

# Des statistiques imaginées, perdues, oubliées ? Les habitations à bon marché et leur dénombrement (1894-1939)

*Claire Carriou*

**T**rois cent mille : c'est le nombre d'habitations à bon marché (HBM) qui auraient été produites dans le cadre des premières politiques françaises d'aide à la construction de l'habitat modeste pour la période 1894-1939<sup>1</sup>. Ce chiffre, tiré d'une estimation élaborée au sortir de la Seconde Guerre mondiale dans un contexte marqué à la fois par une crise lancinante du logement et par les hésitations de l'État à s'engager fortement dans une politique de construction, ne cesse d'être repris depuis lors. Il est diffusé dans les années 1950 et 1960 au moment où les gouvernements français prétendent réaliser trois cent mille logements par an – autant en une année que le patrimoine accumulé tout au long de l'histoire des HBM<sup>2</sup> ! Aujourd'hui encore, il reste la référence dans les textes et ouvrages, scientifiques ou non, évoquant de près ou de loin l'histoire du logement social en France. La question du nombre d'habitations à bon marché produites – stock, mais aussi flux et types de logements – demeure ainsi une inconnue à laquelle se heurte toute étude s'attachant à analyser ces politiques. Des données précises et à l'origine identifiées font défaut aux chercheurs, essayistes et commentateurs, qui se risquent à des évaluations globales, sans pouvoir expliciter précisément leur constitution<sup>3</sup>.

C'est sur cette énigme statistique que nous avons souhaité nous pencher ici : examiner cette question c'est contribuer à l'objectivation des politiques du logement dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, étape indispensable à leur analyse voire à leur comparaison, mais c'est aussi contribuer à la connaissance des modalités du gouvernement d'alors. Car cette absence (supposée) de chiffres interroge, tant elle apparaît en décalage avec les tendances générales décrites par la littérature. Depuis plusieurs années maintenant, des auteurs ont relevé l'accroissement, dans l'Europe de cette époque, de ce qu'on a qualifié après Michel Foucault les « technologies de gouvernement » : nouvelles techniques et outils de gestion publique, parmi lesquels les séries statistiques. Ils ont mis en relation l'histoire de leur essor avec celle des mutations de l'État, dans la perspective engagée par Max Weber d'une analyse croisée du déploiement de la

bureaucratie, des pratiques de rationalisation des modes de gestion publique et du capitalisme moderne (Desrosières 1993; Davidson 1985). Les premières politiques françaises du logement semblent bien correspondre à cette interprétation : elles s'inscrivent dans le contexte plus large d'une intervention de l'État – et de son administration – qui s'affirme progressivement dans la gestion des questions sociales et économiques. Son rôle est ainsi progressivement accru au cours de la période en lien avec les réflexions menées pour la protection du travail salarié (Castel 1995). La littérature a par ailleurs relevé l'étoffement de l'appareil administratif HBM concomitant à l'affirmation de l'intervention publique ou encore l'introduction de méthodes rationalisantes comme les programmes chiffrés de logements dans l'appareil juridico-législatif. Mais de séries statistiques précises et continues sur les HBM, l'historiographie n'en a pas mis (encore?) à jour – à la différence des statistiques du travail, qui constituent dès 1880, selon Alain Desrosières, «un moteur du renouvellement de la statistique publique». Comment comprendre le cas des HBM? Est-ce à dire que des séries ont été produites mais que celles-ci ne nous sont pas parvenues – ce qui induit une interrogation sur leurs usages? À moins que ces statistiques n'aient pas été produites, ce qui pose alors de nombreuses questions sur les modalités d'exercice et les finalités des premières politiques du logement. Une hypothèse vient d'abord à l'esprit, largement alimentée par des rumeurs. Elle conduit à supposer que ces données auraient été détruites ou perdues, au même titre que la majeure partie des archives concernant les HBM. Le fonds n'aurait pas réchappé aux déménagements répétés des services administratifs occasionnés par les fréquents changements de tutelle ministérielle – ceux-ci ont constitué autant d'occasions de perte, voire de destruction des archives. Du ministère du Commerce jusqu'en 1906, à celui du Travail de 1906 à 1930 – avec quelques discontinuités – les habitations à bon marché passent à celui de la Santé à partir de 1930 pour enfin être rattachées à celui de la Reconstruction et de l'Urbanisme. L'état des fonds conservés aux Archives nationales touchant les HBM plaide en ce sens, il est vrai (Blum 1999) : l'essentiel a été versé par le ministère de l'Intérieur et se révèle étonnamment maigre, ce qui ne peut que laisser perplexe, quand on connaît les excès bureaucratiques de cette politique.

L'hypothèse d'une perte des statistiques est séduisante. Mais elle n'épuise pas les interrogations et laisse entières plusieurs questions importantes, parmi lesquelles celle des conditions sociopolitiques ayant présidé à leur établissement, enfin celle de leurs usages et de leur diffusion. Si l'on suppose par exemple que de telles données ont bel et bien été produites, comment comprendre que la littérature d'époque n'en ait pas fait écho de manière suffisamment claire et précise? On ne compte pas les rapports officiels, thèses de droit, manuels et autres ouvrages à destination d'un public spécialisé ou de futurs constructeurs, qui ont fleuri dans ces années à propos des HBM et qui auraient pu constituer autant de relais d'informations dont on aurait, depuis, perdu les traces archivistiques. À moins que ces éléments n'aient pas retenu l'attention des commentateurs actuels, ce qui est aussi une option envisageable – mais qui ne fera pas directement l'objet de cette étude.

Cette enquête, issue d'une demande actuelle – combien d'HBM ont été produites? Que sont devenues les statistiques de ces politiques? – conduit à ouvrir l'angle de recherche pour saisir l'historicité des pratiques, tant il apparaît que les interrogations d'aujourd'hui présupposent l'interprétation du passé. Pour démêler les fils de cette question statistique, nous proposons de revenir à une interprétation compréhensive de la constitution des techniques permettant de décrire les HBM. L'enjeu est ainsi d'appliquer à la question de l'habitat les méthodes et techniques d'enquête relatives aux outils d'aide à la décision, statistiques, cartes et autres, employées par les statisticiens, historiens et politistes (Lepetit 1984; Desrosières 1993; Lascoumes et Le Galès 2004). De telles méthodes ont beau être largement reconnues dans ces disciplines, elles ont en revanche été très peu mobilisées à propos de l'histoire du logement social en France, souvent traitée par des chercheurs et spécialistes de l'urbanisme et de l'architecture, privilégiant l'analyse des formes urbaines et des processus sociopolitiques conduisant à leur production. Dans cette perspective, il s'agit de considérer le recours à ces outils de façon endogène à la constitution des politiques publiques et aux mutations de l'État et non comme des informations neutres voire évidentes – dans leur existence même. L'objet est de les appréhender comme les résultats de rapports de force et de compromis entre acteurs qui ne se limitent pas à mesurer une réalité donnée, mais contribuent à la construire et à la formuler (Laborier et Trom 2003). S'intéresser aux techniques de description de la politique d'HBM n'est donc pas une pure entreprise historiographique visant à découvrir des données dont on présupposerait l'existence, mais bien une enquête sur la construction d'outils et sur leurs usages. La question du dénombrement des HBM apparaît au croisement de débats complexes portant sur les contours idéologiques des premières politiques du logement, leur légitimation en tant que question d'intérêt général et les conflits d'intérêt qu'elles ont occasionnés. Aussi, dans une première partie, nous présenterons un état des lieux des différents modes de description de cette politique et de leurs usages, dont nous avons pu retrouver la trace pour la période 1894-1939. Dans les parties suivantes, nous proposons de retracer l'histoire de leur construction en dégagant trois moments, les débuts des politiques d'HBM, les lendemains de la Première Guerre et les années de crise, qui éclairent assez bien à travers les reformulations à l'œuvre, le rôle assigné à l'État, les effets de la conjoncture ou encore les enjeux idéologiques de cette élaboration statistique.

## Un état des lieux: les techniques de description des habitations à bon marché

L'hypothèse de la perte accidentelle de données autrefois accessibles et connues doit être abandonnée. En effet, le manque d'éléments chiffrés sur les HBM est déploré dès les années 1920 et 1930 par les observateurs et politiques. Ainsi, pour

Jean Coutard, auteur d'une thèse de droit sur les HBM datant de 1938, « il n'existe aucune statistique permettant de connaître exactement le nombre et la nature des constructions réalisées par les divers organismes d'HBM avec l'aide de l'État, des collectivités locales, des caisses d'épargne et des établissements d'assistance » (1938 : 138). Ce propos n'est pas isolé. Douze années plus tôt, Camille Depaule, dans sa thèse de l'Institut d'urbanisme de l'université de Paris portant sur les HBM, regrette lui aussi le manque de statistiques (1925 : 5). Enfin, Louis Loucheur lui-même, ministre du Travail à l'origine de la loi éponyme, souligne, dans le *Journal officiel* de 1931, l'incapacité du service des habitations à bon marché à mener un travail de comptabilisation des constructions produites<sup>4</sup>. Pas de statistiques continues identifiées comme telles par les contemporains donc, aucun bilan exhaustif de la production des HBM n'ayant été établi par des services ad hoc au moment de leur construction. L'enquête révèle en revanche une multiplicité de données, chiffrées ou non, dont certaines, d'une grande richesse et très peu mobilisées jusqu'à présent, émanant d'organismes divers et permettant d'apprécier la portée de ces politiques. En rendre compte se présente comme une entreprise complexe. Non seulement la nature des données produites, mais aussi les modalités de leur diffusion varient pendant la période : toutes ne sont pas connues et diffusées en dehors des cercles techniques dans lesquels elles sont construites. On observe ainsi des effets de décalage, qui évoluent au cours des années étudiées, entre ce qui était produit, ce qui était su et ce qui était susceptible d'intéresser le monde politique comme l'opinion publique. Se superposent des registres différents de visibilité des données, suivant les évolutions de la demande sociale.

Dans l'appareillage juridico-administratif de production des HBM mis en place avec la loi Siegfried votée en 1894, il est bel et bien prévu la création d'un organisme chargé de rendre compte publiquement de l'activité du mouvement, le Conseil supérieur des habitations à bon marché. Organisme de conseil, de consultation et de coordination placé sous la tutelle directe du président de la République, il est conçu comme l'interface entre le monde de production des HBM, celui des décideurs politiques et plus largement de la sphère publique<sup>5</sup>. Cercle de quarante à cinquante personnes, il est composé de membres nommés par le ministre de tutelle – hommes politiques, personnalités reconnues pour leur compétence dans le domaine – de membres de droit – directeurs d'administration liés au sujet – et à partir de 1934 de membres élus – représentants des organismes de construction des HBM. Chaque année depuis 1896, il publie ainsi un rapport dans le *Journal officiel* – les rapports du Conseil supérieur des habitations à bon marché – qui constitue la voie officielle d'informations. Mais en pratique, ces rapports ne concernent pas directement les logements construits (nombre, qualité, localisation ou encore public visé). Ils rendent compte du développement des dispositifs de production prévus par la loi : principalement les comités des habitations à bon marché chargés de promouvoir le mouvement au niveau local et les organismes de construction spécifiquement agréés pour obtenir prêts bonifiés et

exemptions d'impôts. Il s'agit des sociétés coopératives et anonymes d'HBM, puis à partir de 1912 des offices départementaux et municipaux<sup>6</sup>. Un tableau mentionnant les organismes en activité est présenté chaque année, ainsi que les enveloppes globales des prêts qui leur sont alloués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), banque liée à l'État chargée depuis 1894 du financement de la politique d'HBM<sup>7</sup>. Plus tard, ces rapports offrent un panorama des réalisations des offices les plus actifs ainsi que quelques actions entreprises par les industriels pour loger leur personnel, mais toujours sans chiffres.

### **Encadré 1. Les rapports du Conseil supérieur des habitations à bon marché**

Le Conseil supérieur des habitations à bon marché, institué par la loi Siegfried de 1894, est piloté par un comité permanent composé de seize membres dont douze choisis par le ministre de tutelle parmi les représentants des organismes d'HBM élus au Conseil supérieur, auxquels s'ajoutent les directeurs de l'administration générale, de la CDC, du ministère de tutelle, du budget et du contrôle financier et du chef de la division des HBM et de l'épargne. Il se réunit « quand les besoins du service l'exigent »<sup>8</sup>, parfois en présence du ministre. C'est ce

comité qui rédige les rapports du Conseil supérieur avant de les faire valider par ce dernier. Si ces rapports sont aisément consultables, dans les collections des journaux officiels, à la Bibliothèque nationale ou au Musée social, rares sont en revanche les archives de ce conseil connues à ce jour qui témoignent de l'activité de ses membres et des débats tenus en son sein. Seuls les procès-verbaux des réunions annuelles du comité permanent ont pu, à ce jour, être localisés au centre d'archives contemporaines de Fontainebleau<sup>9</sup>.

Les informations délivrées apparaissent très centrées sur le dispositif HBM. Y sont très peu évoqués le contexte général de la production immobilière, l'action des industriels relative au logement de leurs ouvriers – pourtant forte pendant ces années – (Frouard 2008). Les attributs institutionnels et les compétences attribués au conseil permettent en partie de comprendre la nature de ces informations. En pratique, le conseil, pas plus que les services ministériels en charge des HBM, ne dispose d'aucun moyen de contrôle direct (et donc de comptabilisation) de la construction des logements. La législation ne rend pas obligatoire, en effet, la demande d'une autorisation auprès de ces institutions par les constructeurs, mais les contraint uniquement, à partir de 1906, à obtenir un certificat de salubrité auprès de comités locaux des habitations à bon marché. Or, aux dires des rédacteurs des rapports du Conseil supérieur eux-mêmes, les données transmises aux institutions centrales par ces comités restent très parcellaires, en raison de leur manque d'investissement<sup>10</sup>.

Et pourtant – la surprise n'est pas là où l'attend ! – en marge de ces informations très officielles, nous avons relevé avec étonnement que d'autres données ont été produites qui renseignent notamment sur le nombre de logements produits<sup>11</sup>. Des bilans précis relatifs à la construction des HBM sont établis dès 1896 par la Direction générale des contributions directes et du cadastre du ministère des Finances. Sur la base des déclarations des constructeurs aux contrôleurs locaux, ils

recensent chaque année le nombre de logements exemptés d'impôts<sup>12</sup>. L'immunité fiscale constitue la seule forme d'aide publique, instituée par la loi Siegfried, qui s'adresse à tous les types de constructeurs d'HBM – y compris les industriels, ces derniers n'ayant eu de cesse de défendre le maintien de cet avantage en leur faveur (Magri 1995, 1999). Concernant la période allant de 1896 à la loi Loucheur (1928), et relativement à chaque département (unité de recueil de l'impôt), ces bilans indiquent ainsi le nombre des logements bénéficiant pour la première fois des exemptions fiscales, ce qui permet d'en tirer aisément le nombre total d'unités construites l'année précédente. Ils mentionnent également le type d'organisme qui est à l'origine de la construction, sans se limiter cette fois aux seuls organismes agréés ou autorisés (sociétés de bienfaisance, hôpitaux, caisses d'épargne autorisées...). Sont mentionnés aussi les sociétés privées et les particuliers, dont l'action reste très rarement informée et commentée. Enfin est précisé le type de logement édifié, maison individuelle ou logement dans un immeuble collectif. L'ensemble constitue donc une source d'informations d'une grande précision, dont la fiabilité ne va malheureusement pas au-delà de 1928, pour des raisons liées à l'évolution du régime d'imposition de la propriété bâtie. Aussi la loi Loucheur n'est-elle pas prise en compte dans ces statistiques<sup>13</sup>.

## **Encadré 2. Les rapports de la Direction générale des contributions directes et du cadastre du ministère des Finances**

Les bilans recensant le nombre d'HBM ayant bénéficié chaque année des exemptions d'impôts sont publiés annuellement dans des rapports imprimés par la Direction générale des contributions directes et du cadastre du ministère des Finances. Ces rapports, qui recensent l'ensemble des impôts perçus et les indemnités accordées, sont actuellement conservés au centre des archives économiques et financières de Savigny-le-Temple. Pour les habitations à bon marché, qui font l'objet d'un cha-

pitre spécifique, ces bilans sont organisés sous la forme de tableaux. Ils proposent chaque année « par département et par catégories de propriétaires [...] les résultats de l'application des lois [sur les HBM] », suivant le type d'impôt considéré, contribution foncière, des portes et fenêtres, des patentes et taxe des biens de mainmorte, le « nombre de maisons individuelles ou de logements compris dans les maisons collectives » ayant joui des immunités et/ou le montant des exemptions accordées.

En dépit de leur richesse et de leur continuité, ces bilans sont à peine exploités dans les rapports du Conseil supérieur des habitations à bon marché – seuls y sont présentés les montants des exemptions d'impôts accordées<sup>14</sup> – ou dans la littérature grise produite avant la Grande Guerre. Il faut ainsi attendre l'après-Première Guerre mondiale pour que ces données apparaissent de façon plus visible dans la littérature. En 1926, elles sont évoquées, bien qu'à la marge, dans un opus sur la question du logement rédigé à l'intention du Redressement français (Lévêque 1927), mouvement d'initiative privée de modernisation de la France. L'auteur n'en tire que le nombre total de logements construits. Dans ces mêmes années toutefois, on voit se multiplier les initiatives tendant à recenser les HBM produites, même

si celles-ci restent à l'état d'évaluations. Le tout récent Conseil national économique, organisme de consultation pluripartite fondé en 1924 réunissant patrons, syndicats et travailleurs, s'essaie ainsi à tirer le bilan des HBM<sup>15</sup>. Après le vote de la loi Loucheur en 1928, plusieurs évaluations de la production des HBM sont produites par le Parlement<sup>16</sup>. Enfin les fédérations des organismes d'HBM elles-mêmes s'attachent à recenser par département ou ville les HBM construites, par le biais d'enquêtes à destination de leurs organismes membres. Mais, selon l'ingénieur et économiste Claude Olchanski, auteur d'une thèse sur le «logement des travailleurs français» publiée en 1946 qui a pu les compiler, leurs résultats restent incomplets, en raison du faible nombre de réponses reçues<sup>17</sup>. Dans sa thèse, visant à dresser le bilan des politiques menées en matière de logement afin de poser les bases des actions à venir, l'auteur s'essaie à les compléter. Il engage ainsi, dès 1939, une longue campagne visant à comptabiliser le nombre d'HBM construites, qu'il reprendra après le conflit. Ce travail, qui présente à ce jour la dernière statistique connue pour cette période, est à l'origine du chiffre de trois cent mille logements édifiés pour la période, diffusé dans les décennies suivantes (Olchanski 1946). Il se décompose selon l'auteur en cent trente mille unités réalisées par les offices publics, cent trente-cinq à l'aide des avances des sociétés de crédit (essentiellement par les sociétés de crédit immobilier et, à la marge, par les sociétés de secours mutuels) et trente-cinq par les sociétés anonymes et coopératives<sup>18</sup>.

### **Encadré 3. Les archives des offices publics d'habitation à bon marché**

Les archives des offices d'HBM, municipaux comme départementaux, demeurent encore difficilement accessibles aujourd'hui bien que des efforts récents soient menés par les organismes HLM (habitation à loyer modéré) successeurs, souvent héritiers de cette documentation, pour en faciliter la consultation. Les situations rencontrées sont néanmoins très variables : ainsi les archives de l'office de Paris ont été récemment ouvertes au public, quand une partie de celles de l'office de la Seine a été versée

au centre d'archives contemporaines de Fontainebleau. En revanche, dans les cas les plus fréquents, elles restent inaccessibles au public, comme à Nantes par exemple où elles sont conservées par Nantes Habitat. Les séries des archives municipales et départementales, constituées des dossiers des services techniques et administratifs, des commissions et des délibérations politiques menées au sein des municipalités et départements, représentent la seule source d'accès à la production écrite par les offices.

Ainsi les informations foisonnent qui rendent compte du nombre d'HBM produites. Puisant au sein de ces différentes sources, le chercheur d'aujourd'hui pourrait s'attacher à reconstruire des séries chiffrées. Mais il en proposerait une lecture ancrée dans le présent, attribuant aux données passées une forme et un sens qu'elles n'ont pas eus à l'époque. S'il est une chose que cette mise à plat des données produites permet en effet de constater, c'est bien que la production comme la diffusion de statistiques sur les HBM n'ont pas relevé d'une évidence pour les réformateurs du logement au début du xx<sup>e</sup> siècle (Durif 1998). La meilleure preuve en est que les chiffres fiscaux n'ont été qu'à peine exploités par le Conseil supérieur des habita-

tions à bon marché. La production comme les usages de ces données procèdent bel et bien d'une histoire que nous nous proposons d'éclairer dans les paragraphes qui suivent. L'un des fils que l'on peut tirer pour la dérouler est le projet récurrent de créer un organisme chargé, entre autres missions, de centraliser les informations sur les HBM et d'en rendre compte. Selon des formulations qui évoluent, il traverse la période : conseil supérieur aux compétences élargies, office national du logement, etc., les propositions sont nombreuses dans la sphère publique et politique, qui tendent à fédérer les actions autour d'un organisme fort. La question des statistiques s'inscrit dans des débats plus larges portant sur les orientations socioéconomiques et politiques à donner à la politique du logement : rôle de l'action privée et de l'action publique, définition du public visé, dimension idéologique de cette politique. Elle fait écho aux débats relatifs à la transformation de l'État. De ce point de vue, les négociations conduisant d'un État à tendance libérale à un État social constituent sans conteste un élément crucial de compréhension de ce processus.

## La question de la création d'un organisme central lors des premiers débats sur les HBM

Si le principe d'un organisme central est finalement retenu à l'issue des discussions parlementaires qui conduisent au vote de la loi fondatrice des HBM (1894), les compétences de celui-ci sont largement débattues. La question en jeu est celle du rôle qui doit être réservé à l'État, dans un champ, la production du logement, qui relevait jusqu'alors du secteur privé<sup>19</sup>. Les discussions se tiennent dans un contexte politique très fortement marqué par les idées libérales, qui n'a pas empêché la constitution d'une élite réformatrice convaincue de la nécessité d'aménager les mécanismes de marché pour en amoindrir les effets délétères, notamment au niveau social<sup>20</sup>. Les années 1880 sont des années d'émeutes sociales et d'affirmation parfois violente des revendications ouvrières qui ont constitué le creuset des débats menant à la formulation de la question sociale (Castel 1995). Ainsi les réformateurs qui portent la loi fondatrice des HBM sont-ils marqués par une double influence politique, pas toujours aisée à combiner : hostiles à toute intervention forte de l'État, ils plaident en faveur de l'initiative individuelle (Magri 1991). Mais ils manifestent également une sensibilité républicaine affirmée, qui leur a permis d'asseoir leur légitimité sur la scène politique (Godineau 1989). Selon eux, l'État est en mesure de stimuler l'initiative privée, par le soutien à la coopération des ouvriers (Gide 1903) comme par le soutien aux industriels dans un cadre légal piloté par les instances publiques.

Cependant, ces idées ne sont pas partagées par la frange la plus libérale des parlementaires ; les discussions sur l'architecture institutionnelle des HBM font écho à ces enjeux. Dans le projet de loi initial, un rôle plus important de coordination et de recueil des données est accordé au Conseil supérieur des habitations à



bon marché. Mais le Sénat revoit à la baisse ses compétences au profit des comités locaux, craignant que sa formation ne bride «la véritable initiative spontanée, libre, qui n'est pas réglementée, dirigée et patentée»<sup>21</sup>. Du reste, ces freins libéraux à une plus forte intervention de l'État ne touchent pas le seul conseil. L'implication de la CDC dans le financement des HBM, pierre angulaire du dispositif, est également en cause<sup>22</sup>. Elle a beau être finalement validée, au prix de négociations complexes et houleuses (Guerrand 1967), la direction de la CDC tardera à s'engager activement dans cette politique<sup>23</sup>.

Ces débats sur la place de l'État constituent une toile de fond très éclairante pour saisir la façon dont les rapports annuels du Conseil supérieur des habitations à bon marché rendent compte de ce mouvement. Avant d'être validés par le conseil, les rapports sont rédigés par les membres du comité permanent. Or ce comité rassemble, pendant ces premières années, des grandes figures de la réforme, Émile Cheysson, ingénieur social proche de Frédéric Le Play, Jules Siegfried, parlementaire républicain convaincu, Georges Picot, philanthrope ou encore Jules Chalmel, avocat à la cour d'appel de Paris. Ces hommes ont contribué à la fondation en 1889 de la Société française des habitations à bon marché (SFHBM) qui a porté la loi Siegfried (Magri 1999) et gravitent au sein de la nébuleuse réformatrice qui fréquente le Musée social à partir de sa création en 1894 (Horne 2004 ; Topalov 1999). La position de ces derniers est donc loin d'être neutre. Observateurs de l'évolution du dispositif HBM, ils sont aussi parties prenantes de son développement, au point qu'un certain nombre d'entre eux s'est engagé personnellement dans son circuit de financement, en créant une société intermédiaire d'emprunt pour parer aux réticences de la CDC<sup>24</sup>. Si les rapports du Conseil supérieur sont bien des outils d'informations sur les politiques HBM, ils sont aussi à lire comme des canaux de diffusion et de «propagande» – pour reprendre les termes de l'époque – des défenseurs d'une coordination par l'État de la réforme du logement, dans un débat qui les oppose à une majorité parlementaire plus libérale. Les rapports présentent ainsi un double discours sur les HBM : discours officiel certes, mais aussi discours des réformateurs qui défendent une politique face à une majorité plus réticente qui a déjà réduit les compétences du Conseil supérieur et pèse dans les hésitations de la CDC à s'engager. Ainsi on sait que les rédacteurs ont eu accès aux données fiscales : les premiers rapports du conseil en présentent certains éléments, mais dans le seul but de rendre compte des exonérations accordées<sup>25</sup>. Leur rédaction procède d'une sélection de données qui insiste davantage sur la diffusion du dispositif de production HBM que sur les chiffres (bien maigres) de production.

Les premières années sont en effet marquées par un bilan de construction plutôt faible, suggéré seulement dans les rapports du Conseil supérieur, mais qui apparaît nettement si l'on se réfère aux chiffres des contributions directes. La construction d'HBM se heurte à la fois à la frilosité de la CDC comme à la dépression prolongée du secteur du bâtiment depuis les années 1880 (Lescure 1983). À partir de 1905, la production d'HBM augmente un peu, bien que

modestement, bénéficiant alors, outre de la relative stabilité des prix, du succès d'une nouvelle loi sur le crédit immobilier (1908) et de la reprise du marché de l'immobilier. Ces chiffres soulignent aussi, pour ces années, la prédominance de l'activité des particuliers et des « sociétés non approuvées » – non agréées – par le ministère du Travail dans la production des HBM : leur action combinée atteint ainsi plus des trois quarts de la production si l'on prend par exemple les années 1911, 1920 et 1925<sup>26</sup>. Mais les registres ne précisent pas quelles sont ces sociétés. Vu la cherté des taux pratiqués par les banques, on suppose qu'il s'agit de sociétés mobilisant des fonds provenant des industriels (Olchanski 1946), la CDC ne prêtant qu'aux sociétés agréées. Quant aux particuliers, ils comprennent certainement des ménages empruntant en leur nom propre au Crédit immobilier créé en 1908 ou mobilisant l'épargne familiale.

L'importance de ces proportions témoigne de la faiblesse du dispositif HBM coordonné par l'État pour ces années en regard d'une production privée plus dynamique, soutenue notamment par les industriels. Non seulement cette production privée mobilise une part des bénéfices de cette nouvelle loi, mais elle se déploie aussi très largement, encore à cette période, sans y avoir recours (Frouard 2008). Sans doute l'affichage d'un tel écart aurait-il contribué à donner du poids aux critiques des parlementaires les plus sceptiques à l'encontre de la politique sur les HBM, que ceux-ci soient d'orientation libérale et demeurent hostiles au principe de l'intervention publique en matière de logement – malgré les critiques croissantes envers ce qu'on appelle alors le paternalisme industriel – ou qu'ils soient favorables à une implication renforcée des pouvoirs publics. Membre très libéral de la Société française des habitations à bon marché, Lucien Ferrand n'hésite pas à remettre en cause les rapports réalisés par le Conseil supérieur. Selon lui, ces documents n'évoquent pas suffisamment les réalisations des chefs d'industrie pour leurs ouvriers, notamment des grandes compagnies de chemin de fer (Ferrand 1906 : 225).

Pour comprendre la teneur des informations transmises par le Conseil supérieur des habitations à bon marché, il faut évoquer, enfin, un dernier élément : le volet idéologique de ces politiques. Plusieurs travaux récents l'ont souligné, il est difficile de définir précisément les objectifs des politiques sociales qui sont alors en formation (Topalov 1999). Les nombreux débats qui leur sont relatifs concernent précisément la formulation de l'intérêt général dont elles sont porteuses. À propos des HBM toutefois, on relève un faisceau de convergences autour du projet tendant à faciliter l'accession à un foyer stable et « hygiénique », le « home », cet « asile de la famille » destiné à une population méritante<sup>27</sup>. Prédomine une lecture sociale et morale des bénéfices du logement tirée de la filiation leplaysienne selon laquelle l'accès au foyer est un levier de stabilisation de la famille et, plus largement, de la société menacées par l'industrialisation et l'urbanisation (Le Play 1901). La perspective n'est pas celle d'une assistance ouverte aux plus démunis en application de la charité chrétienne, mais d'une prévoyance qui sélectionne et soutient les ménages capables d'adhérer à une culture de l'effort (Groux et Lévy 1993). Effort

moral, mais aussi financier, notamment dans le but d'accéder à la propriété, largement plébiscitée. Si le dispositif HBM vise bel et bien à favoriser la construction de logements salubres à bon marché, il vise aussi à promouvoir un projet social et des valeurs morales – la réhabilitation de la famille autour de son foyer – dont la diffusion est plus complexe à appréhender par des chiffres de production. On comprend mieux, à ce titre, que les statistiques ne constituent pas l'outil le plus approprié pour prendre la pleine mesure du développement des HBM. La nature des informations transmises par le Conseil supérieur traduit finalement assez bien les façons de penser la politique du logement – au moins pour ses premières années – et témoigne d'une forte correspondance entre les représentations et les outils (Lepetit 1984).

## L'après-guerre et les nouvelles méthodes de rationalisation publique

C'est à l'issue du premier conflit mondial, dans un contexte social, économique et politique instable, que prend forme, dans les cercles décideurs, le projet de quantifier la production des HBM. Les premières tentatives de comptabilisation datent du reste de cette période. On peut attribuer cette tendance à trois facteurs au moins : l'introduction de conceptions modernes de gestion des affaires publiques, l'arrivée de nouveaux groupes sociaux au pouvoir (Kuisel 1984), enfin la reformulation des termes de la réforme de l'habitat. Les destructions de guerre, le blocage des loyers, les incertitudes financières et monétaires du pays s'ajoutent à la hausse des prix de la construction (matériaux et main-d'œuvre) pour créer un climat particulièrement défavorable au secteur de la construction (Lescure 1983). La production d'immeubles de rapport comme le dispositif HBM hérité d'avant-guerre, désormais en décalage avec le coût réel de la construction, en pâtit largement, alors même que le manque de logements se fait cruellement sentir. La décennie 1920 est ainsi jalonnée des débats concernant le devenir de cette politique, dont le caractère restreint apparaît désormais obsolète aux hommes politiques. Ces débats poursuivent, pour une part, les discussions engagées avant guerre qui avaient abouti, en 1912, à la création d'offices municipaux et départementaux de construction d'HBM destinés à ouvrir et accroître l'offre. Après 1918, l'enjeu est désormais la mise en œuvre d'un vaste projet de transformation des conditions de vie des masses populaires qui implique la multiplication du nombre de logements construits – guidée par des programmes chiffrés – et conduit à repenser les modalités d'intervention de l'État et de l'action privée (Magri et Topalov 1987). Apparaît aussi, en des termes renouvelés, l'idée d'un organisme centralisateur, auquel échoirait notamment la fonction de rendre compte de la politique d'HBM.

Ces approches sont portées par une nouvelle génération de décideurs gagnée aux méthodes de gestion rationnelles mises en œuvre pendant la guerre. Ces

hommes défendent une lecture technique des questions sociales et économiques, volontiers méfiante envers le politique, qui s'appuie sur des méthodes scientifiques pour guider l'action (Magri et Topalov 1987). Elle les conduit à tisser des passerelles nouvelles entre le privé et le public (Kuisel 1984) qui contribuent à recomposer la carte des débats sur le logement. La première commission ministérielle réunie sur le logement en 1920, à l'initiative du ministre de l'Hygiène nouvellement nommé, Jules-Louis Breton, socialiste et réformateur convaincu, éclaire bien la teneur des enjeux. Elle est présidée par Louis Loucheur, ancien industriel, député républicain du Nord, ancien ministre de l'armement qui s'est illustré pendant le conflit pour avoir recouru à ces nouvelles méthodes. La commission compte, outre quelques personnalités historiques et acteurs du monde HBM, des hommes politiques, des industriels, des représentants de la construction et du bâtiment, des urbanistes, et ce dans le but « d'étudier l'ensemble du problème ». Elle propose d'élargir le public visé, d'établir un programme chiffré de constructions à édifier et de traiter ensemble toutes les questions liées à la construction : financement, main-d'œuvre, matériaux et transport (Sellier 1921 : 225). L'une des propositions phares est la fondation d'un « office national du logement salubre et économique », superstructure relayée par les offices départementaux, chargée de coordonner la construction suivant une gestion raisonnée des besoins et des forces en présence, et de dresser le bilan des actions entreprises. À lui reviendrait donc le rôle crucial de prescrire, coordonner et évaluer.

En raison de la crise monétaire, la proposition de loi tirée de ces mesures est largement réduite dans ces ambitions. Mais l'idée d'un organisme centralisateur doté de pouvoirs étendus circule alors très largement, notamment hors des sphères ministérielles, bien qu'étant assortie de missions variées. Elle est reprise au sein des principaux groupes de réflexion et de pression faisant autorité à Paris, parmi lesquels le Conseil national économique et le Redressement français. Créé en 1924 avec l'arrivée au pouvoir du cartel des gauches, le Conseil national économique est un organisme consultatif, réunissant les différents acteurs de l'économie, délégués du capital mais aussi des syndicats et des consommateurs. En pratique, ses pouvoirs politiques sont réduits (Chatriot 2002). Mais ses études jouissent d'une grande audience, au moins au début de sa fondation, due pour partie à l'autorité de ses vice-présidents, Léon Jouhaux, représentant syndicaliste et Robert Pinot, représentant des intérêts patronaux. L'idée est également reprise au sein du Redressement français, mouvement d'initiative privée fondé en 1925 par Ernest Mercier, membre du cabinet Loucheur pendant la guerre, visant à proposer des réformes en vue du relèvement économique du pays. Influent au sein de l'élite française, il réunit, en 1926-1928, ingénieurs, industriels, urbanistes, hommes politiques et réformateurs. En dépit de leurs divergences d'orientation politique, leur volonté de substituer l'expertise technique à la réflexion politique et leur intérêt pour de nouveaux outils de pilotage dans la politique du logement les rassemblent (Kuisel 1984 : 144).

Ainsi la sous-commission du Conseil national économique chargée de produire une étude sur le logement, composée d'experts, membres du patronat, syndicalistes, consommateurs et fonctionnaires<sup>28</sup>, préconise-t-elle, outre des actions immédiates, un programme de construction de longue portée, dont les deux points essentiels sont la création d'un «service public de l'habitation», qui ancre la question de l'habitat dans le giron public, et l'institution d'une caisse nationale du logement<sup>29</sup>. Le service de l'habitation est chargé de centraliser compétences et informations pour la coordination de la politique, suivant une idée qui avait déjà été émise au début des années 1920 par Henri Sellier, député socialiste de la Seine et fondateur de l'office d'HBM de la Seine (Sellier 1921). De cette étude est tiré un projet de loi en 1926, réduit dans ses ambitions<sup>30</sup>. De son côté, le Redressement français fait réaliser une étude sur la politique du logement (Lévêque 1927). Plus frileuses en matière d'intervention publique, les mesures avancées préconisent un mode de financement s'appuyant essentiellement sur l'initiative privée (industriels, épargne), coordonné par un dispositif central de pilotage et d'évaluation impliquant moins directement l'État. L'office national du logement est préféré au «service public de l'habitation». Les propositions varient quant au rôle à accorder à l'État – de garant à coordinateur – mais elles s'accordent sur le renforcement de ses attributs et sur l'introduction d'une approche quantifiée du logement.

L'idée est enfin reprise dans le projet de loi initial sur le logement déposé en 1927 par Louis Loucheur, qui aboutira à la loi votée en 1928. Dans un contexte politique favorable – le gouvernement Tardieu en place porte également la loi sur les assurances sociales votée en 1928 – il propose un texte mesuré s'appuyant sur le dispositif existant, bien qu'hérité de ces conceptions. Il prévoit ainsi un programme de construction et opte pour la constitution d'une «société nationale de l'habitation», solution plus modérée que celle du service public, chargée de coordonner l'action, de réguler l'acheminement des matériaux et de mener des enquêtes<sup>31</sup>. Mais les réticences demeurent fortes quant à cette mesure. Aussi le texte voté est-il dépouillé de cet outil par le Sénat qui y voit un alourdissement administratif supplémentaire<sup>32</sup>. Est retenu toutefois le programme chiffré de deux cent soixante mille logements pour cinq années (deux cent mille HBM et soixante mille immeubles à loyers moyens), et, plus difficilement, l'idée de recourir à un ordre de priorité fondée sur une évaluation des besoins pour répartir les crédits, au cas où les demandes seraient très nombreuses.

## Le recours à la quantification dans le contexte de la crise des années 1930

Contrecoup de la crise américaine de 1929, la crise économique qui secoue la France au début des années 1930 constitue un autre moment clé de cette histoire. La politique du logement subit lourdement les restrictions budgétaires, puisque,

en 1933, les crédits dégagés par Louis Loucheur sont bloqués, sans que le programme quinquennal voté ne soit tout à fait rempli. Le repli financier fournit l'occasion de généraliser des méthodes rationnelles d'évaluation et de répartition retenues en principe mais jamais employées. On retrouve ainsi le double mouvement exposé par Richard F. Kuisel concernant la gestion politique de la crise, d'abord l'adoption de mesures malthusiennes tendant aux réductions de budgets, puis l'application de mesures nouvelles pour rationaliser et organiser la production sous la direction de l'État, qui font de cette période un laboratoire d'idées des expériences de l'économie dirigée (Kuisel 1984: 171-225).

Dès 1930-1931, la gravité de la situation économique et la crainte, pour les réformateurs, de voir se tarir les sources de financement font de l'avancement du programme Loucheur le cœur des discussions politiques sur le sujet. La loi de 1928 a beau établir pour la première fois un programme de construction pour cinq ans, déterminant un objectif quantitatif de logements à construire, elle n'engage pas systématiquement les crédits nécessaires. Elle prévoit en effet que les crédits soient votés annuellement par le Parlement, ce qui, dans ce contexte, ouvre chaque année de longs débats sur le sens et les modalités de sa poursuite. La question de savoir comment évaluer l'avancement du programme apparaît au cœur des discussions<sup>33</sup>. Deux modes de calcul sont d'abord opposés, exprimant chacun une lecture différente de la « consistance » publique de ces politiques (Claude 2006) et par extension, du rôle de l'État: est-il de garantir une offre de logements au regard de besoins définis, ce qui tendrait à faire du logement un service public, ou bien est-il de stimuler ponctuellement la construction? Les parlementaires les plus interventionnistes défendent la première option et avancent des estimations fondées sur les demandes de crédit, tandis que les parlementaires plus sceptiques se limitent au cadre posé par la loi Loucheur et proposent des calculs fondés sur les crédits avancés.

Les discussions budgétaires font rage à partir de la fin de l'année 1931, quand le gouvernement mené par Pierre Laval annonce, de façon très officielle, vouloir réduire le montant des crédits à ouvrir pour 1932 au tiers de la somme qui avait été fixée en 1931. La raison donnée en est que le volume financier débloqué en 1928 a été entièrement dépensé. Les réformateurs favorables à une poursuite du mouvement répliquent: selon Henri Sellier par exemple, l'enveloppe financière dégagée n'a pas permis de construire le nombre de logements espérés, compte tenu de l'inflation du prix de la construction<sup>34</sup>. Bien que d'orientation politique différente, les parlementaires Marcel Cachin, communiste, et Laurent Bonnefoy, centriste, rédacteurs des rapports des commissions d'assurance et de prévoyance et des finances, vont dans ce sens et fondent leurs évaluations sur les demandes de financement<sup>35</sup>. Mais le gouvernement, plus frileux, refuse cette approche « injustifiée » qui perd de vue les « œuvres humanitaires que le rôle de l'État est de favoriser »<sup>36</sup>. Au même moment, les opérations controversées d'HBM, comme celle de la cité-jardin de Châtenay-Malabry qui peine à trouver des locataires faute de moyens de transport efficaces pour rejoindre Paris, réactivent les débats sur le sens public de ces investissements<sup>37</sup>.

Dans ce contexte d'opposition, le gouvernement propose dans un premier temps de publier le nombre des logements déjà construits. Faute de statistiques – les données fiscales ne sont plus fiables pour ces années – des calculs complexes sont réalisés pour dégager des estimations du nombre de logements édifiés, en se basant sur les avances de la CDC et l'évaluation du prix moyen d'une construction<sup>38</sup>. Parmi ces dernières, on peut citer les évaluations proposées par le député nataliste Adolphe Landry dans son rapport de 1931 sur le budget du ministère de la Santé commandité par la Commission des finances, pour les vingt-quatre départements qui comptent des grandes villes ou des agglomérations importantes<sup>39</sup>. Ces estimations témoignent du caractère inédit de l'effort engagé par l'État. Avec plus de cent quatre-vingt mille logements construits de 1930 à 1933, les années de lancement du programme Loucheur représentent une bonne part de la production totale des HBM, avec une pointe annuelle à plus de cinquante mille logements pour la seule année 1932. Du reste, l'intervention renforcée de l'État s'est traduite par une recomposition du mode de production des HBM, la quasi-totalité de la construction étant due aux organismes agréés, sociétés de crédit immobilier comprises.

C'est en avançant les évaluations du nombre d'HBM construits que le gouvernement Paul-Boncour justifie, au début de l'année 1933, la réduction du budget de la cinquième tranche du programme Loucheur : « s'appuyant sur des récentes statistiques, le gouvernement a estimé que les avances accordées pour les années 1929, 1930, 1931 et 1932 [...] avaient permis d'édifier 180 000 logements à bon marché. Il reste donc à construire 20 000 logements »<sup>40</sup>. L'objectif est d'atteindre les deux cent mille HBM visés par la loi Loucheur. Le coup de grâce est porté en avril 1933, quand l'avance des crédits est brutalement arrêtée à la demande de la CDC, qui fait face à une période de crise plus tendue<sup>41</sup>. Au milieu de la décennie, la construction se redresse légèrement, quelques crédits ponctuels étant accordés aux HBM. La production de logements reste pour autant modeste, tandis que, durant ces mêmes années, la construction privée connaît une crise durable. Néanmoins le recours aux chiffres, ces « langages de rationalité », pour prévoir et mesurer le mouvement HBM, fait désormais figure d'argument décisionnel dans la sphère du logement. Cet outil en vient à dépasser les oppositions politiques sur le degré d'implication publique, ce qui revient à instituer – presque paradoxalement – l'État dans un rôle de régulateur des questions du logement.

\* \*

\*

Cette enquête témoigne du caractère historiquement construit et contingent des statistiques du logement. La mesure du nombre d'habitations édifiées apparaît, jusqu'à une certaine période, très éloignée des préoccupations et du langage des premiers réformateurs – non par manque de chiffres ou par incapacité à produire des séries chiffrées puisqu'elles sont déjà produites, mais comme ne correspon-

dant pas aux représentations ni intérêts de ceux qui définissent et formulent les politiques du logement. La construction et les usages des statistiques du logement relèvent bien d'une histoire qui permet de suivre à grands traits les reformulations successives de l'objet mis en forme par ces politiques et les contextes sociopolitiques dans lesquels il est réévalué. Si l'on résume – ce qui n'est pas aisé tant les contours de ces politiques demeurent peu définies (Carriou 2010) – les tendances générales conduisent du « home » des réformateurs de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à une catégorie d'action publique abstraite, réduite à la notion de logement et destinée à un plus grand nombre de familles. Cette histoire est loin d'être linéaire et continue. Elle est partie prenante de discussions politiques plus larges, au fondement du contrat social républicain, portant sur la constitution de dispositifs publics de protection sociale des individus. Elle suit les transformations de l'État, qui se saisit progressivement des questions sociales, parmi lesquelles la question du logement occupe historiquement une place de choix. La question de la « consistance publique » des HBM (Claude 2006) constitue à ce titre un fil directeur de ces réévaluations, techniques comme idéologiques. Dans cette histoire, les suites de la crise de 1929 apparaissent comme un « point de bifurcation » (Laborier et Trom 2003), à partir duquel s'affirme une dynamique qui ancre résolument la question du logement dans le champ de la régulation publique.

Reste que des données sont effectivement enregistrées, recensées pendant cette période qui rendent possible d'objectiver notre connaissance sur la production des HBM. C'est un des résultats de cette étude que de rétablir leur existence; elles fournissent en effet aux chercheurs d'aujourd'hui des informations permettant de reconstituer, dans une perspective fonctionnaliste, des séries chiffrées d'une grande richesse sur cette production. Il en est ainsi des données fiscales qui renseignent précisément, bien que jusqu'en 1928 seulement, sur le nombre des logements construits mais aussi leur type (maison individuelle ou immeuble collectif) ou, encore, leur maître d'ouvrage. En soulignant par exemple le rôle des sociétés privées et surtout des particuliers dans le dispositif public mis en place – qui restait jusqu'alors un phénomène peu chiffré – elles apportent un éclairage précis sur les passerelles et perméabilités très fortes qui se sont nouées entre puissances publiques et acteurs privés jusque dans les années 1920.

À la suite des analyses historiques récentes menées sur cette période (Faure 1991; Magri 1991, 1995, 1999; Frouard 2008), ces données invitent notamment à nuancer la lecture des HBM qui a dominé dans les milieux professionnels et politiques du logement et de l'urbanisme depuis la fin des années 1960 jusqu'à récemment. Nourrie par des travaux majoritairement issus des écoles d'architecture, cette lecture tendait à observer l'histoire sous l'angle téléologique des politiques de construction engagées pendant les Trente Glorieuses. Dans ces années marquées par la critique sociale des grands ensembles, c'est l'analyse architecturale et urbanistique des habitations à bon marché les plus spectaculaires, cités-jardins, immeubles collectifs de la ceinture parisienne, etc., dues pour l'essentiel aux offices



publics et dans une moindre mesure aux grandes sociétés privées, qui a retenu l'attention. Et non la production ordinaire due à une large palette d'acteurs privés et organismes méconnus, production certes plus discrète dans le paysage urbain, mais importante en quantité. L'intérêt particulier des professionnels et décideurs pour le segment le plus visible de la production HBM permet sans doute de mieux comprendre que la question du nombre de logements produits n'ait pas été davantage creusée. À ce titre, l'histoire du chiffre de trois cent mille habitations à bon marché est à lire en regard des interprétations successives des HBM ayant circulé dans ces cercles spécialisés. Cité et diffusé dans des ouvrages à vocation politique et programmatique dans les années 1950 et 1960, à une période où les gouvernements s'orientent vers des actions de production de masse du logement en rupture avec les modèles d'action mis en œuvre avant la guerre, ce chiffre n'apparaît plus qu'à titre informatif dans les ouvrages diffusés dans les années 1970 qui laissent place à l'analyse formelle des cités HBM. L'histoire de l'histoire des habitations à bon marché reste un chantier à ouvrir pour mieux comprendre les évolutions récentes des politiques du logement.

## Ouvrages cités

- BLUM, Françoise. 1999. « Le Musée social au carrefour? », *Vie sociale*, n° 3-4, F. Blum *et al.* (éd.), « Autour de l'année 1928 : le social et l'urbain » : 99-126.
- CARRIOU, Claire. 2010. « Les habitations à bon marché sont-elles des auberges espagnoles? », in Danièle Voldman (éd.), *Désirs de toit. Le logement entre désir et contrainte depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle*. Grâne, Créaphis (Lieux habités-histoire urbaine) : 53-77.
- CASTEL, Robert. 1995. *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard (L'espace du politique).
- CHATRIOT, Alain. 2002. *La Démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*. Paris, La Découverte (L'espace de l'histoire).
- CLAUDE, Viviane. 2006. *Faire la ville. Les métiers de la ville au XX<sup>e</sup> siècle*. Marseille, Parenthèses (Eupalinos).
- COUTARD, Jean. 1938. *Les habitations à bon marché. Leur but, leur organisation, leurs résultats*. Paris, Librairie technique et économique.
- DAVIDSON, Roger. 1985. *Whiteball and the Labour Problem in Late-Victorian and Edwardian Britain. A Study in Official Statistics and Social Control*. Londres, Croom Helm.
- DEPAULE, Camille. 1925. « Les Sociétés d'habitations à bon marché et l'urbanisme », thèse de l'Institut d'urbanisme de Paris.
- DESROSIÈRES, Alain. 1993. *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris, La Découverte (Textes à l'appui).
- DURIF, Pierre. 1998. « L'émergence de l'outil statistique (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle) », in Marion Segaud, Catherine Bonvalet et Jacques Brun (éd.), *Logement et habitat. L'état des savoirs*. Paris, La Découverte (Textes à l'appui) : 43-51.

- FAURE, Alain (éd.). 1991. *Les Premiers banlieusards. Aux origines des banlieues de Paris (1860-1940)*. Paris, Créaphis (Rencontres à Royaumont).
- FERRAND, Lucien. 1906. *L'habitation à bon marché*. Paris, A. Rousseau.
- FLAMAND, Jean-Paul. 1989. *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social*. Paris, La Découverte (Textes à l'appui).
- FROUARD, Hélène. 2008. *Du coron au HLM. Patronat et logement social, 1894-1953*. Rennes, Pur (Art et société).
- GIDE, Charles. 1903. *Exposition universelle internationale de 1900 à Paris. Rapports du jury international*, vol. 5, 6<sup>e</sup> part. : *Économie sociale*. Paris, Imprimerie nationale.
- GODINEAU, Laure. 1989. « L'Économie sociale à l'Exposition Universelle de 1889 », *Le Mouvement social*, n° 149 : 71-87.
- GROUX, Guy et Catherine LÉVY. 1993. *La Possession ouvrière. Du taudis à la propriété, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Paris, Éd. ouvrières (Patrimoine).
- GUERRAND, Roger-Henri. 1967. *Les origines du logement social en France*. Paris, Éd. ouvrières (L'évolution de la vie sociale).
- HISTOIRE URBAINE. 2008. N° 23, « Financer l'habitat. Le rôle de la Caisse des dépôts et consignations aux XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> ».
- HORNE, Janet R. 2004 [2002]. *Le Musée social. Aux origines de l'État providence*. Paris, Belin (Histoire & société), (éd. orig., *The Musée Social and the Rise of the Welfare State*. Durham, Duke University Press).
- HOUEVILLE, Louis et Jean-François DHUIS. 1969. *Pour une civilisation de l'habitat*. Paris, Éd. ouvrières (Économie et civilisation).
- KAMOUN, Patrick. 1999. « La loi Loucheur, première loi-programme du logement en France », *Vie sociale*, n° 3-4, F. Blum et al. (éd.), « Autour de l'année 1928 : le social et l'urbain » : 59-74.
- KUISEL, Richard F. 1984 [1981]. *Le Capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX<sup>e</sup> siècle*. Paris, Gallimard (éd. orig., *Capitalism and the State in Modern France. Renovation and Economic Management in the Twentieth Century*. Londres, Cambridge University Press).
- LABORIER, Pascale et Danny TROM (éd.). 2003. *Historicités de l'action publique*. Paris, Puf (Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie).
- LASCOUMES, Pierre et Pierre LE GALÈS (éd.). 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences-po (Collection académique).
- LEPETIT, Bernard. 1984. *Chemins de terre et voies d'eau. Réseaux de transport et organisation de l'espace en France : 1740-1840*. Paris, EHESS (Recherches d'histoire et de sciences sociales).
- LE PLAY, Frédéric. 1901 [1864]. *La Réforme sociale en France déduite de l'observation comparée des peuples européens*. Tours, Mame & Fils (1<sup>re</sup> éd., Paris, H. Plon).
- LESCURE, Michel. 1983. *Immobilier et bâtiment en France, 1820-1980. Histoire d'une filière*. Paris, Hatier (Profil. Société).
- LÉVÊQUE, Jean. 1927. « Le logement urbain », in Jean Lévêque et Joseph-Honoré Ricard (éd.), *Une politique du logement*. Paris, La SAPE (Les Cahiers du redressement français) : 1-211.
- MAGRI, Susanna. 1991. « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes". Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XX<sup>e</sup> siècle », *Genèses*, n° 5 : 35-53.
- 1995. *Les Acteurs de la réforme sociale de l'habitation*. Paris, Institut de recherche sur les sociétés contemporaines.
- 1999. « La réforme du logement populaire : la Société française des habitations à bon marché, 1889-1914 », in C. Topalov (éd.) : 239-268.
- et Christian TOPALOV. 1987. « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925. Étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, États-Unis »,

*Revue française de sociologie*,  
vol. 28, n° 3 : 417-451.

OLCHANSKI, Claude D. 1946.  
*Le Logement des travailleurs français*.  
Paris, Librairie générale de droit  
et de jurisprudence.

PICOT, Georges. 1891. «Habitations  
ouvrières. Rapport de la section XI  
du Groupe de l'économie sociale»,  
in Alfred Picard (éd.), *Rapport  
du jury international de l'Exposition  
universelle de 1889, Groupe d'économie  
sociale*. Paris, Imprimerie nationale (49 p.)

*RAPPORTS DU CONSEIL SUPÉRIEUR  
DES HABITATIONS À BON MARCHÉ À M. LE  
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE*. 1897-1914.  
Paris, Imprimerie nationale.

*REVUE MENSUELLE DU MUSÉE SOCIAL*. 1933. N° 4.  
— 1935. N° 1.

SELLIER, Henri. 1921. *La Crise du logement  
et l'intervention publique. En matière  
d'habitation populaire dans l'agglomération  
parisienne*. Paris, Éd. de l'Office public  
d'habitations à bon marché du département  
de la Seine.

TOPALOV, Christian (éd.). 1999. *Laboratoires  
du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et  
ses réseaux en France, 1880-1914*.  
Paris, EHESS (Civilisations et sociétés).

## NOTES

1. L'auteur tient à remercier Laurent Coudroy de Lille pour sa lecture attentive du texte.

2. L'estimation proposée par Claude Olchanski dans une étude sur le logement des travailleurs français (1946 : 97-100) est reprise, par exemple, par Louis Houdeville et Jean-François Dhuis dans un ouvrage de référence sur les questions liées au logement (1969).

3. Jean-Paul Flamand (1989) auteur d'un essai très diffusé sur l'histoire du logement populaire ou Patrick Kamoun (1999), conseiller à l'Union sociale pour l'habitat, sont confrontés à cette difficulté.

4. «Question du 2 décembre 1930», *Recueil des HBM, des lotissements et de l'urbanisme. Supplément à La Construction moderne*, n° 3, 1931 : 289.

5. *Journal officiel* (par la suite JO). Lois et décrets. Loi relative aux habitations à bon marché, adoptée le 30 novembre 1894, parue le 1<sup>er</sup> décembre 1894, article 14.

6. Voir *Rapports du Conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République* (1897-1914). Les ministères de tutelle varient suivant les années.

7. Sur les actions de la CDC en matière de logement, voir *Histoire urbaine* (2008).

8. Décret du 7 novembre 1926 modifiant la composition du Conseil supérieur des habitations à bon

marché (*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, n° 5-6, 1926 : 222-223).

9. Centre des archives contemporaines. 771140 art. 1, 2, 3, 4. *Rapports du Conseil supérieur des habitations à bon marché*.

10. Voir par exemple *Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République* 1901 : 38. Ce constat reste valable pour toute la période considérée. Selon la législation, les membres de ce comité, réunissant pour un tiers des personnalités politiques et pour deux tiers des spécialistes sur ces questions, pour un total de neuf membres au moins et douze, voire quinze au plus selon les périodes, sont chargés de réaliser bénévolement les lourdes missions qui lui sont accordées. C'est là l'une des raisons du manque de dynamisme de certains comités.

11. Ces données ne seront pas présentées dans le cadre de cet article, mais le seront dans une publication à venir.

12. Centre des archives économiques et financières de Savigny-le-Temple. 62 REN/MAG. Ministère des Finances. Direction générale des contributions directes et du cadastre. Statistiques des contributions directes. HBM.

13. Avec la loi Siegfried, les HBM bénéficient d'exemptions fiscales avantageuses, ce qui justifie

que les constructions bénéficiaires soient enregistrées par les contributions directes. JO. Loi relative aux habitations à bon marché, article 9. Mais suite à différentes lois adoptées au cours des années 1920, notamment sur la législation sur les loyers, les HBM en viennent à perdre la priorité de ce bénéfice.

14. Voir le tableau présentant les exemptions résultant de la loi 1906 pour l'année 1911 (Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République 1911 : 15).

15. Archives nationales. Conseil national économique. CE 3. « Rapport sur le problème adopté par le Conseil national économique le 8 février 1926 ». Extrait du JO du 20 février 1926.

16. Voir les bulletins de la Société française des habitations à bon marché des années 1931, 1932 et 1933 qui rendent bien compte de ces tentatives.

17. Jean Coutard (1938) confirme cette affirmation.

18. Pour aboutir au chiffre de trois cent mille, Claude Olchanski a procédé différemment selon les organismes d'HBM (1946 : 97-100). Concernant les sociétés d'HBM et de crédit, il a estimé le nombre de logements produits d'après les montants totaux des crédits et subventions investis par ces sociétés, divisés en fonction du coût moyen d'un logement. Pour les offices, il a croisé les informations ponctuelles mentionnées dans les rapports du Conseil supérieur avec les données (partielles elles aussi) issues du dépouillement systématique des recensements engagés par l'Union nationale des offices d'HBM. Notons que l'évaluation totale proposée par l'auteur ne prend ni en compte la production d'HBM réalisée par des organismes privés non labellisés ni les habitations à loyers moyens.

19. Seuls les dispositifs juridiques relatifs à l'insalubrité des logements avaient autorisé jusqu'alors les puissances publiques à intervenir au sein de l'îlot privé.

20. L'argumentaire est par exemple très précisément développé dans l'introduction de Georges Picot (1891), réformateur très impliqué en faveur des habitations à bon marché, à la section « habitations ouvrières » de l'exposition universelle de 1889.

21. Intervention de Louis Buffet. JO. Débats parlementaires. Sénat. Session du 19 juin 1894, p. 555.

22. Voir les n° 1, 2 et 4 du *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché* de l'année 1894 qui rapportent ces débats.

23. Archives de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). 980978 0009 P2 01 05 049. Voir les

procès-verbaux de la commission de surveillance pour les années 1895-1922.

24. Cette société, créée à l'initiative de Jules Siegfried, établit les demandes de prêt des diverses sociétés en son nom propre : la CDC n'a donc pas à prendre elle-même le risque de prêter aux sociétés.

25. La rubrique « Immunités fiscales » des rapports du Conseil supérieur des habitations à bon marché présente surtout le montant total des exemptions d'impôts accordées par taille de ville ainsi que par type d'organisme constructeur.

26. Centre des archives économiques et financières de Savigny-le-Temple. 62 REN/MAG. Tableaux présentant par département et par catégories de propriétaires, pour l'année 1911, les résultats de l'application de la loi du 12 avril 1906 ; pour les années 1920 et 1925, les résultats de l'application des lois des 12 avril 1906 et 23 décembre 1912.

27. JO. Chambre. Annexe n° 2375. « Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Jules Siegfried et plusieurs de ses collègues, relative aux habitations ouvrières, par M. Jules Siegfried, député », p. 2229.

28. Archives nationales. Conseil national économique. CE 100. Travaux du Conseil national économique. CE 71. Sessions de l'assemblée générale, 1925-1926.

29. Archives nationales. Conseil national économique. CE 3. « Rapports du Conseil national économique adoptés en Assemblée générale, 1926-1939 ». Extraits du JO du 20 février 1926. « Rapport sur le problème du logement adopté par le Conseil national économique le 8 février 1926 ».

30. JO. « Proposition tendant à créer un office national de l'habitation et une caisse nationale du logement, déposée le 18 décembre 1926 ». Chambre des députés, n° 3721.

31. JO. Chambre des députés. « Projet de loi tendant à établir un programme de constructions d'habitations à bon marché et de logements, en vue de remédier à la crise de l'habitation, séance du 3 juillet 1928 », p. 2262.

32. JO. « Débats parlementaires. Sénat. Séance du 7 juillet 1928. Discussion sur le projet de loi relatif aux habitations à bon marché », p. 1132.

33. « Extrait d'un rapport présenté par M. Sellier... sur la répartition éventuelle des crédits attribués en 1931 pour des opérations d'habitations à bon marché » (*Bulletin de la société française des habitations à bon marché*, n° 2, 1931 : 90-92).

34. Henri Sellier, partie prenante des débats, expose bien ces enjeux. Voir sa « Note sur les crédits à prêt-

voir au titre des exercices 1932 et 1933 en vue de la continuation du programme établi par la loi Loucheur pour la construction d'habitations, présenté au comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, par Sellier, secrétaire général de l'office public d'HBM de la Seine» (*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, n° 1, 1932 : 83-95).

35. *Journal Officiel*. «Rapport fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi tendant à relever, à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1932, le maximum des avances que l'État est autorisé à consentir en application de la loi du 13 juillet 1928, par Laurent Bonnevey». Projet du gouvernement, déposé le 16 décembre 1931, n° 5982.

36. «Le financement des avances de l'État pour l'achèvement du programme de la loi du 13 juillet 1928» (*Revue mensuelle du musée social*, n° 1, 1935 : 16).

37. «En faveur d'une reprise de la construction», par Léon Bartey, *L'Information*, 15 février 1935.

38. «Discussion de projet de loi relatif aux crédits à accorder en 1932 pour la construction d'habitations à bon marché et de logements à loyers moyens» (*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, n° 2, 1932 : 155-174).

39. *Journal Officiel*. 1930. Documents parlementaires. Chambre. «Rapport de M. Landry sur le budget de la santé publique pour la commission des finances. Subventions pour les constructions de maisons à bon marché», pp. 2038-2040.

40. «Crédits pour 1933», *Revue mensuelle du musée social* [Chronique de l'hygiène et de l'habitation], n° 4, 1933 : 133-136).

41. Archives de la Caisse des dépôts et consignations. 0205590002. Voir l'échange de courriers, des 28 mars 1933 et 3 avril 1933, entre le directeur général de la CDC et le ministre des Finances concernant l'arrêt des crédits.