

## **Les premiers temps de la participation dans l'habitat : les locataires élus dans les HLM (1947-1963)**

Sébastien Jolis – Doctorant à l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne

Centre d'histoire sociale du XXe siècle (CHS)

Thèse sous la direction d'Annie Fourcaut, Professeur (Université Paris 1 Panthéon Sorbonne)

[sebastienjolis@hotmail.fr](mailto:sebastienjolis@hotmail.fr)

### **Résumé**

Cette communication se propose d'étudier la participation des locataires dans le secteur du logement social public entre 1947 et 1963, où une loi rend obligatoire l'élection de deux locataires dans tous les Conseils d'administrations des Offices publics, ouvrant une nouvelle opportunité participative. Dans cette période, la participation des habitants n'est pas alors une modalité courante de l'action publique, comme elle le devient au cours de la décennie 1970. Cependant, l'étude de la réception de cette loi par les locataires eux-mêmes, à travers les archives de la première association représentative, permet d'appréhender leurs espoirs et leurs attentes tout autant que les résistances, les contradictions d'un milieu militant qui n'est pas encore prêt à entrer pleinement dans le temps de la concertation. Si cette période ne révolutionne pas l'exercice du pouvoir et de la citoyenneté dans le logement social, elle n'en demeure pas moins une expérience fondatrice de participation.

### **Abstract**

This paper aims at studying tenants participation in the public housing sector from 1947 to 1963. In 1947, a bill makes the election of two tenants in every public housing Offices board compulsory, offering a new opportunity for participation. In this period, the citizens participation is not yet a common form of public action, as it will become in the 1970s. Nevertheless, a study of the tenants' reactions to this law, based on the archives of the first tenants' representative association, allows for a better understanding of their hopes and expectations, as well as the contradictions of an activist milieu which is not entirely ready yet to take the step towards the concertation era. Even though this period doesn't revolutionise the way power and citizenship are exercised in the public housing sector, it nevertheless remains a founding experience of participation.

## **Les premiers temps de la participation dans l'habitat : les locataires élus dans les HLM (1947-1963)**

**Sébastien Jolis**

### **Introduction**

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les Français sont confrontés à un pays en ruine, tant sur le plan économique et social que sur celui du logement (BARJOT, BAUDOÛI, VOLDMAN, 1997). Avec près de 500 000 logements détruits et 2 millions de logements endommagés<sup>1</sup>, la population est plongée dans une crise du logement sans précédent, renforcée par les effets d'un parc immobilier vétuste et la nouvelle pression démographique. Déjà freinée par la crise économique des années 1930, la construction publique au sein du parc de logements des Offices publics d'Habitations bon marché (HBM) est minimale dans l'immédiat après guerre. Elle accuse encore le choc du conflit, pendant lequel les organismes HBM avaient suspendu toute nouvelle promotion dans le cadre d'une économie de guerre.

Cependant, en dépit d'une construction quantitativement faible, le secteur du logement social est directement concerné par un vaste travail législatif et juridique mené par le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) et la figure tutélaire d'Eugène Claudius Petit. La loi de 1948 sur les loyers (VOLDMAN, 1988), la refonte de la législation sur les Habitations bon marché en 1950<sup>2</sup> et le Plan Courant de 1953 posent les jalons d'un nouvel intérêt des pouvoirs publics en matière de logement. Un an après, le secteur de la construction publique entre pleinement dans une nouvelle ère, celle de l'urbanisation de plan, consacrée par le Second plan de modernisation et d'équipement (1954-1957).

Dans ce contexte planificateur des années 1940 – 1950, poser la question de la participation des habitants dans les HBM/HLM pourrait sembler paradoxal. Une journée d'étude, intitulée « La participation des habitants dans la ville XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles. Approches historiennes », organisée par Annie Fourcaut et Loïc Vadelorge au Centre d'histoire sociale le 11 juin 2008, attestait la montée en puissance des thématiques de la participation au tournant des années 1960 et 1970. Elle est nourrie par les nouvelles exigences du « moment 68 » et l'entrée dans la « nouvelle société » dessinée par Jacques Chaban Delmas. À travers la création des Conseils de résidents de la SCIC<sup>3</sup> en 1965, à travers des manifestations scientifiques<sup>4</sup> et plus

---

1 Ces chiffres sont annoncés par le Commissariat général au plan au 31 décembre 1947.

2 Les « Habitations bon marché » sont alors transformées en « Habitations à loyer modéré » (HLM)

3 La Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts et consignations (SCIC) est une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, créée en 1954 par François Bloch-Lainé. Ces Conseils de résidents restent encore largement à vocation consultative (TELLIER, 2008).

4 Ainsi, un colloque intitulé « participation des habitants » est organisé par le SDAURP (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne) en 1965.

encore avec le lancement de la procédure « Habitat et vie sociale » (1977), la participation des habitants occupe une place centrale dans les discours des acteurs publics du logement.

Dans la décennie 1970, la participation des habitants dans la ville est bien installée comme instrument de l'action publique urbaine. Néanmoins, dans le domaine du logement social, il est intéressant de questionner cette notion et son application dans la période précédente. En effet, la loi du 03 septembre 1947, en modifiant la composition des Conseils d'administrations des Offices publics HBM, ouvre une opportunité participative pour les locataires et leurs organisations représentatives. Si cette loi n'est pas passée inaperçue des bailleurs et des locataires, peu de recherches ont mis l'accent sur cette mutation introduite dans la gouvernance des Offices. Sans révolutionner le paysage des HBM, sa promulgation constitue le socle de nouvelles pratiques politiques et militantes. En vigueur entre 1947 et 1963, cette loi qui rend obligatoire la participation, même à un niveau réduit (deux locataires seulement peuvent être élus par Office), est le point de départ d'une mutation des structures associatives exerçant dans le domaine du logement. Réintroduite en 1978 sous une forme très similaire à celle de 1947, cette reconnaissance du rôle des locataires dans la gestion du parc de logement social légitime encore aujourd'hui l'action participative des associations dans le logement<sup>5</sup>.

Cette étude prend comme objet la réaction des courants associatifs aux nouvelles dispositions participatives dans le champ du logement social entre 1947 et 1963. À travers la première association représentative des locataires<sup>6</sup>, la Confédération nationale des locataires (CNL), il est possible d'interroger cette notion de participation dans l'habitat et de participation des habitants. Il constitue une piste pour revisiter la « légende noire d'un État technocratique omnipotent » (FOURCAUT, 2002), dans une période souvent décrite comme hostile à toute idée de cogestion d'un parc social en pleine expansion. Cette association, forte en 1947 de 145 887 adhérents revendiqués, et organisée dans 68 départements<sup>7</sup>, en particulier dans les espaces où le logement social est le plus développé<sup>8</sup>, est la plus ancienne association de locataires. Créée en 1916 pour la défense des locataires contre les hausses de loyer, elle élargie progressivement ses champs d'intervention pour traiter après la Seconde Guerre mondiale de tout ce qui a trait au logement, dans le domaine public ou privé. Interdite en 1939 du fait de ses liens étroits avec la sphère communiste, elle se reconstitue dès la Libération en 1944. Bien qu'elle affirme, jusque dans ses statuts, son indépendance vis à vis des Partis politiques, son action est marquée par une proximité forte avec le Parti communiste français, particulièrement visible dans le climat de guerre froide. Son existence, antérieure à la

---

5 En 1978, la loi réintroduit deux locataires dans les Conseils d'administration. Par décret, leur nombre passe à trois en 1983. La loi Borloo de 2003 donne un nouveau seuil, à hauteur de 10% des conseils.

6 Ce travail mobilise comme source principale les archives de la Confédération nationale des locataires.

7 Ces chiffres sont issus des archives de la Confédération nationale des locataires, conservées à Montreuil, et indexées par nos soins. Archives nationales de la CNL (CNL), Côte J/2, Congrès de Vichy, 05-07 juin 1954.

8 Les espaces d'influences de la CNL comptent en particulier le département de la Seine, mais aussi les grandes zones urbaines comme Lille, Lyon ou encore Marseille.

loi de 1947, nous permet de mettre en relief les bouleversements induits par la reconnaissance de la participation des locataires à la gestion des HBM/HLM.

Quelles sont l'ampleur et les limites de la participation des habitants à la gestion des HLM entre 1947 et 1963 ? Cette reconnaissance des locataires comme acteurs dans la gestion des ensembles de logements sociaux introduit-elle un renouvellement dans les pratiques politiques des associations d'habitants ? Comment interpréter les réticences, voire les résistances des militants traditionnels du logement face à ces nouveaux dispositifs ? Ce premier moment participatif est-il capable de bouleverser en profondeur l'exercice de la citoyenneté dans le logement ?

La première partie de cette communication s'attachera avant tout aux nouveaux modes de gestion des offices publics HBM introduits par la loi de 1947<sup>9</sup>. Le cœur de ce travail portera ensuite sur les deux temps dans la réception de cette politique par la CNL. Si dans une première période la Confédération semble encore douter de l'intérêt que peuvent avoir les locataires à investir ce nouvel espace civique, hésitant entre la poursuite d'un modèle syndical classique et le déploiement d'une activité gestionnaire forte, la fin des années 1950 enclenche un processus de mutation, la CNL s'insérant alors largement dans le nouveau système participatif. La dernière partie s'attache à dresser un premier bilan de cette participation à la lumière de la suppression de ce dispositif dans les HLM en 1963.

## 1) **03 septembre 1947 : une nouvelle opportunité participative pour les locataires des HBM**

### *a) Les locataires, gestionnaires facultatifs des HBM avant 1947*

La loi de 1947 est la première à promouvoir systématiquement les locataires au rang d'acteurs gestionnaires des ensembles sociaux. Cependant, l'origine de la participation des habitants est à rechercher dans la loi Bonnevey de 1912, réaffirmée en 1922 par la loi Strauss<sup>10</sup>. Ces lois prévoient la constitution d'un conseil d'administration de 18 membres pour la gestion des Habitations bon marché. La répartition des membres s'effectue en trois tiers : un tiers relève directement du préfet, à partir d'un corps éligible mal défini, lui laissant une latitude importante<sup>11</sup>. Six autres administrateurs sont de la compétence des échelons institutionnels concernés par la création ou la gestion d'un groupe d'HBM, communes, syndicats de communes dans le cadre d'un Office intercommunal ou conseils généraux dans le cas des Offices

---

9 Cette première partie mobilise en particulier les sources parlementaires et les archives des Partis politiques.

10 *Journal Officiel de la République Française* (JO), 25 décembre 1912, p. 10813, article 13 et JO, 10 décembre 1922, article 10, 3e alinéa.

11 Les personnes susceptibles d'être nommées par le préfet doivent posséder la qualité d'être « particulièrement compétentes en matière d'hygiène ou de construction et de gestion d'habitations populaires ».

départementaux. Les six autres administrateurs sont élus<sup>12</sup>. La loi confère aux institutions en charge du logement le soin de procéder à leur élection. La possibilité est laissée aux Offices de s'adjoindre deux locataires des immeubles qu'ils gèrent, sans préciser pour autant si ces représentants sont élus ou nommés. Cette loi, combinée avec la faiblesse des réalisations HBM, n'a que peu d'effets sur l'entrée des locataires dans la gestion des Offices. Du côté de la Confédération, la présence de locataires gestionnaires est alors inenvisageable et l'action se concentre sur la défense des loyers<sup>13</sup> par le biais de luttes syndicales. Dans l'Entre-deux-Guerres, les bailleurs, même sociaux, restent avant tout des ennemis, coupables de « rançonner » les locataires sur les loyers et les charges<sup>14</sup>.

Seules les municipalités de gauche qui disposent d'un parc HBM, en particulier les villes communistes, échappent au feu des critiques. La question du logement est un aspect du contrôle politique du PCF sur les territoires communistes (DUPUY, 2006). Les liens étroits qu'il entretient avec la Confédération, en dépit des tensions persistantes (MAGRI, 1986), donnent à la CNL le rôle de relais associatif local de la politique du Parti, renforcée encore par le programme du PCF aux élections municipales de 1935 :

« La construction d'HBM, avec des représentants des locataires au sein du Conseil d'administration de l'Office, comme à Ivry, Alfortville, a permis non seulement de mettre à la disposition des travailleurs plusieurs centaines de logements sains à prix abordables, mais elle a permis également d'établir que les charges abusives imposées aux locataires par des offices gérés par des bourgeois ne se justifiaient pas. » (GIRAULT, 1998, p. 182)

Le cas d'Ivry et de la construction des premiers HBM du groupe Philibert Pompée (dit aussi « Insurrection ») constitue l'archétype de la « cité communiste idéale », selon les termes de Jacques Girault. L'opération, lancée deux ans après la conquête de la ville par Georges Marrane en 1925, est le symbole de la gestion municipale communiste, glorifiée par le film de 1945 *Ivry, 20 ans de gestion municipale communiste*. Film de propagande, il participe aussi à la construction d'un rapport spécifique entre les élus communistes et les locataires des logements sociaux. Cette relation singulière s'amorce le 1er février 1928, lorsque le maire nomme comme gérant du groupe HBM Venise Gosnat, adhérent communiste de la première heure, qui devient président de l'Office en 1932. À peine un mois plus tard, ce dernier fonde une association de locataires, l'Union fraternelle des locataires, qui se rapproche de la Confédération nationale tout en gardant un caractère autonome<sup>15</sup>. Intégrée de fait aux rouages de l'administration de l'Office<sup>16</sup>, elle constitue le relais

---

12 Six institutions se partagent ainsi un élu chacun : le comité de patronage des HBM et de la prévoyance sociale (rappelons qu'à l'époque, la construction sociale ne relevait pas d'un ministère particulier mais du ministère en charge de la prévoyance), les sociétés approuvées HBM, le bureau des sociétés et unions des sociétés de secours mutuel, les conseils de directeurs de Caisse d'Épargne, financeurs du logement social, et l'Union de syndicat.

13 Il s'agit alors pour la CNL de contester la hausse des loyers et de l'effort logement, en particulier dans les logements populaires marqués par la vétusté du bâti.

14 Un communiqué de l'Amicale des locataires de la rue Château des Rentiers (Paris 13e) dénonce ainsi, en mars 1935, le « scandale de plus » de l'augmentation des charges locatives par l'Office de la Seine. Cf. *L'Humanité*, 03 mars 1935, p. 5 : « Comment à Paris, l'Office des Habitations bon marché rançonna les locataires. »

15 Archives municipales d'Ivry sur Seine (AM Ivry), Confédération nationale du logement, 67 Z 1.

16 *Le Réveil des locataires*, journal de la direction de la CNL, évoque en octobre 1947 « la gestion saine et partagée

de la politique municipale et du Parti communiste. Dans un même mouvement, elle transforme les rapports traditionnels de domination entre propriétaires et locataires en affirmant une possible participation de ces derniers dans le cadre d'une gestion en apparence partagée. Cette expérience nourrit l'imaginaire communiste sur la banlieue rouge, glorifiée encore quarante ans plus tard par la propagande locale, comme en témoigne ce tract de 1967 :

« [en 1927] quelles allaient être les relations des locataires entre eux dans ce groupe contenant 280 familles ? Quelles allaient être les relations des locataires avec l'Office HBM leur propriétaire ? La réponse à ces questions est connue depuis longtemps, sous l'impulsion de la municipalité et de camarades dévoués, les locataires se groupèrent en Amicales. De fréquentes réunions, des fêtes créèrent un climat vraiment amical, avec une tranquillité et une tenue exemplaire du groupe. Tous ceux qui ont vécu cette période en gardent un émouvant souvenir »<sup>17</sup>.

Dans l'immédiat après guerre, la relation entre la Confédération nationale des locataires et le PCF et la mise en place de revendications portant sur la participation des locataires se feront par le truchement de deux Ivryens, le maire George Marrane et le futur secrétaire général Maurice Thorez<sup>18</sup>.

Le cas d'Ivry reflète le caractère ambigu de la notion de participation au sein de la CNL. Le principe de la participation est davantage valorisé lorsqu'il se produit dans un contexte spécifique, celui d'une banlieue rouge. La sujétion des Amicales à la sphère partisane, contestée ou niée par les organes nationaux de la CNL qui se déclarent indépendants de tous les partis politiques, n'est en aucun cas un problème à l'échelle d'une municipalité.

### ***b) 1945 – 1947 : l'intégration progressive***

À l'exception d'une brève revendication de réforme des Conseils d'administration des HBM lors du premier Congrès CNL des locataires HBM les 25 et 26 mars 1939<sup>19</sup>, la thématique de la participation reste largement absente des discours de la CNL avant la Libération. La renaissance de l'organisation en 1944, après cinq années d'interdiction, donne toute sa place à cette question au sein des revendications portées par les adhérents. Dès la reparution du journal en novembre 1946<sup>20</sup>, Thomazic, vice président de la principale fédération, celle de la Région parisienne, signe un éditorial consacré au rôle des locataires dans la France de la Libération. Il y affirme la nécessité d'une refonte des Conseils d'administration des HBM. Sa revendication, qui devient dès cette date la ligne de la CNL jusqu'à la fin des années 1950, se résume à l'exigence de parité des Conseils, à savoir la présence de 50% de locataires au sein des CA. Cependant,

---

avec l'Union fraternelle des locataires », représentée par deux délégués à voix délibérative à l'Office municipal.

17 AM Ivry, 4 Z 16, dossier « tracts (1963-1975) »

18 Maurice Thorez est élu député de la circonscription d'Ivry en 1932.

19 La CNL demande une réforme de la loi de 1922, rendant la participation des locataires obligatoire.

20 *Le Réveil des locataires*, novembre 1946, n° 186. Malgré la reconstruction de la CNL dès 1944, les difficultés d'approvisionnement en papier rendent impossible la parution du *Réveil des locataires* avant la fin de l'année 1946.

contrairement aux décisions prises par la loi de 1947, il n'est pas question d'élection, mais d'une désignation « par leurs organisations les plus représentatives à l'échelle nationale ». Le caractère quasi hégémonique de la Confédération, n'ayant pas à souffrir alors de la concurrence<sup>21</sup> donnerait ainsi à la CNL une place centrale dans l'ensemble des Offices. Les Assises du logement, tenues le 23 février 1947, confirment cette position de principe. Elles demandent également la présence de représentants des organisations syndicales issues du monde du travail, désignées par les Confédérations (CGT et CFTC). La résolution adoptée alors exige que « les organisations ouvrières et en particulier la Confédération nationale des locataires et des usagers du gaz et de l'électricité, [soient] largement représentées dans les organismes nationaux, départementaux, municipaux. » Loin de s'arrêter aux seuls Offices publics, cette demande concerne tous les champs de la politique du logement, en particulier les Commissions départementales des loyers instituées par la loi du 30 juillet 1947 (VOLDMAN, 1988), mais aussi la section permanente du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz<sup>22</sup> ou le Conseil d'administration d'Électricité et Gaz de France<sup>23</sup>. La légitimation de cette représentation tient dans l'idée que les locataires, premiers concernés par la situation des HBM, ne peuvent en être que meilleurs gestionnaires<sup>24</sup>.

La CNL trouve une oreille attentive au plus haut niveau de l'État avec l'arrivée du communiste François Billoux à la tête du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (26 janvier 1946 – 16 décembre 1946). Lors de son Congrès de 1947, la CNL évoque en termes sobres la « compréhension trouvée auprès de M. Billoux ». L'étude des archives montre une toute autre réalité : dès l'arrivée de Billoux au ministère, un projet de loi est préparé, recevant l'appui de Jean Ramigeon (président de la CNL) ainsi que celui de la CGT, qui prévoit « d'associer les représentants élus des locataires à la gestion » des logements sociaux dans le cadre d'une refonte complète de la législation HBM<sup>25</sup>. Ce document envisage une participation à trois échelles : aux syndicats ouvriers, et en premier lieu à la CGT, est prévu une représentation dans un nouveau comité national en charge de toutes les questions relatives au logement, tandis que l'animation des commissions départementales de la Reconstruction est confiée aux associations de sinistrés<sup>26</sup>. Les associations de locataires prennent en main la représentation des habitants à l'échelle des offices, principalement municipaux.

Cette dernière mesure, quelques mois avant la promulgation de la loi du 03 septembre 1947, est mise

---

21 Les associations familiales de locataires ne sont pas alors complètement reconstituées, tandis que la grande rivale, la Confédération générale des locataires, d'obédience catholique, ne sera créée que sept ans plus tard.

22 La Confédération nationale des locataires se place alors comme « défenseur des usagers ».

23 La CNL y est alors représentée par Jean Ramigeon, avant son remplacement contesté par le président de la Chambre de commerce de Clermont-Ferrand. Cf. *Journal Officiel de la République Française*, 28 mars 1947.

24 *Le Réveil des locataires*, février 1947 : « Il est en effet incontestable que la représentation des locataires au sein de ces CA ne peut qu'être profitable, aussi bien aux Offices qu'aux habitants de ces immeubles, car personne ne peut être plus intéressé à une bonne gestion que les locataires eux mêmes, puisque ce sont eux et eux seuls qui, en définitive, supportent les conséquences bonnes ou mauvaises de cette gestion. »

25 Ce rapport est repris par le successeur de François Billoux au ministère, Charles Tillon, dans une note au secrétariat du PCF. Cf. Archives nationales (AN), Fonds Maurice Thorez, 626 AP 166, dossier 138 bis, chemise 69, « Rapport de Charles Tillon. SEC n°675 ».

26 Dans une conférence de presse du 09 mai 1946, François Billoux évoque une démocratisation de ces commissions par la représentation des sinistrés dans les commissions départementales.

en application dans plusieurs Offices avec l'appui du ministre. S'il n'a pas été trouvé de traces dans les archives, il semble que des « instructions » dans ce sens ont été données aux Offices par François Billoux, si bien que des élections ont lieu à l'Office municipal de Marseille en octobre 1946, à l'Office départemental des Bouches du Rhône en mars 1947 ou dans celui de la Seine en juin 1947. Dans les deux premiers, les élections se placent dans le cadre direct de la loi de 1922, permettant à la CNL de ravir les deux sièges mis au vote. Dans celui de la Seine, la présence des locataires ne passe pas, dans un premier temps, par une élection. En effet, dès 1945, l'action de George Marrane permet la nomination par le préfet de quatre locataires (deux délibératifs, deux consultatifs)<sup>27</sup>. La réaction de la Confédération, pourtant favorable à cette représentation nouvelle, peut néanmoins surprendre : en effet, elle considère que ces élections ne sont « ni un miracle, ni une révolution ». Sans boudier cette nouvelle reconnaissance, elle conserve une suspicion naturelle envers ces nouveaux élus gestionnaires, insistant sur la nécessité d'un contrôle actif des élus et de leur travail par les Amicales. Un deuxième événement vient bousculer cette représentation en 1947 : le 28 février, le Conseil d'administration de l'Office de la Seine adopte un nouveau règlement prévoyant l'élection de représentants des locataires en juin. Le mode de scrutin, du fait de la taille de l'Office, est le suffrage indirect : dans un premier temps, des candidats sont élus dans chacun groupe d'immeubles HBM de la Seine. Un mois plus tard, les candidats élus sont convoqués afin de « procéder à la désignation, en premier lieu de deux délégués devant être appelé à siéger au Conseil d'administration de l'Office à titre d'administrateurs titulaires, en second lieu de deux délégués suppléants assistent aux séances du CA, destinés à remplacer les titulaires en cas d'empêchement. » À quelques mois de l'officialisation et de la généralisation du dispositif à l'ensemble des Offices publics HBM, la CNL remporte là aussi ses premiers succès électoraux, envoyant deux délégués siéger au Conseil. Cette élection est aussi l'occasion d'une première passe d'armes entre différentes organisations, comme en témoigne l'affrontement entre un groupe de locataires proche de la CFTC et la CNL dans le groupe Brunet (Paris 19e) à l'occasion des élections aux Offices HBM de Paris en 1947<sup>28</sup>.

### ***c) 1947 : un nouveau paradigme participatif ?***

Plus qu'une véritable révolution, la loi adoptée le 03 septembre 1947 est en réalité la consécration d'un état de fait, celui de la présence de locataires dans les Conseils d'administrations. La loi de 1947 reprend dans son article 9 l'ensemble des dispositions prévues par la loi de 1922, en rendant obligatoire la participation des locataires. Le poids des locataires sur les décisions reste très limité, largement inférieur à celui des représentants du préfet ou des institutions en charge du logement. Cette faiblesse explique la réaction mitigée

---

27 *Le Réveil des locataires*, janvier 1947.

28 *Le Réveil des locataires*, avril 1947. Cet épisode met en valeur l'affrontement entre deux courants du syndicalisme des locataires, communistes et catholiques, qui se poursuit sous d'autres formes dans les années 1950.



de la Confédération face à l'annonce de la loi et le maintien de sa revendication première, l'élection de 50 % de locataires dans les CA. De plus, cette loi ne se borne pas à une modification des Conseils d'administration. Dans son article 3, elle prévoit la mise en place d'une Commission nationale de laquelle les locataires sont exclus. Cette commission, à vocation consultative, est chargée de proposer au ministère les montants des prêts accordés aux Offices ainsi que les loyers exigés aux locataires des Offices.

Cet article 3 peut expliquer l'accueil partagé que réserve la CNL à la loi de 1947. La question des loyers fait figure, historiquement, de préoccupations centrales dans l'organisation, et légitime à elle seul l'existence de la Confédération. De même, la problématique financière dans les opérations de reconstruction et de construction avait fait l'objet d'une réflexion approfondie dès 1944, avec l'adoption au printemps 1947 d'un nouveau mot d'ordre, « des crédits pour la construction ». La participation des locataires devait être une porte ouverte à la CNL pour faire valoir ses exigences en matière de loyers et de crédits. Leur retrait du champ de compétence des Conseils d'administration rend alors quasiment obsolète la reconnaissance du rôle des locataires dans la gestion des HBM. Comme en écho aux premières luttes des syndicalistes du logement à la fin du XIXe siècle, la Confédération conteste avec violence les articles 3 à 5, refusant le sort qui leur est fait, celui de « cochons de payants ». La contestation de leur impuissance ne s'éteindra pas, comme en témoigne leur rejet de l'arrêté du 31 mai 1948<sup>29</sup> concernant les nouveaux maxima HBM sans concertation des Conseils d'administration. Cet accueil en demi teinte n'est pas sans expliquer la faible implication des Amicales dans la gestion des HBM/HLM dans la période suivante.

## 2) **La tradition syndicale à l'épreuve de la participation (1947-1958)**

### ***a) Protester ou participer ?***

La tradition syndicale est ancrée profondément dans l'histoire de la Confédération nationale des locataires<sup>30</sup>. Les militants actifs de l'organisation s'inscrivent dans un mouvement quasi séculaire issu de la Commune de Paris qui proclame en 1871 un moratoire sur les loyers et la réquisition des logements vacants. Nourris par des formes d'action directe, inspirés par les déménagements « à la cloche de bois » (KAMOUN, 2000) et les occupations illégales, les cadres de la CNL peinent à structurer l'activité militante au sein des Offices, n'utilisant que très partiellement la nouvelle opportunité participative née de la loi de 1947.

Le premier frein tient avant tout à l'absence de réflexion, au sein de la CNL, sur la manière dont la Confédération s'insère dans les Offices. La première journée nationale des HLM, le 04 mars 1951, réunit 250

---

29 Journal Officiel de la République Française, 02 juin 1948.

30 Ces questions du lien entre tradition syndicale et monde associatif ont été également posées dans un ouvrage collectif dirigé par Danielle TARTAKOWSKY et François TÉTARD (TARTAKOWSKY, TÉTARD, 2006).

délégués, administrateurs de HLM ou candidats potentiels aux futures élections. Cependant, elle ne se résume qu'à un échange de vue, « une prise de contact », « un départ en commun »<sup>31</sup>. Quatre ans après la mise en place de la loi, la CNL cherche encore les voies de la participation des locataires. Même si la Commission administrative nationale de la Confédération tente, en partie en vain, de structurer l'action des locataires dans les HLM, les cadres fédéraux, piliers de l'association en particulier en province, ne semblent pas se saisir réellement de cette question. De nombreuses notes, des articles réguliers dans le journal national, confirment ce décalage entre cadre nationaux et départementaux, à l'exception de la région parisienne, où des responsables comme Claude Massu<sup>32</sup> influent directement sur la ligne générale et l'animation de la CNL.

Si l'on descend plus encore dans les échelons de la CNL, nous constatons que le noyau de base de l'organisation, l'Amicale de locataires, souffre aussi de cette absence de cohérence quant à la politique à mener. Les Amicales semblent partagées entre le maintien d'une action syndicale traditionnelle et la mise en oeuvre d'une participation des locataires. Le Congrès de juin 1952 définit ainsi les grands axes de l'activité des Amicales, généralement structurées, pour le parc social, à l'échelle des blocs d'immeubles. Celles-ci ont pour mission prioritaire le renforcement de l'organisation par le recrutement et l'organisation des mécontents. Il s'agit avant tout de les guider, de les encadrer dans un sens protestataire à grand renfort de tracts accusateurs ou de pétitions dirigées contre les Offices (et les choix de leurs Conseils d'administration). La question de la participation est reléguée largement au second plan : plus que d'organiser cette participation et de lui donner un sens, les Amicales doivent s'assurer de l'adhésion des représentants du CA à la CNL, dans le cas où ils ne relèveraient pas déjà d'elle. Sans leur conférer directement un rôle central dans l'activité des Amicales, il s'agit avant tout de faire œuvre de recrutement. En dépit de la poursuite de rencontres nationales, les Congrès successifs se refusent à modifier en profondeur le rôle des Amicales. Le Congrès de 1956 réaffirme l'idée que les Amicales servent avant tout à produire des comptes rendus des actions des locataires, centrées sur la défense des droits de ces derniers, et à agir prioritairement en faveur d'un renforcement de la Confédération par le biais d'un travail collectif.

Le dernier frein à la participation porte sur le sujet, au combien essentiel, du loyer dans les HLM. À partir de 1948, les loyers dans le parc social comme privé, sont soumis à des hausses successives fortement contestées par la CNL. Cette situation accroît la méfiance des adhérents, inquiets que leur participation aux Conseils d'administration accrédite la thèse d'une « cogestion » de la hausse des loyers. Dès février 1949, le journal met en garde sur les agissements des membres des CA et des locataires qui siègent dans les Commissions départementales de fixation des loyers. La CNL adopte alors dans toutes les instances une posture défensive et protestataire, rendant sa position déjà minoritaire en profond décalage avec les opportunités participatives du moment.

---

31 *Le Réveil des locataires*, avril 1951.

32 Son parcours militant est plus amplement évoqué dans cet article, cf. *infra*.

***b) Une participation locale en demi-teinte : l'exemple de l'élection dans les Offices de la Seine (octobre 1951)***

Cet échec à représenter pleinement les locataires est illustré par les élections des représentants locataires aux Offices de la Seine en octobre 1951. Elles se fondent sur un système à deux niveaux : les groupes HLM puis l'Office central. Si la Confédération est hégémonique<sup>33</sup>, l'analyse portée par Cayre<sup>34</sup> en amont et en aval du scrutin est éclairante sur les difficultés rencontrées par l'organisation. En octobre 1951, quelques semaines avant le vote, il fait paraître dans *Le Réveil des locataires* une note sur les élections. S'il relève la faible implication de la CNL dans ce processus de désignation<sup>35</sup>, le plus intéressant réside dans le programme défendu par les candidats. Ces élections devraient permettre de défendre les intérêts directs des locataires et l'amélioration des situations locatives dans le parc social de la Seine. Le programme de la CNL s'attache lui à la promotion de grandes revendications, irréalisables par les locataires élus, puisqu'elles ne relèvent pas de la compétence des Offices. Le programme stipule en effet que les élus se battront dans le Conseil d'administration pour l'élargissement de la représentation des locataires à 12 membres, le renforcement de la construction publique et la suppression de l'arrêté du 12 juillet 1949<sup>36</sup> qui met selon lui fin au caractère social des HLM. Or, toutes ces mesures sont du ressort du Parlement, sans même l'obligation de consulter préalablement les Conseils d'administrations. Ces derniers ne peuvent qu'appliquer les directives nationales et transcrire à l'échelle de leurs territoires les dispositifs nationaux. De même, le programme demande la fin des hausses de loyers et le déblocage de nouveaux crédits de construction, qui dépendent alors directement du ministère. La participation défendue par Cayre, et plus largement par la CNL, peut se comprendre dans le sens d'un détournement des institutions du logement social par le biais des locataires élus. Les CA peuvent être utilisés comme des tribunes pour la Confédération, afin de dénoncer la politique nationale du logement et de faire prévaloir des projets alternatifs.

L'analyse des résultats en janvier 1952 est aussi significative. Le scrutin est marqué par une forte abstention, à hauteur de 50%. La cause est à chercher, selon la Confédération, dans la volonté du gouvernement de supprimer rapidement ces élections en prétextant la faiblesse de la mobilisation des locataires. Plutôt que de mettre en discussion les pratiques des associations de locataires dans ces élections, la direction de la CNL tient l'Office pour responsable de l'abstention. Les critiques sont de deux ordres, techniques et politiques. Sur le plan technique, elle accuse l'Office d'entraver volontairement le déroulement des élections en empêchant de voter toutes celles et ceux qui n'ont pas de contrat de location à leur nom (à l'exemple des veuves) ou qui ne se sont pas acquittés de leur loyer. La CNL justifie ces retards par les

---

33 Elle fait élire au premier niveau 37 locataires CNL sur les 42 postes mis aux voix.

34 Administrateur CNL à l'Office départemental de la Seine.

35 Cf. *Le Réveil des locataires*, octobre 1951, p. 2 : « ces élections sont d'une importance capitale pour les locataires HLM de la Seine qui parfois ont tendance à ne pas attacher à celles-ci tout l'intérêt qu'elle représentent pour la défense de leurs droits et de leurs légitimes revendications »

36 Cet arrêté porte sur les maxima de loyers.

difficultés matérielles des Français, découlant directement de la politique de hausse des loyers pratiquée par le gouvernement. Ceci lui permet en parallèle de mettre en valeur son programme : le maintien des loyers bas. Dans le même ordre d'idées, elle dénonce la faible amplitude horaire des bureaux, le dimanche entre 8h30 et midi, et le refus de vote des locataires par procuration. Tous ces arguments participent ainsi à la délégitimation, par la Confédération elle-même, du processus de représentation dans les Offices.

Malgré cela, les administrateurs élus recherchent le soutien des locataires CNL dans leur travail. Cayre charge par exemple les Amicales de faire remonter des « cahiers de revendication des différents groupes » et d'organiser la mobilisation, en appui au travail des élus. Malheureusement, peu de traces de ces cahiers ont pu être retrouvées aujourd'hui, ne nous permettant pas d'éclairer le rôle quotidien de ces administrateurs locataires, alors largement majoritaires<sup>37</sup>.

### *c) Le maintien des exigences participatives à l'échelle nationale*

Si à l'échelle locale ou départementale la participation n'est pas encore ancrée dans les pratiques militantes, la réalité est autre à l'échelle nationale. L'activité de la Commission administrative nationale et les interventions des dirigeants de la CNL témoignent d'une prise en compte rapide des nouvelles possibilités offertes par la loi de 1947. Entre 1947 et 1956, ils organisent de nombreuses rencontres et stages de formation à destination des nouveaux gestionnaires<sup>38</sup>. Ces rendez-vous réguliers permettent d'agrèger des locataires élus extérieurs à la Confédération, très largement minoritaires<sup>39</sup>. Même si les Congrès bi-annuels ne tiennent que faiblement compte de ces réunions, cette branche militante des locataires élus des HBM travaille activement à la reconnaissance de son rôle dans la CNL, qui n'interviendra qu'à la fin des années 1950. La réunion de juin 1955, qui entraîne en septembre la formation d'une ébauche de coordination des locataires HLM, est une étape décisive. Elle permet la publication d'une « Charte pour les HLM »<sup>40</sup>, programme de base des militants et Amicales CNL dans le logement social, renouvelant l'analyse proposée dans la Charte publiée en 1946. Si le document revient sur les principales revendications des locataires HLM, il précise aussi les contours de la participation des habitants dans son chapitre 5 (p. 10 – 12), véritable aggiornamento idéologique de la Confédération<sup>41</sup>.

La première proposition concerne le nombre de locataires dans les Conseils d'administration. Contrairement à la position adoptée après guerre, la CNL modère désormais ses ambitions en demandant une

---

37 Dans ce même Office, la CNL conserve sa position hégémonique en 1955, malgré un léger tassement des voix en sa faveur (77%).

38 Ils réunissent par exemple 206 délégués issus de 35 départements le 26 juin 1955

39 Pour le même rendez-vous de 1955, les locataires extérieurs ne représentent que 16 délégations issues de 17 Amicales autonomes.

40 Cette pratique de la Charte a alors le vent en poupe dans l'organisation. En 1954, la « coordination des baraquements provisoires » avait déjà proposé une charte pour les locataires des baraquements.

41 Le document complet a été conservé dans les Archives nationales de la CNL, côte J « Congrès », 1958.

refonte de la composition des CA pour y intégrer six locataires (au lieu de deux). Le premier argument reprend sous forme de question rhétorique les termes de celui de 1947 :

« Qui mieux que ceux ci sont à même de connaître les besoins, de gérer dans l'intérêt de tous les usagers, sinon les usagers eux même ? »

Cependant, la Charte avance une justification nouvelle, en contestant ouvertement l'ingérence de l'État, par l'intermédiaire du préfet, dans les Offices:

« Le nombre de délégués désignés par le Préfet est de six. Il s'agit souvent de braves gens, mais n'y connaissant malheureusement pas grand chose. Et au lieu d'être des administrateurs, ils viennent simplement entériner les décisions du directeur qui, au lieu d'être le "serviteur" le plus responsable devient en fait le seul et unique chef. »

Ce discours renvoie directement au positionnement général de la CNL, qui fait à cette période la promotion d'une construction fondée sur un grand service public du logement dont la fonctionnement aurait été préalablement démocratisé.

Prenant en compte le développement du logement social à différentes échelles (communale, intercommunale et départementale), la Charte propose une stratégie de désignation différenciée en fonction de l'importance territoriale des Offices. Elle valide ainsi pour les Offices départementaux l'état de fait, en acceptant la désignation de grands électeurs par cité préalablement à celle des administrateurs locataires, appliquée depuis 1947 à l'Office de la Seine.

La Charte entérine également la majeure partie des pratiques quant à la constitution du corps électoral et des conditions d'éligibilité, ce qui semble attester de sa volonté de s'inscrire désormais comme partenaire potentiel des Offices.

« Seuls peuvent être électeurs ou élus :

- des locataires ou occupants habitant des HLM depuis 6 mois
- n'exerçant aucune fonction rémunérée à l'office dont ils dépendent
- à jour de leur loyer à la date de publication des listes électorales [...]
- en cas de décès du chef de famille, la veuve conservera le droit de vote

Pour les élections des délégués titulaires ou suppléants, TOUS les locataires de l'office remplissant les conditions précédentes sont électeurs et éligibles »

Seule nouveauté importante, qui correspond au mode de structuration interne de la Confédération, la Charte propose le remplacement du vote individuel par un vote « à caractère familial », auquel un seul membre de la famille pourra participer. Les Offices sont alors chargés de l'organisation du scrutin, marque de confiance nouvelle que porte la CNL envers cette institution.

Cette Charte, reproduite à 30 000 exemplaires en 1956, symbolise le renouveau qu'entend apporter la direction nationale dans les pratiques militantes au sein du logement social. Ces prises d'initiatives expliquent sans doute aussi la première consultation de la CNL par le Conseil économique, en décembre 1956, après avoir vainement attendue ce rendez vous depuis 1948.

Cependant, plus qu'un mouvement pleinement acteur de la participation, la Confédération maintient encore, au milieu des années 1950, ses pratiques syndicales anciennes. À l'instar des organisations syndicales professionnelles, elle consacre la majeure partie de son action aux mobilisations militantes et juridiques contre les expulsions, pour la baisse des charges ou le développement des équipements dans les grands ensembles. Les évolutions des pratiques militantes n'interviendront que dans la seconde moitié de la décennie, fruits à la fois d'un processus de mutation endogène amorcé par la direction nationale mais aussi sans doute de l'arrivée d'une nouvelle association concurrente en 1957, la Confédération générale du logement (CGL).

### **3) 1958 – 1963 : Un modèle participatif encore incertain**

#### ***a) Naissance d'une coordination nationale des élus locataires dans les HLM : la participation entre autonomisation et centralisation***

Suite logique des évolutions de la période précédente, le Congrès de 1958 de la CNL adopte une réforme profonde de ses statuts : la Commission nationale en charge des HLM est née, en charge de l'animation des batailles syndicales dans les HLM et de la coordination des élus issus des locataires. Cette refonte des statuts est motivée par les politiques particulières en terme de loyers dans le parc HLM, mais aussi par « les formes de représentation spécifiques » dont bénéficient les locataires des Offices publics. Cette coordination joue un rôle moteur dans le fonctionnement de la CNL comme groupe de pression (LANCELOT, MEYNAUD, 1958) : elle assure la popularisation de la Charte de 1955 et sa diffusion large, en particulier auprès de l'ensemble des députés, afin d'adopter des mesures répondant aux exigences des locataires. Elle constitue aussi un appui aux Amicales HLM, leur fournissant par exemple en novembre 1961 un document pour lutter contre les abstentions aux élections des Offices de Paris. En son sein s'entrechoquent deux visions et deux projets pour la CNL : la commission doit-elle être le lieu de centralisation des initiatives et des actions des élus ? Ou peut-elle faire figure de moteur de la recomposition du militantisme des locataires ? Dans la période 1958 – 1963, si la question est posée, au moins entre les lignes, aucune réponse cohérente n'y est alors apportée.

L'effort d'autonomisation des élus locataires est largement perceptible lors du Congrès de 1962 avec la promotion d'une nouvelle structure interne. Hors des cadres de la CNL, elle ambitionne de réunir les membres locataires des conseils d'administration des Offices. Lieu de confrontation d'expériences, d'appui au

développement des Amicales, cette organisation parallèle officialisée l'année suivante<sup>42</sup> exerce hors du champ strict de la Confédération. Elle permet de rassembler les Amicales autonomes, déjà présente au moment de la rédaction de la Charte. Cependant, sa direction reste assurée par des militants de la CNL, Claude Massu en premier lieu. Dans le même sens, le Congrès de 1960 affirme la possibilité aux fédérations et sections de faire adhérer les Amicales autonomes, tout en leur laissant « une part d'autonomie », permettant ainsi d'élargir le nombre d'élus locataires rattachés à la CNL. Cette contradiction apparente permet cependant à la Commission nationale de se féliciter des succès obtenus lors des différentes élections des locataires, où l'action a été davantage structurée et rationalisée<sup>43</sup>.

Cependant, la Confédération n'abandonne pas pour autant son caractère d'organisation centralisée, des Amicales à la Confédération, en passant par les sections et fédérations. Dans ce même Congrès de 1960, elle réaffirme le rôle moteur des sections dans la coordination de l'action. « Véritables états majors de base », ils doivent maintenir un contrôle constant sur la place et le rôle des élus et permettre la formation des nouveaux militants. Le modèle syndical perdure, au moins dans les textes officiels de la CNL, avec le maintien d'une structure pyramidale de contrôle, des Amicales à la direction nationale en passant par les sections et fédérations. Ces dernières sont ainsi en charge du choix et de la validation des candidatures au sein des Offices.

### ***b) Vers la professionnalisation de la participation ?***

Le développement de la Commission nationale entraîne deux conséquences directes au sein de la Confédération. D'une part, on assiste à une professionnalisation progressive des administrateurs HLM. Dès la fin des années 1950, la Commission met au point une large documentation technique, destinée aux administrateurs. À partir de novembre 1959, des journées d'études annuelles sont organisées de manière systématique. Elles font émerger de nouvelles figures, dont font partie Claude Massu (vice président de l'office de Drancy) Roger Martinon (Amicale de la Porte de Charenton à Paris, élu à l'office départemental de la Seine) Eugène Duschesne (secrétaire des Amicales de Seine Maritime, élu à l'Office Havre) ou encore Jean Emmanuelli (élu à l'Office de Chartres). Grâce à leur position acquise dans le secteur HLM, ces hommes mettent dix ans à gravir les échelons de la CNL, et sont les figures de proue du Congrès de Mâcon de 1969<sup>44</sup>. C'est ainsi au cœur du secteur des HLM publics que se construit la nouvelle direction de

---

42 Elle se crée au moment du Congrès des HLM de Vichy, en 1963.

43 Ainsi, aux élections des Offices de Paris le 19 décembre 1961, la CNL a organisé un véritable plan de campagne, appuyé sur des rencontres avec l'ensemble des concierges du parc de logement social, permettant l'élection des deux candidats à 76,70%. À cette même date, les élections sourissent à la CNL à Colombes (83,40%), Romainville (100%) ou à l'Office départemental de Seine Maritime (73%).

44 Ce congrès est décisif dans l'histoire de la CNL. Il permet à Claude Massu de prendre la tête de l'organisation. Il amorce également l'évolution des missions de la CNL, en ouvrant son action aux propriétaires et accédants à la propriété.

l'association, plus favorable à l'idée de gestion partagée des HLM. Claude Massu, alors président de la Commission, en est le protagoniste clé : en 1969, lorsqu'il devient le président de la Confédération, il symbolise la Confédération nationale des locataires à son apogée. Issu des rangs du Parti Communiste, avec lequel il correspond régulièrement sur l'ensemble des affaires concernant le logement, il représente ces nouveaux cadres gestionnaires, faisant coïncider ses engagements associatifs avec le poste de conseiller municipal de la ville de Drancy et maire adjoint de 1965 à 1995. En 1965, suite aux nombreuses négociations menées avec les Offices HLM de toute la France, il entre au Comité directeur de l'Union des HLM. Figure majeure de la CNL, et président de 1969 à 1985<sup>45</sup>, il est l'artisan de la transformation de la CNL. Ses deux ouvrages, *Droit au logement, mythe ou réalité ?*, paru en 1975 et *Une politique du logement pour la France*, paru en 1977, sont également des références dans l'histoire du logement en France, et les seuls ouvrages écrits par un militant de la CNL et publiés largement.

La participation des locataires à la gestion, même si elle demeure délicate à l'échelle locale, offre ainsi aux dirigeants nationaux une nouvelle tribune d'expression à l'échelle nationale. Elle permet par exemple à la CNL de s'exprimer pour la première fois en 1963 à l'Assemblée générale des Offices HLM, sur le thème de « la défense de l'institution HLM ». Ce passage du locataire opposant au locataire partenaire peut être daté de l'année 1963. En effet, à cette date, la Commission administrative nationale (CAN) demande aux locataires élus le vote des budgets des Offices, auquel elle s'était toujours refusée auparavant. Cette évolution s'explique par la volonté de « défendre l'institution HLM », même si la CAN maintient ses exigences d'une nouvelle politique sociale du logement, par l'augmentation des crédits publics et la réduction des crédits aux sociétés privées de logement social. Cette évolution des rapports entre bailleurs et locataires élus est confirmée lors du Congrès de 1964, où le rapport indique que « le programme de la CNL, ses démarches sont, dans l'ensemble, mieux compris, et nous assistons à la naissance d'une collaboration efficace entre les divers membres des Conseils d'administration des offices. »<sup>46</sup>

### ***c) L'abrogation du dispositif participatif (1963)***

Par un décret pris le 19 décembre 1963, le gouvernement George Pompidou adopte une réforme des Conseils d'administration des Offices publics HLM, excluant toute participation des locataires. Cette mesure est en réalité préparée depuis le printemps de la même année par le ministre de la Construction, Jacques Maziol. Dès le mois d'avril 1963, des élus de l'opposition font état de « rumeurs » concernant la suppression prochaine des élus locataires, à l'instar du groupe socialiste au Conseil général de la Seine dans sa séance des 03 et 04 avril<sup>47</sup>. La CNL s'alarme, en mai 1963, de sa prochaine disparition des CA. Selon elle, le projet du

---

45 En 1985, il cède sa place à Jean Pierre Giacomo, et reste membre de la Commission Administrative Nationale jusqu'en 1994. Il est également, lors de son départ de la présidence, élu président d'honneur à l'unanimité.

46 Archives nationales de la CNL, Côte J « Congrès », Congrès de 1964, p.8.

47 Bulletin municipal officiel, 17 avril 1963, Projet de résolution du Groupe socialiste au Conseil général de la Seine.



ministre correspond à la volonté de dépolitiser les Offices, afin de renforcer la mainmise de l'État dans le secteur de la construction publique<sup>48</sup>. Cet argument est central dans le discours de la CNL, y compris après l'adoption de l'arrêté : le gouvernement rejeterait l'échec de la politique de construction, symbolisé par la faiblesse de la construction publique au profit des acteurs du logement privé, sur les locataires, coupables de freiner l'adoption de nouvelles mesures en faveur de la promotion sociale. L'explication la plus plausible de cette réforme est plutôt à chercher dans la volonté ministérielle d'opérer une nouvelle répartition entre logement social à promotion publique, logement aidé et logement privé (EFFOSSE, 2003). La Commission nationale HLM demande à ses élus d'engager la mobilisation contre le projet en incitant les Conseils d'administration à prendre position. Le Congrès des HLM de Vichy est l'occasion d'une passe d'arme entre la CNL et Jacques Maziol. Ce dernier, sans renoncer pour autant à son projet, temporise le débat au cours de son intervention : « je voudrais tout de suite mettre un terme que j'espère définitif à l'émotion soulevée par les projets divers qui m'ont été prêtés concernant la réforme des conseils d'administration des offices ». Selon lui, le débat permettrait « de prendre ainsi [sa] décision en connaissance de cause. » Quelques mois plus tard, le projet est définitivement adopté, rompant net avec la loi de 1912 et ses développements ultérieurs. Les Conseils d'administration sont restructurés, et passent de 18 à 12 membres, dont la moitié relèvent directement des pouvoirs du préfet. Conformément aux inquiétudes manifestées par les élus et les locataires, le pouvoir central reprend la main sur les Offices HLM.

Dès le mois de janvier 1964, les réactions des différents acteurs du logement se multiplient. La CNL publie alors les réactions des différentes centrales syndicales face au « mauvais coup » du gouvernement contre les HLM. En février 1964, elle appelle directement ses militants à exercer toutes les pressions nécessaires pour faire reculer le gouvernement et Claude Massu évoque le passé pour exhorter à la mobilisation :

« Le décret du 19 décembre 1963 met en cause un principe fondamental de l'institution HLM défini il y a 50 ans par les auteurs des textes d'origine. C'est la participation des usagers sous les différentes formes où elles étaient prévues. Certains méconnaissent l'historique de cette institution semblent surpris de notre acharnement à défendre cette institution. Ils oublient que celle ci fait partie des conquêtes importantes du Mouvement Ouvrier Français. »

Ce texte est en soi une petite révolution dans le discours de la Confédération, qui avait été très largement hostile au développement du logement social à ses débuts, considéré comme une nouvelle arme au service de l'exploitation des locataires. En réinterprétant radicalement l'héritage, il témoigne de l'attachement fort de la

---

Les élus demande « qu'aucune disposition pragmatique ne soit prise en ce qui concerne les conseils d'administration et la gestion des offices »

48 *Le Réveil des locataires*, n°351, mai 1963, p. 1 : « ces mesures seraient également prise sous prétexte de dépolitisation, mais n'est-ce pas en fait la représentativité effective des intéressés qui est mise en cause pour la remplacer par l'arbitraire et le droit divin d'un groupe, qui s'il est incapable de réaliser concrètement, veut se parer des plumes du paon et essayer ainsi de justifier son action. » Cette idée d'une politisation sous-jacente des Offices penchant du côté de la droite est reprise en février 1964, lorsque la CNL publie dans ses colonnes la lettre du secrétaire général de la Fédération UNR de la Seine, qui demande à ses adhérents de faire remonter des candidatures de personnalités proches de l'UNR pour une nomination via le préfet de la Seine.

CNL au logement social et à la participation des locataires, démontrant le bouleversement des positions de la CNL opéré en près de deux décennies.

L'assemblée générale des Offices qui se tient le 29 janvier 1964 participe elle aussi de la contestation. Tout en rendant un hommage appuyé aux différentes catégories d'administrateurs, élus syndicaux, familiaux, mutualistes ou locataires, elle demande le retour à la loi de 1947, « nécessaire au bon fonctionnement » des Offices. Dénonçant des « raisons aussi mal définies qu'injustifiées », elle reçoit immédiatement le soutien de la CNL. Plus largement, de nombreuses collectivités prennent directement position dans ce débat, soutenues en cela par un large spectre politique, syndical et associatif<sup>49</sup>. Cette opposition trouve un relais naturel au Parlement, comme en témoigne l'intervention du député communiste Henri Chaze auprès du ministre de la Construction le 14 mars 1964, reprenant mot pour mot la déclaration de l'Assemblée des Offices<sup>50</sup>. Même infructueuse, l'importance de la mobilisation est la marque qu'une idée commune de l'institution HLM et des conditions de son exercice est née.

La suppression de la participation des locataires, en tant que rupture historique, permet aussi aux militants de la Confédération de donner à ce moment 1947 – 1963 la valeur d'une expérience fondatrice, forgée dans le cénacle des Conseils d'administration. Dès le Congrès de 1964, elle proclame haut et fort son attachement désormais indéfectible à la participation, comme en témoigne cet extrait du « rapport de la commission du droit commun neuf »<sup>51</sup> :

« La participation de représentants des locataires à la vie des sociétés immobilières est une exigence de notre temps que nous faisons nôtre. Cette idée a d'ailleurs fait ses preuves dans un autre cadre : celui des offices publics HLM. Les locataires comme les Offices n'ont eu qu'à se féliciter de la participation aux Conseils d'administration [...]. Cette expérience apporte une réponse concrète, puisée dans la vie elle-même aux question que pose toute participation : de quoi discuter et avec qui ? Ces questions valent la peine d'être posées car le terme de "cogestion" est en lui même ambigu dans la mesure où il ne s'accompagne pas d'une définition précise des domaines que vise la cogestion et des pouvoirs réels des locataires que l'on associe. Pour être effective cette participation doit placer les administrateurs représentant des locataires sur le même plan que les autres administrateurs. Ils doivent disposer des mêmes moyens d'information et d'investigation, des mêmes pouvoirs de décision que l'ensemble des administrateurs de la société. Une telle participation ne peut être que le fait de représentants élus par les locataires. [...] Cette participation n'exclut pas, au contraire, la nécessité d'un contrôle réel comportant la communication de tous les éléments utiles, non seulement les

---

49 La CNL relève en février 1964 la mobilisation de nombreux acteurs, parmi lesquels les Locataires de l'Union des Femmes Françaises, les Associations familiales, les syndicats ouvriers CGT, CFTC, FO et CGC, la Fédération des mutilés du travail, la Fédération des malades et paralysés, l'Union des vieux de France, l'Association des étudiants, l'Association des familles, le Planning familial, les syndicats d'instituteurs, les partis radical, socialiste, PSU, indépendants, indépendants paysans, communistes, MRP et centre républicain. La proposition est alors faite de coordonner la contestation au niveau des Offices publics.

50 Cf. Journal Officiel de la République Française, 13 mars 1964, p. 466, Question écrite de M. Chaze, n° 7769.

51 Archives nationales de la CNL, Montreuil, Côte J, « Congrès », 2 pages.

factures mais les contrats, les devis, les plans et les appels d'offres avant et après l'engagement des dépenses et cela sans aucune restriction et avec l'aide d'experts si nécessaire ».

### **Conclusion**

L'étude du phénomène participatif dans la France des Trente Glorieuses, et les problèmes qu'elle pose dans une période où sa reconnaissance est sujet à controverse, restent encore une histoire largement en chantier. Cette communication, principalement construite sur les sources nationales d'une association, révèle tout autant les espoirs et les attentes des locataires que les résistances, les contradictions d'un milieu qui n'est pas encore prêt à entrer pleinement dans le temps de la concertation. Des études monographiques, centrées sur les pratiques quotidiennes des élus locataires au sein des Offices, leurs victoires et leurs échecs, pourraient aussi nourrir la connaissance de ce milieu gestionnaire en formation. Cette période comprise entre 1947 et 1963 constitue bien un moment charnière dans l'histoire de la Confédération nationale du logement. En modifiant la composition des Conseils d'administrations des HLM, la loi de 1947 contribue à la transformation du militantisme dans le logement. Elle renforce l'imbrication entre les mobilisations sociales, la définition de projets politiques et le rapport aux institutions (NEVEU, 2011). Pour les dirigeants de la Confédération, la participation devient ainsi une nécessité de la pratique militante. Elle explique la résilience de ce concept tout au long des années 1960.

## BIBLIOGRAPHIE

- BARJOT Dominique, BAUDOUI Rémi, VOLDMAN Danièle, *Les reconstructions en Europe (1945 – 1949)*, Complexes, Bruxelles, 1997, 341 p.
- DUPUY Catherine, « Un bastion communiste de la banlieue parisienne, en banlieue rouge : Gennevilliers, années 1920 – fin des années 1960 », Thèse d'histoire sous la direction de Jacques GIRAULT, Université Paris 13, 2003, 627 p.
- DUPUY Catherine, « Un logement pour vivre mieux », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, n° 98, 2006, p. 27 – 41.
- EFFOSSE Sabine, *L'invention du logement aidé en France : l'immobilier au temps des trente Glorieuses*, thèse publiée par le Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003, 736 p.
- FOURCAUT Annie, « De la classe au territoire ou du social à l'urbain », *Le Mouvement Social*, n° 200, 3/2002, p. 170-176.
- GIRAULT Jacques (dir.), *Ouvriers en banlieue, XIXe – XXe siècle*, Éditions de l'Atelier, Paris, 1998, 448 p.
- KAMOUN Patrick, *V'là Cochon qui déménage. Prélude au droit au logement*, Davy, 2000, 164 p.
- MAGRI Susanna, « Le mouvement des locataires à Paris et dans sa banlieue, 1919 – 1925 », *Le Mouvement Social*, n° 137, novembre – décembre 1986, p. 53 – 76.
- MEYNAUD Jean et LANCELOT Alain, « Groupes de pression et politique du logement. Essai d'analyse monographique », *Revue Française de sciences politiques*, Vol. 8, n° 4, 1958, p. 821 – 860.
- NEVEU Catherine, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, n°1, 2011, p. 186-209.
- TARTAKOWSKY Danielle et TÉTARD Françoise (dir.), *Syndicats et Associations : concurrence ou complémentarité ?*, Presses de l'université de Rennes, Rennes, 2006, 481 p.
- TELLIER Thibault, « "Donner une âme aux cités nouvelles" Pour une histoire sociale de l'engagement de la Caisse des dépôts et de consignations dans le domaine du logement collectif 1955-1970 », *Histoire urbaine*, 2008/3, n° 23, p. 119-128
- VOLDMAN Danièle, « La loi de 1948 sur les loyers », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 20, octobre – décembre 1988, p. 99.