

Jean Harari

Architecte, enseignant titulaire à l'École d'Architecture de Paris-La Villette (EAPLV)

Ségrégation territoriale: L'effet des politiques foncières et des stratégies d'aménagement

Les différenciations fonctionnelles et sociales sont constitutives de la ville et s'inscrivent dans la durée de l'urbanisation. Ce processus indissociable de celui des groupes sociaux, atteint son paroxysme dans la société capitaliste : les séparations deviennent de plus en plus ségrégatives, les groupes sociaux ou ethniques de plus en plus segmentés, relégués dans des entités territoriales qui se renforcent et tendent à se stabiliser.

« Les villes sont des champs de bataille »
Walter Benjamin

On ne peut comprendre les phénomènes contemporains de ségrégation qui s'inscrivent dans l'espace de la ville sans les resituer dans la durée de l'urbanisation, dans le temps historique au cours duquel ils se sont stabilisés.

« La structure sociale actuelle de l'espace urbain ne saurait donc être interprétée comme l'effet direct des tendances les plus récentes de réorganisation de l'économie, elle est inévitablement l'héritage historique des effets des mouvements de l'économie et de la société en longue période, cristallisés tant dans les structures matérielles de l'espace bâti que dans ses formes sociales de valorisation symbolique et d'appropriation¹ ».

La ville est un *héritage* matériel de formes qui organisent les rapports spatiaux et sociaux complexes doués d'une extraordinaire inertie et d'une force de résistance qu'elle oppose aux entreprises de transformation dont certaines d'une extrême brutalité.

Ce constat, qui relève de l'évidence, s'oppose pourtant aux utopies urbaines qui se présentent comme des tentatives de retour mythique à une indifférenciation originelle à partir de laquelle il s'agirait de reconstruire une organisa-

Guillaumin, Colette, *L'Idéologie raciste. Genèse et langage actuel*, Paris et La Haye, Mouton, 1972.

Lorcerie, Françoise, « Les sciences sociales au service de l'identité nationale. Le débat sur l'intégration en France au début des années 1990 », in Martin D. C. (ed.), *Cartes d'identité*. Paris, Presses de Sciences Po, 1972.
Masclat Olivier, *La Gauche et les cités, enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute, série « pratiques politiques », 2003.

Ravon, Bernard, « Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine », *Veille-Enjeux*, n° 124, *Travailler en quartiers sensibles*, 2001, pp. 68-80.

Simon, Patrick, « La gestion politique des immigrés : la diversion par la réforme urbaine », *Sociétés Contemporaines*, n° 33-34, Immigration et politiques de l'habitat, avril 1999, pp. 5-15.

- 1 *Les paradoxes de la préférence locale. Engagements collectifs et action publique à l'épreuve de l'ethnisation des rapports sociaux*. Montreuil, Seine-Saint-Denis, Thèse de doctorat sous la direction de Catherine Quiminal, professeur à l'université de Paris 7 - Denis Diderot, 2003.
- 2 C'est l'expression qu'emploie Smith, 1981 dans le cas britannique, et que reprend Bastenier (2004 p. 115) pour caractériser les travaux français centrés sur une conception normative de l'« intégration », même si nous n'endossons pas entièrement le point de vue qu'il développe dans cet ouvrage, qui prétend notamment dénier toute validité heuristique à la notion de racisme ; voir aussi Lorcerie, 1994.
- 3 Communiste depuis 1935, au moment de l'enquête, la ville est dirigée par une coalition de gauche, unissant le PC, le PS, Les Verts et le MDC, sous la houlette d'un maire apparenté communiste. Quant au Front national, il fait une percée spectaculaire lors des élections européennes de 1984 (17, 91 % dans le Bas-Montreuil pour 14, 92 % dans la ville et 11,2 % au niveau national.)
- 4 cf. Masclat, 2003.
- 5 cf. M. Douglas (1986).
- 6 Nous empruntons la formule à P. Warin (1989). En outre, la municipalité a en quelque sorte « maximisé » les possibilités offertes par les lois de décentralisation : Montreuil se singularise par la municipalisation

- de nombreux domaines de l'intervention publique en matière sociale, économique et culturelle. En particulier, si l'action sociale revient au département depuis les lois de décentralisation en 1982, par convention avec ce dernier, la commune assure la majeure partie de ses missions.
- 7 Sur ce point, voir en particulier Tissot (2002).
 - 8 Comme le remarquent Visier et Zoïa, 2001, « la participation par le fait d'être habitant, par le territoire ou l'origine et donc par le stigmate, interdit toute forme réelle de professionnalité ».
 - 9 Rappelons ici que dans son entreprise de définition de la « race » qui sous-tend le « racisme », Colette Guillaumin (1972) rappelle avec force « que la marque physique n'est qu'un signifiant arbitrairement choisi » (et historiquement construit) et appelle les sciences sociales à la vigilance : « si l'on prend les traits comme caractère explicatif, c'est tomber dans le piège de la croyance en la matérialité de la race ». Elle montre ainsi que le rapport raciste repose sur la croyance selon laquelle « les traits phénotypiques du groupe dominant n'en sont pas, celui-ci représentant le prototype de l'être humain, duquel on s'éloigne plus ou moins ».
 - 10 Même si dans les faits, Marie-Hélène Bacqué et Sylvie Fol (1997) montrent qu'après la guerre, les municipalités communistes ont pris le parti de « l'intégration dans tous les domaines de la vie sociale ».
 - 11 C. Guillaumin (1972).

tion socio-spatiale idéale. L'utopie urbaine postule toujours une *tabula rasa* préalable à son projet et, se situant toujours dans un au-delà inaccessible, se condamne ontologiquement à l'échec².

Il convient donc de penser la question des villes et des processus de transformation dans une démarche qui les analyse comme des « champs de bataille » pour reprendre le postulat lumineux de Walter Benjamin, où tout se joue en termes de conquêtes, de combats violents pour dominer le territoire ou ne pas en être banni. C'est dans ce cadre qu'il nous semble plus pertinent de comprendre les phénomènes ségrégatifs à l'œuvre sur le territoire des villes et comment la question foncière y interfère.

Les différenciations et les hiérarchies, les séparations fonctionnelles et sociales, l'opposition fondatrice entre ville et campagne elle-même, sont constitutives de la ville et de l'urbanisation. En ce sens il n'y a pas de ville homogène, différenciée et isotrope. On peut même soutenir que les villes sont la manifestation cumulative dans l'espace territorial des antagonismes qui ont affecté et affectent encore les sociétés. La difficulté de lecture de ces formes et de leurs significations résultant de leur caractère sédimentaire et de leur permanence à des époques où les nécessités qui les ont engendrées ont depuis longtemps disparu ou se sont largement affaiblies.

L'histoire de la ville contemporaine atteste d'un processus croissant et constant, quoique chaotique, de différenciation plus profonde. Ce processus est inhérent à celui des classes et des groupes sociaux. Dans la société capitaliste développée il atteint son paroxysme non tant par le degré de séparation qu'il instaure entre les catégories sociales mais sans doute par l'extension géographique et la territorialisation qu'il lui imprime. Les séparations deviennent de plus en plus ségrégatives, les groupes sociaux ou ethniques sont de plus en plus segmentés, relégués dans des entités territoriales délimitées, ces limites se renforcent et tendent à se stabiliser.

Ce qui est pourtant fascinant au moins jusqu'à la moitié du xx^e siècle et à l'avènement massif de l'automobile, c'est la capacité intégratrice de la ville, sa faculté à articuler y compris dans des périodes de tensions et de conflits, des entités sociales antagoniques et hostiles. L'espace de la ville se transforme et s'étend mais ne se désagrège pas³.

Deux grands modèles de développement urbain

Au risque de simplifier des processus historiques complexes qui requièrent « l'analyse concrète de situations concrètes », il est utile d'identifier deux grandes tendances historiques qui décrivent les relations particulières et différenciées que les classes dominantes de la société – aristocratie puis bourgeoisie – vont entretenir avec le couple centralité/périphéries urbaines.

- Le *modèle anglo-saxon* affecte à la fonction résidentielle un mouvement *centrifuge* qui tend à l'abandon progressif du centre pour la conquête des périphéries. C'est ce modèle qui engendre les phénomènes aujourd'hui généralisés de périurbanisation et de *sprawling*. De multiples causes sont à l'origine de ce type de développement mais la structure particulière de la propriété foncière en Angleterre (le non-morcellement des grands *Estates* aristocratiques et institutionnels et la généralisation du système du bail amphithéotique⁴) et l'abondance du foncier disponible aux États-Unis n'y sont évidemment pas étrangers.
- Le *modèle continental* est au contraire plutôt *centripète* et tend à conquérir puis à maintenir un contrôle étroit du centre urbain au bénéfice des classes dominantes et à rejeter les autres catégories sociales à la périphérie. C'est ce modèle qui engendre la formation de faubourgs populaires puis de banlieues ouvrières. La structure de la propriété foncière, son extrême morcellement depuis la Révolution et son caractère unitaire (pleine propriété du sol = pleine propriété immobilière) explique partiellement la propension de ce modèle à la densification interne et donc à la survalorisation (souvent spéculative) du foncier déjà urbanisé. Il est intéressant de comparer les modalités radicalement différentes de développement des lotissements spéculatifs en France dans l'entre-deux-guerres – les fameux « lotissements défectueux⁵ » – et en Angleterre où ils affectèrent peu ou prou la forme de *garden suburbs*. L'histoire de Paris est un long processus, souvent brutal, d'éloignement des catégories sociales les plus faibles vers des périphéries de plus en plus lointaines alors que se constituent les « beaux quartiers centraux » à mesure que le centre lui-même s'élargit⁶. Ces deux modèles offrent des catégories méthodologiques pour identifier des modes de croissance et de mutations des villes dont l'histoire concrète présente le plus souvent un enchevêtrement complexe de tendances à la fois centrifuges et centripètes. Retenons néanmoins que la structure de la propriété foncière, rurale à l'origine puis urbaine, est intimement impliquée dans les formes de territorialisation de la structure sociale.

Patrons et philanthropes : chronique d'un double échec

La question du logement ouvrier surgit historiquement dès la première moitié du xix^e siècle. Elle est la conséquence, l'une des plus problématiques y compris pour la bourgeoisie, de l'industrialisation des économies capitalistes, de l'exode rural, de la croissance urbaine et son cortège d'effets catastrophiques : grandes épidémies, dégradations morales et physiologiques, alcoolisme, délinquance, etc. Les conditions d'habitat en milieu urbain sont vite identifiées comme l'une des causes majeures de cette situation et c'est d'abord sous

l'angle sanitaire et pathogène qu'elles vont être appréhendées en Angleterre. Une abondante littérature existe sur ce sujet et il est significatif que le mouvement ouvrier naissant en ait fait l'un des champs d'analyses et de critique les plus pertinentes de la société capitaliste. Engels s'attache dès 1845, c'est-à-dire avant le *Manifeste du Parti communiste* (1848) avec *La Situation de la classe laborieuse en Angleterre* à décrire les effets de l'industrialisme capitaliste sur la vie quotidienne des travailleurs.

La phase initiale de l'histoire du logement ouvrier (qui deviendra celle du logement « social », en France) est celle d'un double échec : celui du logement patronal et du philanthropisme. Car avant la fin du XIX^e siècle en Angleterre et le début du XX^e siècle dans le reste de l'Europe, la bourgeoisie n'envisage pas que l'État s'engage directement pour résoudre cette question.

Assez tôt des entreprises, implantées dans des secteurs ruraux et relevant des industries primaires extractives, métallo-sidérurgiques ou textiles, associent aux infrastructures de production un secteur résidentiel destiné aux travailleurs mais également à l'encadrement. Il s'agit de disposer sur place de la main-d'œuvre, de la contrôler, de réduire les temps de déplacement et de peser sur la rémunération de la force de travail. Un logement (dont le loyer peut-être décompté de la paie) lié à un emploi salarié accroît la dépendance des travailleurs et de leur famille à l'égard du patron. Il constitue un puissant moyen de pression et de régulation sociale interne à l'entreprise⁷.

Parallèlement, une fraction du patronat éclairé, paradoxalement nourri d'utopisme socialisant réalise des projets résidentiels paternalistes qui attachent les travailleurs à leur entreprise en leur attribuant certaines des conditions d'habitat dont les normes de confort dépasseront tout ce qui existe à l'époque⁸.

Mais le logement ouvrier d'initiative patronale échoue parce qu'il fait obstacle au principe de la libre disposition de la force de travail sur le marché de l'emploi qui permet à l'économie capitaliste de réguler la part variable du capital en fonction des conjonctures du marché. Toute la logique de l'économie capitaliste tend ainsi à libérer le capital industriel privé de l'obligation d'assurer aux travailleurs, au-delà de la stricte rémunération de leur force de travail, les conditions matérielles de sa reproduction.

Mais ces épisodes éclairent les difficultés foncières que rencontreront, à d'autres échelles, les politiques du logement social. Toutes ces réalisations s'apparentent peu ou prou à des modèles villageois, périurbains ou ruralisants. Aucun n'est jamais situé, à la différence du logement philanthropique, en milieu urbain dense. Rarissimes sont les exemples de logements patronaux collectifs (tel le Familistère de Guise). La plupart optent pour la typologie du *cottage* qui permet à la famille ouvrière d'améliorer l'ordinaire de son alimentation et de diminuer encore le montant de son salaire.

Il serait cependant abusif d'en conclure que l'obstacle foncier aurait été surmonté en idéologisant un retour mythique à la terre et à l'harmonie originelle de la communauté villageoise. Car la question est ici résolue d'avance. La collectivité ouvrière fait corps avec son entreprise. Cette organisation postule généralement à l'autosuffisance, constituée en un monde clos en marge de la ville. Sa stabilité résulte de la relation organique entre le site de la manufacture et son aire résidentielle. Dans ce rapport nécessairement anti-urbain la dimension foncière de l'habitat ne se manifeste pas.

Curieusement ce microcosme paternaliste n'est pas ségrégatif. Le patron et sa famille résident avec ses ouvriers et ses contremaîtres, dans un même espace référent dominé par la manufacture. Seule l'échelle minuscule de cette communauté autorise une telle intégration. La croissance la condamnerait à la dissolution.

Le logement philanthropique – que l'on assimile souvent à tort au précédent au titre des proto-expériences du logement social d'initiative publique – répond à une toute autre logique. Alors que l'habitat d'initiative patronale et quel que soit son degré de radicalité réformatrice, l'intègre avec son substrat foncier comme partie constitutive du capital fixe de l'entreprise et échappe ainsi durablement aux dispositifs qui régissent spécifiquement les investissements capitalistes sur le seul marché foncier et immobilier, le logement philanthropique s'y soumet en consentant toutefois que le rendement des capitaux qui s'y investissent ne s'y valorisent que faiblement.

Le dernier tiers du XIX^e siècle en Europe est dominé par l'illusion que des capitaux « charitables » sont en mesure d'affronter les conditions d'existence misérables de la classe ouvrière plus encore que celles des innombrables déclassés que sa déchéance sociale engendre. Le logement philanthropique tentera vainement de sortir de la contradiction entre l'insolvabilité des familles ouvrières comme des classes moyennes naissantes et les exigences d'une norme minimale de confort. Le retour escompté sur investissement généralement fixé entre 5 et 6 % n'atteindra que 2 à 3 %⁹. Très tôt les pouvoirs publics viendront secourir et bonifier ces capitaux dévalorisés, en particulier en mettant à disposition les terrains nécessaires à l'édification des tristement célèbres « casernes à loyers » édifiées par le Peabody Trust et Sydney Waterlow à Londres, les fondations Lebaudy et Rothschild à Paris, les *mittkasernen* de Berlin et de Vienne. L'entreprise philanthropique est profondément marquée par la terreur qu'inspire la frustration massive des couches sociales paupérisées par le capitalisme et par ses manifestations de résistance et de subversion de l'ordre établi. Le discours humaniste dissimule mal les motivations réactionnaires et conservatrices du philanthropisme d'inspiration victorienne :

« Très peu de choses semblent ne pas ressortir de la peur et d'une politique de classe. *La paléotechnique du taudis* a joué son rôle, corollaire des salaires de famine, du travail des enfants et de l'exploitation générale des classes inférieures par les classes supérieures, conduisant les premières au moins à une sorte de conscience désespérée et développant chez les secondes cette nouvelle "conscience" hésitante et accommodante, dont la motivation principale résidait dans la peur. Les spectres se nommaient révolution, épidémie et affaiblissement de la défense nationale.¹⁰ »

Au contraire des villages modèles d'initiative patronale, de nombreux édifices réalisés par les fondations philanthropiques en Angleterre et en Europe continentale entre 1850 et le début du xx^e siècle seront des immeubles collectifs souvent localisés dans des quartiers urbains denses venant remplacer les îlots insalubres ou *slums* qui se reconstitueront un peu plus loin. Car un des échecs les plus significatifs du logement philanthropique est de n'avoir pas relogé la population des taudis qu'il prétendait éradiquer. En dépit d'un niveau de confort médiocre les loyers resteront toujours inaccessibles aux catégories les plus démunies et les logements seront pour l'essentiel occupés par des employés ou les couches supérieures du prolétariat.

Mais c'est d'abord la faible rentabilité du capital privé investi dans ces opérations, lourdement grevées par le prix des terrains et la hausse du coût de la construction, qui auront raison de leurs efforts dérisoires au regard des besoins. De 1860 au début des années 1870 par exemple, la fondation Peabody n'aura pu loger que 4000 personnes¹¹.

Première intervention de l'État et prolifération pavillonnaire

C'est avant la fin du xix^e siècle en Angleterre puis au début du xx^e siècle dans le reste de l'Europe continentale que les pouvoirs publics vont devoir directement prendre en charge le financement des logements ouvriers. Ils le feront dans l'urgence extrême d'une situation de crise.

Confrontés à l'échec des solutions « libérales », y compris celles qui n'étaient viables qu'avec l'aide de l'État¹², les partis conservateurs se résoudront à cette intervention tout en y restant hostiles. F. Engels pressent dès 1872 dans *La Question du logement* que la perspective de la bourgeoisie demeure l'accès à la propriété :

« L'essentiel dans la solution qu'apportent aussi bien la grande que la petite bourgeoisie à la "question du logement" est que le travailleur doit être propriétaire de son habitation¹³ ».

Au travers des vicissitudes que vont connaître les politiques du logement en Europe au cours du siècle suivant, ce diagnostic sera pleinement confirmé. Et la question foncière qui restera au cœur de ces politiques, contribuera à déter-

miner ses formes successives et approfondira son caractère socialement et territorialement ségréatif.

De 1919 à 1939, au cours de la période d'entre-deux guerres, deux tendances antagoniques, se manifesteront en France dans le champ du logement du plus grand nombre :

- Sur les décombres du philanthropisme privé promu par les lois Siegfried (1894) et Strauss (1906), les lois Bonnevey (1912) puis Strauss (1922) et Loucheur (1928) favorisent timidement l'émergence du mouvement HBM d'inspiration municipaliste limité à la région parisienne mais riche d'enseignements institutionnels, morpho-typologiques et sociologiques.
- Le développement à la périphérie des grandes métropoles et à des échelles jamais connues auparavant, de lotissements pavillonnaires spéculatifs, « colonies de bicoques », refuges des familles les plus pauvres (et déjà émigrées pour beaucoup) de la population urbaine.

Paradoxalement les premiers « logements sociaux » de l'entre-deux-guerres logeront d'abord les couches supérieures du prolétariat et les strates inférieures des « classes moyennes » (employés, fonctionnaires, enseignants).

La guerre laisse des régions dévastées et des millions de sinistrés sans abri. Le moratoire des loyers instauré à partir de 1914 jusqu'en 1923 au bénéfice des locataires mobilisés sera maintenu jusqu'en 1948¹⁴. Il a ruiné le système du propriétaire-rentier qui assurait tant bien que mal l'offre de logements. L'initiative immobilière privée s'est littéralement effondrée. Les fonds d'indemnisation mis à disposition par le gouvernement en 1926 puis en 1928 (lois Loucheur) ne sont assortis d'aucune condition et vont alimenter la spéculation foncière périurbaine, l'aménagement « défectueux » de milliers d'hectares de terres agricoles manquant du plus élémentaire confort mais aussi de voirie et de réseaux primaires. C'est le royaume de l'autoconstruction, de la débrouille individuelle mais aussi celui de l'émergence des associations de mal-lotés, creuset de « la banlieue rouge ».

En France, la période de l'entre-deux-guerres est absolument capitale pour la configuration durable que prendra la différenciation des aires résidentielles de chaque catégorie sociale. La question foncière y tient une place décisive. La valeur du terrain qui constitue un paramètre essentiel du coût du logement (entre 25 et 30 % en milieu urbanisé), change radicalement d'échelle non tant en raison de son éloignement du centre que du degré d'urbanisation de son environnement. De ce point de vue, il existe un véritable saut qualitatif entre la valeur vénale d'un sol agricole (ou celui d'un parc de château ou d'une chasse aristocratique) et son équivalent urbain. L'acquisition de vastes emprises rurales par des spéculateurs au prix du terrain cultivable et sa revente en parcelles de quelques centaines de m² à des fins d'édification, permettant de réali-

ser des plus-values colossales. Les moyens investis dans ce processus de mutation radicale sont dérisoires : ils consistent essentiellement à *découper* le sol en parcelles et à les *commercialiser* : travail de planification essentiellement réalisé par des géomètres, complices du spéculateur-lotisseur. Les investissements en infrastructures et réseaux seront pratiquement inexistant.

Le développement du réseau ferré agira comme un facteur majeur d'accélération du phénomène de la périurbanisation métropolitaine. La réduction du temps d'accès aux quartiers centraux ou aux espaces d'activité (industrie, administration et commerce) va contribuer à étendre et à éloigner les aires d'habitat. Une corrélation désormais classique va s'établir entre le renchérissement du sol urbanisable et sa proximité des grands réseaux de transport. Toutes les communes desservies par le train ont connu le développement de leur « quartier de la gare », souvent excentré du noyau villageois originel. Mais la proximité du chemin de fer ne constitue pas une condition nécessaire de l'urbanisation mais un paramètre supplémentaire de valorisation différentielle et donc de ségrégation sociale. Les compagnies de chemin de fer vont contribuer à rendre attractives ces nouvelles zones d'habitat. Des tarifs préférentiels sont offerts aux nouveaux banlieusards, améliorant ainsi la mise en valeur des très faibles capitaux investis par les spéculateurs fonciers.

Peut-être faudrait-il ici s'interroger sur les conséquences idéologiques qui vont accompagner durablement ce mouvement d'exode massif des classes populaires vers des banlieues de plus en plus lointaines. Sans doute fascinées par le mirage de la « maison de plaisance », dont les premières grandes opérations suburbaines furent entreprises avant 1914, elles se prirent à rêver d'un retour à une ruralité mythique, une sorte d'exode inverse de celui qui avait conduit dès le début du XIX^e siècle, des millions de paysans ruinés vers les villes. Cette tendance, qui semble ne s'être jamais renversée¹⁵, a de lourdes conséquences : elle implique presque nécessairement la quête d'une solution individuelle à la question du logement ; elle induit une prédilection pour la petite propriété familiale ; elle engendre un rejet de la ville contemporaine, des effets physiques et sociaux de densité qu'elle produit ; elle encourage l'abandon des centres aux catégories sociales qui les dominent. Ainsi ne fait-elle pas qu'aggraver les effets de séparation socio-spatiale inscrits dans les processus de sub-urbanisation ; elle renonce à la centralité et renforce les conditions de domination des catégories sociales les plus vulnérables.

En fait de « retour à la campagne », les vingt années qui séparent la fin de la guerre de la loi Sarrault (15 mars 1928), qui marque le véritable début de l'intervention directe des pouvoirs publics dans les procédures d'aménagement urbain, seront celles de l'extension *ad libitum* de l'immense cloaque des lotissements défectueux¹⁶. Le spectacle désastreux de cette urbanisation

anarchique, mais aussi la crainte de ses effets politiques sur le terreau propice qu'elle offre au jeune Parti communiste, va nourrir la haine que les réformateurs sociaux et urbains éprouvent pour cet univers de boue et d'ornières, ces « villages nègres » selon l'expression d'Henri Sellier¹⁷.

Si la loi Sarrault engage finalement les pouvoirs publics à intervenir pour résorber l'incurie des lotisseurs et « assainir la banlieue », la loi Loucheur de juillet 1928, en finançant la construction de 200 000 habitations à bon marché et de 60 000 logements destinés aux classes moyennes, pétrifie en quelque sorte la nappe pavillonnaire en offrant aux mal-lotés les moyens de pérenniser l'habitat précaire qui a proliféré autour de Paris. Le programme sera pratiquement réalisé au milieu des années trente, alors que les effets financiers de la crise économique mondiale viennent l'interrompre.

1940-1945 l'irrésistible ascension de la technocratie

Les lotissements n'encourageront pas seulement les réformateurs sociaux (socialistes et radicaux) à rechercher des alternatives urbanistiques du côté des idéologues anglo-saxons de la cité-jardin. Un autre courant, appelé à prendre une importance centrale au cours des périodes suivantes, celle de l'Occupation puis de la Reconstruction, s'alimente des calamités qu'engendre l'indifférence et l'impéritie des responsables politiques et de l'administration. Formés à la planification et à l'organisation rationnelle de l'économie de guerre au cours du premier conflit mondial, les précurseurs du dirigisme technocratique français se regroupent autour du mouvement planiste et du groupe X-crise. Prétendant rejeter les clivages politiques traditionnels, partisans de la collaboration patronat-syndicats et farouche détracteurs de la lutte de classes, ils se rallieront à l'idée d'un état autoritaire et logiquement, après la défaite de 1940, au régime de Vichy.

La Délégation générale à l'équipement national (DGEN), créée dès 1940, préfigure ce que sera le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) créé par de Gaulle en 1946 avec les mêmes hommes et inspiré par les mêmes doctrines. Bien que largement paralysée par la situation consécutive à la défaite et à l'occupation, la DGEN va s'atteler à l'élaboration d'une stratégie centralisée d'aménagement dont les « acquis » seront activés dès la Libération et déployés à partir des années cinquante. On notera que l'urbanisme centralisé est, dès l'origine comme s'il en était une sorte d'appendice, lié au secteur des communications et des transports¹⁸, dominé par les grands corps d'ingénieurs de l'État. Longtemps urbanisme et aménagement du territoire seront confondus. Sont ainsi liquidés, durablement, les effets du municipalisme de l'entre-deux-guerres, cadre institutionnel des expériences pionnières du logement social français. Il apparaît également qu'à l'inverse d'idées reçues,

l'idéologie de Vichy ne s'épuise pas dans sa représentation des valeurs provinciales. Comme le national-socialisme allemand¹⁹ et le fascisme italien, le régime sera traversé par des courants contradictoires qui coexisteront difficilement en se partageant les leviers de l'appareil d'État.

L'économie de guerre est propice à l'organisation globale des ressources primaires et énergétiques, des communications et des réseaux d'approvisionnement. Pour certains (tels Louis Loucheur et Raoul Dautry²⁰) le premier conflit mondial fut un laboratoire riche d'enseignements qui les préparèrent aux « tâches immenses » qui les attendaient après 1945.

Entre autres convictions que les planistes urbains acquièrent entre 1924 et 1938 sur la base d'un bilan critique de la première reconstruction, le refus de réitérer l'expérience aux conséquences funestes d'une gestion individualisée et incontrôlée des indemnités et des primes de guerre, en partie responsable de l'anarchie périurbaine d'après 1919. Forts de cette certitude, ils imposeront une approche rigoureusement encadrée et normalisée du régime d'indemnités des 5 à 10 millions de sinistrés qu'il faut reloger dans les 5 millions de logements. La question foncière sera à nouveau au cœur de cette stratégie mais dans des termes assez largement inversés.

Les bombardements massifs créent les conditions d'une nouvelle approche de la reconstruction. Il n'est plus question de reconstituer tant bien que mal les dispositions antérieures, y compris parcellaires, des villes-martyres, mais de faire disparaître toute trace des anciennes limites sur les champs de ruine. Le déblaiement des décombres est propice à l'effacement des anciennes subdivisions (les cas de Brest et du Havre sont emblématiques). L'hygiénisme qui a dominé la pensée urbaine depuis le milieu du XIX^e siècle trouve ici à concrétiser son programme d'assainissement à grande échelle. La guerre est encore une fois le grand accélérateur de l'Histoire. La propriété foncière n'est pas pour autant abolie. Elle est contrainte de se réorganiser à partir de nouveaux principes de planification. La copropriété devient sa forme de prédilection. Mais la reconstruction des villes n'est que l'avant goût de la stratégie territoriale des deux décennies suivantes. Les plans des villes reconstruites relèvent encore du compromis urbanistique ; elles manifestent la transition doctrinale entre le post-haussmannisme de l'école française et les préceptes modernes codifiés par la chartes d'Athènes et Le Corbusier. Le passage vers le grand ensemble de logements sociaux, qui deviendra à partir du début des années cinquante le principal outil d'un nouvel aménagement du territoire dans le domaine de l'habitat, s'effectue au travers des ISAI (Immeuble sans affectation immédiate ou individuelle) instaurés en 1944. Les Associations syndicales de reconstruction échouèrent à les faire habiter par les sinistrés indemnisés, promus au statut forcé de copropriétaires et ils furent rapidement transformés en HLM locatives.

Résoudre la crise du logement ou rationaliser l'économie du bâtiment ?

Pour comprendre les finalités de la stratégie d'aménagement que les pouvoirs publics vont mettre en œuvre en France entre 1953 et 1973 il convient de s'interroger sur ses véritables enjeux, au-delà des discours idéologiques convenus qui, de la droite à la gauche, s'accordent pour y voir la volonté politique de résoudre dans l'urgence la crise du logement. Car si la situation est préoccupante au sortir de la guerre et si elle s'aggrave dans les années qui suivent à la faveur d'une démographie en forte hausse (le fameux *baby boom*), elle n'est sans doute pas différente de celle que traverse le pays entre 1918 et 1939. La crise du logement est une endémie chronique de l'économie capitaliste depuis au moins la deuxième moitié du XIX^e siècle. Le traumatisme de la seconde guerre aurait-il provoqué au sommet de l'État un sursaut de solidarité républicaine inspirée des idéaux de la Résistance ? La crainte d'une radicalisation politique autour de ce thème, alimentée par un climat général propice à la contestation globale de l'ordre ancien compromis dans la collaboration et sauvegardé *in extremis* par de Gaulle, explique-t-elle au moins partiellement la mise en œuvre d'un tel programme sur une aussi longue période de vingt ans ? On peut légitimement en douter.

Nous avons souligné la continuité institutionnelle et doctrinale qui, dans le domaine de l'aménagement du territoire, conduit de Vichy aux premiers gouvernements de la Libération.

L'économie française ne s'est pas complètement arrêtée pendant l'Occupation. Le génie civil et les Travaux Publics sont sollicités par les autorités d'occupation et la Wermarcht pour réaliser toute une série d'ouvrages. Ils s'y prêtent avec complaisance. L'expertise française dans la construction des ouvrages d'art en béton armé dépasse celle des Allemands. Elle va être mise à contribution par l'organisation de l'ingénieur Todt pour la construction des bunkers du mur de l'Atlantique, des pistes d'envol d'Orly et des premières sections d'autoroute²¹. Ce secteur majeur de l'économie française ne sort donc pas affaibli de l'épreuve de 1939-1945. Et dès 1946, sous l'impulsion du Commissariat au Plan qui met en œuvre le premier plan Monnet (1947-1952) avec l'aide américaine octroyée par le plan Marshall, ces sociétés seront en première ligne de la reconstitution des infrastructures productives du pays : reconstruction des ponts et de voies de chemin de fer, des routes, des infrastructures portuaires, des centrales thermiques et des barrages, contributions au programme d'édification de l'appareil industriel, etc. Entreprise colossale pour laquelle elles se dotent de matériels américains grâce à de généreuses lignes de crédit. Mais le secteur des TP est distinct de celui du bâtiment. À l'inverse du précédent, celui-ci constitué de milliers de petites unités artisanales, a énormément souffert de l'Occupation et n'est pas en mesure de contribuer à l'effort national. Mais sur-

tout la question du logement, au-delà des programmes de reconstruction des villes détruites, sera délibérément sacrifiée par le plan Monnet. Au début des années cinquante cette première phase s'achève avec la réduction brutale des investissements publics décidée par le gouvernement Pinay. Les entreprises de TP, après avoir contribué à la modernisation des infrastructures, vont être engagées dans le nouvel effort d'initiative publique de la construction massive de logements collectifs que les petites sociétés de bâtiment sont totalement incapables d'affronter.

Les grandes entreprises de TP possèdent un savoir-faire, une main-d'œuvre et un outillage qu'il s'agit d'amortir. Les choix que les responsables nationaux vont opérer, exclusivement orientés vers la préfabrication lourde en béton, résultent à l'évidence de cette double exigence de rationalisation industrielle et de rentabilisation des investissements. Ainsi la politique du logement mise en place au début des années cinquante doit être analysée comme la décision conjointe des pouvoirs publics et des grandes entreprises TP de s'emparer d'un secteur jusqu'alors tenu à l'écart des principaux circuits de valorisation du capital industriel, à la faveur d'une accélération des phénomènes de crise et de pénurie massive et dans un contexte où la demande implique d'être solvabilisée. Les moyens que l'État va investir sont considérables, jamais connus auparavant.

Naissance des grands ensembles

Les étapes de cette politique de production de masse de logement social méritent d'être identifiées.

En 1950 les HBM deviennent les HLM financées par l'épargne populaire collectée par la Caisse des Dépôts et Consignations, donc par du capital dévalorisé qui se satisfait d'une faible rémunération, stable et garantie par l'État.

La même année un Fonds national d'aménagement du territoire (FNAT) permet à l'État d'intervenir sur le développement urbain. La doctrine de cet organisme, inspirée des thèses graviéristes²² préconise une déconcentration territoriale des bassins d'activité et d'habitat au détriment de la région parisienne.

En 1953 est adoptée la loi foncière et le plan Courant au travers duquel le Commissariat général au Plan fixe des objectifs impressionnants : produire 320 000 logements par an, dont le financement est prévu par le deuxième plan quinquennal de modernisation. Une politique d'industrialisation du secteur du bâtiment implique la commande de grands ensembles de logements normalisés à des entreprises capables de rationaliser leur production et de réaliser des économies substantielles. La loi foncière donne aux collectivités territoriales et à l'État des moyens nouveaux d'expropriation pour constituer les emprises foncières pour ces opérations massives. Les procédures de finan-

cement spécifiques aux types de programme et aux populations visées (LOGECO, opération Million), réitèrent les dispositions ségrégatives du programme HBM d'avant-guerre. Le 1 % patronal est généralisé.

On notera que le programme de construction massive de logements sociaux n'est pas, loin s'en faut, la conséquence directe de l'appel lancé en 1954 par l'abbé Pierre. Les 13 000 logements économiques de première nécessité (LEPN) viendront compléter, sous forme de petites cités d'urgence financées par la CDC à la limite de la légalité, le noyau dur du programme en préparation depuis trois ans.

Cette politique ultravolontariste n'est pas exempte d'hésitations et de contradictions violentes, entre autres difficultés celle de rester cohérente avec les stratégies de déconcentration et de décentralisation préconisées par le FNAT et le Commissariat général au Plan. Les grandes cités de la région parisienne seront ainsi édifiées à l'encontre de ces orientations. Le personnage central de cette aventure en région parisienne est Paul Delouvrier, collaborateur rapproché de de Gaulle et cadre formé au séminaire d'Uriage sous l'Occupation. Il sera chargé en 1959 d'élaborer le PADOG (Plan d'aménagement et d'organisation général de la région parisienne finalement adopté en 1960) avant de diriger EDF en 1969 pour en faire l'outil de « l'indépendance énergétique française » en accélérant son passage au « tout nucléaire²³ ». Sur une injonction restée célèbre du Général survolant la région parisienne – « mais c'est le bordel ! Mettez-moi de l'ordre là-dedans » – il va aboutir à des conclusions limpides :

« Pour l'urbanisme, le levier était en théorie assez simple à trouver : pour implanter des logements, il faut des terrains, pour implanter des villes nouvelles, il faut de grands terrains, pour implanter de nouveaux chemins de fer ou des autoroutes, il faut de longs terrains. Il fallait donc que l'État les achète, mais tous et tout de suite ? Le ministre des Finances s'y serait opposé et l'expropriation aurait soulevé des obstacles politiques quasi insurmontables... Les terrains intéressés (45 000 hectares, quatre fois et demi la surface de Paris) furent "gelés", en ce sens que le propriétaire qui voulait s'en défaire se voyait "offrir" par l'État, acquéreur prioritaire, le prix du terrain à la date du gel. Les sommes nécessaires pour ce droit de préemption devenaient raisonnables et furent accordées²⁴. »

Se généralise alors néanmoins un urbanisme « de dérogation » qui infléchit les prescriptions du Plan au gré des pressions spéculatives et politiques de propriétaires fonciers et immobiliers, d'opérateurs et d'élus locaux.

En 1960 il semble que la moitié des logements soient déjà édifiés hors des périmètres prévus !

Comme le dit Bruno Vayssière, la forme particulière que revêt cette politique, le grand ensemble de logements sociaux, est étroitement « liée à l'ordre de la

production » ; plus, elle en est l'expression matérielle directe. Si au cours du premier plan de modernisation, des modèles américains, scandinaves ou britanniques de maisons individuelles préfabriquées ont bien été testés, si d'autres filières que celle de la préfabrication lourde en béton ont bien été envisagées²⁵, il faut bien se rendre à l'évidence : c'est bien la situation désormais dominante des entreprises de travaux publics dans le secteur du bâtiment *et* celle de leur relais dans l'appareil d'État, donc la suprématie d'un segment du capital productif sur tous les autres, qui explique la forme spécifique que prendront les nouvelles périphéries résidentielles pendant ces vingt années décisives. Il est vrai que cette uniformité modernisatrice fait fond sur le passif historique des lotissements défectueux, des vieux tissus urbains insalubres des faubourgs et des quartiers de taudis des centres anciens laissés à l'abandon.

La logique productiviste propre à ce que Bruno Vayssière appelle « l'architecture statistique » et sa rationalité constructive impliquent pour être optimisées d'opérer sur des superficies considérables, libérées de tout obstacle, de toute limite, affranchies de tout découpage existant ou futur, et qui ne soit tributaire d'autre géométrie que celle de ses propres outils.

En ville les opérations ne peuvent se déployer que dans les limites des anciens « îlots insalubres ». Là tout est rasé – on parle par euphémisme de « rénovation urbaine » – et l'on reconstruit sur des dispositifs totalement étrangers aux structures antérieures. Mais pour l'essentiel les grandes emprises foncières ne peuvent être libérées que sur des terres agricoles, souvent impropres à l'habitat. C'est le triomphe de l'héliotropisme, du plan-masse et du vide interstitiel. Trouver de grands terrains à bas prix (la même logique que celle des lotisseurs de l'entre-deux-guerres mais dans un contexte institutionnel et doctrinalement différent) implique de s'éloigner des centres urbains et de s'établir en marge des anciens noyaux villageois. Ces circonstances, inhérentes au procès de production du logement industrialisé, créent les conditions de la séparation des quartiers d'habitat social, leur relégation urbaine, d'autant plus radicalement qu'entre le début des années cinquante et la fin des années soixante-dix, la possession de la voiture reste marginale pour les catégories sociales qui résident dans ces quartiers. Quant aux transports collectifs, ils sont rarement programmés avant plusieurs décennies... On parle très tôt de « cités dortoirs », pour désigner l'effet d'une des orientations majeures qui président à l'aménagement « moderne » du territoire français, *le zoning*. La politique des « grands ensembles » est bien la traduction concrète pour l'habitat de la logique strictement fonctionnaliste énoncée par Le Corbusier dès 1933 dans la chartes d'Athènes. Leur corollaire est évidemment la zone industrielle puis la zone d'activités qui souvent l'accompagne à quelque distance.

Dans l'esprit des planificateurs de la DATAR, bassins d'emploi et bassins d'habitat doivent être associés dans une logique d'efficience productiviste. Bien des cités sont ainsi organiquement liées à des sites de production mono-industrielle : Beauregard à Poissy pour les salariés de l'usine Simca de Nanterre ; Mourenx à côté du gisement gazier de Lacq ; Bagnols-sur-Cèze proche de la centrale nucléaire de Marcoule ; les cités de Berhen et de Farébersvillers pour les mineurs lorrains, etc.²⁶

Le programme immobilier du gouvernement prend sa véritable dimension à partir de la loi-cadre de 1957 « tendant à favoriser la construction de logements et d'équipements collectifs » et programme le financement de 300 000 logements annuels pendant cinq ans. Le dispositif législatif et réglementaire est bouclé par le décret sur les ZUP qui place le préfet au centre du système, en lui confiant la prérogative d'acquérir par préemption ou expropriation les emprises foncières et de programmer équipements et infrastructures. 1958 est aussi l'année au cours de laquelle les SEM et les filiales de la puissante Caisse des Dépôts, la SCET et la SCIC, entrent en jeu pour combiner investissements publics et profits privés.

Le rythme de construction va alors s'accélérer. Les 300 000 logements annuels sont largement dépassés au cours de la décennie 1960/1970 où la moyenne s'établit autour de 450 000, dont 80 à 90 % bénéficient d'une aide publique. De 1953 à 1970 se sont 5 803 000 logements qui sortiront de terre, 7 millions sur une période de vingt-cinq ans, véritable « âge d'or de la construction » selon l'expression de l'économiste Dominique Barjot²⁷, au cours duquel les majors mondiaux du BTP se développent en France.

Abandon et reniement. Retour à la maison

Les « trente glorieuses » s'achèvent avec le premier choc pétrolier en 1974. La politique du logement montre des signes d'infléchissement. En 1967 la loi d'orientation foncière instaure un nouvel outil d'aménagement parfaitement adapté aux opérations gérées par les SEM, la ZAC ou zone d'aménagement concerté. Deux ans plus tard, la procédure de ZUP est abandonnée et en 1973 la circulaire Guichard signe l'arrêt de mort des « grands ensembles ». Le ministre Albin Chalandon (entre 1968 à 1972), à qui l'on doit les fameuses « chalandonnettes », est le chantre d'un retour au pavillon individuel et le pourfendeur de la propriété foncière... Les Villes Nouvelles constitueront le terrain favori de cette nouvelle orientation, qui se veut l'antithèse des grands ensembles. Ce tournant trouve son aboutissement avec la loi de 1977, dite loi Barre, qui remplace « l'aide à la pierre » qui a permis l'extraordinaire croissance de l'immobilier locatif social au cours des vingt-cinq années précédentes, par « l'aide à la personne » qui s'efforce de solvabiliser les ménages en quête d'un logement. La loi

Barre manifeste clairement la volonté de l'État de se désengager du financement du logement social, au motif que son besoin *quantitatif* serait désormais satisfait. Ce leitmotiv giscardien rythmera dès lors tous les discours officiels sur la politique du logement. Il témoigne de l'aveuglement des responsables politiques à l'égard des tensions et des déséquilibres qui bientôt viendront déchirer ce rideau d'autosatisfaction.

La crise structurelle de l'économie capitaliste qui s'ouvre au milieu des années soixante-dix interrompt la longue période de plein emploi au cours de laquelle l'ensemble des catégories sociales du pays, y compris les ouvriers immigrés appelés en masse pour soutenir la croissance industrielle, ont vu progresser leurs conditions d'existence. Le chômage se développe à un rythme soutenu, plongeant un nombre croissant de familles dans la misère, les déclassant littéralement. Simultanément, la nouvelle offre de crédits que propose la loi Barre articulée à la relance de l'offre d'habitat individuel périurbain en accession, va vider le parc social de ses locataires les moins vulnérables, la classe moyenne salariée. Ces familles vont être séduites par les opportunités qui s'offrent dans les Villes Nouvelles considérant ainsi qu'en accédant à la pleine propriété elles se mettent à l'abri de difficultés à venir. Cette hémorragie va saigner littéralement le parc social. Les taux de vacance vont atteindre des sommets au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, créant des difficultés considérables de gestion. Mais surtout les locataires qui ne peuvent s'engager dans ce que les sociologues de l'habitat appellent pudiquement la « mobilité résidentielle », en clair les couches sociales les plus vulnérables et bien sûr les familles étrangères, demeurent enfermées dans cet univers de tours et de barres en voie de dégradation, désormais miné non seulement par l'inefficacité urbaine de ses formes mais également par la marginalisation collective de ses habitants.

Les contradictions sociales de la politique d'aménagement et des choix opérés dans la politique du logement ne sont pas circonscrites aux « quartiers » d'habitat social, aux « cités ». La priorité donnée à l'accession à la propriété d'une maison individuelle à laquelle on ne peut accéder qu'en voiture au terme de longs trajets autoroutiers, engendre depuis déjà quelques années des processus inquiétants. Surendettement et paupérisation se combinent en un cocktail qui pour être moins visible n'en produit pas moins des effets délétères, politiques (abstention électorale massive) et idéologiques (radicalisation à l'extrême droite). Des secteurs entiers de Villes Nouvelles sont engagés dans cette spirale de la frustration collective et de la marginalisation. L'inflation paranoïaque de discours sécuritaires est aujourd'hui habilement orchestrée et mise à profit pour vendre un nouveau produit de villages fermés et autoprotégés (à l'instar des *gated communities* nord- et sud-américaines

ou sud-africaines), réservés à des catégories de population triées sur le volet. Cette tendance à faire valoir d'hypothétiques dangers urbains se traduit aujourd'hui dans les doctrines d'aménagement que les pouvoirs publics préconisent dans les quartiers d'habitat social sous le label de « résidentialisation²⁸ ». Au prétexte de diminuer l'échelle de gestion des immeubles, d'encourager leur appropriation, de déterminer un nouveau rapport au sol, plus propice au renouvellement du bâti, les édifices sont fragmentés, cernés d'une clôture et dotés de systèmes de surveillance. Les espaces extérieurs sont réorganisés pour dissuader les attroupements, voire même le simple stationnement de jeunes ou de simples individus; les accès publics aux immeubles sont établis en cul-de-sac pour n'avoir qu'une seule issue à contrôler; les espaces doivent devenir lisses, sans recoin, bref toutes les dispositions spatiales doivent être conçues à partir de préoccupations de lutte contre la délinquance. Une seule catégorie de risque est ici prise en compte, la menace des biens et des personnes vivant bourgeoisement dans de paisibles résidences. Des bureaux d'études spécialisés en *risk management* offrent leurs services pour gérer la « prévention situationnelle ». Le jargon est largement inspiré des thèses de l'Américain Oscar Newman sur le *defensible space* qui préconise une architecture de murs, de caméras et d'espaces clos, reprise par l'Anglaise Alice Coleman qui étend ses recettes à tous les ensembles de logements populaires et plaide pour l'autocontrôle sécuritaire. Il s'agit de « durcir les cibles » pour mieux les neutraliser à l'intérieur d'un espace où le tracé des rues est subordonné absurdement à un découpage sectorisé. Ces approches ont été intégrées par un service du ministère de l'Intérieur dès 1991, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, et discutées avec les responsables des organismes HLM.

Dans un contexte où le repli communautaire s'inscrit matériellement dans l'espace urbain, où il engendre de multiples chicanes dissuasives et privatise *de facto* des enclaves sur des bases idéologiques et confessionnelles, voire raciales ou ethniques, on conçoit que « la prévention situationnelle » ne soit pas propice à améliorer des relations de sociabilité.

Ainsi sur l'ensemble du territoire, qu'il s'agisse des pauvres ou des riches, des étrangers ou des Français de souche, des actifs ou des chômeurs, les processus de fragmentation s'aggravent dangereusement. La société ne tourne plus seulement à deux vitesses, elle vole en éclats et cette dislocation s'inscrit dans les formes urbaines et les modes d'occupation territoriale.

La question du logement telle que la posait Engels en 1872 reste ouverte plus de cent trente ans après. Le capitalisme est-il capable de la résoudre? Peut-il s'attaquer à la propriété foncière urbaine sans faire basculer tout l'édifice social sur lequel son hégémonie politique repose? Les mécanismes du marché

peuvent-ils réguler les rapports entre les ressources et la demande ? Sa perspective de rendre tous les travailleurs propriétaires de leur logement – est-elle crédible ? *Le Droit à la ville* que revendiquait Henri Lefebvre en 1968 est-il compatible avec une périurbanisation extensive ou bien implique-t-il de reconquérir le centre des villes et d'inverser le processus de fragmentation du territoire ? Seule l'analyse critique de l'histoire des villes et des doctrines urbaines permettra d'y voir un peu plus clair.

- 1 Edmond Preteceille : « Définir et analyser la ségrégation sociale » in *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, (ADEF) p. 22
- 2 La question de l'utopie traverse l'histoire de la pensée sur la ville. Par sa puissance évocatrice, elle caractérise les tentatives de réforme radicale de la société pré-capitaliste puis capitaliste. De Thomas More à Charles Fourier, Ebenezer Howard, les désurbanistes soviétiques et Le Corbusier, il est frappant d'identifier une continuité presque parfaite dans le rejet de la ville existante, exécutée comme milieu pathogène. Aucune utopie urbaine ne s'inscrit dans le cadre de la ville-héritage pour tenter de la réformer. Elles se proclament d'abord comme des projets *anti-urbains* et conduisent à s'interroger sur leur finalité idéologique et leur caractère de diversion réactionnaire.
- 3 Ainsi peut-on analyser les grands travaux parisiens du Second Empire comme une entreprise réussie de modernisation de la ville, de valorisation capitaliste de son patrimoine immobilier et foncier et qui, en réunifiant la capitale en une entité urbaine cohérente, assigne une place spécifique à chaque groupe social. S'agissant d'une démarche bonapartiste qui coalesce autoritairement toutes les fractions de la bourgeoisie sous la tutelle du capital financier, il va de soi que c'est la classe ouvrière et les couches populaires qui seront déportées vers les périphéries faubouriennes et des protobanlieues.
- 4 Le *Leasehold system* anglais maintient une claire distinction juridique et opératoire entre la pleine propriété foncière (*freehold*) héréditaire et celle,

- limitée au terme d'un bail de longue durée, d'un droit d'y édifier des constructions et de les valoriser en les affectant de baux successifs jusqu'à celui de l'occupant effectif des lieux. C'est ce système de propriété partagée qui a configuré l'urbanisation des principales villes anglaises entre la fin du xvii^e siècle et la moitié du xx^e siècle. Il est étroitement corrélé à un mode extensif d'urbanisation et à la généralisation d'un type d'habitat unifamilial dense, *la terraced house*.
- 5 Voir Annie Fourcaut, *La Banlieue en morceaux*, Créaphis.
 - 6 L'« hausmannisation » de Paris ne se limite pas à reconquérir le centre de la capitale (pour le raser) ; il l'étend sur des territoires non urbanisés. Il convient ici de faire la différence entre périurbanisation – phénomène de rupture de la forme et de la structure urbaine – et extension continue du centre.
 - 7 Ces expériences restent cependant limitées : les plus significatives sont celles des villages de l'entreprise Krupp entre 1863 et 1875 à Essen ; les cités ouvrières patronales françaises de Noisiel édifiée par Meunier, celle édifiée par G. Dollfus à Mulhouse (1853), le village du Creusot de l'entreprise Schneider, les coronas de la compagnie d'Anzin avant 1870, etc.
 - 8 Le familistère de Guise édifié sur l'initiative de Jean-Baptiste Godin, fabricant de poêles, pour servir de cadre à la coopérative ouvrière qu'il légua à ses employés après sa mort en 1889 ; les autres principales expériences se situant en Angleterre.

- 9 Voir J.N. Tarn *5 per cent Philanthropy. An Account of Houses in Urban Areas 1840-1914*, Cambridge, 1975.
- 10 Catherine Bauer, *Modern Housing*, 1934.
- 11 F. Engels dans *La Question du logement* évalue de 50 000 à 60 000 les personnes logées en France par les fondations bonapartistes à la fin du Second Empire.
- 12 Telles les initiatives prises dès le Second Empire à Paris comme la Cité Napoléon, Bd. Rochechouard.
- 13 F. Engels, *La Question du logement*. Éditions sociales, 1957, p. 13.
- 14 Le blocage des loyers pendant près de trente ans revêt un sens particulier : « Il s'agit d'éviter la hausse des salaires, au cas où la liberté aurait été rendue aux contrats » écrit Louis Loucheur, ministre de la Reconstruction industrielle des zones détruites dans un rapport de 1923 relatif à la crise du logement. Cité par Ph. Bernard.
- 15 En 1947, une enquête de l'INED sur les « Désirs des Français en matière d'habitation urbaine » établit que la majorité des familles souhaite résider dans un pavillon individuel avec jardin. Depuis toutes les enquêtes confirment ces résultats. Sur la même question du désir de maison des Français et du « choix sous contrainte » on se reportera à l'ouvrage de Pierre Bourdieu *Les Structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000.
- 16 Annie Fourcaut estime à 9 000 hectares découpés en 200 000 parcelles, l'étendue des lotissements défectueux dans les 3 départements de la région parisienne à la fin des années vingt. Cette explosion territoriale correspond à la poussée démographique de cette période et en absorbe l'essentiel, soit environ 700 000 personnes.
- 17 Henri Sellier, Maire SFIO de Suresnes, administrateur délégué de l'Office HBM de la Seine, ministre du gouvernement Blum en 1936. L'un des principaux protagonistes de la Cité Jardin à la française.
- 18 La DGEN est placée sous la tutelle du puissant secrétariat d'État aux Communications.
- 19 Cf. Barbara Miller Lane. *Architecture and Politics in Germany 1918-1945*, 1968.
- 20 Ces deux polytechniciens, cadres de compagnies privées de Chemin de Fer, responsables d'entreprises de génie civil, ministre de l'Armement en 1917, ministre des Régions Dévastées puis Libérées avant de diriger la Société Générale d'Entreprise pour le premier ; également ministre de l'Armement puis de la Reconstruction et de l'Urbanisme pour le second.
- 21 L'entreprise Campenon Bernard est l'une de celle qui sera poursuivie à la Libération pour collaboration économique avec l'occupant, mais qui, avec toutes celles qui se livreront à cette activité fort lucrative à l'appel des ingénieurs des Ponts et Chaussée dès 1940 puis du génie militaire allemand, seront opportunément relaxées. Cf. Bruno Vayssière, *Reconstruction-Déconstruction*, 1988.
- 22 Du nom du géographe Jean-François Gravier, auteur en 1947 *Paris et le désert français* qui devait inspirer toutes les politiques de décentralisation et de régionalisation
- 23 Entre autres responsabilités, il assista Jean Monnet sur les enjeux financiers du 1^{er} plan puis sera délégué général du gouvernement de Gaulle en Algérie entre 1958 et 1960... Humaniste catholique proche d'*Esprit*.
- 24 Cité par Jean Paul Flamand, *Loger le peuple*, 1989.
- 25 Telle la filière acier, préconisée par Marcel Lods, (architecte de la cité de La Muette devenue le camp de Drancy) et expérimentée par les entreprises de constructions métalliques.
- 26 Mentionnés par Annie Fourcaut in « Trois discours, une politique », *Urbanisme* n° 322, janv.-fév. 2002.
- 27 Dominique Barjot, « Un âge d'or de la construction », *Urbanisme* n° 322, janv.-fév. 2002.
- 28 Cf. Jade Tabet. « La résidentialisation du logement social à Paris » *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 83-84, juin 1999.