principales dispositions de la loi peuvent être résumées ainsi :

- 1) Sur la question des loyers, le texte prévoyait trois régimes : maintien du gel des loyers pour les logements construits avant 1949 ; liberté des loyers des logements neufs construits sans l'aide de l'Etat ; indexation des loyers dans les logements sociaux.
- 2) Le logement social était prioritairement destiné à inciter des acteurs privés et surtout des organismes sans but lucratif à investir dans la pierre, notamment *Neue Heimat*, proche des syndicats et du SPD qui devint le plus grand acteur dans la construction des logements sociaux.

3) L'injection des fonds publics dans la construction impliquait en contrepartie un contrôle des loyers et une sélection des locataires par les municipalités. Ainsi, la catégorie logement « social » n'est définie ni par le statut du propriétaire, ni formellement par les groupes de personnes qui en bénéficient. Il s'agit d'abord d'un logement construit grâce à une aide publique soumis à un cahier des charges variable en fonction du type et de l'importance de l'aide publique. La catégorie de « logement social » se déclinait en deux catégories : a) les logements construits avec un soutien public direct, s'élevant jusqu'à 50% du coût total (mise à disposition de crédits à taux réduit, subventions directes, exonération partielle ou totale de la taxe foncière, réductions d'impôts sur le revenu). Les investisseurs devaient en retour respecter un cahier des charges contraignant : choix des locataires et taux d'occupation décidé par le pouvoir municipal ; indexation des loyers et respect des normes techniques et architecturales¹ ; b) Les logements construits uniquement avec le recours aux réductions fiscales (sur les revenus et les taxes foncières) étaient soumis à un contrôle des loyers pour une durée déterminée (en général 10 ans), mais le bailleur était libre de choisir son locataire. Les *Länder* étaient libres de déterminer les conditions et la durée de l'exonération de la taxe foncière. Les acteurs économiques souhaitant se passer des aides directes ne subissaient aucune contrainte particulière en matière de loyers, de normes de construction ou de choix du locataire, tout en bénéficiant de réductions d'impôts sur les revenus.

Le législateur avait essayé de rendre le logement social compatible avec la propriété privée, ce qui eut pour conséquence de fluidifier les frontières entre le secteur « social » et le secteur « normal ». Compte tenu de la pénurie de logements au début des années 1950, la définition des groupes prioritaires dans l'attribution d'un logement était une question politiquement sensible. Les municipalités qui devaient ainsi ménager les intérêts des habitants anciens vivant dans des conditions difficiles tout en intégrant les réfugiés qui vivaient dans les conditions encore plus précaires. Si les habitants des camps et baraquements et notamment les familles nombreuses furent généralement prioritaires dans l'attribution de logements sociaux, les « établis », pour reprendre l'expression de Norbert Elias et John Scotson [Elias, Scotson, 1994] et notamment ceux disposant « d'entrées » au sein de la municipalité en bénéficièrent très largement aussi [Heinz 1990]. Le *Bund* fixa un plafond de ressources pour les bénéficiaires d'un logement social, mais la pression des groupes d'intérêts et le souci de ménager des clientèles électorales fut telle que trois ménages sur quatre répondaient à ces critères « sociaux » [Conradi, Zöpel 1994]. En 1950 le revenu moyen par ménage était de 4.100 DM par an, le plafond des ressources fut fixé à 7.200 DM. En 1961 les revenus moyens avaient plus que doublé (9.815 DM par an), mais les plafonds de ressources avaient augmenté de manière proportionnelle pour se situer à 14.400 DM par an [Wullkopf 1982 p.12].

L'architecture de l'ensemble du dispositif privilégiait ainsi la construction d'immeubles collectifs de location grâce à la mise en place d'un mélange d'instruments directs (aides à la

¹ Les normes de construction s'appuyèrent dans un premier temps sur la norme définie par l'*Economic Cooperation Administration* dans le cadre du plan Marshall qui finança 15 projets de construction de logements en RFA en 1951-1953 avec une taille moyenne de 50 m² par unité.

Pierre et crédits bonifiés) destinés prioritairement aux grands opérateurs sur le marché et la mise en place d'instruments indirects visant à sécuriser les locataires (contrôle des loyers, protection des locataires). Ce fut surtout dans les premières années de la reconstruction que le soutien public fut décisif : en 1951, 47% des capitaux investis furent d'origine publique, chiffre qui tomba progressivement pour atteindre un peu plus d'un tiers en 1954 et 26% en 1959 [Beyme 1999 p.120]. Au total, les deux tiers des 2,5 millions de logements construits entre 1950 et 1955 bénéficièrent d'aides directes et peuvent ainsi être qualifiés de logements sociaux selon la définition de la loi de 1950 [Bundesministerium 1998 p.66]. En 1956, la capacité accrue du marché à mobiliser des capitaux amena la coalition au pouvoir à impulser une libéralisation progressive du marché.

La libéralisation progressive du marché du logement 1956-1965

La deuxième grande loi touchant à la construction de logements de 1956 mit l'accent sur la diffusion plus large de la propriété privée. Comme l'exprima le Ministre du logement Paul Lücke² quelques années plus tard :

« Seul le développement et la diffusion la plus vaste de la propriété privée peut garantir à long terme la liberté et la morale de notre population nécessaire au renforcement de la résistance à la menace politique des pouvoirs de l'Est. [...] La construction de maisons individuelles renforce la solidité de la vie familiale et de l'individualisme et contribue ainsi à protéger notre Etat contre des menaces internes et externes. » [Lücke 1962 p. 572]

Il s'agissait de rééquilibrer les flux de subventions qui bénéficiaient surtout aux investisseurs institutionnels en complétant les dispositifs sur l'épargne populaire introduits en 1952 et en accordant davantage de facilités financières aux particuliers souhaitant construire leur propre maison. Mais les effets de ces incitations restèrent limités, la propriété privée restant moins diffusée en RFA que dans d'autres pays³ à cause notamment de l'encadrement des loyers et d'un droit de bail favorable aux locataires.

De fait, les effets les plus importants de l'action de Paul Lücke consistaient à modifier les termes de l'échange entre les acteurs économiques et les pouvoirs publics. Le *Bund* réduisit et réorienta ses aides à la pierre, mais en contrepartie desserra progressivement les contrôles sur les loyers. La loi de 1956 marque ainsi la première étape décisive vers la libéralisation du marché locatif et la réduction programmée des aides à la pierre. Les loyers

² Paul Lücke (1914-1976), (CDU). Ministre du Logement de 1957 à 1965, fut président de la commission parlementaire de la reconstruction et du logement de 1950 à 1957 et président du **Deutsche Gemeindetag** (association des communes allemandes) de 1954 à 1966.

³ Ainsi, en 1990, 39% des ménages étaient propriétaires-occupants, comparé à 54% France, et 66% au Royaume Uni.

des logements sociaux étaient désormais déterminés en fonction des coûts. Le logement social devint ainsi un placement sans risque. Les coûts de construction furent encore généreusement subventionnés par l'Etat ou les *Länder* et l'amortissement du capital restant et les frais d'entretien furent pris en charge par le locataire.

En 1960, une loi introduite par Lücke, significativement appelée : « Loi sur la réduction des contraintes dans l'économie de logement (*Wohnungszwangswirtschaft*) » programma une réduction progressive de la participation du *Bund* dans l'aide à la pierre tout en privilégiant des instruments plus indirects centrés sur les réductions à l'impôt sur les revenus. La part du *Bund* dans les aides à la pierre passa de 74% en 1954 à 34% en 1962, signifiant une augmentation proportionnelle de l'effort financier des *Länder*⁴. Le montant total des aides à la pierre passa d'un peu plus de 4,6 milliards de DM en 1962 à 2,7 milliards en 1969. [Beyme 1999, p. 121]

Avec la modification du calcul des loyers dans le secteur social et le gel des loyers encore en vigueur dans le parc construit avant 1949, les logements sociaux étaient devenus plus chers à la location que les logements anciens. Pour contrer ce développement paradoxal, le *Bund* permit, à partir de 1960 aux propriétaires des logements anciens d'augmenter les loyers jusqu'à 10% par an dans les communes (avec une augmentation totale de 75%) où il existait une pénurie inférieure à 3%, mesurée par l'écart entre le nombre de ménages et le nombre de logements. Le résultat inévitable du desserrement des contrôles sur les loyers dans le parc ancien et dans le parc « social » fut une augmentation générale et spectaculaire des loyers. Ainsi, si la part du budget des ménages consacré aux loyers était descendue à 10% au milieu des années 1950, le taux d'effort dépassa 20% pour les ménages modestes à la fin des années 1960.

Or, comme les grandes villes furent statistiquement des zones de pénurie, le gel des loyers dans l'habitat ancien eut des conséquences importantes. Au début des années 1960, les villes se lancèrent dans de vastes projets restructuration urbaine. Il s'agissait notamment de moderniser les quartiers construits avant 1914. Au début des années 1960, la ville de Berlin-Ouest considérait que 430.000 logements n'étaient plus aux normes modernes, dont 250.000 qui devait être rasés et remplacés. [Harlander 1999, p.302] Dans beaucoup de grandes villes, les opérations de rénovation urbaine des années 1960 avaient provoqué la destruction d'un nombre plus important de logements que celle occasionnée par les bombes des Alliés entre

⁴ Les *Länder* du nord ont beaucoup plus soutenu la construction de logements sociaux que ceux du sud, quel que soit leur couleur politique, phénomène qui est à la fois lié aux traditions régionales, à la structure économique et sociale et aux héritages de l'occupation entre 1945 et 1949- la zone d'occupation Britannique se situant au nord, et la zone américaine au sud. [Beyme 1999, p. 108]

1942 et 1945. Le moteur de cette « deuxième destruction des villes allemandes » n'était pas simplement idéologique. Au début des années 1960, la plupart des parcelles détruites pendant la guerre étaient déjà construites ; les sociétés immobilières se tournèrent alors vers les quartiers anciens relativement centraux épargnés par la guerre. De plus, les déséquilibres dans le dispositif des politiques du logement ont produit des fortes incitations pour remplacer le logement ancien, non-rentable, par des projets commerciaux ou des logements nouveaux, sociaux ou non, rentabilisé par les aides publiques puisque les propriétaires de logements neufs bénéficièrent non seulement d'aides pour financer les projets, mais pouvaient exiger des loyers et des charges qui « couvraient leurs coûts » alors que les loyers dans l'habitat ancien étaient toujours gelés, et les dispositifs d'aide pour l'entretien et la modernisation des logements anciens ne furent introduits qu'au milieu des années 1970 pour remédier au déséquilibre entre l'habitat ancien et moderne.

Des aides à la pierre aux aides à la personne : une libéralisation en trompe l'œil ?

Pour rendre politiquement acceptable la mise en place d'une « vérité des prix » des loyers, le *Bund* introduisit l'aide personnalisée au logement (*Wohngeld*) en 1965. Comme les APL en France, cette aide consacre le redéploiement de l'action publique de l'aide à la pierre à l'aide aux personnes dans un dispositif plus ciblé vers les ménages les plus vulnérables. [Kühne-Büning, Plumpe, Hesse 1999 p. 169] Mais on peut aussi considérer le dispositif du *Wohngeld*, qui assure la solvabilité des ménages modestes, comme la condition politique d'une libéralisation générale des loyers, et donc une subvention indirecte aux propriétaires. Si la réduction des aides directes peut être vue comme le signe le plus visible du retrait de l'Etat (de 17,1% des sommes investies en 1965 à 7,6% en 1975), l'Etat continua à soutenir le marché par des moyens plus indirects et moins visibles, et notamment par la manque à gagner du aux déductions d'impôts ou aux réductions de la taxe foncière. Ainsi, si entre 1950 et 1975 les pouvoirs publics dépensèrent 91,5 milliards de DM dans les aides à la pierre, soit 14,2% du total investi, 27,5 milliards de DM manquèrent à l'Etat par des crédits à l'impôt, 9 milliards furent dépensés sur le dispositif du *Wohngeld* et 36,8 milliards furent versés au titre des primes des plans d'épargne logement. [Beyme p. 120] Les dépenses publiques sur ces dispositifs indirectes n'ont cessé de croître depuis. Si l'Etat a globalement maintenu un effort financier important, le redéploiement des instruments de financement n'a pas été neutre. La réduction des aides à la pierre qui était à la base de la définition du logement social en Allemagne s'est traduite par une baisse considérable du nombre de logements sociaux construits (d'environ un tiers des constructions neuves en 1965 à moins de 20% en 1970 pour

se stabiliser à environ 15% depuis). Les gouvernements SPD de Brandt et de Schmidt ne revinrent pas en profondeur sur ce dispositif, mais étoffa les protections juridiques des locataires et maintint un dispositif de contrôle souple des loyers toujours en vigueur aujourd'hui.

Conclusion

La politique du logement mise en place en 1950 avait atteint ses objectifs : la reconstruction des zones détruites et l'amélioration spectaculaire des conditions d'habitat tout en évitant une intervention publique difficilement réversible. Mais l'importance quantitative des logements sociaux (environ 25% du parc) a eu tendance à masquer des effets redistributifs ambivalents des modes de financement des logements sociaux. Si les loyers modérés dans l'ensemble du parc bénéficièrent aux classes populaires et moyennes jusqu'aux années 1960, le choix de subventionner le logement social via les opérateurs privés produisit un effet d'aubaine pour les classes supérieures, renforcé encore par la libéralisation progressive des loyers, qui ne fut que partiellement compensée par le *Wohngeld* et les protections juridiques des locataires. En somme, malgré l'orientation libérale affirmée depuis les années 1960, les pouvoirs publics continuent à injecter des sommes considérables dans ce secteur et à encadrer la relation propriétaire-locataire ; preuve s'il en est, que le logement n'est pas tout à fait une marchandise comme une autre [Topalov 1986].

Bibliographie

BEYME (Klaus von), « Wohnen und Politik », p.81-152, in FLAGGE (Ingeborg), (dir.), *Geschichte des Wohnens, 1945 bis heute. Aufbau, Neubau, Umbau*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1999.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, *Haus und Wohnungen im Spiegel der Statistik 1997/1998*, Bonn, 1998.

CONRADI (Peter), ZÖPEL (Christoph), *Wohnen in Deutschland*, Stuttgart, Hoffmann & Campe, 1994.

DURTH (Werner), *Deutsche Architekten. Biographische Verflechtungen 1900-1970*, Braunschweig, Vieweg, 1986.

DURTH (Werner), GUTSCHOW (Niels), *Träume in Trümmern. Planungen zum Wiederaufbau im Westen Deutschlands*, Braunschweig, Vieweg, 1988.

Elias, Norbert, Scotson, John, *The established and the outsiders: a sociological enquiry into community problems*, Londres, Sage, 1994.

HÄUSSERMANN (Hartmut), SIEBEL (Walter), (dirs.), *Stadt und Raum - soziologische Analysen*, Pfaffenweiler, Centaurus Verlag, 1991.

HÄUSSERMANN (Hartmut), SIEBEL (Walter), « Housing and social welfare policy », p.126-142, dans NORTON (Alan), NOVY (Klaus), (dirs.), *Soziale Wohnungspolitik in den 90er Jahren*, Basel, Birkhäuser, 1990.

HEINZ (Werner), « The role of local authorities in meeting housing needs », p.83-108 dans NORTON (Alan), NOVY (Klaus), (dirs.), *Soziale Wohnungspolitik in den 90er Jahren*, Basel, Birkhäuser, 1990. p. 82-85.

KERNER (Frank), *Wohnraumzwangswirtschaft in Deutschland*, Francfort-sur-le-Main, Peter Lang, 1996.

Ludwina Kühne-Büning, Werner Plumpe, Jan-Otmar Hesse, « Zwischen Angebot und Nachfrage, zwischen Regulierung und Konjunktur », p.153-235, in FLAGGE (Ingeborg), (dir.), *Geschichte des Wohnens, 1945 bis heute. Aufbau, Neubau, Umbau*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1999.

Paul Lücke, « Raumordnung als politisches Leitbild », *Bundesbaublatt*, n°11, 1962.

Topalov, Christian, *Le logement en France: Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1987.

Danny Trom, « Situationnisme et historicité de l'action. Une approche par induction triangulaire », in Pascale Laborier, Dany Trom, dirs., *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003.

Wullkopf, Uwe, « Wohnungsbau und Wohnungsbaupolitik in der Bundesrepublik », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n°10, 1982.