Le service public du logement, u

Une loi trop ignorée, presque oubliée. La loi Bonnevay, dont on fêtera le centenaire le mois prochain, a pourtant sorti l'habitat des mains des intérêts marchands pour en faire un bien commun géré par des offices publics. Un véritable service public ayant fait la preuve, tout au long de son existence, de son efficacité. Capables de construire des millions de logements, les offices HLM ont permis de venir à bout des crises du logement déjà traversées par notre pays et vécues par des millions de citoyens. La loi Bonnevay n'aurait jamais vu le jour sans le combat de militants progressistes pour le logement, rappellent clairement le récit et les archives très riches de Patrick Kamoun, historien du logement social, collaborateur de l'Union sociale de l'habitat et de l'université d'Orléans. Cette lutte, trop souvent minorée dans l'histoire du mouvement ouvrier au profit des luttes visant à améliorer les conditions de travail, nous laisse ici une leçon. Sans une importante participation populaire, point de succès, ni d'avancées contre la nouvelle crise du logement qui frappe actuellement près de dix millions de personnes, selon le dernier rapport de la Fondation Abbé-Pierre.

PIERRE DUQUESNE

Roger-Viollet

Laurent Bonnevay (1870-1957), député radical du Rhône, a été le rapporteur de cette loi adoptée à l'unanimité. Il fut aussi ministre de la Justice.

n siècle de lutte et de progrès

Collection Patrick Kamoun

Cette carte postale a été éditée dans les années 1920 par le Parti communiste d'Orléans dans le cadre d'une campagne contre les taudis.

PAR PATRICK KAMOUN, HISTORIEN.

L'initiative privée insuffisante pour répondre aux besoins

Le logement social est né de la révolution industrielle qui agglomère autour des usines et des centres urbains des ouvriers en très grand nombre. Le logement, pour la plupart d'entre eux, est le taudis ou d'ignobles bâtisses et hôtels où fleurissent les marchands de sommeil.

Ce sont des gens d'œuvre, des philanthropes et des médecins qui vont porter le logement social sur les fonts baptismaux. La loi Siegfried de 1894, qui prévoit déjà la participation de la Caisse des dépôts et consignations au financement du logement grâce au Livret A, est le socle sur lequel les habitations à bon marché (HBM) vont se développer. Mais l'initiative privée, dans le secteur du logement, ne produit pas les effets escomptés. En dix ans, de 1894 à 1904, la production de logements sociaux est seulement de 3 000 par 109 sociétés anonymes ou coopératives d'HBM.

En 1906, après la catastrophe des mines de Courrières, au mois de mars, qui fait 1 099 morts, les luttes sociales atteignent leur paroxysme. Les mouvements de grève se multiplient. Pour la seule année 1906, on dénombre 1 400 mouvements de grèves et 450 000 grévistes. Les manifestations du 1er mai virent à l'émeute. L'ordre social est dit « *menacé* ». La répression est féroce. En octobre, la même année, la CGT adopte une charte fondamentale connue sous le nom de la charte d'Amiens : la référence en matière de syndicalisme de lutte. Les ouvriers demandent la journée de huit heures – ils ne l'obtiendront qu'en 1919.

Sous la pression populaire, la loi du 13 juillet institue, pour la première fois, un jour de congé hebdomadaire obligatoire et la fermeture des

Suite page 42

Suite de la page 41
commerces le dimanche. En décembre, le gouvernement en rajoute : il met en place, au grand dam des libéraux, un ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, jalon majeur du droit social.

La loi Strauss, premier pas du municipalisme en matière de logement

Une autre loi, ignorée des célébrations nationales, va modifier en profondeur la réglementation sur les HBM. Elle est connue sous le nom de loi Strauss. Les conditions de logement sont toujours épouvantables. Le recensement de 1906 montre que 62 % des personnes qui habitent des villes de plus de 5000 habitants vivent à deux ou plus par pièce. La loi Strauss du 12 avril 1906 renforce et complète la loi Siegfried. Elle va déterminer, jusqu'en 1985, la cible du logement social : les maisons salubres et à bon marché sont destinées « à des personnes peu fortunées, notamment à des travailleurs vivant principalement de leur salaire ».

Les comités de patronage des HBM et de la prévoyance sociale deviennent obligatoires. Les comités ont une mission d'encouragement à la construction d'habitations à bon marché, en locatif, comme en accession à la propriété. De plus, ils sont chargés de délivrer les certificats de salubrité des constructions susceptibles de bénéficier des avantages de la loi. Le municipalisme est annoncé : pour la première fois, les communes et les départements peuvent venir en aide aux organismes de HBM, soit par apports de terrains, de prêts, de subventions, de souscriptions d'obligations et d'actions. La loi crée un label HBM : les statuts des sociétés de HBM devront être approuvés par le ministre du Commerce et de l'Industrie, dont un arrêté définit les statuts types. Enfin, les dispositions applicables aux HBM s'appliquent aux jardins ouvriers et à l'établissement de bains douches.

> **« Le recensement de 1906 montre que 62 % des personnes qui habitent des villes de plus de 5 000 habitants vivent à deux ou plus par pièce. »**

L'action du syndicat des locataires, 1911-1914

Entre 1911 et 1914, l'ouvrier tapissier Georges Cochon (1) anime le Syndicat des locataires créé en décembre 1910. Il va faire beaucoup de bruit – au propre, avec sa célèbre fanfare futuriste le Raffut de Saint-Polycarpe, comme au figuré, par des « *coups médiatiques* » d'une audace et d'un humour peu communs. Véritable héros pour le petit peuple de Paris, Georges Cochon réussit enfin à sensi- ▸▸▸

LA CRISE DES LOYERS. FEDERATION NATIONALE ET INTERNATIONALE DES LOCATAIRES
8 — Déménagement, par la Fédération, du Chansonnier Léonce Paco. Le « Tout-Montmartre » des Cabarets est là. Au premier plan : le nain Delphin. ND Phot.
L. FOURIN 4.XI.12

Bien avant le DAL, Georges Cochon (au centre) savait mettre les artistes de son côté pour sensibiliser l'opinion à la crise du logement. En témoigne cette action menée avec le « Tout-Montmartre » des cabarets en 1912, lors d'un déménagement.

Collection Patrick Kamoun

Collection Patrick Kamoun

Collection Patrick Kamoun

Photo du haut, la Fédération nationale et internationale des locataires a été eclipsée par la Confédération nationale du logement après la Seconde Guerre mondiale.

Photo du bas, Georges Cochon donne une interview devant un abri provisoire pour loger 3 familles expulsées avec 17 enfants, le 6 août 1912, rue Olivier-de-Serres, à Paris. Cette scène a été immortalisée par les films des actualités Gaumont.

▸▸▸ biliser les médias, l'opinion publique et à mobiliser toute la classe politique pour s'attaquer aux conditions effroyables de logement de la classe ouvrière. Pionnier du droit au logement, l'histoire l'a oublié… pire elle l'a nié (2).

C'est à partir de l'action de Cochon et du Syndicat des locataires que le logement locatif social devient en quelque sorte une nouvelle conquête sociale. C'est la toute première fois qu'est énoncée la notion de droit au logement. C'est aussi à partir de 1910 que la gauche française s'intéresse enfin à la question du logement social. Si elle soulignait les conditions déplorables de logement de la classe ouvrière et militait sur la question des loyers, les solutions ne pouvaient passer que par la révolution. Construire des habitations ouvrières, c'était s'intégrer au modèle capitaliste. Deux grands débats vont marquer la gauche française dans les années qui précèdent la Grande Guerre et ils sont étroitement liés : le « municipalisme », c'est-à-dire la prise du pouvoir par les urnes au niveau local, et la question du logement.

La loi Bonnevay ou la création d'un service public du logement

Sous la pression du Syndicat des locataires et de la SFIO, la loi du 23 décembre 1912, déposée par le député radical de Lyon Laurent Bonnevay, est votée à l'unanimité. Elle institue les offices publics communaux et départementaux de HBM, qui ont pour missions l'aménagement, la construction et la gestion d'immeubles salubres régis par la loi de 1906, l'assainissement de logements existants et la création de cités-jardins et de jardins ouvriers. Le premier office est créé à La Rochelle en 1913 et le deuxième à Paris en 1914. La forme tripartite des conseils assure l'équilibre des pouvoirs, l'autonomie et la responsabilité de ces nouveaux établissements publics. Pour la première fois, deux locataires peuvent être membres du conseil d'administration de l'office.

La construction d'habitations à bon marché par un établissement public fait du logement populaire un service public. Cette création va modifier en profondeur les rapports sociaux dans l'habitat. En sortant une partie du parc immobilier de la production marchande, le locataire accède à un nouveau statut. Son existence sociale, ses besoins en équipements, ses droits et devoirs, son accès à l'espace et à l'hygiène vont alors être publiquement reconnus et débattus. À la veille de la Première Guerre mondiale, le cadre législatif est en place. Les expériences se sont multipliées, aussi bien en locatif qu'en « *accession à la petite propriété* », aussi bien en logements collectifs qu'individuels. Mais les investissements privés, puis publics sont très insuffisants pour répondre à la crise.

L'Union confédérale des locataires

Le 29 juin 1919, c'est la première grande manifestation en faveur du logement : plus de 100 000 personnes défilent entre le boulevard Saint-Germain et l'Opéra. Ils dénoncent la rapacité des propriétaires face au manque de ressources des démobilisés. Les manifestants demandent la suppression du paiement d'avance, la création de bureaux de location dans les mairies et surtout la construction massive de logements gais et salubres.

Dans un article de mars 1923 intitulé « Droit au logement », Dieulle, secrétaire de l'Union confédérale des locataires, conclut : « *Il n'y a qu'un moyen de remédier à cet état des choses, c'est de soustraire le logement au domaine du droit privé, aux insuffisances, aux brutalités, aux caprices aveugles de la loi de l'offre et de la de-*

Suite page 45

Collection Patrick Kamoun

> « Le 29 juin 1919, c'est la première grande manifestation en faveur du logement : plus de 100 000 personnes défilent entre le boulevard Saint-Germain et l'Opéra. »

Suite de la page 43

mande et de le transformer en droit public. »

L'État, pendant les Années folles, va progressivement prendre en main l'organisation de l'espace. C'est la naissance de l'urbanisme. C'est aussi le temps, pour le logement social, des premières réalisations d'envergure : de la cité-jardin aux grands ensembles. Dès les années 1930, on densifie les constructions avec les premiers gratte-ciel à Drancy et à Villeurbanne. L'utilisation de nouveaux matériaux et de nouvelles techniques se développent. Mais en 1932, la crise mondiale rattrape la France. Les gouvernements successifs se désengagent du secteur du logement.

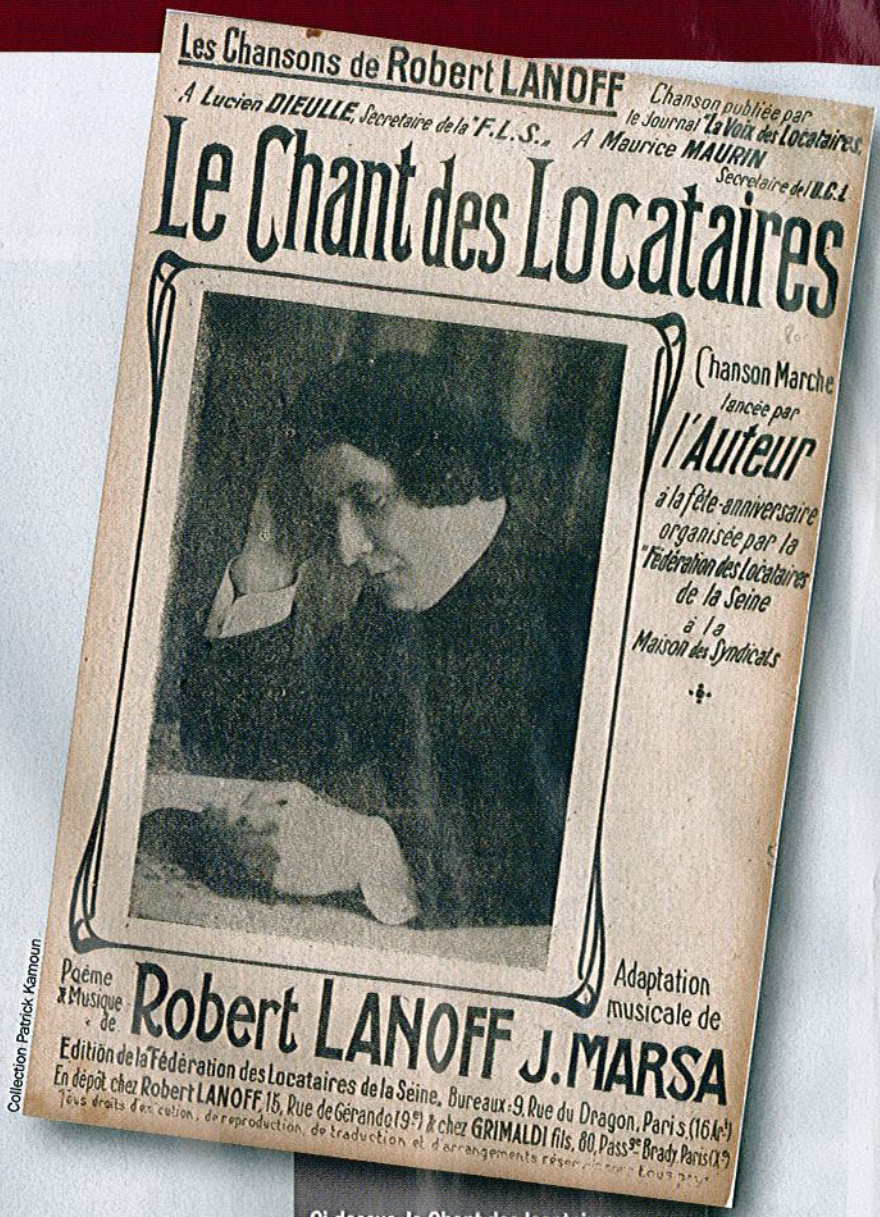
Une situation catastrophique après-guerre

La Seconde Guerre mondiale a laissé une partie de la France en ruines. La situation est catastrophique : 45 % de la population vit dans des logements surpeuplés – dont près de 30 % en surpeuplement critique – et 10 % dans des locaux totalement insalubres. Le confort est plus que rudimentaire : 90 % de la population n'a ni baignoire ni douche, 80 % pas les WC et 48 % pas l'eau courante. De plus, 640 000 personnes logent à l'hôtel. À cela s'ajoute le déficit chronique de logements, dramatique à Paris et dans toutes les grandes villes. Le redressement économique du pays accentue le phénomène d'exode rural et le besoin en main-d'œuvre étrangère. De plus, la France vit une poussée démographique exceptionnelle après cinquante ans de stagnation. Elle va passer en vingt ans de 40 à 50 millions d'habitants. C'est le baby-boom. Enfin, la décolonisation entraîne le rapatriement des Français établis en Indochine, au Maroc, en Tunisie et en Algérie. Les besoins sont énormes, il faut construire vite et beaucoup.

La France va s'installer dans une crise du logement dramatique et durable qui touche non seulement les familles populaires mais aussi les classes moyennes. C'est dans ce climat que se développeront des mouvements revendicatifs pour que cesse le scandale des mal-logés.

L'idée des grands ensembles et leur conception étaient porteuses d'un grand rêve d'égalité, de fraternité et de solidarité. La répétition de logements

Suite page 46


Les Chansons de Robert LANOFF

A Lucien DIEULLE, Secrétaire de la "F.L.S." — A Maurice MAURIN, Secrétaire de l'U.G.L.

Chanson publiée par le Journal "La Voix des Locataires"

Le Chant des Locataires

Chanson Marche lancée par l'Auteur à la fête-anniversaire organisée par la "Fédération des Locataires de la Seine" à la Maison des Syndicats

Poème & Musique de Robert LANOFF — Adaptation musicale de J. MARSA

Edition de la Fédération des Locataires de la Seine, Bureaux : 9, Rue du Dragon, Paris 6e

En dépôt chez Robert LANOFF, 15, Rue de Gérando (9e) & chez GRIMALDI fils, 80, Passage Brady, Paris (10e)

Tous droits d'exécution, de reproduction, de traduction et d'arrangements réservés pour tous pays

Collection Patrick Kamoun

Le réveil des Locataires

Les propriétaires sont organisés — LOCATAIRES syndiquez-vous

Rédaction Administration 16 Rue Saint Antoine 16 PARIS 4e

ORGANE DE L'UNION CONFÉDÉRALE DES LOCATAIRES DE FRANCE ET DES COLONIES

LOCATAIRES, CHOMEURS, PETITS COMMERÇANTS,

DE TOUTES CATÉGORIES, DE TOUTES TENDANCES, DE TOUTES ORGANISATIONS:

FACE A LA PROPRIÉTÉ BATIE ET A LA CARENCE DU PARLEMENT

...unissez-vous dans l'action immédiate!

15-pour-%-SAISIES-EXPULSIONS

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

CHOMAGE

EDUCATION

IMPOTS

Collection Patrick Kamoun

Ci-dessus, le Chant des locataires a son hymne publiée dans le journal *la Voix des locataires* en 1926. Illustration de gauche, *le réveil des locataires*, journal de l'Union confédérale des locataires n° 1, le 1er mai 1919.

Collection Patrick Kamoun

Congrès de l'Union confédérale à Levallois-Perret (Hauts-de-Seine), les 9 et 10 juin 1946, en présence de François Billoux, ministre communiste de la Reconstruction, à la tribune.

Suite de la page 45

semblables devait produire une société égalitaire, avec la même cellule pour tous, une société hygiéniste avec les WC intérieurs et la présence systématique d'une salle de bains, l'accès à l'espace, à la lumière avec de grandes baies vitrées, à l'intimité et à la lutte contre la promiscuité avec une chambre pour les garçons, une pour les filles et une pour les parents.

En 1953, le plan Courant prévoit la construction de 240 000 logements par an pendant cinq ans, alors que 82 000 logements seulement ont été produits en 1952. Le décret-loi du 6 août 1953 élargit le droit des pouvoirs publics en matière d'expropriation. Il impose à toutes les entreprises de plus de 10 salariés le versement de 1 % de la masse salariale pour la participation des entreprises à l'effort de construction. C'est la fin du logement patronal. On passe enfin de la reconstruction à la construction.

Des programmes quinquennaux sont mis en œuvre pour les HLM. L'État lance une série de concours pour construire plus vite et moins cher. L'industrialisation de la construction permet un accroissement considérable de la production, une baisse des coûts et une réduction des délais d'exécution. Cela débouchera sur des programmes démesurés. Les ZUP (les zones à urbaniser en priorité créées par décret du 31 décembre 1958) sortent de terre. En moins de quinze ans, 220 ZUP offrant 2,2 millions de logements seront réalisées. C'est alors le temps des grands ensembles. La France va, en vingt ans, pratiquement doubler le nombre de ses résidences principales. ▸▸▸

La fin des grands ensembles et la réforme de 1977

Le mouvement HLM et ses partenaires, syndicats professionnels et associations de locataires, va jeter les bases, à travers *le Livre blanc HLM*, d'une réforme en profondeur du système. Il part d'un constat : *« de la crise du logement à la crise de l'habitat »*.

De son côté, le gouvernement engage une réforme en profondeur du financement du logement sous la conduite du premier ministre Raymond Barre. C'est la réforme de 1977 qui vise à mieux solvabiliser les ménages et à favoriser l'accession à la propriété. Pour les promoteurs de la loi, c'est le marché qui doit répondre à la demande. On assiste, depuis, au désengagement progressif de l'État en matière de construction de logements sociaux.

> **« En juin 1982, près d'un an après l'arrivée de la gauche au pouvoir, la loi Quilliot définit les droits et devoirs des locataires et des bailleurs. »**

Les années 1980 sont marquées par le développement de la tonalité sociale des politiques du logement. L'interpénétration des champs de l'habitat et de l'action sociale est sans doute, dans ces domaines, l'un des faits marquants de la fin de XX[e] siècle.

En juin 1982, près d'un an après l'arrivée de la gauche au pouvoir, la loi Quillot définit les droits et devoirs des locataires et des bailleurs. Dans son article 1[er], elle énonce, pour la première fois, le *« droit fondamental à l'habitat »*. La loi du 31 mai 1990, portée par Louis Besson, ministre du Logement, tente de mettre en œuvre le droit au logement. Autre loi importante et toujours d'actualité, la loi solidarité renouvellement urbain du 13 décembre 2000, dite loi Gayssot,

Suite page 48

Collection Patrick Kamoun

À Drancy (Seine-Saint-Denis), les premiers gratte-ciel de la région parisienne ont été réalisés par l'Office public des habitations à bon marché de la Seine, dans les années 1933-1936.

Collection Patrick Kamoun

Suite de la page 47

impose la construction de 20 % de logement sociaux dans les communes urbaines et crée des organes de conciliation, dans tous les départements, entre locataires et bailleurs. En 2003 enfin, la loi Borloo d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine définit les modalités d'intervention de l'État dans les zones urbaines sensibles et crée l'Agence nationale pour le rénovation urbaine. Il faut rebâtir certains quartiers HLM afin de mieux les intégrer à la ville. Les opérations de démolition-reconstruction s'engagent alors que se redessine une profonde crise du logement.

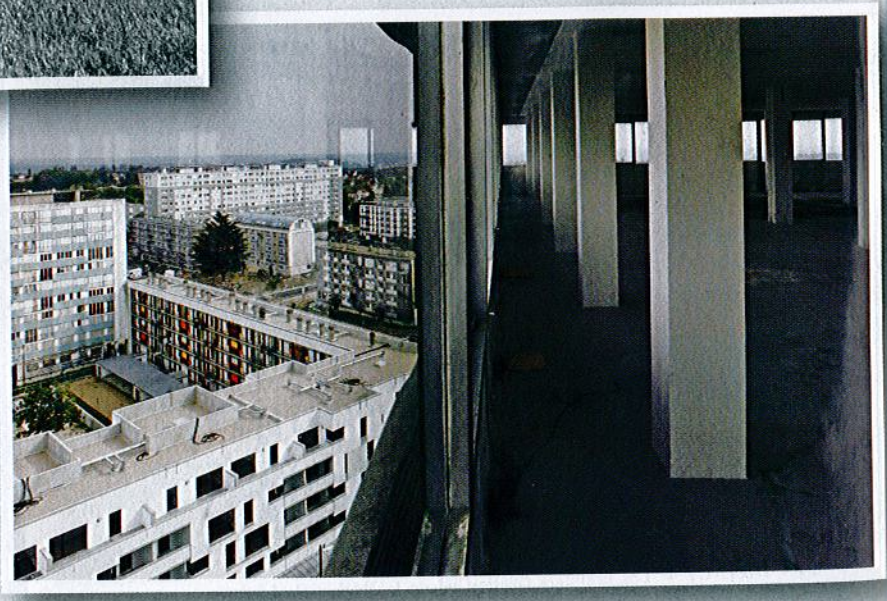
Une crise du logement à loyers abordables

Aujourd'hui, avec l'envolée des prix de l'immobilier, l'offre de logements à « bon marché » s'est considérablement rétrécie. Le parc privé inconfortable, dont la fraction la plus sociale a été très touchée, disparaît progressivement. Cette disparition augmente une pression déjà forte sur le logement HLM pour l'accueil à la fois de nouveaux ménages et des familles les plus modestes.

La loi sur le droit au logement opposable de 2007 vient conforter le rôle du logement social dans l'accueil des personnes défavorisées. Le logement des personnes les plus démunies est devenu l'axe central de l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur HLM alors que la France connaît une crise aiguë du logement abordable, y compris pour les classes moyennes.

(1) *V'là Cochon qui déménage, prélude au droit au logement*, de Patrick Kamoun, préfacé par Louis Besson, aux Éditions Yvan Davy, La Botellerie, 49320 Vauchrétien.
(2) Il a fallu la plume acérée d'André Wurmser, le célèbre billettiste, sous le pseudonyme de Casimir Lecomte dans *l'Humanité*, pour sortir Georges Cochon de l'oubli dans un feuilleton quotidien, de novembre 1935 à janvier 1936.

Collection Patrick Kamoun



Cyrus Cornut/Dolce Vita/Picturetank

La technique du chemin de grue a permis de doubler le rythme de construction dans les années 1960. Il a été utilisé à La Courneuve (Seine-Saint-Denis), notre photo du haut.

Ci-dessus, le quartier de la Duchère, à Lyon (Rhône), où 2 600 logements ont été réalisés entre 1951 et 1956.

Depuis 2003, la rénovation urbaine tente de mieux intégrer les HLM à la ville, comme à la cité des Bosquets à Montfermeil (Seine-Saint-Denis), voir ci-contre.