



HAL
open science

Le modèle historique des Offices : la loi Bonnevey, une rupture dans l'histoire du logement social

Annie Fourcaut

► **To cite this version:**

Annie Fourcaut. Le modèle historique des Offices : la loi Bonnevey, une rupture dans l'histoire du logement social. Les Cahiers du GRIDAUH, 2014, N°24, pp.13 - 20. 10.3917/cdg.024.0013 . halshs-04028637

HAL Id: halshs-04028637

<https://shs.hal.science/halshs-04028637>

Submitted on 19 Mar 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

LE MODÈLE HISTORIQUE DES OFFICES : LA LOI BONNEVAY, UNE RUPTURE DANS L'HISTOIRE DU LOGEMENT SOCIAL

[Annie Fourcaut](#)

GRIDAUH | « Cahiers du GRIDAUH »

2014/1 N° 24 | pages 13 à 20

ISSN 1291-9527

ISBN 9782913457232

DOI 10.3917/cdg.024.0013

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-cahiers-du-gridauh-2014-1-page-13.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour GRIDAUH.

© GRIDAUH. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

PREMIÈRE PARTIE

DES HBM AUX OFFICES DE L'HABITAT

Le modèle historique des Offices : La loi Bonnevey, une rupture dans l'histoire du logement social

ANNIE FOURCAUT

Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Le logement social, aujourd'hui défini par la loi Solidarité et renouvellement urbain du 14 décembre 2000, est à l'origine pensé comme le logement des ouvriers de la révolution industrielle, puis à partir des années 1890 comme celui des ouvriers et des employés vivant principalement de leur travail ou d'un salaire et n'étant propriétaire d'aucune maison ni d'aucune propriété non bâtie de valeur, c'est à dire l'ensemble des salariés urbains modestes. Il y a cent ans, en 1912, est votée la loi Bonnevey, moment fondateur qui crée les offices publics d'habitation à bon marché municipaux et départementaux et introduit les collectivités locales dans la construction de logements sur leur territoire.

D'un après guerre à l'autre, les offices publics logent, dans des conditions de confort jusque là inconnues, une élite de familles de salariés dans des cités jardins, des maisonnettes et de petits immeubles collectifs trop peu nombreux. Cette loi complète les premières expériences de logement ouvrier financées par les possibilités ouvertes par la loi Siegfried 1894 qui finance les sociétés d'Habitations à bon marché.

Pour situer l'importance de la loi Bonnevey, trois aspects doivent être envisagés : le modèle mis en place par la législation antérieure s'avérait peu efficace ; Laurent Bonnevey réussit à obtenir un consensus républicain autour de sa loi, portée par les milieux réformateurs dont il est issu ; la loi a un impact réel et rapide, et se révèle porteuse d'innovations à long terme.

I - LE BLOCAGE DU SYSTÈME ANTÉRIEUR

Le premier congrès international des Habitations à Bon Marché est organisé dans le cadre de l'Exposition universelle de 1889. A la suite de ce congrès, Jules Siegfried fonde la Société Française des Habitations à Bon Marché. Elle a pour objet d'être un centre d'informations, un groupe de pression, une agence de renseignements et une pourvoyeuse de plans, de baux, de modèles et de statuts pour les sociétés d'habitation. Jules Siegfried (1873-1922), député maire du Havre où il crée le premier bureau d'hygiène de France et fonde la Société Havraise des Cités Ouvrières, qui construit des pavillons en accession à la propriété, représente bien la première génération des notables réformateurs à l'origine du logement social⁽¹⁾. Il dépose un projet de loi qui prévoit notamment la possibilité pour la Caisse des dépôts et Consignations et les caisses d'épargne de prêter des fonds aux organismes d'HBM. La loi Siegfried du 30 novembre 1894 créait les Habitations à bon marché, confiées à des sociétés privées approuvées auxquelles certains établissements publics pouvaient accorder des prêts. La loi Strauss du 12 avril 1906 incite communes et départements, par des prêts, cession de terrains à des conditions avantageuses et autres modalités, à aider les sociétés approuvées. Elle rend les comités départementaux de HBM obligatoires. La loi Ribot (1908) invente les sociétés de crédit immobilier qui prêtent à une mince élite de salariés désireux d'accéder à la propriété. L'ensemble reste purement incitatif mais fonde le modèle français de financement du logement social.

Le cadre législatif est en place, mais l'application du système reste bloquée : c'est notamment sur le bilan négatif de ces financements publics que Bonnevey avait préparé sa réforme, critiquant ainsi l'action jugée insuffisante de l'Etat : « Il semble que l'Administration des finances, notamment celle des contributions directes, se soit efforcée en maintes circonstances de multiplier les conflits [...], comme si elle avait cherché à reprendre par le détail ce que le législateur avait concédé en gros ⁽²⁾ ».

A la veille de la première guerre mondiale, on compte une centaine de sociétés anonymes, 170 sociétés coopératives, 72 sociétés de crédits immobiliers⁽³⁾. Les expériences se sont multipliées aussi bien en locatif qu'en accession à la propriété, aussi bien en logements collectifs qu'individuels. La production totale de logement HBM

(1) Voir Roger-Henri Guerrand, *Les origines du logement social en France, 1850-1914* Paris, Les Editions de la Villette, 2010, collection Penser l'espace, préface d'Annie Fourcaut.

(2) Laurent Bonnevey, *Les Habitations à bon marché*, Paris, Dunod et Pinat, collection Encyclopédie parlementaire des sciences politiques et sociales, p. 64.

(3) Youri Carbonnier, *Les premiers logements sociaux en France*, Paris, La Documentation française, 2008.

atteint depuis la loi Siegfried près de 40.000 logements sur l'ensemble du territoire français, peuplé de 40 millions d'habitants et où la population urbaine augmente. L'initiative privée n'a pas été suffisante pour répondre aux besoins immenses de logements des classes populaires urbaines, et la cible des bénéficiaires reste limitée : une élite urbaine ouvrière et employée.

II - LA LOI BONNEVAY, UN MOMENT DE CONSENSUS RÉPUBLICAIN

La discussion parlementaire autour de la réforme de la législation HBM s'inscrit en 1911-1912 dans un ensemble de projets déposés à la Chambre ; Laurent Bonnevey est alors président de la commission d'assurance et de prévoyance sociales⁽⁴⁾.

Un projet préparé par Joseph Caillaux, ministre de l'Intérieur et président du Conseil, René Renoult, ministre du Travail et Louis Klotz, ministre des Finances, et déposé à la Chambre le 21 novembre 1911, vise à modifier loi Strauss ; certaines dispositions auraient obligé les communes comportant de l'habitat insalubre, tel que constaté par une enquête prescrite par le préfet, à édifier des logements sociaux ; si la commune refusait d'obtempérer, un décret du Conseil d'Etat pouvait ordonner à l'Etat d'entamer les travaux avant qu'une loi ne les mette à la charge de la commune. Une proposition de loi issue des partisans du municipalisme, Marcel Sembat et Henri Chéron, suggérerait que les communes puissent construire et exploiter des HBM en régie directe, avec le risque de voir le Conseil d'état refuser cette loi qui, comme le critique Laurent Bonnevey donnerait « le droit pour les communes de construire sans limite et sans autorisation tout ce qui leur paraîtra utile comme logements à location et comme habitations à céder. »

Le modèle italien d'organisme indépendant d'habitations à bon marché (IACP) est connu de Laurent Bonnevey, qui conçoit la question du logement comme internationale⁽⁵⁾. Luigi Luzzati, père du mouvement réformateur italien, promoteur de lois sur la mutualité, les coopératives, les caisses de retraites ouvrières, les accidents du travail, est à l'origine du texte qui porte son nom, présenté en 1902 et voté en 1902-1903. La loi Luzzati prévoit que les Caisses d'épargne peuvent consentir des prêts pour construire des maisons ouvrières à des instituts indépendants, dont la fondation

(4) Voir Christian Chevandier, « Laurent Bonnevey parmi les réformateurs sociaux », in Bruno Dumons et Gilles Vergnon (sous la direction de), *Laurent Bonnevey, le centrisme, les départements et la politique*, Lyon, Editions Stéphane Bachès, 2009, p. 38-50.

(5) Annie Fourcaut, « Le logement social, une histoire européenne », *Histoire et sociétés. Revue européenne d'histoire sociale*, n° 20, septembre 2006, p. 4-11.

est décidée par les communes ; les IACP (*Istituti autonomi case popolari* ou Instituts autonomes pour les logements populaires) touchent fonds, subventions et donations et permettent le démarrage de la construction sociale en Italie. Ce sont des organismes publics regroupant au niveau provincial les organismes de tutelle créés dans le cadre de la loi. Les destinataires des logements sont des employés, ouvriers qualifiés, petits commerçants.

Enfin, la pression du mouvement revendicatif des locataires s'exerce alors par des actions spectaculaires. En 1910, est créée l'Union syndicale des locataires ouvriers et employés. Son secrétaire général est Georges Cochon. Des sections naissent aussitôt dans presque tous les arrondissements de Paris et dans plus de vingt communes de banlieue. L'Union exige l'assainissement des logements insalubres par les propriétaires, l'interdiction de saisie du mobilier des ouvriers, le paiement du loyer à terme échu, la taxation des loyers et la suppression du droit d'entrée au concierge, appelé le « denier à dieu ». Ennemie jurée du « Vautour », terreur du « Pipelet », l'Union s'attaque aussi aux biens de l'État, de la haute finance ou du clergé. Entre 1911 et 1914, ses actions audacieuses font beaucoup de bruit et la presse en rend compte⁽⁶⁾.

C'est dans ce contexte que l'action de Bonnevey fut décisive, reprenant sur bien des points les propositions précédentes, mais abandonnant les éléments qui semblaient excessifs, d'autant que Bonnevey était resté fidèle à ce qu'il disait lors du débat de 1912 : l'Etat serait de tous les acteurs possibles celui qui construit « le plus mal et le plus cher ». Le 11 juillet 1912, la loi est votée à l'unanimité par la Chambre avec 572 voix sur 572, après moins de trois heures de discussion. Son adoption le 12 décembre par le Sénat dans les mêmes termes, condition exigée par les lois constitutionnelles, a permis, fait exceptionnel sous la Troisième République, sa promulgation moins de six mois après sa présentation. Ce vote à l'unanimité est un exploit qui témoigne de l'art du compromis républicain de son auteur. Le 23 décembre 1912 est promulguée la loi sur les Habitations à bon marché, publiée deux jours plus tard au Journal officiel de la République française. Elle complétait la loi Siegfried et la loi Strauss en créant les Offices, établissements publics créés par décrets rendus en Conseil d'Etat, établis à la demande d'un conseil municipal ou d'un conseil général.

Personnalité politique de premier plan sur la scène départementale comme sur la scène nationale, Bonnevey est le contemporain de Justin Godard et d'Edouard Herriot. Fils d'un avoué qui est un des chefs du parti républicain à Lyon, (et déjà élu au conseil général du canton de Lamure-sur-Azergues), Laurent Bonnevey est né en 1870 à Saint-Didier -au -Mont d'Or. Après des études de droit, il s'inscrit comme

(6) <http://www.toitetmoi.org/expo-numerique>.

avocat au Barreau de Lyon en 1891 à l'âge de 21 ans, et commence sa carrière politique comme conseiller municipal de Lyon en 1900. Figure centrale de la vie politique dans le Rhône dans la première moitié du XX^e siècle, il appartient à la droite modérée républicaine. Député de Tarare de 1902 à 1924, sénateur de 1924 à 1928, de nouveau député de 1924 à 1940, il fait partie des 80 parlementaires qui refusent de voter à Vichy les pleins pouvoirs à Pétain le 10 juillet 1940, et siège à L'assemblée constituante provisoire de 1944-45.

Conseiller général du canton de Lamure-sur-Azergues, au cœur du Beaujolais, de 1902 à 1957, avec l'interruption de la guerre, président du conseil général du Rhône de 1934 à 1940, puis de 1951 à sa mort en 1957, il a été Garde des sceaux dans le cabinet Briand de Janvier 1921 à janvier 1922. Il a enfin présidé la commission d'enquête sur les événements de février 1934, source de la loi du 10 janvier 1936 sur « la dissolution des groupes de combat et milices privées ».

La figure de Bonnevey doit être restituée au sein des différents milieux réformateurs où il s'est formé.

Premier portrait de groupe, celui des notables progressistes lyonnais. La participation de Bonnevey à l'activité de la Société d'économie politique et sociale de Lyon fut pour lui l'occasion d'une initiation et d'un entraînement à l'approche des problèmes sociaux. Il manifeste son intérêt pour les ouvrières à domicile dans un ouvrage de 1896, puis participe sept ans plus tard à la commission d'enquête parlementaire sur l'industrie textile en 1913. Ses préoccupations sociales étaient celles des hommes qu'il a côtoyés, comme les notables progressistes lyonnais avec lesquels il siégeait lorsqu'il était conseiller municipal de la grande ville : Jean Coignet, Edouard Aynard, Alphonse Gourd, Justin Godart ou Auguste Isaac⁽⁷⁾. Homme d'une droite modérée et sensible à la misère du temps, fréquentant les milieux du patronat social, il fait partie de cette génération qui se résout à constater les limites de l'intervention privée dans ce domaine. En outre, le patronat lyonnais, les Gillet et les Aynard, avec les ingénieurs Mangini, a joué un rôle pionnier avec la fondation de la Société anonyme des logements économiques qui a construit 119 immeubles et 1000 logements hygiéniques pour les ouvriers.

Le second portrait de groupe montre Laurent Bonnevey proche de la nébuleuse des réformateurs sociaux, au delà du cadre du département du Rhône. Familier de nombre de réformateurs du début du XX^e siècle, il a présenté avec Jules Siegfried

(7) Bernadette Angleraud et Catherine Pellissier, *Les dynasties lyonnaises. Des Morin-Pons aux Mérieux, du XIX^e siècle à nos jours*, Paris, Perrin, 2003.

la « proposition de loi relative à la réforme du fond commun inaliénable dans les sociétés de secours mutuels » (21 février 1907). Il travaille à la Chambre des députés avec Paul Strauss, Louis Loucheur, Alexandre Ribot, Louis - Amédée Peyroux, témoignant tous d'un intérêt durable pour le logement social. Bonnevey est ainsi le rapporteur de deux lois majeures : celle de 1912 et celle de 1930 sur le logement à loyer moyen. Le rapport que Laurent Bonnevey a présenté à la Chambre des députés en mars 1912 et qu'il a publié sous le titre *Les Habitations à bon marché* est significatif de la volonté pédagogique de l'auteur ; près de vingt ans plus tard, il fut le rapporteur de la loi du 29 juin 1930 qui permettait la construction d'habitations à bon marché améliorées, entre les immeubles à loyers modérés et les HBM classiques ; enfin, Bonnevey préside l'office public HBM du Rhône dès 1920.

III - L'IMPACT DE CETTE LOI FUT RÉEL ET RAPIDE

L'innovation de la loi de 1912 consiste en la création des offices publics d'habitation à bon marché, établissements publics créés par décrets rendus en Conseil d'Etat, établis à la demande d'un conseil municipal ou d'un conseil général ; le conseil d'administration de l'office comprend 18 membres : un tiers nommé par le préfet, un tiers désigné par le conseil municipal ou le conseil général suivant le cas, un tiers élu par les comités de patronage, sociétés de construction approuvées, unions des syndicats, sociétés de secours mutuels, etc. Deux innovations : les femmes peuvent faire partie des conseils d'administration, ce qui renvoie à la dimension philanthropique du logement social et le conseil d'administration peut « s'adjoindre » deux locataires des immeubles qu'il gère.

Avec ces offices, et par crainte du clientélisme, la gestion des HBM échappe aux communes et aux départements qui, selon Bonnevey « collaborent » avec des offices autonomes. Les différentes institutions qui participaient à leur financement pouvaient le faire de manière plus conséquente. Ainsi, par assimilation avec les sociétés de crédit immobilier créées par la loi du 10 avril 1908, les sociétés coopératives d'HBM pouvaient désormais recevoir directement des prêts de l'Etat au taux de 2 % alors qu'elles étaient auparavant tenues d'emprunter à 3,25 % à la Caisse des dépôts. Dans l'esprit du législateur, les communes sont les plus aptes à mettre en œuvre la nouvelle loi, dont les possibilités sont ouvertes aussi aux départements. Ces établissements publics autonomes devaient construire et aménager les immeubles salubres régis par la loi de 1906 et s'acquitter d'autres tâches : création de cités-jardins, de jardins ouvriers ainsi que de l'assainissement d'immeubles anciens.

Dépassant la question du logement, cette loi s'inscrivait dans le courant plus vaste de l'hygiénisme et du natalisme ; pour Bonnevey, elle était un élément essentiel de « l'œuvre indispensable de la régénération des foyers de France ». La priorité donnée au logement des familles de plus de trois enfants de moins de seize ans dans la loi décline ce projet social. Au cours du débat, Léon Bourgeois intervint pour souligner le rôle des taudis dans l'extension de l'alcoolisme et la propagation de la tuberculose. Cette même année, le 9 octobre, la déclaration de la tuberculose fut rendue obligatoire.

L'impact de la loi fut réel et rapide, dans les communes comme dans les départements. Nantes, La Rochelle ou Paris et des départements comme les Bouches-du-Rhône ou la Seine s'étaient déjà dotés d'organismes de construction de logements populaires.

A Paris, le conseil municipal avait demandé avant même la promulgation de la loi l'autorisation de contracter un fort emprunt pour financer 26 000 logements à bon marché.

En juillet 1915 est créé l'Office public d'habitations à bon marché du département de la Seine, dirigée dès l'année suivante par Henri Sellier, le maire de Suresnes qui acquit alors rapidement des terrains pour l'édification d'une quinzaine de cités-jardins dans la banlieue de Paris⁽⁸⁾. En juillet 1915, tandis que la Grande guerre s'installait dans la durée, la création de cet office suivait une double logique. Il s'agissait d'offrir aux habitants de la Seine des logements qui, comme dans l'ensemble du pays, leur faisaient défaut. Les buts de son principal créateur, Henri Sellier, étaient de combattre l'expansion désordonnée de la banlieue. Seul un organisme départemental était, selon lui, à même d'avoir les ressources suffisantes pour équilibrer la répartition des classes populaires entre la capitale et sa région, sans laisser aux communes les plus pauvres de la périphérie supporter tout le poids d'une offre de logements à bon marché. Dans sa séance inaugurale, le 10 juillet 1916, le conseil d'administration du nouvel office promettait qu'à leur retour du front, les « poilus » trouveraient des « habitations plus saines et plus agréables. L'Office départemental des habitations à bon marché de la Seine permit la construction de 18 000 logements jusqu'en 1939.

Dans le département du Rhône, l'œuvre est également considérable et rapide : dès 1912, Villeurbanne, sous l'impulsion de son maire Grandclément, fut une des premières villes à se doter d'un office de construction. Dans l'entre-deux-guerres, les réalisations des HBM, notamment dans le département du Rhône, furent substantielles,

(8) A. Fourcaut, E. Bellanger, M. Flonneau, *Paris/Banlieue conflits et solidarités*, Paris, Créaphis, 2007, p. 145-147 et 205-208.

comme l'édification d'une véritable cité dans le quartier des Etats-Unis⁽⁹⁾. Ainsi à Oullins, dans la banlieue de Lyon, trois grands ensembles d'habitation accueillent de nombreux cheminots du PLM en 1936, bien sûr la cité de la Compagnie ferroviaire, mais aussi les immeubles de la Société des logements économiques dont les deux tiers des ménages qu'étaient composés d'au moins un cheminot⁽¹⁰⁾ et même, de manière plus surprenante, les immeubles de l'Office des HBM du département du Rhône où c'était le cas de plus de quatre ménages sur cinq, alors que ce taux se situait dans la commune aux environs d'un tiers⁽¹¹⁾. Les offices municipaux constituent un élément essentiel de l'âge d'or du socialisme municipal, socialiste (SFIO) ou communiste.

Les offices dans l'entre-deux-guerres jouent aussi un rôle majeur dans la définition des formes successives du bon logement populaire, depuis les cottages de la cité-jardin à l'anglaise du début des années 1920 aux tours et barres de la cité de La Muette à Drancy ou de Villeurbanne dans les années du Front populaire. Ce faisant, les offices contribuent au débat naissant sur la planification et l'aménagement urbain dans les métropoles.

La loi Bonnevey fait définitivement basculer l'action en faveur du logement des classes populaires du champ de la philanthropie privée à celui de la politique publique, en créant les offices qui instaurent ainsi un véritable service public du logement social. Elle constitue bien une des ruptures majeures dans la longue histoire du logement social.

(9) Claire Berthet, *Contribution à une histoire du logement social en France au XX^e siècle, des bâtisseurs aux habitants, les HBM des Etats-Unis à Lyon*, Paris, L'Harmattan, 1997.

(10) Ce taux était de 89 % en 1906.

(11) Christian Chevandier, *Cheminots en usine, les ouvriers des Ateliers de réparations ferroviaires d'Oullins du tournant du siècle à la nationalisation*, thèse d'histoire contemporaine, Université Lyon II, 1990, p. 589-608.