Jean-Claude CROIZÉ

POLITIQUE ET CONFIGURATION DU LOGEMENT EN FRANCE (1900-1980)

Volume II

DES ANNÉES 1900 AUX ANNÉES 1940 : L'IRRUPTION DU POLITIQUE

SOMMAIRE

Préambule aux volumes II, III et IV ……..…… p. 3

Introduction au volume II …… p. 13

1) LA GUERRE ET LA « CRISE DES LOYERS » ……..... p. 15

11. L'intervention de l'État dans les loyers …… p. 15

Le précédent de 1870-1871 …… p. 15
Les effets collatéraux de la Grande Guerre …… p. 18
De l'après-guerre à l'avant-guerre ……. p. 21
De 1939 à la Libération ……. p. 25

12. Effets sur les loyers et effets connexes …….. p. 29

2) LA CRISE DE LA CONSTRUCTION ……. p. 40

21. Un financement qui devient problématique …… p. 40

La montée des frais financiers …….. p. 40
Une intervention publique tardive et limitée …… p. 44
Réticences et résistances …….. p. 53

22. Les alternatives au locatif de droit commun, embryonnaires et controversées p. 58

Le logement patronal ……... p. 58
La mise en place des organismes d'HBM ……... p. 64
La production HBM, les normes et la qualité des constructions …… p. 74
Un avenir incertain… et une issue par l'accession à la propriété ? ….… p. 92

3) LA « CRISE DU LOGEMENT » ET L'ÉTAT GÉNÉRAL DU PARC …… p. 100

31. Incertitudes sur le bilan de la construction neuve ……. p. 100

32. La "crise du logement", une crise quantitative localisée …….. p. 109

Les sources chiffrées : un problème en soi ……. p. 109
La "crise du logement" telle qu'elle est identifiée …….. p. 117

33. Des déficiences généralisées …… p. 125

Les logements urbains …… p. 125
Les habitations paysannes …….. p. 130
L'espace habitable, la cheminée, et le fil de l'eau ……... p. 136

4) L'URBANISATION FRANÇAISE ……. p. 144

41. Profil des villes …… p. 145

Allure générale …… p. 145
Un type constructif majeur, et non dénué de mérites ……. p. 157
Les lotissements en question : un retournement de tendance dès 1930 ? p. 161

42. Cadre législatif et administration de l'urbanisme ……. p. 174

Le temps des innovations de papier (1902-1932) ……... p. 177
Le temps de l'autorité (1935, 1940-1944) …….. p. 189

5) VARIATIONS DOCTRINALES ……. p. 211

51. La ville des maisons …….. p. 212

Ildefonso Cerdà (1815-1876), cet inconnu …… p. 212
Raymond Unwin (1863-1940) : les *garden cities*,
ou la ville à la campagne ….. p. 220

52. De la ville qui se reconstruit sur elle-même au tout-collectif ……..... p. 232

Eugène Hénard (1849-1923) : la balle au centre ! ……. p. 232
Ch.-Édouard Jeanneret dit Le Corbusier (1887-1965) :
le chemin vers le tout-collectif …. p. 244

53. Essai de synthèse ……..... p. 260

6) CONCLUSION …….. p. 265

"Dans l'ensemble, rien n'est plus important dans la vie que de trouver le point de vue d'où les choses doivent être envisagées et jugées, et de s'y tenir; car on ne peut saisir la masse des événements dans leur unité que d'*un seul* point de vue, et ce n'est qu'en s'y tenant qu'on peut éviter l'inconsistance."

Carl von Clausewitz
De la guerre

PRÉAMBULE AUX VOLUMES II, III ET IV

Thème.

La politique du logement correspond à un ensemble d'interventions publiques qui sont, en France, principalement le fait de l'État. La finalité explicite est l'amélioration des conditions de vie du plus grand nombre, mais on attend aussi, *mezzo voce*, que les procédures mises en place à cette occasion garantissent une activité relativement régulière à un secteur du bâtiment dont l'effet d'entraînement sur l'économie est considérable. De premiers linéaments, venus de divers horizons et parfois nés de la contingence, sont apparus au cours du Premier Vingtième siècle, mais on était alors loin d'une mise en cohérence, et l'émergence d'une politique comme ensemble constitué date de la création d'un département ministériel dévolu à la reconstruction et au logement (1944), la courte existence de la Délégation générale à l'équipement national de Vichy (1941-1944) ne représentant qu'une annonciation encore incertaine.

C'est précisément l'activité de ce ministère *constructeur* qui donne l'idée la plus complète de ce que peut être une politique du logement, avec des interventions qui vont du financement de la construction à l'urbanisme, en passant par le régime des loyers, les normes, les techniques de chantier, etc. La vue de ce vaste champ d'action où tout se tient conduit à se défaire de l'idée, courante mais fort réductrice, qui voudrait que la politique du logement se résume à des questions de financement, et spécialement au financement du logement social. Il s'agit en effet d'une dimension importante, mais qui est loin d'épuiser le sujet, d'autant que rien n'interdit, dans l'absolu, d'imaginer que le but ultime consisterait à générer un cadre où l'existence d'un logement social conçu comme une entité spécifique ne serait plus nécessaire : il existe d'ailleurs des pays qui ont renoncé à produire des logements locatifs d'initiative et de gestion publiques. Si l'intervention publique ne saurait être ramenée à la seule question du logement social, et encore moins à celle du logement social locatif, qui n'est qu'une option parmi d'autres, il faut en revanche reconnaître que le champ d'action le plus efficace concerne la construction neuve. Sans doute s'inquiétera-t-on aussi de l'existant, dont l'importance tient à la fois au fait qu'il représente la plus grande masse de l'offre instantanée, et qu'il régit substantiellement les habitus. Mais, sauf dans des contextes marqués par une population décroissante – les *schrumpfende Städte* (villes en décroissance) de l'ancienne R. D. A., ou des campagnes qui se vident suite à des migrations vers les villes –, l'existant ne peut pas

représenter le levier principal de l'amélioration des conditions de logement. C'est évident en matière d'espace habitable, et des recoupements statistiques ex post aboutissent à une conclusion identique : même dans la France des années 1980 ou 1990, le progrès du confort a été tiré par les constructions nouvelles.

Tributaire de la construction neuve, l'efficacité globale de l'intervention publique est bornée par le poids relatif d'une production qui se tient bon an mal an entre 1% et 2% du parc de logements[1]. Il arrive que cette proportion canonique soit dépassée, comme cela a été le cas en France dans les années 1965-1978, mais cela n'empêche pas qu'on reste dans l'ordre d'un ajout marginal à un existant où les désaffectations et destructions sont relativement peu nombreuses dans les temps ordinaires. La conséquence en est qu'il faut en général compter sur une action continue pendant une génération ou plus pour obtenir un résultat significatif, une transformation qui se lit dans le paysage bâti comme dans la vie des ménages, et pas seulement dans les photographies de propagande de quelques nouveaux villages Potemkine. On désigne ainsi un horizon qui dépasse de beaucoup celui des mandats gouvernementaux, et dont le caractère lointain autorise toutes sortes de discussions, d'inflexions ou de révisions.

Deux motifs majeurs justifient qu'on revienne à un examen attentif de la politique du logement qui a été suivie durant les « Trente Glorieuses » ou, plus exactement de ses figures successives puisqu'il s'est agi d'un objet évolutif, tant en raison des circonstances extérieures que d'intentions affichées dès l'origine. D'une part, c'est le moment où l'action de l'État a le plus directement conformé les réalisations : il suffit à cet égard de rappeler que 90% des logements qu'on construisait en 1960, c'est-à-dire au milieu de la période, étaient *aidés* à un titre ou un autre, et que cette prégnance des logements qui étaient au moins normés par l'État, quand il n'en dessinait pas tout simplement les plans, s'est prolongée, quoique atténuée, jusque dans les années 1970. D'autre part, la construction neuve soutenue par l'autorité publique a singulièrement modifié le paysage de l'habitat, puisque l'on est passé d'un parc composé pour les deux tiers de logements plus que cinquantenaires à cette large majorité de logements récents qui constituent aujourd'hui l'essentiel du patrimoine[2].

Problématique.

Objet multidimensionnel par nature, la politique du logement se prête mal à des approches disciplinaires qui tendent inévitablement à privilégier tel ou tel aspect particulier au détriment d'une vue d'ensemble du processus. La liste des disciplines qui se trouvent ici convoquées est aussi nombreuse que diverse :
- l'économie, aussi bien en ce qui concerne la compréhension des réseaux de financement, du secteur productif et des entreprises, de la rente foncière et immobilière, etc., que du point de vue de la fracture qui sépare les lectures « libérales » et celles qui sont orientées par une prédilection pour les procédures administrées ;

[1] On se tient alors entre 2% et 2,5% à l'exception de l'année record de 1972 où on approche de 3%, avec une production de 546 000 logements pour un parc de 19 millions d'unités. Sauf dans cette période, les ratios français s'inscrivent dans la fourchette de 1% à 2% de 1954 à 2008, et se situent le plus souvent entre 1% et 1,5%. On peut ajouter que, s'ils ont incontestablement été plus lents, les rythmes de renouvellement *moyens* des périodes antérieures ne paraissent cependant pas avoir été d'un ordre très différent. Les indications dont on dispose pour l'entre-deux-guerres et les estimations qu'on suppute pour les années d'avant 1914 situent en effet le flux annuel *moyen* de la construction neuve autour de 1% du stock que représente le parc existant.

[2] Au recensement de 1999, les logements dont la construction est postérieure à 1948 représentent 65% du parc. Si on la prolonge jusqu'en 1981, l'œuvre des « Trente Glorieuses » recouvre alors 44% du patrimoine de logements La tranche 1968-1981 pèse à elle seule pour 26%, soit plus que l'héritage d'avant 1914 (23%).

- le droit, tant en ce qui concerne le devenir d'un principe de base comme celui de la propriété qu'au regard de l'appareil législatif et réglementaire de l'urbanisme et de la construction ;
- la démographie et socio-anthropologie, au titre de l'évolution des ménages qu'il s'agit d'abriter, mais aussi des aspirations, de la mémoire collective ou du poids des habitus ;
- la géographie, incontournable puisque la politique ne prend corps qu'à travers une vision de l'aménagement à diverses échelles, et via des réalisations qui, en tout état de cause, s'inscrivent dans des territoires ;
- l'histoire, puisque, de la genèse aux résultats, le processus étudié veut qu'on se situe dans des durées qui sont de l'ordre du temps moyen.

En somme, c'est l'ensemble des sciences humaines et sociales qui sont ainsi mobilisées, sans même compter ce qui ressortit aux technologies de la production ou à l'apport de domaines comme l'urbanisme et l'architecture qui, quoiqu'ils ne soient pas consacrés comme disciplines académiques, n'en ont pas moins produit des doctrines qui ont orienté les conceptions opérationnelles. Face à une telle complexité, il serait vain de prétendre à une érudition dans chacun des secteurs. L'objet invite plutôt à s'en tenir à une affirmation essentielle que livre Don Quichotte à propos de sa profession de chevalier errant : "dans mon métier, il faut savoir un peu de tout". On sera alors exposé au risque de voir un ouvrage qui a coûté de la peine traité d'auberge espagnole, où le lecteur trouve "un peu de tout", mais surtout des produits importés, et rien de réellement original. Tout en espérant avoir évité de sonner la charge contre des moulins à vent, ou d'aggraver la situation de pauvres gens en prétendant voler à leur secours, deux genres d'exploits qui appartiennent à la panoplie du héros de la Manche, on trouvera peut-être une consolation dans la philosophie de son créateur, affirmant notamment que l'on "peut être aubergiste, et rester bon chrétien"[3]. Dans la circonstance présente, "être bon chrétien", c'est tout d'abord s'efforcer honnêtement de donner sens aux choses, et ce n'est pas si commode. En effet, un objet qu'on croit bien connu parce qu'il est récent et participe pour une part du temps vécu présente le redoutable inconvénient d'être encore pris dans la glaise collante des opinions, c'est-à-dire de récits intéressés commandités par les acteurs eux-mêmes, en premier lieu l'administration, ou commandés par des idéologies.

Conscient que "la fiction s'accrédite plus facilement que l'histoire, et avec plus de profit"[4], on est alors confronté à un des problèmes fondamentaux des démarches de recherche, qui a été imagé avec bonheur par E.-F. Schumacher :

> "[…] celui qui se sert d'un plan imaginaire, en le croyant vrai, court plus de risques de s'égarer que celui qui ne dispose d'aucun plan. En effet, il négligera de s'informer chaque fois que l'occasion s'en présentera, d'observer le moindre détail de sa route, et de rechercher sans cesse, de tous ses sens et de toute son intelligence, un indice de la direction à suivre."[5]

Pour ce qui est de décaper les opinions reçues et de se défaire de *plans tout faits* qui sont autant de voies de garage, l'objet qui nous occupe offre deux ressources majeures. D'une part, il s'agit tout de même d'une expérience en temps réel, qui peut se juger d'après ses résultats, si l'on veut bien prendre la peine de les qualifier soigneusement, et s'extraire des littératures de propagande. D'autre part, on dispose de deux ordres de sources primaires, sous la forme de textes officiels dont on montrera à plusieurs reprises qu'il suffit à l'occasion de s'y reporter

[3] CERVANTES (Miguel de), *L'ingénieux Hidalgo Don Quichotte de la Manche*, trad. Aline Schulman, éd. du Seuil, collection Points, n°919, tome I, p. 278 et 364.
[4] FIGES (Orlando), La Révolution russe, 1ère édition : Londres, 1996; trad. fr., Denoël, Paris, 2007, p. 789.
[5] SCHUMACHER (Ernest-Friedrich), *Small is beautiful*, 1ère édition : Londres, 1973; trad. fr., éd. du Seuil, collection Points, n°105, p. 242.

attentivement pour faire tomber nombre de lectures convenues, et sous la forme de volumineuses archives de l'État, encore non publiées et peu fréquentées, mais dont on a eu l'occasion d'étudier une grande partie pour constituer la banque de données référentielle *Archilog*[6]. C'est de cette incessante confrontation avec les sources et les faits qu'on espère avoir fait jaillir "une description qui est aussi une analyse"[7], en raison des catégories selon lesquelles le récit s'est finalement organisé. Conduit par la temporalité même de l'objet à tenter d'adopter la posture de l'historien qui "cherche beaucoup moins à juger qu'à comprendre"[8], on ne cédera pas à la tentation, constante en politique et chez les corporations cherchant à se faire valoir auprès des maîtres du moment, de délivrer le message du prophète ou l'ordonnance magique qui promettrait d'échapper à un monde réel par trop nauséeux. En effet, "il est déjà bien assez difficile d'établir ce qui s'est réellement passé pour se garder de prophétiser ce qui aurait pu […] arriver"[9].

Reste la question, centrale, des préoccupations qui animent l'observateur, orientant aussi bien son jugement que son appréciation des faits et sa manière de distinguer les éléments saillants. Il n'y aura ici nul souci de carrière, ni de complaire à quelque autorité que ce soit, fût-elle notre employeur. Prenant au pied de la lettre les déclarations des initiateurs de la politique du logement, l'unique fil conducteur auquel on se sera tenu tout au long de cette quête interminable[10] se ramène à une interrogation qui leur est adressée, mais dont la réponse ne leur appartient pas : « Vous dites que votre projet est d'œuvrer pour le mieux-être du peuple. Mais en quoi, sous quels aspects, ce que vous avez entrepris a-t-il réellement modifié, en mieux ou en moins bien, le cadre matériel et moral de l'existence des familles et, plus généralement, des petites gens ? ». Toutes proportions gardées, en effectuant les transpositions nécessaires à un objet plus limité et en laissant à ce grand auteur une expression langagière qui est la sienne, non la nôtre, on sera resté près de l'esprit dans lequel Jules Michelet engageait son récit de la Révolution française :

> "[L'histoire] est faite sur les points essentiels moralement, les grands résultats sont inscrits dans la conscience du peuple; [il reste à] rétablir la chaîne des faits, des idées d'où sortirent ces résultats : « Je ne vous demande pas [dit la France] que vous me fassiez mes croyances ; c'est à vous de vous y conformer. Le problème que je vous propose, c'est de me dire comment j'en vins à juger ainsi. […] J'ai agi et j'ai jugé, tous les intermédiaires entre ces deux choses ont péri dans ma mémoire […] Vous n'y étiez pas, et j'y fus. Eh bien je veux, je commande que vous me racontiez ce que vous n'avez pas vu, que vous m'appreniez ma pensée secrète, que vous me disiez au matin le songe oublié de la nuit."[11]

Le jugement du peuple sur l'œuvre produite par l'urbanisme et la construction d'État est connu dans ses grandes lignes, tant par les enquêtes au moyen desquelles on prend périodiquement la température du patient que par les initiatives qu'ont prises ceux qui avaient une latitude de choix. Cela se résume dans l'idée que seule la maison familiale représente une issue convenable. Le logement collectif est vu comme un pis-aller, éventuellement entaché d'un parfum de combine, voire de corruption, pour ce qui concerne sa fraction sous gestion publique. Ainsi sont les choses qui se sont inscrites dans la mémoire et le jugement collectifs, et ce ne sont pas les ponts aux ânes de la *crise de l'énergie*, de la *densité urbaine*, etc. qui y

---

[6] Consultable sur internet à l'adresse *louest.cnrs.fr/archilog*.
[7] Expression empruntée à Marc Ferro, dans sa préface à l'ouvrage précité d'Orlando Figes, p. 17.
[8] Expression de Marc Bloch, in "L'étrange défaite", *Marc Bloch. L'histoire, la guerre, la résistance*, Gallimard, Paris, 2006, p. 378.
[9] FIGES (Orlando), La Révolution russe, 1ère édition : Londres, 1996; trad. fr., Denoël, Paris, 2007, p. 988.
[10] *Interminable* parce qu'elle a été déjà longue, mais aussi parce qu'elle se poursuit, et que, comme la légendaire quête du Graal, elle ne saurait avoir d'autre fin que la disparition du sujet pensant.
[11] MICHELET (Jules), "De la méthode et de l'esprit de ce livre", préambule au livre III, *Histoire de la Révolution française*, réédition en fac-simile en 7 volumes, Jean de Bonnot, Paris, 1974, tome II, p. 21.

changeront quoi que ce soit. Il ne se trouvera personne, parmi ceux qui ont goûté à l'autonomie de mouvement, pour souhaiter remettre entièrement sa mobilité entre les mains de conducteurs de transports en commun, avec le cortège d'*incidents techniques*, d'*incidents sociaux*, etc., qui s'ensuit, sans compter l'inconfort, l'entassement, ou les contraintes liées aux horaires de service. D'un autre côté, il n'est pas difficile de comprendre que l'emprise du capital financier s'exerce aussi bien en arrière des marchands et gestionnaires de wagons qu'en arrière de l'industrie automobile : il faut la capacité d'abstraction des intellectuels pour faire comme si ce qui est *commun* était plus *social*. Bref, ce n'est que contraint et forcé qu'on conduira un peuple qui a vécu un peu plus libre et un peu plus large sous les fourches caudines d'un genre d'urbanité qui, sous les couleurs renouvelées de l'environnement, est revenu en vogue dans les cercles du pouvoir comme dans la grande promotion immobilière. Plutôt que les regrets de circonstance sur les nécessités du temps, ce que le peuple en question attendrait de ceux qui sont censés avoir des lumières, ce serait quelque indication, même ténue, sur les moyens de poursuivre en dépit des difficultés le chemin vers l'autonomie et le mieux-être.

Ce ne sera pas ici le lieu d'argumenter à propos d'une lecture de la situation présente, qu'on s'est seulement permis de situer pour rappeler que celle-ci s'inscrit aussi, nécessairement, dans un continuum vécu. En revanche, revenant aux procédures qui ont donné naissance à l'essentiel du parc de logements dont on hérite, il importe de faire valoir que, face à l'éclatement des approches disciplinaires, un aspect relativement consistant du travail qu'on a effectué concerne d'indispensables coutures entre les différents champs d'observation et de compétence. Ce sont en effet ces coutures qui, seules, sont susceptibles de donner sens à un ensemble vivant où s'emboîtent des dimensions diverses. S'agirait-il là d'un travail à la marge que chacun dans son domaine pourrait faire pour soi ? Une première réponse tient dans le fait que, si c'était le cas, les démarches interdisciplinaires sur la question du logement seraient développées bien au-delà de ce qu'on constate dans la vie académique. Une seconde réponse tient à la perception qu'on a de ces articulations et de ces interfaces : loin de les considérer comme une marge incertaine, on est porté à en faire le lieu d'où se détermine le statut des différents domaines de connaissance quant à l'objet considéré. À ceux qui craindraient de ne pas être traités avec suffisamment d'égards, on soulignera combien un regard extérieur peut être fécond, alors que l'abus de l'endogénèse finit toujours par déboucher sur la dégénérescence.

Outre l'articulation des différents domaines de connaissance, un autre genre de couture auquel il s'est avéré nécessaire de consacrer une certaine énergie concerne le rétablissement du continuum des temporalités. Un préjugé très répandu, et qui affecte même une partie des historiens, consiste à considérer les périodes de guerre comme un monde à part, une sorte de parenthèse qui se refermerait la paix revenue. Dans le domaine du logement et des choses immobilières en général, cet automatisme de pensée est naturellement stimulé par le contraste entre la guerre, porteuse de la destruction, et la paix, vouée à la construction. Il n'en reste pas moins que le corps social continue à vivre pendant la guerre et que, à l'instar du travail qu'effectue un organisme vivant pendant une maladie, il prédispose son avenir tout autant, sinon plus, durant ces périodes de tension que dans le flux des jours ordinaires. Cela ne signifie pas qu'il maîtrise ce qui est en cours de maturation, ni qu'il en ait clairement conscience, mais cela implique manifestement qu'on ne saurait donner une juste vision des processus si l'on part de l'idée d'un commencement qui surgirait brusquement au retour de la paix. Au contraire de cette perspective qui autorise toutes les illusions sur la *vie nouvelle*, et dont on comprend aisément qu'elles puissent charmer les oreilles des dirigeants, notamment lorsqu'il y a eu changement, il y a lieu de rétablir le continuum de la vie, particulièrement de

la vie des administrations, et même à l'égard d'un régime comme celui de Vichy. On ne peut qu'être encouragé dans cette voie par les réflexions d'un penseur majeur comme le baron von Clausewitz concernant les continuités entre le civil et le guerrier[12]. Considérant notre objet, on y est d'ailleurs invité par l'évidence des faits, puisque des dispositions essentielles pour l'avenir se sont nouées dans les moments d'extrême tension des années 1914-1918 et 1940-1944.

Un autre genre d'évidence est que, sur les quarante-huit années qui courent de 1914 à 1962, le pays a passé vingt-sept ans en différents états de guerre, et même vingt-neuf ans en tenant compte de la guerre du Rif. Dans un système financier étroitement centralisé, tant du point de vue de l'appareil public que des autres puissances financières, il n'est pas possible, il n'est pas pensable qu'une réalité aussi lourde n'ait pas retenti sur ces activités affreusement dépensières que sont l'aménagement et la construction. Sous cet angle de vue, il n'est pas décisif que le bruit du canon s'entende dans l'hexagone ou dans l'outre-mer, et on reste confondu de voir l'intelligence parisienne, qui s'avère ici profondément *kleinbürgerlich*[13], raisonner comme si on était en paix dès lors que le grondement des armes s'éloigne un tant soit peu. On soulignera au contraire que les guerres de *faible intensité* dans lesquelles la France s'est lancée puis désespérément acharnée en vue de maintenir l'Empire après 1945 ont contribué à une histoire spécifiquement française du logement, un parcours singulier marqué par ce qu'on désigne pudiquement comme des *retards*, ce qui interdit toute comparaison directe et sans précaution avec des pays voisins dispensés d'un pareil boulet.

Remarques sur la méthode et la mise en forme.

Dans le contexte qui nous occupe, les problèmes de méthode renvoient tout d'abord aux difficultés que le sujet pensant doit affronter lors d'un travail de maturation qui impose de "briser les vieux moules"[14] des légendes entretenues par des forces qui y sont intéressées, ou des illusions véhiculées par les opinions dont on hérite. À cet égard, trois ordres de préoccupation méritent une attention particulière :

- l'attitude vis-à-vis des mesures chiffrées,
- l'attitude vis-à-vis des préjugés corporatifs ou disciplinaires,
- l'attitude vis-à-vis des « grandes » idéologies politiques et sociales.

1) Attitude vis-à-vis des mesures chiffrées.

Les résultats des impulsions ou des coups de frein de l'intervention publique sont inscrits dans des territoires et, depuis les évolutions enregistrées au cours du 20ème siècle, ils

[12] Voir les extraits de *De la guerre* qui sont cités en conclusion du présent volume.

[13] *Petit-bourgeois*, avec une connotation supplémentaire d'habitant de petite ville.

[14] PAXTON (Robert), *La France de Vichy*, 1ère édition américaine : 1972; trad. fr., rééd. Éditions du Seuil, coll. Points, n°H16, 1999, p. 89. Le contexte dans lequel cette expression apparaît est le suivant :

> "Pour retrouver le climat de 1940, il faut oublier totalement l'éclairage de l'après-guerre. Il a si bien pénétré les esprits que l'on a tendance à couler les informations nouvelles dans les vieux moules. […] Je me suis attaqué à la rude tâche de briser les vieux moules et de proposer une autre vision d'une période controversée."

Une nouvelle fois toutes proportions gardées, et avec la distance qu'impose le respect dû à un grand auteur, on a cru reconnaître dans cette formulation un des obstacles majeurs qui se dressent sur le chemin d'une compréhension adéquate de la politique du logement et de ses œuvres, à ceci près que, jusqu'à présent, ce n'est pas tant la "période" qui a fait l'objet d'une "controverse", mais le résultat bâti. Ajoutons que les lieux communs qui "moulent" les idées aujourd'hui en vogue sur l'avenir de l'habitat nous paraissent justifier un travail critique du même ordre, ainsi qu'on l'a brièvement évoqué plus haut. Ce n'est pas qu'ils soient entièrement dénués de fondement. Mais l'approche des causalités est excessivement simplifiée, quand elle n'est pas directement inspirée par les « anticipations » de marchés spéculatifs, et les recettes qui sont promues sont trop mécanistes pour être de bon aloi, faisant notamment bon marché des aspirations de la demande, et négligeant absolument les probables effets des projets « densifiés » sur le niveau des rentes foncières, des coûts de construction et d'exploitation, etc.

sont saisis par des mesures statistiques. Même si cette saisie est plus ou moins précise selon le moment et l'item considérés, on trouve là des indications relativement expressives, qui justifient la part que le raisonnement accordera aux approches quantitatives. On ne se laissera cependant nullement aller à une quelconque fascination par le chiffre. On manifestera au contraire une grande prudence dans l'emploi des dénombrements car, contrairement à ce que beaucoup croient (ou feignent de croire), assénant à l'occasion un tableau statistique pour toute démonstration, on sait trop bien que, comme le rappelait Alfred Sauvy, "le chiffre est un innocent qui parle facilement sous la torture". Son interprétation suppose toujours une connaissance de ses conditions de fabrication – ce qui va bien au-delà de la simple indication d'une source –, complétée par une expérience du domaine concerné. On se gardera donc, en général, de livrer des tableaux sans commentaires, et on soulignera que le nombre est, lui aussi, un produit subjectif en montrant, dans diverses situations, qu'il suffit que les mesures soient engagées dans un esprit différent pour déboucher sur des évaluations tout à fait contrastées. On se gardera également d'une confiance déplacée dans la quantité de chiffres significatifs susceptibles de sortir des machines à calculer. Sachant que dans une évaluation numérique le nombre de chiffres significatifs est tributaire de la qualité des procédures de mesure, on préférera raisonner sur des ordres de grandeur, la finalité étant avant tout d'éviter de confondre des agitations browniennes avec les tendances de fond, ou de prendre la queue d'un animal pour l'animal lui-même.

2) Attitude vis-à-vis des préjugés corporatifs ou disciplinaires.

La mise en œuvre d'une approche pluridisciplinaire devrait mettre à l'abri des préjugés des disciplines ou des groupes d'acteurs, les uns et les autres se trouvant relativisés par leur nécessaire recomposition autour d'un objet déterminé. Mais elle ne suffit aucunement à protéger contre la tentation d'ériger un secteur de connaissance en discipline maîtresse – une tendance endémique des chapelles et sous-chapelles qui fleurissent en toute saison dans le monde des sciences humaines et sociales. À cet égard, un point de vue qui repose fondamentalement sur l'appréciation des conséquences de telle ou telle lecture et des options concrètes qui s'ensuivent au regard des conditions de vie du plus grand nombre devrait faire justice des prétentions de quelque secteur de connaissance ou groupement corporatif que ce soit, en assujettissant les concours des uns ou des autres à un maître souverain et à un jugement qui leur sont également extérieurs. Cela conduira éventuellement à prendre à contre-pied des affirmations convenues, dont le décalage avec les réalités ne fait que traduire le point jusqu'auquel des idées reçues ont pu conformer les esprits. Un cas d'application concerne le jugement sur l'œuvre du logement social, que des groupes de pression de divers horizons s'emploient avec constance à sanctifier, et que la critique intellectuelle tend à considérer avec un respect également religieux. À ceux qui chantent les laudes, on devra toutefois faire immédiatement remarquer qu'en matière de logement familial, un patrimoine social qui, au terme d'un siècle de développement, reste obstinément centré sur un trois pièces aux dimensions très modérées peut difficilement passer pour un résultat entièrement convaincant.

Sans doute déclenchera-t-on alors une torrentielle pluie d'excuses : le manque de moyens, la solvabilité insuffisante des occupants modestes, l'urgence qui a marqué la production d'époques anciennes et justifie de nouveaux appels de fonds pour la rénovation, etc. Il reste que les gestionnaires du système portent leur part de responsabilité, pour avoir durablement assumé une production dont le volume habitable est comparable à ce qu'offraient dès l'entre-deux-guerres les maisons populaires du marché. "Les idéologies, disait Crozier au cours d'une conférence, sont comme des étoiles mortes. Leur lumière nous parvient encore alors qu'elles sont éteintes depuis longtemps". Dans le domaine du logement et de la construction, elles éclairent d'autant plus durablement qu'elles se muent en forces sociales en même temps qu'en réalités matérielles sous la forme d'un patrimoine bâti, ce qui fait que leur

rayonnement est auto-entretenu par la force des choses. Et ce qui vaut pour la propagande des groupes de pression vaut encore plus pour les « grandes » idéologies qui déterminent des lignes de fracture dans la lecture de la société et de son devenir.

3) Attitude vis-à-vis des « grandes » idéologies politiques ou sociales.

L'emprise des « grandes » idéologies sur les producteurs du savoir représente un genre d'impératif catégorique dont on ne peut que déplorer les ravages, le moindre n'étant pas la divulgation d'une foi naïve portant à faire comme si l'extension sans fin de l'administration, sa « modernisation » et la prise en charge de chaque aspect de la vie par de gentils organisateurs commis à cet effet coïncidait nécessairement avec les intérêts du peuple, une orientation de fond qui constitue le terreau de l'instrumentalisation des disciplines au service d'un projet d'État. Dans l'ordre de l'organisation institutionnelle, c'est ce qui conduit l'ensemble de la littérature à faire, sans un mot de regret, son deuil d'une démocratie territoriale vue comme une affaire de notables et de clocher qu'on peut sans dommage réduire à la portion congrue, alors que Tocqueville en faisait la sève de la démocratie américaine, et que Michelet lui accordait d'avoir sauvé la Révolution à l'hiver 1790-1791. Dans l'ordre des vues historiques, c'est aussi ce qui permet de comprendre la persistance d'erreurs d'interprétation aussi tenaces que curieuses. Par exemple, alors que la loi Loucheur constitue une des balises du basculement en faveur de l'immeuble collectif qui s'engage à la charnière des années 1930, le lieu commun qui veut que ce dispositif ait été la cause d'une véritable marée pavillonnaire ne se comprend que dans la mesure où il a pour fonction de faire ressortir, l'absolue « nouveauté » des idées et des pratiques administratives de l'après-guerre, pour mieux les encenser. Un autre exemple de sujet sensible est l'industrialisation lourde du bâtiment et la préfabrication par panneaux, une méthode de production qui fut un des chevaux de bataille de l'administration française tout en faisant fureur dans les « pays du socialisme réel », et que beaucoup continuent à glorifier en reproduisant les antiennes de la presse et des discours de l'époque, cependant que tous s'entendent pour jeter un voile pudique sur l'inefficacité de la procédure et l'énorme gâchis qu'elle a pu représenter, tant en termes d'allocations de moyens que de résultats : la fonction de l'omission et plus encore celle de l'éloge à contresens sont alors trop transparentes pour qu'il soit nécessaire de s'y attarder.

Soucieux avant tout de rétablir la réalité et les limites de l'œuvre du « marché » comme de l'entreprise publique de logement, on n'aura cure d'entrer dans la querelle qui oppose les tenants d'une prétendue orthodoxie libérale – prétendue parce que, comme leurs concurrents, ses grands prêtres ne sont pas à une entorse de principe près – et ceux d'une socio-économie administrée, au sens où la part gérée par des appareils publics serait aussi étendue que possible. On ne déplorera à priori ni le recours aux financements publics, ni la *bancarisation* du logement qui s'affirme à nouveau à partir des années 1960, un développement qui a été souvent commenté en termes très critiques. On sera en revanche porté à lire les différents processus à la lumière de la montée en puissance du capital financier – on dit aujourd'hui *la financiarisation de l'économie* –, cette réalité nouvelle qui avait vivement frappé les critiques marxistes de la seconde génération vers 1900-1910. Sachant que l'investissement dans le logement est de l'ordre de la moitié de l'investissement national et que, comme on le montrera, les frais financiers représentent généralement le principal ingrédient de la construction, il n'est pas imaginable que cette ombre muette mais dorée de la « modernité » soit restée indifférente à un tel flux d'argent. Pour autant qu'elle existe en tant que force constituée, il est au contraire nécessaire qu'elle se soit efforcée de conformer la chose à son profit. Dans l'esprit de concentrer les moyens en vue d'autres aventures, l'étatisation du logement peut alors représenter une option tout à fait acceptable, pourvu qu'elle aboutisse effectivement à borner étroitement les coûts de ce secteur horriblement dépensier. Quant à

l'option alternative, consistant en une remise en banque, elle ne devient réellement alléchante qu'au prix d'une ascension des taux d'efforts des ménages vers des sommets himalayens. Avec des scansions marquées par une grave question touchant aux mentalités populaires – *les ménages sont-ils décidés à consentir les efforts nécessaires en faveur de leur logement ?* –, on aura eu en France le bonheur d'expérimenter les deux configurations : la seconde, au début et à la fin du 20ème siècle, et la première, au milieu.

Ayant ainsi situé les embûches qu'on aperçoit sur la route, il reste à évoquer les modalités concrètes du travail. La démarche de base est, il faut le reconnaître, profondément banale. On ne part pas de rien, et la première tâche consiste à soumettre les textes à une lecture critique où les omissions, les silences et les dimensions perdues de vue ont autant d'importance que le contenu explicite. En ce qui concerne les absences, tout est fonction des orientations et de la culture de l'observateur, car on ne concevra pas comme une omission dommageable ce qu'on omettrait soi-même. En ce qui concerne les contenus, le travail critique revient à vérifier l'exactitude des énoncés relativement aux faits, et à apprécier la portée des interprétations qui sont proposées. Cette appréciation repose à nouveau sur les facultés de jugement, qui sont d'essence subjective, et seule la vérification des faits peut donner lieu à une démarche codifiée, dans la mesure où elle repose sur une confrontation avec une série de sources primaires : textes officiels, mesures statistiques et fonds d'archives qui seront ici, par excellence, ceux qui sont issus des ministères successivement chargés de la construction et de l'habitation.

Cette quête du sens a eu pour résultat, au fil des années de mettre en cause sur de nombreux points des ouvrages qui ont pu un moment faire référence. Les déficiences constatées n'obèrent pas seulement la confiance qu'on peut accorder à des ouvrages parus en librairie, dont plusieurs ont été directement inspirés par les organes du logement social, mais aussi celle qu'on prête à des travaux de doctorat couronnés par l'université. Pour ces travaux scientifiques, l'impression qui se dégage est que les dernières approches qui ont une portée synthétique avérée à l'égard de notre objet correspondent à des travaux réalisés dans les facultés de droit durant les années 1940. Combinée avec le découpage des spécialités en rondelles de plus en plus fines, la sorte de professionnalisation qui s'affirme par la suite, tant à l'Institut d'urbanisme qu'ailleurs, donne lieu à des productions sectorielles dont le contenu est beaucoup moins riche, quand il n'est pas répétitif, approximatif, ou franchement inexact. Un summum dans l'art de disserter pour ne rien dire est atteint par certaines thèses d'économie des années 1960, pourtant soutenues devant des jurys présidés par des professeurs prestigieux. Tel est le cas, par exemple, de la thèse de Jean-Claude Kourganoff sur l'industrialisation du bâtiment, où on répète à satiété la vérité officielle voulant que la construction par panneaux lourds *devrait* entraîner gains de productivité et baisse des coûts, sans apporter le moindre commencement de preuve au terme de plus de dix années d'expérience. C'est en raison de ces remarques, et non d'une quelconque volonté de simplifier abusivement le corpus, que les référencements scientifiques ont été substantiellement centrés sur des travaux anciens comme ceux d'Henri Sellier (1921), de Philippe Isaac (1943) ou de Claude Olchanski (1945). Un des rares textes récents qui puisse être abordé avec la même confiance, dans les grandes lignes comme dans les détails, correspond à la thèse que l'historienne du temps présent Danièle Voldman a consacrée au lancement de la Reconstruction (publication de 1997).

Dans la mesure où les référencements correspondent à des sources de natures diverses, qu'il importe à l'occasion de confronter, on a tenu à ce qu'ils soient aussi précis et minutieux que

possible[15]. Il en est résulté une masse considérable de notes, en tout état de cause indispensables pour conserver une mémoire exacte de sources diversifiées, et encore augmentées par la volonté d'insérer de brèves présentations d'acteurs majeurs, de préciser certaines interprétations ou d'ouvrir sur des connexions et des questionnements qui, secondaires sur le moment, pourraient néanmoins constituer des pistes pour une réflexion encore en mouvement. Tel qu'il est, on conviendra facilement que l'appareil de notes en vient à constituer un discours second greffé sur le texte principal. Dans un texte chinois classique, il aurait pu sans dommage être inséré en petits caractères au fil des développements. Au regard d'un écrit occidental, il se trouvera certainement des lecteurs pour estimer qu'il s'agit d'une pure et simple facilité de rédaction. On n'en a pas moins maintenu ce style de mise en forme, estimant d'une part qu'il y allait d'une prudence nécessaire pour qui prend le risque de vues parfois inattendues ou non conventionnelles et, d'autre part, que cela convenait à un essai de penser la complexité, où on ne prétend pas produire une conception définitivement arrêtée, mais seulement un état d'une réflexion. En tout état de cause, la mise en page occidentale moderne a l'avantage de permettre au lecteur qui voudra bien faire crédit des référencements de se borner, s'il le souhaite, à parcourir le texte principal.

La matière qui est présentée aujourd'hui a été organisée en trois volumes correspondant à une structuration thématique-chronologique :

1) les origines, qui justifient un tour d'horizon des interventions de l'État et du paysage du logement durant le Premier Vingtième siècle (volume II de l'HDR);

2) la naissance de la politique du logement et la solution apportée au problème-clé des loyers, dont la mise en place coïncide avec la période dite de la Reconstruction (volume III de l'HDR);

3) la question de la maîtrise des coûts de la construction, déterminante pour l'engagement financier de l'État (volume IV de l'HDR).

Si le premier de ces volumes s'attache à l'ensemble de notre objet, il faut souligner qu'un éclairage complet de la politique et de la situation du logement durant les « Trente Glorieuses » supposerait encore de voir traiter deux grands domaines thématiques, concernant, d'une part, le système du financement et son évolution, et, d'autre part, les conditions et les réalités de l'urbanisation, avec des supports opérationnels qui vont des zones d'habitation prescrites par la loi de 1943 aux ZAC de la loi de 1967 en passant par les ZUP, la rénovation urbaine et… les lotissements.

Pour ce qui est du présent ouvrage, un état de la bibliographie et des sources qui ont été mobilisées dans le cours du texte est donné à la fin du volume IV, *Normes et maîtrise des coûts de la construction.*

[15] En ce qui concerne les organismes d'origine, on a généralement conservé les appellations développées. Les seuls acronymes simplifiés que l'on s'est autorisé sont "AN" pour "Archives nationales" et "J.O." pour "Journal officiel".

INTRODUCTION AU VOLUME II

Dans ses premiers linéaments qui se constituent à partir de 1900, la politique du logement n'apparaît nullement sous l'espèce d'une entité cohérente, mais au contraire sous la forme de fragments épars, dont la mise en convergence ne s'opérera que très progressivement sous la poussée des circonstances. Ce n'est pas que des visions développées et relativement complètes aient été totalement absentes. Celle d'Henri Sellier, par exemple, va de l'urbanisme à la construction en passant par les financements et les techniques. Mais elle reste cantonnée à la région parisienne et centrée sur le logement social locatif, deux dimensions qui, pour importantes qu'elles soient, sont loin d'épuiser le sujet. Et, surtout, même s'il a été ministre au temps du Front Populaire, Henri Sellier n'était pas l'État, pas plus que la poignée de parlementaires de différents bords qui soutenaient peu ou prou la nécessité de cette nouvelle extension des prérogatives publiques.

Pour qu'une politique du logement ait pu être d'emblée concevable dans son unité et susceptible de passer dans les faits, il aurait tout d'abord fallu que l'État ou les collectivités soient en mesure de se saisir d'un domaine que la Révolution avait consacré comme étant celui de la liberté des propriétaires (pour la construction) et de la liberté des contrats (pour les locations comme pour toute autre transaction). Or, dans un système centralisé comme celui de la France, les moyens et les prérogatives des collectivités étaient en tout état de cause trop limités pour autoriser une action efficace dans les différents registres qui s'imposaient. Quant à l'État, sa constitution ne le portait nullement à se jeter dans une pareille affaire. Cela résultait aussi bien de sa constitution morale – lois constitutionnelles et mentalité des dirigeants – que de sa constitution physique, car il n'existait aucun département ministériel propre à porter la chose : ni l'Intérieur, borné à la tutelle de collectivités impuissantes, ni les Beaux-arts et les Cultes, venus récemment à la protection du patrimoine monumental et à elle seule, ni la Santé publique, trop éloignée de la construction, et surtout pas les Finances, qui exécraient cette perspective horriblement dépensière.

Aussi pourrait-on dire, en osant un parallèle avec la gestation des mammifères, que l'embryon se formait par éléments disparates, au lieu de contenir en germe un tout organique. Il apparaissait ici un membre, là un morceau de tronc, etc., et tout cela était fort mal ajusté car, sous le coup des contingences, certains éléments venaient au monde hypertrophiés tandis que d'autres peinaient à sortir du néant. Disgracié par la nature et ballotté par l'adversité, cet assemblage qui n'en était pas un n'avait guère d'avenir en soi. Cela a eu pour conséquence de repousser durablement la possibilité d'une naissance viable, qui ne devait avoir lieu qu'après la Seconde Guerre mondiale.

Si maladroites, inefficaces, ou paralysées par l'adversité qu'aient été les initiatives qui ont pris corps durant le Premier Vingtième siècle, elles n'en ont pas moins couvert les principaux items qui qualifient une politique du logement : loyers, financement et construction sociale, aménagement et équipement des milieux habités. Les avancées hétérogènes, et souvent génératrices (ou victimes) d'expériences malencontreuses, qui se sont réalisées dans ces différents champs de compétence ont substantiellement conformé l'issue vers laquelle on tend à la veille de la seconde guerre, ouvrant ainsi un chemin que les mutations qu'on observe dans le monde éthéré des doctrines de l'urbanisme et de l'architecture contribue à éclairer. En dépit de son apparence si singulière, aussi bien sous l'angle de l'expression bâtie que sous celui des aspects quantitatifs, l'œuvre des « Trente Glorieuses » est foncièrement orientée par les

maturations antérieures et, en ce sens, la clarification des origines paraît indispensable à une approche compréhensive des développements qui vont se jouer dans les années 1950 et suivantes.

On exposera la matière en commençant par l'intervention dont la cause initiale a été la plus contingente, mais dont les effets ont été les plus considérables, dans l'immédiat aussi bien qu'à long terme : celle qui concerne les loyers. On poursuivra en examinant la « crise de la construction » et l'avènement, dès lors jugé nécessaire par beaucoup, de l'entreprise publique de logement. On s'attachera ensuite, successivement, à produire un état du parc de logements et à donner une vue de l'urbanisation française, tant dans son mouvement réel qu'au regard du cadre législatif et administratif. On conclura ce retour sur les antériorités de la politique du logement en consacrant un paragraphe aux questions touchant aux doctrines de l'urbanisme et de l'architecture.

1) LA GUERRE ET LA « CRISE DES LOYERS »

Dans sa relation à la question du logement, le terme de « guerre » pourrait s'entendre sur deux registres. D'une part, au sens d'une « guerre perpétuelle déclarée et constamment suivie »[16], une qualification de l'attitude des classes dominantes à l'égard du petit peuple travailleur qu'on emprunte à un cahier de doléances adressé aux États généraux de 1789, et qui pourrait sans dommage s'étendre aux relations entre propriétaires et locataires au fil d'un dix-neuvième siècle où le personnage de Monsieur Vautour finit par trouver une place éminente dans la littérature comme dans la caricature. D'autre part, au sens de la guerre, la vraie, celle qui déroule ses charges sanglantes et fait tonner les armes lourdes. Au risque de surprendre, c'est précisément cette seconde signification qui va ici servir de guide. Ce n'est pas qu'on manque de sensibilité sociale : on va au contraire s'attacher à montrer qu'en entraînant une intervention durable de l'État dans les régimes locatifs, la Grande Guerre a été la cause d'une mutation dans le traitement politique de la question du logement et, par suite, dans l'ensemble des rapports sociaux qui régissent la production ou l'occupation des logements. On soulignera que ces changements radicaux ne procèdent pas de ce qu'on désigne d'habitude comme les « luttes sociales » et qu'ils ont plutôt un aspect inattendu, imprévu, tant en raison des circonstances où ils trouvent leur origine immédiate que par les enchaînements auxquels ils ont donné lieu, et dont le caractère durable confère à la France un parcours très particulier dans le domaine du logement.

Mais, auparavant, il convient de revenir brièvement sur la philosophie des rapports locatifs qui régnait dans la France du dix-neuvième siècle, et sur le premier accroc qu'ont représenté les événements de 1870-1871.

11. L'intervention de l'État dans les loyers

Le précédent de 1870-1871.

Dans la France issue de la Révolution, l'État représente une force considérable, mais son domaine d'action reste circonscrit. Sous les divers régimes qui se succèdent au 19ème siècle – impérial, monarchique, républicain – il est entendu que les organismes publics ne doivent en aucun cas concurrencer l'initiative privée en matière économique, et que les interventions publiques ne doivent en rien contrarier la liberté des contrats : le droit pour chaque personne majeure de contracter à sa guise dans le respect des lois générales du pays constitue une conquête récente et dûment garantie par le Code civil de 1802-1804. Juridiquement, il y a ce qui ressortit à la puissance publique – domaine du droit administratif, qui régit les rapports entre organes publics, les rapports avec les administrés, ainsi que certaines productions que l'État opère pour lui-même – et ce qui ressortit à l'initiative privée – domaine du droit civil ou du droit commercial, qui régissent l'ensemble des rapports entre les personnes et les transactions qui se font dans le commerce. L'interprétation de la philosophie

[16] *Mémoire pour les maîtres-ouvriers fabricants en étoffes d'or, d'argent et de soie de la Ville de Lyon*, Lyon, 1789, p. 1; réédition en fac-simile, présentation de RUDE (Fernand) : *Doléances des maîtres-ouvriers de la Ville de Lyon*, Fédérop, Lyon, 1976.

libérale qui prévaut alors postule un développement strictement séparé des affaires publiques et des affaires privées[17].

Or, précisément, tout ce qui a trait au logement appartient au champ des affaires privées régies par le droit civil. C'est notamment le cas pour les locations : des contrats de louage qui s'inscrivent dans le cadre général des conventions tel qu'il est défini par les articles 1101 et suivants du code civil, et dont il appartient aux contractants d'exécuter les clauses avec « bonne foi » (article 1134), puisque « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites » (article 1134). La liberté de contracter ou de ne pas contracter fonde le propriétaire à refuser des candidats locataires qui ne lui paraissent pas convenables, quel qu'en soit le motif, et le respect des obligations nées du contrat le fonde à nouveau à obtenir sans délai l'expulsion d'un locataire qui n'aurait pas honoré son terme. Nul ne peut se faire d'illusions sur la symétrie apparente des droits et obligations des parties en matière de location de logement : il suffit d'évoquer les conséquences respectives d'une rupture de contrat pour les uns et les autres pour percevoir clairement que les uns sont du côté du manche, et les autres, du côté de l'enclume[18]. Mais, pour le meilleur et pour le pire, la philosophie dominante qui s'installe en France à la suite de la Révolution est de l'ordre d'un fondamentalisme libéral, et il y aurait d'autant plus scandale à y déroger que, de rachat des biens nationaux en investissements dans la construction, la bourgeoisie française (grande ou petite, provinciale ou parisienne) s'est lourdement assise sur l'immobilier, un domaine où la liberté des transactions garantit les rendements dans un contexte de croissance urbaine et de déficit de l'offre de logements.

Il faut donc des situations exceptionnelles pour que le gouvernement ose s'insinuer dans ces aspects tout à fait intimes de la vie sociale. On en a une première manifestation avec la guerre de 1870-1871, où se joue un épisode de la question du logement que peu d'auteurs ont pris la peine de commenter. Jean-Marie Gondre et Louis Houdeville accordent toutefois, dans des perspectives fort différentes, quelques pages à ces événements que le premier désigne comme "le précédent de 1870"[19]. Le 30 septembre 1870, reprenant en main les affaires du pays dans une situation gravement compromise par les défaites impériales, le Gouvernement de Défense Nationale octroie en effet un délai-moratoire de trois mois aux locataires impécunieux : on n'efface pas la dette, mais on accorde un délai qui permet de conserver son chez soi, au moins provisoirement. Le gouvernement de la Commune ira plus loin, c'est-à-dire beaucoup trop

[17] Voir MARCHAT (Philippe), *L'économie mixte*, coll. "Que sais-je?" n°1051, PUF, Paris, 1980, p. 5-9. L'auteur impute à ces orientations de fond la lenteur de l'émergence de l'économie mixte en France. En fait, il faudra attendre les années 1950 pour voir s'installer, notamment en matière d'aménagement, des genres d'organismes associant intérêts publics et intérêts privés qui étaient déjà courants en Allemagne, en Grande-Bretagne ou en Belgique au début du siècle.

[18] Les rédacteurs des Cahiers de doléances précités avaient une claire conscience de l'écart qu'il peut y avoir entre l'idéal libéral et la réalité des transactions dans des situations de dissymétrie entre les parties. Commentant le *Règlement* de leur profession qui, dès avant la fin de l'Ancien Régime, instituait une totale liberté des prix pour le paiement de leur ouvrage, ils développaient une analyse qu'il est aisé de transposer dans le domaine du logement. S'ils récitaient le rituel libéral, c'était en l'assortissant d'une réserve essentielle : "Entre des hommes égaux en moyens et en pouvoirs qui, pour cette raison, ne peuvent être mis à la discrétion des uns ni des autres, la liberté qu'établit ce règlement ne peut que leur être avantageuse." Considérant ensuite la situation particulière des "ouvriers en soie" et leur assujettissement à la commande, ils poursuivaient en réclamant le rétablissement d'un *tarif*, seule manière de garantir un revenu décent à ces travailleurs. Des ouvriers *liberticides*, comme on peut le voir… (*Mémoire des électeurs fabricants d'étoffe de soie de la Ville de Lyon*, p. 4-5; réédition en fac-simile, présentation de RUDE (Fernand) : *Doléances des maîtres-ouvriers de la Ville de Lyon*, Fédérop, Lyon, 1976.)

[19] GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 3-7; HOUDEVILLE (Louis), préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), *Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 53-55.

loin, aux yeux des possédants."Considérant que le travail, l'industrie et le commerce ont supporté toutes les charges de la guerre, et qu'il est juste que la propriété fasse au pays sa part de sacrifices […]", le *décret* du 23 mars 1871 organise en effet une *remise générale* des termes d'octobre 1870, de janvier 1871 et d'avril 1871. Cette fois, c'est l'effacement de la dette que prescrit l'autorité insurgée, et il est clair qu'elle poursuivra dans ce sens tout le temps que durera l'épreuve de force. Dès avant l'écrasement de la Commune, les amis de Monsieur Thiers en disposent autrement[20]. La *loi* versaillaise du 21 avril 1871 maintient l'obligation de payer les loyers tout en faisant partiellement marche arrière *pour le département de la Seine* : seuls les termes d'octobre 1870 et d'avril 1871 restent réellement dus, des jurys spéciaux formés pour moitié de locataires et de propriétaires régleront les litiges et, pour l'ensemble des trois termes en cause, l'État prend en charge le tiers des loyers inférieurs à 600 francs par an pourvu que les propriétaires renoncent à un éventuel surplus de la dette. On voit que l'annonce d'un compromis social fondé sur l'intervention de l'État a précédé, ou pour le moins accompagné, la reconquête par la force, et c'est sur la base de ce compromis que le *retour au droit commun* a été acquis dès l'été 1871. Tout compté, d'un bord à l'autre de l'échiquier politique, les *événements* de 1870-1871 ont été l'occasion, au nom de l'intérêt général, de sérieux coups de griffe dans la sphère des *affaires privées,* propres à générer de l'espoir chez les uns, de la crainte chez les autres.

Mais il y a plus que ce que ce que rapportent les auteurs précités. Dans une histoire locale du 13ème arrondissement de Paris, Gérard Conte rappelle que sur 600 000 salariés parisiens, seuls 114 000 ont encore un emploi à la fin du siège et que "pour beaucoup de foyers, la solde de garde national représente [alors] la seule rentrée d'argent". Il poursuit en replaçant le soulèvement de mars 1871 dans son contexte :

> "Les 10, 11 et 12 mars, le gouvernement, qui siège à Bordeaux, [prend] diverses mesures qui vont frapper Paris et pousser l'ensemble de la population à la révolte. Tout d'abord, une loi – la loi Dufaure – va rendre exigibles tous les effets de commerce échus du 13 août au 13 novembre 1870, qui avaient jusqu'alors bénéficié d'un moratoire en raison des hostilités. Cette loi touche les 50 000 commerçants parisiens. Toujours dans le but *d'assainir* la situation économique, les loyers en retard bénéficient de la même mesure. Tous les petits foyers sont concernés. […] Pour couronner le tout, la solde quotidienne de 1,50 franc que recevait chaque garde national est supprimée sous la réserve d'un certificat d'indigence à présenter à l'officier payeur. "[21]

Les mêmes faits sont cités par Lissagaray, qui les présente comme des ferments essentiels du soulèvement communard. Cet auteur qui fait référence pour son témoignage sur la Commune de Paris précise que "du 13 au 17 mars, il y eut 150 000 protêts", et il ajoute que les "députés ruraux" qui étaient à l'origine de ces mesures "firent une armée du désespoir"[22].

La combinaison de la levée du moratoire et du brusque licenciement des hommes en armes apparaît ainsi comme une cause majeure de l'insurrection parisienne. Voilà un enchaînement auquel la littérature attachée aux canons de Montmartre ou aux horreurs des massacres a certes consenti peu de place, peut-être par l'effet d'un refoulement psychologique, mais qui pourrait néanmoins s'être inscrit au plus profond de la mémoire des groupes qui dominent et dirigent l'État : l'expérience des dangers extrêmes suscite par la suite des réactions qui sont de

[20] Sur ce point, voir GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 5-7.
[21] CONTE (Gérard), préface de BOUDARD (Alphonse), *Éléments pour une histoire de la Commune dans le 13ème arrondissement*, Éditions de la Butte aux Cailles, Paris, 1981, p. 38 et 44-45.
[22] LISSAGARAY (Prosper Olivier), Histoire de la Commune de 1871, 3 volumes; réédition Maspéro, Paris, 1967, tome 1, p. 96, 100; cit. p. 104. Pour une autre mention de ces événements, voir aussi GUERRAND (Roger-Henri), *Les Origines du logement social en France*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1967 p.191-192.

l'ordre du réflexe, et qui s'imposent sans discussion. Il n'existe à notre connaissance aucun texte attestant que les leçons du *précédent* ont joué un rôle en 1918, mais il est en tout cas notable que le comportement des autorités en place à la fin de la Grande Guerre a été tout différent des dispositions initialement voulues par les amis de Monsieur Thiers, quitte à entraîner à son tour de lourdes conséquences sur des registres d'un autre ordre. S'il est commun de dire qu'il faut savoir terminer une guerre, ce n'est peut-être pas le plus simple…

Les effets collatéraux de la Grande Guerre.

Dès le 3 août 1914, alors que les troupes se rassemblent pour partir en fanfare, le Parlement vote une loi accordant au gouvernement les pouvoirs extraordinaires qui sont d'usage en temps de guerre :

> "[Le gouvernement est autorisé] à prendre dans l'intérêt général, par décret en Conseil des Ministres, toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles, pour suspendre toute prescription ou péremption en matière civile, commerciale ou administrative, tous délais impartis pour attaquer, signifier exécuter les décisions des tribunaux de l'ordre judiciaire ou administratif."[23]

C'est dans ce cadre que le gouvernement prend le 14 août un décret qui "proroge les délais en matière de loyer"[24]. Ce moratoire s'applique :
- aux mobilisés et à leurs épouses,
- à tous les locataires dans les départements proches de la ligne de front, et à l'ensemble des petits locataires dans les autres départements,
- aux commerçants, industriels et patentés, sous certaines réserves.

Pour apprécier la portée d'un tel dispositif, un élément déterminant est le seuil fixé pour désigner les *petits* loyers. On retient à nouveau une valeur maximale de 600 francs par an. Quand le travail qualifié était ordinairement payé *cent sous* par jour, soit cinq francs, c'est une somme relativement élevée, au point qu'à Paris, la ville la plus chère du pays, cela a pour effet de mettre à l'abri 795 840 ménages sur l 032 524 locataires que compte la ville, si on en croit des estimations du cadastre[25]. Toutes dispositions confondues, c'est donc l'immense majorité des locataires, sans doute plus de 90%, qui bénéficie de la *prorogation* dans l'ensemble de la France.

La mesure est large, mais on prévoit une guerre brève : le moratoire est accordé pour trois mois. Cependant, après le moment de panique provoqué par les défaites de Belgique, les combats s'enlisent des Flandres aux Vosges, et la guerre s'éternise. Face à une population qui voit constamment passer des gendarmes, ces hommes en noir chargés d'annoncer les sinistres nouvelles aux familles des disparus, que peut faire le gouvernement, si ce n'est persister dans la voie du moratoire? On va effectivement renouveler celui-ci de terme en terme, en passant d'ailleurs rapidement à des périodes de six mois, ce qui représentait un pas dans le sens du réalisme.

On sort de l'improvisation à la veille du printemps 1918, à un moment où la géo-politique de la guerre a changé de figure. À l'est, la Révolution d'Octobre a balayé l'allié qu'était le

[23] Loi du 3 août 1914, article 2; J.O. du 6 août, p. 7137.
[24] Décret du 14 août 1914, J.O. du 15 août, p. 7439.
[25] Cité par GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 10.

régime tsariste… et les *fonds russes* si chers aux rentiers français. Mais la coalition de l'ouest s'est singulièrement renforcée, le blocus de l'Allemagne est effectif, et on peut croire à une issue victorieuse, au prix il est vrai de quelques sacrifices supplémentaires. Après les frayeurs de l'automne 1914, on peut imaginer que la bourgeoisie française se sent un peu rassurée. Mais, en même temps, elle est extraordinairement affaiblie dans son aspect rentier, tant par les effets de l'inflation et des moratoires que par l'évanouissement des fonds russes, et elle ne peut que s'inquiéter de *l'aube nouvelle* qui se lève à l'est, avec tous les risques de *contagion* que cela suppose. C'est sans doute à ce contexte sans précédent, et à la longue maturation des réflexions permise par les années de conflit, qu'on doit l'émergence de propositions d'une générosité inattendue destinées à régler les conditions sociales de la sortie de guerre[26].

Le gouvernement ose alors revenir devant un parlement où les rentiers sont largement représentés pour faire adopter, le 9 mars 1918, une loi qui "tend à régir toutes les contestations entre propriétaires et locataires nées par la suite de la guerre"[27]. Certes, on s'accroche encore à l'idée qu'il s'agit de "dispositions exceptionnelles et temporaires", mais il est clair, au moins, que les députés ont renoncé à la brutalité de 1871 : il n'est pas question de rendre exigibles les dettes qui auront pu s'accumuler pendant plus de quatre années, bien au contraire. Afin que les choses soient clairement entendues, la circulaire aux préfets qui accompagne le texte précise d'entrée que la loi a été "votée dans un esprit de conciliation et de concorde, [et] inspirée par le désir d'assurer l'ordre et la paix publique, en instituant les transactions nécessaires entre des intérêts également atteints par la guerre". Le vocabulaire est sans doute moins direct que celui des insurgés, mais l'intention qui transpire dans cette formulation n'en est pas moins du même ordre que celle du décret de la Commune qu'on a cité plus haut : "l'esprit de conciliation et de concorde" va exiger des *sacrifices* de la part de la propriété immobilière.

Le contenu du texte de loi est à la mesure. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner quatre dispositions qui en constituent l'essentiel et qui vont substantiellement conditionner l'avenir :

1. Remises de dettes.

Pour toutes les catégories de locataires directement touchées par la guerre (mobilisés, réformés, attributaires d'allocations de secours), l'exonération est de plein droit pour toute la durée de la guerre, plus une période de six mois à compter de la cessation des hostilités. Le même principe peut être étendu à tous les *petits locataires*, en vertu d'une « présomption de détresse ». Pour les locataires plus aisés et « non mobilisés », on prévoit également des remises de dette « pouvant aller jusqu'à l'exonération totale » dès lors qu'ils pourront prouver qu'ils ont été privés « soit des avantages d'utilité ou d'usage de la chose louée, soit d'une partie notable de leur revenus ».

2. Prorogation des baux.

Le maintien dans les lieux des locataires concernés par les mesures d'exonération est garanti jusqu'à la fin des hostilités, plus une durée de six mois. Mieux : les titulaires de baux oraux, de loin les plus nombreux dans les milieux populaires, pourront sur simple demande obtenir la prorogation sur une période de deux ans après la fin des hostilités.

[26] Ce moment restera longuement difficile à qualifier, comme en témoigne la formulation euphémistique qu'on trouve dans une thèse de 1945 : "Les événements de 1914-18 ont secoué notre communauté nationale au point qu'ils ont nécessité l'établissement d'une législation des loyers dérogatoire au droit commun." (LYGRISSE (Jean), *Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 9.)

[27] Loi du 9 mars 1918 et circulaire aux préfets, J.O. du 13 mars, p. 2271-2280.

3. Indemnisation des propriétaires.

Les propriétaires lésés par ces mesures pourront se voir attribuer par l'État une indemnité compensatrice égale à la moitié des recettes perdues. Cette facilité ne concerne que les « petits » propriétaires, c'est-à-dire ceux dont les revenus immobiliers sont inférieurs à 10 000 francs par an à Paris, à 8 000 francs dans les grandes villes et à 5 000 francs dans les autres communes. Pour situer les choses, il peut être utile de rappeler qu'aux prix de 1914 un revenu de 10 000 francs correspond à la location de 25 ou 30 appartements populaires parisiens[28].

4. Commissions arbitrales.

Dans cette affaire éminemment conflictuelle, nombre des dispositions de ce nouveau texte vont donner lieu à des interprétations contradictoires. Aussi prévoit-on des « Commissions arbitrales » qui sont créées à l'échelle des départements pour régler « tous les litiges » qui vont naître de l'application de la loi. Faisant suite au précédent de 1871[29], ces commissions sont organisées sur le principe d'une parité entre locataires et propriétaires, et, par l'effet d'une avancée qu'on peut aisément imputer aux ravages de la guerre, on admet que les femmes de plus de vingt-cinq ans puissent y siéger.

En ces temps d'extrêmes tensions où certains s'activaient depuis quatre années à harceler leurs débiteurs pendant que d'autres s'épuisaient dans les assauts ou sous le feu roulant des « batailles de matériel », le dispositif adopté le 9 mars 1918 était bien nécessaire pour assurer "l'ordre et la paix publique". Et il a été efficace : il suffit, pour s'en convaincre, de relire le rapport sur l'application de la loi qui est publié dans le journal officiel du 17 janvier 1920[30]. Le point le plus saillant concerne l'activité des Commissions arbitrales. Au 31 décembre 1919, pour l'ensemble du pays, celles-ci ont été saisies de 766 495 "affaires", dont 494 589 ont été "réglées", soit un "taux d'évacuation [de] 64,52%". Il s'ajoute que la majeure partie des règlements a été obtenue à l'amiable et que le taux de recours contre les décisions n'est guère supérieur à 1%. Si l'effet tranquillisant a été massif, l'examen détaillé des résultats n'en montre pas moins combien la situation demeurait tendue dans la région parisienne. Les 62 Commissions qui y siégeaient (39 à Paris, 23 en banlieue) avaient eu 380 086 "affaires inscrites", mais le "taux d'évacuation" était nettement plus faible qu'ailleurs (51,3%, contre 77,5% dans le reste du territoire national), et c'est là que se trouvaient plus des deux tiers des "affaires" qui restaient pendantes.

---

[28] Il est difficile de se faire une idée probante de ce que signifient les seuils retenus par la loi de 1918. Si on s'en tient mécaniquement au coefficient d'usure de la monnaie, 10 000 francs de 1914 correspondent sensiblement à 30 000 euros de 2006, mais on sait que l'application de ces coefficients calculés à partir de la dérive moyenne des prix est problématique sur longue période, en raison notamment des transformations subies par le *panier* de référence. On approche sans doute mieux la perception *sociale* que la bourgeoisie de 1900 pouvait avoir du "petit" propriétaire en prenant pour référence le salaire ouvrier ou les loyers populaires : l'équivalent contemporain d'un revenu de 10 000 francs de 1914 s'établirait alors plutôt à 150 000 ou 200 000 euros!
Il est cependant d'autres aspects qui ne laissent guère de doutes. La masse des bénéficiaires potentiels est certainement considérable, et on peut penser que la promesse qui leur est faite est gagée sur les *réparations* qu'on compte imposer à l'Allemagne. S'ajoutant au pénible souvenir des conditions de paix de 1871, cela contribuerait à expliquer l'acharnement dont le gouvernement français a fait preuve sur ce point durant les négociations de Versailles.

[29] Sur ce point, la filiation aux procédures de 1871 n'échappe pas au regretté Roger-Henri Guerrand, qui note : "[Des] jurys mixtes en vue de régler les conséquences de la guerre [avaient] déjà été institués par la loi versaillaise du 21 avril 1871" (*Les Origines du logement social en France*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1967, p. 194-195).

[30] J.O. du 17 janvier 1920, p. 928-930.

Le bilan qu'on peut tirer en se plaçant du côté du pouvoir est que le problème a été circonscrit et que, même à Paris, le risque d'un incendie a été conjuré. Il faut toutefois remarquer que les délais qui avaient été fixés n'ont pas été respectés : on est déjà bien au-delà des six mois suivant l'armistice, et il est clair que le travail de déminage que réalisent les Commissions va encore requérir du temps. Alors que chez les autres belligérants les mesures exceptionnelles du temps de guerre sont levées et qu'on revient assez rapidement au droit commun en matière de loyers, en France, on s'installe dans la négociation.

Mais est-on fondé à considérer la date sacrée du 11 novembre 1918 comme celle qui marque effectivement une « fin des hostilités »? En fait, les années qui suivent ne manquent pas d'expéditions militaires, en Mer noire ou en d'autres lieux, et bientôt se profile la Guerre du Rif qui va conduire à nouveau à faire appel au contingent. La mobilisation de la France dans des conflits armés se prolonge, même s'il s'agit maintenant d'interventions *extérieures*, et c'est seulement parce que ce sont des *guerres de moindre intensité*, comme on dirait aujourd'hui, qu'on peut parler d'un après-guerre.

De l'après-guerre à l'avant-guerre.

Dans la période qui suit immédiatement la publication du bilan d'application de la loi de mars 1918, on reste dans une situation qui s'interprète comme un entre-deux, dans la mesure où aucun texte ne vient sonner le retour au droit commun des locations de logements. Pendant que les parties continuent d'ergoter devant les Commissions arbitrales, et alors que se forme en 1921 à l'Assemblée Nationale, à l'initiative de Louis Loucheur, une commission sur l'étude des "moyens propres à remédier à la crise du logement", il faut bien admettre que les prorogations se poursuivent. La seule obligation susceptible de s'imposer à des locataires qui étaient déjà en place durant la guerre revient à payer un loyer de 1914 fort érodé par l'inflation, et encore faut-il pour cela que ceux-ci ne puissent exciper de difficultés particulières. L'état de fait est tardivement consacré par la loi du 6 janvier 1922[31], qui vient surseoir à toute expulsion jusqu'au 1er avril.

Deux éléments laissent alors deviner les pressions qui s'exercent sur le pouvoir en faveur d'un *retour à la normale*. D'une part, le fait qu'il s'agisse d'un simple sursis, dont la limite se situe à la fin d'une trêve hivernale, comme une mesure de charité destinée à tempérer les rigueurs du code civil. D'autre part, le fait que l'on admet une exception au profit des propriétaires qui reprendraient un logement pour eux-mêmes ou leur famille. Les propriétaires qui commençaient (peut-être) à se frotter les mains en seront cependant pour leurs frais. Le 1er avril, le jour où devait reprendre la chasse aux locataires indésirables, on publie au Journal Officiel une loi votée la veille[32], avec une hâte qui laisse transpirer l'urgence, les tensions et les arbitrages de dernière heure. Le nouveau texte vient confirmer les pratiques qui se sont établies à l'occasion de la guerre : il maintient une prorogation générale sur tout le territoire jusqu'au 1er janvier 1923, et il la prolonge d'emblée jusqu'au 1er janvier 1925 dans les grandes villes, en raison de la "pénurie de logements". Certes, chose nouvelle, on autorise des hausses des loyers destinées à compenser la hausse des impôts fonciers ou l'augmentation des coûts d'entretien (dans la limite de 5% des loyers). Mais ce n'est là qu'une maigre consolation, car il s'agit d'une simple récupération de frais, et les sommes en cause sont modestes; plus fâcheux encore, le fait que ces hausses soient *autorisées* signifie que, plusieurs années après la fin des hostilités, le niveau des loyers reste sous contrôle public : en réalité, l'intervention de

[31] J.O. du 7 janvier 1922, p. 394.
[32] Loi du 31 mars 1922, J.O. du 1er avril 1922, p. 3542-3545.

l'État dans la question du logement vient de franchir un nouveau pas, et l'on peut commencer à douter de revoir un jour la *Belle Époque* du fondamentalisme libéral. Refusant le risque politique et social des violents rattrapages qu'un retour à la liberté du marché ne manquerait pas d'entraîner dans un contexte de « crise du logement » désormais reconnu, le gouvernement s'engage dans une lecture globale de la situation et se préoccupe désormais de détendre les marchés en accroissant l'offre. Tel est le sens d'une mesure originale de la loi du 31 mars 1922 qui aura peu d'effets sur le champ, mais qui perdurera jusqu'aux années 1980, avec des variations dans la formulation et des fortunes diverses : on déclare en effet que toute construction nouvelle sera exonérée d'impôt foncier pendant quinze ans. Simultanément, on interdit tous travaux qui "tend[raient] à diminuer le nombre de logements".

Alors que la construction neuve et la reconstruction des zones dévastées continuent à piétiner, la loi du 29 décembre 1923[33], poursuit le cheminement concernant les loyers de l'existant. Dans "la Seine et dans un rayon de 50 kilomètres des fortifications de Paris, dans les communes […] d'au moins 4000 habitants, dans les communes où le recensement de 1921 accuse un accroissement de la population […], et dans les régions libérées quelque soit l'importance de la population", l'échéance du 1er janvier 1925 est repoussée au 1er janvier 1926. Outre une désignation des territoires de la crise qui fera date, le dispositif de décembre 1923 contient deux novations qui indiquent avec force, d'une part, que les loyers doivent être payés, et, d'autre part que, pour être sous contrôle, ils n'en sont pas moins susceptibles d'être revalorisés. En effet :

- on suspend désormais la protection accordée aux locataires à la condition expresse « qu'ils aient rempli jusqu'à ce jour leurs obligations »,
- on prévoit des hausses de loyers régies par un mécanisme de calcul complexe, dont la mise en œuvre est confiée à des "Commissions paritaires départementales des loyers" qui font évidemment suite aux "Commissions arbitrales" de la loi de 1918; la marge des hausses possibles est précisée par une stipulation indiquant que, pour le département de la Seine, la hausse maximale, tous effets confondus, sera bornée à 75% du loyer de 1914.

C'est de ces années 1922-1924, qui coïncident avec la guerre du Rif, que l'on peut dater un tournant dans les interventions de l'État. On voit se manifester une préoccupation de la construction neuve dont on montrera plus loin le devenir : il suffira pour l'instant d'indiquer qu'elle tardera à se concrétiser et que ses effets seront limités. Mais on voit surtout se mettre en place une gestion politique de la « crise du logement » qui repose sur l'existant et les régimes locatifs : tel est bien, en tout cas, le sens d'un cadre législatif qui délimite les territoires à problèmes, puis, dans ce cadre administrativement circonscrit, garantit le maintien dans les lieux au profit des locataires anciens qui "remplissent leurs obligations", et fixe pour finir un taux d'évolution des loyers en prenant pour base une référence au niveau de 1914. Sous une forme atténuée, les mesures *exceptionnelles et temporaires* qui se sont succédé depuis dix ans se muent progressivement en dispositif durable, et la protection des locataires accordée à la faveur des épreuves de la guerre s'inscrit pas à pas dans le paysage de la société. Du point de vue des tenants d'un libéralisme traditionnel à la française, on s'installe dans une situation qui ne peut apparaître que comme un scandale, et un scandale d'autant plus insupportable qu'il paraît voué à durer[34].

[33] Loi du 29 décembre 1923, J.O. du 30 décembre 1923, p. 12190-12192; circulaire d'application, J.O. du 3 janvier 1924, p. 99-100. Pour les résultats concernant les hausses de loyers, voir le J.O. du 16 mars 1924, p. 2585-2586.

[34] Il n'est pas simple de concevoir comment une bourgeoisie qui a voulu la guerre et qui triomphe en 1918 après avoir frôlé la catastrophe à plusieurs reprises peut se laisser aller à un tel abandon de ce qui, au fond, constitue ses valeurs. Bien que ce ne soit pas l'objet du présent travail, qui vise seulement à éclairer les origines de la

C'est pourtant cette orientation que vont amplement confirmer les textes adoptés dans la deuxième moitié des années 1920 : on est maintenant entré de plain-pied dans la période qu'un juriste attaché au respect du « droit commun » désignera plus tard comme étant celle de la "pétrification des loyers"[35]. Les lois du 1er avril 1926 et du 29 juin 1929[36] maintiennent en effet les prorogations de jouissance, d'abord jusqu'au 1er avril 1931 (pour les loyers annuels inférieurs à 3000 francs), puis jusqu'au 1er juillet 1939 (pour les loyers annuels inférieurs à 500 francs à Paris). Elles fixent également des hausses maximales autorisées par rapport à la base de 1914. Toutes mesures confondues, et sous la réserve que le propriétaire ait consenti un bail de neuf ans, l'augmentation ne devra pas dépasser 300% en 1939, soit un loyer égal à quatre fois celui de 1914. Comme on le voit, cette hausse qui ne se concrétisera pas partout est bien loin de suivre la dérive moyenne des prix : celle-ci s'établit en effet entre un facteur sept et un facteur huit sur la même période. Quant à l'aire géographique des tensions, la loi de 1926 en donne une désignation qu'on peut considérer comme définitive, puisqu'elle sera reprise mot pour mot dans la loi du 1er septembre 1948 : c'est "à Paris et dans un rayon de 50 kilomètres des fortifications, dans les communes de plus de 4000 habitants ou distantes de moins de cinq kilomètres des villes de plus de 10 000 habitants, dans les communes dont la population a augmenté de plus de 5% d'un recensement à l'autre" que s'exercent les rigueurs du contrôle.

À côté de ces grandes lignes qui manifestent la continuité des orientations, on voit cependant apparaître des signes qui annoncent un retour au *droit commun*. La loi de 1926 prévoit tout d'abord des exclusions qui dessinent les contours d'un marché libre renaissant : outre les (rares) gros loyers dont la sortie progressive du système de protection est programmée, ces exclusions concernent "les étrangers n'ayant pas combattu" et "les locataires des lieux de plaisance". De telles dispositions ne sont évidemment pas sans signification dans un pays dont les vocations touristique et d'immigration sont tout à fait prononcées. Les restrictions à l'égard des migrants – y compris les migrants intérieurs – sont encore renforcées par la circulaire d'application qui précise avec toute la netteté nécessaire que les locataires entrés dans les lieux après le 1er avril 1926 ne sont pas bénéficiaires des prorogations[37]. Répondant à un autre ordre de préoccupation des propriétaires, la loi de 1929 prévoit quant à elle une

---

situation dont on hérite dans le second après-guerre en matière de logement, on mentionnera qu'une solution a cette énigme apparente consiste sans doute à partir de l'idée qu'il n'y avait pas *une* bourgeoisie, mais *des* forces dominantes, avec leurs domaines de complicité, mais aussi leurs rivalités et leurs divergences d'intérêt. Dans une telle perspective, il n'est pas difficile de désigner les perdants, qu'on peut supposer évincés de la coalition régnant après la guerre : les rentiers de l'immobilier, qui seront substantiellement ruinés, ou en tout cas fort diminués, et ne pourront mener que des combats d'arrière-garde, réussissant toutefois à paralyser longuement le développement de l'entreprise publique de logement. Quant aux gagnants, on pourrait y voir le petit peuple des villes, pour qui ce serait le seul bénéfice effectif de la *Victoire*, arraché de haute lutte, et au prix de lourds sacrifices… mais le petit peuple n'a pas investi les allées du pouvoir. Revenant aux forces dominantes qui peuvent tirer avantage de la nouvelle configuration du logement, on devrait évoquer les secteurs du capitalisme industriel qui ont pris de la vigueur avec les commandes de guerre (les fournisseurs d'armement comme Schneider, mais aussi Renault, Citroën, les avionneurs, etc.) et qui ne peuvent qu'apprécier un dispositif contribuant à contenir la pression des salaires. Il faudrait aussi faire place à un capital financier et à un appareil militaire également portés sur les aventures extérieures (à commencer par le Maroc…), et pour qui la paix intérieure – la tranquillité de l'arrière – représente un enjeu essentiel. On prête à Louis Barthou, ministre de la Guerre en 1920, la déclaration qui suit : "Comme l'Alsace et la Lorraine, le Maroc était un des enjeux de la guerre européenne. La victoire a libéré l'enjeu." (Cité par TILLON (Charles), *La révolte vient de loin*, Julliard, Paris, 1969, p. 496.)

[35] LYGRISSE (Jean), *Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 10.

[36] Loi du 1er avril 1926, J.O. du 2 avril 1926, p. 4090-4094; loi du 29 juin 1929, J.O. du 30 juin 1929, p. 7251-7254.

[37] J.O. du 28 mai 1926, p. 5898-5900.

réévaluation de 15% par an qui s'appliquera aux baux conclus à partir du 1er juillet 1931. Si cette disposition était passée dans les faits, elle aurait eu pour conséquence de remettre l'évolution des loyers au diapason de la dérive moyenne des prix vers la fin des années 1930. Mais elle n'aura guère de suites. Par un effet de la gestion politique de la crise financière, puis économique et sociale qui gagne le monde après le krach d'octobre 1929 à la bourse de New-York, le pouvoir renonce à mettre en œuvre la hausse de 15% en 1933, 1934, 1935, 1936 et 1937[38]. En fait de hausse, les loyers seront écornés de 10% par la « déflation Laval » entre juillet 1935 et décembre 1937.

On est également conscient que la réglementation donne lieu à des effets pervers ou à des abus, et le texte de 1926 s'efforce d'en limiter l'ampleur. On intervient aussi bien contre les abus des propriétaires que, chose nouvelle et pleine d'avenir, contre les abus des locataires. Désormais détenteurs privilégiés d'un droit sur leur habitation, certains locataires ne se privent pas de profiter de la situation générale du logement pour sous-louer une ou deux pièces du bien qu'ils ont pris à bail. Comme le secteur contrôlé concerne seulement les locations vides, les prix des locations *en meublé* restent libres, et les loyers perçus par les locataires en titre peuvent aller jusqu'à dépasser ceux qu'ils doivent aux propriétaires. En rétorsion on exclut de la prorogation « les locataires qui sous-louent sans autorisation du propriétaire ». Les locataires *principaux* ne sont toutefois pas les seuls à avoir vu les avantages que réserve la location *en meublé* : afin d'échapper aux contraintes que leur impose la situation nouvelle, nombre de propriétaires sont tentés de transformer leurs immeubles en *garnis*. On donne un coup d'arrêt à ce penchant trop naturel en interdisant pour une durée de cinq ans toute transformation de logements ordinaires en "meublés" et autres "pensions de famille". Parallèlement, on demande un peu de transparence aux propriétaires des meublés ou des garnis existants en exigeant un affichage des vacances et des prix. Reste la question, déjà ancienne mais aggravée par les circonstances, des propriétaires qui tirent profit des immeubles insalubres. Par l'effet d'une prudence qu'on pourra toujours justifier en invoquant *la pénurie*, on se garde bien d'exiger l'évacuation des taudis, mais on leur fait tout de même un sort à part en prescrivant qu'aucune augmentation de loyer ne sera autorisée dans les immeubles insalubres[39].

Enfin, le texte de 1926 comporte quelques mesures au profit de la construction neuve. Les facilités en cause restent fort timides, mais le fait qu'elles bénéficient spécifiquement aux HBM n'en représente pas moins une nouveauté significative. D'un côté, l'État est autorisé à remettre aux communes des biens domaniaux inutilisés – des casernes, peut-être, ou des

[38] La renonciation est signifiée chaque année, à la veille de la date fatidique du 1er juillet, par les lois successives des 30 juin 1933, 25 juin 1934, 30 juin 1935, 30 juin 1936 et 30 juin 1937. Après avoir été sacrifiée sur l'autel de la patrie, voici maintenant que la propriété immobilière est mise à contribution à la suite des pratiques aventureuses des marchés financiers. Outre que cela suscitera une rancœur tenace à l'égard de tout ce qui a une allure *cosmopolite*, comment penser encore, après de telles expériences, que la propriété immobilière puisse constituer une *valeur refuge*, une assurance de train de vie pour les familles *de bonne condition*, etc.? Le *rattrapage* promis finira cependant par se produire. Il sera engagé pendant les cinq premières années d'application de la loi du 1er septembre 1948, à un train d'enfer pour tenir compte d'un point de départ beaucoup plus bas, et, cette fois les mesures prévues seront appliquées sans barguigner, alors même que la guerre d'Indochine battra son plein. Les contextes de guerre retentissent toujours sur le logement mais, dans la mesure où il s'agit d'une gestion politique, les effets ne répètent pas nécessairement de façon identique d'une conjoncture à l'autre.

[39] Dans la mesure où la réglementation concerne les locataires en place, il n'est pas nécessaire d'être grand clerc pour apercevoir qu'une heureuse issue s'offre aux propriétaires. Pour échapper à la terrible sanction que représente le strict maintien des loyers de 1914, il leur suffira de tout mettre en œuvre pour remplacer leurs *locataires anciens* par des *migrants*, d'ailleurs rustiques et habitués à la misère. Voilà une leçon qui donnera lieu à des développements durables.

camps… – afin qu'ils servent d'assise à des opérations sociales. D'un autre côté, on assouplit au profit des HBM l'interdiction de tous travaux ayant pour effet de diminuer le nombre de logements : un changement d'affectation peut désormais être autorisé si le propriétaire consent à un office d'HBM un prêt équivalent à la valeur de reconstruction du ou des logements qui auront été supprimés[40].

Tel est, en résumé, le dispositif qui prévaut pour les régimes locatifs alors que, au fil de la *Nuit de Cristal*, de l'*Anschluss* puis des *Accords de Munich*, on est entré dans la ligne droite qui conduit au second conflit mondial. La période se clôt avec la loi du 31 décembre 1937[41] qui reconduit prudemment les prorogations dont bénéficie la masse des locataires protégés jusqu'à des dates échelonnées de 1940 à 1943 selon le niveau des loyers, tout en promettant des réévaluations annuelles au taux de 10%... à partir du 1er juillet 1939.

De 1939 à la Libération : continuité de fond et innovations secondaires.

Les *pouvoirs spéciaux* permettant de gouverner par décrets sont accordés au gouvernement le 19 mars 1939. Le 21 avril est promulgué un décret[42] qui brille surtout par les analyses de son rapport préalable, sur lesquelles on reviendra lorsqu'on traitera de l'anémie de la construction neuve durant l'entre-deux-guerres. Ce texte qui a la forme d'un *décret-cadre* et qui prend, vu les circonstances, la figure d'une déclaration d'intention ne livre guère qu'une nouveauté notable et d'application immédiate : les loyers seront désormais payables au mois, sur la simple demande du locataire *ou* du propriétaire. Le rapport préalable explique qu'on entend ainsi "faciliter aux locataires le payement de leur loyer et les inciter à consacrer au logement une part plus grande de leur revenu". Sur le terrain, il y a toutes chances que cette mesure qui marque un changement dans les mœurs locatives rencontre rapidement un écho, puisqu'il est assuré que l'une *ou* l'autre des parties y trouvera son intérêt, selon que le traditionnel loyer trimestriel était payable *d'avance* ou *à terme échu*[43].

Dès que la perspective de la guerre se précise, on reprend les dispositions de 1914. Ce qui s'était alors engagé dans l'improvisation est maintenant bien établi et les mesures précèdent la mobilisation générale. Introduit par des formulations désormais convenues – "le souci de la paix publique qui conditionne la cohésion de la nation et par suite sa puissance défensive impose des mesures de prudence […]"[44] –, le décret du 1er juillet 1939 gèle les loyers et

[40] Le prêt doit être consenti pour une durée d'au moins 25 ans, avec un taux d'intérêt annuel inférieur à 4%. Pour être purement formelle, la proximité de ces conditions avec celles qui régiront plus tard la "participation des employeurs à l'effort de construction" rendue obligatoire en 1953 n'en est pas moins saisissante : les investissements au titre du "1% des employeurs" devront avoir une durée d'au moins 20 ans, et ils ne pourront être affectés d'intérêts excédant 3% par an.

[41] Loi du 31 décembre 1937, J.O. du 1er janvier 1938, p. 123-124.

[42] Décret du 21 avril 1939, J.O. du 22 avril 1939, p. 5235-5236.

[43] L'insoutenable légèreté des locataires modestes constitue un thème récurrent de la littérature de l'époque. Claude Olchanski s'en plaint encore à la fin de la guerre dans des termes qui, si on les suivait à lettre, conduiraient à recommander un paiement du loyer à la semaine (comme dans les *garnis*) : "Le règlement du loyer procède […] de coutumes spéciales et ses échéances, plus ou moins lointaines, ne correspondent pas, en général, aux époques de règlement du salaire. L'ouvrier, peu prévoyant en la matière, éprouve toujours une difficulté à acquitter en fin de mois ou de trimestre la montant de son terme." (OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 150.) À voir, soixante ans plus tard, la masse de *prélèvements mensuels* « automatiques » que les grandes organisations publiques ou marchandes tendent à imposer à leurs débiteurs, il faut croire que l'imprévision et l'irresponsabilité ont gagné toutes les couches de la population…

[44] Décret du 1er juillet 1939, J.O. du 2 juillet 1939, p. 8496.

accorde une prorogation générale des baux jusqu'au 1er octobre. Après l'entrée en guerre, cette mesure est naturellement réitérée le 26 septembre, pour une durée un peu plus longue :

> "Dans les conjonctures actuelles, il apparaît nécessaire, afin d'éviter les perturbations que pourrait provoquer la multiplication des congés donnés aux locataires, même non mobilisés, de reculer pour une nouvelle période de six mois l'expiration des prorogations." [45]

Entre-temps, un décret du 13 juillet prescrit un moratoire au profit des familles des mobilisés. On ne reviendra toutefois pas à un moratoire général, comme le précisent expressément les attendus d'un second décret pris le 26 septembre pour "régler les rapports entre bailleurs et locataires en temps de guerre" :

> "Le système des moratoires absolus en vigueur pendant la dernière guerre s'étant révélé imparfait, il paraît nécessaire de lui substituer […] une réglementation plus souple […]"[46]

En foi de quoi, ceux qui ne sont pas touchés directement par la mobilisation auront à faire la preuve que des changements sont intervenus dans leur situation personnelle s'ils comptent demander une réduction ou une exonération de loyer. Manifestement, l'expérience a permis d'affiner la gestion des rapports sociaux pendant les périodes de conflit. Mais tout cela reste bien formel : un locataire assuré de son maintien dans les lieux peut toujours prendre le risque de ne pas payer,… au moins pour un temps. D'ailleurs, depuis la loi de 1926, tout recours introduit par un locataire prorogé est immédiatement suspensif des mesures d'expulsion[47].

Les dispositions adoptées sous le régime de Vichy s'inscrivent substantiellement en continuité. La loi du 28 février 1941 organise les prorogations de jouissance "jusqu'à la fin des hostilités plus un terme légal du bail" et reporte toute augmentation de loyer "jusqu'à la fin des hostilités". Les seules hausses admises correspondent à la répercussion d'augmentations réelles des charges locatives enregistrées depuis le 1er septembre 1939, ou à l'amortissement de travaux d'amélioration[48].

Le gouvernement du Maréchal s'intéresse aussi à la protection des familles, un problème connu de longue date, et à celle des réfugiés, une question devenue brûlante dès 1939. La loi du 5 février 1941 prévoit des peines d'amende allant de cent francs à mille francs contre les propriétaires qui refuseraient de louer à des familles en raison du « trop grand nombre d'enfants »[49]. En matière de réfugiés, un décret du 29 novembre 1939 prenant acte des "mouvements de population" soulignait déjà que "nombre de locataires ont été amenés à conclure, dans les localités où ils se sont réfugiés, des locations pour lesquelles il a été demandé assez souvent un prix exagéré dépassant sensiblement la valeur locative des lieux loués". En conséquence, toutes les locations faites à des réfugiés devront être révisées, et la

[45] Décret du 26 septembre 1939, J.O. du 29 septembre 1939, p.11823.
[46] Décret du 26 septembre 1939, J.O. du 5 octobre 1939, p.12024-12027. Pour le décret moratoire du 13 juillet, voir le J.O. du 17 juillet, p. 8919.
[47] Autant on est souple dans l'hexagone, autant on est ferme dans *les colonies*. La loi du 20 mars 1940 (J.O. du 22 mars, p. 2134) qui abroge tardivement la déflation Laval dans les territoires extérieurs rétablit sans délai la pleine exigibilité des loyers et des intérêts hypothécaires. Les grands financiers de l'immobilier comme le Crédit Foncier peuvent ainsi se consoler dans l'Empire de la dureté des temps en métropole.
[48] Loi du 28 février 1941, J.O. de l'État Français du 15 mars 1941, p. 1169. En matière de travaux, l'acte de 1941 fait suite à un décret de décembre 1937, avec toutefois une accélération de l'amortissement et une hausse de loyer en conséquence.
[49] Loi du 5 février 1942, J.O. de l'État Français du 21 février 1942, p. 834.

hausse de ce « nouveau bail » limitée à 10%[50]. En pleine débâcle, ces termes d'une fermeté exemplaire sont réitérés et renforcés par un texte qu'édicte le 1er juin 1940 le dernier gouvernement de la Troisième République, dont Philippe Pétain est déjà Vice-Président. Après l'armistice, le nouveau régime est pressé de remettre la France au travail et s'emploie à faire revenir les réfugiés dans leurs foyers, en tout cas ceux qui le peuvent. Il leur accorde le 16 juillet 1940 toutes facilités de résiliation des contrats qu'ils ont signés dans leurs lieux d'hébergement, les autorisant même à partir "avec leurs meubles" malgré les "garanties que [ceux-ci] représentent pour le bailleur"[51].

On ne connaît pas d'étude faisant le point sur les effets réels de ces diverses dispositions qui, dans la circonstance, ont pu être de simples rodomontades sans grande efficace sur les situations de fait. On est d'autant plus enclin à une interprétation dans ce sens quand on voit le gouvernement de Vichy encourager la sous-location[52]. On comprend bien que, du point de vue d'une pensée administrative, la gestion d'une population déterminée avec un parc de logements diminué par les destructions et l'occupation ait pu conduire à considérer comme opportun le développement de ce genre de pratique. Il n'en reste pas moins que la sous-location, souvent verbale et *meublée*, échappe manifestement au corset des locations vides et se prête à une adaptation souple aux excès du marché. Jugeant une disposition prise le 30 mai 1943 pour réprimer les abus commis par les locataires *principaux*, Philippe Isaac ne se fait guère d'illusion sur la réalité de la situation :

> "Cette mesure a toutes chances de rester lettre morte, car il est pratiquement impossible de faire la preuve de la culpabilité du locataire. Pour la même raison, la surveillance exercée par les préfets sur les prix auxquels sont sous-loués les appartements meublés est, en fait, illusoire."[53]

Nolens, volens, les autorités de la Libération continueront de reconnaître le rôle de la sous-location dans un parc insuffisant où les occupations locatives à titre principal tendent à devenir héréditaires. Elles tenteront toutefois de moraliser les pratiques en imposant un tarif fixé à 110% du prorata du loyer principal en cas de location *vide*, et à 200% en cas de location *meublée*[54]. Dans la thèse qu'il soutient en 1947, un observateur de l'époque ne laisse aucune illusion sur la portée de cette tentative sans doute louable mais bien tardive : "le nombre de sous-locations consenties dans [ce] cadre a été infime et, en tout état de cause, les conditions de loyer n'ont pas été maintenues, avec la complicité du preneur, dans les limites légales"[55]. Ces remarques conduisent à concevoir que, outre le sort particulier fait aux étrangers, aux nouveaux locataires, etc., un marché de pénurie était venu se greffer sur le secteur réglementé, soumettant *les preneurs* aux exigences des *locataires titrés*.

Si le régime de Vichy n'a, pas plus que ses successeurs, réussi à mettre sous contrôle l'endémie de la sous-location, il a cependant réussi à faire avancer la réglementation des

---

[50] Décret du 29 novembre 1939, J.O. du 17 décembre 1939, p. 13994-13995. Compte tenu de ce qu'on a dit plus haut du dispositif de 1926, toujours en vigueur, il faut beaucoup de naïveté pour s'étonner des tarifs que les propriétaires des zones refuges cherchent à imposer à ces migrants d'un genre nouveau.

[51] Loi du 16 juillet 1940, J.O. de l'État Français du 17 juillet 1940, p. 4534.

[52] Loi du 16 avril 1942, J.O. de l'État Français du 30 avril 1942, p. 1642.

[53] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 194.

[54] Ordonnance du 11 octobre 1945, J.O. du 12 octobre 1945, p. 6646-6651. Deux lectures peuvent rendre compte de la cherté apparente des meubles. D'une part, comme on l'a indiqué plus haut, il y a beau temps que les locations *en meublé* tendent à vivre leur vie indépendamment du cadre général qui régente les locations *vides*. D'autre part, comme on le montrera plus loin, les loyers de l'immobilier sont devenus tellement bas qu'ils pourraient se comparer au loyer d'un simple mobilier.

[55] THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 59.

loyers dans un domaine qui faisait l'objet de contestations depuis longtemps. La loi du 1er février 1944 vient en effet codifier les charges que le propriétaire est autorisé à répercuter sur le locataire, dans des termes qui seront repris par l'ordonnance du 28 juin 1945, puis par celle du 11 octobre 1945, et qui constituent la base de l'évolution ultérieure du droit :

> "Ne sont considérées comme charges que les prestations et fournitures particulières faites aux locataires et ci-après désignées : l'eau, le gaz, l'électricité, le chauffage, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de déversement à l'égout et la taxe de balayage."[56]

Les autorités de la Libération s'emploient tout d'abord à gérer l'héritage de l'avant-guerre et du régime de Vichy. En matière de maintien dans les lieux, elles ne pouvaient faire moins que les gouvernements du Maréchal. L'ordonnance précitée du 28 juin 1945 puis les lois des 28 mars 1946, 22 décembre 1946, 28 mars 1947 et 30 juillet 1947 reconduisent donc les prorogations de terme en terme. Le rythme trépidant des actes législatifs de l'année 1947 est typique d'une époque instable et grosse de changements. On est dans l'attente d'une grande loi qui est en discussion au parlement en vue de mettre fin à la série des dispositions transitoires. Mais l'objet est plus délicat que jamais et le contexte politique est difficile. De tergiversations en reports, le texte que l'index du journal officiel désignera comme la "refonte générale de la législation" sur les baux à loyer ne sera finalement adopté que le 1er septembre 1948. Entre-temps, il aura fallu prendre encore deux lois de prorogation, le 27 décembre 1947 et le 29 juin 1948.

D'un autre côté, les "hostilités" ayant pris fin, en tout cas sur le continent européen, le gel des loyers décrété par le régime de Vichy n'est plus tenable. C'est à nouveau l'ordonnance du 28 juin 1945, décidément essentielle, qui prescrit une première réévaluation des loyers protégés en autorisant une hausse de 30% pour les baux régis par la loi du 1er avril 1926, où le prix contrôlé s'entend "loyer plus charges". On procède toutefois avec prudence : d'une part la hausse n'est applicable aux loyers les plus modestes qu'à partir de janvier 1946, d'autre part elle est limitée à 15% du loyer pour les baux soumis à la loi du 28 février 1941, où les hausses des charges font l'objet d'une évaluation à part et peuvent être directement répercutées. Le "texte définitif" qu'on envisageait primitivement pour 1946 se faisant attendre, de nouvelles hausses générales sont autorisées par les lois du 30 juillet 1947 et du 27 décembre 1947. En deux vagues successives, celles-ci portent respectivement à 70% et 35% les coefficients d'augmentation accordés en 1945, étant entendu que les loyers qui en résultent ne peuvent dépasser 680% de la base 1914 pour les baux régis par la loi de 1926, et 135% de la base 1939 pour les baux soumis à la loi de 1941[57]. Les revalorisations prescrites par ces mesures *transitoires* peuvent sembler considérables, et des locataires qui continuaient à vivre dans le rationnement et les privations les ont certainement jugées fort malvenues. Il faut néanmoins reconnaître qu'elles sont bien loin de représenter un quelconque *rattrapage*, car l'usure de la monnaie correspond sensiblement à une division de son pouvoir d'achat par un facteur 14 pour la période 1938-1948, et par un facteur 10 pour la période 1941-1948[58]. Sérieusement

[56] Ordonnance du 28 juin 1945, J.O. du 29 juin 1945, p. 3929-3930.

[57] Loi du 30 juillet 1947, J.O. du 31 juillet 1947, p. 7462-7463; loi du 27 décembre 1947, J.O. du 28 décembre 1947, p. 12508. Un détail contenu dans le J.O. du 31 décembre 1947 (p. 12623) donne une idée des préoccupations qui encombrent le calendrier parlementaire… et qui pèsent sur les moyens du pays. On publie en effet en urgence une loi du 30 décembre "ouvrant un crédit de 850 millions de francs en vue d'accorder, à titre d'avances sur leurs dommages, un secours d'extrême urgence aux victimes de l'insurrection malgache". La France "libérée", "moderne", etc., d'après 1945 a ceci de commun avec celle de la IIIème République que les "urgences" impériales continuent de primer sur tout le reste. Un trait de caractère de la "France éternelle" ?

[58] On prend ici pour repère la hausse des prix à la consommation à Paris, un des rares indices pour lesquels on dispose d'une série continue. La dérive des prix s'est terriblement accélérée entre 1943 et 1948 : elle atteint alors environ 50% d'une année sur l'autre, générant de lourds effets de cumul. Sur la décennie 1938-1948, la

atteintes à la suite de la Grande Guerre, les valeurs immobilières sont proprement effondrées à l'issue du second conflit mondial.

12. Effets sur les loyers et effets connexes

Taux d'effort apparent des locataires : de la surcharge à l'effondrement.

Au tournant du siècle, la pression des loyers est particulièrement élevée, et on peut considérer comme avéré que cela résulte d'une tendance qui s'est affirmée tout au long du 19ème siècle. Claude Olchanski s'en émeut en 1945 lorsqu'il évoque la situation qui prévalait dans le Paris populaire de la *Belle Époque*. De son côté, le juriste Jean-Marie Gondre cite une étude de Dugé de Bernonville qui montre que la part du loyer dans les dépenses des ménages modestes a continuellement augmenté, passant de 7,8% en 1810 à 18,8% en 1910. Constatant ce résultat considérable de l'urbanisation libérale en France, Jean-Marie Gondre note sans états d'âme : « Une telle hausse n'était d'ailleurs qu'assez rarement justifiée par une hausse corrélative du confort. » Il conclut en se félicitant de voir "un ménage de condition modeste consacre[r] une part importante de ses revenus à son logement"[59].

À voir l'objet dont la jouissance est procurée par cet effort, il y aurait pourtant lieu de s'indigner, comme le font les frères Pelloutier lorsqu'ils évoquent "l'aspect sordide" de l'habitat dans nombre de quartiers populaires parisiens, avec leurs "rues étroites et noires", leurs "passages où l'air se charge d'absorber les eaux corrompues", etc. :

> "Entrez maintenant dans la moins repoussante des maisons qui bordent ces voies. Vous êtes tout d'abord suffoqué par l'odeur pénétrante qui se dégage des latrines, placées au milieu de chaque étage, toujours ouvertes, rarement nettoyées et qui servent chacune à dix ou quinze personnes. L'escalier, large de quatre-vingt à quatre-vingt-dix centimètres, ressemble à un boyau, et l'obscurité y est profonde même au milieu du jour. À mesure que vous vous rapprochez de l'étage supérieur, un relent plus nauséabond encore vous étreint la gorge et vous soulève le cœur : c'est le parfum des plombs, placés, comme les latrines, en bordure de l'escalier. Ouvrez enfin l'une de ces portes et pénétrez dans l'antre. Il vous semble d'abord que vous allez heurter le plafond de la tête; la pénombre triste et sale des ciels d'hiver règne en toute saison dans cette demeure, l'air y est lourd et méphitique, et par la fenêtre entrent l'été les émanations du ruisseau. C'est le domicile du travailleur."[60]

---

dévalorisation de la monnaie française est d'un facteur 10 par rapport au dollar américain, et d'un facteur 6 si on considère son équivalent (théorique) en or. On doit préciser pour finir que les valeurs industrielles ou financières ne connaissent pas les mêmes déboires que le capital investi dans le logement locatif. De 1938 à 1948, la capitalisation des valeurs françaises à la bourse de Paris est multipliée par 14 : malgré les pertes de guerre, la valeur globale des actions est restée stable en monnaie constante. (Source : INSEE, *Annuaire Statistique 1981*.)

[59] GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 69. L'étude de Dugé de Bernonville est intitulée "Salaires et coûts de l'existence à diverses époques". Dans une matière statistique assez mal connue, on peut s'interroger sur la signification d'une évaluation donnée au millième mais, comme on va le montrer, l'ordre de grandeur de la donnée de 1910 se recoupe avec d'autres observations, et cela confère, toujours en ordre de grandeur, de la crédibilité aux indications concernant divers moments du siècle précédent.
Pour la référence à Claude Olchanshi, voir *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 30-31.

[60] PELLOUTIER (Fernand), PELLOUTIER (Maurice), *La vie ouvrière en France*, Schleicher Frères, Paris, 1900; réédition en fac-simile, Maspéro, Paris, 1975, p. 229-230. On s'est permis de rectifier une coquille en substituant "pénétrez dans l'*antre*" à l'expression "pénétrez dans l'*autre*" qui figure dans le texte original, et on rappelle que "les plombs" désignaient une cuvette servant à l'évacuation des eaux sales. Les indications statistiques qui suivent sont extraites des pages 236-238, où figure également un tableau présentant une estimation des principaux postes de dépense pour différents genres de ménages.

Passant ensuite aux tarifs, les frères Pelloutier précisent que "dans le quartier d'Aubervilliers, le prix le plus minime pour une seule chambre est de 160 francs [par an]", cependant que le loyer annuel d'un deux-pièces cuisine – sans doute vingt-cinq à trente mètres carrés aux normes de l'époque – s'établit à 350 ou 400 francs autour de l'hôpital Saint-Louis ou sur le boulevard de Belleville. Supputant que les ménages ouvriers ne peuvent guère consacrer plus de 200 ou 250 francs par an au loyer, les auteurs concluent qu'ils en sont réduits à des habitations de misère qui n'ont rien de familiales. Mais il n'empêche : en rapportant cette dépense à un revenu annuel de 1200 à 1500 francs (300 jours à 4 ou 5 francs, ce qui correspond à un emploi à l'année et relativement bien payé), on débouche inexorablement sur des taux d'effort qui sont de l'ordre de 16% à 17%. Encore s'agit-il là de la situation la plus favorable : si on se penche sur le cas d'une ouvrière esseulée et chargée de famille, le taux d'effort généré par l'occupation d'une chambre médiocre grimpe immédiatement à 20% ou au-delà.

Les ordres de grandeur des estimations des frères Pelloutier sont confirmés par nombre d'observations concernant la période immédiatement avant la guerre. Se référant à Maurice Halbwachs, Philippe Isaac situe le poids du logement à près de 16% de la dépense ouvrière. C'est également le chiffre qui est retenu plus tard par Jean Thourot, par Claude Olchanski, qui y voit une norme dans les pays « de civilisation équivalente », ou par Louis Houdeville[61], qui se fonde sur une enquête auprès d'une centaine de ménages. Sans doute les données primaires sont-elles partielles, et souvent hétérogènes : certains considèrent un ensemble formé par le loyer, les charges d'exploitation et le mobilier, alors que d'autres s'intéressent au seul loyer. Cela ne rend que plus incertaines des démarches récentes qui, comme celle de Christian Topalov, tendent à mettre en évidence une baisse des loyers bourgeois qui s'observerait en termes réels dans les années 1890, ou une nouvelle baisse qui serait perceptible à Paris de 1910 à 1914[62]. La discussion des oscillations secondaires du système est d'autant plus captivante qu'elle est difficile à documenter compte tenu de la qualité des données primaires dont on peut disposer. Mais elle ne devrait en aucun cas conduire à perdre de vue le fait essentiel : une tendance séculaire à la hausse affectant non seulement les loyers mais aussi la part du revenu mobilisée par le logement, et qui débouche sur une situation où des taux d'effort de 15% à 20% sont devenus ordinaires chez des locataires modestes pour lesquels cela représente une charge considérable, sans contrepartie dans la qualité du service rendu.

Cette période si heureuse pour la propriété locative prend brusquement fin avec la tempête de la Grande Guerre. En reprenant une à une les mesures dont on a présenté plus haut la généalogie, il n'est pas très compliqué de calculer la valeur maximale des augmentations susceptibles de s'appliquer aux loyers protégés. Au contraire de Louis Houdeville, pour qui "y voir clair n'est pas chose facile"[63], l'ensemble des chercheurs qui ont soutenu des thèses de droit sur le sujet dans la période qui va de 1943 aux années 1960 s'entendent pour dire qu'au moment où le gouvernement du Maréchal gèle les loyers "jusqu'à la fin des hostilités", les

[61] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 41; THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 34; OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 152; HOUDEVILLE (Louis), préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), *Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 74.

[62] TOPALOV (Christian), *Le Logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1987, p. 130.

[63] HOUDEVILLE (Louis), préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), *Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 229. L'auteur évoque ensuite un taux d'effort de 5% en 1939, sans citer ses sources.

hausses subies par des locataires prorogés depuis 1914 aboutissent tout au plus à un quadruplement de la base de 1914. À partir de cette notion directement issue des textes, la démarche qui conduit à l'appréciation des taux d'effort est plus délicate.

Jean-Marie Gondre fait état d'un "indice général des loyers" qui, sur une base 100 en 1913, s'établirait à 408 en 1941, compte tenu des constructions neuves, des locations nouvelles, etc. Confronté à un indice du coût de la vie mesuré par "les 214 articles" qui passerait de 100 en 1913 à 990 en 1941, cela indiquerait une dévalorisation moyenne d'environ 60%, et sans doute des deux tiers pour les "petits loyers"[64]. En poursuivant le raisonnement statistique, et en admettant que les salaires aient sensiblement suivi la dérive des prix, on déterminerait alors des taux d'effort des ménages populaires qui se situeraient autour de 6% vers 1941. C'est une estimation que Claude Olchanski retient déjà pour l'année 1938. De son côté, Jean Thourot aboutit indirectement à un taux d'effort moyen de 5,6% en 1941 en mettant en rapport un "indice des loyers" et un "indice des salaires"[65]. Ces appréciations sont confirmées par l'enquête qu'avec sa précision habituelle Philippe Isaac a effectuée lui-même en 1942 auprès de 143 familles ouvrières de Villefranche-sur-Saône: la part du revenu consacré au logement, charges comprises, par ces familles de trois enfants et plus s'établit à 5% dans les "locations privées". Chose nouvelle, et annonciatrice de problèmes futurs, les taux d'effort du même genre de familles, mais logées en HBM s'étagent entre 7,5% et 9%. Certes, la prestation de confort n'est pas la même, mais il n'en reste pas moins clair que le *bon marché* ne se trouve déjà plus du côté du logement social[66].

Malgré les augmentations générales autorisées à l'issue de la guerre et les novations de contrats liées aux mouvements de population, la hausse pharamineuse du coût de la vie durant la seconde moitié de la guerre et à la Libération, partiellement suivie par les salaires en attendant le rattrapage qui se produit durant le Plan Monnet (1946-1952), laisse attendre une nouvelle et substantielle dévalorisation des loyers qui ramène les taux d'effort moyens vers 2% ou 3%. Au moment où il écrit le début de sa thèse (1946), Jean Thourot suppute un chiffre de 3% pour les ouvriers parisiens. Le point le plus creux est atteint en 1948. La confrontation mécanique des indices mobilisés par Jean-Marie Gondre donne alors une dévalorisation de plus de 90% par rapport à 1914 et suggère, pour l'ensemble du territoire, des taux d'effort moyens inférieurs à 2%. Cet auteur extrait d'une étude non publiée du ministère des Finances des tableaux qui font apparaître des taux d'effort allant de 1,4% à 1,6% en 1948, selon qu'il s'agit ou non de locations datant d'avant 1914, de loyers prorogés, etc. Pour la même année, une estimation publiée par l'ONU donne un chiffre de 1,3%[67].

---

[64] GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 129. On n'a pas retrouvé trace à l'INSEE de cet "indice général des loyers" qui a peut-être été établi par les soins de Statistique Générale de la France. Quant à l'indice "des 214 articles", il ne figure pas dans les notices historiques de l'*Annuaire rétrospectif de la France (1948-1988)* que publie l'INSEE en 1990. Les séries longues sur les prix à la consommation résultent de la prolongation d'un indice "des 34 articles" qui a été géré par la Statistique Générale de la France, puis par l'INSEE jusqu'en 1948, puis du raccordement de celui-ci avec un indice "des 213 articles" mis en place en 1949, et un indice "des 250 articles" qui lui fait suite en 1957. Il reste que les coefficients d'évolution des prix retenus par Jean-Marie Gondre sont très proches de ceux qu'on peut trouver dans l'*Annuaire* INSEE précité de 1981, comme de ceux que font ressortir les séries légèrement différentes qui figurent au titre des antériorités dans l'*Annuaire rétrospectif de la France (1948-1988).*

[65] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 152; THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 34-35.

[66] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 237-244.

[67] GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 71-73. L'étude du ministère des Finances est intitulée "Dépenses de

Certes, ces indications qui sont calculées d'après l'évolution légale des loyers et qui ne sont pas fondées sur des enquêtes doivent être regardées avec prudence. Elles n'en restent pas moins expressives, et les ordres de grandeur qu'elles révèlent ne paraissent guère prêter à discussion. Dans la circonstance, peu importe que les taux d'effort moyens de *la vraie vie* se situent plutôt du côté de 1%, du côté de 2% ou, ce qui n'est guère plausible, entre 2% et 3%. Au terme de 34 ans d'intervention de l'État dans les affaires « privées », le résultat le plus visible est d'avoir ramené le poids du logement à une position marginale dans les dépenses des différentes catégories de ménages : beaucoup moins que le vêtement, la boisson, etc. En fait, une charge qui a pris la forme d'un timbre poste. Outre qu'elle menace les finances locales et qu'elle assèche certaines ressources de l'État comme le droit de bail ou les droits de mutation sur les ventes immobilières[68], cette déréliction ne va pas sans entraîner différents effets.

On développera plus loin le rôle qu'on lui prête dans la « crise de la construction » et, par suite, dans la « crise du logement ». On se propose en revanche de commenter dès maintenant un ensemble d'effets en chaîne qui ne sont pas moins importants, mais dont beaucoup nous éloigneraient de l'essentiel de notre objet, et qu'on évoquera donc brièvement. Il s'agit tout d'abord de divers effets secondaires sur l'immobilier, où la chute vertigineuse du rendement du capital pose avec acuité le problème de l'entretien des bâtiments, cependant qu'on voit nombre de locataires s'inviter au banquet de la rente. Il s'agit ensuite du retentissement général sur le mouvement des prix, des salaires et de la consommation.

Devenir de l'immobilier et partage de la rente.

L'écrasement des loyers ruine l'équation qui assurait traditionnellement le rendement du capital investi dans l'immobilier de logement. Reprenant des tableaux issus de l'étude précitée (et non publiée) du ministère des Finances, Jean-Marie Gondre fait état d'un revenu brut "généralement admis" de 8% du coût initial des immeubles en 1914, terrain compris, et d'une rentabilité nette correspondante de 4,6%, hors les frais financiers susceptibles d'incomber au propriétaire au titre de ses emprunts. La rentabilité brute serait tombée à 3,8% en 1939, puis à 0,7% en 1947 : à cette dernière date, la rentabilité nette, négative depuis plusieurs années, est estimée à -1,1%[69].

La situation qui prévaut à la veille de la loi du 1er septembre 1948 tient au fait que, contrairement aux loyers, les impôts et charges ont globalement suivi la dérive monétaire, quand ils ne l'ont pas devancée. Les auteurs évoquent une multiplication par huit des impôts

---

logement et revenus immobiliers (1914-1954)", et les tableaux reproduits par Gondre sont extraits des pages 44bis et 44ter. On discerne sans peine la nature des inquiétudes qui ont amené les Finances à se pencher sur la question. Au point où en étaient les loyers en 1948, ils ne couvraient même plus, dans nombre de cas, les taxes foncières dues par les propriétaires. Si elle devait durer, une telle situation ne manquerait pas de mettre en cause l'équilibre des finances des collectivités territoriales, déjà fragile depuis longtemps.

[68] Sans compter la maigreur de la collecte qu'on peut attendre pour la taxe de 2,5% à 5% sur les loyers que l'ordonnance du 28 juin 1945 institue en faveur de la Caisse nationale d'amélioration de l'habitat qui est alors en cours de constitution (*C*NAH, plus connue par la suite comme « Fonds » – *F*NAH – puis comme « Association » – *A*NAH).

[69] GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 91 (tableau extrait de la p. 109bis de l'étude du ministère des Finances). Voir aussi THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 28-30, qui donne une estimation voisine, ou encore ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 201-203.

entre 1914 et 1945. Quant au coût des travaux de réparation et d'entretien, l'indice de la Société centrale des architectes donne une multiplication par dix entre 1914 et 1939, en imputant substantiellement la hausse aux matériaux dans les années 1920, et à la main d'œuvre dans les années 1930[70].

L'impôt est à la fois exigible et incompressible mais, à l'inverse, on peut toujours repousser des réparations ou des mesures d'entretien. Supputant que, dans les conditions de 1942, un propriétaire qui s'abstient de tout entretien double son revenu net, Philippe Isaac conclut que « la tentation est trop forte ». On commence par différer des interventions puis on les repousse d'année en année dans l'attente de jours meilleurs : lorsqu'elle persiste dans la durée, pareille attitude est à l'évidence source de délabrement du patrimoine immobilier. Écrivant alors que la tourmente n'a pas encore produit tous ses effets, Philippe Isaac finit par nuancer son propos : « le souci des propriétaires de maintenir la valeur vénale de leurs immeubles les a, il est vrai, empêchés jusqu'à maintenant de les laisser tomber complètement en ruines ». Mais d'autres auteurs, souvent plus tardifs, comme Jean-Marie Gondre, voient là l'origine d'une irrésistible montée des taudis[71].

L'évolution du cadre législatif traduit à sa manière la situation qui s'installe. La loi du 29 juin 1929 stipule que le propriétaire ne peut s'opposer aux améliorations prises en charge par le locataire, cependant que la loi du 25 juin 1934 dispose que les seuls travaux qui peuvent être imposés aux propriétaires concernent les réparations des "façades et des murs" rendues nécessaires par des motifs "de sécurité" ou "d'hygiène". Un nouveau code qui va régir durablement les relations locatives se met ainsi en place. Son interprétation tient dans une formule résumée : on s'en remet pour une large part au locataire et on limite étroitement ce qui peut être exigé du propriétaire.

Si les immeubles anciens ne sont guère attractifs pour des capitaux en quête de rendement, les immeubles récents et la construction neuve ne se présentent pas sous un jour plus séduisant. Se fondant sur une enquête publiée par la Statistique générale de la France, Jean Thourot indique dans les pages précitées qu'en 1945, le loyer d'un appartement édifié dans l'entre-deux-guerres s'établissait à 1,75 fois celui d'un appartement comparable d'avant 1914. Compte tenu de la hausse des coûts de construction, cela laisse prévoir une rentabilité brute encore plus faible que dans le bâti ancien. Si le traitement des charges locatives comme entité à part, autorisé depuis 1929, permet d'espérer un semblant de rentabilité nette, l'élévation des conditions de crédit durant les années 1920 et 1930 vient définitivement obérer les perspectives des investisseurs qui empruntent pour construire, et qui représentent la majorité des bailleurs. Les implications d'une telle situation sont évidemment considérables : on y reviendra en évoquant le devenir de la construction neuve.

Le logement est d'autant moins attractif pour l'investissement capitaliste que nombre d'appartements neufs restent vacants. Louis Houdeville rappelle que c'était le cas même pour l'Office d'HBM de la Ville de Paris, qui disposait d'un « volant de logements disponibles » égal à 17% de son parc en 1936. Il poursuit en citant Trutié de Vareux, qui rapporte en 1937 qu'on peut trouver, dans les opérations privées parisiennes, des deux pièces pourvus du

[70] THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 28-30; ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 94-96.

[71] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 202; GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 195-196.

"confort moderne" (ascenseur, chauffage central, salle d'eau) "à partir d'[un loyer annuel] de 3000 francs". Rappelant alors le niveau des salaires indiqué à l'époque par la Statistique générale de la France – 10,49 francs de l'heure en octobre 1937 pour le salaire ouvrier moyen dans l'ensemble du pays – il conclut que la vacance des logements neufs s'explique par la "distorsion" entre "les moyens" (des locataires) et "les prix" (des loyers)[72].

La vacance croissante des logements neufs durant les années 1930, y compris en HBM, correspond à un fait peu contestable, mais la lecture causale qu'en propose Louis Houdeville constitue pour le moins un raccourci un peu rapide. Supposons en effet qu'un ouvrier employé à l'année effectue strictement des semaines de 40 heures, une durée du travail souvent dépassée à l'époque. Le salaire moyen s'établit alors à un peu plus de 1700 francs par mois, et à plus 20 000 francs pour l'année. En admettant qu'il n'y ait qu'un seul salaire dans le ménage, et en imaginant des salaires parisiens qui se tiennent à la moyenne nationale, la confrontation avec un loyer annuel de 3000 à 4000 francs débouche sur un taux d'effort potentiel de 15% à 20%. On retrouve ainsi des taux qui étaient couramment consentis avant 1914, pour un logement souvent plus petit et dénué du "confort moderne".

La conclusion à laquelle on parvient alors est double. D'une part, les taux d'effort de 15% ou 20% ne sont généralement plus assumés, même avec l'attrait du « confort »; d'autre part, cette attitude nouvelle de la demande est rendue possible par l'existence d'un secteur protégé qui couvre le gros des locations modestes, offrant un habitat populaire certes pauvre et en voie de dégradation, mais où les loyers sont deux à trois fois moindres. Philippe Isaac explique pour une part cette préférence accentuée pour la solution la moins chère par les effets psychologiques de la crise économique et sociale des années 1930 et les anticipations pleines de crainte qu'elle a pu susciter : "ces dernières années l'instabilité de la situation [de l'ouvrier] lui a fait craindre de ne pouvoir payer de façon régulière son loyer s'il s'installait dans un logement relativement cher". Les conséquences ne lui en paraissent pas moins claires, et le conduisent à déplorer "la qualité inférieure de beaucoup d'immeubles modernes, les constructeurs devant calculer au plus juste pour soutenir la concurrence des vieux immeubles"[73]. Usant de ce détour par le retentissement sur la qualité des constructions neuves, il rejoint à sa façon la masse des auteurs qui, négligeant les réflexes de précaution qui ont pu gagner la population, ont beau jeu de dire que l'État a "faussé" le marché, ou encore qu'il a "désorganisé le marché en créant une multitude de marchés"[74].

---

[72] HOUDEVILLE (Louis), préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), *Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 88-89. Louis Houdeville ne précise pas sa source. Voulant absolument faire preuve du fait que la cherté des loyers étouffe la demande, il ajoute qu'on compte 29 440 "logements vacants à louer" dans les murs de Paris. Il omet de dire que, rapportés à un patrimoine de l'ordre du million de logements, ces 29 440 logements ne représentent guère que 3%, soit une vacance frictionnelle tenant au temps de relocation après un départ, aux situations particulières, etc. Même en tenant compte de la part (secondaire) du parc parisien qui est occupée par des propriétaires, le taux de vacance spécifique des locatifs ne dépasserait pas 4% à 5%, un chiffre qui ne serait pas réellement probant, et qui est sans commune mesure avec l'indication donnée pour l'Office public d'HBM de Paris.

[73] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 48 et 194.

[74] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 75; THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 129.

Que l'intervention de l'État ait multiplié les marchés ne saurait faire de doute. Même si la notion d'une « multitude » est exagérée, on voit que le principal marché visé, celui du locatif en résidence principale, a éclaté en sous-ensembles dont la géométrie a varié avec le temps,

a) selon le statut personnel du locataire :

- "ancien locataire" de nationalité française,
- "étranger n'ayant pas combattu",
- locataire entré dans les lieux après le 1er avril 1926.

b) selon la nature de l'objet loué ou la date du bail :

- "logements anciens" loués vides (il vaudrait mieux dire « logements existants », puisque la notion de "l'ancien" recouvre successivement les logements datant d'avant 1914, puis ceux d'avant 1941, enfin ceux d'avant 1948),
- logements HBM, pour lesquels un loyer maximal est prescrit au moins depuis 1922,
- baux régis par la loi de 1926, ou celle de 1941 selon la date de mise en location,
- meublés, garnis et sous locations, pour lesquels les prix sont demeurés libres, de droit ou de fait.

Il est également certain que, du point de vue de la capacité à négocier le prix, la position la plus enviable pour un preneur à bail correspond à celle de vieux locataires de nationalité française dans un logement d'avant 1914 loué vide : "si la législation des loyers a été initialement fatale aux vieux propriétaires, elle a bénéficié par la suite aux vieux locataires"[75]. Naturellement, les locations enviables se libèrent rarement. Cela se produit cependant et, comme on reste dans une économie de marché, le privilège que représente un bail protégé devient alors monnayable. Jean Thourot note en 1947 que le locataire refusant les "loyers anormaux" des immeubles neufs "recherche des appartements anciens, et va jusqu'à payer en capital des sommes élevées, dont l'intérêt représente parfois autant que la différence dont il n'a pas voulu se charger"[76]. Jean-Marie Gondre renchérit seize ans plus tard :

> "Le droit d'occuper un logement a désormais une valeur qui n'a cessé de croître. Nombreux sont les candidats-locataires qui ont pu vérifier l'existence de ce droit d'occupation, lequel entraîne le versement de reprises que se partagent le précédent locataire, le gérant d'immeuble et le concierge, le propriétaire étant court-circuité."[77]

La merveilleuse pratique de la « reprise » – bien réelle quant à son paiement, largement ou totalement fictive quant aux améliorations, éléments de mobilier, etc., que l'occupant précédent allègue pour justifier ses prétentions – n'atteint sans doute son apogée que tardivement, mais l'intervention d'un parlementaire lors des débats sur la loi de 1929 permet de penser qu'elle a pris naissance aussitôt que les protections des locataires anciens ont été mises en place : "on demande un loyer modique, mais avec des reprises de mobiliers inexistants dont on fixe la valeur à 30 000 francs ou davantage".

Même s'il ne paraît pas exister d'études permettant de mesurer l'ampleur du phénomène, études qui auraient d'ailleurs été difficiles à réaliser, la littérature comme les témoignages vécus attestent que ces pratiques sont rapidement devenues la règle dans le cadre de loyers protégés : à l'image de l'usage qui prévaut avec le « pas de porte » dans les baux

---

[75] SAUVY (Alfred), *Théorie générale de la population*, p. 72; cité par GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 210.

[76] THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 15.

[77] GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 108. Même source, p. 30, pour la citation du député LEFAS qui suit (origine : Assemblée Nationale, Journal des Débats, 31 mai 1929, p. 1825-1826).

commerciaux, la valeur escomptée de l'avantage procuré par la durée du bail restant à courir et ses éventuelles prorogations avec un loyer bloqué ou en évolution lente pouvait désormais faire l'objet d'une transaction marchande au profit des locataires en place. L'intérêt de cette novation qui a pris corps à partir de l'entre-deux-guerres va bien au-delà de l'anecdote. En ce qui concerne la lecture des faits, cela souligne que la "pétrification des loyers" déplorée par Jean Lygrisse n'a pas été aussi complète qu'on le croit généralement, et que la hausse du coût réel d'occupation du logement locatif a pu être beaucoup plus considérable que ce que révèle la seule évolution des loyers. En ce qui concerne l'interprétation théorique, cela montre qu'un transfert partiel de la rente s'est opéré au profit des locataires, sous la forme d'un avantage à l'ancienneté. Selon l'angle de vue qu'on retiendra, on pourra dire que la « reprise » s'exerce au détriment des nouveaux arrivants – notamment les jeunes ménages et les migrants – ou bien qu'elle constitue une spoliation des propriétaires. On ne sera pas surpris de constater que ce second aspect n'est jamais perdu de vue dans les recherches conduites à la faculté de Droit.

C'est en des termes très voisins, sinon identiques, qu'il convient d'apprécier la pratique de la sous-location, dont on a vu plus haut qu'elle avait été plus ou moins limitée par la loi d'avril 1926, puis expressément autorisée par celle d'avril 1942, et enfin franchement encouragée par l'ordonnance d'octobre 1945. On doit à Jean-Marie Gondre une lecture tardive mais décapante de ce "purgatoire des jeunes ménages" que l'État a fini par considérer comme un palliatif durable à la crise du logement :

> "En théorie, les sous-locations sont, elles aussi, réglementées. En fait, étant souvent verbales, elles jouissent d'une liberté à peu près totale et leurs prix tendent à égaler ou même à dépasser ceux des hôtels meublés. […] [En effet] le locataire disposant d'un logement trop grand encaisse des sous-loyers parfois bien supérieurs au loyer que lui-même verse au propriétaire […]. Sous-louer une partie de son logement, laisser les étrangers s'introduire chez soi a maintenant la valeur d'un geste d'entraide, de généreuse solidarité alors que, trop souvent, cela ne traduit que le désir d'utiliser à des fins mercantiles la détresse de ceux qui se heurtent à la pénurie de logements […]"[78]

La vogue de la *reprise* et de la *sous-location* témoigne d'un moment où, comme le souligne Philippe Isaac "il s'est trouvé [des locataires] auxquels la réglementation des loyers a permis de se procurer des ressources à fort bon compte". Ces pratiques témoignent aussi, en creux, d'une situation où les locataires installés dans les logements protégés constituaient un obstacle à la mobilité, ce qu'on allait pas tarder à juger contraire à l'intérêt général, ainsi qu'à une répartition de la pénurie plus conforme aux besoins, ce qui était contraire à l'équité.

Retentissement sur le mouvement des salaires, des prix et de la consommation.

Contrairement à ce qui était advenu après la défaite de 1871, une des suites marquantes de la Grande Guerre et de la « victoire » de 1918 est la dégradation durable, pour ne pas dire définitive, de la position internationale du franc et l'entrée du pays dans une période d'instabilité monétaire qui, avec des pointes et des accalmies, va constituer une toile de fond de la politique française pendant plus de quatre-vingt ans. Dans l'entre-deux-guerres, l'éclaircie du "franc Poincaré" fait rapidement long feu, installant dès lors la *lutte contre l'inflation* comme un leitmotiv des programmes de gouvernement : c'est d'ailleurs au nom de la *défense du franc* que Pierre Laval, désigné comme Président du Conseil en 1935, obtient de l'Assemblée les *pouvoirs spéciaux* qui l'autorisent à gouverner par décrets-lois.

[78] GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 216-217.

Comme on l'a vu, les loyers ont représenté un objet de prédilection de la légendaire *déflation* qu'avait *décrétée* le gouvernement Laval. Si les autres gouvernements de la Troisième République se sont gardés d'un pareil excès de volontarisme, il ne reste pas moins que la *lutte contre l'inflation* est une des justifications constamment affichées en faveur du maintien du contrôle des loyers. Cette réalité historique n'est pas sans effet sur le contenu de la littérature scientifique où, en écho, une des spéculations les plus courues consiste à apprécier l'efficacité du contrôle des loyers vis-à-vis du mouvement général des salaires et des prix. Deux points de vue d'orientation opposée sont ici mobilisés alternativement, souvent par les mêmes auteurs. D'un côté, on est porté à considérer que le blocage des loyers a libéré des pouvoirs d'achat qui se sont portés sur des produits et services à prix libres ou moins contrôlés, ce qui ne ferait qu'accentuer les *tensions sur les prix* (hors logement) et, accessoirement, qu'accroître la rente commerciale, encourageant les propriétaires d'immeubles à convertir tout ce qu'ils peuvent en boutiques. D'un autre côté, on retient que les *réajustements de salaires* auraient été encore plus consistants si les loyers avaient été libres [79]. Dans cette seconde perspective, l'appréciation générale est positive : on se réjouit des facilités que le contrôle des loyers a pu apporter au développement de l'industrie française ou, comme on dirait aujourd'hui, à l'amélioration de sa compétitivité. Certains auteurs n'en déplorent pas moins le sacrifice imposé aux propriétaires, faisant entendre à cette occasion une complainte en mode mineur qu'on rencontre notamment chez Claude Olchanski :

> "[…] la modicité des loyers qui ruine les propriétaires ne profite pas aux salariés, mais seulement aux patrons qui ne paient plus aux ouvriers comme quote-part de logement, qu'une somme inférieure à celle versée avant guerre."[80]

Dans cette brève remise en scène des rapports sociaux qui se nouent autour de la rente immobilière, il est piquant de voir l'attention portée aux intérêts des propriétaires prendre appui sur une lecture qui a été typiquement celle de certains courants marxistes. En effet, la formulation d'Olchanski fait irrésistiblement revenir à la mémoire la phrase bien connue qui résume le point de vue de Friedrich Engels sur la question :

> "Dès qu'une certaine quantité moyenne d'escroquerie devient la règle sociale en un lieu quelconque, elle doit forcément à la longue trouver une compensation dans une augmentation correspondante des salaires."[81]

Évidemment, l'objet même de sa déploration faisait qu'Olchanski ne pouvait pas citer un tel auteur, dont le vocabulaire eût été inconvenant dans la circonstance. Mais, pour le reste, on est simplement dans la figure complémentaire de celle que retenait Engels : une "escroquerie" qui ne se réalise pas et qui dispense de "compensation", pour le plus grand bonheur des employeurs, industriels ou autres.

Si l'opinion éclairée se divise sur l'art et la manière de conduire la *lutte contre l'inflation*, dont on sait bien, par expérience, que c'est un thème de querelleurs, elle retrouve une belle unité pour stigmatiser le mépris supposé dans lequel le locataire tiendrait son logis. Se fondant implicitement sur l'idée d'une société où on ne respecte que ce qu'on paye, on professe que "la part du budget familial consacré au logement est significative de la mentalité d'un peuple à l'égard du logement" et on ajoute qu'un locataire qui "depuis longtemps verse un loyer modique est amené à n'attribuer à son logement (souvent inconsciemment) qu'une maigre

[79] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 194; GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 101-102.
[80] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 73-74.
[81] ENGELS (Friedrich), *La question du logement*, Éditions sociales, Paris 1967, p. 23.

valeur"[82]. On appelle Halbwachs à la rescousse pour s'émouvoir de "la tendance à n'accorder qu'une faible importance au logement" qui caractériserait particulièrement "la classe ouvrière"[83]. Au fond, on reprend sans ambages, et sans doute sans le savoir, l'antienne d'une des têtes de turc de Friedrich Engels : ce bon Monsieur Sax, pour qui les ouvriers "gaspillent leur revenu d'une façon vraiment coupable en boissons et toutes sortes de plaisirs frivoles"[84].

Outre un dévergondage alcoolique que Jean-Marie Gondre met en cause avec une vigueur toute particulière[85], les auteurs renouvellent facilement, à propos du cinéma, la fameuse charge de Jean-Jacques Rousseau contre le théâtre : un inexcusable gaspillage de temps et d'argent, alors qu'on aurait mieux à faire de ses moyens, et surtout plus urgent. Il arrive aussi qu'on s'en prenne à l'automobile[86], en rappelant que, jusqu'aux années 1940, elle a été beaucoup moins touchée par la fiscalité que le logement. Face à un tel "relâchement de la moralité" et à ces "habitudes de dépense capricieuses"[87], une tâche aussi essentielle que pressante aux yeux de Philippe Isaac consiste à "éduquer le locataire", une entreprise particulièrement indispensable auprès des épouses d'ouvriers, qui manquent cruellement "d'éducation ménagère". Sur sa lancée, l'auteur n'hésite pas à envisager que "des contraventions [puissent être] dressées lorsque les conditions de logement sont insuffisantes" : vaste programme éducatif où, on le voit, la place du gendarme est loin d'être négligeable.

Cette manie de faire la morale au peuple et spécialement aux ouvriers – sans se préoccuper le moins du monde de la moralité des appareils et groupes dirigeants au service desquels on se met – imprègne substantiellement la littérature des années 1930 et 1940. En ce sens, on peut à bon droit faire valoir qu'elle appartient au "discours vichyssois", comme le dit Danièle Voldmann[88], mais il serait naïf d'imaginer que ce genre de posture intellectuelle et morale soit brusquement apparu en 1940, et plus encore qu'il soit retourné au néant lorsque la parenthèse vichyssoise s'est refermée. D'une part, cela renvoie à des racines beaucoup plus lointaines, comme le montre la position de *Jean-Jacques* qu'on rappelait ci-dessus à propos des distractions populaires, ou celles des auteurs que combattait Friedrich Engels, même si

---

[82] GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 77 et 108.

[83] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 45-46; voir aussi OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 44 sq.

[84] ENGELS (Friedrich), *La question du logement*, Éditions sociales, Paris 1967, p. 51.

[85] GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 205; voir aussi ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 46, et THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 21.

[86] THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 17. Dieu merci, cette erreur-là a été amplement corrigée depuis lors : voir le taux de T.V.A. extravagant qui a longuement lesté le prix des automobiles ou, encore aujourd'hui, le poids de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (T.I.P.P.) dans les revenus de l'État. Si l'harmonisation européenne a eu raison des excès de la T.V.A. dans les années 1990, il en va tout autrement de la T.I.P.P., dont le Parlement vote tranquillement l'augmentation chaque année. Ceux qui s'en réjouissent en imaginant que cela stimule les économies d'énergie paraissent ignorer que la T.I.P.P. est devenue un obstacle à la transition vers des carburants qui, n'étant pas pétroliers, priveraient l'État de considérables produits fiscaux.

[87] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 20-21, et p. 48-51 pour les extraits qui suivent. Par contraste avec cet esprit décadent, l'auteur dresse la louange de l'association de l'époque nazie "Kraft durch Freude" ("La Force par la Joie"), qui a embelli plus de 3000 villages en Allemagne. Ne faut-il voir là qu'un exercice obligé, une simple trace de l'air du temps?

[88] VOLDMAN (Danièle), *La Reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 333.

ceux-ci sont moins familiers à la culture française. D'autre part, la lecture de la thèse de Jean-Marie Gondre (1963) suffit à se convaincre que cette manière a largement perduré au-delà du régime de Vichy, en continuant d'ailleurs de bénéficier de l'onction scientifique. En fait, cela paraît plutôt exprimer une tentation constante des producteurs de la parole lorsqu'ils ont à se pencher sur le sort du petit peuple, pour ne pas dire d'un *vain peuple,* une désignation mortelle pour la démocratie, mais qui serait sans doute la plus adéquate dans la circonstance, compte tenu de la dose de mépris que recouvre l'attitude paternelle frappée au sceau du "*pathos de la distance*"[89] qu'adoptent ces nouveaux *pasteurs*[90] du troupeau. Notons pour finir, qu'il ne suffit certainement pas de remplacer l'expression "se pencher sur le sort de […]" par sa cousine "aller à la rencontre de […]" pour s'exonérer du soupçon : comme on le sait, le diable se cache dans les détails, ou plus exactement dans ce qu'un aimable consensus fait habituellement considérer comme des détails

[89] Expression empruntée à Friedrich NIETSCHE (en italique dans le texte) : "Ce sont […] les "bons" eux-mêmes, c'est-à-dire les hommes de distinction, les puissants, ceux qui sont supérieurs par leur situation et leur élévation d'âme qui se sont eux-mêmes considérés comme "bons", qui ont jugé leurs actions "bonnes", c'est-à-dire de premier ordre, par opposition à tout ce qui était bas, mesquin, vulgaire et populacier. C'est du haut de ce *pathos de la distance* qu'ils se sont arrogé le droit de créer des valeurs et de leur donner des noms […]" (*Généalogie de la morale*, I, 2)

[90] Terme en usage dans la Chine ancienne pour désigner les mandarins : "*mu*" *(berger)*. Voir LEVI (Jean), *Les fonctionnaires divins. Politique, despotisme et mystique en Chine ancienne*, Seuil, Paris, 1989, p. 235.

2) LA CRISE DE LA CONSTRUCTION

Dans le contexte d'érosion des loyers qui caractérise l'entre-deux-guerres, il y a peu à attendre de l'initiative privée qui, jusqu'en 1914, pourvoyait tant bien que mal le milieu urbain en logements locatifs. Les opérateurs traditionnels peuvent constater à loisir l'affaiblissement des loyers des immeubles existants, ils peuvent craindre de nouvelles interventions de l'état qui accentueraient la tendance, une anticipation décourageante qui finira par se concrétiser en 1941, avec le blocage des loyers de tous les immeubles antérieurs à 1939. Outre les perspectives concernant les loyers, les bilans prévisionnels que peuvent dresser d'éventuels investisseurs sont lourdement grevés par la hausse des matériaux et de la mise en œuvre entraînée par la dérive générale des prix et des salaires, et plus encore par l'aggravation des conditions de crédit, un aspect qui est souvent sous-estimé et qu'on développera brièvement. Dans ce contexte, la seule issue qu'on peut entrevoir pour la production du logement locatif repose sur un relais par l'initiative publique. L'idée qu'une intervention publique massive est indispensable est portée dès le début des années 1920 par des hommes aussi différents que Louis Loucheur ou Henri Sellier, mais elle se heurte durablement à de multiples réticences, et elle ne prendra réellement corps que plusieurs années après la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec pour conséquence que le parc social locatif dont on hérite alors est d'un volume tout à fait limité. Pour autant, et contrairement à ce qu'on laisse parfois entendre, la production de logements de l'entre-deux-guerres est loin d'être négligeable : en moyenne annuelle sur vingt ans, elle se tient sur un pied au moins comparable à ce qu'on peut supposer pour la période antérieure. Mais le seul domaine où les conditions de la croissance restent approximativement réunies est celui de l'accession à la *petite propriété* qui, en l'absence d'un cadre légal de la copropriété repose par nature sur le lotissement et la maison individuelle. En dépit de tous les changements, la construction de l'entre-deux-guerres vient ainsi prolonger des tendances antérieures de l'urbanisation française : des villes basses et un développement lent qui nourrit inexorablement la crise du logement.

21. Un financement qui devient problématique

La montée des frais financiers

Dans la seconde moitié du 19ème siècle, le Crédit Foncier, approvisionné en liquidités par des émissions d'obligations à 3% ou 4%, offre assez couramment aux grandes sociétés immobilières des crédits à très long terme au taux de 5%. C'est sur cette facilité que se fonde la construction locative de l'époque haussmannienne[91], et il y correspond une régulation du taux de rendement des immeubles : autour de 8% en termes bruts, et au moins 5% en termes nets, impôts et charges d'exploitation déduites.

[91] Voir par exemple, pour les rénovations parisiennes, les conditions faites à la Compagnie Immobilière : ALLINNE (Jean-Pierre), *Banquiers et bâtisseurs. Un siècle de Crédit Foncier, 1852-1940*, Éditions du CNRS, Paris, 1984, p. 70.

La conjoncture de l'entre-deux-guerres bouscule le modèle de financement par deux biais aux effets cumulatifs : des taux d'intérêt plus élevés et des durées de remboursement plus courtes. À de rares éclaircies près, les taux sont maintenant couramment de 8% quand ils n'approchent pas de 10%. Parallèlement, les durées du crédit, qui étaient encore couramment de cinquante ans en 1920, reviennent à moins de trente ans, avec une pointe de fréquence marquée autour de vingt ans[92]. Dans le système de remboursement *à la française*, qui repose sur des annuités constantes associant les intérêts dus pour l'année et une fraction d'amortissement du capital, il est d'une certaine façon naturel que les durées de crédit se réduisent quand les taux montent, car l'effet d'amenuisement des annuités par la durée s'estompe mécaniquement avec des taux élevés. Mais, si le raccourcissement des durées permet à l'emprunteur d'éviter l'enfer que représenterait un remboursement quatre à cinq fois supérieur au volume du crédit, il reste que les conditions de l'entre-deux-guerres ont eu pour conséquence de faire peser sur d'éventuels investisseurs des annuités qui étaient une fois et demie à deux fois plus élevées que celles d'avant 1914 : de 9 à 10 centimes par franc emprunté, là où on avait précédemment 5,5 centimes..

Annuité due dans le cadre de remboursements constants
(en centimes par franc emprunté)

		Durée du crédit		
		20 ans	30 ans	50 ans
Taux	5%	8,02	6,51	5,48
	6,25%	8,90	7,46	6,47
	8%	10,19	8,88	8,17
	10%	11,75	10,61	10,08

Total cumulé des annuités
(en francs par franc emprunté)

		Durée du crédit		
		20 ans	30 ans	50 ans
Taux	5%	1,60	1,95	2,74
	6,25%	1,78	2,24	3,28
	8%	2,04	2,66	4,09
	10%	2,35	3,18	5,04

Prise en tenailles entre l'inflation des coûts et la hausse très modérée des loyers, la construction locative d'initiative privée s'est trouvée étouffée par une classique procédure « en ciseaux ». En matière de coûts, la lecture la plus courante de l'époque, chez les auteurs comme dans les textes officiels, a exclusivement mis l'accent sur la hausse de la construction, qui touche à la fois la main d'œuvre et les matériaux. L'examen du tableau des remboursements cumulés n'en fait pas moins discerner l'importance des frais financiers. Dans

[92] ALLINNE (Jean-Pierre), *Banquiers et bâtisseurs. Un siècle de Crédit Foncier, 1852-1940*, Éditions du CNRS, Paris, 1984, p. 187 et 190-193; ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 117. Jean-Pierre Allinne explique la hausse des taux affectant les émissions d'emprunt du Crédit Foncier (et, par suite, la hausse des taux des crédits), par la concurrence accrue des émissions de l'État successivement liées à l'amortissement des dettes de guerre, à la reconstruction (puisque l'Allemagne *ne paie pas*), au lancement de grands travaux (en réponse à la crise internationale) et enfin au réarmement. On peut ajouter que la pression des émissions publiques s'exerce sur un marché financier au potentiel d'autant plus limité que l'état de santé du franc n'est pas de nature à encourager des placements financiers en provenance d'autres zones monétaires : comme toujours en matière financière, les difficultés réelles sont aggravées par les anticipations des agents.

le prix final que paie l'accédant à la propriété ou le locataire (à travers le propriétaire endetté), le cumul des intérêts représente toujours un déterminant majeur. C'était une réalité aussi bien à l'époque haussmannienne que par la suite, et cela vaut encore aujourd'hui, preuve qu'on a là une détermination qui perdure à travers les situations les plus diverses. Pour prendre la mesure du poids des intérêts bancaires en tant que constituants du prix du logement, il suffit construire un tableau des coûts correspondant à un schéma opérationnel simplifié. En supposant une opération dont le coût est de 100, dont 30 pour le terrain et 70 pour la construction (taxes et frais annexes compris), et en admettant un financement bancaire sur vingt ans à hauteur de 80 (soit 80% du coût opérationnel), on obtient les résultats suivants :

Structure schématique du coût final, frais financiers compris

Conditions de crédit	Coût opérationnel	Détail coût opérationnel		Frais financiers (1)	Total
		Terrain	Construction		
20 ans, 5%	100	30	70	48	148
20 ans, 6,25%	100	30	70	62	162
20 ans, 8%	100	30	70	83	183
20 ans, 10%	100	30	70	108	208

(1) Le coût du crédit est estimé dans une expression simplifiée (hors assurances, etc.). Il se calcule par référence au tableau précédent, soit, pour le taux de 5% : (160 – 100) * 0,8 = 48

Ces résultats mettent en évidence qu'à partir de taux de 8% et de durées de quinze ou vingt ans, les frais financiers atteignent le niveau de l'investissement de construction, et qu'ils peuvent le dépasser notablement. Avec des taux de 5% à 6%, la même observation s'imposerait à partir de durées de crédit d'environ trente ans : en fait cela vaut pour tous les cas où le cumul des remboursements atteint ou dépasse le double de l'emprunt initial et, comme on peut le voir sur les tableaux de la page précédente, c'est un cas de figure plutôt courant. Ces appréciations ne seraient pas sensiblement modifiées si l'on prenait en considération les coûts d'entretien, qu'il faudrait prévoir annuellement à hauteur de 0,3% à 0,5% de l'investissement initial, ou si on se plaçait dans l'hypothèse d'un propriétaire foncier qui construit sur son terrain et supporte seulement des frais de construction, comme cela a été courant au 19ème siècle. La conclusion qui s'impose alors est que, dans la plupart des configurations, les charges de crédit représentent le principal *input* (ou facteur de coût) de la construction, et qu'elles constituent par suite un régulateur majeur de l'activité[93]. Dans la période qui nous occupe, l'aggravation des conditions de financement a joué un rôle dévastateur d'une importance au moins aussi grande que la relative stagnation des loyers, d'autant que, comme il est courant, l'inflation des coûts financiers s'est accompagnée de restrictions quantitatives touchant la masse de crédit disponible, notamment dans les années 1930. Dans ces conditions, on ne peut que souscrire à l'étonnement rétrospectif de Jean-Pierre Allinne concernant la lecture des problèmes qui s'est exprimée sur le moment :

> "Le rapport de 1938 du Conseil National Économique sur le crédit voit dans le coût croissant du bâtiment et des matériaux l'explication première de la stagnation immobilière. Rien sur les taux du Crédit Foncier […]"[94]

[93] Cet aspect est rarement souligné dans les ouvrages spécialisés sur le logement, où les vues économiques se limitent le plus souvent aux questions de construction ou à la spéculation foncière, laissant dans l'ombre ce qui touche au financement. Le fait qu'on les ignore n'empêche nullement les conditions de crédit de régner comme un déterminant principal, bien au-delà des éléments qui sont habituellement discutés. Pour une affirmation forte de ce principe sous une signature reconnue, voir GALBRAITH (John Kenneth), *Money*; trad. franç. *L'argent*, Gallimard, coll. "Idées", Paris, 1976, p. 453 et 460.

[94] ALLINNE (Jean-Pierre), *Banquiers et bâtisseurs. Un siècle de Crédit Foncier, 1852-1940*, Éditions du CNRS, Paris, 1984, p. 185-186.

Même si le décret-loi du 21 avril 1939 évoque les conditions de crédit en jugeant nécessaire des "bonifications d'intérêt", une promesse qui n'engage pas à grand-chose dans la circonstance, le rapport préalable à ce texte repose sur une analyse qui ne s'écarte guère de celle du Conseil Économique :

> "[…] de toutes les grandes branches de l'industrie française, le bâtiment est celle qui a le plus souffert de la dépression économique. L'accroissement des coûts de construction d'une part, la limitation des loyers d'autre part, ont créé les conditions qui ont peu à peu détourné les capitaux des constructions immobilières, particulièrement dans les grandes villes […]"[95]

On peut ajouter qu'une part non négligeable des acteurs du logement social fait chorus, comme on peut le voir dans une note de la Fédération des sociétés anonymes d'HBM :

> "Plus de trente lois sur les loyers ont maintenu les loyers des immeubles construits avant guerre au coefficient 3 ou 4 alors que le prix de la construction se rapprochait du coefficient 10. l'effondrement de l'activité du bâtiment en a été la conséquence. On le mesure par l'énoncé de deux chiffres : nombre d'autorisations de construire délivrées à Paris en 1913 : 2081, et en 1937 : 333."[96]

Ce n'est pas seulement la logomachie officielle qui se caractérise par cette curieuse discrétion sur les effets des contraintes financières. Alors même qu'un des courants marxiens, il est vrai minoritaire dans le mouvement communiste, place désormais le *capital financier* aux commandes des systèmes marchands et s'attache à décrire les comportements *de rentier* (on dirait aujourd'hui de *gestionnaire de portefeuille*, ce qui fait incontestablement plus chic) qui doivent dès lors caractériser les grandes institutions et les États[97], la littérature de gauche reste longuement tributaire d'une approche bornée aux dimensions physiques de la construction ou aux enjeux sociaux immédiats, produisant ainsi une sorte de critique locale. Il faudra attendre les travaux d'historiens comme Jean-Pierre Allinne, pour voir expliciter que, dans les années 1930, le Crédit Foncier avait depuis longtemps bien d'autres sujets d'intérêt – et de meilleures sources de profit – que le financement du logement en France. Au fond peu lui importait que ce secteur s'étiole, et il ne ferait pas non plus une manie de l'assistance à l'équipement des collectivités territoriales, un autre domaine où les taux de rémunération sont peut-être assurés mais fort modérés. Dans une conjoncture où sa capacité à mobiliser des ressources se réduisait, mieux valait utiliser celles dont il disposait encore pour des aventures extérieures beaucoup plus attrayantes, comme ces financements accordés à la Sublime Porte, au Khédive d'Égypte, etc., toutes pratiques qui avaient généré, dès avant 1900, des rendements bien supérieurs à ceux des interventions ordinaires dans l'immobilier de l'hexagone. En prenant le Crédit Foncier comme paradigme d'une haute finance au champ de vision impérial par nature, on comprend que le principal *fournisseur* du bâtiment, qui est en même temps le principal *profiteur*, et qui aurait donc dû se sentir attaché à la prospérité du secteur, pouvait en réalité être relativement indifférent au devenir de celui-ci. Ainsi va la finance : son comportement de dandy mondain, sa capacité à mordre la main qui l'a nourrie, et son mépris intrinsèque pour tout processus vivant, qu'il s'agisse des producteurs ou des consommateurs.

---

[95] J.O. du 22 avril 1939, p. 5235.

[96] AN, CAB 1040, Fédération des Sociétés Anonymes et des Fondations d'Habitations à Bon Marché de France et d'Algérie, *Étude sur la révision fondamentale de la législation sur les Habitations à Bon Marché*, 1939, p.4.

[97] Voir HILFERDING (Rudolf), *Le Capital financier*, 1ère édition: Vienne, 1910; traduction française: Éditions de Minuit, Paris, 1970, ou BOUKHARINE (Nicolas), *L'Économie politique du rentier*, 1ère édition: Moscou, 1925; traduction française, préface de NAVILLE (Pierre), EDI, Paris, 1967.

Une intervention publique tardive et limitée

La conscience de l'impasse dans laquelle on se trouve se fait jour très vite. Face à l'inévitable déréliction d'une production marchande qui, même au temps de sa prospérité, avait amplement fait preuve de ses insuffisances, des hommes d'horizons politiques divers, de l'engagement social d'un Henri Sellier à des modérés proches du grand patronat comme Louis Loucheur[98], s'efforcent dès 1920 de donner corps à la seule issue qui reste ouverte : jouer du « principe de subsidiarité », comme on dirait aujourd'hui, et assurer le relais d'une initiative privée manifestement défaillante au moyen d'une injection de financements publics. Tel est bien le sens de la thèse que soutient en 1921 Henri Sellier, conseiller général socialiste de la Seine et administrateur délégué de l'Office d'HBM du département : la mention de *l'intervention publique* comme réponse à la *crise du logement* est explicite dans le titre, et une bonne part du texte s'emploie à développer les nécessaires aspects financiers de cette intervention. S'il fait valoir largement les exemples étrangers, Sellier ne peut que déplorer la faiblesse insigne des fonds jusqu'alors débloqués au profit des constructeurs sociaux en France. Constatant que la situation se prolonge malgré les dispositifs progressivement mis en place depuis 1894, il déplace la critique du grand capital vers l'appareil de l'État, et impute brusquement la maigreur des réalisations françaises à "l'opposition à la fois illégale et imbécile de la bureaucratie des Finances"[99], laissant ainsi entendre que les meilleurs relais du fondamentalisme libéral comme du capital financier ne se trouvent pas seulement du côté des gnomes du capital, porteurs tout désignés d'une idéologie caractérisée, mais bien autant du côté de *grands serviteurs* de l'État qui paraissent fort bien savoir au service de qui ils sont vraiment.

Dans un pays où beaucoup sont animés par une foi qui porte à croire que les services de l'État travaillent à l'intérêt public, il y a peu de chances que la charge d'Henri Sellier contre la rue de Rivoli rencontre un écho réel. Et dans une démocratie qui produit des représentations *bleu horizon* ou dominées par le *Bloc National*, il n'est guère plus probable que le plaidoyer d'un socialiste (un *rouge*, dans le contexte de l'époque) en faveur du logement social soit entendu dans les instances politiques. Un relais sur des thèmes proches est néanmoins assuré à l'Assemblée Nationale par un *technicien en vue* de la droite *modérée* en la personne de Louis Loucheur. Mais cela suffira-t-il à faire passer les idées en actes ? Un bref rappel de l'histoire de la Loi Loucheur montre que cela n'a pas été le cas : le passage s'est fait au forceps, et l'idée en est sortie fort diminuée.

[98] La complicité entre Louis Loucheur et le mouvement HBM paraît confirmée, et même précisément datée, quand on voit l'hommage très appuyé que Georges Risler, président d'une Union de sociétés de crédit immobilier, adresse au ministre dans l'introduction au rapport qu'il rédige au nom du Conseil supérieur des HBM pour 1928 et 1929. Cet éloge qui se développe sur une quarantaine de lignes commence par rappeler que "L. Loucheur |était] intimement associé depuis 1923 aux travaux du comité permanent du conseil supérieur des habitations à bon marché" et il se termine sur une mention de la "loi Loucheur, qui porte justement le nom de son auteur […]" (RISLER (Georges), *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché pour les années 1928 et 1929*, annexe au J.O. du 30 septembre 1930, p. 795-830).

[99] SELLIER (Henri), *La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Droit, Paris, 1921, p. 232. Cette formulation, peut-être emportée mais claire, clôt un passage où Henri Sellier montre comment "l'hostilité hargneuse des services du ministère des Finances à tout effort social" (ibidem, p.229), complétée par celle de la Caisse des Dépôts et Consignations, a enlevé toute efficace à la loi du 24 octobre 1919 qui prévoyait, au profit des offices d'HBM, des prêts aidés par l'État au taux réduit de 2,5%. Dans la mesure où la loi ne fixait pas la durée des prêts, la méthode employée par les services a consisté pour partie à déclarer que de telles facilités ne pouvaient être consenties que pour une durée de 25 ans. Cela avait pour effet de faire remonter l'annuité à 5,41 centimes par franc emprunté, un taux que les constructeurs sociaux jugeaient impraticable compte tenu du niveau des loyers HBM.

Le 7 mars 1920, le Journal Officiel annonce la création d'une commission parlementaire présidée par Louis Loucheur et chargée "de l'étude des mesures propres à remédier à la crise du logement"[100]. Cette brève consacre la reconnaissance d'un état de *crise* qui, dès lors, n'est plus seulement le fait d'une fraction de l'opinion opposée au gouvernement, mais devient une conviction largement partagée par la classe politique. Dans le même temps, elle officialise un vocable, la *crise du logement*, qui va se répandre dans le vocabulaire courant et s'appliquer à toutes sortes de situations. Le député du Nord, représentant d'un département dévasté où la question du logement est particulièrement vive, n'est pas homme à laisser traîner les choses[101]. Il n'a pas accepté de présider une commission pour enterrer le problème, bien au contraire. Dès 1921, un projet de loi est déposé. On propose la construction de 500 000 logements en dix ans, en accession à la propriété, mais aussi en location. Le financement serait assuré par des emprunts obligataires lancés par des organismes d'HBM (offices publics, sociétés anonymes, coopératives) pour une durée de quarante ans, la moitié des intérêts étant pris en charge par l'État : en supposant un retour aux taux d'intérêt usuels avant guerre (environ 5%) la bonification d'intérêts accordée par l'État aurait pour effet de ramener à des conditions de financement très comparables à ce que voulait la loi Ribot de 1908 (40 ans, 2%), ou encore à ce taux de 2.5% que prescrivait pour les crédits HBM la loi du 24 octobre 1919 dont Henri Sellier réclamait en vain la mise en application. L'ancien sous-secrétaire à l'Armement n'a pas perdu de vue son expérience des fournitures militaires, et on prescrit le recours à des méthodes rationnelles de construction ainsi qu'à des fournitures standardisées. On compte sur ces principes pour tenir un coût d'objectif de 15 000 francs par logement. Avec un loyer de type HBM (4% du coût de construction) on obtiendrait ainsi des logements accessibles pour la plupart des salariés modestes. Rétrospectivement, on ne saurait cependant nourrir beaucoup d'illusions sur la qualité du produit bâti que les autorités avaient en vue. Même si l'application d'indices sur très long terme est sujette à caution, on doit en effet souligner qu'une somme de 15 000 francs de 1921 correspond approximativement à autant d'euros en 2009 : ou bien le souvenir des commandes militaires portait à concevoir des baraquements plutôt que des logements, ou bien l'espérance placée dans les « méthodes rationnelles » de construction était tout-à-fait excessive[102].

Le projet de loi est facilement voté par l'Assemblée Nationale en décembre 1921, mais il se perd dans les marais du Sénat. En 1922, une nouvelle tentative, très édulcorée, échoue également, bien qu'elle soit soutenue par P. Reynaud et d'autres personnalités du Bloc

[100] J.O., 7 mars 1920, p. 3757. Laurent Bonnevay, l'auteur de la loi de 1912 instituant les offices publics d'HBM, figure parmi les membres de la commission. Présenté dans ses résumés biographiques comme un "industriel", il est également président de l'office départemental d'HBM du Rhône et membre du Conseil supérieur des HBM. À la fin des années 1920, il participe aux commissions d'attribution des financements Loucheur.

[101] Polytechnicien, Louis Loucheur (1872-1931) a rapidement fait carrière comme directeur dans des entreprises porteuses de modernité qui l'ont mis au contact de la haute finance : la Compagnie des Chemins de Fer du Nord (groupe Rothschild) et la Société Générale d'Entreprise (SGE), qui réalise des infrastructures pour la Générale des Eaux (CGE). En 1916, il est sous-secrétaire d'État, chargé de l'Armement : c'est à lui que revient la responsabilité des fournitures aux armées au moment de la bataille de Verdun. De 1919 à 1931, il est député du Nord, et ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale de 1926 à 1930.

[102] On trouve dans un recueil de la fin du 20ème siècle l'affirmation, sans indication de source, qu'une somme de 15 000 francs correspondait à la construction d'un trois pièces à Paris (GUINCHAT (Pierre), CHAULET (Marie-Paule), GAILLARDOT (Lisette), *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, Paris, 1981, p. 78). Mais Henri Sellier, qu'on doit considérer comme un bon connaisseur des prix, évaluait quant à lui ce même trois pièces à… 28 000 francs (en individuel) ou 40 000 francs (en collectif). Cela paraît beaucoup plus plausible, car un prix de 35 000 euros de 2009 pourrait correspondre à une maison de 50 m^2 dotée d'un équipement sommaire.

National. Une troisième mouture reposant sur le principe des *primes à la construction*[103] connaît le même sort en 1926, alors que le projet de loi était signé par rien moins que 225 députés de diverses tendances, dont V. Auriol, L. Blum, C. Chautemps, P. Laval, A. Le Trocquer, etc.[104] De cette cascade d'idées et d'initiatives, le législateur de l'époque ne retiendra guère que des détails secondaires, comme l'exemption de taxe foncière pour 15 ans au profit de « toute habitation nouvelle » et le principe de quelques subventions aux HBM en vue de faciliter le logement des familles nombreuses (lois du 31 mars 1922 et du 5 décembre 1922).

C'est en tant que ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale dans un gouvernement du Bloc National que, le 13 juillet 1928, Louis Loucheur parvient finalement à faire avaliser par un parlement qui lui est en principe acquis une loi tendant à dynamiser la construction de logements[105]. Le programme est beaucoup moins ambitieux qu'en 1921, puisqu'il ne porte plus que sur 200 000 logements en cinq ans. La réalisation est confiée aux organismes d'HBM et le financement est assuré par des "avances de l'État". En fait, le financier primaire sera pour l'essentiel la Caisse des Dépôts et Consignations mais, en tout état de cause, ces "avances" d'une durée maximale de 40 ans ne coûteront aux constructeurs que 2% l'an, l'État prenant en charge les intérêts excédentaires[106]. Sous réserve d'une garantie par les collectivités territoriales, les "avances de l'État" peuvent couvrir jusqu'à 90% du prix de revient des immeubles construits par les organismes d'HBM et, en dépit des préventions maintes fois exprimées par la haute banque ou à la tribune du parlement, une facilité identique est accordée aux accédants à la propriété, qui peuvent même être totalement dispensés d'apport personnel, par exemple lorsqu'il s'agit de veuves, d'invalides ou de familles nombreuses. Au programme HBM de base s'ajoute un fonds moins bien bonifié – le taux d'intérêt est de 4% et le crédit d'État ne couvre que 40% des coûts – qui est destiné à lancer la construction de 60 000 "logements à loyers moyens"[107]. D'autres innovations concernent la faculté d'acquérir des bâtiments existants pour les réhabiliter, notamment à destination des artisans ou du monde agricole, ainsi que la faculté de vendre, sous le régime HBM, des

[103] Comme on le sait, un dispositif du même esprit finira par être mis en place en 1950, sous le ministère Claudius-Petit, et c'est sur cette base, en combinaison avec des prêts spéciaux du Crédit Foncier, que se réalisera le plus gros de l'expansion du logement dans les années 1950 et 1960.

[104] L'évocation de l'obstruction parlementaire dans la période 1921-1927 est empruntée à HOUDEVILLE (Louis), *Pour une civilisation de l'habitat*, préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 77-78.

[105] Loi du 13 juillet 1928, J.O. du 17 juillet 1928, p. 7998-8002. Les ouvrages de référence laissent planer une incertitude sur les conditions dans lesquelles la loi a été votée. Annie Fourcaut, qui s'appuie sur un historien américain, indique que les seuls votes "contre" (9 voix) sont venues des députés communistes (*La banlieue en morceaux*, Créaphis, Grâne (Drôme), 2000, p. 224). Louis Houdeville, qui renvoie sur ce point à Marie-Geneviève Raymond, *La politique pavillonnaire*, reproduit au contraire une longue citation du porte-parole des députés communistes affirmant que son groupe votera la loi (*Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 86). La même citation est reprise, sans indication de source, par les auteurs de *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, Paris, 1981, p. 85-86.

[106] Le coût des "avances" que supportent les opérateurs peut même être ramené à 0,5% via une bonification supplémentaire à l'initiative des collectivités territoriales. Ce genre de facilité qui devait surtout intéresser des offices publics n'a sans doute pas été d'application fréquente. En matière d'accession à la propriété, les durées sont évidemment inférieures à 40 ans, et les opérateurs sont autorisés à répercuter leurs frais de gestion, de suivi de travaux, etc. En conséquence, le taux que les organismes d'HBM consentent aux accédants peut être porté à 2,5%, et même à 2,75% dans le cas des sociétés de crédit immobilier (décret du 23 août 1928, J.O. du 4 septembre 1928, p. 10 002). Ces dernières, qui bénéficiaient depuis la loi Ribot (1908) d'une marge de 1,5 point sur les crédits qu'elles géraient, n'ont eu de cesse de réclamer la révision des conditions qui leur étaient faites dans le cadre de la loi Loucheur (voir notamment : RISLER (Georges), *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché pour les années 1928 et 1929*, annexe au J.O. du 30 septembre 1930, p. 821-822).

[107] "HLM" ou "ILM" (pour Immeubles à Loyer Moyen : ce programme dont on va voir qu'il sera fort éphémère donne naissance à des acronymes qui seront pleins d'avenir… dans le Second Vingtième siècle.

immeubles antérieurement construits par les organismes en vue de la location. Le dispositif est complété par l'institution de nouvelles aides au profit des constructeurs qui logent des familles nombreuses et par de nouvelles exemptions fiscales, concernant notamment la taxe locale. Il est renforcé par la suite par un abaissement des droits de mutation et par la mise en place d'une nouvelle catégorie de logements locatifs intermédiaires, les HBM "Améliorées" (HBMA) instituées par la loi du 28 juin 1930.

Une critique couramment entendue des années 1930 jusqu'à nos jours revient à dire que la loi Loucheur a outrageusement soutenu la « petite propriété » et l'éparpillement pavillonnaire. Même si elle se garde d'associer les financements Loucheur au désastre des lotissements défectueux (du reste, la plupart des opérations citées sont lancées avant 1928), et si elle donne une présentation prudente du contenu de la loi, ce n'en est pas moins la tonalité que retient Annie Fourcaut dans sa conclusion énonçant que "la loi Loucheur a […] probablement servi à construire surtout du pavillon individuel en banlieue non aménagée"[108]. Pareille lecture peut trouver son fondement dans le texte même de la loi, qui stipule d'entrée :

> "Les maisons individuelles et les logements permanents prévus par la présente loi sont surtout destinés à devenir la propriété de personnes peu fortunées et notamment de travailleurs vivant principalement de leur salaire."[109]

Au-delà de la formule désignant les bénéficiaires, consacrée depuis déjà quelque temps et promise à un bel avenir, la filiation avec la loi Ribot de 1908 en faveur de la « petite propriété » est nettement affirmée, et c'est bien ainsi que Georges Risler, président d'une union de sociétés de crédit immobilier, voit les choses :

> "La loi Loucheur, qui porte justement le nom de son auteur, a pour base les deux éléments essentiels de la société : « la famille et la propriété »."[110]

Si explicite que soit la proclamation idéologique, elle n'en est pas moins en décalage avec les dispositifs concrets qui constituent le corps du texte : une interprétation plausible est que ce genre d'acte de foi était indispensable pour faire passer un texte sur les HBM dans le contexte politique de l'époque – particulièrement dans un parlement dominé par le Bloc National –, même si les auteurs avaient une vue plus équilibrée de ce que devaient être les HBM. Une première évidence tient aux 60 000 "logements à loyers moyens" qui sont prévus au titre II, et qui ne sont manifestement pas destinés à l'accession. Une seconde évidence tient à l'équilibre des financements entre les différents types d'opérateurs HBM. S'ils avaient été conformes à la déclaration d'intention, les financements auraient dû aller massivement aux sociétés de crédit immobilier, qui alimentaient les lotissements des sociétés coopératives et soutenaient de façon diffuse des accédants dont les projets satisfaisaient à la réglementation HBM. Or il n'en est rien : s'élevant à 1142,5 millions de francs, les crédits ouverts dès 1929 au profit du bloc constitué par les offices publics, les sociétés anonymes et les fondations, qui font

---

[108] FOURCAUT (Annie), *La banlieue en morceaux*, Créaphis, Grâne (Drôme), 2000, p. 319. Une expression résumée et exacte du contenu de la loi Loucheur est donnée p. 224. Ce texte est alors présenté comme venant compléter le dispositif d'urbanisme, "sans qu'on sache exactement dans quelle mesure elle bénéficie aux constructeurs des lotissements". L'auteure paraît ici hésiter sur l'interprétation qu'il convient de retenir, mais la tonalité générale de l'ouvrage correspond clairement à l'appréciation contenue dans la conclusion. C'est ainsi qu'on s'appuie un peu plus haut sur une déclaration de Paul Reynaud pour présenter la loi Loucheur comme un programme de "200 000 maisons individuelles" (p. 213), cependant qu'on fait par ailleurs appel au roman noir pour associer le nom de Loucheur à celui du fameux "pavillon" (p. 150).

[109] Loi du 13 juillet 1928, article 2; J.O. du 17 juillet 1928, p. 7998.

[110] RISLER (Georges), *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché pour les années 1928 et 1929*, annexe au J.O. du 30 septembre 1930, p. 795.

essentiellement du locatif, sont à peine inférieurs aux 1222,3 millions de francs qui vont au bloc des sociétés de crédit immobilier, de l'action rurale, etc.[111]

Dix-huit mois plus tard, l'effet de stimulation qui en a résulté pour les grands offices publics est tout à fait visible. Dans l'agglomération capitale, l'Office de la Seine se prépare à engager en 1930 la réalisation de 3 921 HBM, dont 3 710 en collectif, et de 146 HLM (en maisons individuelles), tandis que l'Office de la Ville de Paris a vu financer près de 3 000 HBM, correspondant notamment au peuplement des bastions 32 et 40 "de l'enceinte fortifiée", ainsi que 1 477 HLM (également sur les bastions), et qu'il prépare de nouveaux programmes à hauteur de 2 400 HBM et de 1 200 HLM (essentiellement sur les bastions)[112]. On voit ainsi s'ériger la « ceinture de brique » de Paris, cependant que le programme de cités-jardins de l'office de la Seine prend enfin de la vitesse… sous forme d'immeubles collectifs[113]. Même si les programmes sont plus modestes, les offices municipaux de la banlieue parisienne ne sont pas en reste, et il en va de même dans bien d'autres communes du pays, ainsi que dans la plupart des départements. Sur tout ce volet bien réel de l'intervention de la loi Loucheur, on cherchera en vain les ravages de la « petite propriété » et la prétendue marée des pavillons construits au coup par coup : il n'est question que de locatif, très majoritairement en collectif, et souvent en gros immeubles urbains. Une exploitation systématique des rapports du Conseil supérieur des HBM permettrait de dénombrer la part qui est revenue au locatif et aux immeubles collectifs. Cela n'a pas été entrepris ici, mais les données dont on a fait état suffisent à rendre crédible une vue qui répartirait les productions imputables à la loi Loucheur par moitié entre les constructions locatives (très largement en collectif) et l'accession à la propriété (en maisons individuelles, dont une part au coup par coup)[114]. Au regard de ce qu'étaient les tendances lourdes de l'urbanisation française dans la période, sur lesquelles on reviendra plus loin, il faudrait alors inverser la perception qu'on a habituellement de ce dispositif : loin de servir le développement pavillonnaire, son intervention aurait marqué un renversement de tendance en faveur de l'immeuble collectif, en même temps qu'un renouveau de la construction locative, désormais sous forme de logements sociaux.

Si on en croit la brève analyse de la loi Loucheur que Claude Olchanski donne en 1945, on s'attendrait maintenant à un prix de construction de 35 000 francs par logement. Bien qu'elle soit la plus précise qu'on puisse trouver sur ce point dans les sources scientifiques, la présentation d'Olchanski ne laisse pas d'inquiéter un lecteur attentif. Il ne s'appuie sur aucune source explicite, ni rapport officiel, ni vérification comparative avec des prix opérationnels constatés à l'époque. Son estimation à 35 000 francs paraît dériver d'un raisonnement purement arithmétique : on prévoirait la réalisation de 40 000 logements dès la première année (*exactement* le cinquième du programme), et on aurait disposé à cet effet un

[111] Il est toutefois vrai que la suite est moins équilibrée : il est prévu d'augmenter les montants de 140 millions pour le premier bloc, et de 210 millions pour le second sur chacune des années 1930, 1931, 1932 et 1933 (loi du 13 juillet 1928, article 4; J.O. du 17 juillet 1928, p. 7998-7999).

[112] RISLER (Georges), *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché pour les années 1928 et 1929*, annexe au J.O. du 30 septembre 1930, p. 818-821. Le même rapport indique que les trois quarts des financements du premier bloc sont allés aux offices publics (p. 810). Les opérations des deux grands offices parisiens engagées en 1929 ou prévues en 1930 représentent à elles seules une dépense de plus de 700 millions de francs.

[113] Le programme à venir de l'office de la Seine fait clairement contraste avec le patrimoine qu'il s'était constitué au 31 décembre 1929 : 2486 logements, dont 1023 maisons individuelles (ibidem, p. 813).

[114] Sans indication de source ni de référence, une estimation portant sur 126 000 logements en accession à la propriété réalisés au titre de la loi Loucheur figure dans GUINCHAT (Pierre), CHAULET (Marie-Paule), GAILLARDOT (Lisette), *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, Paris, 1981, p. 86.

financement de 1,4 milliard de francs[115]. Ce financement serait composé de 700 millions de "crédits de l'État" (les avances bonifiées), complétés par 150 millions de "subventions" (subventions ordinaires de l'État aux HBM), 100 millions "d'apports des constructeurs" et 450 millions "d'emprunts locaux". Or la figure des financements que livre le rapport du Conseil supérieur des HBM pour l'année 1929 est d'une tout autre nature : 1 668 millions de francs d'*avances*, dont 837 millions au profit des constructeurs (offices, sociétés anonymes,…) et 831 millions au profit des organismes de crédit (sociétés de crédit immobilier, sociétés de secours mutuel, crédit agricole,…), sans compter 250 millions de *subventions* qui porteraient le total des financements de l'État à près de deux milliards. La réalité de ces observations après coup reste bien supérieure aux 1,4 milliard d'engagements dont parle Olchanski, même si on suppose que l'apport de la loi de 1928 vient s'ajouter à des flux antérieurs qui étaient de l'ordre de 300 millions et, surtout, sa structure est notablement différente, puisque c'est la totalité des crédits provenant de la Caisse des Dépôts qui paraît avoir pris la forme d'*avances* de l'État.

Quant aux prix, qui ne sont nullement commentés par Olchanski, la différence avec le coût standard envisagé en 1921 s'expliquerait pour une part par la hausse du coût de la construction, qui correspond sensiblement à un facteur 1,6 et qui aurait donné, toutes choses égales par ailleurs, un prix d'environ 25 000 francs par logement[116]. Le passage de 25 000 francs à 35 000 francs traduirait d'autre part une réévaluation d'environ 40% de la substance de la construction, une réévaluation dont tout porte à croire qu'elle était bien nécessaire, et sans doute pas encore suffisante pour autoriser des réalisations certes *simples*, mais présentant des surfaces et des prestations jugées convenables pour des habitations familiales de l'époque. Encore faudrait-il que cette valeur toute théorique de 35 000 francs soit en phase avec les réalités du terrain. Or, ce n'est pas entièrement le cas. En ce qui concerne les HBM, un coup d'œil sur une quarantaine de projets, réalisés ou en cours en 1929-1930, pour lesquels le rapport du Conseil supérieur des HBM donne des indications chiffrées[117], fait constater des prix qui s'étagent entre 27 000 et 50 000 francs par logement en-dehors de l'agglomération parisienne, ceux des grandes agglomérations (Lyon, Marseille,…) se situant entre 38 000 et 50 000 francs. La situation de la région parisienne est nettement décalée : une observation qui porte sur 11 000 logements fait apparaître des prix qui vont de 50 000 à 65 000 francs, le prix plancher correspondant aux projets de l'Office départemental de la Seine et à ceux de certains offices municipaux (Ivry-sur-Seine, Creil). Quant aux tout nouveaux *immeubles à loyer*

[115] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 86. La foi de l'ingénieur-économiste dans les apparences arithmétiques paraît sans borne. Un peu plus haut (p. 85), il se fonde (sans le dire) sur la simple proportion des abondements prévus dans le texte de 1928 au titre des années 1930-1933 pour déclarer que la part dévolue à l'accession à la propriété serait des trois cinquièmes.

[116] On se tient ici aux indications de Philippe Isaac, qui donne un indice du coût de la construction de 6,35 en 1928, contre 3,80 en 1921 (ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 94).

[117] RISLER (Georges), *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché pour les années 1928 et 1929*, annexe au J.O. du 30 septembre 1930, p. 814-815 et 818-821. Dans le cas de l'Office départemental de la Seine, dont il est précisé qu'il a déjà acquis les terrains nécessaires à ses programmes, il est probable que les "prix" en question ne couvrent guère que la construction, et c'est également vraisemblable pour l'Office de la Ville de Paris, qui construit essentiellement sur les terrains publics des bastions. Précisons que les données de ce corpus battent une fois de plus en brèche la légende qui veut que les coûts d'aménagement et de construction soient fonction décroissante de la taille des programmes et de l'importance des immeubles. Tout au contraire, et conformément aux indications de Sellier dans sa thèse de 1921, les prix les plus modérés concernent plutôt des maisons individuelles, éventuellement en petits groupes : le prix le plus bas qu'on enregistre (27 000 francs par logement) correspond à une opération de 17 maisons à Saint-Brieuc (p. 814), et il est courant que les prix de revient de maisons de trois ou quatre pièces, sensiblement plus larges que les logements collectifs, se tiennent entre 30 000 et 35 000 francs (programmes de l'Office départemental du Nord, et de différents offices à Caen, Toulouse, etc.)

moyen, les projets dont le financement est acquis représentent véritablement une spécialité de Paris-ville, où ils concurrencent les HBM classiques pour le peuplement des bastions. Les prix de revient vont de 73 000 à 100 000 francs par logement, et les rares indications dont on dispose en-dehors des murs de Paris s'inscrivent également dans cette fourchette, à l'exception d'un projet de 146 maisons dont le porteur est l'Office départemental de la Seine et dont le prix moyen, manifestement hors norme, s'établirait à près 140 000 francs. Dans une période où les programmes de la région parisienne représentent à eux seuls au moins le tiers de la construction sociale, l'impression qui se dégage est que le prix de revient moyen des HBM est probablement de l'ordre de 45 000 à 50 000 francs, cependant que celui des ILM (ou HLM) est d'environ 80 000 francs, avec des marges de variation assez considérables dans les deux cas. On voit qu'on est assez loin des prix (naïvement ?) avancés par Olchanski, et cela permettrait de comprendre que celui-ci ait largement sous-estimé les engagements financiers indispensables. En tout état de cause, la hiérarchie des prix entre HBM et ILM qui ressort des moyennes de notre corpus est conforme à l'article 26 de la loi, qui prévoyait un écart correspondant à un facteur 1,75. On peut noter en passant que le même article plafonnait les loyers des ILM à 3,6 fois ceux des HBM : dès cette première grande différenciation du locatif social, le surplus de loyer qu'auraient à payer les locataires des ILM résultait plus du changement des conditions de financement que de l'amélioration des prestations.

Ouvrant des financements plus larges qu'on ne l'a dit, apportant dès la première année des liquidités supérieures au cumul de tout ce dont les organismes d'HBM avaient pu disposer depuis leur mise en place en 1894, la loi Loucheur ne mérite sans doute pas les reproches dont la critique l'a accablée [118]. Certes, l'objectif est limité à 200 000 logements mais le fléchissement des objectifs quantitatifs par rapport au projet de 1921 tient en partie à une appréciation plus réaliste des coûts, et le programme est voté pour cinq ans – le temps d'une mandature – dans un contexte où rien n'interdit d'imaginer une nouvelle relance quinquennale à l'horizon de 1933. D'un autre côté, il est certainement excessif de mettre spécialement au débit du texte de 1928 la place qui est accordée à la *petite propriété*, à la fois parce qu'il ne s'agit nullement d'une orientation exclusive, ni même nettement dominante, et parce qu'on ne saurait ignorer que Loucheur et tout un courant du mouvement HBM n'ont jamais cessé de concevoir la maison individuelle en accession comme une issue privilégiée à la crise du logement populaire[119]. C'est finalement sous un angle laissé dans l'ombre par la critique que le texte de 1928 s'avère réellement inquiétant. En parfaite continuité avec les positions adoptées par la *France victorieuse* de 1919, il comporte en effet un titre III dédié à des "prestations en nature"… qu'on attend de l'Allemagne et qui viendront alléger l'effort du gouvernement français :

> "L'État pourra, dans des conditions à déterminer d'accord entre le ministre des finances et le ministre du travail, de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociale, obliger les organismes et particuliers

[118] Pour un jugement franchement sommaire, on pourra se référer à GUINCHAT (Pierre), CHAULET (Marie-Paule), GAILLARDOT (Lisette), *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, Paris, 1981, p. 83, où la loi de 1928 est présentée comme un texte "bien loin du projet de 1921".

[119] Voir par exemple cet extrait d'une conférence prononcée par Louis Loucheur le 23 décembre 1923, qui s'accorde parfaitement à l'esprit du projet de 1921, et qui laisse penser qu'un texte voté au début des années 1920 aurait été beaucoup moins équilibré : "Appliquons largement la législation sur les habitations à bon marché, mais donnons pour tâche de faire en même temps 500 000 nouveaux propriétaires […]. La maison et les cinq ou six cents mètres de terre qui l'entourent doivent être inaliénables, sauf dans des cas exceptionnels et bien définis, ils doivent être sacrés et protégés contre toute saisie […] il faut que chaque famille, quelles que soient les vicissitudes de l'existence, puisse conserver le toit qui l'abrite, de même qu'on laisse au malheureux le lit sur lequel il repose." (Cité in HOUDEVILLE (Louis), *Pour une civilisation de l'habitat*, préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 78, et repris par GUINCHAT (Pierre), CHAULET (Marie-Paule), GAILLARDOT (Lisette), *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, Paris, 1981, p. 83.)

> constructeurs d'habitations à bon marché, ou de logements à loyers moyens, à accepter le payement de sa contribution à la dépense de construction sous forme de prélèvements sur les prestations en nature qui lui sont dues par l'Allemagne. la valeur des prestations en nature mises ainsi à la disposition des constructeurs sera imputée sur le montant des avances et subventions prévu par les articles 4, 12 et 26 ci-dessus."[120]

On ne dispose pas d'éléments qui pourraient éclairer la portée réelle de ces stipulations[121]. Mais, leur présence encombrante dans un texte régissant le financement du logement social pour les années 1929-1933 en dit long sur l'aveuglement qui caractérise alors la politique européenne de la France, et la discrétion dont font preuve à cet égard aussi bien la critique des années 1930 et 1940 que celle du Second Vingtième siècle est expressive des limites qui affectent inévitablement des approches étroitement sectorielles et nationales.

Quelle que soit l'appréciation qu'on porte sur le texte du 13 juillet 1928, il demeure un fait sur lequel tout le monde s'accorde : sa promulgation a donné un sérieux coup de fouet à la construction. Après le lent décollage des années 1920, elle est sans conteste à l'origine des meilleures années de production de l'entre-deux-guerres : 199 000 logements en 1930, 145 000 en 1931, et 138 000 en 1932. Cette courte efflorescence une fois passée, on ne connaîtra plus que des années d'érosion, qui ramèneront la production à 67 000 logements en 1938[122]. Si le souffle de 1928 s'épuise, c'est parce que le mécanisme qui l'alimentait a été mis à l'encan. Mise en cause dès l'origine comme une opération de luxe dans un monde de pénurie, et sans doute, plus sourdement, parce qu'elle concernait une fraction de la demande que le secteur marchand persistait à viser, l'expérience des "logements à loyers moyens" est suspendue en 1934, et le régime est finalement abrogé par le décret-loi du 24 mai 1938[123]. Quant au dispositif concernant les HBM, il n'est pas renouvelé en 1933, alors que s'installe une conjoncture où, plus que jamais, l'intervention publique constitue le seul recours plausible pour soutenir la production de logements. Dans une formation sociale que la crise économique et financière finit par atteindre[124], même si ses ravages sont moins spectaculaires qu'aux États-Unis ou en Allemagne, on s'en remet au *crédit*, qui est rare, et à *l'initiative privée*, qui est asphyxiée : autant d'invocations à rebours de la situation qui traduisent une démission. Le gouvernement du Front Populaire n'apportera pas d'inflexion notable, manifestant sur ce point une atonie qu'on peut imputer aussi bien à sa brièveté (de juin 1936 à juin 1937) qu'à des perspectives guerrières qui reviennent au premier plan.

---

[120] Article 36 de la loi du 13 juillet 1928, J.O. du 17 juillet 1928, p. 8001-8002. Les articles 4 et 12 sont ceux qui organisent les *avances* et *subventions* aux HBM, et l'article 26, celui qui régit les *avances* aux logements à loyers moyens.

[121] Cet aspect très particulier de la loi Loucheur n'est à notre connaissance commenté nulle part dans la littérature. On en connaît pas non plus d'histoires situées qui témoignent d'effets directs sur la conduite et le contenu d'opérations de construction. En tout état de cause, il reste que, *au niveau central*, la soudaine aisance des finances publique née de l'afflux des « réparations » autorisait quelques largesses au profit des intérêts populaires.

[122] Statistique de la construction neuve de l'entre-deux-guerres (constructions nouvelles, **hors reconstruction**), reconstituée par l'INSSE *après 1945*. Cette estimation, qui est brièvement mentionnée ici, sera commentée plus loin : voir paragraphe 22, section *La production, les normes et le débat sur la qualité des constructions*.

[123] Décret-loi du 24 mai 1938, J.O. du 25 mai 1938, p. 5863-5868. Ce texte comporte trois volets : traitement des immeubles et îlots insalubres (modification de la loi du 15 février 1902), régime et financement des HBM, amélioration de l'habitat rural. Concernant les HBM, il "maintient en vigueur", en les modifiant sur certains points, une quinzaine d'articles sur les quarante-trois que comptait la loi Loucheur. Les autres dispositions de 1928 sont considérées comme "caduques" et implicitement abrogées. Au nombre des disparus figurent notamment les articles 23 à 34, qui régissaient les *habitations à loyer moyen*. C'est ainsi que cette catégorie est passée à la trappe, par l'effet d'une omission que beaucoup attendaient.

[124] "Dès 1934, des excédents des retraits sur les dépôts se produisent dans les caisses d'épargne" et, par la suite, "près de 25% des emprunteurs se révèleront défaillants." (GUINCHAT (Pierre), CHAULET (Marie-Paule), GAILLARDOT (Lisette), *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, Paris, 1981, p. 95.)

Si des financements conformes à l'esprit de la loi de 1919 ont fini par se débloquer au profit des constructeurs d'HBM, tout atteste la lenteur avec laquelle les fonds sont mobilisés, une fois passée la flambée de 1929-1932 qui correspond en grande part à la mise en route de projets restés jusque là en attente, comme on peut le voir nettement dans la région parisienne. Loin de se faire en cinq ans, la consommation des crédits ouverts par la loi Loucheur s'étalera jusqu'en 1938[125]. Un des éléments qui ont pesé en ce sens tient certainement au fait que les constructeurs, y compris les offices publics, se heurtent à des difficultés croissantes dans le montage des projets. Le coût de la construction[126] est en effet plafonné légalement à vingt-cinq fois le loyer annuel et, à l'instar des loyers privés, les loyers HBM ont fait l'objet de réévaluations qui sont loin d'être à la mesure des hausses subies par les matériaux ou la main d'œuvre. L'insuffisance des prix plafonds induit une double pression, d'une part sur les collectivités territoriales, qui sont invitées de manière de plus en plus pressante à faire l'apport de terrains, et d'autre part sur la taille et la qualité des logements, qui seront souvent contenues dans des limites étroites. Au demeurant, et indépendamment du carcan de règles qui régit leur activité, les constructeurs d'HBM ont, pour s'en tenir au service minimum, un impérieux motif lié à "la concurrence [qui leur est] faite par les immeubles antérieurs à 1914" [127]. En fait, la dévalorisation des loyers privés finit par porter préjudice aux constructeurs sociaux en décourageant une partie de la demande qui trouve que les loyers HBM sont chers, et, pour des promoteurs sociaux qui se prendraient de l'ambition de bien construire, on voit là poindre un problème qu'on retrouvera évidemment dans l'après-guerre, dans des conditions encore accentuées. Difficultés de la construction sociale locative, évanouissement de l'investissement locatif privé, absence de continuité dans le soutien à l'accession à la « petite propriété » : il ne reste plus, après vingt ans d'impéritie, qu'à tirer le rideau en s'apitoyant sur les malheurs du temps et en versant à l'occasion une larme sur cette pauvre industrie du bâtiment, comme le font les textes de 1938-1939 qu'on a cités plus haut.

L'œuvre du régime de Vichy est, comme dans nombre de domaines ordinaires de la vie civile, essentiellement une œuvre de papier, et nombre textes iront rejoindre le magasin déjà bien fourni des dispositions mal nées et sans lendemain. Toutefois, si l'on ne trouve pas en matière de construction proprement dite un texte aussi significatif que la loi d'urbanisme du 15 juin 1943[128], il n'en reste pas moins que certaines interventions ont pu être douées d'un début d'efficace ou annonciatrices d'avenir[129]. D'une façon générale, la nécessité de servir d'abord

[125] Ce point est prouvé par un passage du rapport introductif au décret-loi du 24 mai 1938 : "La loi de 1928, prorogée plusieurs fois […], vient précisément à expiration à la fin de l'année 1938, et les dotations prévues pour son application seront au même moment presque épuisées." (J.O. du 25 mai 1938, p. 5863.)

[126] Le prix de revient réglementé couvre le terrain d'assiette et la construction proprement dite. Il s'y ajoute des dépenses "hors maxima" qui concernent les canalisations externes, les terrains "non couverts" ou les honoraires d'architecte.

[127] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 149. On trouve dans le rapport précité du Conseil supérieur des HBM pour 1928 et 1929 un indice indirect du fait que les différentiels de loyer par rapport au secteur privé constituent très tôt un obstacle à l'expansion de la construction sociale. Il est en effet fait mention (p. 817) que dans le Bas-Rhin, la municipalité de Barr "a refusé son concours [à un projet d'HBM], estimant que les loyers prévus par la loi Loucheur étaient trop élevés pour la région et que, dans ces conditions, les logements ne pourraient être loués."

[128] Rappelons que ce monument de plus de cent articles, à peine modifié en 1945, a constitué la loi de base de l'urbanisme jusqu'à l'adoption de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) du 31 décembre 1967, couvrant ainsi non seulement la Reconstruction mais aussi les développements des années 1950 et 1960.

[129] La rapide évocation qui suit est empruntée à trois auteurs : LYGRISSE (Jean), *Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 16-21, THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 158-160, et ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 206-210. Curieusement, les apports de

les intérêts du *Reich* conduit à resserrer la gestion des moyens. Cela se voit à la fois à travers l'institution et les orientations du Comité d'organisation du bâtiment et des travaux publics (COBTP), notamment en ce qui concerne des constructions économes en main d'œuvre et en matériaux, et à travers le renforcement continu des contrôles sur les opérations immobilières de 1940 à 1943 : des simples mutations de propriété aux constructions nouvelles en passant par les transformations d'immeubles existants, tout finit par reposer sur une autorisation préalable des préfets qui *apprécient* l'opportunité de l'opération. D'un autre côté, un État qui manque désespérément d'argent s'en prend aux privilèges des HBM : les exonérations de la taxe locale sont rognées, l'exemption des droits de mutation en accession à la propriété est limitée à la première mutation, et les sociétés d'HBM (anonymes ou coopératives) se voient désormais assujetties à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, cependant que les emprunts des organismes d'HBM sont assujettis à l'impôt sur le revenu (au taux réduit de 10%)[130]. Enfin, l'impuissance manifeste à l'égard de la construction neuve, si ce n'est celle des bunkers, n'interdit pas de s'intéresser au problème récurrent de la maintenance de l'existant. On prolonge, sans doute sans grand résultat, des dispositifs d'amélioration qui requièrent l'accord des locataires, mais on va plus loin en autorisant par la loi du 12 septembre 1940 des avances publiques au taux de 1% au profit des propriétaires astreints à une obligation de ravalement, une offre qui a eu un certain succès. Notant que 17 000 prêts ont été attribués au 31 octobre 1942, Philippe Isaac professe que cette mesure "pourrait être un facteur essentiel de la de la restauration si urgente du domaine immobilier français"[131] si le ravalement décennal était rendu obligatoire dans toutes les communes.

Réticences et résistances

Dans son rapport de 1930, le Conseil supérieur des HBM se félicite de l'excellence de la coopération dont il bénéficie de la part de la Caisse des Dépôts et Consignations :

> "Avant d'indiquer le montant des prêts consentis aux organismes d'habitations à bon marché par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations, nous tenons à exprimer à M. Tannery, l'éminent et actif directeur général de cette institution, notre gratitude la plus vive pour les précieuses et efficaces preuves d'intérêt qu'il n'a cessé de prodiguer, au cours des années 1928 et 1929, aux divers organismes chargés de l'application des lois sur les habitations à bon marché."[132]

La *gratitude* est sans doute d'autant plus *vive* qu'on revient de loin. Si, comme on l'a dit plus haut, les prêts de la Caisse pour la seule année 1929 sont supérieurs au cumul de tous ses engagements antérieurs au profit des HBM, c'est qu'elle n'avait pas avancé grand-chose jusque là. Durant les vingt premières années de la législation HBM (1894-1914), le logement

---

ces différents auteurs se recoupent peu. Tout se passe comme si, débordés par la masse de la production paperassière vichyssoise, ils en avaient sélectionné quelques aspects chacun pour leur compte.

[130] Si cela n'est pas de nature à encourager les prêteurs, il faut toutefois reconnaître qu'une pareille disposition intervient seulement à la marge, comme d'ailleurs les autres retouches apportées au statut des HBM. Ce n'est évidemment pas la cause principale de la paralysie des HBM dans la période 1940-1945 ni, plus largement, durant l'ensemble des années 1940. On ne peut dès lors que s'étonner de l'importance qu'y accorde Jean Thourot (p. 159) : "une grave atteinte au régime fiscal dont jusque là bénéficiaient les HBM en vertu de leur législation spéciale". Faut-il voir dans cette délicate attention à des éléments somme toute secondaires un effet de la formation intellectuelle et professionnelle de l'auteur, ou bien une manifestation indirecte d'un lobby du logement social qui, comme les institutions religieuses ou autres, tendrait à considérer toute facilité comme un privilège définitivement acquis?

[131] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 209.

[132] RISLER (Georges), *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché pour les années 1928 et 1929*, annexe au J.O. du 30 septembre 1930, p. 810.

social n'a été irrigué que par "un très mince filet d'eau"[133], comme en témoignent les dotations de l'institution du Quai Voltaire au profit des organismes constructeurs : quelques centaines de milliers de francs par an jusqu'en 1905, puis quelques millions par an jusqu'à la guerre.

La faiblesse des moyens accordés aux organismes constructeurs résulte de réticences persistantes de la haute banque publique, clairement mises en évidence par Jean-Pierre Allinne, pour qui "la prudence du [Crédit] Foncier […] écarte jusqu'à l'entre-deux-guerres un financement public du logement social". À toute velléité de l'associer à un projet social, même en accession à la propriété, le Conseil du Crédit Foncier oppose dès 1883 "l'insolvabilité probable des ouvriers [qui] devraient au préalable avoir un certain capital, élément de moralisation et de stabilité". La Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations ne dit pas autre chose lorsque l'institution dont elle a la charge est invitée à intervenir dans le cadre de la loi Siegfried en 1895 : considérant que "ces placements n'offrent pas de sécurité", on réservera quelques rares financements à des sociétés anonymes d'HBM "qui font des bénéfices et non de la philanthropie", car "la Caisse des Dépôts ne peut pas faire de sentiment"[134]. Les deux institutions susceptibles d'être mobilisées dans cette affaire prétendent ainsi, tour à tour, que le fait d'avoir "la confiance du public" (Crédit Foncier), ou la responsabilité de "l'épargne populaire" (Caisse des Dépôts) oblige à une *prudence* qui interdit de mettre la main à la bourse pour développer les HBM. En fait la haute banque ne connaît que deux genres de *garanties* dignes de considération : celle du Trésor Public, ou celles que peuvent apporter des capitalistes. Traduisant la fragilité persistante des financements ouverts au logement social, le discours ne variera guère jusqu'aux années 1940, et on en retrouve l'écho dans les thèses de droit dont les auteurs discutent la "valeur des gages" (une formulation de Philippe Isaac) ou reconnaissent facilement qu'on ne puisse se lancer qu'avec la garantie des collectivités territoriales.

Si les réserves persistent, les portes s'entrouvrent à la veille de la Grande Guerre et, dans la période 1920-1926, le cumul des subventions et des avances aux organismes constructeurs dépasse nettement la centaine de millions de francs par an, un chiffre qui est également atteint par le secteur des sociétés de crédit immobilier à partir de 1923. Ces affectations de fonds restent chichement mesurées, mais n'en traduisent pas moins un progrès que Claude Olchanski attribue au sérieux que la Caisse des Dépôts a pu constater de la part des emprunteurs sociaux[135]. Il faut sans doute aller plus loin dans l'analyse : les pressions répétées venues de différents horizons politiques ont fini par ébranler la forteresse à double enceinte que forment le ministère des Finances et la Caisse des Dépôts, et les appareils de gestion ont commencé à admettre que les moyens de la Caisse puissent être mobilisés à d'autres fins que le comblement du déficit de l'État ou le financement des investissements des collectivités. Cette ouverture toute nouvelle constitue un élément de contexte qui rendra possible l'application de la loi du 13 juillet 1928… et les congratulations qui confèrent tout son charme au rapport du Conseil supérieur des HBM de 1930.

---

[133] Cette expression empruntée au regretté Roger-Henri Guerrand est extraite d'un passage sur lequel on reviendra plus loin (*Les Origines du logement social en France*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1967, p. 302-303).

[134] ALLINNE (Jean-Pierre), *Banquiers et bâtisseurs. Un siècle de Crédit Foncier, 1852-1940*, Éditions du CNRS, Paris, 1984, p. 141-143. Voir aussi Roger-Henri Guerrand, qui évoque successivement "cette hantise du remboursement" et "l'étrange comportement de la Caisse des Dépôts" in *Les Origines du logement social en France*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1967, p. 293 et 304.

[135] "[Après 1919] la Caisse rassurée par les bons résultats obtenus, décida de reprendre [...] à une échelle accrue les prêts directs à 3% ou 3,5% […]" (OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 93.)

On ne saurait toutefois se faire d'illusions sur l'ampleur et la profondeur d'un mouvement dont le Crédit foncier se tient soigneusement à l'écart. Les financements ouverts demeurent très minimes par rapport aux moyens de la Caisse, et ils n'évoluent guère jusqu'en 1927. Il s'ajoute qu'en ce qui concerne ses prêts directs (hors bonification de l'État) la Caisse "s'intéress[e] plus aux caisses de crédit immobilier qu'aux sociétés d'HBM, et limit[e] volontairement son aide à ces organismes"[136]. La Caisse ne s'engage réellement vis-à-vis des organismes constructeurs – sociétés ou offices publics – qu'en cumulant la garantie traditionnellement demandée aux collectivités territoriales et celle de l'État, auquel elle prête les fonds qui forment la matière des *avances* qu'il redistribue. Tout le mouvement des années 1920 s'inscrit ainsi dans un cadre convenu où se conjuguent la *prudence* de la Caisse et une philosophie de la haute finance publique qui tend à faire de cette institution un simple rouage financier de l'État, une source dédiée à l'abondement du Budget et dont les emplois doivent rester étroitement sous contrôle. La révolution quantitative qu'introduit la loi Loucheur ne modifie en rien ce fond de paysage typiquement français où l'État a la haute main sur le produit de l'épargne populaire. Tant à l'égard des sociétés de crédit immobilier que des organismes constructeurs, il n'est en effet question que de *subventions* et d'*avances de l'État* et, si la Caisse est massivement mobilisée, c'est pour fournir à l'État les moyens de ces *avances*, non pour traiter directement avec les organismes qui en seront bénéficiaires.

Le maintien de cette configuration de financement fondée non sur l'intermédiation bancaire mais sur celle de l'État a évidemment pour conséquence de rendre réversible à tout moment l'effort consenti en 1928, et c'est ce qui va se produire quand le Budget sera mis en difficulté par les effets de la crise économique, bientôt aggravés par la perspective d'une nouvelle guerre. On aura alors, pour les moyens de la Caisse des Dépôts, des emplois jugés autrement plus urgents que la production du logement social. Si la combinaison de la nature du dispositif financier français et du cours des événements du monde peut suffire à expliquer le caractère éphémère de l'effet Loucheur, il faut ajouter que des problèmes qui trouvent leur source dans la sphère même du logement tendaient en tout état de cause à étouffer le processus de production des HBM au fil des années 1930. Comme on l'a mentionné plus haut, la dévalorisation des loyers *privés* retentit sur la construction HBM. Exposés au risque de paraître excessivement chers pour les bourses les plus modestes, les bailleurs sociaux ne peuvent guère augmenter leurs loyers, sous peine de voir la construction HBM manquer sa cible… et édifier des immeubles qui ne trouvent pas de preneurs. C'est sans doute à cette situation qu'il faut attribuer l'indication statistique, choquante mais plausible, qu'on a déjà citée plus haut et qui est avancée par Louis Houdeville, faisant état en 1936 d'un volant de logements disponibles de quelque 17% dans le parc de l'Office d'HBM de la Ville de Paris[137] . D'un autre côté, le plafonnement des prix de construction à vingt-cinq fois les loyers annuels, qui rend crédible le remboursement des prêts, a pour conséquence de mettre les constructeurs d'HBM dans les mêmes affres que la construction locative privée dès lors que les loyers autorisés décrochent de l'évolution des coûts des chantiers. Rappelant qu'en construction neuve le loyer annuel d'équilibre se tiendrait entre 3000 et 4000 francs pour un quatre pièces, une étude de 1939 signée par la Fédération des sociétés d'HBM met clairement l'accent sur les contradictions qui paralysent les constructeurs d'HBM depuis le milieu des années 1930 :

> "[…] les organismes se sont trouvés depuis déjà plusieurs années devant les solutions suivantes :
> a) S'abstenir de toute opération; c'est ce que font la plupart d'entre eux.
> b) Ne construire que pour des ménages où l'homme et la femme travaillent et où il n'y a pas d'enfant ou un seul enfant. Il y a là un gaspillage notoire de fonds publics et pourtant il faut reconnaître qu'au cours

[136] Ibidem, p. 93.
[137] Voir HOUDEVILLE (Louis), préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), *Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 88.

> des dernières années, un grand nombre d'habitations construites en application de la loi sur les HBM ont surtout profité à ces ménages.
>
> c) Construire comme l'ont fait un grand nombre d'offices en ne réalisant l'équilibre financier que grâce à de larges recours aux collectivités, obligeant ainsi les contribuables à payer le déficit."[138]

Il ne faut sans doute pas accorder trop de signification au coup de griffe final à l'intention des frères ennemis des offices, toujours suspectés de puiser allègrement dans les caisses publiques. En fait, les mêmes motifs réduisent la plupart des offices à l'impuissance, comme le souligne le rapport du Conseil supérieur des HBM pour l'année 1938 :

> "Nombreux sont les Offices qui ont renoncé à construire actuellement, ils refusent de s'engager dans des opérations nouvelles qui, étant donné les prix de la construction, sont difficiles à équilibrer financièrement : ils se sont bornés pour la plupart à exécuter les travaux indispensables d'entretien et de réparations, puis à terminer ceux qui étaient commencés et à assurer la gestion des groupes d'habitations déjà réalisés."[139]

Ayant ainsi fait justice de la situation prétendument particulière des offices, on peut reprendre le fil des réflexions de la Fédération des sociétés et fondations, en considérant qu'elle exprime une problématique affectant l'ensemble des HBM locatives, dans les termes où celle-ci a pu être formulée à l'époque. Une observation essentielle, liée à la fois à la place prise par les HBM "A" créés en 1930 et à la nécessité de s'adresser à une demande solvable, tient en une courte phrase :

> "[…] les lois sur les HBM [ayant] changé de caractère et de nouvelles catégories de Français [ayant] été appelées à en bénéficier, les dispositions prises ont abouti à transformer une partie des organismes d'HBM en concurrents privilégiés de l'industrie privée, et à réduire les autres à l'inaction."[140]

Voilà où le bât blesse. Ou bien, restant conformes à leur objet, les organismes d'HBM continuent à s'efforcer de loger des gens que la modicité de leurs ressources laisse en-dehors du *marché* et, en l'absence de notables *subventions* complémentaires, ils sont hors d'état de présenter des prévisions d'exploitation qui soient de nature à rassurer un prêteur. Ou bien ils logent des "familles normales et solvables"[141], et cela représente une *concurrence déloyale* qui fausse le marché, puisque les prix de location que peuvent offrir les constructeurs HBM résultent de financements aidés auxquels les opérateurs *privés* n'ont pas accès. Comme on le voit, le point clé du raisonnement tient à un culte révérencieux d'un *marché* que l'enchaînement des événements a rendu largement fictif, mais qui fait encore office de phare idéologique, et une part non négligeable de l'appareil des HBM a complètement intériorisé ce point de vue. La démarche qui tend à légitimer l'intervention publique ne constitue guère qu'un vernis qui craque facilement sous la poussée d'une idéologie enracinée dans le caractère « inviolable et sacré » de la propriété, tel qu'il est proclamé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789.

Les auteurs que leur formation juridique qualifie comme gardiens de la constitution de l'État et, plus généralement, d'un contrat social à la française, sont systématiquement porteurs d'une lecture politique qui tend à mettre en cause l'intervention publique au nom de la préservation

---

[138] AN, versement 780321, article 2 (CAB 1040) : Fédération des Sociétés Anonymes et des Fondations d'Habitations à Bon Marché de France et d'Algérie, *Étude sur la révision fondamentale de la législation sur les Habitations à Bon Marché*, 1939, p. 5.

[139] Cité par LYGRISSE (Jean), *Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 49.

[140] AN, versement 780321, article 2 (CAB 1040); étude précitée, p. 4.

[141] Ibidem, p. 13. On laisse à ses auteurs, et à leur époque, la responsabilité de cette formulation laissant entendre qu'il ne paraît *pas normal* d'être pauvre. De là à rechercher une tare génétique qui affecterait les quatre cinquièmes de l'humanité, il n'y a pas loin, et cela en dit long sur la posture morale qui domine chez les groupes dirigeants, et qui est également adoptée par nombre d'animateurs du mouvement HBM.

de la propriété, comme principe fondateur et comme valeur économique. Une des formulations les plus explicites de cette problématique se trouve chez Philippe Isaac :

> "[…] le rôle des pouvoirs publics pourra être mieux défini, pour ne plus empiéter sur le domaine de l'initiative privée. […] il faut souligner que, d'une façon générale, la construction et la gestion des immeubles à usage d'habitation semble être du ressort de l'initiative privée, les pouvoirs publics devant chercher seulement à encourager celle-ci, le cas échéant, plutôt que de se substituer à elle, comme ils l'ont fait trop souvent. Un des principaux griefs adressés à la législation des H. B. M. est d'avoir substitué à la construction effectuée par les particuliers, celle d'organismes d'utilité publique et de municipalités qui a abouti, en fait, à une dépossession permanente des propriétaires dans ce domaine (dépossession qui s'est ajoutée à celle résultant de la législation sur les loyers).
> Le développement d'une politique de l'habitation ne signifie pas la diminution du droit des propriétaires et des constructeurs; elle peut entraîner au contraire un regain de leur importance en les mettant mieux en mesure d'exécuter leur tâche."[142]

Il revient à Jean Thourot d'avoir sèchement posé une "question préjudicielle" en se demandant s'il est réellement "opportun de maintenir, en regard des dispositions de droit commun, […] une législation d'exception applicable aux seules habitations dites « à bon marché », une dénomination au demeurant très critiquable puisqu'elle ne répond pas exactement à la réalité des faits" [143].

Ces constants retours au repère du *droit commun* et cette exécration des *législations d'exception* laissent deviner l'éclairage sous lequel *le législateur* a abordé la question de l'intervention publique, et notamment du financement du logement social. Au-delà d'intérêts politiques immédiats, pour la plupart parfaitement transparents, ces réticences tenant à l'idéologie du droit ne sont pas pour rien dans l'incroyable lenteur ou, pour reprendre des expressions de Philippe Isaac, la "timidité" et le "caractère sporadique" de l'action publique en faveur des HBM durant l'entre-deux-guerres.

Il ne faudrait toutefois pas croire que la lecture ainsi proposée constitue seulement une clé pour les mystères des années 1920 et 1930. Certes, les auteurs du milieu des années 1940, à la charnière de la période de Vichy et de celle de la Libération, ne se crispent pas sur une pure position de blocage. On a vu Philippe Isaac envisager "le développement d'une politique de l'habitation", on peut ajouter que Jean Thourot concède sans ambages que "les dispositions du droit commun […] qui régissent l'habitation en général [sont] déplorablement incomplètes", etc. Mais, si les uns et les autres conçoivent la nécessité d'une intervention publique et reconnaissent l'utilité des offices et sociétés d'HBM, ce qui représente une évolution considérable par rapport au contexte de 1900, ils s'attachent à un projet global qui ne fasse pas du secteur public l'unique ni même le principal acteur de la production et de la gestion du logement, et qui laisse au contraire une place essentielle à une initiative privée dûment soutenue et encadrée. Les développements intervenus durant le Second Vingtième siècle montrent qu'il ne s'agit pas là d'une vision passéiste, mais bien plutôt d'idées porteuses

---

[142] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 83. Jean Lygrisse renchérit sur le thème de la dépossession de fait des propriétaires en faisant valoir qu'à la faveur du statut légal grandissant accordé à la propriété des fonds de commerce, le propriétaire des murs "n'est plus maître pratiquement du local qu'il a donné en location" (*Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 22). Encore ces auteurs ne s'intéressent-ils qu'à la propriété urbaine. Quelles plaintes entendrait-on s'ils jetaient un regard sur le destin des baux agricoles, où les impératifs d'une politique de modernisation de la production font que les privilèges des exploitants l'emportent progressivement sur ceux des propriétaires ? On mesure ici, tout à la fois, le désarroi d'une grande partie des élites face à une *Belle Époque* qui s'évanouit sans retour… et la puissance (au moins idéologique) des résistances avec lesquelles les nouveaux mode d'organisation qui émergent devront tôt ou tard composer.

[143] THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 140.

d'avenir. Le système des primes et prêts spéciaux du Crédit Foncier qui va dominer la production des années 1950 aux années 1970 est ouvert à tous les genres d'opérateurs (promoteurs publics ou privés, opérations locatives ou d'accession, personnes construisant pour elles-mêmes,…). D'un autre côté, l'intermédiation bancaire dans le domaine des prêts aidés à l'accession à la propriété se banalise progressivement à partir du succès de la réforme de l'épargne-logement mise en place sous le ministère Chalandon, et se généralise avec le "prêt à taux zéro" institué dans les années 1990.

22. Les alternatives au locatif de droit commun, embryonnaires et controversées.

Continuellement mise en cause dans ses principes, la construction HBM d'initiative publique l'est également dans ses réalisations, tant au niveau des opérateurs, trop dispersés et de faible surface, que de la qualité des produits, jugée le plus souvent excessivement médiocre, quand on ne lui reproche pas, au contraire, d'être trop confortable. Avant d'évoquer ce flot de critiques qui soulignent la difficulté de fixer le cadre concret d'une offre publique de logements dans un système de marché, il s'impose de rappeler la place qu'occupe le logement patronal dans le dispositif français, d'une part en raison de son antériorité et de son importance relative, qui en font une incontournable matrice du logement social, et d'autre part parce que, après 1920, les réalisations patronales se font essentiellement à travers des sociétés anonymes d'HBM montées par les employeurs et spécifiquement dédiées au logement du personnel de l'entreprise. Pour conclure, on reviendra sur l'échappatoire qui a été entrevue depuis l'origine des HBM, notamment depuis la loi Ribot de 1908, et qui n'a jamais cessé de bénéficier d'une faveur prononcée dans les milieux dirigeants : l'accession à la *petite propriété.*

Le logement patronal.

Pour les auteurs des années 1940, le logement patronal fait encore partie de l'actualité. Presque tous lui accordent une place dans leur exposé[144] mais celle-ci est souvent mineure car ils considèrent cette issue comme déjà dépassée. Bien qu'il partage la conviction générale, Claude Olchanski se singularise en s'appuyant sur une enquête du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale de 1930 (au temps de Louis Loucheur) pour donner une approche statistique détaillée du phénomène.

On insiste sur les réalisations du patronat alsacien ou de celui du Nord, et on s'étend sur le prototype remarquable que constituent les logements que la Société mulhousienne des cités ouvrières a réalisés à Dornach à l'initiative de Dollfuss (1853-1870). Mais on fait aussitôt valoir que le plus gros des logements patronaux serait postérieur à 1920 : une part non négligeable du patrimoine existant dans les années 1930 résulterait d'ailleurs de la reconstruction des régions dévastées du nord et de l'est. Une autre évolution qui s'affirme après la Grande Guerre concerne le statut des organismes gestionnaires, un domaine dans

[144] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 162-170; LYGRISSE (Jean), *Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 24-27; OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 20-27 et 112-140; THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 110-125.

lequel on voit les organismes *ad hoc* montés par le patronat prendre de plus en plus souvent la forme de sociétés anonymes d'HBM[145].

Un constat récurrent est que les réalisations patronales sont essentiellement le fait de secteurs ou de branches dont les activités s'exercent à l'écart des grandes villes et, pour reprendre un terme d'Olchanski, dans des domaines ou priment "les pondéreux" : sociétés minières ou sidérurgiques, accessoirement compagnies de chemins de fer. Les autres s'en remettent autant que possible au *marché* pour le logement des ouvriers, et l'économie que cela procure à l'employeur constitue, au même titre que la proximité des débouchés ou des nœuds de transport, un motif de rechercher des localisations urbaines, quitte à consentir un surcroît de dépense pour l'occupation du sol. Avec le développement de la production des véhicules automobiles, le secteur de la construction mécanique offre une belle illustration de ce principe : bien que les usines prennent une ampleur impressionnante à la suite des commandes de guerre, on ne verra ni cités Citroën[146] ni cités Renault. Il n'en reste pas moins que Schneider, la plus grande entreprise de construction mécanique de l'époque, qui intègre toutes les phases de traitement du matériau, de la mine au produit fini, a été conduite à développer un patrimoine de logements considérable : 3 899 logements selon la statistique de Claude Olchanski, soit le plus important ensemble de logements détenu par des industries de transformation. L'étude circonstanciée que Jean-Pierre Frey a livrée dans les années 1980 à propos de ce cas emblématique l'amène à des observations très proches de celles des auteurs des années 1940 quant aux motivations de l'investissement patronal :

> "[…] la politique patronale en matière de logements avait moins pour objectif de loger systématiquement la main d'œuvre des usines que de pallier le manque de disponibilités immobilières à proximité des usines, en particulier lorsque l'évolution d'un parc local s'avérait trop lente pour embrayer sur le démarrage rapide d'une nouvelle unité de production."[147]

Si on en croit l'enquête réalisée par le ministère du Travail en 1930, l'extension du logement patronal paraît loin d'être négligeable. Cela toucherait en effet les deux tiers des entreprises de

[145] Cette faculté qui trouble le sens de la production labellisée "HBM" était en fait ouverte depuis la loi de 1894. Les motifs qui poussent les sociétés patronales à prendre progressivement la forme HBM tiennent apparemment à la possibilité de bénéficier des modestes exemptions fiscales accordées par les lois de 1906 et de 1922. Dans la mesure où elles se cantonnent à loger le personnel des entreprises qui les soutiennent, et non les salariés *en général*, les sociétés d'HBM patronales restent évidemment exclues des facilités de financement consenties aux "vrais" organismes d'HBM, comme les subventions de l'État ou les prêts de la Caisse des Dépôts. Au contraire, l'accès à ces facilités est de plein droit pour les sociétés anonymes montées par les collectivités (communes ou départements), qui se font nombreuses dans l'entre-deux-guerres. Le cas des sociétés locales mises en place par des associations patronales pouvait s'interpréter dans un sens ou dans l'autre selon qu'elles couvraient un unique secteur d'activité ou qu'elles étaient réellement interprofessionnelles. Produit typique d'une transformation inachevée, la situation ambiguë des sociétés anonymes d'HBM contribue à rendre à la fois malaisée et incertaine l'évaluation statistique de la production du *logement social locatif*, au sens qu'on donne aujourd'hui à ces termes. Sans que les auteurs s'en expliquent toujours clairement, on rencontre des lectures qui incluent une grande part du logement patronal, et d'autres qui négligent tout un pan de la production publique en excluant l'ensemble des sociétés anonymes.

[146] Cette logique du bassin de main d'œuvre où il est entendu que les salariés trouvent à se loger par eux-mêmes se retrouve encore en 1965 comme un des éléments qui déterminent l'intérêt des dirigeants de Citroën pour le site d'Aulnay-sous-Bois, finalement retenu lors de la délocalisation de l'usine du Quai de Javel (AN, versement 770791, article 31 (AT 355)). Certes, les industriels ont entretemps accepté de contribuer au *1% patronal* institué en 1953, et c'est désormais sur l'offre HLM que l'on compte, mais le point de vue de fond n'a pas varié : le logement des salariés ne doit en aucun cas représenter une charge propre de l'entreprise.

[147] FREY (Jean-Pierre), *Société et urbanistique patronale*; tome III, *Les implantations Schneider sur le territoire national, 1870-1930*, Centre de Recherche sur l'Habitat, Nanterre, 1986, p. 260.

plus de 200 salariés, et "celles qui logent" hébergeraient 23% de leurs salariés[148]. Pour interpréter la portée de telles indications, on ne doit toutefois pas perdre de vue le fait que la grande industrie reste d'un poids très secondaire dans la structure manufacturière française. Concernant les sociétés de plus de 200 salariés, le recensement de 1896, qui fait référence pour la richesse et la précision de ses détails, donne tout juste une trentaine d'entreprises sur plus de 3 900 dans la construction mécanique, quatre sur près de 2 400 dans les matériaux de construction, etc. Même si les concentrations gagnent peu à peu, la situation n'a pas fondamentalement changé dans les années 1930, et il n'y a donc pas à attendre que la production patronale de logements ait pris une part déterminante dans le parc français. Partant d'ensembles de logements patronaux dûment identifiés qui se montent à 125 000 logements dans les mines, à 59 000 dans les chemins de fer et à 43 000 dans les industries manufacturières, Claude Olchanski suppute un total qui pourrait atteindre le nombre de 350 000 à la fin des années 1930, y compris ce qui est géré sous la forme de sociétés anonymes d'HBM[149]. Même si, privilège de l'ancienneté, c'est plus consistant que le parc social locatif d'initiative publique qu'on évoquera plus loin, ce n'est pas réellement impressionnant dans un pays qui comptait cinq à six millions d'ouvriers[150] et dont le parc de logements comprenait dès 1911 près de huit millions d'immeubles, avec plus de onze millions de logements occupés. En dépit des incertitudes qui peuvent l'affecter, l'approche quantitative montre que l'intervention patronale n'a procédé que de contingences sectorielles, et que le comportement général des employeurs s'est tenu à la philosophie sociale dominante de l'époque, laissant toute la place possible au *marché* et au *droit commun*.

Relativement exceptionnel, le logement patronal se singularise également par sa qualité. Sans doute trouve-t-on, notamment dans les réalisations anciennes, de très petits logements et des sortes de dortoirs pour célibataires, qui ne sont pas sans évoquer le sort des travailleurs saisonniers dans les exploitations fruitières ou viticoles, mais Olchanski note qu'après 1920 la production patronale s'oriente vers des trois pièces d'une soixantaine mètres carrés, voire des quatre pièces, souvent en maisons individuelles avec jardins, et dont les loyers restent très faibles (souvent 150 à 250 francs par an[151]) : la figure qui se dessine ainsi est d'un volume nettement plus confortable que les logements d'une pièce et les petits deux pièces qui forment la substance du *marché* en matière de logement populaire, et les conditions de loyer paraissent correspondre à un avantage en nature. Certes, le chauffage central est plus que rare, et « les sanitaires [sont] peu développés »[152], en tout cas dans les logements destinés aux ouvriers, mais, sur ce plan de l'équipement, l'offre locative de *droit commun* ne fait pas mieux et,

[148] Ces données commentées par les auteurs des années 1940 sont également reprises par HOUDEVILLE (Louis), préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), *Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 90.

[149] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 114.

[150] À quoi il faudrait ajouter les effectifs de la maîtrise et des ingénieurs, deux groupes qui ont souvent été servis en priorité par les initiatives patronales, comme on peut le voir aussi bien chez Schneider que dans les mines ou la sidérurgie lorraines.

[151] D'après des exemples cités par OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 125. Un peu plus tôt, dans les années 1900, on peut également indiquer qu'au royaume des Chappée, dans le nord de la Sarthe, les fondeurs d'Antoigné étaient logés dans des maisons de trois pièces pour un loyer de 60 francs par an, soit environ 17 jours de travail (Anonyme, *Les fondeurs d'Antoigné*, Éd Les Sarthois par eux-mêmes, Le Mans, 1983, p. 51). Ces indications prennent toute leur signification lorsqu'on les rapporte aux loyers que les Fondations prélevaient "avant guerre" dans leurs immeubles parisiens ou, pour ce qui est de la suite, au loyer d'un trois pièces HBM à Paris, dont Jean Lygrisse rappelle les maxima autorisés : 1310 francs par an en 1928, et 1637 francs en 1930 (*Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 32).

[152] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 124. Les indications sur les loyers se trouvent p. 125.

finalement, avec la présence générale d'un poste d'eau dans la cuisine, le logement patronal se présente sous un jour plutôt favorable.

Les observations collationnées par Jean-Pierre Frey à propos des cités Schneider [153] confirment les propos d'Olchanski et permettent de leur donner une substance plus précise. Il est tout d'abord clair que l'équipement sanitaire demeure un signe de distinction. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, il est entendu que dans le logement ouvrier l'hygiène reste sommaire et les soins du corps, malcommodes : présents dès l'origine dans les maisons des ingénieurs, les salles de bain et cabinets de toilette gagnent progressivement les logements des employés après 1925, mais sans jamais atteindre les logements ouvriers. Quant aux W.-C., ils ne trônent tout d'abord que dans les maisons d'ingénieurs. Ils gagnent les maisons d'employés à partir de 1900 mais, s'ils sont désormais inscrits dans l'œuvre, ils ne sont encore souvent accessibles, jusqu'en 1914, qu'au prix d'un détour par l'extérieur. Cette solution intermédiaire apparaît également de façon fugace dans certains logements ouvriers des années 1900. Elle laisse place après 1925 à des installations « intérieures » au sens où on l'entend aujourd'hui, supposant siphon et chasse d'eau, mais le bénéfice d'une telle commodité reste très minoritaire jusqu'aux tout derniers modèles de 1939. Corrélativement, la présence de basses-cours et d'édicules marque le logement ouvrier jusque dans les années 1930.

Si l'équipement du logement ouvrier piétine durablement, l'allocation d'espace se fait progressivement plus généreuse. Alors que la maisonnette de deux pièces paraît avoir constitué la règle jusqu'en 1870, notamment pour les mineurs, les logements de trois pièces deviennent largement dominants par la suite, et les quatre pièces percent dans la période 1926-1939, où ils représentent 30% des modèles. Le contraste entre les logements des ouvriers et ceux des employés s'atténue notablement et l'étude du patrimoine Schneider permet de voir se profiler, à la veille de la Seconde Guerre, une conception du logement adaptée à une vaste classe moyenne incluant une part du monde ouvrier :

> "De façon générale, le nombre de pièces ne cesse de diminuer en haut de la hiérarchie pour se stabiliser à 6 pièces pour la catégorie 3 [maisons d'ingénieurs], à 4 ou 5 pour la catégorie 2 [maisons d'employés], et de 2 à 4 pour la catégorie 1 [logements ouvriers].
> Pour les maisons ouvrières, majoritairement de 3 pièces et seules à n'en avoir que 2, on voit que l'on passe nettement de logements de 2 pièces, au XIXe siècle, à un calibrage normalisé en fonction de la taille des familles, et où la gamme varie de 2 à 4 pièces."[154]

Toutefois :

> "[…] si les modèles de logements ouvriers s'améliorent rapidement, à partir de 1929, pour prétendre à une qualité équivalente à celle de certains logements d'employés du XIXe siècle, une nouvelle catégorie de logements « bas de gamme » apparaît à partir de la guerre de 14, avec l'immigration massive de travailleurs étrangers ou des colonies. On peut donc voir, dans ces modèles d'habitat plus rudimentaires, un nouveau type contemporain de logements correspondant à une forme récente de prolétarisation de la main d'œuvre fortement démarquée des conditions d'existence des salariés de plein droit […]"[155]

---

[153] FREY (Jean-Pierre), *Société et urbanistique patronale*, tome II, *La généalogie des types de logements patronaux, 1836-1939*, Mail, Paris, 1987. Le corpus qui a pu être constitué n'est pas tout à fait exhaustif des réalisations Schneider, mais son étendue et sa diversité suffisent à lui conférer une signification substantielle : 139 modèles de logements conçus de 1850 à 1939, du cantonnement à la maison d'ingénieur. Les éléments mobilisés ici sont extraits du chapitre 1V, "Anatomie de l'habitat", p. 133-232, et renvoient notamment aux tableaux synoptiques des p. 169 (cabinets de toilette et salles de bains), 171 (W.-C.) et 151 (nombre de pièces des logements).

[154] Ibidem, p. 153.

[155] Ibidem, p. 140.

Bien que le sort réservé aux immigrés attire à nouveau l'attention et rappelle des observations faites plus haut à propos des régimes locatifs, il ne reste pas moins que, considérée dans son ensemble, la production patronale a été d'une qualité plus que convenable au regard des usages de l'époque. Il n'est guère contestable non plus que les employeurs y ont vu un moyen d'attirer des travailleurs ou de conserver les services de ceux qu'ils jugeaient particulièrement précieux, ce qui sous-entend que le salarié était loin d'être insensible au progrès que le logement de l'usine autorisait dans sa vie domestique. Il est dès lors frappant de voir l'ensemble des auteurs estimer que les ouvriers étaient largement indifférents à l'amélioration de leurs conditions de logement. Dans un contexte où l'idéologie dominante, largement intériorisée par les dominés, en faisait une affaire *privée* qu'il fallait régler individuellement, l'absence de revendications de type syndical ne suffit pas à prouver le désintérêt que les uns et les autres déplorent à loisir. Olchanski s'interroge brièvement sur la signification de fond du phénomène :

> "peut-être [faut-il voir là] un indice du peu d'intérêt que les ouvriers ont accordé pendant longtemps à ce problème, ou est-ce le reflet des relations entre patrons et ouvriers […]"

Mais, si le logement doit rester d'origine patronale, les limites du processus lui paraissent évidentes :

> "Le motif d'améliorer le sort de la classe ouvrière n'est donc pas le motif essentiel de ces initiatives […] il s'agit d'une politique qui ne va guère plus loin que les intérêts immédiats de la société industrielle."[156]

En tout état de cause, les auteurs frottés d'esprit juridique ne manquent pas de relever que le logement locatif proposé par le patron reste "l'accessoire du contrat de travail", et que cette "sujétion" est incompatible avec le principe de la "stabilité du foyer"[157]. On rejoint ainsi, en négatif, les accents des discours de Louis Loucheur sur le caractère sacré de l'abri familial, et la conséquence coule de source : même si l'on retient que l'intervention de l'employeur demeure une voie royale pour apporter les *garanties* indispensables à l'accès au crédit, que les logements des entreprises sont à la fois nombreux et plutôt de bonne qualité, etc., on conclut que, dans sa forme canonique originelle, le logement patronal représente une formule qui n'a plus guère d'avenir.

En fait, ces évolutions idéologiques qui s'affirment progressivement dans l'entre-deux-guerres avant de s'exprimer avec force chez les auteurs des années 1940 consacrent la fin du capitalisme de papa, de son ancrage territorial et de son aptitude, dans des secteurs déterminés, à s'attacher une élite salariale par des liens de nature néo-féodale. En se financiarisant, le capital s'abstrait de toute chose, comme le souligne Jean-Pierre Frey[158] à propos du devenir de l'empire Schneider après 1920, et le logement des salariés, chose aussi coûteuse qu'encombrante, est une des charges dont on cherche désormais à s'affranchir : la situation est mûre pour faire du logement des salariés modestes une question d'ordre collectif, une affaire politique, voire une affaire d'État.

Certes, la transition d'un monde à l'autre est lente et incertaine, comme c'est généralement le cas pour les évolutions inscrites dans le cadre d'un système dont l'essentiel perdure en mutant.

---

[156] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 123, 117.

[157] Ibidem, p. 137. Les problèmes liés à cette "sujétion" se posent également au moment des départs en retraite. L'attitude du patronat vis-à-vis des vieux travailleurs a sans doute été variable. Chez les Chappée, déjà cités plus haut, l'usage était que les « vieux compagnons » conservent jusqu'à leur mort la jouissance de la maison et du jardin.

[158] FREY (Jean-Pierre), *Société et urbanistique patronale*; tome III, *Les implantations Schneider sur le territoire national, 1870-1930*, Centre de Recherche sur l'Habitat, Nanterre, 1986, p. 263.

Mais ce mouvement rend compte tout à la fois de la succession, au fil des années 1940, d'écrits scientifiques autorisés tendant à faire le point de la question du logement populaire, et du rejet catégorique que ces auteurs affichent à l'égard du logement patronal. Si les vieilles lunes du paternalisme leur paraissent dépassées, ces évolutionnistes se gardent toutefois de condamner totalement les initiatives des entreprises. Ils souhaiteraient simplement qu'au lieu de produire un logement *maison*, celles-ci se fassent plus collectives et participent à un mouvement d'ensemble en faveur d'un logement populaire banalisé. De ce point de vue, on se félicite de l'initiative de l'Union des industries métallurgiques et minières (la fameuse UIMM des *maîtres de forge*) créant dès 1918 la Caisse foncière de crédit en vue d'offrir à des sociétés d'HBM des prêts avalisés par des entreprises. On cite également la Caisse du BTP de Paris, diverses Caisses textiles (Lille, Roubaix-Tourcoing, Elbeuf-Louviers,…) ou des organismes interprofessionnels montés par des Chambres de commerce (dont celle de Paris), sans oublier les industries textiles de Vienne, qui auraient financé en 1914 la mise en place de l'office public d'HBM de la ville par un prélèvement sur chaque pièce de drap livrée aux armées[159]. Ces actions qui résultent d'ententes patronales et tendent à canaliser les efforts des entreprises vers les HBM ordinaires sont jugées d'autant plus intéressantes qu'elles peuvent "particulièrement s'exercer dans les grandes agglomérations", mais on déplore qu'elles soient encore "peu nombreuses"[160]. Aussi évoque-t-on d'autres formes d'intervention pratiquées par certaines entreprises, comme les aides directes aux salariés. Ces soutiens personnalisés peuvent prendre la forme d'avances ou de prises en charge partielles des annuités pour l'accession à la propriété, ou encore celle d'une aide au loyer mais, dans ce second cas, le mieux sera que le versement soit effectué "directement entre les mains du propriétaire".

Tout compté, le bilan qu'on fait de l'action patronale et les perspectives qu'on lui trace à la charnière des années 1940 préfigurent substantiellement des mesures qui ne vont pas tarder à prendre une figure institutionnelle. À cet égard, la position la plus nette est certainement exprimée par Philippe Isaac, qui se prononce tout à la fois pour une contribution obligatoire des employeurs en faveur de la "construction populaire" et pour la mise en place de l'allocation de logement, financées l'une et l'autre dans le cadre des "charges sociales" sur les salaires[161] . Comme on le sait, la seconde sera créée par la loi du 1er septembre 1948 sur les baux à loyer, et la première sera instituée par décret en 1953 au titre de la « participation des employeurs à l'effort de construction » (PEEC, plus connue sous le nom de « 1% des employeurs »). Outre ces évolutions particulièrement visibles, l'analyse des textes fait apparaître un changement d'une toute autre ampleur, et en même temps plus subreptice puisqu'il affecte le fond de plan, le cadre dans lequel on raisonne. Bien que ses réalisations soient encore quantitativement faibles et vivement discutées, le mouvement HBM, ses organismes et son régime spécial font maintenant partie du paysage, comme un élément majeur contribuant à donner du sens à ce qui pourra être entrepris. Comme le dit Jean Thourot

[159] La démarche de l'UIMM est citée en exemple par Jean Lygrisse, *Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 27; les autres références sont mentionnées par Claude Olchanski, *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 138-141.

[160] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 137.
Même appréciation chez Philippe Isaac : bien que le résultat soit "non négligeable" et que les logements soient "généralement supérieurs à la moyenne", la contribution des entreprises n'a été "ni assez régulière, ni assez abondante", et beaucoup d'employeurs n'ont "rien fait" (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 163-165).

[161] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 166-170 pour la contribution des employeurs, et p. 171-178 pour l'allocation de logement. En ce qui concerne la première, Philippe Isaac fait notamment référence à une délibération du Conseil Supérieur du Travail qui date de 1931, mais qui n'a pas connu de traduction législative. Pour ce qui est de la seconde, il s'appuie sur "les propositions de M. Kula", dont le Conseil National Économique a conclu "à l'urgence de [les mettre en] application"… le 12 juillet 1939.

en concluant son plaidoyer pour une contribution obligatoire des employeurs : "nous pensons que la solution raisonnable s'écarte à la fois de la théorie libérale et du système paternaliste"[162]. D'une certaine manière, une page est tournée.

La mise en place des organismes d'HBM.

Alternative aux logements patronaux comme à ceux du marché, la voie d'un « logement ouvrier » d'initiative publique paraît unanimement reconnue en tant que voie privilégiée dans la littérature scientifique à partir des années 1940. Sur le terrain, l'idée a fait progressivement son chemin depuis le début du siècle, et elle a donné lieu à nombre de réalisations qui constituent une riche expérience. Avant d'examiner la consistance quantitative et qualitative de cette production, il importe toutefois de retracer la mise en place des organismes qui l'ont portée. En effet, outre que la genèse préfigure la diversité des entreprises d'habitat social dont on hérite au Second Vingtième siècle, elle configure pour une part la nature des constructions : logement d'urgence ou logement familial « normal », maisons locatives ou accession à la propriété, immeubles collectifs ou maisons unifamiliales.

Plusieurs ordres de questions peuvent se poser à propos de la constitution de l'appareil des HBM. À quel rythme s'est-il mis en place ? S'est-il d'abord limité aux grandes agglomérations et aux régions industrielles ? Quel a été le poids des offices vis-à-vis des sociétés ? Quel a été le poids de la filière locative vis-à-vis de la filière accession, plutôt représentée par les SCI et les coopératives ? Ou encore, question récurrente, la loi Loucheur a-t-elle, comme on l'a dit, excessivement favorisé la voie de la « petite propriété » ?

Roger-Henri Guerrand a donné une analyse circonstanciée des conditions dans lesquelles le logement social a fini par bénéficier d'une première reconnaissance publique, et des batailles parlementaires homériques qui ont retardé le vote de la loi Siegfried de 1894. Ce fut le résultat, incertain jusqu'au dernier moment, d'une longue maturation et il faut ajouter que cette maturation avait été singulièrement plus tardive en France que dans les pays voisins du nord et de l'est. Dans l'Allemagne rhénane ou prussienne, l'opportunité d'une « pédagogie de l'environnement » (*Pädagogik der Umgebung*) à l'égard du monde ouvrier est un thème qui émerge dès le milieu du 19ème siècle[163] et, à Berlin, la première « société de construction d'intérêt commun » (*Berliner gemeinnützige Baugesellschaft*) voit le jour en 1849, dans la foulée des révolutions de 1848. Le mouvement connaît rapidement une éclipse – le jugeant "non rentable" (*unrentabel*) et "inapproprié" (*unzeitgemäss*), la municipalité cesse en effet de le soutenir en 1853, préférant comme en France s'en remettre à la dynamique de la construction locative privée – mais il reprend avec force pendant la période bismarckienne

[162] THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 114. Deux motifs fondent aux yeux de cet auteur la nécessité d'instituer une part socialisée du salaire au profit du logement. Il y voit tout d'abord, comme Philippe Isaac, un moyen "d'égaliser les charges des industriels et de ne pas laisser ceux qui ont compris leur rôle social aux prises avec la concurrence d'entreprises égoïstes ou négligentes". Mais, "surtout", constatant qu'on "ne pourra pas bâtir un nombre suffisant d'habitations populaires sans accroître les ressources des familles à loger", il reprend une antienne qu'on a évoquée plus haut à propos de la crise des loyers : "devant l'insouciance de trop de Français, leur habitude de ne pas consacrer au loyer la part du budget nécessaire, on ne voit guère d'autres moyens que d'affecter une part des salaires accrus."

[163] GEIST (Johann-Friedrich), KÜRVERS (Klaus), *Das Berliner Mietshaus*, Prestel, Munich, tome I (*1745-1862*), 1980, p. 451-462. D'autres notations du tome II (*1862-1945*, Prestel, Munich, 1984) montrent que le pouvoir impérial a été constamment sur ses gardes vis-à-vis des problèmes de logement. En juillet 1872, des émeutes éclatent au nord de Berlin suite à des procédures d'expulsion. Depuis Wiesbaden, où il est "aux eaux", l'empereur télégraphie aussitôt pour exiger que ces événements "ne soient pas traités comme une bagatelle, ainsi que cela s'est produit en 1847". (tome II, p. 118).

dans le contexte d'une urbanisation accélérée, et Roger-Henri Guerrand rappelle que cinq cents organismes de logements sociaux s'activaient outre-Rhin dès les années 1900.

En France, il faut attendre le 30 novembre 1894 pour qu'on dispose d'un texte législatif qui, comme le stipule l'article premier, tend à "encourager la construction de maisons salubres et à bon marché", en location ou en accession à la propriété, et qui seront destinées "notamment à des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail et de leur salaire". Huit ans plus tard, les résultats sont maigres : selon Roger-Henri Guerrand, on n'a guère vu s'élever dans ce cadre que 1360 *maisons* contenant environ 3000 logements, et la population qui a pu ainsi trouver un abri ne dépasse pas celle qui a été logée par un ou deux des cinq cents organismes allemands. Autant dire que "les sources de crédit sur lesquelles on avait compté n'avaient laissé passer qu'un très mince filet d'eau, alors que les réservoirs étaient pleins"[164].

Le dispositif est alors renforcé par la loi du 12 avril 1906 qui élargit le bénéfice des HBM à l'ensemble des « personnes peu fortunées », augmente les valeurs locatives maximales, et fait passer de cinq à douze ans la durée des exonérations fiscales concernant la taxe foncière. Il est ensuite précisé par la loi Ribot (1908) qui dispose que des prêts à 2% sur 40 ans pourront être accordés par les SCI en vue de l'accession à la petite propriété. Il est enfin complété par la loi Bonnevay du 23 décembre 1912, qui crée les offices publics, habilités à recevoir des donations des collectivités dont ils émanent, et à emprunter auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations avec la garantie de ces mêmes collectivités. La loi Bonnevay prévoit aussi l'extension aux sociétés coopératives des facilités instituées par la loi Ribot au profit des SCI. Après la Grande Guerre, des textes de 1919 élargissent les facilités fiscales et de financement, cependant que la loi du 5 décembre 1922 reprend l'ensemble de l'édifice juridique constitué en près de trente ans, en ajoutant une précision nouvelle. Pour la première fois en effet, on édicte des normes de surface et d'équipement relativement complètes, un point sur lequel on reviendra plus loin. Prenant acte de la loi Strauss comme des autres textes antérieurs, la loi de 1922 spécifie en son article premier que l'objet est "d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché en faveur des personnes peu fortunées et notamment des travailleurs vivant principalement de leur salaire"[165]. Ce mode de désignation des bénéficiaires qui permet de faire place à des non-salariés tout en esquivant un centrage sur les pauvres va devenir une formule canonique, qu'on retrouve dans tous les textes de l'entre-deux-guerres – on l'a déjà vu pour la loi Loucheur –, et qui figure encore, mot pour mot, dans les Codes de la construction des années 1970 et 1980, en introduction aux chapitres concernant les HLM[166].

---

[164] GUERRAND (Roger-Henri), *Les Origines du logement social en France*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1967, p. 302-303.

[165] Loi du 5 décembre 1922, J.O. du 10 décembre 1922, p. 11 734.

[166] C'est donc par erreur que Jean Lygrisse prétend que la loi de 1922 réservait les HBM "aux personnes peu fortunées *de nationalité française*, notamment aux travailleurs vivant principalement de leur salaire", ce qui ne l'empêche pas de considérer qu'il s'agit d'une "réglementation très large d'esprit" (*Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 33-34). Il reste que Jean Lygrisse donne divers détails, insistant notamment sur le fait que cette disposition contraire à différents traités internationaux aurait entraîné des complications diplomatiques et qu'il aurait fallu la rapporter rapidement en ce qui concerne les Belges, les Italiens et les Polonais. Ces détails donnent de la crédibilité à l'épisode dans un contexte où, comme on l'a vu en matière de protection des locataires, l'exclusion des étrangers "n'ayant pas combattu" était dans l'air du temps. Faut-il ajouter qu'un expert comme Philippe Isaac exclut d'emblée les étrangers de son champ d'investigation lorsqu'il enquête sur le logement ouvrier à Villefranche-sur-Saône? (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 237 sq.).
La disposition incriminée par Jean Lygrisse ne figure ni dans la loi de 1922, ni dans celle de 1928, mais elle n'en constitue pas moins, sous une formulation plus prudente, l'article premier du décret du 20 octobre 1928 qui fixe les caractéristiques des logements à loyer moyen :

Évolution des effectifs d'organismes d'HBM

	1920 (Olchanski)	1928 (Olchanski)	1939 (Olchanski)	1939 (Dubois) (Lygrisse)	1939 (Thourot)
Sociétés de crédit immob. (SCI)	82	> 200	n. p.	294	298
Sociétés coopératives	270	440	n. p.	435	n. p.
Sociétés anonymes	182	312	n. p.	553	n. p.
Offices publics	n. p.	n. p.	235	295	301
Total	*535 à 540*	*?*	*?*	*1577*	*?*

Sources :

- OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 89, 95 et 104-111.
- DUBOIS (Louise), L'habitation de « louage » service public, IUP, Paris, 1942, p. 17.
- LYGRISSE (Jean), *Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 76.
- THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 163 et 171.

Nota : Les indications d'Olchanski pour 1920 et 1928 ne disent rien des offices publics. Considérant que ceux-ci étaient alors en très petit nombre (certainement moins de dix), on a néanmoins pris le parti d'établir un total en 1920. On a adopté l'attitude inverse en 1928, car les offices publics étaient alors au nombre d'une centaine, et peut-être de cent-cinquante, ce qui, ajouté à l'imprécision sur l'effectif de SCI, aurait donné une marge d'incertitude trop importante sur le total. Enfin, la donnée concernant l'état des offices publics en 1938 a été établie par nos soins, à partir de la liste « exhaustive » qu'en donne Olchanski aux pages 104-111 de sa thèse. Le décalage patent avec les indications de Lygrisse et de Thourot ne serait guère réduit si on ajoutait les quatre offices d'Algérie à ces 235 offices métropolitains. La différence des évaluations pourrait s'expliquer par la démarche spécifique d'Olchanski, qui cherche avant tout à évaluer la production de logements, et qui ne retient donc dans sa liste que les seuls offices dont les réalisations ont été communiquées à leur Fédération nationale, éliminant ainsi ceux qui n'ont pas construit… et ceux qui n'ont pas communiqué. Cette interprétation paraît confortée par le fait que la différence est très atténuée en matière d'offices départementaux, qu'on peut estimer à priori plus solides et mieux organisés que la moyenne des offices communaux : il aurait existé 63 offices départementaux selon Thourot, et on en dénombre 55 dans la liste d'Olchanski.

Il est assez facile de reconstituer la chronologie des actes fondateurs, qui sont largement commentés dans les textes des années 1930 et 1940. Mais il est plus malaisé de se faire une idée du rythme auquel se construit l'appareil de production des HBM. Les indications statistiques sont généralement partielles, entourées d'un certain flou, et elles se recoupent rarement de façon exacte. Cette somme de difficultés qu'on retrouvera plus loin en ce qui concerne la production HBM elle-même tient à l'attitude des auteurs vis-à-vis des données chiffrées. Ils négligent presque toujours d'indiquer leurs sources, ils tendent à présenter, bien à tort, comme des preuves démonstratives des évaluations dont on ne sait ni où ni comment elles ont été réalisées, et rares sont ceux qui s'appuient sur des dénombrements dûment vérifiés comme le fait Claude Olchanski en ce qui concerne les offices publics à la veille du second conflit mondial. Les indications qui sont fournies au fil des travaux de Louise Dubois (1942), Claude Olchanski (1945), Jean Lygrisse (1945) et Jean Thourot (1947) permettent néanmoins d'établir des ordres de grandeur qui paraissent relativement cohérents, comme le montre le tableau résumé qui suit. De 1920 à 1940, on serait passé de quelque 500 organismes à environ 1500, ce qui traduit une croissance relativement considérable dans un contexte où,

---

"Sous réserve des dispositions spéciales contenues dans les conventions diplomatiques, les avantages prévus par le titre II de la loi du 13 juillet 1928 en ce qui concerne le concours financier de l'État […] sont réservés aux personnes de nationalité française." (J.O. du 21 octobre 1928, p. 11 329.)

Cela laisse penser qu'une disposition du même ordre a pu être glissée dans des textes d'application des lois sur les HBM ordinaires, ou dans une quelconque *circulaire* dont nous n'avons pas retrouvé la trace. Pour donner la mesure de ce que signifierait une telle exclusion, rappelons que la France de 1928 comptait 2,4 millions d'étrangers, dont 720 000 Italiens, 423 000 Polonais et 200 000 Belges (statistique citée par AMBROSI (C.), TACEL (M.), *Histoire économique des grandes puissances, 1850-1958*, Delagrave, Paris, 1963**,** p. 593).

comme on l'a souligné plus haut, l'expansion des HBM a été limitée par toutes sortes de freins. Parallèlement, une structure qui était substantiellement orientée vers l'accession à la propriété (filière SCI/coopératives) a été rééquilibrée en faveur du locatif (sociétés anonymes et offices publics). Ce mouvement de rééquilibrage qui s'amorce dans les années 1920 et qui n'est nullement démenti par la loi Loucheur tient à deux facteurs : d'une part, l'apparition puis la montée en régime des offices publics, et, d'autre part, l'expansion des sociétés anonymes, qui paraît s'accélérer après 1928 et qui correspond pour une part à un changement de statut des initiatives patronales.

Un éclairage partiel, mais plus précis dans la mesure où il permet d'associer la nature de l'organisme et sa date de création, est apporté par l'analyse d'un versement d'archives de 518 articles qui a été livré par le ministère de l'Équipement dans les années 1980, et qui regroupe les dossiers des « organismes d'HLM ayant cessé leur activité », depuis leur création jusqu'à leur liquidation. Ce fonds qui a été géré par les ministères successivement chargés de la Construction après 1945, en tant que tutelle des HLM, comporte des indications qui vont jusqu'en 1976, et couvre donc substantiellement les mutations enregistrées durant la période dite des « Trente Glorieuses », mais il reprend manifestement des legs d'administrations antérieures, vraisemblablement le Travail et la Prévoyance Sociale, puisqu'on y trouve par exemple la mention d'une société coopérative d'Amiens dont la courte existence s'est déroulée de 1896 à 1904. Certes, la nature de la préoccupation qui lui a donné naissance veut qu'il ne donne pas une représentation exhaustive de l'appareil des HBM puis des HLM. Son objet est toutefois plus large qu'on ne pourrait le croire, dans la mesure où un changement majeur dans les statuts (fusion, modification de l'assiette géographique, etc.) suffit à provoquer la liquidation administrative de l'organisme qui existait antérieurement. Or, ce genre d'événement finit inévitablement par se produire dans le long terme, quelque soit le type d'organisme, et on doit remarquer que plus de quatre-vingt ans se sont écoulés entre 1894 et 1976. Tout compté, le fonds livre 570 dossiers d'organismes dont la création s'avère antérieure à 1945. L'importance même de cet échantillon qui couvre un gros tiers des organismes existant en 1939 permet d'espérer qu'il soit représentatif au regard des deux points qui nous intéressent principalement : l'équilibre entre les différents secteurs des HBM et la périodisation des créations d'organismes un tant soit peu durables.

Dates de création des organismes d'HBM
(Corpus des 570 cas livrés par le versement 850714 des Archives Nationales)

	1894-1918	1919-1927	1928-1933	1934-1942	*Total*
Soc. de crédit immobilier (SCI)	53	60	53	5	*171*
Sociétés coopératives (SC)	13	60	29	7	*109*
Sociétés anonymes (SA)	3	31	66	16	*116*
Offices publics (OP)	2	87	81	4	*174*
Total	*71*	*238*	*229*	*32*	*570*

Nota : On a retenu 1942 comme année limite dans la mesure où on observe quelques mises en place datant de 1940-1942 en matière de coopératives (deux cas) ou de sociétés anonymes (trois cas). En revanche, les années 1943 et 1944 sont totalement vides, et représentent le moment de rupture entre le continuum statistique d'avant-guerre et les développements postérieurs à 1945.

La remarque qui s'impose d'emblée concerne un certain nombre de décalages par rapport aux évaluations du tableau précédent. Cela se voit tout d'abord pour la période la plus ancienne, où l'on atteindrait pas 80 items en ajoutant les créations de 1919 et 1920, contre plus de 500

selon les indications d'Olchanski [167] et, second aspect, cela touche particulièrement les sociétés coopératives ou anonymes, qui paraissent notablement sous-estimées jusqu'aux années 1940. Le premier aspect pourrait s'expliquer par une déperdition documentaire bien naturelle de la part d'une administration qui rappelons-le, gère ces dossiers dans le second après-guerre. Mais il faut noter que la sous-représentation ne paraît pas affecter les SCI, même les plus anciennes, et que, à l'inverse, elle persiste après 1920 pour les sociétés. Cela conduit à une seconde interprétation, dont la valeur explicative s'étend à l'ensemble des décalages observés, et qui repose sur l'idée que, par son mode de constitution, le fonds que représente le versement 850714 retrace essentiellement la vie des établissements les plus durables. Or, telle n'est certes pas la caractéristique la plus marquante des *sociétés* mises en avant par le dispositif initial de 1894. Beaucoup de coopératives, dédiées à une petite opération d'accession, ont pu être dissoutes sitôt que les constructions ont été remises aux accédants, comme c'est constamment le cas, aujourd'hui, pour les sociétés civiles immobilières des promoteurs ordinaires, et des observations d'époque prêtent ce même caractère éphémère à nombre de sociétés anonymes, comme on le mentionnera plus loin.

Tendant à écarter la nébuleuse des structures juridiques transitoires ou fragiles, le corpus qu'on étudie ici met au contraire l'accent sur la construction d'un appareil pérenne, un élément essentiel qui constitue, après la disponibilité de financements, le second facteur déterminant des dynamiques de production. Les tendances qui s'expriment à travers ces créations (relativement) durables viennent confirmer et préciser les principales observations qu'on pouvait faire à partir du tableau précédent, qu'il s'agisse du rééquilibrage entre l'accession et le locatif, qui s'accentue notablement à l'occasion de la loi Loucheur, ou du décalage temporel entre la poussée des coopératives et celle, nettement postérieure, des sociétés anonymes. Mis en évidence à partir de deux genres de sources indépendantes entre elles, ces éléments qui concernent à la fois l'interprétation des effets de la loi Loucheur et les temporalités différenciées des divers secteurs du logement social pourront être regardées comme solidement démontrées. Il s'y ajoute la perception d'un fait majeur : la construction d'un appareil HBM pérenne est essentiellement imputable aux développements de l'entre-deux-guerres. Sans doute, les volumes de logements réalisés ne sont-ils pas à la hauteur de l'édifice institutionnel, comme on le rappellera plus loin, mais cela suffit à écarter les visions qui tendent à faire de l'entre-deux-guerres une période dénuée de signification.

On constate une extraordinaire floraison d'organismes à vocation durable dans la période qui va de 1919 à 1933, où l'on voit apparaître plus de 80% des références antérieures à 1945. L'activité qu'on discerne dans la période d'application de la loi Loucheur vient seulement confirmer celle de la première moitié des années 1920 : il se fait peu de choses en 1919 et 1920, de même qu'en 1927, et le flux de créations de 1919-1927 se réalise en fait sur les six années qui courent de 1921 à 1926. Quand on remonte plus loin dans le temps, on voit que, contrairement à une idée répandue, la loi Ribot ne semble pas avoir suscité une masse de vocations immédiates. La poussée des sociétés coopératives (sept créations de 1910 à 1913) reste limitée, et c'est seulement à la veille de la Grande Guerre que se développe une première grande vague de sociétés de crédit immobilier (SCI), avec quarante-cinq créations attestées de

[167] Le décalage serait encore plus marqué si on cantonnait le regard aux premières années d'application de la loi de 1894. Les 1 360 *maisons* HBM (3 000 logements) dont la réalisation est identifiée par R.-H. Guerrand entre 1894 et 1902 sont le fait de 109 *sociétés* (*Les Origines du logement social en France*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1967, p. 302). Or, le fonds du versement 850714 permet tout juste de relever la création de trois coopératives et d'une société anonyme entre 1894 et 1904. À l'appui des interprétations qu'on va proposer, la combinaison de ces données laisse augurer, d'une part, la probable prééminence des coopératives, et, d'autre part, la taille très modeste des programmes qui sont exécutés (en moyenne, moins de trente logements par *société*).

1912 à 1914. Combinées avec l'effet décalé de la loi de 1912, les mesures du début des années 1920 paraissent avoir été autrement stimulantes, et peut-être faut-il apercevoir là l'amorce d'un changement plus global dans l'organisation sociale. Les offices publics font irruption sur la scène au rythme soutenu d'une douzaine de créations par an à partir de 1921, cependant que les sociétés anonymes connaissent une poussée limitée mais régulière. De leur côté, les coopératives bénéficient de cinquante créations de 1922 à 1926, et les SCI poursuivent sur leur lancée, avant de s'essouffler en 1925-1927. Le point jusqu'auquel le mouvement est tributaire des dispositions législatives, et tout d'abord de ce qui touche au financement d'État, est souligné par les résultats de l'année 1929, année record de la démographie HBM où l'on constate la venue de soixante-dix-huit nouveaux organismes dans notre échantillon[168]. Le coup d'arrêt qui fait suite à la dernière année prévue pour l'ouverture des crédits de la loi Loucheur (1933) confirme cette observation, qui serait encore corroborée par les développements de l'après-guerre, avec de nouvelles poussées significatives dans les années 1950-1952, puis autour de 1955.

Si l'échelonnement des créations dans le temps est marqué par des à coups liés aux possibilités de financement, la répartition géographique des organismes demeure quant à elle fort inégale. Un résultat saillant des développements de l'entre-deux-guerres tient toutefois dans le fait que tous les départements métropolitains sans exception ont fini par être dotés d'au moins un organisme d'HBM : même la légendaire Lozère a vu s'installer une SCI départementale en 1928. Par opposition au (relatif) désert des Causses, la concentration d'organismes afférant à la région parisienne apparaît impressionnante, l'activité du département du Nord est consistante, et on note des dynamiques non négligeables dans des départements urbanisés et industriels comme la Loire, la Loire Inférieure, la Seine Inférieure, etc. L'échantillon montre que la nouveauté représentée par les offices publics a touché au moins soixante-treize départements, et les quarante-cinq offices départementaux dont l'existence est attestée couvrent la moitié du territoire métropolitain[169].

Du point de vue de l'équilibre entre les genres d'acteurs et les styles d'action, il est clair que les premières lois sur les HBM ont favorisé l'accession à la « petite propriété ». Au sein de cette filière, les établissements un peu durables se caractérisent par un constant et considérable excès du nombre de SCI par rapport à l'effectif de coopératives. On ne saurait dire plus clairement que les financements des SCI sont allés à des constructions individuelles

[168] Vingt-six nouveaux offices et autant de SCI, treize nouvelles coopératives et autant de sociétés anonymes. Pour ces dernières, l'année record sera celle de 1930, où on enregistre vingt-sept créations.

[169] Pratiquement interrompu après 1932, le mouvement ascendant des offices départementaux reprend après la Seconde Guerre mondiale. Trente nouveaux offices départementaux peuvent en effet être identifiés de 1945 à 1955. Au seuil des années 1960, les dossiers du versement 850714 montrent qu'au moins quatre-vingt-cinq départements sont couverts en tout ou en partie par des offices publics.
Les offices départementaux représentent, avec les SCI, le genre d'organisme le mieux connu de l'ensemble des sources. Si on revient à la situation de 1939, on constate que l'échantillon livré par le versement 850714 (45 items) recouvre presque complètement le "dépouillement exhaustif" d'Olchanski (55 items). Les dix départements qui font la différence correspondent à des "créations" qui sont enregistrées durant les années 1945, 1946, 1950 ou 1955 dans les dossiers du versement 850714 (Aisne, Bouches-du-Rhône, Creuse, Doubs, Jura, Nord, Haute-Saône, Seine-et-Oise, Tarn, Vosges). Dans la plupart des cas, il s'agit d'offices auxquels Olchanski attribue une production limitée à quelques dizaines de logements, mais il est plus curieux de voir également décalées les dates d'origine d'offices qui, comme ceux des Bouches-du-Rhône, de la Seine-et-Oise ou du Nord, comptaient déjà 1 700 à 2 600 logements en 1939. De tels décalages peuvent correspondre à des particularités de l'histoire de ces grands offices (qui reste largement à faire), ou résulter des aléas ordinaires de la constitution des fonds d'archives (les pièces conservées ne remontent pas toujours jusqu'aux origines d'un organisme). Dans la mesure où l'exploitation qu'on a faite du versement 850714 repose sur les données de la banque référentielle Archilog, et non sur l'analyse des dossiers eux-mêmes, il n'est pas possible de préciser la part qui revient à l'une ou à l'autre de ces hypothèses.

diffuses, ou à des montages au coup par coup, plus souvent qu'à des opérations groupées conduites par des maîtres d'ouvrage chevronnés. Cette observation s'impose d'autant plus qu'une partie des coopératives qui sont identifiées réalise des opérations locatives et non des opérations d'accession à la propriété : dans la région parisienne, c'est évidemment le cas de la coopérative "Notre Cottage Location" (1929-1973), et c'est aussi celui de la coopérative "Orly-Parc" (1922-1961), qui sera plus tard substantiellement associée à l'épisode des cités d'urgence de 1954-1956. Il reste cependant nombre de cas où les rapports entre SCI et coopératives sont relativement explicites. Cela se lit à travers la dénomination des "Prévoyants de l'Avenir" qui concerne aussi bien des SCI (Haute-Savoie, Deux-Sèvres) que des Coopératives (Rhône), ou encore à travers des dénominations de coopératives comme "Ma Bicoque" (Chartres, 1922-1971), "Ma Maison" (Nancy, 1937-1971), "La Petite Propriété" (Nord, 1926-1972), "La Propriété Familiale d'Île-de-France" (Seine, 1924-1961), "La Maisonnette" (Asnières, 1922-1965), "La maison à soi" (Yonne, 1907-1972), etc. Dans leur grande majorité, les SCI se contentent d'indiquer sobrement leur territoire d'élection, notamment pour les sociétés à vocation départementale, ou leur rattachement à un groupe de bénéficiaires (corporations de cheminots ou de postiers, anciens combattants…), et il en va souvent de même pour les coopératives mais, outre des intitulés qui soulignent la connexion à l'idéologie de la *petite propriété*, du *foyer* et de la *famille*, on trouve aussi chez ces dernières des dénominations qui relient la production de logements à un mouvement social. C'est le cas avec "La Solidarité Ouvrière" (Seine-et-Marne, 1921-1973), "Union et Progrès" (Le Mans, 1929-1972) "La Prolétarienne" (Var, 1930-1972), un genre auquel on doit rattacher "Les Castors d'Île-de-France" (1926-1972) en raison de leur filiation au christianisme social. La coopérative HBM du Vésinet (1924-1961), qui n'est sans doute pas destinée à un public ouvrier, vient rappeler en contrepoint que des constructions à caractère social ont joué un rôle dans l'achèvement de ce grand lotissement bourgeois lancé à la fin des années 1850 par l'industriel Alphonse Pallu, sur la base d'un projet paysager dressé par le Comte de Choulot.

Face à cette filière principalement dédiée à l'accession, l'inversion de tendance qui se manifeste au niveau des flux de création dès le début des années 1920 donne rapidement du poids aux organismes tournés vers le locatif. Cela touche tout d'abord les offices publics, qui en une dizaine d'années deviennent aussi nombreux que les SCI, puis les sociétés anonymes qui finissent par représenter une masse équivalente à celle des coopératives : au fond, l'équilibre qui paraît s'établir dans les années 1930 entre les différents genres d'organismes épouse d'assez près la répartition des financements de la loi Loucheur. De la liste des offices, il y a peu à dire, si ce n'est que les dénominations font systématiquement référence à la collectivité territoriale dont ils émanent et qui leur donne sa garantie financière. La plupart sont municipaux, et l'éclatement des communes françaises fait qu'on en compte une trentaine dans les trois départements de la région parisienne. Les plus anciens sont ceux de Marseille (1913) et de la Seine (1916), bientôt suivis, pour ne citer que quelques exemples, par ceux de Narbonne, de Saint-Brieuc ou de l'Indre (1921), ceux d'Alès, de Bordeaux ou du Finistère (1922), ceux de Lyon ou de Paris (1923), etc.[170] Dans ce patchwork français, il est remarquable que des communes d'importance très moyenne et pas toujours très industrielles ont pu mettre en place très tôt des offices municipaux, comme La Ferté-Bernard, dans la Sarthe (1923), ou Cholet, dans le Maine-et-Loire (1925).

[170] Ces indications qui visent à illustrer la diversité des créations précoces n'ont évidemment aucun caractère exhaustif. Si on considère une région industrielle comme l'actuelle région Rhône-Alpes, un état complet des créations précoces mentionnerait, outre le cas de Lyon, ceux de Saint-Étienne et du Rhône (1921), de Grenoble (1922), de Romans-sur-Isère (1923), de Vienne (1924), de Chambéry et de Villeurbanne (1925). L'Office de Villeurbanne ne tardera pas à devenir bien connu en raison de la construction de ses "gratte-ciel".

Quant aux sociétés anonymes, elles sont loin d'exister dans tous les départements, et elles paraissent se concentrer géographiquement beaucoup plus que les offices. Plus de la moitié d'entre elles ont en effet leur siège dans les trois départements de la région parisienne, où on en trouve une cinquantaine, ou en Seine-Inférieure, où on en dénombre neuf. L'accumulation de la région parisienne, et à un moindre titre celle de la Seine-Inférieure, sont à mettre en relation avec le fait que nombre de sociétés émanant du patronat sont créées au siège social de l'employeur, comme la SA d'HBM "de Penhoët", dont le siège est à Paris, alors que les chantiers navals correspondants se situent… près de Saint-Nazaire. Des sociétés "régionales" (de Lyon, de Dijon, de Limoges, de la Vallée de l'Oise,…) ont également pu naître d'ententes patronales, et d'autres qui paraissent attachées à une commune ou à un lieu-dit peuvent avoir été suscitées par un unique employeur local. C'est clair dans le cas de la société "d'Antoigné" (Sarthe, 1940-1960), dont la dénomination correspond au site de la fonderie Chappée et non aux communes où résident les ouvriers (Sainte-Jamme, Montbizot). L'origine patronale est toutefois moins probable pour la demi-douzaine de sociétés départementales qui se créent entre 1929 et 1942 (Eure, Landes, Ille-et-Vilaine,…), pour la société qui promeut des "Logements économiques pour les familles nombreuses" (Paris, 1935-1965), pour celle qui se réclame de "La Fraternelle" (Loire, 1923-1970), et on reste dans une complète incertitude à l'égard de celles qui promettent des "HBM Hygiéniques" (Annecy, 1910-1960), des "Maisons Saines" (Paris, 1921-1961) ou "La Maison Salubre" (Issy-les-Moulineaux, 1930-1971). Vu dans son ensemble, le paysage des sociétés anonymes est sans doute plus divers que la littérature ne le laisserait penser. Certaines dénominations laissent clairement entendre qu'on a constitué un organisme en vue de gérer une unique opération. Cela se rencontre à Toulouse, avec la "Cités des Jardins" (1932-1970) mais surtout à Paris, avec la société "du 5-7 Boulevard Victor" (1926-1960), celle de la "Cité Floréal" (1927-1960), celle "de la Rue Daubenton" (1930-1961), etc. Dans d'autres registres, la destination unique est évidente pour la "Maison des Mines et des Ponts-et-Chaussées"[171] (Paris, 1933-1961), probable pour la "Maison des Dames des PTT" (Paris, 1922-1962) et pour la "Maison des Étudiants" (Bordeaux, 1936-1965). Contrastant avec ces entreprises aux objectifs limités, on voit néanmoins se mettre en place des sociétés qui vont poursuivre leur activité de construction après 1945 et développer des patrimoines considérables. On remarque notamment, dans la région parisienne, "La Sablière" (1933-1961) et "Le Foyer du Fonctionnaire et de la Famille" (FFF, 1930-1973), ce dernier continuant aujourd'hui sa route sous l'identité de "Groupe 3F". On peut ajouter que les années 1950 verront à nouveau des créations sur un rythme très soutenu, parmi lesquelles on compte la société de l'Abbé Pierre, "Emmaüs".

Tout compté, on doit considérer comme avéré qu'il s'est créé plus de mille organismes durant l'entre-deux-guerres, soit le double des cinq cents sociétés que Roger-Henri Guerrand évoquait pour l'Allemagne de 1900, et cette profusion aux visages divers pourrait laisser penser qu'on est revenu au diapason des pays les plus avancés en matière de logement social. Dans les grandes lignes comme dans le détail, l'exubérance avec laquelle on établit des structures nouvelles dans le flux des années 1921-1933 traduit un vaste mouvement d'intérêt, dont l'existence même suffit à faire justice des vues selon lesquelles l'idée d'améliorer les conditions de logement aurait rencontré peu d'écho dans le pays. Dans une France qui comptait tout juste seize communes de plus de 100 000 habitants de 1926 à 1936, et guère plus de soixante agglomérations de plus de 30 000 habitants en 1940, les initiatives en faveur du logement social ont manifestement débordé du cadre des communes-centres des *grandes villes* pour toucher les périphéries, les petites villes, et même, à travers les SCI et diverses procédures spécifiques, une partie du monde rural. La multiplicité des nouveaux organismes à

[171] Après la Seconde Guerre mondiale, la "Maison des Élèves de l'École Centrale" prendra également le statut de SA d'HLM (1950-1970).

vocation locale témoigne de la vitalité persistante de l'autonomie communale, tant dans les agglomérations que dans la profondeur du pays.

Aucune des sources que nous avons étudiées ne fait valoir ni même mentionne cet élan et les espoirs dont il pouvait être porteur, alors qu'il s'agit d'un des aspects les plus patents de *l'œuvre des HBM*. En revanche, on ne manque pas de Cassandre qui s'emploient à dénoncer les dangers de ce qui leur paraît constituer une multiplication abusive des organismes. Le thème était déjà énoncé, à propos de l'agglomération parisienne, dans le rapport du Conseil supérieur des HBM de 1930 :

> "Un grand nombre d'offices publics communaux d'habitations à bon marché ont été créés au cours de ces dernières années, dans le département de la Seine; mais ils ne font pas tous preuve d'une égale activité. Nous ne comprenons pas bien cette multiplication lorsqu'il existe un office départemental très bien organisé."[172]

Dix ans plus tard, la simple considération des bilans de réalisations suffit à fournir les bases apparemment convaincantes d'une critique acerbe de l'inflation des structures et, cette fois, l'argumentation vise l'ensemble de l'appareil métropolitain. Si l'on retire de l'état présenté par Olchanski à la date de 1939 dix-huit gros offices métropolitains qui gèrent chacun un millier de logements ou plus[173], on constate en effet que le patrimoine moyen des 217 offices restants ne dépasse guère 150 logements, et qu'un tiers d'entre eux ont réalisé moins de 50 logements. Autant dire que même en matière d'offices publics, l'activité de beaucoup d'organismes s'est limitée à une unique opération, souvent de taille modeste, une situation qui ne prédispose ni à une saine gestion, ni à une accumulation de savoir-faire en tant que maître d'ouvrage. C'est ce qui conduit Jean Thourot, après la guerre, à suggérer que ces nombreux offices municipaux qui n'ont « qu'une très faible activité » soient absorbés par les ensembles « plus puissants » que sont en principe les offices départementaux[174]. Les mêmes motifs lui paraissent devoir commander le regroupement des sociétés coopératives. Mettant en cause à leur tour les sociétés anonymes, sous un angle inattendu et fort éloigné des habituelles références aux interférences patronales, il professe que, là encore, la voie qui s'impose est celle de l'absorption par des sociétés saines :

> "[…] nombre d'entre elles [se sont] constituées sur l'initiative d'architectes ou d'entrepreneurs ayant eu surtout en vue la réalisation d'opérations fructueuses de construction et se désintéressant ensuite de la

---

[172] RISLER (Georges), *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché pour les années 1928 et 1929*, annexe au J.O. du 30 septembre 1930, p. 813.

[173] Offices municipaux de Villeurbanne (26 264 logements) et de Paris (22 052 logements), office départemental de la Seine (16 256 logements), office municipal de Lyon (4 401 logements), office départemental des Bouches-du-Rhône (2 621 logements), office municipal de Strasbourg (2595 logements), offices départementaux de la Seine-et-Oise (1 976 logements), du Nord (1 701 logements) et du Calvados (1 622 logements), office municipal de Lille (1 442 logements), office départemental du Rhône (1 392 logements), office municipal de Puteaux (1 350 logements), office municipal de Limoges (1 254 logements), office départemental de Belfort (1 250 logements), offices municipaux de Toulouse (1 248 logements), de Marseille (1 187 logements) et de Mulhouse (1 143 logements), office départemental du Doubs (999 logements).

[174] Cette "puissance" supposée des offices départementaux est en partie démentie par les décomptes d'Olchanski qui font apparaître, par exemple, un bilan de cinq logements (!) pour l'office du Gers, de quatorze logements pour celui du Jura, de trente-deux logements pour celui des Landes, ou de quarante-quatre logements pour celui du Finistère. Dans ces deux derniers cas, la performance départementale est très inférieure à celle des offices municipaux de Dax (178 logements) et de Brest (234 logements). Au total, douze offices départementaux (sur cinquante-cinq) gèrent un patrimoine qui ne dépasse pas cinquante logements, et deux autres (Alpes-Maritimes, Creuse) se sont bornés à faciliter des lotissements en accession à la propriété. Au vu de ces réalités enregistrées au seuil des années 1940, on peut dire que la position qu'adopte J. Thourot en 1947 tient encore largement de la pétition de principe.

gestion des immeubles qui, devenue déficitaire, [met] en jeu les garanties accordées trop libéralement par les collectivités locales au service de leurs emprunts."[175]

L'auteur dégage de ces considérations une leçon générale pour l'avenir. Si le moment est venu de réduire la voilure, il faut aussi contrôler les créations nouvelles. La mise en place de tout établissement nouveau devrait être subordonnée à une enquête rigoureuse qui en démontrerait l'opportunité… à l'exception des offices départementaux, dont l'institution devrait être rendue obligatoire[176].

Si raisonnables qu'apparaissent ces perspectives de restructuration au regard du bilan de l'*œuvre des HBM* qu'on peut tracer dans les années 1940, elles n'en justifient pas moins quelques interrogations. La critique aurait-elle pris la même tournure si, comme leurs promoteurs pouvaient l'imaginer au tournant de 1930, les organismes qui fleurissaient un peu partout avaient pu bénéficier de financements à la hauteur des aspirations dont ils étaient porteurs? Sans doute aurait-on eu à pointer des légèretés, des dérives locales, etc. (ces scories accompagnent inévitablement un vaste mouvement opérationnel à ses débuts), et on aurait conclu qu'il convenait de séparer le bon grain de l'ivraie à la lumière de l'expérience, engageant ainsi une démarche qui, *dans sa forme*, peut être jugée identique à celle que Jean Thourot développe avec une particulière vigueur. Mais une chose est de dénoncer les insuffisances et les échecs ponctuels d'un ensemble d'entreprises dont l'effectivité globale est indiscutable, et une autre chose est d'énoncer les mêmes griefs dans un contexte où on peut soutenir à bon droit que les organismes qui ont été mis en place sont à peu près dénués de signification dans le tiers des cas. Au fond, les vices de construction qu'on impute à l'appareil HBM des années trente sont le produit d'une histoire française : celles du patronat, d'une industrialisation tardive, d'une économie précocement financiarisée et d'une société où la rente tient une place éminente, mais aussi celle d'institutions caractérisées par des collectivités territoriales éclatées, de petite dimension, dénuées de surface financière et perpétuellement dépendantes du pouvoir central[177]. Une démocratie où, faute d'autonomie et de réelle capacité d'initiative, l'assise locale n'est guère qu'une façade, et où les élus chargés de la gestion de l'habitat (et des habitants) en sont réduits à discourir sur les malheurs du temps tout en priant l'État de bien vouloir intervenir et en s'efforçant de complaire au préfet

[175] THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 166 (les ambiguïtés du *charity business* ne datent pas d'aujourd'hui!). Les autres citations sont extraites des p. 162 et 170. Revenant sur les mêmes thèmes, Jean Lygrisse signale de son côté la dissolution intervenue entre 1934 et 1939 de "quinze offices publics dont l'activité était nulle." (*Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 76.)

[176] Si l'argument prospère sur un fond de pénurie de moyens, il n'en fonde pas moins l'attitude qui prévaudra durant la grande période d'expansion de la production sociale qui va des années 1950 aux années 1970. On a déjà mentionné le nouvel afflux d'offices départementaux dans la période 1945-1960. On peut ajouter qu'au début des années 1980, quand l'appareil des HLM sera à la tête d'un patrimoine de près de trois millions de logements (sans compter la masse de ce qui a été réalisé en vue de l'accession à la propriété), le nombre d'organismes sera seulement de 1095, dont :

- 178 SCI,
- 240 sociétés coopératives,
- 380 sociétés anonymes et fondations,
- 297 offices publics.

La comparaison de cet état statistique avec celui de 1939 montre que les évolutions internes engagées dans l'entre-deux-guerres – montée en puissance du locatif, percée des offices publics – se sont poursuivies à l'occasion des restructurations de l'après-guerre. Elle permet également de constater que, du point de vue des structures opérationnelles, le plus gros du travail était déjà fait en 1939. (Statistiques de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM, citées par GUINCHAT (Pierre), CHAULET (Marie-Paule), GAILLARDOT (Lisette), *Il était une fois l'habitat*, Éditions du Moniteur, Paris, 1981, p. 228.)

[177] Sur la question, cruciale, des ressources et de l'autonomie financière des collectivités territoriales, voir par exemple CROIZÉ (Jean-Claude), "La démocratie territoriale en France", in *Urbanisme*, n°342, mars-avril 2005.

pour avoir quelque chance de bénéficier d'une hypothétique manne céleste. Même si le costume des acteurs a changé et si les assemblées élues ont été dotées d'un statut permanent, l'expression locale reste, d'une certaine manière, longuement inscrite dans la tradition des cahiers de doléances adressés *au Roi et à la Nation Réunie*. Or, il se trouve que, dans l'entre-deux-guerres, face à un mouvement de grande envergure qui portait des aspirations nouvelles en matière de logement, l'État a fort peu lâché la bride – décisive – du financement. C'est ce qui fait que beaucoup de ceux qui avaient monté des structures opérationnelles se sont retrouvés les bras ballants. Mais quel torrent de reproches (imprévoyance, absence de motivation et d'esprit de suite, etc.) la critique intellectuelle leur aurait adressé, s'ils n'avaient pas même pris les mesures qui étaient de leur ressort! Dans cette histoire d'une attente déçue, ce ne sont pas les porteurs des projets qu'il convient d'incriminer, mais bien l'organisation institutionnelle du pays et les choix du pouvoir central. On devrait donc regarder avec prudence, pour ne pas dire avec défiance, les lectures qui, négligeant l'aspect positif du mouvement, s'emploient unilatéralement à critiquer son apparente exubérance. En fait ces démarches techniques et distanciées de type « bon administrateur » ont pour premier effet de masquer, ou du moins d'atténuer, les responsabilités de l'État dans l'atonie des HBM.

La production HBM, les normes et la qualité des constructions.

Contrairement à l'état des financements, que les comptables des grandes institutions créditrices ont livré avec leur précision coutumière, et que les auteurs ont soigneusement repris, l'évaluation quantitative du parc de logements HBM est entourée du même halo d'incertitudes que la démographie des organismes. Les indications sont peu nombreuses, elles sont introduites par des formules du type "on peut estimer que…" ou "on sait que…" qui dispensent de préciser les sources[178], et elles ne se recoupent que très approximativement. Ici encore, un des rares repères à caractère un peu global qui soit solidement étayé correspond à l'état des offices publics que Claude Olchanski dresse à la veille du second conflit mondial. Encore faut-il noter que l'auteur se borne à publier une liste d'offices avec leurs réalisations, et laisse au lecteur le soin de calculer les totaux, comme s'il n'était pas tout à fait certain du caractère exhaustif de ce qu'il a recueilli. L'estimation qui en résulte devra donc être considérée comme une évaluation minimale concernant des productions avérées et dûment communiquées au conseil supérieur des HBM.

Conséquence du "très mince filet d'eau" que représente le financement et d'une orientation qui privilégie l'accession à la *petite propriété*, C. Olchanski évalue à 14 000 logements seulement le patrimoine des "sociétés d'HBM" qui s'est constitué durant les vingt années suivant la promulgation de la loi de 1894[179] : une misère. Les réalisations des deux décades de

[178] Philippe Isaac renvoie sèchement aux "Rapports annuels présentés par le Conseil Supérieur des HBM au Président de la République", sans autre indication (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 144, note 1). Il y a certainement là une source qui mériterait d'être revisitée attentivement. Toutefois, la construction d'une statistique de la production à partir de ce fonds promet un gros travail, sans certitude de parvenir à l'exhaustivité. Les exemplaires que nous avons eu à feuilleter ou à étudier ne fournissent en effet aucun état global des logements produits. Les réalisations, constructions en cours, achats de terrains ou simples projets des différents organismes y sont présentés sous la forme d'un interminable litanie, selon un classement géographique et par type d'organisme. Claude Olchanski mentionne également cette source mais, sans doute plus averti que Philippe Isaac, il indique qu'il a construit son état des offices publics en s'appuyant sur les statistiques de l'Union nationale des offices d'HBM, qu'il a "dépouill[ées] avec soin" en vue de "dress[er] un tableau complet des logements édifiés" (*Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 98).

[179] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 91.
Les autres indications statistiques données dans ce paragraphe sont extraites du même ouvrage, p. 97 et 104-111,

l'entre-deux-guerres sont évidemment plus consistantes. Philippe Isaac en propose un bref bilan dans les termes suivants :

> "On sait qu'à la veille du conflit actuel [1939-1945], le total des logements construits par les offices et sociétés d'HBM atteignait le chiffre de 140 000 environ, les deux tiers étant à l'actif des premiers, le tiers à celui des secondes. Sur ce total, 39 500 étaient antérieurs à la loi Loucheur et 98 000 postérieurs."[180]

Selon Claude Olchanski, la production qui revient aux « sociétés » est un peu moins élevée (35 000 logements), mais le total des patrimoines qu'il identifie en 1939 dans les 235 offices publics métropolitains se monte à près de 126 000 logements. Si on ajoute les "quelques milliers" de logements détenus par les fondations, le "total des logements construits" se situerait alors entre 160 000 et 170 000[181]. À côté de ces logements conservés dans le patrimoine des organismes, il faut évidemment prendre la mesure de la production destinée à la *petite propriété* pour constituer un état complet de la dynamique HBM. Pour ce flux de construction dont les financements transitent pour l'essentiel par les SCI, les deux auteurs précités proposent des évaluations très voisines : on aurait réalisé dans ce secteur 130 000 à

---

ainsi que de :

- ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 144 et 156,
- THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 153.

P. Isaac et C. Olchanski précisent qu'ils s'en tiennent aux seules HBM traditionnelles et HBM"A" de la loi du 28 juin 1930, excluant ainsi des décomptes les "habitations à loyer moyen" de la loi Loucheur, ces logements dont on a vu plus haut qu'ils étaient unanimement honnis par la critique parce que jugés trop chers pour les salariés, et dont le financement a été suspendu dès 1934.

[180] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 144.

[181] Dans la série des recensements, seules les données publiées sur la base de celui de 1999 classent le parc HLM par tranche d'âge. L'évaluation qui en résulte est nettement supérieure : 279 000 résidences principales HLM dateraient d'avant 1948, dont 64 000 antérieures à 1915. On ne saurait exclure que les auteurs cités aient commis des erreurs d'appréciation, notamment en ce qui concerne le patrimoine des sociétés. Mais, d'un autre côté, s'agissant de cerner la production d'une époque, des dénombrements qui sont largement postérieurs ne peuvent avoir qu'une valeur indicative, que ce soit en raison des rachats d'immeubles anciens par des organismes d'HLM ou des aléas inhérents à la manière dont est fixée la datation des immeubles. En effet :

> "[…] les bordereaux [d'immeubles] sont remplis par les agents recenseurs, qui doivent s'informer auprès des habitants de l'immeuble les plus qualifiés pour répondre, mais n'ont pas toujours la possibilité de vérifier les déclarations ainsi recueillies." (INSEE, *Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1 004.)

Dans la mesure où ces modalités de travail n'ont guère été susceptibles d'évoluer, on comprend que la datation des immeubles représente l'un des éléments les plus incertains des recensements et, d'une façon générale, de l'ensemble des enquêtes sur l'habitat. Sauf le secours d'une indication gravée dans la pierre, le flou qui entoure la date de construction et son positionnement par rapport à l'année fatidique de 1948 ne peut que s'aggraver avec le temps.

Revenant aux observations qui ont été faites "à chaud" par les auteurs des années 1940, on notera qu'en dépit des décalages qui affectent aussi bien les totaux que chacune des rubriques, les décomptes présentés par P. Isaac et C. Olchanski convergent pour mettre en évidence deux aspects particulièrement significatifs. D'une part, le patrimoine moyen des 500 à 600 sociétés anonymes (auxquelles il faudrait ajouter les coopératives pratiquant la location) ne dépasserait pas 60 à 70 logements, ce qui paraît très faible. D'autre part, les offices publics auraient eu dès la fin des années 1930 un poids nettement prééminent en matière de logement locatif, bien au-delà de ce que laisserait attendre la considération des effectifs d'organismes. Claude Olchanski est sans illusion sur les circonstances qui ont favorisé cette montée en puissance des offices publics dans le domaine locatif :

> "[…] en raison […] de l'augmentation du coût de construction qui, en rendant les opérations privées impossibles, rend également très difficile la tâche des sociétés d'habitations à bon marché, l'importance de ces dernières [diminue] en face de celle des offices qui, eux, n'ont pas à se préoccuper de la rentabilité des opérations qu'ils entreprennent et dont les déficits, quand ils existent, retombent purement et simplement à la charge du contribuable." (*Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 94-95.)

La facilité de gestion que J. Thourot dénonce à propos des sociétés anonymes concerne seulement celles qui bénéficient de la garantie d'une collectivité pour leurs emprunts. Mais elle est évidemment de règle lorsqu'il s'agit des offices publics.

135 000 maisons individuelles, "la plupart pourvues d'un jardin". Dans ces conditions, le bilan d'ensemble de l'action des HBM se tiendrait, tous secteurs confondus, entre 270 000 et 300 000 logements à la veille de la seconde guerre. Une indication un peu plus optimiste est donnée par Jean Thourot, qui évoque, sans autre précision, un chiffre de 350 000 logements. De ces statistiques relativement plastiques, on pourra retenir un ordre de grandeur de 300 000 logements, qui correspond aux évaluations qu'on peut tirer des travaux de C. Olchanski, et qui paraît constituer une sorte de valeur médiane.

Il est incontestable que ces résultats traduisent un progrès considérable par rapport aux années 1900. Ils n'en justifient pas moins un commentaire identique à celui qu'on faisait plus haut à propos du logement patronal. Relativement aux quelque treize millions de ménages que compte la France en 1936, ces chiffres sont loin d'être impressionnants. Tout comme le logement patronal, le logement social ne joue encore, à la fin de l'entre-deux-guerres, qu'un rôle accessoire dans l'offre nationale de logement. Il faut d'ailleurs ajouter que les réalisations françaises paraissent singulièrement minces par rapport à celles des pays voisins. Louis Houdeville se livre à une cruelle comparaison en évoquant le cas de la Grande-Bretagne (un million de logements sociaux réalisés entre 1919 et 1929), celui de l'Allemagne (1,5 million de logements sociaux dans la même période), ou encore celui des Pays-Bas (85 000 logements sociaux construits entre 1921 et 1925)[182]. Il n'est pas très difficile d'identifier la cause originelle de ces contrastes, qui réside évidemment dans l'emploi qu'on fait en France des ressources financières centralisées sous l'autorité de l'État. Louis Houdeville poursuit en effet en engageant "une autre comparaison […] également édifiante" :

> "Pour la seule année 1926, les crédits publics à la construction se sont élevés en Allemagne à 2,57 milliards de marks, soit, au cours du change de 1926, 15,4 milliards de francs. En France, pour cette même année 1926, le montant total des avances consenties aux organismes H.B.M. (offices publics, sociétés et coopératives) [s'élève] à 116,9 millions et les avances de crédit (Sociétés de Crédit Immobilier, coopératives H.B.M.) à 100,6 millions, soit un total de 217,5 millions. Pour la période 1920-1927, le montant total des avances consenties par l'État à ces organismes s'est élevé à 1,203 milliards…"

Certes, se conformant à un usage invétéré en matière de données chiffrées, l'auteur néglige d'indiquer ses sources, et un retour à des documentations primaires donne des résultats sensiblement supérieurs. Les séries statistiques qui figurent dans le rapport précité du Conseil supérieur des HBM pour l'année 1930[183] permettent d'évaluer à 1 416 millions de francs les *prêts et avances* cumulés de la Caisse des Dépôts pour les années 1920-1927, dont 605 millions au profit de la filière formée par les SCI, les coopératives et les sociétés de secours mutuel, et 811 millions accordés aux offices publics, aux sociétés anonymes, aux fondations, aux dispensaires, etc. Il faut encore ajouter à ces sommes 314 millions de *subventions* accordées par l'État en faveur du *logement des familles nombreuses*, ce qui fait apparaître un total de 1,73 milliard de ressources centralisées affectées aux HBM et aux

---

[182] HOUDEVILLE (Louis), préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), *Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 85, note 67.

[183] RISLER (Georges), *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché pour les années 1928 et 1929*, annexe au J.O. du 30 septembre 1930, p. 809-812.

Transitant par le Trésor Public ou garantis par l'État, les "prêts et avances" de la Caisse des Dépôts devraient correspondre à ce que Louis Houdeville désigne de façon elliptique comme les "avances de l'État". Les financements destinés aux offices, sociétés anonymes, etc. sont présentés en bloc. En revanche, on peut donner la structuration détaillée des 605 millions alloués à la filière SCI/coopératives :

- 560,6 millions pour les SCI,
- 25,1 millions pour les coopératives,
- 19,4 millions pour les sociétés des secours mutuel.

On ne saurait mieux illustrer le rôle clé que leur position d'intermédiaire financier confère aux SCI dans le cadre de cette filière.

services connexes durant les huit années qui précèdent la loi Loucheur. L'apport des quelque 500 caisses d'épargne locales est d'une incroyable maigreur (à peine 25 millions dans la même période) et reste, comme on dit, dans l'épaisseur du trait, même s'il est en progrès par rapport à l'avant-guerre.

Le *progrès* des engagements des caisses d'épargne va se poursuivre à un train d'escargot. Leur valeur cumulée atteint 52,4 millions de francs au 31 décembre 1929. Dix ans plus tard, les relevés de Claude Olchanski font état de 131 millions de francs, dont une somme ridicule de 17 millions au profit des offices : sans doute moins que ce qui a été alloué aux bains-douches municipaux et aux jardins ouvriers[184]. Dans le rapport précité de 1930, Georges Risler, dont on a vu plus haut qu'il encensait la Caisse des Dépôts, se plaint de cette situation qu'il feint de ne pas comprendre :

> "Il y a donc progrès, mais on le souhaiterait plus considérable. Ne serait-il pas naturel que l'épargne des travailleurs contribue pour une plus large part à accroître leur bien-être?"[185]

Ce serait effectivement *naturel* si on néglige la fonction de pompe aspirante qui est dévolue en France au système des caisses d'épargne. On collecte, et on remet aussitôt le produit entre les mains de l'institution du Quai Voltaire, à portée de voix du ministère des Finances qui siège au palais du Louvre. Il n'y a donc guère à attendre que les caisses d'épargne viennent de leur propre mouvement soutenir des initiatives dans leur ressort territorial. S'ajoutant à la faiblesse intrinsèque des collectivités territoriales qu'on a évoquée plus haut, on a là un second aspect qui ruine les bases de l'autonomie locale : non seulement les collectivités n'ont pas de réelle assise financière mais, de plus, elles n'ont pas de partenaire sur place. Cette particularité de l'histoire institutionnelle de France suffirait à expliquer le contraste entre les HBM et les *building societies* d'Outre-Manche qui, elles, ont pu compter sur l'efficacité des réseaux locaux[186].

Tout considéré, la mobilisation de ressources publiques et para-publiques qui se fait dans les années 1920-1927 représente tout juste le neuvième de ce que l'Allemagne a mis en jeu au titre de la seule année 1926. Pour significatif qu'il soit, l'effort qui s'engage avec la loi Loucheur ne modifie pas sensiblement la donne. Effectuant la somme des moyens qui ont été alloués aux HBM depuis l'origine jusqu'au 31 décembre 1938, Claude Olchanski produit une évaluation à 13,2 milliards de francs, répartis comme suit : 1,14 milliard de subventions pour le logement des familles nombreuses, 6,13 milliards d'avances et de prêts aux organismes constructeurs, 5,78 milliards d'avances et de prêts aux organismes de crédit, et 131 millions provenant des caisses d'épargne, mais dont la destination n'est pas précisée[187]. Alors même que ce cumul qui comporte quantité de francs dévalués est loin d'équivaloir à 13 milliards de

---

[184] *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, Droit, Paris, 1945, p. 97.

[185] *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché pour les années 1928 et 1929*, annexe au J.O. du 30 septembre 1930, p. 809.

[186] Voir, pour la primauté du local en matière de logement en Grande-Bretagne : SELLIER (Henri), *La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, 4 fascicules, OPHBM du Département de la Seine, Paris, 1921, p. 318-320; pour l'histoire des building societies : THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 177-190; pour le rôle réel de la Caisse des Dépôts en France et le contraste avec la gestion de l'épargne populaire en Allemagne Occidentale : GOVAIN (Paulette), *Aperçu comparatif de la politique du logement dans divers pays (France, Allemagne Occidentale, Grande-Bretagne, Italie)*, Droit, Paris, 1955, p. 39 et 42.

[187] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 95.
Cette synthèse finale permet d'apprécier à la fois l'ampleur et les limites du rééquilibrage en faveur des « organismes constructeurs », c'est-à-dire du secteur locatif et des immeubles collectifs.

francs de 1926[188], on voit que les moyens mobilisés par la France en quarante ans ne sont pas à la hauteur d'une année d'investissement public en Allemagne.

Cette disette du financement constitue un élément de contexte fondamental. Outre ses effets restrictifs sur les quantités de logements qui ont été produites, il faut s'attendre à ce qu'elle ait pesé sur la qualité des réalisations, un trait qu'on retrouvera dans les années 1950 et qui ne s'atténuera, très progressivement, qu'à la faveur des évolutions qui se dessinent durant les années 1960. Un cadrage général de la nature des logements qui sont réellement construits est donné par l'appareil normatif qui apparaît peu avant la Grande Guerre et qui prend une forme développée autour de 1920. Alors que la loi Strauss de 1906 se cantonnait encore à une régulation de la production par les valeurs locatives, de premières codifications concernant l'équipement et le dimensionnement des logements apparaissent dans la loi du 23 décembre 1912. Complétées en 1919, celles-ci sont précisées par la loi du 5 décembre 1922, qui abroge l'ensemble des textes précédents, tout en reprenant nombre de leurs dispositions. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, deux variantes plus coûteuses que les HBM ordinaires, venues toutes deux à contretemps, vont être prévues par la suite : les éphémères *logements à loyer moyen* de la loi Loucheur, et les *HBM "améliorées"* (ou *HBM "A"*) de la loi du 28 juin 1930, qui seront confirmées par le décret-loi du 24 mai 1938[189].

Comme il y a une "base 1914" pour les loyers, il existe donc une "base 1922" qui fait référence pour les normes des logements que produit le secteur HBM durant l'entre-deux-guerres. Traduisant sans doute des hésitations qui durent depuis l'origine, et par suite une certaine hétérogénéité des réalisations, cette codification initiale clarifie un certain nombre de points de façon explicite, mais reste sujette à interprétation sur d'autres, notamment les surfaces habitables. Cela est d'autant plus fâcheux que les textes des 28 juin 1930 et 24 mai 1938 qui autorisent des logements plus larges définissent les surfaces en ajoutant, pour chaque type de logement, un supplément à celles prévues dans la grille de 1922. Dans ces conditions, la lecture des normes qui régissent le logement social jusqu'à la rénovation du dispositif qui intervient en 1947 dépend de l'interprétation qu'on donne du texte de 1922 et, naturellement, la littérature ne manque pas de références qui pèchent par leur caractère partiel, quand elles ne sont pas carrément inexactes. Ce serait un inconvénient mineur si ces choses du passé qu'on croit bien établies ne servaient invariablement de point de départ à des constructions à vocation démonstrative.

Afin de ne laisser aucun doute sur la nature de la pièce fondamentale qu'est le texte de 1922 et d'en faciliter le commentaire, on a pris le parti de reproduire ci-après le tableau des prestations et des surfaces qui figure à son article 2, en priant le lecteur de bien vouloir excuser la médiocre qualité des reproductions qu'autorisent les microfiches des journaux officiels[190].

---

[188] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 95.
Cette synthèse à la fin de 1938 représente la clôture comptable du Premier Vingtième siècle. D'une part, on est au terme de la dernière année pleine avant l'entrée dans la Seconde Guerre et, d'autre part, le rapport introductif au décret-loi du 24 mai 1938 précise que les "dotations" de la loi Loucheur finiront par être "presque épuisées" à cette date. En passant, ce décompte final permet de mesurer tout à la fois l'ampleur et les limites du rééquilibrage opéré durant l'entre-deux-guerres en faveur des « organismes constructeurs », c'est-à-dire du secteur locatif… et des immeubles collectifs.

[189] Loi du 23 décembre 1912, J.O. du 25 décembre 1912, p. 10812-10816; loi du 24 octobre 1919, J.O. du 26 octobre1919, p. 11913-11914; loi du 5 décembre 1922, J.O. du 10 décembre 1922, p. 11734-11743; décret du 20 octobre 1928 concernant les logements à loyer moyen, J.O. du 21 octobre 1928, p. 11329-11331; loi du 28 juin 1930, J.O. du 1er juillet 1930, p. 7260; décret-loi du 24 mai 1938, J.O. du 25 mai 1938, p. 5863-5868.

[190] Les problèmes de lecture qui en résultent affectent évidemment l'ensemble des journaux officiels anciens. Cela peut donner lieu à des confusions, particulièrement en ce qui concerne les indications chiffrées. En dépit du

Deux points sont tout d'abord extrêmement clairs. D'une part, on se conforme à la loi sur la santé publique de 1902 et aux règlements sanitaires qui ont suivi[191] en imposant qu'une pièce d'habitation (salle commune, chambres) fasse au moins neuf mètres carrés. Le principe des neuf mètres carrés est transcrit dans la réglementation HBM dès la loi Strauss de 1906 – c'est le tout premier pas vers la constitution d'un appareil de normes –, et on s'y tiendra fermement dans toute l'entre-deux-guerres, mais il se verra plus tard écorné en matière de chambres secondaires, durant les années 1950 et 1960. D'autre part, on prescrit dès le studio une cuisine qui est manifestement conçue comme un local technique de petite dimension, cependant que la commodité d'un W.-C. particulier est prévue dès le deux pièces dans la version de base – il en est ainsi depuis les premières formulations de 1912 –, et généralisée à tous les types de logements, y compris les chambres isolées, dans une version "bis", plus sophistiquée, qui est apparue en 1919.

DÉSIGNATION	LOGEMENTS comprenant trois pièces habitables ou plus de 9 mètres superficiels au moins avec cuisine et water-closets et ayant une superficie totale d'habitation entre les murs et cloisons		LOGEMENTS comprenant deux pièces habitables de 9 mètres superficiels au moins avec cuisine et water-closets et ayant une superficie totale d'habitation entre les murs et cloisons		LOGEMENTS comprenant une pièce destinée à l'habitation de 9 mètres superficiels au moins et cuisine et ayant une superficie totale d'habitation entre les murs et cloisons		LOGEMENTS comprenant une chambre isolée de 9 mètres superficiels au moins et ayant une superficie totale d'habitation entre les murs et cloisons	
	de 33 à 45 mètres carrés.	de plus de 45 mètres carrés.	de 23 à 33 mètres carrés.	de plus de 33 mètres carrés.	de 15 à 23 mètres carrés avec ou sans water-closets.	de plus de 23 mètres carrés avec water-closets.	de 9 à 15 mètres carrés avec ou sans water-closets.	de plus de 15 mètres carrés avec water-closets.
	1	1 bis	2	2 bis	3	3 bis	4	4 bis
	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.
1° Communes de moins de 40,000 habitants	672	728	546	595	420	455	210	231
2° Communes de plus de 40,000 habitants et banlieue de ces communes dans un rayon de 20 kilomètres...	840	910	672	728	501	516	294	322
3° Ville de Paris et département de la Seine	1.008	1.092	840	910	588	637	336	364

Tableau extrait de l'article 2 de la loi du 5 décembre 1922
(J.O. du 10 décembre 1922, p. 11734)

En revanche, on n'impose ni l'alimentation en eau, dont la simple possibilité est encore loin d'être générale, ni l'alimentation en gaz *de ville*, qui est réservée aux milieux urbains, ni l'alimentation en électricité, dont les réseaux de distribution en sont encore à leurs débuts. Faute que la présence de l'eau *au robinet* soit rendue obligatoire – elle ne sera prescrite, en même temps que la douche, que pour les HBM "améliorées" des années 1930 –, on reste perplexe sur la nature des W.-C. qui seront installés. On peut penser que les toilettes *avec effet d'eau* sont d'application générale dans les immeubles collectifs urbains, mais que l'édicule de

soin qu'on a apporté à l'exploration de ces documents, loupe en main, on ne saurait exclure que notre propre travail souffre ici ou là de telles erreurs.

[191] En illustrant ce point par les *règlements sanitaires types* et, spécialement, par le règlement du *département* de la Seine, Christian Moley se saisit de sources sensiblement postérieures, car les règlements sanitaires prescrits par la loi de 1902 devaient être conçus exclusivement à l'échelle communale (MOLEY (Christian), *L'Architecture du logement. Histoire et culture d'une norme héritée*, Economica, Paris, 1998, p. 70).

fond de jardin ou le local intégré à la maison mais accessible seulement par l'extérieur ont encore un bel avenir dans les maisons individuelles[192].

Le flou du dispositif est tout aussi marquant – mais beaucoup plus gênant – en ce qui concerne les surfaces. Deux éléments sont ici de nature à poser problème : d'une part, l'étendue de la gamme de logements, qui s'arrête au trois pièces[193] et, d'autre part, l'existence pour chaque type de logement de deux sous-colonnes, notées respectivement "n" et "n^{bis}", qui qualifient respectivement un état ancien et une ouverture récente (1919 pour la série "bis"). Les surfaces minimales de l'ensemble du système sont très nettement indiquées dans les sous-colonnes "n". En revanche, les surfaces maximales, qu'on devrait trouver dans les sous-colonnes "n^{bis}", ne sont pas définies en mètres carrés, mais seulement, et de façon indirecte, par une borne imposée à la valeur locative, c'est-à-dire par un loyer plafond[194]. Pour un organisme qui finance ses réalisations par l'emprunt et qui doit équilibrer ses comptes, cette détermination indirecte n'en est pas moins efficace, l'écart entre les valeurs locatives des sous-colonnes "n" et "n^{bis}" donnant la mesure du dépassement qu'on peut se permettre au-delà des surfaces maximales de la colonne "n". Or, cet écart se tient entre 8% et 10% selon les cas. Sachant qu'en matière de construction les mètres carrés marginaux sont d'un coût inférieur au prix de revient moyen d'un immeuble, on peut alors estimer que les suppléments de valeur locative des sous-colonnes "n^{bis}" autorisent des accroissement de surface qui s'échelonnent entre deux mètres carrés (pour les chambres indépendantes) et cinq mètres carrés (pour les trois pièces). Pour les chambres indépendantes, les studios, les deux pièces et les trois pièces, cela détermine des maxima plausibles qui sont respectivement de 17 m^2, 28 m^2, 39 m^2 et 50 m^2. La surface d'une chambre indépendante ou d'un studio peut alors quasiment varier du simple au double, cependant que celle d'un trois pièces peut aller de 35 m^2 à 50 m^2. L'éventail concernant chaque type de logement est si large qu'on peut à peine parler de norme[195], et les minima demeurent d'une redoutable pauvreté. Ce contexte qui autorise de tout petits

[192] À voir la datation des normes, on ne peut que suivre Roger-Henri Guerrand lorsqu'il souligne le caractère précurseur des immeubles réalisés dès 1884-1886 par une coopérative parisienne ou par une société de logements économiques à Lyon, où chaque logement était doté d'un W.-C. avec effet d'eau. C'est également à bon droit qu'il associe dans la louange les œuvres de la Fondation Lebaudy ou celles de la Fondation Rothschild, dont les débuts se situent respectivement en 1900 et 1907 (*Les lieux, histoire des commodités*, La Découverte, Paris, 1985, p. 137-138). Mais on accueillera avec plus de circonspection l'hommage appuyé à Henri Sellier, qui "veille" à la qualité des commodités dans les constructions de l'Office de la Seine, ou le coup de chapeau à la Régie immobilière de la Ville de Paris, pour les immeubles du boulevard des Maréchaux (ibidem, p. 177). En effet, il s'agit pour l'essentiel de réalisations des années 1930, et les normes avaient alors fait leur chemin. Une grande part de ces immeubles a d'ailleurs été construite sous des régimes de 1928-1930 aux prescriptions relativement généreuses (HBM "A" et immeubles à loyer moyen).

[193] La brutalité avec laquelle on s'arrête au trois pièces est confirmée par la manière dont on numérote les colonnes, en commençant… par le trois pièces. À l'inverse, une numérotation prenant la chambre indépendante pour point de départ eût invité à poursuivre le tableau en créant une colonne 5 (pour le quatre pièces, une colonne 6 (pour les cinq pièces), etc. Dans la pratique, c'est en partant de la chambre indépendante ("type I") que s'établira la taxinomie des logements. Jusqu'à ce qu'on invente pour les studios une catégorie "I bis" dont l'usage ne s'imposera que dans les années 1950, le nombre de pièces habitables restera donc décalé d'une unité par rapport au chiffre romain désignant la catégorie du logement : le "type IV", par exemple, correspondra au trois pièces, etc.

[194] Ce système manifestement conçu en fonction du secteur locatif s'applique également, via un artifice, à l'accession à la propriété. Dans le cas des "maisons individuelles", l'article 2 de la loi de 1922 stipule qu'on calcule une valeur locative fictive égale à 4% du coût de réalisation (terrains d'assise compris). Cette "valeur locative" ne doit pas dépasser de plus d'un cinquième les "chiffres" portés au tableau. La démarche est contournée, mais elle se ramène à une formule simple : le plafond des prix de réalisation s'établit à trente fois les valeurs locatives du tableau (25 * 1,2).

[195] Jean Lygrisse est le seul à faire allusion à cet état de fait, qu'il s'empresse d'ailleurs de présenter de la manière la plus positive : "on a voulu […] ainsi laisser à l'initiative privée et aux constructeurs une assez large indépendance" (*Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 34).

logements, va perdurer durant toute l'entre-deux-guerres : en 1934 encore, un ensemble de 565 HBM collectives réalisées au Blanc Mesnil (Seine-Saint-Denis) présente une moyenne de 27 m^2 habitables par logement[196]. En tolérant durablement des surfaces planchers qui restent rigoureusement conformes aux pratiques du marché, le logement social ne fait pas vraiment œuvre de progrès. Loin d'être démenti dans son statut d'idéal des familles, *le beau deux pièces-cuisine* de 25 m^2 à 30 m^2 qui tenait lieu de septième ciel dans les locations populaires privées se trouve pratiquement confirmé par les premières normes HBM.

La minceur qui demeure assumée au niveau des surfaces affecte également le nombre de pièces, puisque rien n'est prévu au-delà du trois pièces. On aura beau fouiller les moindres recoins du texte passablement touffus qu'est la loi de 1922, y compris les dispositions qui concernent les *familles nombreuses*[197], on ne trouvera aucune indication qui déborde des limites du tableau initial. Pour les "familles de plus de trois enfants de moins de seize ans"[198], l'article 59 se borne à préciser que "les logements devront répondre aux conditions prévues à la première et à la deuxième colonnes du tableau de l'article 2", une formulation qui ne laisse guère de place à l'interprétation : on leur réservera en priorité les « grands » logements de deux ou trois pièces. L'horizon que définit la première émergence des normes suggère une production qui, en matière de logements familiaux, est principalement orientée vers des deux pièces et des trois pièces plutôt étroits. C'est très probablement le genre dominant dans les immeubles collectifs des grandes villes, la maison de trois pièces prenant de son côté l'allure d'une forme canonique en matière d'accession à la *petite propriété*. En termes de volumes habitables comme en termes d'équipements, on reste dans la droite ligne des réalisations initiales des Fondations, et on ne fait pas mieux que le logement patronal qui, il est vrai, se réalise pour l'essentiel à la campagne, dans des conditions où les charges foncières sont faibles.

Pour autant, est-ce à dire qu'on ne produit nulle part des logements de quatre pièces ou plus ? Certainement pas. En accession, des maisons formées de quatre petites pièces n'ont sans doute pas été rares, même en banlieue parisienne[199]. Mais l'incertitude demeure sur les modalités de

[196] Cité par AMOUGOU (Emmanuel), *Les grands ensembles, un patrimoine paradoxal*, L'Harmattan, Paris, 2006, p. 123, d'après *Habitat et Société*, n°23, 2003. Au début des années 2000, la "réhabilitation" de cette "cité […] classée à l'inventaire des monuments historiques" s'est traduite par une transformation considérable, ramenant à 235 le nombre des logements.

[197] Articles 54 à 59, titre V de la loi du 5 décembre 1922, J.O. du 10 décembre 1922, p. 11740.

[198] Cette définition des *familles nombreuses* qui figure à l'article 54 suppose qu'il y ait au moins quatre enfants. Elle sera modifiée par l'article 11 de la loi Loucheur, qui prévoit de "nouvelles subventions" (s'ajoutant le cas échéant à celles de 1922) pour les constructions destinées à loger des familles comportant "au moins trois enfants de moins de dix-huit ans". On peut ainsi dater de 1928 la notion de la *famille nombreuse* qui prévaudra dans le second après-guerre, avec son seuil à trois enfants et sa limite de principe à dix-huit ans.

[199] En l'absence d'états statistiques probants qui auraient été dressés à l'époque, il est difficile de se faire une idée globale des caractéristiques réelles de la production locative. Une approche peut prendre appui sur les plans d'architecture (ou schémas de plans) qui ont été choisis pour illustrer des publications du dernier quart du siècle. L'impression qui s'en dégage est qu'on rencontre surtout des deux pièces et des trois pièces, avec quelques rares quatre pièces (voir notamment MOLEY (Christian), *L'Architecture du logement. Histoire et culture d'une norme héritée*, Economica, Paris, 1998). Les seules données chiffrées dont on dispose concernent l'ensemble de la période. Une indication tardive est fournie par l'enquête logement de 1967, qui évalue à 2,9 pièces la contenance moyenne du patrimoine social d'avant 1948 (y compris les logements à loyer moyen), ce qui suppose une présence significative de logements de quatre pièces (voir : INSEE, *Études et conjoncture*, n°9, septembre 1968, p. 127 et 151). Philippe Isaac donne de son côté une statistique des "4 187 logements gérés par l'Office municipal de la ville de Lyon" (C. Olchanski en identifiait 4 401…), d'où il ressort des proportions respectives de 30% de quatre pièces et de 1% de cinq pièces (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 145). La distribution des types de logement étant sensiblement symétrique autour du trois pièces, la moyenne du parc de l'office lyonnais

régulation qui ont pu alors être appliquées. Faut-il penser que le coût de réalisation des « grands » logements soit resté plafonné par la valeur locative des trois pièces ? Ou bien faut-il poursuivre l'itération engagée dans le tableau de référence, en admettant des fourchettes de 45 à 61 m^2 pour le quatre pièces, de 55 à 72 m^2 pour le cinq pièces, etc., avec, naturellement, des valeurs locatives proportionnées ? Le texte de 1922 laisse à cet égard dans une complète expectative.

Même s'il ne concerne qu'un genre très particulier, le décret du 20 octobre 1928 qui fixe les caractéristiques des "logements à loyer moyen" lève un coin du voile en instituant une procédure d'itération qui détermine les surfaces des grands logements. On prévoit en effet des surfaces minimales qui vont de 46 m^2 pour le deux pièces à 70 m^2 pour le quatre pièces, "et ainsi de suite en augmentant de 12 mètres carrés par pièce supplémentaire"[200]. Pour ces logements sociaux haut de gamme qu'on destine à la *classe moyenne*, les surfaces et les nombres de pièces font un bond en avant remarquable, mais le progrès des équipements de confort demeure relativement incertain. On maintient les prescriptions de 1922 (cuisine, W.-C.), on ajoute que les logements devront "comporter l'eau, le gaz et l'électricité", mais, pour le reste (salle de bain ? chauffage ?), on s'en remet à la sagesse des comités de patronage, et on verra au cas par cas :

> "Des contrats de prêts détermineront, le cas échéant, les caractéristiques que ces logements devront présenter au point de vue du confort."

N'intervenant que sur les modalités de financement, pour prévoir des constructions un peu moins chères et plus aidées par l'État, la loi du 28 juin 1930[201] n'apporte aucune lumière nouvelle sur l'équipement des logements à loyer moyen. En revanche, elle dit avec précision ce qui est attendu pour la nouvelle catégorie d'HBM qui est instituée par son article 5 ajoutant un article 22^{bis} au texte de 1928, et qui sera communément désignée comme les HBM "améliorées" ou HBM"A". Ces habitations qui pourront désormais bénéficier des financements HBM, concurremment avec les types de 1922, comporteront "un appareil à douche ainsi que des conduites d'eau, de gaz et d'électricité"[202]. Quant à leurs dimensions, les

---

s'établirait à 2,98 pièces, ce qui ne serait pas très éloigné de la moyenne générale du parc HLM de 1999 (3,23 pièces). Quant à l'équipement des logements, la seule indication chiffrée que livre P. Isaac correspond aux 26 HBM que son enquête de 1942 sur les familles nombreuses à Villefranche-sur-Saône lui a permis d'observer, et elle ne réserve pas de surprise : tous ces logements ont l'eau à l'évier et l'électricité, mais un seul bénéficie d'une douche (ibidem, p. 241).

[200] J.O. du 21 octobre 1928, p. 11329. Même source pour les autres citations concernant ces logements.

[201] Cette "loi modifiant et complétant les dispositions du titre II de la loi du 13 juillet 1928 concernant les logements à **loyers modérés**" [souligné par nous] porte la signature de Pierre Laval en tant que ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale. Elle introduit pour la première fois dans le vocabulaire officiel le terme de "loyers modérés", qui fera la fortune qu'on sait. Son intitulé est inexact puisqu'elle concerne non seulement le titre II de la loi Loucheur sur les logements à loyer moyen, mais aussi le titre I, où on ajoute un article 22 bis dédié à la nouvelle mouture des HBM. En revanche, le surprenant pluriel des "loyers modérés" est parfaitement justifié, puisque le texte institue, à côté des "logements à loyer moyen", une nouvelle catégorie d'HBM intermédiaire entre ceux-ci et le dispositif de 1922. Introduite par une formule récurrente dans les textes de l'entre-deux-guerres ("les sociétés [d'HBM], les offices […] et les fondations, peuvent obtenir des avances de l'État pour la construction d'habitations [ayant telles ou telles caractéristiques]"), cette novation ne fait l'objet d'aucune dénomination particulière. Absente du texte de 1930 comme du décret-loi du 24 mai 1938 la notion d'HBM "améliorée" (ou HBM"A") paraît s'être imposée par l'usage.

[202] J.O. du 1er juillet 1930, p. 7260. Comme on le voit, la rédaction qui a été retenue évoque les *conduites* de fluides et non les *branchements*. Il n'est en effet pas certain que les réseaux auxquels on devrait se raccorder existent effectivement partout. On précise d'ailleurs aussitôt que des exceptions pourront être admises, une précaution qui n'est pas de pure forme, et qu'on avait également prise à propos des caractéristiques techniques imposées aux logements à loyer moyen. L'eau courante dans le logement n'en devient pas moins une règle

logements présenteront "une surface d'au moins 12 m^2 en sus de celles visées au tableau de l'article 2 de la loi du 5 décembre 1922". Cette formulation traduit un incontestable progrès, et le mécanisme qui permet d'extrapoler aux logements de quatre pièces ou plus est cette fois prévu, sous la forme d'une itération "par pièce supplémentaire de douze mètres superficiels au moins au-delà du trois pièces". L'omniprésence du chiffre biblique de "douze", devenu étalon différentiel du logement, laisse l'impression d'une très grande similitude formelle avec le dispositif des logements à loyer moyen. Il subsiste néanmoins une différence essentielle : autant les surfaces minimales des logements à loyer moyen reposent sur une base clairement définie, autant ce qui concerne les HBM "améliorées" a l'inconvénient de renvoyer aux incertitudes concernant l'interprétation du tableau fondateur. Pour un trois pièces, faut-il comprendre que la norme minimale des HBM "A" est de 47 m^2, ou bien, partant de la valeur charnière entre les colonnes "n" et "n ^{bis}", faut-il admettre un minimum de 57 m^2 ?

La plupart des auteurs – en tout cas de ceux qui ne se bornent pas à un commentaire qualitatif et évoquent les dimensionnements normatifs des HBM – partent de la valeur charnière. Cette attitude qui fait de la surface minimale des HBM "bis" le plancher toutes catégories de 1922, puis de l'ensemble de l'entre-deux-guerres a évidemment pour conséquence d'enjoliver le paysage des HBM, et on peut s'interroger sur les mécanismes mentaux qui la soutiennent. Persuasion par la propagande d'un lobby naissant, qui ne met en avant que ses réalisations les plus exemplaires ? Incrédulité face aux réalités du logement social, alimentée par une connaissance toute théorique de la question ? Ou, pour les auteurs des années 1950 et 1960, nostalgie des *beaux* HBM, qu'on oppose implicitement à la pauvreté des nouveaux HLM ? Aucune de ces causes qui reposeraient sur des préventions d'ordre psychologique n'est exclusive des autres et, une fois la chose écrite dans des ouvrages qui font date, on comprend qu'elle ait pu se reproduire, passant en quelque sorte de maître à élève, et de génération en génération.

Quoi qu'il en soit, le texte le plus ancien dans lequel on a remarqué cette lecture partielle mais gratifiante du tableau de 1922 est celui de Philippe Isaac, il est vrai à l'occasion d'une simple note infra-paginale. L'auteur poursuit naturellement en ajoutant aux minima des HBM "bis" le supplément de douze mètres carrés qui qualifie les HBM "A"[203]. Dans le second après-guerre, la même attitude se retrouve par exemple dans une étude du Centre de recherches et d'études sociales qui date de 1958 et qui est dûment conservée dans les papiers du ministère de la Construction. Là encore, aucune explicitation des sources : la chose est présentée comme une évidence et les auteurs se permettent, sans plus de manières, d'étendre la construction de 1922 jusqu'au six pièces en ajoutant 9 m^2 par pièce supplémentaire, un principe d'itération qui n'est nullement suggéré par la structure du tableau originel, et dont on cherche encore les fondements[204]. Plus récemment, Christian Moley présente également un tableau qui va jusqu'au six pièces par itération sur une base de 9 m^2, mais se contredit en indiquant qu'il faut

---

qualificative de ces nouvelles HBM et les W.-C., qui étaient déjà "intérieurs", ne devraient plus échapper à la chasse d'eau.

[203] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 146, note 1. P. Isaac fait preuve de cohérence dans son interprétation en attribuant un W.-C. aux studios, mais il omet de le faire pour les chambres isolées, qu'il désigne bizarrement comme des logements "d'une pièce avec dépendances". Il est par ailleurs curieux de voir cet auteur écrire que les crédits ouverts par le décret-loi du 24 mai 1938 seraient réservés exclusivement aux HBM "A". Certes, ceux-ci sont explicitement cités – en raison de la modification de détail apportée à l'article 22bis de la loi de 1928 – mais la loi de 1922 n'est nullement abrogée, et le texte mentionne par ailleurs les "habitations à bon marché ordinaires".

[204] "Pour une politique de l'habitat", *Études et document du CRES*, juillet 1958, p. 19-20 (AN, versement 850386, article C 7672).

considérer 10 m^2 par pièce supplémentaire : effet d'une coquille d'impression, ou d'une hésitation tenace sur la manière d'étendre la taxinomie de 1922 ? Au crédit de cet auteur, il faut toutefois reconnaître qu'il n'ignore pas la complexité des tableaux de 1919 et 1922, même s'il donne une vue inexacte des équipements. Il interprète les sous-colonnes "n" et "n^{bis}" comme qualifiant deux catégories d'HBM. Cela le conduit à distinguer quatre catégories ("HBM, HBM *bis*, HBMA, ILM") au lieu des trois qu'on reconnaît habituellement dans le logement social de l'entre-deux guerres[205]. Les vues qu'on vient d'évoquer laissent place à nombre d'interrogations, et on doit regretter une explicitation insuffisante (voire inexistante) des pièces sur lesquelles elles se fondent. Mais il faut dire qu'on atteint, en ce qui concerne ces normes anciennes, un niveau de confusion autrement redoutable avec Louis Houdeville. En effet, dans un court paragraphe, celui-ci situe la norme initiale en 1932 (au lieu de 1922) et attribue l'institution des HBM "améliorées" au décret-loi du 24 mai 1938, tout en associant, pour ce qui est surfaces minimales des HBM ordinaires, des valeurs qui sont de vrais minima de 1922 (15 m^2 pour le studio) et d'autres qui sont prises à la charnière des colonnes "n" et "n bis", conformément à la pratique générale des auteurs (35 m^2 pour le deux pièces, par exemple)[206].

Si la consultation des textes d'origine permet aisément de redresser les erreurs liées à la confusion entre les HBM ordinaires et les HBM "bis" de la loi de 1922, fussent-elles venues sous les meilleures plumes, et d'affirmer que les minima d'alors sont ceux des sous-colonnes "n" plutôt que les valeurs charnières entre les sous-colonnes "n" et "n^{bis}", soit 25 m^2 (et non 35 m^2) pour un deux pièces, cela ne permet pas, ipso facto, de trancher sur la valeur de référence à considérer pour l'application du texte sur les HBM "A". Contrairement à l'interprétation qui domine dans la littérature depuis plus de soixante ans, deux éléments de fait laissent toutefois penser qu'il faut partir des minima toutes catégories (soit 25 m^2 pour un deux pièces) et non des minima relatifs aux HBM "bis". D'une part, ajouter 12 m^2 aux minima des HBM "bis" conduirait à une série de valeurs très proches de celles des logements à loyer moyen, qui ont été contestés en leur temps avec la vigueur que l'on sait. D'autre part, la formulation du décret-loi du 24 mai 1938 donne lieu à une modification de détail dont on ne peut pas croire qu'elle soit sans signification. La référence – obligée – au "tableau visé à l'article 2" de la loi de 1922 est apparemment inchangée, mais on précise maintenant qu'il s'agit des "colonnes 1, 2 et 3". Si on avait voulu fonder les normes des HBM "A" sur les valeurs-charnières de 1922, on aurait évidemment indiqué les colonnes "bis". Dans un contexte où ce sont des surfaces minimales qui sont en question, l'affaire paraît entendue : ce sont les minima des HBM ordinaires de 1922 qui servent de référence. Tout au plus pourrait-on comprendre que le supplément de 12 m^2 s'applique aux deux bornes de la fourchette, plutôt que de laisser la régulation des maxima à la seule loi des valeurs locatives. Mais cela ne changerait rien à la détermination des surfaces minimales.

On s'est tenu au plus près des textes législatifs et réglementaires pour résumer dans les tableaux qui suivent les conditions qui régissent la production des logements aidés par l'État durant l'entre-deux-guerres. Dans le tableau des normes dimensionnelles, on a pris la liberté

---

[205] MOLEY (Christian), *L'Architecture du logement. Histoire et culture d'une norme héritée*, Economica, Paris, 1998, p.143.

[206] HOUDEVILLE (Louis), préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), *Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 195. Jean-Paul FLAMAND fait quant à lui preuve d'une prudence qui le conduit à pécher par omission. Il consacre en effet un très substantiel chapitre à "La naissance d'un modèle (1894-1914)" sans évoquer l'émergence progressive de normes légales (*Loger le peuple*, La Découverte, Paris, 1989, p. 85-140), et il ne s'en préoccupe pas plus dans le chapitre suivant, qui couvre la période 1919-1953. Il lui revient toutefois le mérite de souligner, en s'appuyant sur quelques réalisations parisiennes antérieures à 1914, que les logements sont à la fois "trop petits" (en nombre de pièces) et "trop exigus" (ibidem, p. 138-139).

de faire figurer une proposition de la Fédération des sociétés d'HBM datant de 1939, parce qu'elle éclaire la relation entre les surfaces et les peuplements, ainsi que la norme de 1947, parce qu'elle fait le raccord avec le Second Vingtième siècle. Concernant les HBM de 1922, on a groupé les HBM "ordinaires" et "bis", et on a indiqué entre parenthèses les valeurs estimées au moyen d'une itération qui n'est pas prévue par la loi, mais qui prolonge le tableau en ajoutant aux minima 10 m^2 par pièce supplémentaire. Pour ce qui est des HBM "A", on a établi les normes de surface en ajoutant 12 m^2 aux minima toutes catégories de 1922, puis en procédant, au-delà du trois pièces, à l'itération voulue par les textes.

Conditions de financement

	HBM "ordinaires" (1922)	Logements à loyer moyen		HBM "améliorées" (1930)
		(1928)	(1930)	
Valeur locative (indice)	100	360	300 à 360	200
Taux d'intérêt sur les avances	2% à 2,5% (1)	4%	4%	3%
Quotité des avances et subventions (% du coût de réalisation)	jusqu'à 85%	40%	40% à 70%	jusqu'à 85%

(1) À l'origine, 2% pour les SCI, et 2,5% pour les organismes constructeurs. La loi Loucheur a ramené le taux à 2% pour tous les organismes.

Équipement minimum des logements

HBM "ordinaires" (1922)	Cuisine à partir du studio, W.-C. à partir du deux pièces
HBM "bis" (1922)	Cuisine à partir du studio, W.-C. dès la chambre indépendante
Logements à loyer moyen (1928)	Idem, plus eau, gaz, électricité (… "sauf exception")
HBM "améliorées" (1930, 1938)	Idem, plus douche (… "sauf exception")

Normes de surface (m^2 habitables par logement)

	HBM "ordinaires" et "bis" (fourchettes)	Log. à loyer moyen (minima)	HBM "améliorées" (minima)	*Fédér. des soc. d'HBM (minima 1939)*	HBM (minima 1947)
Ch. indépendante	9 à 17	-	?	*15*	?
Studio	15 à 28	-	27	*21*	32
Deux pièces	25 à 39	46	37	*30 à 33 (3 pers.)*	44
Trois pièces	35 à 50	58	47	*46 (4-5 pers.)*	57
Quatre pièces	(45 à 61)	70	59	*62 (6-7 pers.)*	71
Cinq pièces	(55 à 72)	82	71	*72 (8-9 pers.)*	86
Six pièces	(65 à 82)	94	83	*82 (10-11 pers.)*	101

Sources :
- normes de l'État : loi du 5 décembre 1922, décret du 20 octobre 1928, loi du 28 juin 1930, décret-loi du 24 mai 1938, arrêté du 19 décembre 1947;
- propositions de la Fédération des sociétés anonymes et fondations d'HBM de France et d'Algérie : "Étude sur la révision fondamentale de la législation sur les Habitations à Bon Marché", 1939 (AN, CAB 1040).

La relative complexité du système et les difficultés de tous ordres qui ont manifestement fait obstacle de façon durable à l'édiction de normes précises sont tout à fait expressives des conditions dans lesquelles s'est construit le patrimoine d'HBM. On perçoit un balancement entre un modèle qui, sous couleur de réalisme, situerait le logement social au plus près des logements populaires du marché (équipement sommaire et privilège aux petits logements, tant par le nombre de pièces que par les surfaces), et un modèle qui projetterait le logement

populaire dans un avenir meilleur, assumant ainsi, notamment au profit des familles, une rupture avec les usages qui ont eu cours jusqu'alors. La lenteur avec laquelle s'imposent les équipements modernes, y compris et d'abord les équipements d'hygiène, confirme l'impression d'une situation de tension où les idées de progrès trouvent difficilement leur chemin.

Il est dès lors étonnant de voir la plupart des auteurs des années 1940 esquiver tout commentaire sur les normes existantes. En revanche, ils développent complaisamment les aspects qui touchent au financement. Cela leur permet d'appuyer la démonstration selon laquelle les logements à loyer moyen étaient beaucoup trop chers pour les petites gens et, en éludant soigneusement toute indication sur le contenu du programme, ils se dispensent d'avoir à remarquer que la consistance de ces logements n'est pas très éloignée de celle des meilleures HBM "A", un genre qu'il leur arrive de discuter mais qu'ils se gardent généralement de condamner[207]. Chose révélatrice des limites qu'ont les capacités d'anticipation, il ne se trouve personne pour imaginer que les caractéristiques de ces logements à loyer moyen sont à très peu de choses près celles qui finiront par être admises dans le Second Vingtième siècle pour l'ensemble du logement populaire aidé par l'État[208]. Il ne se trouve personne non plus, parmi ces experts frottés de droit et de finance, pour s'apercevoir que la différence entre la valeur locative des logements à loyer moyen, qu'on juge inacceptable, et celle des HBM "A", qu'on trouve généralement admissible, s'explique pour l'essentiel par les conditions de financement. Il suffit en effet d'imaginer que les premiers se réalisent sur la base d'un financement au taux d'intérêt moyen de 5% (compte tenu des emprunts complémentaires à trouver sur le marché) pour que l'annuité, et par suite les prix de location, bondissent des deux tiers par rapport aux HBM "A" : ce ne sont pas tant les prestations qui faisaient le prix de ces logements qu'on dit facilement « de luxe », mais bien plutôt les conditions de crédit[209]. Au fond, en refusant de considérer la substance concrète des logements à loyer moyen, les auteurs des années 1940 montrent qu'ils sont restés sous le choc idéologique que leur ont causé les déclarations des promoteurs de cette innovation. Commentant la loi de 1928, Louis Loucheur soulignait en effet :

> "Il est à noter que c'est la première fois, du moins à notre connaissance, que le législateur s'attaque directement aux problèmes de l'habitation des classes moyennes."[210]

---

[207] Seul Jean Lygrisse va jusqu'à estimer "regrettable que le décret-loi du 24 mai 1938 ait laissé subsister cette catégorie de logements". Dans le même passage, il indique que les financements des HBM "A" auraient été "suspendus" par une circulaire du 21 janvier 1936, en même temps que ceux des logements à loyer moyen (*Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 36).

[208] Dispositif (peu appliqué) de 1947 et normes (effectives) de 1972. Entre ces deux dates, les caractéristiques du logement social connaîtront une rechute sur laquelle on reviendra lorsqu'on étudiera les développements des années 1950 et 1960.

[209] Des trois ingrédients majeurs qui déterminent le coût d'occupation de l'immobilier, à savoir le foncier, les prestations de construction et les charges financières, c'est le plus souvent le troisième qui a un rôle dominant, comme on l'a montré plus haut. Indépendamment de leur pertinence technique, qui peut (ou non) être réelle, les démarches qui s'attachent exclusivement aux deux premiers facteurs ont pour principale fonction de mesurer indirectement jusqu'à quel niveau pourrait se hausser celui qu'elles laissent dans l'ombre. De quoi elles sont l'instrument, et au profit de qui elles se développent, cela coule de source. Le voile des problématiques de l'État et de ses interventions qu'il faut rationaliser, ajuster, ou contenir, ne saurait faire illusion. Tout ce qui permet de réduire les interventions de l'État tend à remettre le financement du logement entre les mains du capital financier, qui trouve là un de ses grands domaines d'action.

[210] Cité in GUINCHAT (Pierre), CHAULET (Marie-Paule), GAILLARDOT (Lisette), *Il était une fois l'habitat,* Éditions du Moniteur, Paris, 1981, p. 85. Le simple fait que, dans les années 1980, on reprenne cette déclaration de L. Loucheur sans émettre de commentaire négatif, permet de mesurer l'ampleur du revirement idéologique qui s'est produit en deux ou trois décennies sur cette question, essentielle, du positionnement du logement social. Dans le dernier quart du siècle, le niveau des revenus plafonds qui commande l'accès au logement social locatif

C'est bien cela qui rebute des auteurs dont l'orientation reste conforme aux idées dominantes et pour lesquels, le *droit commun*, le *marché*, etc. représentent le cadre de référence auquel on doit rendre son rôle directeur, les HBM et leur *législation d'exception* n'ayant qu'un rôle secondaire et si possible transitoire. S'ils admettent que, par l'effet d'un principe de subsidiarité, le secteur public intervienne là où l'initiative privée est défaillante, ils ne sauraient accepter que l'État vienne concurrencer celle-ci dans des domaines où il existe une clientèle réputée solvable.

Mais ce ne sont pas seulement les caractéristiques des logements à loyer moyen qu'on omet de commenter. Dans l'élan, c'est l'ensemble des normes HBM qu'on passe le plus souvent sous silence. On préfère évoquer des projets d'avenir fondés sur une conception des *besoins* des familles, qu'on expose en deux petites pages[211]. Pour Claude Olchanski,

> "Le logement de l'ouvrier peut être décrit assez aisément, en tenant compte des exigences de la vie moderne et des désirs des intéressés qui ont aussi leur mot à dire"

Quant à Jean Thourot, il profile un "logement familial normal" en se référant à des "dispositions de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HBM" (UNFOHBM) auxquelles il "ne [peut] que souscrire". Dans les deux cas, la démarche se construit pièce par pièce. On postule d'abord une salle commune, qui fera de 15 m^2 à 25 m^2 (y compris un coin cuisine) pour C. Olchanski, et de 12 m^2 à 22 m^2 (avec en sus une cuisine de 6 m^2) pour J. Thourot. On ajoute ensuite des chambres de 9 m^2 ou de 12 m^2, selon qu'elles sont destinées à une ou deux personnes. En matière d'équipement, on maintient les W.-C., l'eau courante, l'électricité et, si possible, le gaz. Pour les soins du corps, C. Olchanski ajoute, à partir du trois pièces, une baignoire (qui portera l'appareil de douche)[212]. Mais J. Thourot se satisfait du programme de l'UNFOHBM : "un réduit isolable devra être aménagé pour les soins de toilette", ce qui laisse entendre qu'un simple lavabo suffira. Dans ces schémas, la détermination de la surface habitable du logement reste à la discrétion du lecteur. Une estimation tenant compte des distributions, des sanitaires et, le cas échéant, de la cuisine, donne une surface totale de 48 m^2 à 50 m^2 pour un trois pièces. Bref, à la veille du Second Vingtième siècle, on ne propose guère mieux que les HBM "bis" de 1922, et parfois moins bien que les HBM "A". Voilà qui donne du sens à la discrétion qu'on cultive à l'égard des

---

couvre les deux tiers de la population, et cette situation est assumée sans complexe par les promoteurs du secteur HLM. D'un autre côté, la prééminence des opérations du marché dans la production du logement est à nouveau devenue telle que ce genre d'affirmation ne gêne plus personne.

[211] Les éléments qui suivent sont extraits de :

- OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 191-192;
- THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 145-146.

[212] Cette exceptionnelle générosité dans les intentions ne va toutefois pas sans l'expression d'un préjugé de classe typique d'une époque : "il faut espérer que [les baignoires] ne serviront plus à élever les poules ou les lapins". Le même auteur ajouterait sans doute aujourd'hui : …*ni à sacrifier le mouton de l'aïd.*

Compte tenu de ce qu'on a pratiqué par la suite, l'allocation de surface prévue pour les chambres paraît relativement large. Cette impression doit toutefois être relativisée, en raison des conditions de peuplement que prévoit l'UNFOHBM, et précisément de la manière dont il faut interpréter la notion de "personne". Il est entendu qu'un enfant de moins de cinq ans compte pour zéro (cela peut coucher n'importe où), et qu'il en faut deux pour équivaloir à "une personne". De surcroît, "à l'extrême rigueur, la salle familiale sans cuisine peut être considérée comme servant de chambre à coucher à un enfant de moins de douze ans". Il n'est pas difficile d'évaluer les implications de cette casuistique à la facture on ne peut plus traditionnelle. Une famille de six *individus* (à défaut que ce soient des "personnes") formée par les parents et quatre enfants ayant un an, trois ans, cinq ans et sept ans, peut parfaitement tenir dans un trois pièces de moins de 50 m^2. L'année suivante, on pourra d'ailleurs placer un bébé dans la chambre des parents ou, si l'on préfère, dans la chambre des enfants : à sept individus dont plusieurs comptent pour zéro ou zéro et demi, on sera encore dans les règles…

acquis de l'entre-deux-guerres : à quoi bon les évoquer, si on n'envisage aucunement de les dépasser ?

Par contraste avec ces démarches abstraites, Philippe Isaac se singularise en donnant diverses indications sur la nature réelle du patrimoine HBM (à Lyon, à Marseille), et même en procédant à une brève enquête directe auprès d'habitants (à Villefranche-sur-Saône). Cela le conduit à citer les normes de surface qui encadrent la production des logements sociaux. Il reste fidèle au dispositif de 1922 en limitant ses indications à une gamme de types qui va du trois pièces à la chambre isolée mais il propose, comme on l'a mentionné plus haut, une interprétation enjolivée en retenant comme "dimensions minima" les valeurs correspondant aux seules HBM "bis", soit 45 m^2 pour le trois pièces, 35 m^2 pour le deux pièces, etc. Cela n'en donne que plus de poids à son appréciation selon laquelle on a trop longtemps toléré des minima "très faibles" et construit des logements dont la plupart sont trop étriqués pour convenir à "une famille de trois enfants déjà grands". Il faut ajouter qu'une partie des réalisations, notamment anciennes, ont pu se situer nettement en deçà des minima des HBM "bis", comme l'indique l'allusion à des logements sociaux qu'on trouve dans un commentaire d'Henri Sellier daté de la fin de 1938 :

> "Ceux qui se sont préoccupés du problème du logement dans la région parisienne à la fin de la guerre, ont été effrayés par certaines méthodes pratiquées à ce moment par certaines Sociétés et, notamment, par la Ville de Paris. […] On a construit des groupes d'immeubles pour familles nombreuses, dans lesquels la majorité des logements comportait une salle commune de 9 m^2 (salle-à-manger-cuisine), et une chambre de 12 m^2 divisée par un bat-flanc en deux cellules de 6 m^2. Un local de cette nature était considéré comme susceptible d'être occupé par une famille comportant, outre les parents, quatre enfants de moins de seize ans."[213]

Même sans considérer ces excès, un premier point faible de la construction HBM tient dans le fait qu'elle n'a pas répondu autant qu'on pouvait le souhaiter aux besoins des familles nombreuses. Isaac cite à ce propos l'exemple de l'Office départemental des Bouches-du-Rhône, qui ne loge guère plus de 600 familles nombreuses dans les quelque 2 600 logements qu'il détient, alors qu'on dénombrait au recensement de 1936, dans son ressort territorial, environ "18 à 20 000 familles de trois enfants et plus appartenant aux catégories ouvriers, employés, artisans, petits fonctionnaires, classe moyenne". Une enquête auprès des organismes d'HBM de la région lyonnaise débouche sur un constat du même ordre : au début des années 1940, seuls 20% des logements sont occupés par des familles de trois enfants et plus[214]. L'insuffisance générale peut être aggravée par des facteurs locaux. Philippe Isaac

---

[213] SELLIER (Henri), *Henri Sellier, une cité pour tous*, textes réunis et présentés par MARREY (Bernard), Éditions du Linteau, Paris, 1998, p. 199. Naturellement, l'Office d'HBM de la Seine "écarte la possibilité d'attribuer des logements insuffisants". Sa doctrine d'attribution repose sur l'addition d'une salle commune, d'une chambre "parents", d'une chambre pour "deux personnes du même sexe", plus une chambre par personne "excédant le nombre pair" (ibidem, p. 200). Cette vision du peuplement *normal* rejoint celle qui est admise par C. Olchanski et J. Thourot en matière de logement social. À partir de 1962, elle deviendra de règle pour les analyses statistiques des conditions de peuplement dans l'ensemble du parc de logements (voir troisième partie, paragraphe 36, *Manipulation des normes de peuplement*).

[214] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 146, note 3, et p. 145, note 1. Il y a toutefois eu des lieux, ou des moments, où les résultats de la construction HBM ont été plus favorables. Sur la base d'un critère qui était alors plus exigeant (quatre enfants et non trois) l'Office départemental de la Seine annonçait en 1930 que ses 2486 logements avaient permis de loger 1049 familles nombreuses, dont plus de 80% en maisons individuelles. L'effort apparent en faveur des familles est apparemment encore plus net à l'Office municipal de Paris, puisque les 9702 logements dont il assure la gestion hébergent 4980 familles nombreuses. (RISLER (Georges), *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché pour les années 1928 et 1929*, annexe au J.O. du 30 septembre 1930, p. 813.) Ces résultats qu'on expose avec fierté font valoir l'engagement de certains grands offices vis-à-vis d'un des problèmes les plus difficiles du logement populaire, et montrent la relation qui s'établit

souligne par exemple que "Saint-Étienne et les villes de la vallée de la Loire […], bien que très pauvres, n'ont presque pas bénéficié des avances et subventions de l'État", une situation qu'il explique par le fait que "les villes exclusivement ouvrières ont souvent manqué d'une élite bourgeoise capable de prendre l'initiative de la création des sociétés d'HBM"[215].

La légèreté des normes, la minceur des programmes de construction ou l'inégalité de leur répartition dans l'espace ne sont toutefois pas les seules causes qui laminent l'action des HBM à l'égard des familles. En dépit des subventions prévues par les lois de 1922 et de 1928 pour alléger les loyers des familles nombreuses[216], les loyers qui s'attachent aux logements les plus grands lors de la mise en location d'une construction nouvelle paraissent souvent chers à des familles dont les charges quotidiennes sont nettement plus élevées que la moyenne sans que les revenus soient nécessairement en proportion, et cela décourage une partie non négligeable des preneurs potentiels. Inversement, après dix ou quinze années où se conjuguent les effets de l'inflation et du blocage des loyers, les loyers s'abaissent en valeur relative, et deviennent d'autant plus supportables que la charge des enfants s'efface progressivement. La conséquence est immanquable : les locataires qui occupent les plus grands logements s'y *incrustent* alors que leur situation de famille voudrait qu'on leur affecte une ou deux pièces de moins. Dans ces conditions, seule la poursuite d'un vigoureux effort de construction aurait permis aux organismes d'HBM, du moins ceux qui le désiraient effectivement, de continuer à mettre en œuvre une certaine priorité aux grandes familles. Or, ce n'est évidemment pas le cas après 1933. C'est à l'immobilisme des locataires, "alors que des logements plus petits leur sont proposés" après le départ des enfants, que Claude Olchanski attribue la chute vertigineuse du nombre d'enfants logés par les fondations, une chute qui se constate dès les années 1920 dans ces organismes relativement anciens. De son côté, Philippe Isaac déplore qu'il soit "impossible à l'heure actuelle de contraindre [les locataires] à déménager dans un logement plus étroit ou à quitter les HBM". C'est ainsi, rapporte-t-il, que "l'Office Municipal de Lyon essaye en vain [en 1943] d'obtenir en justice le départ d'une centaine de locataires qui refusent de s'en aller"[217]. Certes… mais, du point de vue du droit *bourgeois*, attaché aux droits et

---

immédiatement, là où c'est possible, entre les grandes familles et les maisons individuelles. Mais, outre qu'il faudrait s'assurer de la taille des logements offerts en collectif, il est malheureusement probable que l'efficacité qui se démontre dans les débuts, quand on met en location une masse de constructions nouvelles, ne s'est pas maintenue dans le temps. La pérennisation des locations a sans doute eu pour effet de rendre assez courant le profil beaucoup moins reluisant qu'affiche l'Office des Bouches-du-Rhône en 1939.

[215] Ibidem, p. 147. On reviendra plus loin sur la structure de l'habitat de Saint-Étienne, dont le caractère extrême ne peut que retenir l'attention.

[216] Il faut préciser, à la suite de Philippe Isaac, que les subventions à la construction prévues par l'article 59 de la loi de 1922 ont été supprimées en 1933 (ibidem, p. 147). Jean Lygrisse ajoute que les "nouvelles subventions" inscrites dans la loi Loucheur ont également été "suspendues" depuis la même date, et que les subventions de l'article 58 de la loi de 1922, qui venaient "abonder" annuellement des réductions de loyer financées par les collectivités territoriales, sont progressivement tombées en désuétude : la somme que l'État Français inscrit pour cet objet dans son budget de 1943 est de… 160 000 francs! (*Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 42-43.) Effectives jusqu'en 1932, les subventions à la construction combinent donc leurs effets avec ceux du régime général des loyers pour former un avantage spécifique aux locataires anciens qui ont eu le bonheur d'entrer dans une HBM avec une famille de plus de trois enfants (loi de 1922) ou de trois enfants et plus (loi de 1928). L'avantage en question est loin d'être négligeable, puisqu'il peut atteindre la moitié de la valeur locative. Cela permet d'autant mieux de comprendre l'*immobilisme* des occupants que chacun se plaît à dénoncer.

[217] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 146. Le même thème est repris par Jean Thourot (*La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 165-166). Selon C. Olchanski, "à la Fondation Rotschild, la moyenne d'enfants par famille, qui était de 4,5 avant guerre, tombe, en 1924, au-dessous de 2. La situation est analogue à la Fondation Lebaudy." (*Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 102.) Le tableau qui accompagne le texte laisse un doute sur les 4,5 enfants des quelque 700 familles logées avant guerre par la Fondation Rotschild (le chiffre serait plutôt de 2,5), mais il montre indubitablement que l'affaissement de la proportion d'enfants se prolonge durant les années 1930 pour les quatre fondations étudiées.

obligations contractuelles, une location sociale reste une location. Au regard du code civil, comment justifier une demande d'expulsion à l'encontre de locataires qui paient leur loyer, et qui troublent d'autant moins le voisinage qu'ils n'ont plus d'enfants? Et, dans le contexte de 1939-1945, comme d'ailleurs, plus généralement, dans celui des régimes de location qui font suite à la Grande Guerre, par l'effet de quelle nouvelle *exception* juridique pourrait-on soutenir que les loueurs HBM sont dispensés d'appliquer le principe du maintien dans les lieux ?[218]

Présentant un bilan peu convaincant vis-à-vis d'une catégorie de population qui aurait dû être l'une de ses cibles privilégiées, le mouvement HBM voit aussi la qualité de ses réalisations sérieusement discutée. Philippe Isaac commence par reconnaître que "les appartements mis à la disposition des locataires d'HBM présentent, dans leur ensemble, un progrès incontestable par rapport au niveau du logement ouvrier". Mais, tout en admettant que, comme en matière de familles nombreuses, les fautes procèdent pour une grande part de l'insuffisance des soutiens dont les opérateurs ont bénéficié, il se livre ensuite à un véritable réquisitoire :

> "Toutefois, ces qualités s'accompagnent de graves défauts, dont l'origine réside dans une conception incomplète du confort nécessaire aux familles ouvrières. Beaucoup d'HBM ne répondent pas à certaines exigences que devrait satisfaire tout logement, et méritent à certains égards l'appellation de « taudis perfectionnés » qu'on leur a parfois donnée : la construction est souvent trop légère, humide, sonore ; ou encore, l'emplacement utilisé a été bâti au maximum, sans espace libre suffisant, avec un nombre d'étages trop élevé, eu égard à l'absence d'ascenseur. […] Il faut souligner aussi la tristesse et la laideur de trop de constructions, l'aspect de caserne qu'elles présentent, si préjudiciable aux occupants."[219]

Si la perspective d'un immeuble collectif en forme de caserne n'apporte évidemment guère de progrès dans une trajectoire résidentielle, le confort dont jouissent les habitants des HBM est quant à lui "très variable". Faute de bénéficier de la "garantie municipale ou départementale",

---

[218] L'immobilisation des grands logements par les familles auxquelles ils ont été attribués lorsqu'elles avaient un certain nombre d'enfants restera un problème endémique des HLM dans le second après-guerre. L'attribution initiale se fait en principe en fonction des *besoins* des familles, et nombre de gestionnaires ont imaginé que l'affectation de l'ensemble du parc devait à tout moment répondre à ces mêmes critères, ce qui supposerait un ajustement permanent par des échanges internes, voire des sorties pour les locataires qui ne correspondent plus au profil voulu pour l'occupation des logements sociaux. Mais il faut beaucoup de naïveté pour penser que les locataires apprécient leurs *besoins* dans les mêmes termes que les bureaucraties qui gèrent leurs logements, ou pour croire qu'on peut les contraindre aisément à des changements qu'ils ne souhaitent pas. En fait, en-dehors d'interventions immobilières qui peuvent donner l'occasion de rebattre les cartes, les seules armes dont disposent les gestionnaires sont de l'ordre de l'incitation. Or l'incitation est d'autant plus forte lorsqu'elle a une dimension financière, et Philippe Isaac trouvait là un des motifs de se prononcer fermement en faveur d'un système d'aide personnelle ajusté en fonction de la composition des familles. Il espérait que la disparition de cette aide après le départ des enfants contribuerait à rendre plus fluide l'occupation des grands logements sociaux.

[219] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 147-148. Ce passage est cité intégralement par Louis Houdeville, qui ne le discute pas et le présente donc comme un témoignage probant (*Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 193-194). Bien qu'il évoque lui aussi l'insuffisance supposée de l'action éducative des organismes d'HBM, L. Houdeville évite prudemment la suite du paragraphe, qui prend un tour moralisateur :

> "L'accumulation trop forte de populations exclusivement ouvrières constitue en outre, dans de nombreuses HBM, un facteur d'immoralité et de désordre social, de contagion des bons par les mauvais. La saleté et le désordre y règnent souvent, faute d'avoir su faire respecter une certaine discipline."

Bref, de nombreuses constructions HBM auraient rapidement dérivé dans le même sens que la légendaire Cité Jeanne d'Arc du treizième arrondissement de Paris. Cette mauvaise tenue des immeubles, qui ne serait pas sans rappeler des constats qu'on pouvait faire dans certains blocs d'HLM à la fin du siècle, n'apparaît pas dans la brève enquête de P. Isaac à Villefranche-sur-Saône : aucun locataire HBM ne l'évoque. En revanche, plusieurs autres points majeurs de la critique de P. Isaac trouvent immédiatement leur illustration. On déplore fréquemment "l'insuffisance de soleil" (quatre ménages sur les vingt-deux logés en appartement). On se plaint plus qu'ailleurs du "bruit dans la maison" (un quart des cas) et autant qu'ailleurs de "l'humidité" (ibidem, p. 242).

les "sociétés d'HBM ont construit au plus juste, souvent d'une façon trop économique". Et, d'une manière générale,

> "[…] dans les périodes où le coût de la construction était très élevé, les organismes constructeurs, limités par la fixation trop rigide des loyers, ont dû se contenter d'observer les normes minima; ces normes, nettement insuffisantes, en ce qui concerne surtout la dimension des logements, n'ont pas suffi à doter l'appartement des qualités nécessaires."[220]

Tout compté, il n'y a pas grand-chose qui trouve grâce aux yeux du seul auteur qui se livre à une approche un peu détaillée de la réalité physique des constructions HBM. Certaines réalisations sont certainement plus avenantes que d'autres, mais cela ne fait que confirmer une irrégularité des prestations qui est critiquable en soi. L'habitabilité des logements n'est toutefois pas la seule dimension de l'œuvre des HBM à faire l'objet d'une critique en règle. On s'en prend également à la gestion des organismes, que Philippe Isaac estime "moins économique que celle réalisée par les propriétaires privés", cependant que la rumeur d'une rigueur très insuffisante dans la perception des loyers est parvenue jusqu'à l'*Oflag* (*Offizierslager*, camp d'officiers prisonniers) où Jean Lygrisse écrit sa thèse :

> "Combien de locataires, particulièrement dans les offices municipaux, avaient déjà pris l'habitude, avant la guerre de 1939, de ne plus payer que très irrégulièrement leur loyer, invoquant pour des motifs parfois les plus futiles?"

Il s'ajoute pour finir que, "les constructions se faisant sous le régime des adjudications publiques", il en aurait résulté "un prix de revient élevé"[221].

---

[220] Ibidem, p. 148. Dans le petit échantillon de l'enquête précitée, l'avancée qui correspond aux HBM est illustrée par le fait que les 26 logements HBM ont tous "l'eau sur l'évier", y compris les quatre maisons des "cités ouvrières". En revanche, ils ne paraissent pas tous avoir une cuisine séparée ("quelques logements situés dans les HBM comportent une petite cuisine [de] 5 à 6 m^2") et, s'ils jouissent uniformément d'un W.-C. particulier, seules les toilettes des 22 appartements sont dotés d'une chasse d'eau. Le lavabo ou le bac à laver ne se trouvent que dans trois appartements, et la douche, dans un seul cas. Le progrès que représente l'eau courante est donc bien présent dans ces constructions examinées en 1942, mais l'observation du terrain n'en confirme pas moins les réserves que nous faisions plus haut en commentant les équipements prescrits par le dispositif de 1922 et les suivants. La maigreur persistante des équipements est attestée par les 330 appartements du groupe d'HBM "Anatole France", construits vers 1930 à Villeneuve-Saint-Georges (Val-de-Marne). Ces logements de une à quatre pièces disposaient effectivement de W.-C. avec chasse d'eau, mais ne bénéficiaient ni du chauffage central ni d'un cabinet de toilette (pas même un réduit doté d'un simple lavabo). Le *confort moderne* n'y a été apporté qu'à l'occasion de la réhabilitation entreprise par l'Office public municipal en 2006-2007. Cela n'a pas empêché les immeubles d'être *bien habités* par deux générations de locataires… qui avaient fini par y bricoler des installations hétéroclites.

[221] Ibidem, p. 153; voir aussi : LYGRISSE (Jean), *Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 61 (perception des loyers) et p. 39 (régime des adjudications). Le mécanisme de l'adjudication ayant en principe pour objet d'assurer une mise en concurrence, on reste confondu par la manière d'évidence avec laquelle il est présenté ici comme facteur de hausse des prix. Faut-il y voir déjà les effets d'une corruption dont on aura en fin de siècle des échos retentissants avec, pour ne citer que quelques cas, la gestion de messieurs Balkany, Schuller et compagnie à la tête du très considérable Office d'HLM des Hauts-de-Seine, les marchés des établissements d'enseignement de la Ville de Paris, et les marchés des lycées de la Région d'Île-de-France ? Ou bien faut-il penser que, anticipant les lenteurs et la complexité des paiements publics, les entrepreneurs se soient prémunis en gonflant systématiquement leurs devis, une pratique courante pour les transactions qui se déroulent dans un tel environnement psychologique ? La nature même de ces hypothèses qui suffiraient à ruiner la crédibilité de l'adjudication comme mode de passation des marchés veut qu'elles soient difficiles à argumenter. On pourra tout juste invoquer à leur appui les fait divers des carnets de justice ou des séries d'anecdotes cueillies au fil de pratiques professionnelles qui sont généralement étrangères à la culture des auteurs d'écrits scientifiques. Pour autant, rien ne prouve qu'elles n'aient pas leur domaine de pertinence, éventuellement très large. Dans cette matière, la discrétion qui prévaut chez les auteurs repose sur un article de la foi républicaine qui veut que la corruption et le laisser-aller puissent apparaître occasionnellement mais que, compte tenu de la qualité qu'on prête aux grands corps de la fonction publique (ou, plus exactement, de la qualité qu'ils se prêtent à eux-mêmes), ces dérives ne sauraient prendre un caractère endémique en France. Or, tel n'est pas exactement l'appréciation

Une insuffisance manifeste dans le service rendu aux familles nombreuses, des constructions qui laissent à désirer et une gestion qui peut prêter à contestation : sur la base d'un pareil bilan, aucun auteur n'envisage que l'expérience de l'entre-deux-guerres puisse se prolonger dans des conditions identiques. Sans doute le mouvement HBM a-t-il été victime des inconséquences et du caractère velléitaire de l'action de l'État mais il se trouve aussi que les épreuves qui lui ont été imposées ont fait apparaître sous une lumière crue les insuffisances conceptuelles et organisationnelles de l'appareil qui s'est constitué dans le premier tiers du siècle. À l'image du jugement historique qui la fonde, la démarche prospective est à double détente. D'une part, on s'attache à préciser les lignes directrices d'une politique du logement qui serait cohérente et durable, ce qui suppose en tout état de cause un assainissement préalable des loyers. D'autre part, on s'interroge sur l'avenir des productions et de l'appareil HBM, comme on l'a vu dans les développements qui précèdent. Une question centrale, qui relie les deux aspects, concerne l'arbitrage entre les poids respectifs du secteur locatif et de l'accession à la propriété, et il ne manque pas de voix pour suggérer qu'on revienne à l'équation d'origine en privilégiant l'accession à la propriété.

Un avenir incertain… et une issue par l'accession à la propriété ?

Claude Olchanski adopte une position extrême. Associant dans un même mouvement l'ensemble des logements à *loyers modérés*, il estime que les logements à loyer moyen et les HBM "A" sont "d'un prix trop élevé pour les salariés". Un autre aspect de son jugement sur l'histoire récente est que la construction HBM n'a pas su résister à la crise des loyers mieux que la construction privée : "la dépréciation des loyers a découragé l'initiative privée, les organismes d'HBM ont échoué devant le même écueil". Inopérant face à la crise et tendant de surcroît à produire des logements inappropriés, le mouvement HBM perd alors à peu près toute justification. Il ne reste plus qu'à conclure dans le sens de "l'unification du marché du logement" en traçant une perspective où tous les constructeurs auraient accès aux mêmes facilités, profilant ainsi une sorte de banalisation du logement social :

> "Si l'on veut assainir définitivement le marché du logement, il faut que les conditions spéciales consenties aux locataires des HBM et des logements construits par les industriels disparaissent"[222]

Pour C. Olchanski, l'avenir de la construction doit résider dans la constitution de "puissantes sociétés" de droit commun, dont une partie résulterait de la transformation des "anciennes sociétés d'HBM et [des] offices et régies publiques rendus autonomes". Afin de se faire très clairement entendre, il précise que "les actions de toutes ces sociétés devront être cessibles dans les mêmes conditions que celles des sociétés anonymes, celles créées à la suite de la transformation des offices publics [étant] obligatoirement admises à la cote des bourses locales"

Jean Lygrisse défend un point de vue moins abrupt. Il condamne à son tour l'expérience avortée des logements à loyers moyens ("la porte était ouverte à tous les excès et à toutes les

---

que nombre d'observateurs étrangers portent sur les mœurs qui prévalent dans l'hexagone. On peut citer par exemple le jugement lapidaire qu'Arthur Koestler tirait de son séjour dans les camps que la République en guerre, puis le régime du Maréchal, avaient réservés aux Allemands et Autrichiens opposés au nazisme : "Le camp fut organisé sur le modèle si typique de l'administration française, mélange d'ignominie, de corruption et de laisser-faire" (*La lie de la terre*; première traduction française, 1947; rééd. Presse Pocket, n° 2544, Paris, 1987, p. 108).

[222] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p.171. Les autres citations sont extraites des p. 98, 162, et 172-173.

facilités"), et il ne montre pas plus de mansuétude à l'égard des HBM "A", qu'il voit destinés à la "petite classe moyenne" : "leurs bénéficiaires éventuels ne répond[ent] pas aux exigences d'une saine politique française du logement". Mais, notant que "la date cruciale pour l'œuvre des HBM est 1933", il regrette que "cet effort ait été arrêté par suite des difficultés financières". Finalement, il se prononce pour le maintien d'un secteur social locatif qui serait réservé "aux ouvriers les plus modestes et à ceux que leur profession oblige à déménager souventes fois" (les cheminots, par exemple)[223].

Philippe Isaac fait lui aussi dans la nuance. Il déplore que les organismes d'HBM n'aient pas vraiment répondu aux objectifs sociaux qui auraient dû être les leurs. On a déjà évoqué plus haut l'insuffisance de leur action à l'égard des familles nombreuses mais ce n'est là que la partie émergée de l'iceberg. Plus généralement, les organismes auraient profité de l'abondance de la demande pour sélectionner des habitants triés sur le volet, et se seraient gardés de loger les plus modestes :

> "Les offices et les sociétés ont, par souci d'une gestion saine et facile, choisi leurs locataires parmi les personnes apportant certaines garanties de solvabilité et ayant fait preuve de qualités d'ordre et d'économie. (Souvent, l'on a même admis des locataires capables de payer beaucoup plus que ce qui leur était demandé.) Ils ont hésité le plus souvent à accueillir des personnes vivant dans les taudis, bien que celles-ci ne soient pas toujours responsables de la pauvreté ou de l'exiguïté de leur logement."

Si "imparfaite" qu'elle paraisse, la construction par les pouvoirs publics "n'en est pas moins destinée à être fort employée dans les périodes de crise du logement [et] on peut prévoir qu'après la cessation des hostilités elle sera sans doute utilisée plus largement encore que par le passé.". Il ne s'agit toutefois là que d'une action conjoncturelle, d'une mesure à caractère transitoire. Sitôt qu'on aura pu créer les conditions qui permettront à l'initiative privée de "réapparaître peu à peu" dans le champ du logement populaire, il faudra "veiller à freiner progressivement la construction publique pour qu'elle ne vienne pas entraver [la construction privée]". Ayant ainsi défini les finalités et l'enchaînement des phases d'une bonne politique, Philippe Isaac n'en considère pas moins qu'il subsistera un domaine d'action spécifique pour "la construction d'HBM, ou, ce qui revient presque au même, la construction de logements par les collectivités locales" :

> "Il est en effet des secteurs de la construction qui restent du domaine de l'intervention publique, car l'initiative privée, même encouragée, hésitera toujours à les aborder. Tel par exemple le relogement des personnes insociables (locataires expulsés des taudis démolis) ou de certaines catégories intéressantes de locataires qui ne disposent pas de ressources suffisantes : petits rentiers, vieillards bénéficiant de la retraite des vieux travailleurs, invalides de guerre, familles pauvres très nombreuses, etc. Il s'agit là d'une œuvre d'assistance, qui n'a pas encore été poussée bien avant, malgré son caractère d'urgence, et que les organismes d'HBM sont tout désignés pour accomplir […]"[224]

---

[223] LYGRISSE (Jean), *Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 35, 51 et 63.

[224] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 145-146 et 153-154. Dans ce passage où l'on peut voir une préfiguration des PSR (Programmes Sociaux de Relogement) et les PLR (Programmes à Loyer Réduit) qui constitueront le bas de gamme des HLM des années 1960 et 1970, et qui hébergeront notamment les évincés des rénovations urbaines ou des bidonvilles, P. Isaac fait référence à Henri Sellier qui "prévoit [pour les] logements destinés aux familles évincées des taudis et aux vieillards sans ressources une réduction de 1% du taux des avances consenties par l'État". On doit toutefois remarquer que le sens des nuances de cet auteur, et la richesse même de ses idées, l'amènent au bord de redoutables contradictions. Si les populations concernées par les HBM sont cantonnées à celles qui sont mentionnées ici, n'aboutira-t-on pas à ces concentrations de pauvres qu'il dénonce dans les mêmes pages ? Sur ce point, on pourra répondre que la bonne méthode pour la construction sociale consiste à faire de petits immeubles répartis dans la ville, conformément au principe qui s'imposera en fin de siècle. Mais, d'un autre côté, comment s'imaginer qu'après la généralisation d'une allocation de logement "proportionnée [aux] besoins [des familles]", système "[plus] équitable" que les subventions à la construction

Si séduisante qu'elle puisse paraître aux yeux de l'homme de lettres, pareille spécialisation dans la gestion de la misère est rejetée d'avance par toute une partie de l'appareil des HBM comme le montre la position très nettement exprimée par la Fédération des sociétés et fondations d'HBM dans une note de 1939 qu'on a déjà eu l'occasion de citer et qui donne sur cette question un point de vue sans doute largement partagé :

> "Logement des asociaux. Dans tout ce qui précède, nous avons supposé que nous avions affaire à des familles normales et solvables. [Notre] étude serait incomplète si nous n'examinions pas la question des familles que nous appellerons « asociales » et dont les organismes d'HBM ne veulent pas comme locataires pour des raisons de solvabilité et de bon ordre.
> Ce problème relève autant de l'Assistance que d'une politique du logement et ne saurait être résolu sans l'aide des collectivités publiques."[225]

La proposition qui suit repose sur l'idée de "logements spéciaux" qui feront l'objet "[d']une surveillance et [d']une réglementation relativement sévères". Cette formulation qui fait entrevoir des sortes de résidences surveillées n'est pas venue *sui generis* dans le monde des HBM. Elle ne fait que développer un principe inscrit dans le décret-loi du 24 mai 1938 sur la lutte contre les îlots insalubres, qui prévoit, à l'initiative des autorités locales, la "création de logements spéciaux destinés à certaines catégories de locataires évincés"[226]. Ainsi replacé dans son contexte, le sens du message est clair. Le mouvement HBM pourrait à la rigueur accepter de s'associer à ce genre d'ouvrage, mais il refusera absolument d'en faire son objet principal, et à fortiori son objet exclusif.

Le point de vue de la Fédération des sociétés et fondations d'HBM rencontre un écho caricatural chez Jean Thourot, qui considère que le problème du logement des *asociaux*

---

sociale, il subsisterait encore autant de pauvres gens hors d'état d'accéder à un logement du marché ? Faut-il comprendre que l'aide personnelle qui est projetée serait une sorte de complément des allocations familiales, essentiellement destinée à résoudre le problème des familles (pas trop) nombreuses, et qu'elle laisserait de côté une foule d'esseulés et de petits ménages ? Dans ce cas, la population concernée en priorité par le logement social ressemblerait étrangement à celle des maisons de retraite, un produit auquel l'appareil des HLM s'attaquera avec vigueur dans les années 1970, en même temps d'ailleurs que la construction privée.

[225] AN, CAB 1040, Fédération des Sociétés Anonymes et des Fondations d'Habitations à Bon Marché de France et d'Algérie, *Étude sur la révision fondamentale de la législation sur les Habitations à Bon Marché*, 1939, p.13. Comme quoi il ne faut pas identifier le logement social au mouvement de l'Abbé Pierre. Les renvois de balle auxquels on assiste dès cette période montrent que le problème du logement des pauvres "affreux, sales et méchants", pour reprendre le titre d'un film italien des années 1980, constitue typiquement un de ces objets que la langue orale des technostructures désigne comme des *patates chaudes*, qu'on s'empresse de repasser au bureau voisin ou à un service concurrent. Pendant que s'éternisent ces jeux de passe-passe, il n'y a aucune avancée à attendre concernant le relogement des quelque 200 000 personnes occupant les dix-sept îlots insalubres délimités dans la seule ville de Paris depuis 1919. Or, la législation fait de ce relogement un préalable à toute opération de démolition ou d'assainissement… (Statistiques citées d'après Philippe Isaac, qui ajoute que "le nombre de taudis isolés est au moins aussi considérable dans la capitale"; voir *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 214.)

[226] Ce texte est évidemment connu de Philippe Isaac, qui le cite dans une note (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 44, note 1). La figure de ces "logements de réadaptation" est précisée par un projet du syndicat des architectes communaux et départementaux. On les dotera de W.-C. et d'une douche (froide ?), mais ils devront être particulièrement robustes : les portes, fenêtres et volets seront "en fer et en tôle", et les revêtements muraux, "en ciment étanche". Quant à la "coercition" qu'il faudra éventuellement exercer à l'encontre "de très nombreux locataires des taudis à démolir, dont beaucoup ont des habitudes de saleté invétérées", P. Isaac évoque avec faveur une expérience anglaise déjà citée en exemple par Georges Picot en 1885, et dans laquelle "des surveillants, anciens agents de police ou sous-officiers de l'armée, [étaient] chargés de faire régner l'ordre [dans les immeubles], en s'abstenant de toute intervention inutile ou vexatoire – ce qui exige assurément un sens social très sûr et un grand altruisme."

"ressortit à l'Assistance publique", et doit être réglé par des "centres d'hébergement" ou des "centres d'accueil" régis par une loi spéciale :

> "[Le] logement des « asociaux », c'est-à-dire des familles totalement privées de ressources ou dont l'éducation locative est à faire [doit] demeurer complètement étranger à la législation sur l'habitation populaire ou familiale."[227]

Débarrassés de cette épine dans le pied, les organismes d'HBM pourront consacrer leur énergie à développer et mettre en œuvre une vaste gamme de logements répondant "aux besoins des différents milieux de la population française, depuis la famille du manœuvre jusqu'à celle de l'ingénieur". L'élargissement par le haut de l'horizon des organismes constructeurs est jugé indispensable dans la mesure où ils auront à jouer un rôle essentiel dans la reconstruction de quartiers entiers, que ce soit à la suite des désastres de la guerre ou du "remplacement des îlots insalubres enfin démolis". Refusant l'hypothèse de voir s'ériger des "groupes compacts […] de logements à bon marché, dans lesquels se verront « parquées » les familles nombreuses ouvrières", Jean Thourot s'attache au contraire à promouvoir une nécessaire diversité des constructions :

> "[Il s'agira de] constituer, à l'image des villes elles-mêmes, des ensembles harmonieux dans lesquels les diverses catégories sociales s'interpénétreront et où commerçants, ingénieurs, employés artisans et ouvriers, habitant à proximité les uns des autres, apprendront à mieux se connaître et verront, à la faveur de ces contacts multipliés, se dissiper bien des incompréhensions et des préjugés."[228]

Les organismes d'HBM ne seraient naturellement pas les seuls maîtres d'œuvre de cette ville idéale. La construction privée y aurait également sa part. Les financements des uns et des autres seraient regroupés dans les diverses sections constitutives d'une "Caisse nationale de l'habitation" habilitée à lancer des emprunts "par émission publique", l'État se bornant à attribuer des bonifications d'intérêts en fonction de la nature des programmes qui seraient entrepris.

À un moment où tout laisse penser qu'une refondation se produira d'une manière ou d'une autre, ce bref tour d'horizon suffit à montrer combien peuvent être diverses les hypothèses concernant l'avenir des HBM, et notamment de leur noyau dur que constitue le secteur locatif sous gestion publique. Suivant un cheminement somme toute ordinaire de la part d'appareils en place, les organismes d'HBM projettent de persister dans leur être en développant un service centré sur les couches les plus stables des milieux populaires, une attitude peaufinée au fil de l'expérience et qui prend appui sur la solide réalité d'un patrimoine de logements qui est encore limité, mais tout de même non négligeable. Loin de ces pesanteurs liées aux pratiques du terrain, les auteurs sont quant à eux portés à inventer un avenir neuf où, comme on le voit, les perspectives ouvertes au mouvement HBM en tant que tel sont extrêmement variables. Trois options se dégagent en effet des textes qu'on vient d'évoquer, et seule la dernière paraît tracer, au moins pour une période, un chemin radieux aux constructeurs sociaux, y compris dans le secteur locatif :

- la banalisation complète des opérations concernant le logement populaire, impliquant la disparition pure et simple des organismes d'HBM;

[227] THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 150.

[228] Ibidem, p. 147, et p. 154 pour le système de financement. Si la Caisse nationale de l'habitation n'a jamais vu le jour, la diversification vers le haut de la gamme HLM a fini par prendre corps avec les ILN (Immeubles à Loyer Normal) de 1961 et les ILM (Immeubles à Loyer Moyen) de 1972. Combinée avec une dose variable d'accession à la propriété, la présence de ces nouvelles catégories d'HLM a pu laisser croire aux promoteurs des grandes opérations des années 1960 et 1970 qu'ils réalisaient effectivement des ensembles voués à la mixité sociale.

- le maintien d'un domaine d'action spécifique aux constructeurs d'HBM, mais étroitement délimité et situé pour une part aux frontières de l'Assistance publique;
- la création d'un vaste service national du logement[229], dans le cadre duquel les organismes d'HBM se verraient ouvrir la possibilité de construire à peu près tous les genres de logements.

Pour contrastées qu'elles soient, ces trois perspectives d'avenir ne sont pas totalement exclusives entre elles, et peuvent correspondre à des temporalités différenciées. La première et la dernière pourraient notamment se rejoindre, dans la mesure où le cadre d'un "service" ou d'une "caisse" unique couvrant l'ensemble des opérations de logement se prête admirablement à une banalisation susceptible d'affecter aussi bien les productions que les producteurs du logement social. Sans doute peut-on prévoir que les offices publics et les sociétés anonymes d'HBM, qui sont déjà "à pied d'œuvre", auront un rôle important dans la relance du logement, puisque "force sera […] de faire appel à des fonds publics […] dont il est normal de ne confier l'utilisation qu'à des organismes soumis […] au contrôle technique et financier de l'état."[230] Mais, pour ce qui est de la suite, rien ne dit qu'une initiative privée revigorée ne finira pas par repousser la construction locative d'initiative publique dans des domaines proches de l'Assistance publique. Il suffit d'évoquer de telles conjectures pour concevoir que la dynamique à long terme du logement social locatif est relativement incertaine, la seule chose à peu près assurée étant que, par l'effet de sa contribution au sursaut attendu de la construction, l'appareil des HBM s'appuiera à terme sur un patrimoine de logements nettement accru.

La face de l'œuvre des HBM qui concerne l'accession à *la petite propriété* est globalement moins contestée. Certes, l'un de nos auteurs de référence la voit comme une sorte de parenthèse qu'il faudrait refermer, mais le ton qui domine est nettement plus favorable. Les points de vue les plus répandus se déclinent, selon les cas, de l'enthousiasme militant à une vision qui réserve à ce secteur un marché et des perspectives de développement également considérables.

La figure de l'enthousiasme militant est représentée par Jean Lygrisse, qui porte l'accession à la petite propriété au pinacle en en faisant le "but" de la politique du logement, revenant ainsi à l'esprit des lois de 1894 et de 1908. Il estime en effet que la lutte "contre le loyer cher" ne saurait constituer une finalité digne d'une action publique conséquente (c'est de la "démagogie", écrit-il). Au contraire,

> "[…] permettre au plus grand nombre de familles françaises […] d'accéder à la propriété de leur maison ou appartement, tel doit être le but de la politique du logement de notre pays."

Citant Le Play, qui voit dans la généralisation de la propriété de la maison familiale "le plus sûr symptôme d'une civilisation progressive", Jean Lygrisse professe que "c'est la paix assurée à l'intérieur du pays", sans compter de très larges bénéfices hygiéniques et moraux : la victoire,

---

[229] L'ambition qui est affichée en ces termes dans l'ordonnance du 28 juin 1945 (J.O. du 29 juin 1945, p. 3929-3930) n'est pas reprise à la lettre dans le travail de Jean Thourot. Était-elle déjà passée de mode en 1947 ? Il reste que le schéma financier évoqué par cet auteur s'inscrit typiquement dans l'esprit du texte de 1945. On doit préciser que, sous la dénomination de "Caisse générale du logement", l'idée d'un organe financier centralisant les financements du logement constitue également un élément clé de la construction institutionnelle que propose Claude Olchanski (voir *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p.175).

[230] THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p. 140-141. J. Thourot exprime ici une idée largement partagée. Comme on l'a vu plus haut, Philippe Isaac accorde lui aussi une place de choix à la construction d'initiative publique "dans les périodes de crise du logement".

ou du moins une sérieuse avancée contre "le cabaret", "l'alcoolisme" et "la tuberculose". Bénéfique à la ville, la petite propriété est par ailleurs le propre de cette moitié du monde que constitue alors l'habitat rural et les bourgades, vaste domaine d'action pour les Caisses de crédit agricole assimilées aux SCI depuis les lois de 1922 et de 1928. Certes, l'accession à la propriété n'est pas vraiment un problème dans cet espace où près de 90% des logements sont occupés par leurs propriétaires. Mais il reste à réaliser une tâche énorme en matière d'amélioration de l'habitat. À cet égard, le régime de Vichy s'est montré exceptionnellement actif, au moins dans sa première période. Suite à la loi du 24 novembre 1940 sur la restauration de l'habitat rural, qui prévoyait des subventions pouvant aller jusqu'à 50% du coût de travaux, "169 245 demandes" avaient été déposées au 1er juillet 1942, et 45 423 subventions avaient été accordées pour un montant total de 722 millions de francs, générant près de 2,7 milliards de travaux : la loi [s'était] donc montrée un excellent catalyseur des disponibilités d'une partie du monde paysan"[231].

Bien que sa problématique soit axée sur les perspectives de l'habitat urbain, Jean Thourot se range également du côté de ceux qui ne voient aucun inconvénient au développement de l'accession à la propriété. Il fait valoir que la procédure peut désormais s'étendre aux appartements, "le régime de la copropriété ayant maintenant un statut légal". Consacrant plus loin un chapitre à une analyse détaillée des *building societies*, qui regroupent "4 164 978 personnes en 1944" (emprunteurs, associés ou déposants), il évoque avec faveur la politique du gouvernement anglais :

> "Le développement de la propriété individuelle est fortement encouragé par le Gouvernement à cause de ses « qualités politiques et sociales : il favorise l'esprit d'épargne, donne aux propriétaires un sentiment de dignité personnelle, l'orgueil civique et la stabilité sociale »."[232]

Philippe Isaac évoque également l'espoir que "de nombreux sociologues" ont placé dans la maison individuelle pour stabiliser des "ouvriers déracinés" et, parce qu'elle autorise une certaine dose "[d']auto-construction", il lui trouve quelques avantages complémentaires "en « période de loisirs forcés » (chômage total ou partiel) ou de travail ralenti (semaine de 40 h.)". Certes, "l'accès à la petite propriété du plus grand nombre […] reste subordonné à une augmentation du standard de vie des classes pauvres". En raison de la nécessité de l'apport personnel ("dont on ne peut sans danger dispenser les personnes voulant accéder à la

[231] LYGRISSE (Jean), *Le Logement des classes laborieuses*, Droit, Paris, 1945, p. 63 et 99-100. Par-delà la référence à Le Play, cette démarche qui place la petite propriété au centre du monde prolonge un des aspects majeurs de la révolution de 1789, très lisible dans le monde rural et qu'il s'agirait de faire également prévaloir dans les villes. Elle se rattache pour une part à la doctrine des démocrates "ruralistes" de la jeune Amérique (Jefferson) et à la lecture qu'en donne Tocqueville à la fin du 19ème siècle. Compte tenu de ce qu'est la réalité physique de la plupart des villes françaises jusqu'en 1940 (des villes "basses", comme on le rappellera plus loin), on ne saurait la taxer d'irréalisme. Mais c'est sans doute sur le plan de sa signification sociale que la formulation qui en est donnée est la plus contestable. Comme on le voit chez J. Lygrisse,, la problématique se cantonne d'emblée aux familles *françaises*, et le lecteur aura remarqué depuis longtemps que le titre même du travail de C. Olchanski borne l'horizon de la même manière. Ce peut être l'effet d'une facilité de langage couramment admise pour désigner les personnes présentes en France, mais ce qui est écrit est écrit, et, dans un pays qui héberge désormais de façon permanente trois ou quatre millions d'immigrés, cela tend à faire considérer ceux-ci comme des gens de passage, dont les problèmes de logement doivent être résolus par des procédures à part. L'appel à la maison individuelle et la manie de traiter la question du logement à l'égard des seuls "Français" se retrouvent, beaucoup plus tard, dans la profession de foi de Valéry Giscard d'Estaing, candidat malheureux au renouvellement de son mandat présidentiel en 1981, qui promettait de "faire des Français les propriétaires individuels de la France".

[232] THOUROT (Jean), *La Crise du logement et ses solutions*, Droit, Paris, 1947, p.171 (copropriété) et p. 181 (politique anglaise). La mention du "statut légal" de la copropriété fait référence à la loi du 20 juin 1938 "réglant le statut de la copropriété des immeubles divisés par appartements, qui sera modifiée le 29 novembre 1939 et complétée au milieu des années 1950.

propriété") comme des frais ultérieurs de crédit et d'entretien, cette solution convient plutôt à "la classe moyenne et [aux] catégories les mieux rémunérées de la classe ouvrières", ainsi que le montre l'expérience des *building societies*. Au surplus, les ouvriers sont trop facilement victimes "d'entrepreneurs ou de lotisseurs peu consciencieux", et trop de banlieues constituent "un cadre hideux et malcommode aux habitations individuelles qui s'y sont édifiées". Mais, sous réserve que "les constructions [soient], à l'avenir, réalisées dans des conditions meilleures", l'accession à la petite propriété n'en devrait pas moins être "largement encouragée". À cet effet, il importerait d'instituer un système d'aide qui tienne compte des enfants nés après l'emménagement (puisque "ce sont les familles nombreuses surtout qui retirent les plus grands avantages de la propriété d'une maison individuelle agrémentée d'un jardin"), et de faire en sorte, comme le demandent les fédérations de SCI, que les aides s'étendent de façon générale à l'accession dans l'ancien avec travaux, car :

> "[…] autre chose est de favoriser la petite propriété, autre chose est d'aider à la construction; il n'y a pas de raison de confondre plus longtemps deux objectifs distincts."[233]

Loin de ces vues qui font place à l'amélioration de l'existant et qui sont susceptibles de s'étendre aux classes laborieuses des campagnes, Claude Olchanski n'imagine pas que la *petite propriété* puisse avoir un grand avenir à l'égard de populations ouvrières qu'il conçoit comme essentiellement urbaines. Sans doute, il admet du bout des lèvres que celle-ci a "la faculté de déprolétariser l'ouvrier", et il prête au "jardin où l'ouvrier peut occuper ses loisirs à proximité des siens" les mêmes vertus de moralisation que les autres auteurs. Mais l'entreprise lui paraît excessivement risquée, au point qu'elle n'apporte pas, le plus souvent, les bénéfices qu'on pourrait en attendre. Évoquant, sans les désigner sous ce vocable, la masse des *mal lotis* de l'entre-deux-guerres, il rappelle avec force les "déplorables abus [des] aigrefins [qui], sous le couvert de lois excellentes, [ont] créé çà et là des lotissements insalubres". Revenant plus loin à des considérations générales, il s'inquiète de la situation de l'ouvrier devenu propriétaire : aura-t-il acquis un bien qui corresponde à ses besoins futurs ? Sera-t-il en mesure de faire face à des frais d'entretien qui "augmentent sensiblement […] au bout d'un certain nombre d'années" ? Et qu'adviendra-t-il si l'industrie régionale périclite ? Un "travailleur qui ne peut s'en aller qu'en vendant une maison dépréciée" ne fera-t-il pas l'objet de "pression économique" de la part de son employeur ? Il s'ajoute que les "cités-jardins" seront souvent éloignées des villes et "donc des usines", imposant à l'ouvrier de longs trajets, éventuellement de nuit, et que leur construction est "d'un prix de revient très élevé". La compétence insuffisante des habitants, la mobilité professionnelle et les coûts de construction constituent les principaux motifs qui conduisent Claude Olchanski à se déclarer "partisan, à priori, de la construction de grands immeubles" (sauf "dans certains cas particuliers"), et à professer qu'il faut "restreindre les facilités de prêt" à une accession à la propriété qu'il voit exclusivement liée à la maison individuelle. S'il n'exclut pas totalement la petite propriété, il résume clairement sa position en écrivant :

> "Nous ne sommes pas de ceux qui croient qu'il faille favoriser à l'excès le propriétarisme qui, malgré certains avantages, présente de multiples inconvénients."[234]

---

[233] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 161. Les citations qui précèdent sont extraites des p. 157-159 et de la p. 251. Pour ce qui est de l'extension des aides à l'accession dans l'ancien avec travaux, rappelons qu'elle était prévue par la loi Loucheur au profit des seuls artisans et petits exploitants agricoles, et que cette disposition qui devait mobiliser les Caisses de crédit agricole semble avoir été peu appliquée.

[234] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 184. Les autres citations sont extraites des p. 95, 184-185 et 190-191.

La démarche de Claude Olchanski qui assigne "l'ouvrier" dans de grands immeubles collectifs a le mérite de la netteté. Dans la mesure où elle fait bon marché du monde rural, de l'habitat existant, des petites classes moyennes, etc., elle ne saurait constituer une vue générale de la politique du logement, mais, dans la perspective d'une croissance rapide des populations ouvrières, elle pourrait être présentée comme visant un aspect essentiel pour l'avenir. Il se trouve toutefois que, même dans ce domaine spécifique, l'argumentation qui la soutient n'est pas aussi solide qu'il pourrait le paraître. Dans les lotissements comme ailleurs, les activités des "aigrefins" peuvent être canalisées et contrôlées par des dispositions légales nouvelles. Concomitamment, les acquéreurs populaires sont susceptibles de développer progressivement une culture qui les mette à l'abri des plus grosses déconvenues, aussi bien en ce qui concerne la procédure de construction qu'à l'égard de leurs besoins futurs. L'argument sur l'évolution des charges d'entretien et de réparations ne tient que dans la mesure où on admet que, dans l'hypothèse alternative, "le loyer est fixe", ce qui revient à supposer que les loueurs échappent par nature aux lois du vieillissement de l'immobilier, ou bien qu'ils sont subventionnés. Quant à l'argument sur les effets d'un déclin de l'industrie régionale, il revient à dire qu'il faut socialiser le risque immobilier qui en résulte, en le faisant peser sur des immeubles détenus par le secteur public. Enfin, l'affirmation selon laquelle la construction de grands immeubles revient moins cher que celle des maisons individuelles, moment essentiel de la démonstration, repose sur une foi du charbonnier à l'égard des performances des constructeurs *modernes*, qu'on s'attachera à démonter lorsqu'on traitera des choix opérés dans les années 1950 : il suffit pour l'instant de noter que l'expérience accumulée jusqu'aux années 1940 montrait que, à prestations et à volume habitable égaux, la construction stricto sensu était moins coûteuse dans les maisons individuelles que dans les collectifs, et que cette réalité ne s'est pas démentie par la suite, laissant ainsi aux premières un champ d'expansion considérable là où le prix des terrains à bâtir ne constituait pas un obstacle dirimant. Faut-il ajouter que la vision qui associait l'industrie aux grandes agglomérations devait être largement infirmée par les évolutions à venir durant le Second Vingtième siècle ?

Philippe Isaac et Claude Olchanski mentionnent les charges financières qu'ont à supporter les accédants comme un frein au développement de la propriété d'occupation, mais ils paraissent l'un et l'autre ignorer que les locataires remboursent eux aussi des emprunts à travers leurs bailleurs. Or, les charges des seconds sont-elles bien différentes de celles des premiers ? Dès lors que les taux d'intérêts sont voisins sinon identiques[235], la différence entre leurs charges respectives tient à la durée du crédit (vingt ou vingt-cinq ans dans un cas, quarante ans d'autre, par exemple). Le calcul montre qu'elle n'est pas très considérable, et elle est encore atténuée par les coûts de gestion qu'implique inévitablement l'intermédiation par le bailleur. Dès lors, la principale différence entre les charges des accédants et celles des locataires tient au fait que les premiers vont occuper, notamment en maison individuelle, un logement plus large que les seconds, apportant ainsi leur pierre à l'amélioration générale des conditions de logement. S'il subsiste de véritables freins au développement de la *petite propriété*, cela résulte d'une part de l'obligation d'un apport personnel et, d'autre part, du niveau des charges foncières dans les grandes agglomérations ou à leurs abords. Dans la mesure où, comme l'imagine Jean Thourot, l'application du régime de la copropriété aux nouveaux immeubles collectifs viendrait pallier en partie au problème des charges foncières, l'idée qui se dégage est que l'accession à la propriété devrait effectivement, sauf volonté contraire de l'État, occuper une place éminente dans la politique sociale du logement qu'on peut envisager pour l'après-guerre.

[235] Cette relative homogénéité des taux peut résulter des politiques publiques à l'égard du logement, comme au temps de la loi Loucheur, ou bien d'un contexte économique général qui fait que l'ensemble des taux sont bas, comme c'est le cas au début des années 2 000.

3) LA « CRISE DU LOGEMENT » ET L'ÉTAT GÉNÉRAL DU PARC

L'asphyxie de l'initiative privée et les tergiversations sur les solutions alternatives ont généré un climat où la construction neuve, en tout cas dans les villes, n'a pas atteint un niveau comparable à ce qu'on observe en Allemagne ou en Grande-Bretagne, des pays il est vrai sensiblement plus peuplés et où la dynamique de l'urbanisation était à la fois plus forte et plus ancienne. Pour autant, et sur le seul fondement de ces comparaisons internationales, est-il justifié de tenir les réalisations de l'entre-deux-guerres pour quantité négligeable ? Le bilan de cette période traduit-il véritablement un creux par rapport à l'activité de la construction de la *Belle Époque* ? On montrera que les données quantitatives concernant les réalisations de ce monde déjà ancien sont relativement incertaines, mais qu'elles permettent tout de même d'estimer avec une probabilité raisonnable que la dynamique constructive de l'entre-deux-guerres est globalement comparable à celle de la période précédente, voire supérieure. Il reste qu'elle a été insuffisante pour soutenir le mouvement d'urbanisation, bien que celui-ci ait progressé à un rythme mesuré, et il s'en est suivi une aggravation des conditions de logement dans les villes qui servaient de réceptacle aux migrations rurales ou internationales. Cela résulte sans doute du fait qu'une part de l'effort de construction a été absorbée par la compensation des destructions de la guerre – une différence non négligeable avec les pays qui servent habituellement de référence –, mais surtout de l'absence d'une accélération qui aurait été nécessaire pour faire face aux différents besoins. C'est également cette absence d'accélération de la construction neuve qui explique la lenteur de la modernisation générale du parc, laissant en héritage, en matière de logement populaire, un ensemble étriqué, mal entretenu et sommairement équipé.

31. Incertitudes sur le bilan de la construction neuve

Une difficulté surgit immédiatement quand on cherche à se faire une idée quantitative de la construction. En ces temps où le permis de construire était loin d'être généralisé et où le suivi des constructions par l'autorité publique était souvent approximatif, voire inexistant, les données statistiques collectées par l'administration étaient aussi minces qu'incertaines, et les indications globales sont naturellement restées rares. Prudemment, *l'Annuaire Rétrospectif* publié en 1990 par l'INSEE fait démarrer les statistiques de la construction neuve dans le second après-guerre. On trouve toutefois dans certaines éditions annuelles des *Tableaux de l'Économie Française* publiées par ce même INSEE des séries qui remontent à 1919. Sans doute y a-t-il lieu de s'inquiéter des moyens par lesquels de telles séries ont pu être constituées ou reconstituées – les chiffres relatifs aux années courant de 1919 à 1927 sont d'ailleurs arrondis à la dizaine de milliers, un signe qui ne trompe pas – mais, faute d'autres indications, on se résoudra à considérer ces évaluations, avec la circonspection qui s'impose[236].

[236] Les auteurs qui citent par ailleurs cette série *reconstituée* se réfèrent à un article de l'INSEE publié dans *Études et conjoncture* en Juillet 1947. Voir GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 124; SAUVY (Alfred) et alii, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, tome III (*Divers sujets*), Fayard, Paris, 1972 ; chap. "Logement" rédigé par HIRSCH (Anita), p. 103. En se fondant sur le document originel, l'un et l'autre précisent qu'il s'agit d'une estimation **hors reconstruction**. Anita Hirsch ajoute que rien n'est dit de la méthode qui a pu être suivie pour élaborer cette évaluation après coup.

À voir la succession des chiffres, on éprouve d'abord le sentiment rassurant que procure toujours la présence de choses familières ou le repérage de tendances *bien connues*. Après avoir végété jusqu'en 1923, la construction retrouve une certaine vitalité et atteint 110 000 logements en 1926. On se maintient sensiblement à ce niveau jusqu'à l'année 1930, où la loi Loucheur produit son plein effet avec un pic à 199 000 logements, et on y revient dès 1933-1935. Les années qui suivent sont marquées par une décroissance continue qui ramène la production à 57 000 logements en 1939. Les moyennes sur cinq ans (six ans pour la dernière) qu'on a établies dans le tableau qui suit masquent quelque peu la déchéance finale des années de crise, que le gouvernement du Front Populaire ne ralentira nullement, mais elles font très nettement ressortir la belle période qui correspond à la loi Loucheur, et le redressement qui s'opérait déjà dans la seconde moitié des années 1920. Un tel phasage n'est évidemment pas sans rapport avec l'activité des HBM, même si la remontée de la production dans les années 1920 paraît décalée de quelques années par rapport à la mise en place des organismes. Au reste, le cumul de la construction HBM (en location ou en accession) et des deux tiers du patrimoine patronal qui dateraient de l'entre-deux-guerres, soit environ 500 000 logements au total, représenterait plus du quart de la production de la période. Ce ne serait pas suffisant pour qu'on attribue à ces logements *aidés* un rôle déterminant dans les fluctuations de la production globale, mais bien assez pour qu'on leur reconnaisse une importance non négligeable dans l'offre de logements neufs à l'intention des classes populaires.

Une estimation des constructions nouvelles de 1919 à 1939

	1919-1923	1924-1928	1929-1933	1934-1939	Total
Logements construits	100 000	461 000	721 000	518 000	1 800 000
Moyenne annuelle	*20 000*	*92 000*	*144 000*	*86 000*	*86 000*

Source : INSEE, *Tableaux de l'Économie Française*, édition de 1980, p. 47, d'après un "annuaire du ministère de l'Équipement". La même série figure dans les éditions successives des *Tableaux*, mais elle finit par disparaître à la fin des années 1980, à la faveur d'un changement de maquette. L'édition de 1970, qui se présentait sous un format différent, donne seulement des indications pour les deux années 1929 et 1938 (p. 109). Les chiffres (respectivement 122 000 et 67 000 logements) sont identiques à ceux des séries publiées dans les années 1980… mais ils sont précédés d'un "e" soulignant qu'il s'agit d'une "estimation". En fait, la série originale est bien une estimation ex post, qui a été publiée par l'INSEE en 1947, et qui visait non pas l'ensemble de la construction neuve mais les seules constructions nouvelles (**hors reconstruction**).

Pour autant qu'on puisse accorder du crédit aux chiffres, la comparaison avec les rythmes de construction qui ont prévalu dans les périodes précédente et suivante, avant la première guerre et après la seconde guerre, tend à infirmer la perception qui voudrait que l'entre-deux-guerres représente un moment exceptionnellement plat dans la production du logement. La référence à la *Belle Époque* est malaisée car on ne dispose que de mesures indirectes pour apprécier la dynamique qu'avait alors la construction neuve. Du recensement de 1896 à celui de 1911, le parc de logements augmente de 554 000 unités, soit 37 000 par an, et le rythme d'accroissement est sensiblement identique dans la période 1881-1896. L'observation des "entrées" et des "sorties" d'immeubles dans les registres de l'impôt foncier ou de la taxe sur les portes et fenêtres suggère par ailleurs un apport de la construction neuve qui serait deux fois et demie à trois fois plus élevé que ce différentiel[237], soit environ 100 000 logements par an. Comme on le voit, la performance moyenne de l'entre-deux-guerres ne semble guère inférieure à celle des périodes antérieures. Elle serait même tout à fait comparable, voire meilleure, si on excluait les cinq premières années ou si on intégrait les logements reconstruits.

[237]INSEE, *Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1019, 1020 et 1053.

La comparaison avec le second après-guerre est évidemment plus commode à réaliser. Elle est également plus sûre… et beaucoup moins favorable. Toutefois, si on considère période qui suit immédiatement la fin des hostilités, on notera qu'il faut attendre 1955 pour voir la production dépasser le pic de 1930, il est vrai sans retour, et on constatera qu'avec une moyenne de 65 000 logements par an (reconstruction comprise), les réalisations de 1945-1954 ne sont pas plus considérables que celles de la décennie qui a suivi l'armistice de 1918 (56 000 logements par an, hors reconstruction). Même si les circonstances, la nature et la localisation des destructions ont été à beaucoup d'égards forts différentes, cette figure récurrente d'une reconstruction des immeubles d'habitation qui traîne en longueur apparaît comme une sorte de destin français, en tout cas au vingtième siècle. Le fait est incontestable pour les suites de la Seconde Guerre mondiale et, pour celles de la Grande Guerre, il paraît confirmé par l'évolution de l'indice d'activité du bâtiment. Alors que les mines et la plupart des grandes industries retrouvent dès 1923 ou 1924 leur niveau de 1913, c'est seulement en 1926 qu'il en va de même pour le bâtiment. Combinée avec des priorités qui font place aux réparations et à l'appareil productif plutôt qu'au logement neuf, la stagnation de l'indice à un niveau très bas pendant plusieurs années laisse entendre que la reconstruction immobilière a été tout juste effleurée jusqu'aux années 1923 ou 1924.

Indice d'activité du bâtiment (base 100 en 1913)[238]

1919	1921	1926	1929
20	30	100	120

Source : AMBROSI (C.), TACEL (M.), *Histoire économique des grandes puissances, 1850-1958*, Delagrave, Paris, 1963, p. 604, 612.

L'existence d'une corrélation significative entre l'indice d'activité du bâtiment et les chiffres des logements nouveaux pourrait laisser penser que les logements reconstruits sont inclus dans l'estimation de la construction neuve. C'est ce à quoi s'attendrait un lecteur des années 2000, puisque tel est l'usage qui s'est constamment imposé dans les évaluations de la construction neuve du second après-guerre, et c'est bien évidemment légitime, dans la mesure où les maisons reconstruites sont des maisons neuves. Il reste néanmoins que telle n'est pas (encore) la perspective adoptée par les statisticiens de l'INSEE dans leur évaluation rétrospective de 1947. Dans la mesure où leur approche concerne les seules constructions nouvelles, il faut ajouter à leurs résultats le produit de la reconstruction pour se faire une idée de la production globale de logements. Cela conduit à nouveau sur un terrain où règne un certain brouillard, à commencer par ce qui concerne l'estimation des dégâts[239].

Comme le montre le tableau qui suit, la confrontation de diverses sources laisse une marge d'incertitude assez considérable. Cela vaut tout d'abord pour le dénombrement des immeubles touchés, qui varie de 554 000 (Houdeville) à 927 000 (Lygrisse)[240]. Cela concerne également

[238] On remarquera, une nouvelle fois, l'utilisation de valeurs très arrondies. Bien que l'activité du bâtiment ne soit pas exclusivement tributaire du logement neuf, le retour à la base 100 dans l'année 1926, où la production est estimée à 110 000 logements, vient à l'appui de l'évaluation selon laquelle la production "normale" d'avant-guerre était de l'ordre de 100 000 logements par an.

[239] On rencontre ici et là des chiffrages tout faits. On ne s'attardera pas à ces indications, si tentantes qu'elles soient, car elles viennent sous la plume des auteurs qui sont les moins diserts sur leurs sources. Un cas typique est celui d'Anita Hirsch, qui fait état de "450 000 logements reconstruits de 1919 à 1939", sans la moindre précision concernant les sources et la méthode d'évaluation (op. cit., in SAUVY (Alfred) et alii, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, tome III (*Divers sujets*), Fayard, Paris, 1972, p. 103.

[240] Les auteurs de *Il était une fois l'habitat* s'en tiennent quant à eux au chiffre rond de 900 000 "immeubles endommagés", sans autre précision (GUINCHAT (Pierre), CHAULET (Marie-Paule), GAILLARDOT (Lisette),

la distinction entre immeubles "endommagés" (donc réparables ?) et immeubles "détruits". Chose plus fâcheuse encore, on ne précise pas la proportion des immeubles d'habitation, ni leur contenance moyenne en logements.

Trois estimations des dégâts immobiliers de la Grande Guerre

Lygrisse	Ambrosi et Tacel	Houdeville
368 000 immeubles détruits 559 000 imm. réparables	300 000 immeubles détruits 440 000 imm. endommagés	222 000 immeubles détruits 128 000 gravement endommagés 214 000 partiellement endommagés

Sources :
- LYGRISSE (Jean), *Le Logement des classes laborieuses,* Droit, Paris, 1945, p. 6;
- AMBROSI (C.), TACEL (M.), *Histoire économique des grandes puissances, 1850-1958,* Delagrave, Paris, 1963, p. 587;
- HOUDEVILLE (Louis), préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), *Pour une civilisation de l'habitat,* Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 77.

Dans cette variante incongrue et assez peu poétique des *Contes de la lune vague après la pluie*, les indications que donne Jean Lygrisse apparaissent rapidement comme les plus circonstanciées. Cela ne suffit certes pas à en garantir la véracité – pas plus que les autres, cet auteur ne précise ni ne commente ses sources –, mais cela invite à un examen plus attentif. Il est ainsi rapporté qu'en 1928 le nombre d'immeubles "reconstruits ou remis en état" se serait élevé à 822 000, dont 430 000 "maisons d'habitation"[241]. En admettant alors que la proportion des "maisons d'habitation" par rapport à l'ensemble des immeubles détruits ait été voisine de celle qui est évoquée pour les immeubles réparés ou reconstruits, et en supposant que le jeu des destructions urbaines et rurales ait donné à ces "maisons d'habitation" une contenance conforme à la moyenne nationale (soit sensiblement 1,5 logement par immeuble), un calcul réalisé sur la base des indications de Jean Lygrisse situerait autour de 180 000 à 190 000 le nombre de d'immeubles d'habitation qui ont été détruits, correspondant à un nombre de logements à reconstruire qui serait de l'ordre de 250 000 à 300 000. On ne saurait affirmer l'exactitude d'une évaluation réalisée dans ces conditions. On peut seulement dire que son ordre de grandeur est plausible, et qu'il appelle différents ordres de commentaires.

Il était une fois l'habitat, Éditions du Moniteur, Paris, 1981, p. 69). Compte tenu des intérêts en jeu, et notamment des prétentions du vainqueur lors des négociations de paix, il est de règle que l'estimation des dégâts d'une guerre fasse l'objet d'importantes variations. C'est un problème qu'on retrouvera après 1945, et la diversité des évaluations qui circulent autorise les auteurs à se saisir d'une source ou d'une autre, au gré des impressions qu'ils entendent suggérer ou de la démonstration qu'ils veulent conduire. S'agissant d'un élément dont la signification est très grande, on attendrait des historiens qu'ils procèdent aux redressements nécessaires à partir d'une critique serrée des sources primaires, fussent-elles administratives. C'est donc une déconvenue de constater que le catalogue de l'exposition "Reconstructions et modernisation" organisée en 1991 par les Archives Nationales n'apporte aucune lumière sur les dégâts immobiliers de la Grande Guerre. L'article prévu sur "La reconstruction de 1918" est le seul qui n'ait pas été rédigé. Quant à l'auteur de l'article sur "Les destructions de la guerre de 1914-1918", il évite soigneusement la question de l'immobilier. Comment interpréter cette discrétion inattendue d'un aréopage d'historiens ? Faut-il penser qu'il est réellement difficile d'établir un état des dégâts qui soit crédible ? (voir Archives Nationales, *Reconstructions et modernisation. La France après les ruines, 1918 …, 1945 …,* catalogue d'exposition, Paris, 1991, p. 73-76 et 17-22.)

[241] LYGRISSE (Jean), *Le Logement des classes laborieuses,* Droit, Paris, 1945, p. 6. Ces éléments laissent imaginer une reconstruction qui se serait globalement terminée vers 1930. Tel est également le point de vue que retient l'INSEE dans la rétrospective plus tardive qu'on a déjà citée :

> "Vers 1920, on a entrepris la reconstruction des immeubles détruits pendant les hostilités et l'on peut estimer que la reconstruction a été achevée en dix ans" (*Études et Conjoncture,* n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1020).

D'un côté, si macabre qu'ait été le spectacle des champs de bataille quand la fumée des canons s'est dissipée, il apparaît que les destructions sont restées relativement localisées (la plus grande partie du territoire national en est exempte), et que le bilan de ce qui est à reconstruire est somme toute limité : certainement moins de 3% du patrimoine national[242], et sans doute l'équivalent de moins de trois ans de production au rythme de la construction d'avant guerre. Même si on admet un temps de réorganisation, ainsi qu'une certaine priorité au profit des infrastructures, des établissements de production ou des immeubles appelant une simple réparation, ces remarques ne manquent pas de laisser pensif quand on voit que, dix ans après l'armistice, la reconstruction ne fait qu'entrer dans sa phase finale.

D'un autre côté, l'état d'avancement qu'on évoque pour 1928 apporte un éclairage original sur le contexte dans lequel a été votée la loi Loucheur, et sur celui dans lequel ont échoué les tentatives antérieures de faire passer une grande loi soutenant la construction populaire. Il n'est sans doute pas indifférent que le succès soit venu au moment où le plus gros de la reconstruction est terminé, et où le versement des réparations allemandes s'accélère[243]. D'une certaine manière, l'intervention publique en faveur du logement populaire aurait été mise en attente aussi longtemps que le financement de la reconstruction pesait sur les moyens de l'État, et la reconstruction s'éternisait dans l'attente des réparations allemandes. La vue qui se dégage ainsi n'est pas contradictoire avec les analyses développées plus haut concernant la résistance de la propriété locative ou les réticences de la haute finance publique, mais seulement complémentaire. Au fond, la réalisation d'un projet qui se voulait *social*, *moderniste* et *progressiste* aurait été suspendue à l'obtention de très consistantes réparations allemandes. Quand on mesure, rétrospectivement, la responsabilité qu'a eue l'insistance française en matière de réparations dans le développement ultérieur des événements, on ne saurait mieux illustrer le principe cher à Mani selon lequel tout ce qui existe porte en soi sa part d'ombre et sa part de lumière[244].

En même temps qu'elles jettent une lumière crue sur le calvaire des sinistrés revenus camper dans les territoires dévastés, les estimations qu'on peut avancer concernant l'ampleur et le cadencement de la reconstruction font entrevoir une lecture nouvelle du calvaire des projets de loi sur l'aide au logement entre 1922 et 1928. Tout en soulignant que les réalisations enregistrées durant la première moitié des *années folles* dans les (nombreuses) régions demeurées intactes ont été d'un niveau follement bas[245], la combinaison des constructions

[242] Une démarche parallèle évaluerait aux environs de 400 000 le nombre des logements à réparer, et on peut imaginer qu'ils aient été traités en priorité. Dans la mesure où l'ampleur des travaux nécessaires a pu être extrêmement variable – du simple remplacement de menuiseries à la remise en place de toitures effondrées –, on se gardera d'additionner les constructions à réparer et celles à reconstruire, d'autant que, si on en croit les indications de L. Houdeville, les dommages relativement légers auraient été de loin les plus fréquents, ce qui est assez vraisemblable. La pratique constante qui consiste à associer les deux catégories dans un vaste ensemble des immeubles "détruits ou endommagés" pouvait se comprendre de la part d'une administration qui avait la charge de dédommager tous les dégâts, gros ou petits. Mais, lorsqu'elle revient de façon récurrente sous la plume des auteurs d'analyses postérieures aux événements, elle a pour effet de dramatiser les conséquences de la guerre (comme s'il en était besoin…) et de justifier implicitement les lenteurs de la reconstruction immobilière.

[243] Les versements passent de 615 millions de francs-or en 1926 à 1340 millions en 1929, et ils ne fléchissent pas en 1930, quand la crise financière internationale atteint l'Allemagne (voir AMBROSI (C.), TACEL (M.), *Histoire économique des grandes puissances, 1850-1958*, Delagrave, Paris, 1963, p. 613).

[244] Voir l'essai qu'Amin Maalouf a consacré, sous forme de roman, à cet intellectuel oriental du 3ème siècle dont le nom ne survit guère, pour son malheur, qu'à travers l'adjectif "manichéen" (MAALOUF (Amin), *Les jardins de lumière*, J.-C. Lattès, Paris, 1981).

[245] S'agissant d'une période relativement récente, la souvenir qu'on a du vingtième siècle est encombré de qualifications qui sont passées dans le vocabulaire courant et donc dans la mémoire collective, comme la *Belle Époque*, les *années folles*, ou, dans le second après-guerre, la *Reconstruction*, les *Trente Glorieuses*, etc. Les cadres à priori qui s'installent ainsi dans la mémoire soutiennent invariablement des vulgates intéressées, et il est

nouvelles et de la reconstruction débouche sur une estimation de la production globale qui serait de l'ordre de 2,1 millions de logements pour l'ensemble de l'entre-deux-guerres, un résultat qui est loin d'être aussi faible que ne laisseraient penser les préjugés communs concernant la période[246].

Cela étant, ce volume supposé de la production s'accorde-t-il à ce que l'on sait de l'évolution du parc de logements ? Le parc de logements est en principe connu par les recensements. Mais les investigations du 19ème siècle se sont longuement bornées au dénombrement des immeubles, et ce n'est qu'à partir de 1901 que les renseignements collectés sont censés préciser très clairement le nombre de logements de l'immeuble, le nombre de logements vacants, etc. Encore faut-il que les bordereaux d'immeubles fassent l'objet d'un dépouillement exhaustif, une démarche coûteuse dont on s'est dispensé en 1906 et pour l'ensemble des recensements de l'entre-deux-guerres (1921, 1926, 1931, 1936). Adoptant une attitude d'entre-deux, l'INSEE a assumé la publication d'indications globales remontant jusqu'en 1881, mais a évité de donner des estimations pour les recensements dont l'exploitation de détail n'a pas été effectuée, ou a été limitée aux « grandes » villes de plus de 50 000 habitants (1906 et entre-deux-guerres)[247]. En conséquence, les seules données sur lesquelles on peut s'appuyer pour saisir l'évolution globale du parc de logements durant l'entre-deux-guerres sont celles de 1911 et de 1946. Alors que les trente années qui précèdent (1881-1911) n'enregistrent qu'un accroissement de 1,15 million de logements, la comparaison des données de 1911 et 1946 fait apparaître un bond de près de 1,7 million de logements. Bien qu'il faille prendre en compte les effets de la réintégration de l'Alsace et de la Moselle, un tel résultat ne peut que faire question, compte tenu des destructions successives des deux guerres et de la faiblesse de la construction neuve qu'on impute généralement à l'entre-deux-guerres.

Les mouvements d'entrée et de sortie du parc dont on peut penser à priori qu'ils ont déterminé un solde net de 1,7 million de logements entre 1911 et 1946 sont schématisés dans le tableau suivant. On pourrait douter de la validité de la démarche en faisant valoir que presque toutes les variables sont sujettes à incertitude. C'est indubitable, et seules les destructions de la seconde guerre sont connues avec précision à travers les statistiques de la Reconstruction. On doit toutefois remarquer que la plupart des estimations sont assez étroitement balisées par les sources. Sur l'ensemble cumulé de 1,1 million de logements qui correspond aux destructions

---

essentiel que les travaux d'histoire en fasse justice. Dans quel secteur de l'opinion politique, littéraire, scientifique, administrative ou autre, ont-ils été inventés, et quels sont les relais qui ont assuré leur bonne fortune ? À l'exception de la *Reconstruction* d'après 1945, dont on s'attachera à démonter plus loin les réalités, nous nous bornerons le plus souvent à une prise de distance ironique vis-à-vis de ces termes qui ressortissent à une histoire générale, et qui échappent donc à notre objet. Concernant les années 1920, on peut se laisser fasciner par la vigueur de la reprise économique, les expériences du surréalisme ou la vie de Saint-Germain des Prés. Mais, si les jupes raccourcissaient et qu'on importait de nouvelles danses, l'approche d'une dimension de base de la vie sociale comme celle du logement montre qu'on dansait au bord du vide.

[246] Anita Hirsch dénonce également ces préjugés, qu'elle estime liés à des observateurs qui, en l'absence de données statistiques, "jugent l'ensemble de la situation d'après ce qu'ils peuvent voir à Paris" (insuffisance relative de la construction et persistance de la crise du logement). Elle s'arrête quant à elle à une estimation de 2,4 millions de logements pour la production de l'entre-deux-guerres, en limitant son point de vue aux seules résidences principales, et en fondant une démarche très simplifiée sur les indications du recensement de 1962, une méthode dont on dira plus loin qu'elle est plus que problématique (SAUVY (Alfred) et alii, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, tome III (*Divers sujets*), Fayard, Paris, 1972, p. 102 et 104-105).

[247] INSEE, *Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1003-1006. En conséquence, dans tous les recensements anciens, les précautions à prendre avant d'employer une donnée chiffrée comme moyen de preuve sont encore plus grandes que dans les statistiques récentes. Il s'impose notamment "[d']examiner très attentivement les commentaires des différents dénombrements pour essayer de connaître le sens qui a été donné dans chaque cas au mot de « maison »" (ibidem, p. 1004).

de 1914-1918, à la réintégration de l'Alsace-Moselle et aux constructions neuves de 1911-1918 et 1940-1946, la marge d'erreur n'excède probablement pas la centaine de milliers d'unités. Le flottement est sans doute un peu plus considérable en ce qui concerne la construction neuve de 1919-1939, mais, finalement, le seul point qui semble réellement donner prise à une grande latitude d'appréciation est celui qui concerne les démolitions et désaffectations ordinaires du temps de paix, pour lequel on ne dispose que de très vagues indications[248]. Ce point a été traité par un jeu d'hypothèses qui ne sont pas entièrement gratuites puisque, d'une part, il n'est pas concevable que les désaffectations deviennent soudainement nulles et que, d'autre part il n'y a aucun motif de penser quelles se soient considérablement accélérées.

Mouvements plausibles du parc de logement entre 1911 et 1946
(en millions de logements)

Entrées		Sorties					
Alsace-Moselle(1)	0,5	Destructions 1914-18	0,3		0,3		0,3
Construction neuve :		Destructions 1939-45(3)	0,4		0,4		0,4
- 1919-39	2,1	Désaffectations civiles(4)		*(hyp.*		*(hyp.*	
- 1911-18 et 1940-46(2)	0,3	*(hypothèse médiane)*	*1,2*	*faible)*	*0,6*	*forte)*	*1,8*
Total entrées	2,9	Total sorties	1,9		1,3		2,5
Solde (entrées – sorties)			0,7 à 1,0		1,3 à 1,6		0,1 à 0,4

Notes :
(1) La reprise de l'Alsace-Moselle s'est traduite par le retour de 1,7 million d'habitants et de 285 000 immeubles d'habitation. La combinaison de ces données laisse attendre un effectif de logements de l'ordre de 450 000 à 500 000, qu'on arrondit au demi million. (Voir : INSEE, *Annuaire rétrospectif de la France, 1948-1988*, Paris, 1990, p. 25; *Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1021.)
(2) On a considéré un rythme de construction un peu ralenti durant les trois années qui courent du printemps 1911 à l'été 1914, et des réalisations relativement négligeables durant les années de guerre ainsi qu'en 1946.
(3) Dans la mesure où il porte sur les immeubles existants et non sur les propriétés, le recensement n'a pas à enregistrer les immeubles détruits, mais seulement ceux qui sont encore debout. Il est significatif à cet égard de voir que le recensement de 1946 se borne à constater la vacance de "27 621 [immeubles] partiellement détruits par faits de guerre" : on a tenu compte seulement des immeubles inhabités mais susceptibles d'être à nouveau occupés après réparation. En passant, ce dénombrement montre que les immeubles "endommagés" continuaient pour la plupart à être habités, au moins en partie. (Voir *Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957, p. 1007.)
(4) Les démolitions et désaffectations du temps des années de paix sont la variable la moins bien connue. Les seuls repères dont on dispose concernent les périodes antérieure ou postérieure, et beaucoup ne sont qu'indirects. C'est ce qui a conduit à raisonner ici sur la base d'hypothèses contrastées. Selon la manière dont on prend en compte les années limites, on a 10 à 12 années de guerre ou d'occupation, et 23 à 25 années de paix dans la métropole. On a calculé l'hypothèse moyenne en admettant, pour les années de guerre, des désaffectations quasi-nulles (en raison des tensions sur l'habitat) et, pour les années de paix, un mouvement comparable à celui de l'avant-guerre, avec des désaffectations de l'ordre de 60% des constructions nouvelles (hors reconstruction). On a ensuite établi les hypothèses faible et forte par symétrie autour de cette perspective moyenne.

En dépit des incertitudes qui affectent les données, le tableau reste démonstratif sur plusieurs points essentiels. Tout d'abord, l'hypothèse d'un fort taux de désaffectations paraît devoir être écartée, car elle donnerait un solde trop éloigné de celui qui est observé par les recensements. Ensuite, on note que la seule combinaison qui permettrait de retrouver approximativement ce solde reposerait au contraire sur un fléchissement très marqué des désaffectations. Or, cela

[248] Il s'agit comme précédemment d'indications indirectes fondées sur les registres fiscaux, et elles s'arrêtent à 1930. En dépit de l'interdiction de toute mesure tendant à "diminuer le nombre de logements", ces données laissent supposer que le rythme des démolitions et désaffectations n'aurait pas fléchi autant que la construction neuve durant les années 1920.

semble peu probable dans une période où l'exode rural maintient son rythme et où, au moins dans les années 1920, la croissance de l'industrie et des services, qui ne se fait pas uniquement sur des terres vierges, absorbe une part du patrimoine de logements. Faut-il imaginer que, par suite de la crise économique, on ait réaffecté au logement une masse de locaux précédemment dédiés à des activités ? Rien ne le prouve, et la littérature de l'époque n'en fait aucunement l'écho. Faut-il penser que la construction neuve ait été lourdement sous-estimée ? Compte tenu de ce qu'on a dit plus haut quant à la valeur des statistiques de l'époque, ce ne serait pas impossible. Mais on doit remarquer qu'il faudrait ajouter quelque 700 000 logements pour tenir le solde face aux désaffectations de l'hypothèse moyenne : autant dire que la série statistique que nous avons pu retrouver serait dénuée de signification. Or, là encore, si les estimations sont manifestement approximatives, au moins jusqu'en 1927, rien ne vient étayer l'idée que l'ensemble de la série serait biaisé à ce point.

Sauf à professer que l'approche statistique est inopérante, du moins pour cette période, les décalages que met en évidence une tentative de reconstitution des flux conduisent inévitablement à envisager des clés d'explication qui ne sont pas des plus courantes, mais qui pourraient être adaptées au moment particulier que représente l'entre-deux-guerres. Le phénomène auquel on est confronté est que le parc de logements paraît s'être multiplié *sui generis*, indépendamment de l'apport de la construction neuve ou d'un mouvement de réaffectation à partir d'immeubles primitivement dédiés à d'autres usages. Bref, d'une certaine manière, le parc de logements aurait eu brusquement la capacité de *faire des petits*. Une pareille occurrence serait stupéfiante dans un domaine qui ne doit rien aux lois de la biologie, mais elle pourrait ne pas être étrangère aux lois sur les loyers.

En effet, pour peu qu’on accepte un instant de se mettre à la place d'un propriétaire désespéré par les dévalorisations, on ne manquera pas de s'interroger sur l'art et la manière d'augmenter le rendement d'un immeuble en dépit d'un contexte légal contraignant. Comme on l'a rappelé plus haut, la loi interdit depuis 1922 de prendre des mesures qui pourraient diminuer le nombre des logements. Mais elle ne s'oppose nullement à des interventions qui, au contraire, en augmenteraient le nombre, et qui serviraient l'intérêt public aussi bien que celui du propriétaire. Certes, il faut compter avec l'obstination de locataires qui se prévalent des nouvelles règles pour se maintenir dans les lieux et s'efforcent de faire obstacle au moindre changement mais, en sens inverse, nombre de propriétaires ne vont pas manquer de s'essayer à quelques pressions, d'évoquer des sous-occupations, des sous-locations non contractuelles, ou encore le besoin de loger un proche. On remarquera aussi combien il est aisé de dissocier les chambres de domestiques d'un logement bourgeois, ou d'aménager pour l'habitation le sous-sol semi-enterré d'une maison dont on est propriétaire, sans compter qu'il arrive qu'un logement locatif se libère naturellement – depuis la Grande Guerre, les décès sans succession directe se font plus nombreux. Le contexte légal a certainement encouragé dans les milieux urbains une masse de micro-décisions qui allaient toutes dans le même sens, celui de la division des volumes existants : division des logements dès lors qu'ils comportaient plusieurs pièces, et dissociation des volumes situés au-dessus ou au-dessous des étages d'habitation principale. Un tel processus est à peu près invisible, à la fois parce qu'il est de nature capillaire et qu'il se développe à l'intérieur des *maisons d'habitation*. Cela peut expliquer qu'il soit peu commenté, mais cela n'empêche pas qu'il puisse « produire » des centaines de milliers de logements dans un volume bâti donné, surtout quand ses effets s'exercent pendant trois décennies ou plus. Évidemment la multiplication des logements qui en résulte est d'abord celle des petits logements et, en tout cas, de logements plus petits que précédemment, même quand ces derniers n'étaient déjà, en moyenne, pas très grands. La baisse de la taille moyenne

des logements urbains apparaît alors un symptôme caractéristique et, à défaut de pouvoir saisir le processus en lui-même, on verra plus loin que cet effet est parfaitement identifiable[249].

Si les exploitations qui ont été faites des recensements d'entre-deux-guerres en milieu urbain vont livrer des indications probantes sur la taille des logements, on pourrait espérer que ceux de l'après-guerre viennent confirmer ou infirmer la quantité de logements neufs effectivement construits dans l'entre-deux-guerres, puisque l'habitude va rapidement s'établir de classer le patrimoine recensé selon sa date de naissance. Mais, sitôt que le classement par tranche d'âge est publié, on retrouve, par rapport à l'estimation de la construction neuve, le décalage de l'ordre d'un facteur 1,7 à 1,8 qu'on a déjà rencontré plus haut en matière d'HBM locatives. En effet, le nombre de logements datant de la période 1915-1948 est évalué à 3,13 millions dès le recensement de 1962. L'estimation s'élève à 3,34 millions en 1982, et elle atteint 3,48 millions en 1999[250]. Les écarts qu'on constate par rapport à ce qu'on croit savoir de la construction neuve de 1919-1939 ne peuvent pas s'expliquer par l'apport des années 1915-1918 et 1940-1948, qui ne dépasse sans doute guère la centaine de milliers de logements[251]. Il serait par ailleurs extraordinaire qu'une sous-estimation de la construction neuve affecte dans les mêmes proportions le total de la production et une rubrique secondaire comme le logement social locatif. Tout compté, la relative constance avec laquelle l'INSEE évalue après 1960 le parc de logements datant de l'entre-deux-guerres invite plutôt à voir l'origine des écarts dans un décalage de datation propre aux recensements, qui se serait produit au moment où cette variable a été prise en compte pour la première fois dans les bordereaux d'immeubles, et qui aurait été reconduit de recensement en recensement[252].

Outre l'inexactitude des informations recueillies, déjà évoquée plus haut à propos du patrimoine d'HBM, une autre source de l'écart pourrait résulter de l'intégration, sciemment opérée, d'une fraction du patrimoine plus ancien. Dans la mesure où les agents recenseurs ont mission d'attribuer à un immeuble remis à neuf sa date de réhabilitation et non sa date de construction initiale[253], il faut s'attendre à ce que les recensements surestiment les tranches récentes en y transférant progressivement des éléments du patrimoine plus ancien. Or, si tout

[249] Un autre aspect du processus est de donner une nouvelle vie à des espaces peu salubres mais ce point échappe aux données statistiques dont on peut disposer.

[250] Le poids cumulé des résidences secondaires et des logements vacants qu'on prête à la tranche 1915-1948 (9,5% en 1962, 16% en 1982, 16% en 1999) suit au pour cent près l'évolution de l'ensemble du parc (respectivement 11%, 17%, 17%), qui traduit la détente générale des conditions de logement. La structure interne des estimations successives des recensements ne donne donc aucune prise à une interprétation qui reposerait sur une constitution particulière du patrimoine hérité de la période 1915-1948.

[251] L'INSEE donne une production de 69 000 logements neufs pour les années 1945-1948.

[252] À l'appui de cette vue, on peut faire valoir que le décalage entre les données du recensement de 1999 et celles de la construction neuve de l'époque est tout à fait limité pour la tranche 1949-1967 : 5,04 millions de logements pour le recensement, et 4,82 millions pour le cumul de la construction neuve. Mais, sans atteindre les proportions qui affectent le patrimoine de 1915-1948, l'écart se creuse à nouveau dans les tranches postérieures : il est sensiblement d'un facteur 1,2 pour les constructions de 1968-1981 (7,53 millions de logements contre 6,35 millions), comme pour celles de 1982-1999 (6,11 millions de logements contre 5,07 millions). Cela laisse penser qu'une estimation défectueuse de la construction neuve a également sa part de responsabilité dans les écarts constatés. Le fait que les procédures employées entraînaient une sous-estimation des réalisations a d'ailleurs été reconnu par le ministère de l'Équipement en 1992. Cela l'a amené à cesser de publier sa statistique des logements « terminés », et à se cantonner à celle des logements « commencés », qui était généralement supérieure d'environ 10%.

[253] En adoptant cet usage, l'INSEE s'éloigne des préoccupations de l'historien et se rapproche de celles du fisc. Cela ne devrait pas étonner si l'on se souvient que les investigations immobilières qui ont été adjointes au recensement de la population à partir du milieu du 19ème siècle visaient avant tout à apprécier les progrès de la richesse nationale, une dimension qui intéressait au plus haut point l'administration fiscale dans un monde où la majorité des ressources publiques étaient assises sur la taxation de l'immobilier.

porte à penser que les remises à neuf purement civiles ont été peu fréquentes dans l'entre-deux-guerres, la masse des immeubles ayant fait l'objet de grosses réparations suite aux combats n'est sans doute pas négligeable, cependant que les déperditions comptables au profit de tranches postérieures sont probablement restées limitées, les constructions des années 1920 et 1930 ne constituant pas l'objet de prédilection des réhabilitations lourdes de la seconde moitié du siècle. Comme on le voit, les causes qui peuvent être à l'origine de décalages entre les estimations proposées par des appareils statistiques que tout oppose (sauf leur objet apparent) sont de multiples ordres. Pour ce qui concerne l'entre-deux-guerres, elles se combinent pour générer des écarts tels que les recoupements avec les recensements de la seconde moitié du siècle deviennent impraticables.

32. La "crise du logement", une crise quantitative localisée.

La perception de la "crise du logement" qui soutient la création de la commission parlementaire de 1920 et la plupart des travaux ou initiatives ultérieurs est tout d'abord quantitative. Son point nodal correspond aux difficultés qu'éprouvent ceux qui cherchent un toit à trouver un abri qui leur convienne. L'attention se porte particulièrement sur les problèmes des familles nombreuses, qui ne trouvent pas de logements à leur mesure, et sur la situation des jeunes ménages, dont les difficultés d'installation sont susceptibles de retarder mariages et procréations. Cohabitations non désirées, acceptation de logements sans rapport avec la taille des familles, tout cela conduit à une manifestation tangible de la crise qui se traduit par le surpeuplement des habitations, aggravé par l'usage de constructions précaires et de réduits délétères. Ce n'est pas le prix qui est d'abord en cause, mais bien la rareté physique des logements. L'insuffisance de l'offre aboutit à maintenir en fonctionnement des constructions insalubres, elle retentit sur l'état de santé de la population, ralentit une démographie déjà vacillante et fait obstacle à la mobilité de la main d'œuvre : c'est pour cet ensemble de motifs qu'une partie des élites estime indispensable d'y remédier. Si la préoccupation d'une modernisation sanitaire n'est pas absente – elle fait suite aux grandes études épidémiologiques que la littérature critique met systématiquement en avant –, elle ne vient qu'au second plan. Le premier souci est de s'assurer que le patrimoine de logements corresponde à la demande. Le reste sera donné par surcroît, l'occupation des logements nouveaux devant permettre la mise à l'encan de tout ce qui est indigne de l'habitation humaine.

Or, quelle est la mesure du drame ? L'approche quantitative, centrale en la circonstance, est comme toujours tributaire de l'état des sources.

Les sources chiffrées : un problème en soi.

On pourrait imaginer que le patrimoine immobilier français est bien connu, et que la question du logement est largement documentée, du moins depuis la fin du 19ème siècle. C'est cependant un point de vue tout différent que les statisticiens du jeune INSEE des années 1950 en viennent à professer lorsqu'ils se penchent sur les crises du passé. Ils notent en effet que "les études relatives [au patrimoine immobilier] sont innombrables, mais [qu']elles sont, ou bien qualitatives, ou bien régionales" [254]. En fait, les seules sources exhaustives, ou

[254] INSEE, *Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1022.

susceptibles de l'être, pour autant que les administrations assument la dépense d'une exploitation complète des données qu'elles collectent, résultent des statistiques fiscales ou correspondent aux recensements, toutes choses dont le caractère imparfait au regard de la question qui nous occupe ici ne va pas tarder à apparaître. Concernant le domaine de responsabilité propre de la Statistique Générale de la France puis de l'INSEE, les mêmes statisticiens ajoutent d'ailleurs immédiatement cet avertissement : "Les deux derniers recensements [de 1946 et de 1954] apportent des précisions sur le sujet, mais antérieurement, les renseignements sont très incomplets". Bref, c'est seulement après une longue période de latence qu'on s'est donné les moyens d'apprécier la teneur exacte des problèmes de logement.

Ce n'est pas tant la statistique qui a révélé la crise, mais bien plutôt la crise qui a amené à affiner les statistiques... deux ou trois décennies plus tard. En statistique comme pour tous les autres genres d'observations, le bagage intellectuel et les préoccupations de l'observateur sont essentiels. On ne voit guère que ce que l'on est préparé à voir et, si la persistance de la misère ne pouvait être méconnue, l'anticipation d'une dégradation générale des conditions de logement n'appartenait certainement pas aux idées dominantes des administrations qui régentaient le pays au début du siècle. Afin d'éviter de prêter aux acteurs du temps une connaissance des réalités qui est le fait d'une vue rétrospective, il importe de s'interroger sur les données globales effectivement connues dès l'entre-deux-guerres. Outre les problèmes touchant à l'observateur, un second aspect essentiel tient à la nature même du processus malin qu'il s'agit ici d'identifier. En-dehors des accidents correspondant à des destructions violentes - calamités naturelles ou guerrières - une crise qui affecte un ensemble aussi complexe qu'un parc de logements se développe d'une manière insidieuse qui n'est pas sans parenté avec le cancer. Le mal est tout d'abord localisé, il évolue lentement dans l'ombre propice d'une relative discrétion, et son potentiel de nuisance ne se révèle que tardivement. Il faut s'attendre à ce que le processus qui s'enclenche en France avec l'arrêt des constructions nouvelles pendant la Grande Guerre et se prolonge avec les lenteurs de la reconstruction puis la crise des loyers ne produise des effets réellement mesurables qu'à la fin des années 1920, et il se peut que ceux-ci ne soient enregistrés qu'au recensement de 1936, dont les résultats ne seront connus qu'en 1938 ou 1939. Autant dire que ceux qui percevaient la montée de la crise n'ont, jusqu'aux années 1940, guère pu compter sur les recensements pour argumenter leur propos. Les statistiques d'origine fiscale ne leur ont pas été non plus d'un grand secours puisque, dans ce domaine, les travaux les plus probants correspondent à une grande enquête de 1939-1942, dont les résultats ne seront publiés qu'entre 1947 et 1952.

Si la plupart des preuves permettant d'étayer une lecture globale ont fait défaut aux observateurs de l'époque, peut-on espérer qu'un regard rétrospectif soit mieux informé ? Il faudrait pour cela que les statistiques dressées dans les années 1930 cernent avec suffisamment de précision les items concernant le logement. Or, si les recensements ont donné lieu à l'établissement de bordereaux détaillés par immeuble à partir de 1901, donnant ainsi la possibilité de connaître les caractéristiques des logements, l'exploitation qui a été faite des données collectées a été très variable. Inexistante en 1906, 1921, 1931 et 1936, elle a été cantonnée aux communes de plus de 50 000 habitants en 1926[255]. En définitive, pour l'ensemble du demi-siècle, les seuls recensements qui ont fait l'objet d'une exploitation exhaustive en matière de logement sont ceux de 1901, de 1911 et de 1946 : même si on peut ajouter celui de 1926 pour les communes les plus peuplées, qui représentent environ un quart des logements, y compris Paris, on voit que, globalement, l'évolution de l'entre-deux-guerres ne peut être saisie qu'à travers des bornes situées avant et après les conflits mondiaux.

[255] Ibidem, p. 1003.

On s'entend à peu près, à partir de 1901, sur le champ du dénombrement, qui correspond aux "maisons" destinées à l'habitation, qu'elles soient "ordinaires" ou "mixtes" (en raison de la présence d'autres genres de locaux), y compris les immeubles vacants[256]. Il n'en demeure pas moins, au niveau des logements, divers sujets de trouble qui sont susceptibles d'affecter l'évaluation du nombre de "pièces d'habitation". Il faut tout d'abord rappeler que les recensements anciens ont comptabilisé au titre de l'habitation toutes sortes de locaux, comme le montre la définition de la pièce d'habitation que la Statistique Générale de la France cultivait encore dans les années 1930, à savoir :

> "[…] tout compartiment d'une maison destiné à l'habitation, séparé des autres par des cloisons allant jusqu'au plafond et assez grand pour contenir un lit d'adulte (comprendre les salles à manger, l'antichambre, la cuisine et les cabinets de toilette assez grands pour contenir un lit d'adulte, les chambres de domestiques, même séparées du logement, mais non les lieux d'aisance; ne comprendre les boutiques, magasins, ateliers, écuries, etc. que lorsqu'une ou plusieurs personnes y passent habituellement la nuit)."[257]

Sur la base d'une conception de l'habitation humaine épousant d'aussi près des habitus séculaires, les dénombrements prennent allègrement en compte les pièces dénuées de fenêtre : une exploitation partielle du recensement de 1906 concernant un échantillon de communes urbaines les évalue à 9% du total des pièces d'habitation[258]. Un observateur de la fin du 20ème siècle pourrait penser qu'à la suite du dispositif de 1948 sur les loyers la qualification de "pièce d'habitation" par les agents recenseurs supposerait au moins une surface de $7\ m^2$ et la présence d'une ouverture sur l'extérieur. Il n'en est rien. Si les salles de bains, buanderies et autres offices sont nommément exclus dès les années 1950, une "pièce d'habitation" doit encore être recensée en 1999 "quelle que soit sa surface", et sans que la présence d'une fenêtre soit formellement exigée[259]. Sous cet aspect, l'évolution des critères de qualification qu'on

---

[256] Le sort des baraquements, péniches et autres habitations mobiles (0,7% du total des logements occupés en 1946) reste néanmoins incertain. Le traitement de ces marges du logement a certainement varié d'un recensement à l'autre, voire d'un lieu à un autre.

[257] Cité par Claude Olchanski, qui souligne "tout ce que cette définition a de critiquable" et fait remarquer que, pour peu qu'elle soit encloisonnée, "une soupente de 2, 20 m. de long sur 1,20 m. de large et 2,50 m. de haut [passe pour une pièce] aux yeux de l'administration, quand même serait-elle sans fenêtre et sans jour." (*Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 35-36.)
Ajoutons que l'énumération des lieux susceptibles d'abriter des couchages donne une riche idée du sort qui attend les apprentis, les garçons et les filles placés dans les fermes, et, d'une façon générale, la domesticité. Si l'écurie (voire l'étable) ne sont pas exclues, on est tout de même heureux de voir les *lieux d'aisances* rayés des possibles.

[258] INSEE, *Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1207). Des proportions particulièrement élevées sont notées à Toulon (37%), à Montpellier (25%), à Nantes et à Toulouse (15%), etc. Ce n'est pas seulement un fait du 19ème siècle ou d'une architecture vernaculaire. Concernant l'héritage urbain de la période classique, on peut rappeler que des conceptions d'immeubles comme celles que l'atelier de Vauban a mises en œuvre à Nantes ou à Briançon impliquent de façon systématique des pièces sans fenêtre. Le poids des héritages, la puissante inertie d'un parc de logements et des habitus, font qu'il est essentiel, dans cette matière comme dans beaucoup d'autres, de ne pas confondre les réalités de l'habitat avec les tendances de la construction neuve. Certes, la loi sur la santé publique de 1902 et les règlements sanitaires qui y ont fait suite comportaient l'obligation d'une fenêtre "sur rue ou sur cour" pour qualifier une pièce d'habitation, mais cela ne concernait que les constructions nouvelles. L'ensemble des exemples connus laisse penser que cette disposition a été retenue dans les réalisations HBM, dont les promoteurs avaient fait vœu de salubrité. Pour le reste, c'est à dire pour le plus gros, on doit rappeler avec Philippe Isaac que, faute de contrôle, nombre d'immeubles ont continué à s'édifier sans que les prescriptions des règlements sanitaires communaux ou départementaux soient respectées (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 43).

[259] Pour une vue générale sur les recensements de 1946 à 1982, voir : INSEE, *Annuaire rétrospectif de la France, 1948-1988*, Paris, 1990, p. 162; pour les critères adoptés lors des recensements de 1962 et 1968, voir : INSEE, *Recensement général de la population de 1968. Sondage au 1/20. Logements et Immeubles*, Paris, 1972,

enregistre au cours du siècle est donc très modérée, et il y a peu à craindre que des changements intervenus durant le premier demi-siècle soient de nature à obérer la comparabilité des données.

Il reste cependant qu'au lieu de reposer sur une définition générique du "compartiment", la notion de pièce est présentée depuis les années 1950 sous la forme d'une liste indicative qui exclut les locaux de travail et ceux qui sont dédiés à l'hébergement des animaux. La distinction entre le "logement", espace fermé, et les locaux d'activité paraît clairement établie. Le premier peut comprendre des pièces "à usage exclusivement professionnel" mais rien n'est dit d'une éventuelle mixité des seconds. Comment s'interprète alors la situation d'un réduit abritant un lit, qui serait aménagé dans un atelier ou dans une écurie ? Et surtout, quelle attitude a-t-on adoptée à cet égard lors du recensement charnière de 1946 ? En l'absence d'un commentaire ad hoc émanant de l'INSEE, il y a lieu de présumer qu'un principe de continuité a joué en faveur de l'interprétation antérieure. On est d'autant plus porté à le penser quand on voit qu'en 1968 encore le questionnaire du recensement suggère une porte de sortie au titre des "pièces indépendantes", qui doivent être comptées "parmi [les] pièces d'habitation" si elles sont utilisées "soit pour loger un membre [du] ménage : enfant, domestique, etc., soit comme débarras, etc."[260] La formulation est plus contournée que celle de la défunte Statistique Générale, mais le résultat est le même : on est invité à comptabiliser le moindre réduit, même s'il est situé dans des locaux impropres à l'habitation humaine.

Si contestables qu'aient été les modalités générales de prise en compte des volumes, elles sont restées sensiblement égales à elles-mêmes, et elles ne paraissent donc pas de nature à obérer la comparabilité des résultats affichés de 1901 à 1946. Une cause de flottement, bien réelle et largement commentée, correspond cependant au traitement statistique des cuisines. Jusque dans l'entre-deux-guerres, sous couvert des "pièces communes" rurales ou de la notion de "cuisine familiale", et en conformité avec la définition de la Statistique Générale, les cuisines ont été prises en compte comme "pièces d'habitation" dès lors qu'elles étaient assez grandes pour contenir un lit d'adulte. Mais, en 1946, cela a été le cas seulement quand elles contenaient *effectivement* un ou plusieurs lits[261]. Un tel changement critériologique est propre à faire disparaître des statistiques plusieurs centaines de milliers de "pièces d'habitation", sans qu'on puisse évaluer l'importance de ce différentiel. La modification qui s'est ainsi opérée dans la perception chiffrée de la substance du logement incite à la prudence quant aux commentaires qu'on peut s'autoriser en comparant les évaluations de 1946 à celles qui les ont précédées. En résumé, on peut dire qu'on ne dispose que de trois ou quatre recensements dont l'exploitation a été suffisamment poussée et que, même pour cet échantillon restreint, les variations du nombre de pièces par logement susceptibles d'être retenues comme significatives devront être d'au moins 5% à 10%, notamment pour ce qui concerne les mouvements à la baisse.

Quant aux sources fiscales, on se réjouit que les réformes de la Révolution aient fait de l'immobilier un objet de prédilection pour l'impôt, ce qui conduisait à en tenir registre et à

---

p. 295, 297 et 310; pour les critères adoptés en 1999, voir : INSEE, *Recensement de 1 999. Tableaux références et analyses. Exploitation principale*, Paris, 2000, p. 558 et 561.

[260] INSEE, *Recensement général de la population de 1968. Sondage au 1/20. Logements et Immeubles*, Paris, 1972, p. 310.

[261] Voir notamment : INSEE, *Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1146 et 1150, note 2.
Le recensement de 1954 classera comme pièces d'habitation les « grandes » cuisines de plus de 7 m^2. La codification actuelle, qui retient seulement les cuisines de plus de 12 m^2, ne s'imposera qu'à partir du recensement de 1962.

évaluer régulièrement l'assiette que cela représentait. Mais on doit aussitôt regretter qu'en ces temps où la copropriété était de l'ordre d'un droit coutumier local[262], par nature ignoré de l'administration, les rôles n'aient enregistré que les immeubles, écartant ainsi toute confidence sur la consistance des logements, et même sur leur nombre. Si on ajoute que le fisc s'intéresse à tous les genres d'immeubles, et pas seulement aux immeubles d'habitation, on comprend que les données issues des rôles d'imposition ne peuvent donner qu'un éclairage aussi lointain qu'incertain de la plupart des aspects concernant la question du logement. Seule fait exception la grande enquête de 1939-1942, qui était censée préparer une révision des rôles d'imposition, et qui apporte un luxe de détails sur la nature, les dimensionnements et l'état des constructions qui abritent des logements. Ce travail exhaustif - tous les propriétaires de la métropole ont été interrogés - a été réalisé en 1939 puis en 1941-1942 par les agents des Contributions directes, qui ont dûment "vérifié" et "complété" les déclarations recueillies[263]. En vue de la "révision foncière" des propriétés bâties, les enquêteurs ont cherché à collationner toutes les indications qui pouvaient être utiles à l'estimation de la valeur du bien : âge et état des immeubles, matériaux de construction, hauteur, degré d'équipement, "superficie développée"[264], nombre et caractéristiques des logements (statut d'occupation, nombre de pièces principales, surfaces, commodités), nombre et destination des dépendances, locaux professionnels, etc. Tout compté, on est sans doute là en présence du travail d'investigation le plus complet qui ait jamais été réalisé sur le cadre physique de l'habitation en France, et on comprend l'empressement avec lequel est introduite en 1947 la publication d'un premier volume de résultats concernant soixante-et-une villes de plus de 30 000 habitants :

> "Le défaut de toute documentation actuelle sur la propriété bâtie s'est fait cruellement sentir en France pour mettre sur pied les fondements d'une politique générale de l'habitation, et même du plan de reconstruction; son absence se fait également sentir dans le cas de chaque agglomération lorsqu'il s'agit de dresser le projet d'aménagement."[265]

Ce court texte se clôt sur la promesse de "publier également les documents relatifs aux communes rurales". L'engagement sera tenu. Il se traduira par l'édition de seize volumes qui s'étageront jusqu'en 1952, et dont les introducteurs adopteront un ton encore plus alarmiste en ce qui concerne l'état des connaissances :

> "A l'incertitude de nos connaissances sur l'habitat urbain, on doit opposer un défaut complet de documentation sur l'habitat rural. Aussi, pour mettre à la disposition des usagers, des constructeurs et des services officiels intéressés les informations dont ils ne cessent de regretter l'absence, la Direction générale de l'Aménagement du Territoire a entrepris la collecte des renseignements disponibles sur les immeubles d'habitation. Après la publication sur la propriété bâtie dans les villes de plus de 30 000

[262] "Coutume de Paris" ou "coutume de Grenoble", par exemple.

[263] Les rédacteurs de l'ouvrage collectif "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans" (INSEE, *Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957) mobilisent très largement l'enquête de 1939-1942, qu'ils désignent comme "enquête de 1941-1942 sur la propriété bâtie". Il leur arrive même d'exploiter des éléments non publiés, qui concernent notamment le département de la Seine, et dont les fiches d'origine (par quartier pour Paris et par commune pour la banlieue) se retrouvent dans les archives du ministère de l'Équipement (nouvellement de l'Écologie et du développement durable).

[264] "Surface hors-tout", précisent très justement les rédacteurs de l'INSEE (*Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957, p. 1092, note 11). On dirait aujourd'hui "surface hors œuvre brute (SHOB)", et c'est donc par une approximation de langage particulièrement fâcheuse que l'introduction à la publication de 1947 évoque des "surfaces habitables" (au lieu des "surfaces d'habitation"). Cette confusion des éditeurs de l'enquête de 1939-1942 ne saurait passer pour innocente : dans un pays aux logements étriqués, elle tend à atténuer la misère des allocations d'espace habitable, notamment dans les collectifs populaires.

[265] MRU et INSEE, *Résultats statistiques d'une enquête sur la propriété bâtie dans 61 agglomérations de plus de 30 000 habitants*, Paris, 1947, p. 3.

habitants elle a procédé, avec le concours de l'Institut National de la Statistique, à la confection de tableaux statistiques sur les constructions rurales."[266]

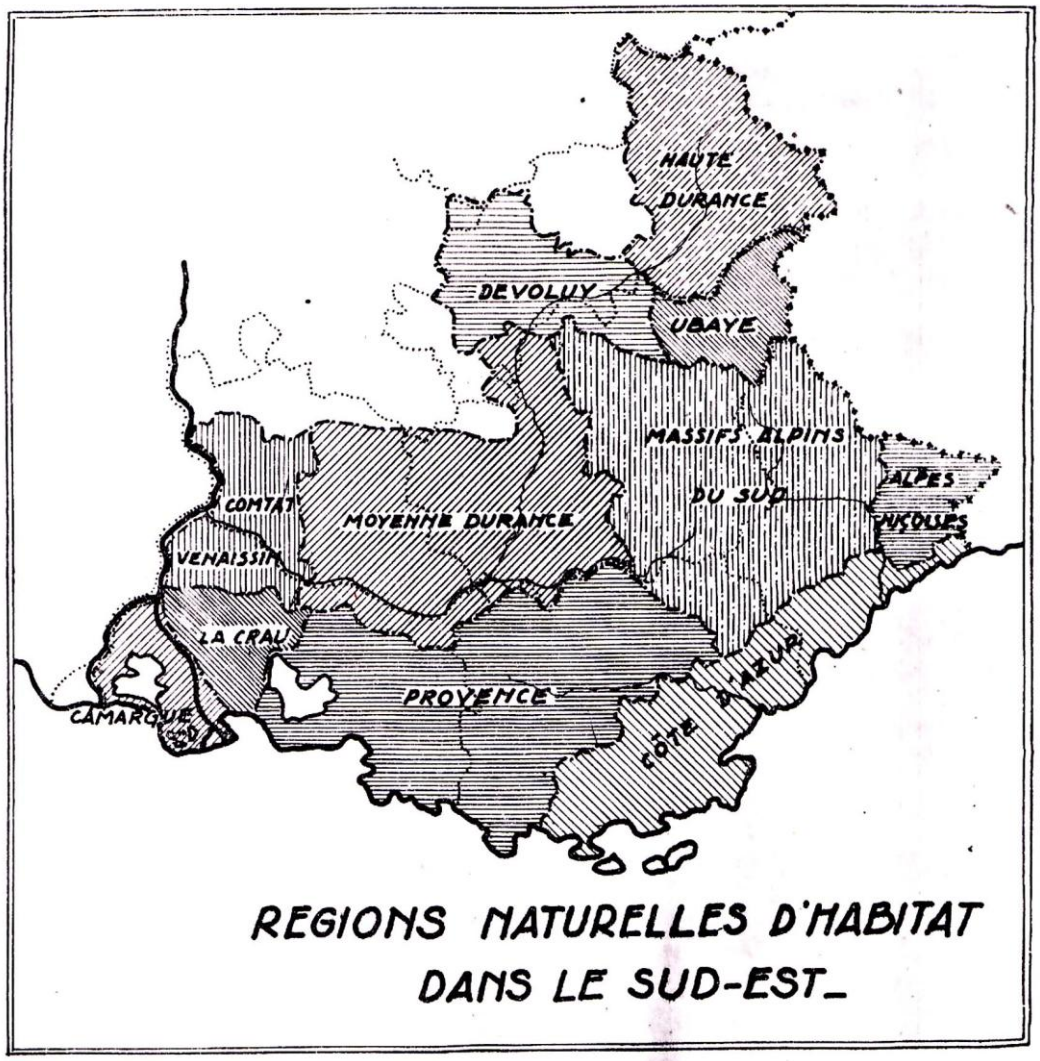
La publication sur les "61 agglomérations" brille par plusieurs aspects qui méritent d'être soulignés. Outre la richesse déjà évoquée des données recueillies, c'est en effet la première fois que la statistique s'extrait du carcan communal pour embrasser les agglomérations, échappant ainsi au point de vue "urbano-centrique" qui tend à réduire la ville à la commune centre, et cette réintégration des "périphéries" dans le champ de vision n'est évidemment pas sans effet sur la perception qu'on peut avoir du paysage de l'habitat. Il s'ajoute que les tableaux publiés résultent apparemment d'une exploitation exhaustive des fiches sources (et non d'un simple sondage), ce qui est tout à fait exceptionnel. L'élaboration des tableaux concernant l'habitat rural a été un peu moins attentive. Devant l'abondance de la matière, s'excuse-t-on, on est revenu à une procédure de sondage. Les tableaux qui qualifient l'habitat de chacune des "régions naturelles" ont en effet été construits à partir des fiches sources de quelques communes choisies parce qu'elles étaient contiguës et jugées particulièrement représentatives. Il reste qu'on aurait, au total, exploité les données de quelque 1500 communes, ce qui est tout de même considérable, puisque c'est de l'ordre d'un sondage au vingtième dans le cadre d'une procédure dont on peut espérer qu'elle a été soigneusement stratifiée.

Si précieux que soit l'éclairage apporté par les publications issues de l'enquête de 1939-1942, il n'en souffre pas moins de diverses limites. Tout d'abord, il s'agit d'un coup de projecteur sans antécédent et sans lendemain, du moins à une telle échelle et avec une telle richesse d'indications. Par suite, certaines données ne peuvent faire l'objet d'aucune relativisation dans le temps. C'est le cas, notamment, pour les éléments de construction ou la proportion des emprises bâties sur les parcelles, bref pour nombre d'aspects qui concourent à la figure concrète de l'habitat, et qui ne sont saisis ni par les travaux antérieurs ni par les travaux ultérieurs. Même pour des items comme l'équipement des logements, qui ont été suivis dans le temps, au moins postérieurement, les contours très particuliers des "régions naturelles", qui ne correspondent à aucune circonscription administrative, rendent impossible une comparaison directe avec des statistiques ultérieures concernant un territoire rural déterminé[267].

---

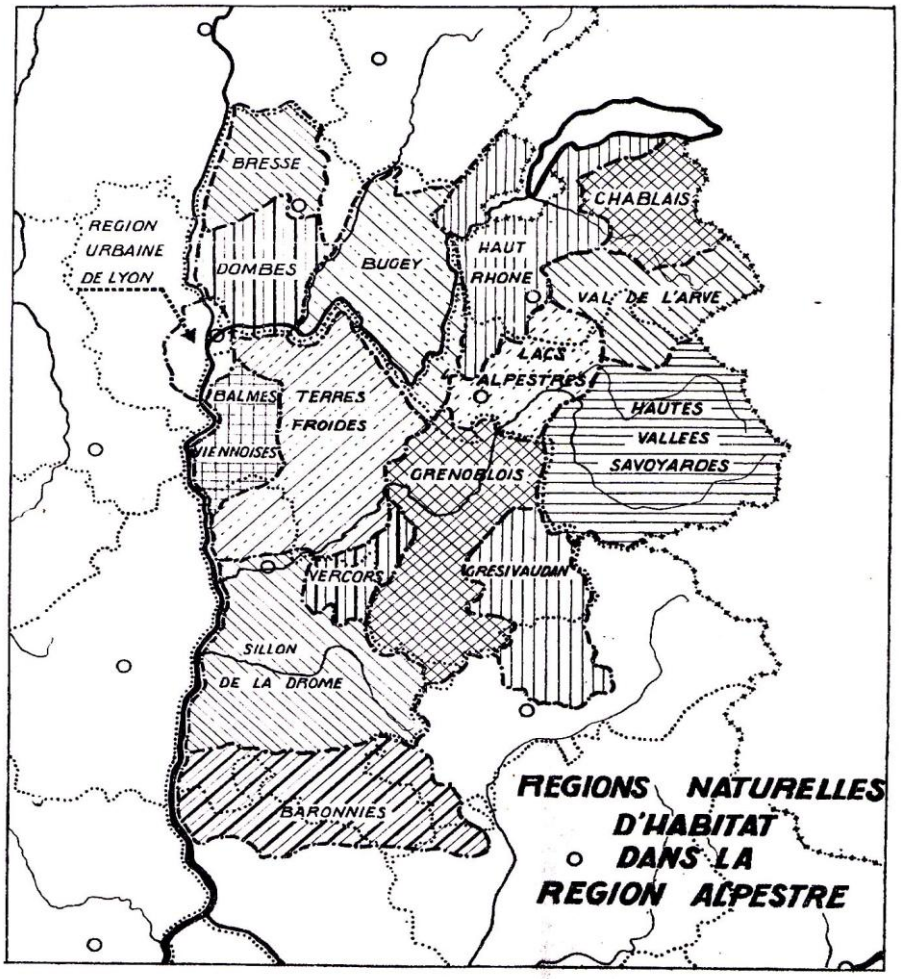
[266] MRU et INSEE, *Résultats statistiques d'une enquête sur la propriété bâtie dans les communes rurales (Littoral méditerranéen occidental)*, Paris, 1952, p. 5. Au total, ce monument statistique se compose donc de dix-sept volumes d'épaisseur inégale : 386 pages pour les villes, 80 à 130 pages pour chacun des volumes ruraux. Le premier, couvrant les 61 agglomérations, est enregistré à la bibliothèque de l'INSEE en septembre 1947, et le dernier, consacré à l'habitat rural du *Littoral méditerranéen occidental*, en janvier 1952. Les notes introductives sont co-signées, d'une part, par André Prothin, directeur général de l'Urbanisme et de l'Habitation, puis de l'Aménagement du Territoire au MRU, et, d'autre part, par F.-Louis Closon, directeur général de l'INSEE. Chacun des volumes sur l'habitat rural couvre une vaste entité territoriale qui a été désignée pour la circonstance, et qui est constituée par l'agrégation d'une dizaine de "régions naturelles [que] les considérations géologiques, économiques ou historiques [conduisent] à distinguer; [mais dont] l'habitat offre des caractères communs" (Introduction précitée au dernier volume, p. 5). Voici la liste de ces entités qui, dans plusieurs cas, sont assez proches des régions instituées dans les années 1960 : Sud-Est, Bretagne, Sud-Ouest, Sud, Nord, Normandie, Arrière-Pays de l'Ouest, Ouest Atlantique, Est, Nord-Est, Bassin Parisien, Centre Occidental, Centre Septentrional, Centre Oriental, Alpes septentrionales, Littoral Méditerranéen Occidental.

[267] Pour revenir à une clé courante des statistiques françaises comme l'échelle départementale, il faut procéder à une reconstruction en partant des cartes données à la fin de chaque volume et en mobilisant les données cantonales pour évaluer le poids de chacune des "régions naturelles" dans l'habitat rural du département considéré. Outre qu'il est aventureux de combiner ainsi des évaluations primaires qui reposent sur le profil de quelques communes réputées "représentatives", il est clair que la nature des cartes laisse place à toutes les incertitudes des appréciations visuelles. Dans le champ urbain, les problèmes que posent les agglomérations sont beaucoup moins aigus puisqu'il s'agit de simples agrégations de communes, dont les listes constitutives sont données avec précision. Le retour à la logique territoriale de l'enquête de 1939-1942 promet des additions qui peuvent être fastidieuses lorsqu'on étudie Lyon ou Rouen, mais qui peuvent en tout cas se pratiquer dans des conditions de sécurité acceptables.



Enquête de 1939-1942 (habitat rural).
Carte des "régions naturelles" extraite du volume consacré au *Sud-Est*

Les pointillés correspondent aux limites départementales.
L'entité *Sud-Est* correspond sensiblement à l'actuelle région Provence-Alpes-Côte-s'Azur
L'existence supposée de "caractères communs" entre les fermes de la Crau et celles du Briançonnais ne manque pas de laisser le lecteur relativement dubitatif



Enquête de 1939-1942 (habitat rural).
Carte des "régions naturelles" extraite du volume consacré à la *Région Alpestre*

Les pointillés correspondent aux limites départementales.
L'entité de la *Région Alpestre* correspond sensiblement à l'actuelle région Rhône-Alpes, amputée des départements situés à l'Ouest du Rhône
Là encore, l'existence supposée de "caractères communs" entre l'habitat du sillon rhôdanien ou des Terres froides et celui des hautes vallées alpines laisse le lecteur interrogatif.

Une difficulté du même ordre, mais plus aisée à surmonter, se retrouve au niveau des villes, dans la mesure où l'appareil statistique français va longuement négliger les agglomérations, et rester crispé sur l'échelle communale. En matière urbaine, les principaux problèmes sont d'un autre ordre : ils tiennent aux villes que les publications n'ont pas traitées. Dans quelques cas, cela résulte des circonstances de la guerre[268], mais l'essentiel est ailleurs. On ne peut en effet qu'être surpris par l'absence d'une publication concernant Paris. La note d'introduction au volume sur les 61 agglomérations précise que les données qui y sont rassemblées "ne comprennent pas les renseignements intéressant le département de la Seine". Contrairement à l'attitude qu'ils adoptent vis-à-vis du domaine rural, ses signataires se gardent bien d'évoquer une publication spéciale qui viendrait plus tard et, de fait, il n'y en aura pas. L'impasse sur Paris est implicitement programmée, mais nullement justifiée. Faut-il voir là la rançon du souci d'exhaustivité, l'État reculant devant le coût de traitement qu'imposait une agglomération déjà plurimillionnaire en logements ? Ou bien faut-il imaginer des responsables glacés d'effroi à l'idée que la logique d'agglomération allait donner à la capitale le visage de ses banlieues ?[269] On n'a connaissance d'aucune source qui motiverait ce choix du silence mais, loin de se focaliser sur le sort de Paris, il faut aussitôt souligner une seconde impasse tout aussi regrettable. En bornant l'horizon aux agglomérations de plus de 30 000 habitants, on laissait en effet dans l'ombre le tissu de petites villes qui représentait alors une des masses dominantes de l'urbanisation française. Quand on voit le luxe des moyens déployés à l'égard de l'habitat rural, l'argument des éventuels coûts de traitement ne paraît guère convaincant, d'autant qu'on aurait pu, là encore, procéder par sondage au sein des "régions naturelles". On ne saurait dire non plus qu'il s'agit d'un milieu bien connu, car il s'agit d'un univers plutôt méconnu. A-t-on jugé que cet imposant héritage du passé ne représentait en rien une formule d'avenir ? Ou encore, ce qui reviendrait sensiblement au même, a-t-on estimé que, vivant sa vie sans nécessiter des projets d'aménagement, il ne posait aucune question d'une urgente actualité ? Quels qu'en soient les motifs, l'absence simultanée d'un regard sur la capitale et sur le monde des petites villes fait que le recueil sur les agglomérations apparaît comme une vue de l'état des villes françaises qui est certes expressive, mais qui reste très partielle.

La "crise du logement" telle qu'elle est identifiée.

La capacité d'un parc de logements à héberger une population dépend essentiellement, d'une part, du rapport entre le nombre de ménages et celui des logements, et d'autre part, du rapport entre la taille des logements et celle des ménages, ces deux aspects s'appréciant aux diverses échelles territoriales. Comme on vient de le préciser, les vues statistiques qui

[268] Au Havre, les documents de l'enquête ont été détruits, ce qui laisse le champ libre à tous les débordements de nostalgie sur "la ville si belle auparavant". Il faut d'autre part rappeler que Colmar, Strasbourg ou Metz n'étaient pas sous la juridiction de "l'État Français" en 1941-1942. Un détour par les Archives départementales du Bas-Rhin montre que le Reich s'est empressé de faire établir un état statistique des départements qu'il se rattachait à nouveau, mais la finalité n'était pas précisément d'apprécier la qualité de l'habitat, et les indications concernant ce domaine sont de peu d'intérêt.

[269] Une compensation partielle de l'absence de publication sur Paris viendra quelques années plus tard avec l'ouvrage collectif "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans" (INSEE, *Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957), dont les auteurs exploitent nombre d'aspects de l'enquête de 1939-1942 concernant la capitale. La manière dont ils procèdent tend toutefois à conforter l'hypothèse de préventions tenaces sur le visage de la ville, car ils s'en tiennent exclusivement au Paris intra muros, laissant à d'autres le soin de retrouver et de collationner les bordereaux originaux des communes de banlieue. Une interprétation alternative de leur attitude, d'ailleurs compatible avec la précédente, reposerait sur la paresse de statisticiens qui préfèrent additionner les données des quelques dizaines de quartiers constituant le Paris intra muros, plutôt que celles des centaines de communes des banlieues.

permettent de spécifier l'allure de la crise de l'entre-deux-guerres reposent sur des données d'avant 1914 ou d'après 1945. La lecture qu'elles autorisent est donc par nature ex post, et on reprendra ici un système argumentaire qui n'a réellement pris sa forme complète qu'au début du Second Vingtième siècle, c'est-à-dire au moment où l'État se lançait dans l'aventure d'une politique active du logement. Enfin, la perception d'une "crise" fait nécessairement référence au souvenir d'une situation antérieure qu'on estime avoir été plus heureuse. Plus que les valeurs absolues des grandeurs qui caractérisent le logement, c'est le sens de leur évolution - amélioration ou aggravation - qui est en cause, une dimension qui, dans son aspect quantitatif, se ramène à des pourcentages de variation.

Les indications des recensements montrent que la taille moyenne des ménages diminue de façon à peu près linéaire de 1854 à 1946, passant de près de quatre personnes (exactement 3,96) à un peu plus de trois (exactement 3,14)[270]. Ce mouvement de la moyenne résulte à la fois du recul des grands ménages et de la multiplication des petits ménages : de 1901 à 1946, le nombre de ménages de cinq personnes ou plus chute d'un quart, cependant que celui des ménages d'une ou deux personnes augmente de plus d'un tiers. Dans la même période, alors que le fléchissement régulier de la taille des ménages se poursuit, la taille moyenne des logements s'accroît progressivement, passant de 3,05 à 3,30 pièces principales[271]. L'impression générale est donc celle d'une détente des conditions de logement. Dans une France à la démographie à peu près inerte – malgré le rattachement de la Savoie et du Comté de Nice, la population augmente seulement de 14,4% entre 1846 et 1946 – un flux de construction limité suffit à maintenir un apparent équilibre global, et même à ménager un espace de progrès.

Toutefois, comme le rappellent opportunément les rédacteurs de l'INSEE, "la localisation des immeubles n'avait guère varié, alors que la population se déplaçait considérablement"[272]. Certes, l'urbanisation française est lente, par comparaison avec les processus qui se sont développés en Grande-Bretagne ou en Allemagne. Mais elle n'en fait pas moins son œuvre, et c'est finalement entre les recensements de 1926 et de 1931 que la population de la métropole devient majoritairement « urbaine » au sens des statistiques françaises, c'est-à-dire, rappelons-le, en prenant en compte l'ensemble des personnes recensées dans les communes de plus de 2000 habitants. De 1911 à 1946, la population « urbaine » s'accroît de plus de 4 millions d'habitants, cependant que le monde « rural » perd 3,2 millions de résidants.

Du rural à l'urbain : évolution de la population de la métropole.
(En millions d'habitants)

	1911	1921	1931	1936	1946
Population « urbaine »	17,5	18,2	20,0	22,0	21,6
Population « rurale »	22,1	21,0	20,7	19,9	18,9
Total	*39,6*	*39,2*	*40,7*	*41,9*	*40,5*

Source : recensements (on rappelle que le recensement de 1911 porte sur 87 départements seulement).

Même en l'absence de toute amélioration du parc bâti, la disparition d'une partie de la population suffirait à détendre les conditions de logement dans le domaine « rural ». Il n'est donc pas étonnant de voir la taille moyenne des logements passer de 3 pièces principales à

[270] INSEE, *Études et Conjoncture*, n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1052-1054. Même source pour les données démographiques qui suivent.
[271] Ibidem, p. 1062. Une évolution qui est sans doute sous-estimée, compte tenu du raidissement mentionné plus haut dans la prise en compte des "cuisines familiales".
[272] Ibidem, p. 1010.

3,55 entre 1901 et 1946 dans les communes de moins de 2 000 habitants[273], une tendance dont on devine qu'elle est en partie nourrie par l'abandon progressif des habitations les plus misérables. Combinée avec une taille moyenne des ménages qui régresse de 3,6 à 3,3 personnes, cette évolution détermine une amélioration notable des taux d'occupation, qui passent au-dessous de la barre symbolique d'une personne pièce. Il ne faudrait toutefois pas imaginer que ces résultats qui associent les villages paysans et les bourgades à vocation artisanale ou commerciale caractérisent de façon égale les diverses fractions du monde « rural ». L'exploitation des aspects ruraux de l'enquête de 1939-1942, qui repose spécifiquement sur des communes villageoises à vocation agricole, débouche en effet sur une appréciation générale nettement moins reluisante : les logements n'auraient guère que 2,6 pièces principales, et le taux d'occupation serait encore de 1,05 personne par pièce[274]. Tout compté, et même s'il faut faire la part de fortes inégalités entre régions concernant l'habitat proprement paysan, c'est sans doute plutôt dans les bourgades et les très petites villes – le réseau des chefs-lieux de canton – qu'on avait atteint, au seuil des années 1940, un niveau de développement du logement qui réservait un espace relativement large aux habitants.

Ce point de vue paraît confirmé par les observations qu'on peut faire sur la classe de communes immédiatement supérieure. Bien que nombre de ces communes de 2 000 à 50 000 habitants soient inscrites dans les banlieues de grandes villes, où l'on peut supposer que s'installe un habitat particulièrement modeste, la taille moyenne des logements progresse de 3,25 à 3,4 pièces principales cependant que celle des ménages revient de 3,55 à 3 personnes. Inférieur à 0,9 personne par pièce, le taux d'occupation est le plus bas que l'on rencontre dans les diverses classes de communes en 1946, et c'est certainement dans les communes constituant de petites et moyennes villes autonomes qu'il se présente sous le jour le plus favorable.

Tout autre est l'évolution qu'on observe dans les communes de plus de 50 000 habitants. Loin de s'accroître, la taille des logements stagne, puis diminue sensiblement au fil de l'entre-deux-guerres. On constate, là comme ailleurs, un affaiblissement général de la taille des ménages, mais la compression de l'espace habitable s'opère plus rapidement. La conséquence en est que les taux d'occupation tendent à se dégrader à partir des années 1920, et que, sur l'ensemble du demi-siècle, ils ne connaissent aucune amélioration.

Taille des logements et des ménages dans les communes de plus de 50 000 habitants (y compris Paris)

	1911	1926	1946
Nombre de personnes par ménage	2,95	2,8	2,7
Nombre de pièces principales par logement	3,0	3,0	2,8
Nombre de personnes par pièce	0,98	0,93	0,96

Source : recensements.

Comme on le voit sur le tableau qui suit, le fléchissement du nombre de pièces par logement qu'on observe entre 1926 et 1946 touche tous les genres de communes au-delà de 50 000 habitants. Il est partout plus accentué que celui de la taille des ménages, entraînant ainsi une dégradation des conditions de logement. C'est dans l'agglomération parisienne, où la taille des

[273] Ibidem, p. 1062. Même source pour les données sur les communes « urbaines » qui sont évoquées à la suite.
[274] Ibidem, p. 1091. On reviendra plus loin sur les déficiences générales du logement paysan ainsi que sur les inégalités régionales qui l'affectent.

ménages était dès l'origine particulièrement faible, que le décrochage entre l'évolution des ménages et celles des logements est le plus marqué.

Évolution observée dans les différents genres de communes

Population de la commune en 1954			1926	1946
50 000 à 100 000 habitants	Province	Nb. de personnes par ménage	3,05	3,00
		Nb. de pièces par logement	3,60	3,45
	Banlieue parisienne	Nb. de personnes par ménage	2,85	2,80
		Nb. de pièces par logement	2,95	2,75
Plus de 100 000 habitants (hors Paris)		Nb. de personnes par ménage	3,00	2,85
		Nb. de pièces par logement	3,20	2,95
Paris		Nb. de personnes par ménage	2,55	2,40
		Nb. de pièces par logement	2,70	2,40

Source : INSEE, *Études et Conjoncture,* n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1062 et 1086, d'après les recensements.
Nota : Sauf en ce qui concerne Paris, les indications qu'on mobilise ici sont présentées sous forme de graphiques, à raison de deux centimètres pour une pièce ou une personne. La conversion en données chiffrées étant sujette aux incertitudes des lectures visuelles, on a arrondi l'ensemble des valeurs au vingtième d'unité le plus proche.

À Paris intra muros, on voit s'éloigner inexorablement le rêve d'un logement moyen de trois pièces, qui aurait pu faire figure de logement familial du vingtième siècle, et on devine un contraste grandissant entre une minorité de logements convenant aux familles (dont une petite minorité de logements très larges) et une masse de logements pour petits ménages. Dans la périphérie de la capitale, les dégradations les plus fortes touchent Asnières, Colombes, Clichy, Courbevoie et Neuilly, où les pertes sont du même ordre qu'à Paris intra muros : 0,3 à 0,4 pièce par logement. Dans les autres communes de 50 000 à 100 000 habitants, l'évolution est très inégale d'une ville à l'autre; des pertes de 0,3 à 0,6 pièce par logement s'observent néanmoins à Amiens, Caen, Calais, Orléans, Tours et Versailles, les chutes les plus sévères trouvant place à Calais et Versailles. Dans les communes de plus de 100 000 habitants, des pertes du même ordre se retrouvent à Bordeaux, Nancy, Rouen, Toulon ou Toulouse. À Marseille et à Nice, la contraction est encore plus marquée (on perd 0,6 à 0,7 pièce par logement), mais elle est sensiblement parallèle à celle de la taille des ménages. Dans les « grandes » communes urbaines, c'est finalement au Mans que la dégradation des conditions d'habitation est la plus accentuée entre 1926 et 1946 : la taille des ménages s'accroît de 2,7 à 2,8 personnes, alors que celle des logements tombe de 3,3 à 2,8 pièces[275].

Certes, la tendance démographique est au petit ménage et il arrive, comme on le note à Marseille ou à Nice, que la dégringolade des logements corresponde assez exactement à la l'évolution de la taille des ménages. Mais, si l'on partait de l'hypothèse que la baisse de la taille des ménages constitue un fait autonome auquel le parc de logement vient s'adapter, on resterait émerveillé par la capacité d'anticipation de la *main invisible* du marché puisque, dans la plupart des cas, la contraction des logements précède et amplifie celle des ménages. À défaut de trancher avec assurance cette problématique de la poule et de l'œuf qui caractérise les relations entre le potentiel de logement et la propension des ménages à la procréation[276],

[275] Ibidem, graphiques des p. 1063 à 1065.
[276] On sait que ces relations ne sont ni mécaniques ni exclusives, que d'autres réseaux de causalité interviennent, et qu'il faut de toutes manières faire la part qui revient à un ensemble d'habitus propres à une population. On n'en est pas moins frappé, dans le tableau des communes françaises, par la coïncidence entre la prégnance des petits ménages et l'importance des agglomérations, c'est-à-dire dans des contextes locatifs où les difficultés de logement des familles nombreuses constituent un fait connu, que ce soit en raison d'un refus de principe des propriétaires, d'une solvabilité insuffisante, etc.

on peut en tout cas en donner un éclairage indirect en discutant la nature des processus et des événements qui ont pu déterminer l'appauvrissement de l'espace du logement dans les villes.

La distribution géographique des villes qui ont connu les évolutions les plus défavorables permet tout d'abord d'écarter l'antienne des conséquences directes des guerres. Les villes qui ont échappé aux désastres des combats et des bombardements sont en effet tout autant concernées, sinon plus, que celles qui ont été sinistrées[277]. Plutôt qu'une référence à la guerre, une lecture géographique des lieux où les logements rétrécissent suggérerait de s'intéresser aux villes qui représentent une étape ou une destination finale pour les migrations, intérieures ou internationales. Cependant, si cet apport de population constitue une réalité incontestable dans une période d'urbanisation, il ne génère pas ipso facto une réduction de la taille des logements : dans son mouvement spontané, il conduirait plutôt à une multiplication des cas de surpeuplement dans des logements dont le volume serait inchangé.

Une autre perspective susceptible d'expliquer le phénomène qui nous intéresse serait liée à la construction neuve. Il faudrait alors que la mesure moyenne des logements nouveaux soit notablement inférieure à celle des logements qui préexistaient et qui continuent de représenter la toile de fond du parc. Compte tenu de ce qu'on a rapporté plus haut concernant les programmes d'HBM, une telle hypothèse n'est pas sans vraisemblance pour une fraction de la construction neuve. Cela peut valoir pour les collectifs, mais cela se trouve compensé par la production d'individuels, dont on montrera plus loin qu'elle concerne aussi les communes de plus de 50 000 habitants, et qui, dans sa version populaire, est centrée sur les trois à quatre pièces. Tout compté, il n'y pas à penser que l'apport de la construction de l'entre-deux-guerres, qui ne pèse guère que 15% du parc de 1946, ait pu entraîner une baisse significative du nombre de pièces par logement dans l'ensemble des communes de plus 50 000 habitants[278].

À défaut que les destructions de la guerre ou les caractères de la construction neuve puissent avoir une vertu explicative au regard du rétrécissement des logements, il faut se tourner vers une cause qui aurait trouvé place au sein même du parc existant, sous la forme d'un processus de parthénogenèse fabricant de petits logements à partir des grands. On a déjà souligné tout l'intérêt que cela pouvait avoir pour des propriétaires bailleurs dans une période de dévalorisation des loyers. On peut ajouter maintenant que l'émergence de cette pratique à un niveau statistique significatif constitue la seule hypothèse susceptible de donner leur cohérence aux diverses observations dont on dispose. Une interprétation en ce sens paraît confortée par le fait que des villes bourgeoises comme Nice, Versailles ou Neuilly-sur-Seine, qui disposent d'une belle réserve de grands appartements, figurent parmi les plus touchées par l'abaissement de la taille moyenne des logements. À Paris intra muros, où le tassement du

[277] S'agissant de la taille moyenne des logements qui subsistent après sinistre, il faut ajouter qu'on ne comprendrait pas pourquoi les destructions auraient touché spécifiquement les grands logements, plutôt que les petits. Dans une logique de table rase, on ne voit pas ce qui ferait que les uns soient plus atteints que les autres…

[278] L'hypothèse qui consisterait à attribuer la baisse à la construction neuve débouche sur un résultat absurde. Si tel était le cas, la taille moyenne de 1946 (2,8 pièces) résulterait de la somme pondérée :

$$2{,}8 = (a * 3{,}0) + (b * x),$$

où *a* et *b* correspondent aux proportions respectives de l'héritage antérieur et de la construction neuve, cependant que la valeur de *3,0* correspond à la taille moyenne de l'héritage, et l'inconnue *x*, à la taille moyenne de la construction neuve. En admettant que l'apport de la construction de l'entre-deux-guerres soit effectivement de 15%, on trouve pour *x* une valeur de 1,7 pièce, ce qui n'est pas vraisemblable. Or, Paris intra muros représente à lui seul plus du tiers des logements des communes de plus de 50 000 habitants, et il est certain que les réalisations de l'entre-deux-guerres n'y représentent pas 15% du parc de 1946. Si, tenant compte de cette remarque, on devait retenir une proportion de logements de l'entre-deux-guerres égale à 10% pour l'ensemble des communes de plus de 50 000 habitants, la taille moyenne de ces logements devrait être de 1,0 pièce, ce qui est encore plus absurde que le résultat précédent.

volume moyen du logement est perceptible dès 1911-1926, Claude Olchanski remarque d'ailleurs la "diminution massive des grands appartements de plus de huit pièces" durant l'entre-deux-guerres, un phénomène qui lui paraît "dû vraisemblablement au fait […] que nombre de ces appartements ont été scindés en appartements plus petits"[279].

Dans la mesure où le logement populaire de l'époque se réduit souvent à une pièce, ce qui se dit de la divisibilité des très grands logements peut aussi s'appliquer à des logements plus petits et, dans tous les cas, le démembrement peut déboucher sur des locations *à la pièce*. Une réduction aussi extrême est évidemment plus aisée à mettre en œuvre dans des logements dénués de salle d'eau et de W.-C. particulier, mais elle peut se concevoir partout pour ces annexes du logement bourgeois que sont les *chambres de bonne* (voire les *buanderies*), et elle est immédiatement applicable à la masse des maisons et petits immeubles populaires dont les W.- C. sont dans la cour. Compte tenu de la constitution physique des diverses strates du logement, le parc existant prend ainsi la figure d'une machine dont la capacité à fabriquer de très petits logements est quasiment illimitée. Une pareille réalité est tellement étrangère à la préoccupation du progrès qui anime la plupart des observateurs que ceux-ci peinent à en mesurer les implications : tout juste en admettent-ils l'existence à la marge, dans ce domaine des (très) grands logements où le partage ne porterait aucunement préjudice à l'utilité sociale. L'idée – et la pratique – de la location *à la pièce* sont pourtant aussi anciennes que la propriété immobilière, et reviennent régulièrement sur le devant de la scène dans les conjonctures qui s'y prêtent.

On se convaincra de l'ancienneté du procédé en relisant les observations que fait Christian Topalov à propos des habitations de Rouen aux 17ème et 18ème siècles :

> "La division en chambres et la multiplication des habitants des maisons auparavant unifamiliales ou des anciennes demeures aristocratiques semblent un phénomène très général à partir de la fin du moyen-âge. De même que les surélévations, agrandissements, réaménagements de bâtiments existants."[280]

On ne manque pas de témoignages sur la perduration de tels usages au fil du 19ème siècle. En Espagne, Ildefonso Cerdà s'en fait l'écho dans un passage manifestement inspiré par l'enquête circonstanciée qu'il a effectuée au cours des années 1850 dans la ville close de Barcelone, c'est-à-dire dans un contexte où la démultiplication des logements devait s'opérer au sein d'une substance bâtie quantitativement limitée[281]. Pour la France de 1900, une vue qui remet en place des enchaînements historiques est proposée par un texte de Lucien Ferrand que Louis Houdeville cite longuement :

> "Le gros défaut de toutes les maisons à petits loyers est de n'avoir pas été construites pour ceux qui les occupent aujourd'hui. Élevées il y a souvent plus d'un siècle pour loger la population aisée, elles ont été abandonnées par elle […]. Le plan de ces maisons comportait des cours vastes, quelquefois des jardins, des écuries et des remises, puis, aux étages, des chambres spacieuses, affectées chacune à un usage différent : chambre à coucher, salle à manger, salon, cuisine, office, etc. Le locataire susceptible de louer

---

[279] OLCHANSKI (Claude), *Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 63.

[280] TOPALOV (Christian), *Le logement en France.Histoire d'une marchandise impossible*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1987, p. 72. Pour des constats du même ordre à Paris, voir FICHELET (Monique) et FICHELET (Raymond), *Le logement évolutif*, SERES, Paris, 1973, où les auteurs content par exemple comment Molière accédait à sa chambre de la rue de Richelieu en passant par celle d'un autre locataire : les chambres commandées constituaient la formule la plus courante dans la conception des logements, mais cela n'empêchait nullement de les louer à l'unité.

[281] CERDÀ (Ildefonso), *La Théorie générale de l'urbanisation*, 1ère édition Madrid, 1867; traduction française partielle, Seuil, collection Espacements, Paris, 1979, p. 144-145. On reviendra plus loin sur ce passage qui représente une véritable charge contre les œuvres des "spéculateurs" : voir, infra, chap. 5, "Variations doctrinales".

> tout l'étage ayant disparu, on a commencé à diviser tout l'appartement en deux, puis en trois, et ainsi de suite à mesure que le locataire demandait moins de place et surtout un loyer plus bas… Pour desservir ces logements, on a construit des escaliers, véritables échelles de cordes; les tuyaux de chute manquant, on a créé les W.-C. à usage communs à plusieurs logements, et les plombs extérieurs. Pour passer de l'escalier dans les divers appartements, on a organisé au moyen de simples cloisons en briques des couloirs obscurs ou éclairés en second jour. Puis, quand malgré tout une chambre se trouvait encore plus grande que la moyenne, on l'a divisée en deux pour en faire une chambre ou une alcôve, quelquefois même une cuisine."[282]

Demeuré d'actualité, le démembrement des logements existants bénéficie de surcroît de l'onction des autorités au cours du Premier Vingtième siècle. Il était dans l'air du temps comme une pratique éhontée, il devient honorable, au moins dans ses œuvres les plus présentables, sous couvert de solidarités nécessaires. Cela procède d'abord des circonstances de la guerre. On le voit par exemple dans l'Allemagne à bout de souffle de 1918, quand le *Kriegsamt* (le "*Bureau de la Guerre*") inscrit la "subdivision des logements en plus petits" parmi les instructions qu'il délivre en vue de remédier à la rareté des habitations dans les villes[283]. Par la suite, après que le retour aux conditions de paix eut fait de la "crise du logement" un thème récurrent de la vie politique en France, nombre d'auteurs évoquent avec faveur des remèdes du même tonneau. Philippe Isaac, par exemple, va jusqu'à soutenir dans sa conclusion que "le partage des grands appartements en vue de résoudre la crise du logement […] mérite une attention spéciale de l'État"[284]. Avec le temps, cette philosophie partageuse qui promet sinon une solution globale du moins un adjuvant facile s'est si bien ancrée dans les esprits qu'elle s'exprimera encore après la Seconde Guerre mondiale, même si on en perçoit les limites. C'est ainsi qu'on verra les rédacteurs de la grande étude précitée de l'INSEE regretter que "de nombreux logements ne se prêtent pas à la division"[285].

Figure complémentaire de la sous-location, avec cette double différence que, d'une part, la manœuvre profite au propriétaire et non au locataire, et que, d'autre part, la division prend alors un tour durable, le morcellement des logements est présenté, à partir de la Grande Guerre comme une des issues possibles à un manque de logements. Comme pour d'autres aspects des problèmes du logement, une pratique qui a trouvé le chemin des faveurs officielles dans les circonstances de la guerre continue par la suite d'être reconnue comme une œuvre d'utilité sociale : on a rappelé plus haut que, si les législations successives sur les baux à loyer ont tendu à réprimer tout ce qui pourrait diminuer le nombre de logements, elles se sont en revanche bien gardées de décourager des divisions qui permettent de multiplier les logements dans le cadre du parc existant.

Dans l'entre-deux-guerres, la montée de la sous-location est attestée seulement par la multiplication des références à ce genre de situation dans les dispositifs juridiques concernant

---

[282] FERRAND (Lucien), *L'habitation à bon marché*, A. Rousseau, Paris, 1906, cité par HOUDEVILLE (Louis), préface de MENDÈS-FRANCE (Pierre), *Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 69-70. Louis Houdeville livre aux pages suivantes d'autres extraits du même texte concernant le peuplement et l'exploitation des immeubles morcelés en petits logements. Y sont successivement évoqués le rôle et le comportement du *locataire principal* (souvent un débitant de boissons), le mouvement d'effroi des propriétaires devant les W.-C. à chasse d'eau (ce serait leur "ruine"), l'horreur des loges de concierge, le surpeuplement des logements, etc.

[283] Le fait est rapporté par SELLIER (Henri), *La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Droit, Paris, 1921, p. 513. Cette "instruction" aurait notamment été suivie d'effets à Munich.

[284] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 209.

[285] INSEE, *Études et Conjoncture, n°10-11*, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1054.

le logement et, dans la littérature, par les mentions répétées des profits qu'en tirent les locataires en titre. Pour des motifs divers, à commencer par la discrétion des acteurs, sa saisie statistique est improbable : on ne dispose d'ailleurs d'aucune évaluation globale. En revanche, la structure des questionnaires des agents recenseurs[286], fait que le morcellement des maisons ou des appartements laisse une trace dans la statistique générale. C'est en définitive par cette voie indirecte, traduisant les effets secondaires plutôt que le processus lui-même, qu'on peut prendre la mesure de cette réalité vécue qu'a été la « crise du logement ». Malgré les incertitudes qui l'affectent et ses insuffisances en termes de finesse, le cadrage statistique dont on dispose fait apparaître une crise qui sévit dans les « grandes » communes urbaines, en premier lieu celles qui composent l'agglomération capitale. Cela justifie pleinement la manière dont on a géré l'exploitation du recensement de 1926 en matière de logement, en centrant l'attention sur les communes de plus de 50 000 habitants, et cela ne saurait constituer une surprise, puisque c'est précisément là qu'en mettant à l'arrêt la construction locative privée le régime des loyers issu de la guerre a bloqué un des pans essentiels de la construction traditionnelle, sans qu'un substitut ait été mis en place à une échelle suffisante. Dans un pays où l'urbanisation ne progressait qu'à pas comptés, on peut voir là un nouveau et substantiel handicap au regard des modalités ordinaires de la croissance au 20ème siècle.

Pour autant, il ne faudrait pas imaginer que la crise s'étende à l'ensemble du parc. En effet, la situation du logement ne s'aggrave pas dans cette moitié de la France qu'est le monde rural, où elle paraît en voie d'amélioration, et, pour ce qui est des villes, il importe de rappeler que les « grandes » communes urbaines ne concentrent guère, de 1911 à 1946, que 40% à 45% du patrimoine de logements urbains. Or la situation globale du logement continue d'évoluer favorablement dans les petites et moyennes communes urbaines qui représentent la majorité du monde urbain français, en termes de logements et, plus encore, en termes de peuplement, compte tenu de la dimension des ménages. La considération de l'ensemble des données conduit à concevoir la « crise du logement » comme un mal-être localisé dans un secteur de l'habitat qui représente moins que le quart du total.

C'est loin d'être négligeable, et on peut comprendre que ce secteur en difficulté patente ait mobilisé aussi bien l'attention de la critique que le débat politique. Il ne faudrait toutefois pas que l'arbre cache la forêt, et que les manifestations du mal-logement qui sont perçues comme les plus aiguës parce qu'elles correspondent à une dégradation par rapport à un état antérieur fassent perdre de vue les déficiences générales du parc de logements. Celles-ci concernent aussi bien le domaine urbain que l'habitat paysan, qu'il s'agisse des allocations d'espace habitable, d'un aménagement qui reste sommaire, ou d'une modernisation sanitaire qui est à peine engagée, toutes choses qui traduisent la prégnance du passé et des habitus, mais qui ne vont pas tarder à paraître indignes d'un pays développé qui prétend éclairer le monde, bref, d'une « grande puissance ». Les déficiences qui ressortissent à l'état des infrastructures collectives ont peu ou prou des conséquences pour tous. Celles qui ont trait au volume du logement touchent de façon criante les petites gens, que ce soient ceux des villes ou ceux des campagnes.

[286] On différencie les statuts d'occupation et on distingue un logement dès lors qu'un volume habité fait l'objet d'une location concédée par le propriétaire. En l'absence d'un statut de la copropriété dans le droit écrit, les divisions ne concernent pas (ou pas encore) la propriété elle-même. En conséquence, les statistiques des perceptions fiscales n'ont ici aucun pouvoir révélateur. Parmi les sources liées à l'administration des impôts, seule l'enquête de 1939-1942 dépasse l'horizon de la propriété – c'est-à-dire l'immeuble bâti et son assise foncière – pour s'intéresser au détail du logement.

33. Des déficiences généralisées.

Les logements urbains.

Compte tenu de la présence non négligeable de grands logements bourgeois de cinq à dix pièces, la moyenne de 2,4 pièces par logement qu'on observe à Paris intra muros en 1946 suppose une majorité écrasante de logements d'une ou deux pièces, qui forment l'essentiel de l'habitat populaire. Dans des quartiers modestes comme ceux de Charonne (20ème arrondissement) ou de la Maison Blanche (13ème arrondissement), l'enquête de 1939-1942 fait état d'un tiers de logements d'une pièce et de 45% de logements de deux pièces[287]. La situation n'est pas meilleure dans nombre d'autres grandes villes. À Lyon ou à Grenoble, les logements d'une pièce avoisinent la moitié du parc, et le cumul des logements d'une et de deux pièces en représente environ 70% : encore s'agit-il là de données sur les agglomérations, faisant une place significative à des maisons individuelles de périphérie qui, même dans leur espèce la plus simple, atteignent couramment trois pièces.

Les immeubles parisiens bénéficient presque tous de l'eau courante, du gaz, de l'électricité et du tout à l'égout (94% à 98% selon la rubrique)[288]. Le fait que l'immeuble soit raccordé au réseau ne signifie toutefois pas que la facilité correspondante ait escaladé les étages – dans nombre de quartiers, c'est encore une particularité qu'on signale par un panonceau apposé à l'entrée – et, si l'on s'inquiète de la présence du chauffage central, la proportion d'immeubles susceptibles de contenir des logements confortables tombe à 26%. On peut présumer que le degré d'équipement qu'on observe à Paris intra muros ne vaut pas pour sa banlieue, désormais majoritaire en population, et, en tout état de cause, il ne correspond nullement à la situation qui prévaut généralement dans les autres agglomérations urbaines. Les tableaux de synthèse de l'enquête sur les 61 agglomérations de plus de 30 000 habitants montrent en effet que seuls 69% des immeubles bénéficient de l'eau et de l'électricité. La proportion se réduit à 20% si on exige le gaz et le tout à l'égout, et à 5% si on prétend au chauffage central.

On fait ainsi apparaître une première déficience de l'équipement, qui concerne le chauffage central. En matière de chauffage, la question pertinente reste celle du recensement de 1906 : dans combien de pièces du logement dispose-t-on d'une cheminée ? La réponse qu'on obtenait alors sur un échantillon de villes pouvait d'ailleurs passer pour plutôt satisfaisante, puisque les trois quarts des pièces d'habitation autorisaient l'installation d'un moyen de chauffe. Les résultats les plus faibles, avec 50% à 65% de pièces équipées d'une cheminée, correspondaient à des localités du sud, comme Toulon ou Montpellier, mais aussi à des communes comme Troyes, Puteaux ou Rouen, dont le climat est tout de même moins clément. Dans un tel contexte, l'obligation pour les constructions neuves de voir chaque pièce raccordée à un conduit de fumée, inscrite dès 1904 au règlement sanitaire de Paris et ultérieurement à celui de la Seine, représentait une contrainte nouvelle souvent loin d'être négligeable, et il est probable que la traduction dans les faits a requis un laps de temps assez considérable[289].

---

[287] AN, versement 770911, articles 35 et 39. Les proportions exactes pour Charonne et Maison Blanche sont respectivement de 30% et 34% pour les logements d'une pièces, et de 47% et 42% pour les deux pièces. Le cumul des petits logements représente 76% à 77% du parc existant dans ces deux quartiers.

[288] INSEE, *Études et Conjoncture, n°10-11*, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1187.

[289] Ibidem, p. 1207. Pour les règlements sanitaires de Paris et de la Seine, voir MOLEY (Christian), *L'Architecture du logement. Histoire et culture d'une norme héritée*, Economica, Paris, 1998, p. 70, où le règlement départemental de la Seine est daté de 1937. La perspective qui fait reposer le confort thermique sur la

Si l'on ne discerne aucunement une poussée significative de la modernité dans le traitement réservé au chauffage, le déficit concernant les équipements sanitaires est encore plus marquant. La synthèse de l'enquête sur les 61 agglomérations de plus de 30 000 habitants montre que les salles de bains constituent un luxe peu répandu : seuls 10% des logements en sont dotés. Cette moyenne générale tomberait à 6% ou 7% si on écartait le cas de Cannes (37%), de Nice (34%) et de quelques villes comme Bayonne, Montpellier ou Versailles où les proportions de salles de bains sont de l'ordre de 18% à 20%. Dans la majorité des agglomérations (37 sur 61), le ratio se situe entre 4% et 9%. Dans des villes minières comme Alès, Bruay-en-Artois ou Lens, il se tient à 2% ou 3%[290]. La rareté des salles de bains dit toute l'utilité qu'avaient alors les douches patronales dans les métiers les plus salissants, et les bains-douches publics comme institutions de quartier. Beaucoup de ceux qui s'obstinaient à prendre leur bain à domicile devaient s'en remettre à l'usage d'un baquet ou de la bassine à lessive. Ce privilège n'était pas réservé aux petites gens. On a rapporté à l'auteur que, dans les années 1930, un notable d'Avallon versé dans les choses de l'hygiène, puisqu'il faisait profession de pharmacien, demandait une fois par semaine qu'on monte un baquet d'eau chaude dans sa chambre, au grand dam du petit personnel[291].

Alors qu'elle est si diserte sur les mouvements des fluides, les salles de bains, et même les buanderies, l'enquête de 1939-1942 ne renseigne nullement sur l'état des W.-C. Faut-il penser que l'état des *lieux* était supposé avoir peu d'influence sur la valeur des biens et que, s'agissant d'une investigation d'origine fiscale, on ait sciemment ignoré ce détail dès lors considéré comme secondaire ? Ou bien que, après avoir tergiversé sur la teneur de la question qu'il convenait de poser, on ait finalement pris le parti de laisser cet aspect dans l'ombre ? Si l'on doit sans doute écarter l'hypothèse d'un renoncement qui aurait été commandé par la crainte de résultats peu glorieux – on a bien assumé le risque de résultats désastreux en interrogeant sur le chauffage central ou les salles de bain –, on ne peut s'empêcher de remarquer que le terme même de *water-closet*, avec ce qu'il comporte de références à la cuvette ovoïde et à un effet d'eau, est une notion importée[292] et non d'origine nationale. Dans la langue de Voltaire, l'équipement est plutôt désigné comme une *chaise percée*, ce qui correspond à une toute autre configuration : une installation rudimentaire consistant en une planche de bois sur laquelle on s'assoit, et où une ouverture approximativement circulaire a été pratiquée à la scie. Sans même évoquer les *feuillées*, encore plus sommaires, longuement demeurées chères aux militaires et à d'autres collectivités, on doit présumer que l'équipement domestique a durablement reposé sur un siège à oculus, muni ou non d'un couvercle amovible, installé dans une *case* surmontant la

---

possibilité de feux vifs disposés pièce par pièce constituera encore le fond des règlements de construction qui seront édictés durant les décennies 1950 et 1960. On reviendra sur l'hésitation devant la dépense que représente le chauffage central quand on étudiera les normes d'équipement des logements sociaux du second après-guerre.

[290] MRU et INSEE, *Résultats statistiques d'une enquête sur la propriété bâtie dans 61 agglomérations de plus de 30 000 habitants*, Paris, 1947, tableaux de synthèse finaux. L'étude précitée de l'INSEE donne le résultat de cette même enquête pour Paris intra muros. Le taux moyen d'équipement est de 18%, avec de très forts contrastes entre quartiers. On atteint 64% dans le 16ème arrondissement, 51% dans le 8ème et 35% dans le 7ème, mais neuf arrondissements sur vingt voient leurs taux d'équipement s'échelonner entre 3,7% (2ème arrondissement) et 9,9% (20ème arrondissement). Résider à deux pas de la Bourse, de la Comédie Française ou de l'Opéra n'était pas une garantie de confort…

[291] Anecdote recueillie auprès de madame L. J., qui avait été bonne dans cette maison plus qu'honorable, où l'on recevait les Flandin à table.

[292] Outre ce que suggère la terminologie, l'origine britannique de l'idée est attestée par Roger-Henri Guerrand, aussi bien en ce qui concerne le principe des "garde-robes hydrauliques" ou "water-closets" (vers 1800) que pour ce qui est du réglage de la chasse d'eau, après beaucoup de tâtonnements (vers 1880). Voir : *Les lieux, histoire des commodités*, La Découverte, Paris, 1985, p. 84-85 et 133.

fosse d'aisances, l'ensemble justifiant l'importance sociale et économique de la profession de *vidangeur* jusqu'au troisième quart du 20ème siècle.

Dans le contexte français, la question d'actualité n'était pas sans doute pas celle des effets d'eau, des siphons et d'autres fioritures mais bien, là encore, celle que posait le recensement de 1906 : existe-t-il une *case* réservée à chaque famille, ou bien les *cabinets* sont-ils partagés par un groupe d'usagers aux contours incertains ? Et, au total quelle est la proportion de logements disposant d'un *cabinet d'aisances spécial* ?[293] Sur l'échantillon de villes déjà cité en référence pour les pièces sans fenêtre ou l'équipement en conduits de fumée, l'enquête révélait une réalité déplorable. Dans l'ensemble, les deux tiers des logements étaient dénués de cabinets particuliers, et la proportion grimpait allègrement au-delà de 80% à Limoges, à Nantes, à Saint-Étienne, etc. Sans doute la construction de l'entre-deux-guerres a-t-elle été déjà mieux inspirée dans ce domaine. C'est évident pour les HBM, mais il est également clair qu'en raison de son ampleur limitée l'avancée de la construction sociale n'a pas suffi à modifier fondamentalement le paysage général des *lieux.*

On ne sera donc pas surpris de la situation qu'observe Philippe Isaac lorsqu'il analyse les réponses à une enquête qu'il a diligentée en 1942 à Villefranche-sur-Saône, concernant les logements des familles ouvrières ayant à charge trois enfants ou plus. Sur 122 familles *françaises*[294], 26 sont logées en HBM et bénéficient d'un W.-C. intérieur, doté de surcroît d'une chasse d'eau dans les immeubles collectifs. Quant aux 96 familles qui sont logées dans le parc privé, l'équipement dont elles disposent se répartit de la façon suivante :

- W.-C. intérieurs au logement : 10 cas,
- W.-C. dans l'escalier : 12 cas,
- W.-C. dans la cour : 71 cas,
- aucun W.-C. : 4 cas[295].

[293] La formulation de cette question manifestement liée à des préoccupations de santé publique doit sans doute être référée à des progrès alors récents de la recherche médicale. C'est dans les années 1870-1880 que les équipes de l'hôpital Saint-Louis, spécialisées dans les maladies de la peau, parviennent à percer les mystères de la transmission de la syphilis, cette lèpre du 19ème siècle qui mutilait affreusement ses victimes avant de les tuer. Contrairement à ce que prétendaient des moralistes à l'esprit simple qui ne voyaient là que la punition des pécheurs (comme on le dira pour le SIDA à la fin du 20ème siècle), il se démontre alors qu'il n'est nullement nécessaire de s'adonner au stupre pour encourir cette malédiction. Compte tenu de ce que sont les pratiques en matières de lieux d'aisances, il suffit de se trouver au contact d'un planche percée qui aurait été préalablement fréquentée par une personne infectée. Même si l'on n'a pas connaissance de travaux qui établissent la liaison avec les questionnements du recensement de 1906, on peut imaginer une première réaction, courante dans le domaine de l'épidémiologie, visant à circonscrire l'incendie. Il en aurait résulté un intérêt renouvelé pour l'idée de limiter à une famille la fréquentation des *cabinets*, et la connaissance des réalités statistiques aurait constitué un préalable à ce projet d'assainissement. Il ne s'agit toutefois là que d'une hypothèse qui reste à étayer. Roger-Henri Guerrand, qui a rencontré l'argument de la syphilis lors de ses pérégrinations dans les *lieux* mais ne fait aucunement le lien avec les avancées de la recherche médicale, n'y voit quant à lui qu'une "légende" commodément cultivée par les partisans des W.-C. à la turque (*Les lieux, histoire des commodités*, La Découverte, Paris, 1985, p. 134; le texte auquel s'en prend R.-H. Guerrand date de 1897).

[294] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 237-244. En fait, Philippe Isaac a reçu 143 réponses. La différence correspond à 21 "familles étrangères" dont il indique qu'elles "ont été étudiées à part", mais sans donner aucune précision sur la teneur des observations. Cette attitude conforme à l'esprit d'une époque a certainement pour conséquence une sous-estimation de la misère. Quant aux locataires des logements HBM, on a détaillé plus haut l'équipement dont ils disposaient : voir la note 220 (paragraphe 22, en fin de la section *La production,, les normes et le débat sur la qualité des constructions*).

[295] Comme on le voit, la totalisation se monte à 97 cas. Cela peut correspondre à l'existence d'un immeuble comportant à la fois des W.-C. dans la cour et dans l'escalier. Philippe Isaac ne distingue pas les maisons individuelles et les appartements en collectif. Concernant les W.-C. installés dans les cours, il précise toutefois qu'ils sont en majorité *communs* pour les logements situés "en ville", et généralement *personnels* pour les

Concernant cette dernière catégorie, l'auteur note que "les occupants ne disposent alors que des W.-C. municipaux". Pour autant que les estaminets soient dotés de *cabinets*, il aurait tout aussi bien pu y voir une cause supplémentaire de visites répétées à ces lieux de perdition dont, comme on l'a vu plus haut, il attribuait facilement la fréquentation à l'immoralité de l'ouvrier. Il faut dire que les occupants des autres logements n'étaient pas non plus très bien servis. La minutie de l'enquête permet en effet d'attester qu'il n'y avait que huit chasses d'eau (dont quatre pour des W.-C. intérieurs), et que seuls dix *cabinets* étaient éclairés à l'électricité (dont six dans les logements). Cette vue circonstanciée de l'équipement dont disposaient les familles modestes fait apparaître que le recours au *seau hygiénique* qu'on vide au matin devait constituer une pratique tout à fait générale dans la France urbaine des années 1 940. La persistance tardive de la très ancienne tradition des *pots de chambre* et autres *vases de nuit* est attestée par les travaux du regretté Roger-Henri Guerrand, et pas seulement dans les ménages modestes. Au fond, du début du 19ème siècle au second conflit mondial, le principal changement correspond sans doute au recul de l'usage consistant à en déverser le contenu dans le ruisseau, voire, depuis les étages, sur les passants, des pratiques qui ont été réprimées par la police[296].

Qu'il s'agisse des équipements sanitaires ou du chauffage, la pauvreté générale de l'équipement des logements français au mitan du siècle justifie pleinement l'appréciation sans concession que livre Philippe Isaac dès les premières pages de sa thèse :

> "C'est un fait qu'en France, la douche, la salle de bain, le chauffage central sont réservés à une élite fortunée et que les immeubles sont dépourvus pour la plupart des aménagements modernes […], en sorte que la maison du petit ou du moyen bourgeois n'est guère supérieure à celle de l'ouvrier de certaines nations."[297]

Dans ce cadre général peu gratifiant, il est des villes qui cumulent les handicaps. C'est par exemple le cas de Saint-Étienne, une agglomération de 254 000 habitants qui retient l'attention des commentateurs. Dans la commune-centre, 26% de la population vit dans des logements *surpeuplés*, et 44% dans des logements *insuffisants*[298], ce qui en fait un exemple

---

logements situés en banlieue. La plupart des W.-C. *communs* font l'objet de plaintes en raison de leur "aération insuffisante" ou de leur "mauvaise tenue". On rejoint ainsi, dans des termes à peine atténués, l'interminable litanie des témoignages horrifiés concernant les immeubles populaires du 19ème siècle.

[296] Voir GUERRAND (Roger-Henri), *Les lieux, histoire des commodités*, La Découverte, Paris, 1985, p. 78-79 et 104-108. On est donc encore loin d'un monde où la question pertinente serait celles des recensements modernes, à savoir la proportion de W.-C. *intérieurs avec chasse d'eau*. La première indication globale sur la base de ce critère date de l'exploitation du recensement de 1954, et elle correspond à un chiffre de 27% pour les résidences principales. On remarquera que ce résultat d'ensemble n'est pas très éloigné de celui que donnait l'échantillon local et très particulier qu'avait étudié P. Isaac. On y dénombrait en effet 26 logements disposant d'une telle commodité (22 HBM en collectif et 4 cas dans le parc privé), soit 21% des 122 logements occupés par des familles présentant le triple caractère d'être françaises, ouvrières, et chargées de trois enfants ou plus.

[297] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 14.

[298] Les critères d'appréciation du peuplement sont ceux de 1911. Un logement est déclaré *surpeuplé* s'il héberge plus de deux personnes par pièce d'habitation, et *insuffisant* dès lors qu'on y compte plus d'une personne par pièce. Les statistiques de 1926 pour Saint-Étienne sont citées par Philippe Isaac (op. cit., p. 16), dont on a vu plus haut qu'il attribuait la faiblesse locale de la construction sociale à l'absence d'une "élite bourgeoise capable de prendre l'initiative des sociétés d'HBM" (ibidem, p. 147). Les mêmes données sont également mises en avant par Claude Olchanski (*Le Logement des travailleurs français*, Droit, Paris, 1945, p. 52-54), qui établit un classement des communes selon le taux de population mal-logée : Saint-Étienne (70%) est suivie par Le Havre (58%), Nantes (57%), etc., Paris (43%) ne venant qu'en dixième position. Pour l'ensemble des communes de plus de 50 000 habitants, y compris Paris, la proportion de mal-logés serait de 45,6%, à raison de 36% dans les logements *insuffisants* et de 9,6% dans les logements *surpeuplés* (ces chiffres sont légèrement supérieurs à ceux que retient l'INSEE dans sa rétrospective de 1957). Se fondant lui aussi sur le recensement de 1926, Louis

type des lieux où sévit la *crise du logement*. Promue à la dignité de paradigme du surpeuplement, l'agglomération de Saint-Étienne est pourtant constituée de *maisons* qui ne sont pas particulièrement anciennes : avec 66 ans d'âge (73 ans pour les *maisons de rapport ouvrières*), celles-ci se classent dans la moyenne de ce que révèle l'enquête de 1939-1942 pour les villes françaises. Les deux tiers des immeubles sont raccordés aux réseaux d'eau potable et d'électricité, et 42% satisfont à un niveau d'exigence supérieur, incluant le gaz et le tout à l'égout : à considérer seulement l'équipement général des immeubles, la ville passerait pour plutôt moderne[299]. Le bât blesse néanmoins quand on prend en compte l'entretien des constructions (22% sont en *mauvais état*, alors qu'on ne dépasse pas 13% à Lyon, 15% à Marseille, etc.) et, surtout, quand on examine la configuration des logements. Le parc d'habitations est constitué pour l'essentiel de *maisons de rapport ouvrières*, qui représentent 58% des immeubles et abritent 70% des logements. Ces immeubles modestes contiennent en moyenne 5,6 logements, et on pourrait croire qu'ils sont relativement imposants. En fait, il n'en est rien, car les logements qu'on y trouve se réduisent en moyenne à 1,25 pièce d'habitation [300]. Seconde catégorie de l'agglomération par leur fréquence, les *maisons ouvrières pour une famille* ne sont pas beaucoup plus vastes : à peine plus de deux pièces. Au total, les logements d'une pièce représentent 60% du parc. Dans ce contexte d'un habitat ouvrier particulièrement étriqué, l'équipement reste des plus sommaires : seuls 4% des logements de l'agglomération disposent d'une salle de bain. Est-ce à dire que Saint-Étienne, ville d'immigration ouvrière, aurait surtout rassemblé des célibataires et des petits ménages ? Ce n'est pas le cas. Le ménage moyen était composé de 2,8 personnes en 1936, et il ne s'écartait donc pas de la norme des villes de plus de 100 000 habitants. En fait, les logements sommaires et étroits qu'évoquent les statistiques étaient pour l'essentiel habités par des familles, au prix de conditions de peuplement qui scandalisaient les observateurs scientifiques.

Houdeville note de son côté que 34% des logements de Saint-Étienne étaient *insalubres*, de même que 27% de ceux de Nantes, etc. (*Pour une civilisation de l'habitat*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1969, p. 79). Malheureusement, à côté de ces indications plausibles, il fait état de 25% de la population de Paris vivant à deux personnes par pièce ou plus, alors que le recensement donne 9%. Dans la même page, le tableau visant la proportion de *personnes* qui habitent des logements surpeuplés concerne en fait la proportion de *logements*, qui est toujours un peu plus faible. Cet auteur laisse ainsi, une fois de plus, l'impression d'être brouillé avec les chiffres.

[299] Sur ces points comme pour ce qui suit, voir : MRU et INSEE, *Résultats statistiques d'une enquête sur la propriété bâtie dans 61 agglomérations de plus de 30 000 habitants*, Paris, 1947; "Agglomération de Saint-étienne", p. 308-312.

[300] La *superficie développée* de l'immeuble, calculée comme on l'a dit plus haut "hors tout", est en moyenne de 265 m^2. Après déduction des *dépendances* et débarras, des circulations et distributions, des emprises de murs et de cloisons, etc., cela ne laisse sans doute pas plus de 170 m^2 habitables, soit une trentaine de mètres carrés par logement. Des immeubles locatifs comparables à ceux de Saint-Étienne ont marqué l'ensemble de l'habitat populaire, notamment aux marges de Paris intra muros et dans les banlieues. À la fin des années 1970, on pouvait dresser comme suit l'état d'une propriété locative située 2 rue Jonas (13ème arrondissement) : un bâtiment sur rue contenant deux logements de deux pièces au rez-de-chaussée et quatre pièces indépendantes de 12 à 15 m^2 à l'étage, complété par un immeuble placard en fond de cour comprenant deux pièces indépendantes au rez-de-chaussée et autant à l'étage. Cet ensemble où on pouvait dénombrer dix logements ne développait que 210 m^2 hors-œuvre. La maison d'origine avait été construite vers 1865; la surélévation et l'immeuble placard qui en faisaient une *maison de rapport* avaient été réalisés vers 1890. L'équipement n'avait guère évolué depuis l'origine. Chaque pièce était dotée d'un conduit de fumée. L'électricité était installée aux deux niveaux du bâtiment principal et au rez-de-chaussée du bâtiment secondaire. L'eau courante était distribuée au rez-de-chaussée du bâtiment principal et, pour le surplus, par une fontaine dans la cour. Les sanitaires se réduisaient à un W.-C. commun situé dans la cour, équipé de chasse d'eau et raccordé à l'égout depuis 1962. Le surpeuplement n'était plus de saison – il ne subsistait que six occupants – mais la découpe en pièces indépendantes et le niveau d'équipement demeuraient éloquents. Quant à l'entretien, il était à la mesure du produit des loyers, c'est-à-dire quasi-nul. Évidemment, cette *maison de rapport* délabrée n'était pas unique en son genre dans le quartier de la Butte aux Cailles à la fin des "Trente Glorieuses".

Ce n'est évidemment pas par hasard que le cas de Saint-Étienne est si fréquemment mis en avant. Dans la polémique qui se développait concernant l'œuvre du marché et de l'investissement locatif privé en matière de logement populaire, il représentait un témoignage accablant, et justifiait amplement une position en faveur du développement des HBM, non seulement dans l'agglomération capitale, mais aussi dans l'ensemble des territoires urbanisés. Même s'ils ne comportaient souvent que deux ou trois pièces, les logements que les organismes d'HBM réalisaient dans leurs *maisons collectives* étaient déjà plus vastes, et ils bénéficiaient de plus d'un minimum d'équipements d'hygiène et de confort.

Les habitations paysannes.

Si le spectacle de l'urbanité n'a rien de réjouissant, il ne faudrait pas imaginer qu'une vue documentée sur l'habitat rural soit beaucoup plus réconfortante. À la fin du 19ème siècle, l'atmosphère des villages que Eugen Weber évoque dans une formulation ramassée est à l'opposé d'une campagne inventée où circulerait un air vivifiant et où chanteraient des sources pures :

> "Hameaux et villages étaient plongés dans des odeurs suffocantes; leurs rues [étaient] transformées en fosses d'aisances, car les eaux de purin coulaient des étables, où on devait patauger et s'embourber."[301]

L'usage d'eaux polluées, une culture qui ignore l'hygiène ou même y fait obstacle, l'état général des mœurs et une fréquente endogamie, les fièvres endémiques et la faible présence de l'appareil médical, tout conduit à des situations où l'état de santé des populations rurales est souvent plus mauvais que celui des populations urbaines. La faiblesse des hommes est attestée par les recrutements pour le service militaire. Après avoir mentionné des conseils de révision tenus dans des régions "bucoliques" où le tiers des hommes, et parfois plus de la moitié, avaient été déclarés inaptes, le même auteur conclut que, "malgré les conditions souvent déplorables dans lesquelles vivaient les jeunes citadins […] une chose est sûre : physiquement, les gens des campagnes venaient loin derrière les citadins"[302].

Sans doute les habitations sont-elles en voie d'amélioration. Les maisons bâties en dur effacent lentement du paysage – et en tout cas du logis des êtres humains – toute une variété de huttes primitives, cependant que des matériaux inertes – l'ardoise, et surtout la tuile – se substituent progressivement aux couvertures végétales. Il n'en demeure pas moins, au tournant du siècle, que la maison à pièce unique avec une ou deux ouvertures – une porte et éventuellement fenêtre, souvent de petite dimension – règne encore dans nombre de régions. Dans cette pauvreté qui persiste, la préférence que l'exploitant à son compte manifeste ordinairement en faveur de l'investissement productif a certainement sa part, de même qu'un enrichissement du petit peuple des campagnes qui reste très relatif, et de surcroît fort inégal. S'il reconnaît d'un mot le rôle des contraintes économiques – "on parait au plus pressé" et les "économies" dont on disposait étaient limitées – c'est cependant aux effets des mentalités que Eugen Weber attribue la minceur des progrès de l'habitat paysan :

---

[301] WEBER (Eugen), *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale (1870-1914)*; édition originale : Stanford University Press, 1976; trad. française : Fayard, Paris, 1983, p. 220.

[302] Ibidem, p. 231. Sur ce thème, voir l'ensemble des p. 226-232. Sur les préjugés et les réticences morales ou religieuses qui s'opposent au lavage intégral du corps, à la ville comme à la campagne, et sur les "pratiques paysannes" à l'égard de l'eau, voir aussi GOUBERT (Jean-Pierre), introduction de LE ROY LADURIE (Emmanuel), *La Conquête de l'eau*, Robert Laffont, Paris, 1986, p. 220-221 et p. 225-230.

"Même quand les constructions étaient plus grandes, leur but était surtout fonctionnel. Le confort et toute recherche d'« aise » étaient délibérément rejetés. La privation, la gêne (« se peiner ») étaient reconnues comme des vertus presque indépendamment de l'aspect pratique des choses. […] Un habitat pauvre et des pièces d'or dans une chaussette de laine : voilà qui allait souvent ensemble. En tout cas, une maison qui avait toute l'apparence d'un taudis décourageait le propriétaire, s'il y en avait un, d'augmenter le loyer ; elle dissuadait le percepteur d'exiger plus d'impôts, les voisins de devenir jaloux. Pendant longtemps, passer pour pauvre avait été la seule façon de ne pas l'être vraiment ; et les habitudes, ici aussi, survécurent de longues années aux causes qui les avaient engendrées."[303]

En résumé, dans ce monde de l'argent rare où les prélèvements obligés conservent une allure arbitraire d'Ancien Régime, afficher la misère et la saleté pouvait vous protéger du pire. On ne manque pas de témoignages attestant que la misère de l'habitat paysan s'est maintenue jusqu'au second conflit mondial, quand ce n'est pas jusqu'aux années 1960. Dans des villages bretons des années 1960, on pouvait encore observer que la majorité des cultivateurs ne disposaient pas de l'eau au robinet[304]. Pour les vallées du Briançonnais durant l'entre-deux-guerres, on peut se référer au récit autobiographique d'Émilie Carles, notamment au passage où l'institutrice de Val-des-Prés rappelle, pour ce qui est des mœurs, la "pudeur" d'un temps où, même dans l'intimité des époux, "on ne quittait jamais […] les longues chemises de chanvre", et, pour ce qui des conditions d'habitat, la promiscuité entre les hommes et le bétail qu'elle a pu observer au hameau du Lauzet, sans compter la précarité des logements à pièce unique que diverses collectivités ont pu lui réserver[305]. Faudrait-il voir là quelques terroirs attardés qui fourniraient des terrains de prédilection pour une ethnologie pittoresque ? Le paysage que dévoile le volet rural de l'enquête de 1939-1942 montre qu'il ne s'agit en rien de cas isolés, et souligne que les observations d'Eugen Weber demeurent largement d'actualité après un demi-siècle de « modernisation ».

Taille des logements et état des sols
(Enquête de 1939-1942 dans les communes rurales)

	Nombre de pièces par logement	Proportion de sols en terre
Sud-Est	2,97	19 %
Bretagne	1,54	45 %
Sud-Ouest	3,10	4 %
Sud	2,56	20 %
Nord	3,23	1 %
Normandie	2,83	6 %
Arrière-Pays de l'Ouest	2,18	8 %
Ouest Atlantique	2,08	10 %
Est	2,79	1 %
Nord-Est	2,86	2 %
Bassin Parisien (ou *Région Parisienne*)	2,78	ε
Centre Occidental	2,27	5 %
Centre Septentrional	2,45	9 %
Centre Oriental	2,28	12 %
Alpes septentrionales (ou *Région Alpestre*)	2,90	8 %
Littoral Méditerranéen Occidental	3,20	31 %

Nota : dénominations et ordre de présentation conformes à la publication originale.

[303] Ibidem, p. 233. Pour l'équipement et l'évolution des maisons paysannes, voir l'ensemble des p. 233-247.
[304] Selon une enquête citée par GOUBERT (Jean-Pierre), introduction de LE ROY LADURIE (Emmanuel), *La Conquête de l'eau*, Robert Laffont, Paris, 1986, p. 226.
[305] CARLES (Émilie), *Une soupe aux herbes sauvages*, réédition Livre de Poche, n° 5226, Paris, 1996, p. 133-136 et 217-218.

La première indication saillante est celle relative au nombre de pièces d'habitation. Comme on l'a indiqué plus haut, on est généralement loin des 3,55 pièces par logement que l'INSEE attribue en 1946 aux communes rurales. Seuls s'en rapprochent trois ensembles territoriaux situés aux confins de l'hexagone : le *Nord*, de Senlis à la frontière belge, le *Sud-Ouest* et le *Littoral Méditerranéen Occidental*, ces deux derniers étant comparables aux actuelles régions de l'Aquitaine et du Languedoc-Roussillon. Dans ce sondage où les statisticiens ont pris comme références représentatives des régions naturelles des villages où dominent les maisons d'exploitants agricoles, les trois quarts du territoire national voient la taille des logements s'étager entre deux et trois pièces. D'un côté, cela traduit un décalage d'une pièce par rapport aux estimations des recensements, qui incluent une masse de bourgs et de bourgades où l'habitat est sans doute nettement plus large[306]. D'un autre côté, cela n'est pas sans parenté avec la situation des communes de plus de 50 000 habitants, qu'on a détaillée plus haut. S'il laisse dans l'ombre toute notion sur les surfaces habitables, le dénombrement des pièces suffit en tout cas à donner une idée des conditions de promiscuité dans lesquelles se déroule la vie intime des familles.

C'est dans la paysannerie de Bretagne que la pauvreté du logis atteint son comble, et elle est encore accentuée par une proportion record de sols en terre battue. Compte tenu de la présence de quelques logements plus consistants correspondant à des artisans ou à des notables de village, la moyenne d'une pièce et demie par logement qu'on enregistre dans les communes villageoises implique mécaniquement une majorité absolue de logements d'une pièce[307]. Inégalée à l'échelle des grands ensembles territoriaux, la tragédie bretonne se retrouve dans diverses *régions naturelles* comme, dans le Centre oriental, la montagne du *Mézenc* (1,55 pièce) ou la *Région stéphanoise* (1,54 pièce). Certes, des niveaux d'étiage aussi bas ne sont pas les plus fréquents, mais on ne manque pas de terroirs où la taille moyenne des habitations n'excède pas deux pièces. Telle est la réalité dans la Sarthe réputée « riche », avec le *Pays manceau* (1,71 pièce) ou, tout près de là, dans les *Vaux du Loir* chers à Ronsard (1,85 pièce). Tel est également ce que l'on observe dans le *Bocage Normand* (1,98 pièce), dans le *Perche* (1,90 pièce), dans le *Chinonais* (1,90 pièce), en *Sologne* (2,0 pièces), dans la *Basse-Marche* (Haute-Vienne, 1,72 pièce), dans le *Charollais* (1,82 pièce), etc. Dans la plupart des *régions naturelles*, la maison à pièce unique occupe entre le tiers et la moitié du patrimoine des villages et des écarts. À défaut de représenter, comme en Bretagne, une forme canonique, elle correspond en tout cas au type de logement le plus fréquent, et il est extraordinaire – ou révélateur – de constater jusqu'à quel point une réalité aussi lourde a pu être sous-estimée par les travaux concernant l'architecture vernaculaire des campagnes[308].

---

[306] Une autre lecture du décalage pourrait reposer sur des attitudes différentes des agents recenseurs et des enquêteurs de 1939-1942 quant à la définition de la pièce d'habitation. On ne dispose toutefois d'aucun élément susceptible d'étayer cette hypothèse, et celle-ci paraît d'autant moins plausible que, dans les deux cas, l'édifice statistique est fondé sur des procédures déclaratives, bref sur des perceptions liées aux usages qui avaient cours à des dates très proches. En revanche, on va montrer un peu plus loin, à propos de déficiences particulièrement marquées, que l'habitat proprement paysan tire incontestablement les moyennes vers le bas.

[307] Une répartition par moitié entre des logements d'une pièce et des logements de deux pièces donnerait une moyenne d'une pièce et demie. Dès qu'on suppose la présence de quelques habitations plus vastes, il faut que la proportion de logements d'une pièce dépasse 50%. Par exemple, une figure qui comporterait 5% de logements de trois pièces et plus, équivalant à 5% de quatre pièces, supposerait que les 95% restants se répartissent à raison de 60% de logements d'une pièce et de 35% de deux pièces. Dure loi des moyennes pondérées…

[308] Voir par exemple le volume de *L'architecture rurale française* consacré à la Normandie (BRIER (Max-André), BRUNET (Pierre), Berger-Levrault, Paris, 1984). Les relevés d'architecture qu'on y présente, effectués pour la plupart dès 1942-1945 à l'initiative du Musée des arts et traditions populaires, sont consacrés pour 80% (vingt cas sur vingt-cinq) à des habitations de trois pièces et plus, jusqu'à dix pièces, qui donnent matière à une typologie érudite. Pour le reste, on doit noter que l'habitation de "deux pièces à feu", qui fait l'objet de trois

L'étude de détail montre que le privilège de la maison à pièce unique était généralement le fait des exploitants agricoles, et plus encore, lorsque leur masse est suffisante pour qu'ils émergent des statistiques, celui des ouvriers qu'ils employaient. Dans la plupart des terroirs qu'on a cités, les *maisons d'exploitants* – propriétaires, fermiers ou métayers – représentent le groupe le plus important et, à une exception près[309], elles se caractérisent par une taille inférieure à la moyenne toutes catégories confondues. Si les maisons d'exploitants tirent les moyennes vers le bas, le mouvement est généralement accentué par les *maisons de caractère simple*, où l'espace est encore plus compté, et qu'on devine habitées par les *journaliers* ou des ouvriers ruraux travaillant à domicile. Des gradations particulièrement expressives se rencontrent dans le *Pays manceau*, avec 1,45 pièce pour les *maisons d'exploitants* et 1,34 pièce pour les *maisons de caractère simple* (au lieu de 1,71 pièce pour la moyenne de la *région naturelle*)[310], ou dans le *Bocage normand*, avec respectivement 1,87 pièce et 1,35 pièce (au lieu de 1,98 pièce). Dans le *Perche*, la *maison de caractère simple* est réduite… à sa plus simple expression : dans cette catégorie, les enquêteurs ont dénombré 260 pièces d'habitation pour 252 maisons, soit 1,03 pièce par maison.

Cette brève incursion dans le détail de l'enquête de 1939-1942 suffit à montrer que des terroirs agricoles réputés « riches », à commencer par le Perche, dédié au noble exercice de l'élevage du cheval de trait, ont pu vivre durablement avec une masse de maisons à pièce unique. Une question qui prend alors un relief tout particulier est celle des dimensions de ce volume à tout faire. En l'absence d'études reposant sur des corpus suffisants, on ne prétendra

---

monographies, est donnée pour typique des ouvriers agricoles (p. 98), ce qui demande un solide optimisme. Quant à celle d'une pièce, elle est réduite à la portion congrue : une maison d'exploitant, ainsi qu'une ancienne maison de tisserand à domicile qui comportait une pièce de travail, et qui était déjà réinterprétée en triplex de trois pièces. Sans doute, les auteurs évoquent-ils avec raison le "nombre considérable de maisons [qui] a disparu, surtout les maisons élémentaires de journaliers, tisserands et autres ouvriers des industries rurales d'autrefois" (p. 29). Mais n'y avait-il pas là un motif de s'y intéresser en priorité quand il en était encore temps, à l'image des fouilles archéologiques qu'on pratique en urgence avant de grands travaux ? Comment expliquer cet oubli du devoir scientifique, si ce n'est par le fait que la pauvreté ordinaire ne représente décidément pas le genre de pittoresque propre à focaliser l'attention d'élites savantes parties à la recherche de la « qualité architecturale » ? Quasi absente de la mémoire iconographique, la maison à pièce unique a pour l'essentiel disparu du monde physique durant la seconde moitié du 20ème siècle, tant en raison de la poussée de l'amélioration de l'habitat permanent que parce que cette figure vraie de la « fermette » offrait peu de perspectives de reconversion en résidence secondaire. À l'heure où s'effacent les générations qui l'ont bien connue, et à défaut qu'on ait pris le soin de la remettre en scène dans des musées de plein air, le seul souvenir qui va subsister de son règne est celui qui est conservé dans les grimoires statistiques.

[309] La *Basse Marche*, où la misère paraît être réservée aux journaliers (1,23 pièce pour les *maisons de caractère simple*), cependant que les *maisons d'exploitants* (1,78 pièce) se tiennent un peu au-dessus de la moyenne. Un autre genre de schéma hors norme correspond à la *Région stéphanoise*. Ici, les *maisons d'exploitants* sont effectivement plus petites que la moyenne, mais de peu (1,50 pièce contre 1,54), et, dans cet univers misérable, ce sont des immeubles de rapport ouvriers qui font tache. Ces petits immeubles abritent en moyenne trois à quatre appartements qui se résument à 1,2 pièce, et ils contiennent deux fois plus de logements que les exploitations agricoles. Le type dominant de l'habitat villageois paraît ainsi correspondre à une forme dégradée de l'habitat populaire stéphanois qu'on a commenté plus haut : les effets sociaux et spatiaux de l'industrialisation de Saint-Étienne semblent s'être projetés bien au-delà des limites de l'agglomération.

[310] Norbert Bezard, compagnon et référence de Le Corbusier pour les questions rurales, avait une connaissance directe du *Pays manceau*, puisqu'il avait exercé divers petits métiers près de Beaumont-sur-Sarthe, dont celui d'ouvrier agricole. Il donne une description très vive des réalités de l'habitat paysan, où seule détonne la mention, curieuse, d'une "grande pièce" destinée aux "invités" :

> "Bêtes et gens sont logés à la même enseigne, les bêtes mieux que les gens, bien souvent. Pour la famille, une cuisine-salle commune, noire de fumée et comme calcinée. À côté de la cuisine, une grande pièce à plusieurs lits – pour les invités. Les domestiques couchent dans la « taule », une pièce infecte, pas même pavée, servant de débarras, ou encore le plus souvent dans les écuries ou les étables." (Texte écrit pour l'ASCORAL, 1943, repris in LE CORBUSIER, *Les trois établissements humains*, réédition Éditions de Minuit, Paris, 1959, p. 92.)

pas donner des mensurations de portée générale. On croit néanmoins qu'il convient de prendre ses distances à l'égard de l'idée, répandue, de la « grande » pièce commune des habitations rurales. On se fondera pour cela sur des relevés qu'on a effectués durant les années 1980 dans le Perche sarthois, concernant des maisons à pièce unique qui étaient alors à l'abandon, et dont la plupart ont disparu depuis, en même temps que les haies, sous les coups de boutoir des bulldozers et de la modernisation agricole. Ces habitations auxquelles étaient associées quelques arpents de terre, et que le vocabulaire local désignait comme de *petits endroits*, se présentent sous la forme d'un volume à base approximativement carrée, mesurant cinq mètres quarante à six mètres dans la petite dimension, et guère plus dans la grande. Avec des murs hétéroclites – certains en pisé, d'autres en moellons liés par de la terre et enduits de chaux – dont l'épaisseur pouvait atteindre cinquante à soixante centimètres, cela ne laisse à l'habitation familiale que vingt à vingt-cinq mètres carrés, y compris l'emprise de l'âtre et le débattement de la porte. Face à de telles réalités, la notion de « grande » pièce rurale change de sens : loin d'évoquer une dimension physique, elle exprime seulement qu'il s'agit d'un volume à tout faire, et rien d'autre.

Façade principale d'une maison à pièce unique relevée par l'auteur (Perche, 1987)
(Photographie de l'auteur publiée in "Le pavillon : retour à la maison, une tradition d'exiguïté"
Urbanisme, n°291, novembre-décembre1996)

Dès lors qu'est remis à sa juste place le cadre des plaisirs supposés de la vie rustique, cette vie qui se déroulait pour l'essentiel au grand air, et pour cause, est-il réellement indispensable d'insister sur le confort et l'équipement des logis paysans ? Endémiques dans l'ensemble de la Bretagne, les sols en terre battue sont courants dans d'autres terroirs de l'ouest comme la *Plaine vendéenne* ou, dans le nord de la Mayenne, l'*Îlot de Villaines* et l'*Îlot d'Ernée*.

Ils pèsent pour 38% dans le *Vignoble du Beaujolais*, et autant, sinon plus, dans une aire qui va de la Provence aux vallées du Dévoluy (Hautes-Alpes). Ils règnent sur les hauts des Pyrénées Orientales (*Capcir*, *Cerdagne*) ainsi que sur une bonne part du rebord sud du Massif Central (*Bas-Vivarais*, *Pays de Lodève*, *Causse de Millau*, *Ségala*). Dans certaines *régions naturelles* du sud, ces sols ancestraux mais peu hygiéniques sont associés à des logements dont la taille moyenne n'est pas des plus petites : 55% de terre battue et 3,6 pièces dans le *Pays de Lodève*, 62% de terre battue et 2,6 pièces dans le *Bas-Vivarais*. Dans ce monde où il est encore fréquent que le sol de l'habitation soit demeuré dans un état primitif[311], l'équipement de la maison reste généralement à la mesure. La présence du chauffage central est anecdotique (1% des logements sur l'ensemble de la France), et les foyers villageois bénéficiant à la fois de ces deux commodités de base que sont l'eau courante et l'électricité ne représentent, dans la plupart des régions, qu'une petite minorité de 5% à 20%[312]. Dans ces conditions, la question réellement pertinente reste celle de la "distance au point d'eau", une distance dont la valeur moyenne s'étage de cinq mètres à soixante-quinze mètres selon les *régions naturelles*.

Tout compté, et en dépit de l'apparent accroissement de l'espace habitable dont les recensements gratifient l'ensemble composite que forment les communes rurales, une brève évocation de l'état de l'habitat spécifiquement paysan à mi-siècle montre que le logement des petites gens des villes n'avait rien à envier à celui des braves gens des campagnes. Pour le petit peuple de la plupart des régions rurales, la promiscuité de la pièce unique demeure au moins récurrente, quand elle n'est pas de règle, et les jeunes *commis* passent la nuit avec les animaux ou, au mieux, dans la grange à foin[313]. L'équipement est resté un peu partout dans un état ancestral : l'âtre fait office de cuisine et de moyen de chauffage, l'eau est au puits, plus ou moins lointain, et *les lieux*, avec ou sans *case*, se trouvent derrière le tas de fumier. Le seul progrès véritable, noté par Eugen Weber et dûment vérifié par le volet "murs et toitures" de l'enquête de 1939-1942 tient dans la quasi disparition de la hutte primitive, que la statistique va désormais pouvoir classer dans la rubrique devenue marginale des *habitations précaires*. La vague de construction qui s'est engagée avec le relatif enrichissement des campagnes consécutif à la Révolution a fini par généraliser des constructions en dur, même si la nature des sols habitables porte encore le témoignage d'une époque antérieure dans nombre de terroirs[314].

---

[311] Près de quatre décennies s'écouleront avant qu'on voie s'effacer cet aspect de l'habitat rural. À la fin des années 1960, reçu au domicile d'un maire rural du *Pays manceau* à l'occasion d'une enquête sur la coopération agricole, l'auteur a eu la surprise de prendre place dans une salle commune dont le sol était en terre battue. L'état de sa maison n'empêchait pas cet exploitant modeste d'être lettré, et grand lecteur des classiques du marxisme.

[312] La *Bretagne* se singularise à nouveau en affichant un tout petit 1%, cependant que des exceptions hautes correspondent à la *Région Alpestre* (33%) et à la *Région Parisienne* (32%). Ces moyennes relatives à de grands ensembles territoriaux peuvent masquer de très forts contrastes entre les différents terroirs. Dans le *Nord-Est*, où la proportion moyenne de logements raccordés à l'eau et à l'électricité est de 17%, des *régions naturelles* comme les *Hauts de Meuse* ou l'*Ardenne* ne font guère mieux que la Bretagne (3%), alors que la toute proche *Forêt d'Argonne* bénéficie de 58% de logements équipés. Contraste encore plus marqué dans l'*Est*, où la moyenne générale est de 16%, entre la *Bresse Septentrionale* (1% de logements équipés) et les *régions naturelles* voisines des *Côtes de l'Ain* (53%) et du *Plateau* (82%). S'il faut ajouter une touche à la figure désordonnée des ruralités françaises, on peut préciser que la correspondance entre l'état du sol de l'habitation et le niveau d'équipement n'est pas systématique : dans le *Centre Oriental*, le *Bas-Vivarais*, qu'on a cité comme champion des sols en terre battue, se trouve aussi être la région naturelle de loin la mieux équipée, avec 74% de maisons dotées de l'eau courante et de l'électricité, une des proportions les plus élevées de l'hexagone…

[313] Il arrivait aussi que l'ensemble de la maisonnée partage la vie diurne et nocturne avec les animaux, comme le rappelle l'anecdote précitée d'Émilie Carles concernant les conditions de vie dans le village haut-alpin du Lauzet vers 1925. Des réalités du même ordre étaient courantes en Bretagne, où la pièce à vivre n'était souvent séparée du bétail que par une simple claie ajourée.

[314] Pratiquement éradiqué des campagnes, l'habitat précaire va se maintenir durablement à la ville sous diverses variantes : soupentes, cabanons de fond de cour, baraques de lotissements-jardins, bidonvilles…

La misère persistante qui caractérise l'habitat des petites gens des campagnes n'est pas sans rapport avec celle du logement populaire urbain. Elle la prépare et, d'une certaine façon, l'explique. C'est en effet de la masse des petites exploitations surpeuplées et des ménages de journaliers sans avenir que sont issus ceux qui émigrent vers les villes, où ils transportent leurs habitus dans leur maigre bagage. Dressé à l'épreuve des privations rustiques, un jeune commis qui était promis à la compagnie de l'étable ou de l'écurie acceptera sans rechigner un galetas ou un lit dans un coin d'atelier. De même, un couple se contentera d'une pièce : l'eau *au robinet* dans la cour ou à l'étage, la cuisine au gaz (de ville ou en bonbonne), le chauffage par le poêle ou l'éclairage électrique représenteront déjà un saut gratifiant dans la modernité. Comme pour tous les migrants, le surcroît résidera dans l'espérance, où il moisira doucement jusqu'à la fin d'une vie de labeur.

L'espace habitable, la cheminée, et le fil de l'eau.

Considérées dans leur ensemble, les déficiences qui affectent les logements français à la fin de l'entre-deux-guerres vont bien au-delà de la crise quantitative urbaine qui retient le plus gros de l'attention. Celle-ci est sans doute plus visible, à la fois parce qu'elle touche des territoires en expansion et que, en démentant le mythe du progrès, elle donne de la substance à la thèse de la paupérisation absolue des travailleurs chère aux contempteurs du capitalisme. Mais les réalités qui conduisent Philippe Isaac à ramener le logement du petit ou du moyen bourgeois français au standard de l'ouvrier de "certaines nations" sont d'une nature beaucoup plus globale. Une telle dépréciation implique en effet un décalage structurel qui concerne l'ensemble du parc de logements. Tout se passe comme si la marche en avant de la Grande Nation, celle des Lumières et de la Révolution, s'était arrêtée aux portes du logement, ou comme si ce pays impérial, centre des arts et des modes, avait raté une marche dans l'ascension vers un avenir meilleur. Outre que ce serait pour partie inexact, il serait vain de dire que les déficiences qui s'en sont suivies ne concernaient que les populations modestes, et de soutenir que les élites restaient parfaitement insérées dans le mouvement du monde : on ne ferait ainsi que décrire un pays en voie de sous-développement, alors qu'une entrée durable dans la modernité suppose un certain partage social. Quitte à froisser la fierté nationale, la lecture de l'histoire française trouvera plus de profit dans un examen un peu objectif de l'étendue des dégâts.

La première déficience marquante dont souffre l'habitat français de 1940, et sans doute la plus difficile à rattraper, correspond à la maigreur des allocations d'espace habitable[315]. La prégnance des logements familiaux d'une à deux pièces dans les campagnes et leur multiplication à la ville ont pour effet de maintenir une part considérable de la population dans une promiscuité indigne d'un pays qui se voit comme un des phares de la civilisation. On est très loin du postulat dont partait Ildefonso Cerdà dans les années 1860, refusant de voir réduire les habitations à "leur plus simple expression le dortoir", et affirmant que la vie de famille ainsi que, d'une façon générale, la sociabilité, supposent qu'on puisse disposer d'une pièce pour se retirer quand on en éprouve le besoin :

> "Si l'homme est avant tout sociable, il recherche aussi la retraite et la solitude. L'expérience a montré que la solitude permanente conduit à la folie, voire à la mort. Un contact social permanent produirait le même

[315] En 1999 encore, les résultats du recensement donnent une moyenne de 3,86 pièces par résidence principale, alors qu'il y a beau temps que les pays les plus avancés, dont la Belgique voisine, ont atteint 4,5 pièces à 5 pièces.

effet. De là résulte que la vie de l'homme consiste en une alternance continue entre les joies et les contrariétés que provoquent les relations sociales et les sublimes plaisirs que procure la solitude."[316]

Comment imaginer l'intimité et les soins du corps quand la collectivité familiale est cantonnée dans une ou deux pièces ? Et qui pourrait dire que l'effort accompli en faveur de l'instruction publique produit son plein effet à l'égard d'enfants happés par un tel milieu sitôt revenus à la maison ? Nombreuses sont les causes qui écartent les enfants pauvres de la vertueuse trajectoire de la promotion par l'école, mais il est clair que l'état du logis familial y a sa part. Qu'il s'agisse des progrès de l'éducation, de l'hygiène, des mœurs, ou simplement de la dignité humaine, le piétinement des allocations d'espace habitable qu'on observe durant le Premier Vingtième siècle constitue une toile de fond contre-productive.

Un second point sur lequel les déficiences promettent de durer est celui du confort, et spécialement du confort thermique. Certes, la question du chauffage central ne se posait pas dans la masse des très petites maisons individuelles, mais elle était d'actualité dans les autres, et plus encore dans les collectifs, où les ravages d'un incendie peuvent se solder par d'importantes pertes humaines. Or, pendant que les maîtres des Beaux-Arts, qui construisent pour les riches, ergotent sur la manière d'intégrer le radiateur – cet objet en fonte – dans les pièces nobles d'un appartement paré de boiseries et de tentures[317], la réglementation naissante de la construction s'oriente délibérément dans un sens inspiré par la tradition. De façon presque concomitante avec le sondage du recensement de 1906 sur la proportion de pièces dotées d'une cheminée, le règlement sanitaire de Paris édicté en 1904 exige la présence d'un conduit de fumée par pièce dans les constructions nouvelles. Le "la" est donné, et cette disposition qui va se généraliser dans les règlements sanitaires départementaux restera la solution réglementaire de base jusque dans le second après-guerre. Sous couleur d'une formulation simple et applicable à tous les genres de logements, on a fait prévaloir une vision de l'économie de la construction qui, en obligeant le constructeur à multiplier les conduits mais en remettant à la charge de l'occupant le soin de l'appareillage, faisait gagner au premier quelques pour cent sur le coût de réalisation. Accessoirement, on dispensait les propriétaires d'immeubles de menus soucis de gestion, leur permettant ainsi de se concentrer sur l'essentiel : la récolte des loyers. Une contrepartie de cette facilité de gestion a consisté en une très expressive décoration des toitures des immeubles collectifs, sous la forme de rangées de boisseaux assises sur les pignons ou les murs de refend, mais l'effet le plus dommageable d'une réglementation à minima a été d'autoriser la durable hésitation des constructeurs, notamment sociaux, face à l'investissement que représentait le chauffage central. Comment les occupants feraient-ils pour stocker le charbon, et plus tard le fioul, dans des appartements étriqués ?[318] Ce n'était pas la question. Croyait-on vraiment que tous ces feux vifs qu'on autorisait fonctionneraient en continu et suffiraient à chasser l'humidité hivernale ? On verrait bien. La multiplicité des feux vifs était-elle sans conséquence sur la pollution de l'atmosphère des villes ? Les préoccupations de l'hygiénisme n'allaient pas jusque là.

---

[316] CERDÀ (Ildefonso), *La Théorie générale de l'urbanisation,* 1ère édition Madrid, 1867; traduction française partielle, Seuil, collection Espacements, Paris, 1979, p. 140. On reviendra sur les conceptions de Cerdà concernant le logement dans le chapitre 5, "Variations doctrinales".

[317] On en fera un radiateur-cheminée en le mettant à la place de l'âtre, derrière une grille décorative, en le dotant d'une tablette, et en le surmontant jusqu'au plafond d'un coffre qui portera l'inévitable glace et rappellera les cheminées monumentales d'autrefois. Cette solution sera reprise, avec une esthétique épurée, dans certaines compositions modernes. Voir par exemple l'article de SADDY (Pierre), "Radiateur et code classique", in : *A.M.C.*, décembre 1973, p. 41-46.

[318] S'il devait être rétorqué que les immeubles collectifs sont dotés de caves à cet effet, on ferait remarquer, d'une part, que tous les immeubles ne sont pas construits sur des sous-sols et, d'autre part, que lorsque ceux-ci existent, la modeste dimension des annexes privatives qu'on y ménage aurait généralement pour effet d'en limiter l'usage au stockage des combustibles, déplaçant ainsi *ailleurs* le problème récurrent des rangements.

Une dernière déficience majeure concerne l'équipement sanitaire, à commencer par *les lieux*. Dans ce domaine, l'héritage de la figure emblématique de la ville classique qu'est Paris s'avère particulièrement lourd. Roger-Henri Guerrand dresse un tableau épouvantable, mais amplement documenté, de la capitale des Lumières, "gigantesque latrine pour 500 000 personnes", ou, pour reprendre une expression d'époque, « capitale de l'ordure et du pissat ». En dépit des efforts de *police sanitaire* qui ont été déployés par la suite, "les conditions d'hygiène urbaine à Paris jusqu'au milieu du 19ème siècle […] n'ont pour ainsi dire pas changé depuis l'Ancien Régime"[319]. Le "tout-à-la-rue" demeure une façon courante de se débarrasser des immondices de toute nature. Ce qui vaut pour Paris vaut également pour les autres villes du pays, et cela permet à l'auteur d'engager plaisamment un "tour de France nauséabond". Ce ne sont pas seulement les odeurs de sentine qui sont ici en cause. Ce qui circule dans le ruisseau s'infiltre dans le sol, polluant allègrement puits et nappes phréatiques. Quant aux fosses dont sont déjà dotés nombre d'immeubles, elles sont tout sauf étanches et contribuent aux mêmes effets, avec pour conséquence l'endémie des fièvres typhoïdes, le retour périodique des épidémies de choléra, etc.[320]

Les efforts de conviction morale ou les rigueurs de la police sanitaire pouvaient amener quelque amélioration, mais non juguler les menaces qui pesaient sur la santé publique. En fait, le traitement de fond du cloaque urbain comme de celui des bourgades et villages suppose comme préalable la mise en place d'un dispositif technique : une amenée d'eau jusqu'aux toilettes, et une issue par des égouts dont les effluents sont traités autrement que par un simple épandage. Aussi longtemps que le fil de l'eau ne fonctionne pas en continu, aucun changement décisif ne peut être attendu dans l'habitat, notamment dans la ville dense. C'est la vitesse à laquelle les immeubles sont raccordés à l'eau courante et à l'égout qui dicte le cadencement d'une possible modernisation des W.-C. et, d'une façon générale, de l'équipement des logements.

Or, après un démarrage en fanfare, tout atteste la lenteur avec laquelle s'opère la progression qualitative et quantitative des réseaux d'infrastructure. Certes, un décret de 1852 somme les propriétaires parisiens riverains des voies déjà équipées de raccorder leurs immeubles à l'égout, mais cela ne concerne que les eaux pluviales et les effluents de cuisine. Certes aussi, le réseau des égouts parisiens atteint une longueur de 560 kilomètres dès 1869, et cette réalisation exemplaire qui inspire des pages célèbres à Victor Hugo place sans doute la capitale de l'Empire français parmi les villes les plus avancées du monde. Cependant, le processus de modernisation paraît marquer le pas dans les décennies qui suivent. En effet, c'est seulement vers 1930 que "finit de se mettre en place" le tout-à-l'égout parisien, incluant les vidanges de W.-C. et supposant donc un traitement soigné au niveau de l'exutoire terminal. Dans les territoires qui bordent les anciens murs de Paris, c'est-à-dire là où se fait désormais la croissance de l'agglomération, on n'en est encore à cette date qu'aux balbutiements, comme le montre l'approbation par les conseils généraux des *projets* d'assainissement de la Seine puis de la Seine-et-Oise, entre 1929 et 1931. Quant aux autres villes et régions urbaines, elles reviennent de loin : en 1907, sur 616 communes de plus de 5000 habitants, "294 ignoraient à

[319] GUERRAND (Roger-Henri), *Les lieux, histoire des commodités*, La Découverte, Paris, 1985, p. 43 et 78.

[320] Ibidem, p. 143 sq. Il ne faudrait toutefois pas croire que la pollution des eaux de boisson constitue un problème spécifiquement urbain. On jouit également d'un voisinage dans les villages ruraux, et cela peut entraîner des échanges indésirables entre le lisier des uns et le puits des autres. Pour une affaire survenue dans la Meuse et qui donna lieu à une plainte auprès du préfet en 1908**,** voir GOUBERT (Jean-Pierre), introduction de LE ROY LADURIE (Emmanuel), *La Conquête de l'eau*, Robert Laffont, Paris, 1986, p. 228-229.

quoi pouvait ressembler un égout"[321]. Un peu plus tôt, en 1892, une enquête réalisée par l'ingénieur Bechmann sur ces mêmes communes de plus de 5000 habitants avait permis d'en identifier seulement 17 ("groupant 225 913 habitants") qui pratiquaient "l'écoulement à l'égout", alors qu'il était attesté que près de 300 (réunissant près de 7 millions d'habitants) se bornaient encore à la culture de la fosse[322].

Pour être réelle, l'avancée qui se fait durant les décennies qui suivent n'en demeure pas moins très inégale, même dans les villes les plus importantes. Sur les 61 agglomérations de plus de 30 000 habitants observées en 1939-1942, il ne s'en trouve que huit qui ont plus de la moitié de leurs immeubles raccordés à la fois à l'eau courante, à l'électricité, au gaz et au tout-à-l'égout[323]. Ce haut de gamme est donc peu fréquenté. En revanche, il y a foule à l'autre extrémité du classement : dans près de la moitié des agglomérations (28 cas sur 61) la proportion des immeubles branchés "tout confort" ne dépasse pas 10%. L'eau courante et l'électricité étant relativement répandues (69% des immeubles sur l'ensemble des agglomérations, comme on l'a indiqué plus haut), ces performances particulièrement faibles sont imputables pour l'essentiel à la rareté du tout-à-l'égout. Dans le département industriel du Nord, l'examen des fiches détaillées par ville montre que les immeubles qui en bénéficient ne représentent qu'une petite minorité : 14% à Lille, 12% à Lens, 10% à Douai, et 4% à Valenciennes.

Si, en aval des logements, la mise en continuité des canalisations puis du traitement des effluents a requis plus d'un siècle dans les communes urbaines[324], la situation n'est guère plus favorable en amont, du côté des adductions, où le fil de l'eau a mis presque aussi longtemps à s'établir. Sans doute peut-on évoquer l'engouement pour l'eau *au robinet* qui se fait jour dès la première moitié du 19ème siècle chez une bourgeoisie aisée, souvent éclairée et anglomane[325]. Mais, comme pour les W.-C., le modèle vient d'ailleurs et, dans cette affaire qui suppose, en tout cas en ville, un mouvement de la collectivité, le cheminement qui va conduire des premières manifestations d'intérêt jusqu'à une pratique sociale sera à la fois long et tortueux. C'est seulement à partir du Second Empire qu'apparaissent les compagnies qui vont bâtir à la fois les grands réseaux et leur fortune, avec la création en 1853 de la Compagnie générale des eaux (rebaptisée Vivendi puis Veolia à la fin du 20ème siècle), suivie avec un temps de retard

[321] Ibidem, p. 143, et p. 110-111, 176, pour les données qui précèdent, avec le regret que les sources primaires des indications statistiques ne soient pas précisées. Pour ce qui est de Paris, l'anecdote citée plus haut concernant une maison de la Butte aux Cailles qui n'a été raccordée à l'égout qu'en 1962 montre qu'il faut se garder de confondre la notion de "mise en place" (administrative) avec l'idée d'une complète application, qui a pu se faire attendre pendant une génération. Pour ce qui est du rythme général du progrès dans le territoire national, on peut considérer l'installation des stations d'épuration comme significative de l'arrivée du tout-à-l'égout. Il est alors révélateur de constater que la multiplication de ces stations correspond à un effort qui ne sera consenti que dans les années 1960 à 1980, comme le rappelle Roger-Henri Guerrand (ibidem, p. 179, d'après une étude publiée par le *Bulletin d'information du CEMAGREF* en 1984).

[322] Cité par GOUBERT (Jean-Pierre), introduction de LE ROY LADURIE (Emmanuel), *La Conquête de l'eau*, Robert Laffont, Paris, 1986, p. 198-199. La majorité des collectivités territoriales interrogées en 1892 ne paraît pas avoir répondu à ces questions, car le champ de l'enquête était censé couvrir *691* "villes". Accessoirement, ce dénombrement laisse supposer que les *616* "villes" mentionnées par Roger-Henri Guerrand pour l'année 1907 ne constituaient pas non plus un ensemble exhaustif.

[323] Même dans ces agglomérations privilégiées, les réseaux qui fondent l'hygiène et le confort modernes sont encore loin de desservir la totalité des immeubles. La proportions d'immeubles raccordés aux quatre réseaux sont en effet les suivantes, par ordre décroissant : 80% à Nancy, 69% à Nice, 64% à Bayonne, 63% à Cannes et Montpellier, 58% à Carcassonne et à Belfort, 56% à Perpignan (MRU et INSEE, *Résultats statistiques d'une enquête sur la propriété bâtie dans 61 agglomérations de plus de 30 000 habitants*, Paris, 1947, p. 374-375, 381).

[324] L'équipement des communes rurales est en cours au début du 21ème siècle.

[325] Voir un témoignage datant de 1824, in GOUBERT (Jean-Pierre), introduction de LE ROY LADURIE (Emmanuel), *La Conquête de l'eau*, Robert Laffont, Paris, 1986, p. 33.

par celle de la Lyonnaise des eaux et de l'éclairage[326] (aujourd'hui, Suez-Environnement). Comme l'indique très clairement la dénomination de la Lyonnaise, il s'agit de sociétés dédiées aux services aux collectivités. Leur prospérité initiale repose sur des contrats passés avec les municipalités des grandes villes en vue de gérer un approvisionnement et une distribution qui, pour les usages domestiques, passe essentiellement par les bornes-fontaines installées sur la voie publique. Dans ce système où les branchements d'immeuble peuvent constituer longuement un aspect secondaire, voire accessoire, l'eau se paie à travers l'impôt. En conséquence, comme le souligne Jean-Pierre Goubert, "la plupart des campagnes françaises et beaucoup de particuliers – même logés en ville – ne connaissent pas *en 1914* le « plaisir » d'avoir à payer le prix de l'eau qu'ils consomment"[327]. Et, pour la suite, les résultats de l'enquête de 1939-1942 invitent à considérer avec beaucoup de retenue l'affirmation du même auteur selon laquelle "à partir de l'arsenal législatif mis en place entre 1884 et 1914, et plus encore entre 1920 et 1940 […], le paysage hydraulique de la France se modifie progressivement".

Ce n'est toutefois pas seulement par suite de la stratégie des compagnies que les branchements individuels progressent si lentement. C'est aussi, pour partie, en raison des mentalités qui règnent chez les éventuels bénéficiaires. L'eau est considérée comme un bien collectif dont l'usage est libre. Ainsi en va-t-il des puits ou des lavoirs communaux et, s'il existe des cas où l'on doit répartir la ressource, pour l'irrigation par exemple, celle-ci n'en reste pas moins gratuite. On peut rattacher cet état d'esprit aux acquis de la Révolution française :

> "L'eau devient un bien accessible à tous. C'est un « droit féodal » qui a été supprimé en parmi tant d'autres. Jusque-là, elle était réservée aux seuls seigneurs et leur apportait des revenus appréciables grâce à ses usages économiques : moulins, teintureries, pêcheries.
> Autrefois don de Dieu ou de la Nature, « domaine réservé » du seigneur, l'eau devient la propriété de tout un chacun […] En réalité, après 1800, l'habitude prévaut longtemps de considérer l'eau comme un don du

[326] Fondée en 1880 à l'initiative du Crédit Lyonnais, qui demeure brièvement l'actionnaire principal, la Lyonnaise a fusionné en 1990 avec le groupe de BTP Dumez avant de revenir entièrement dans le giron du capital financier en étant absorbée par le groupe Suez (lui-même résultant de la fusion de la Banque de l'Indochine et de la Banque de Suez). Dans les années 2000 l'aimable duopole que forment Veolia et Suez-Environnement poursuit une longue tradition en se partageant l'essentiel des services aux collectivités territoriales françaises (eau, collecte et traitement des déchets, transports urbains,…). Ces deux poulains pure race du capital financier sont considérés par les boursiers comme faisant partie des sociétés qui sont le mieux en mesure de répercuter des hausses de leurs coûts dans leurs facturations. Il va de soi que cette appréciation hautement positive concerne tout aussi bien des hausses réelles que d'autres qu'on anticipe, qu'on imagine, ou simplement qu'on simule.

[327] Ibidem, p. 193 (italiques du texte d'origine). Voir aussi p. 174-183 pour l'histoire de la Compagnie des eaux de Paris, puis de la Compagnie générale des eaux. À Paris, au début des années 1880, c'est-à-dire plus de vingt ans après la signature d'une première convention avec la Générale des eaux, on dénombrait encore 30 000 immeubles qui n'étaient pas raccordés, contre 42 000 qui l'étaient (GUERRAND (Roger-Henri), *Les lieux, histoire des commodités*, La Découverte, Paris, 1985, p. 119). Lorsqu'on se mit en devoir d'installer les instruments de mesure qui allaient faire les riches heures de la Compagnie de compteurs, il n'y en eut tout d'abord qu'un par immeuble. Les compagnies pouvaient être appâtées par la double facturation (à la collectivité et à l'immeuble), mais elles étaient peu soucieuses d'administrer une vente au détail qu'elles persistent aujourd'hui à n'assurer que dans l'habitat individuel. Mettant en avant le coût des compteurs, leur absence supposée de fiabilité, ou l'impossibilité dans laquelle on serait de répartir les (lourdes) pertes en ligne, les administrateurs d'immeubles, sociaux ou non, ont durablement repris à leur compte la simplicité de gestion qu'affectionnaient les compagnies, en répartissant la charge entre les occupants selon des critères comme le nombre de pièces ou les "tantièmes" des appartements. La réticence séculaire au comptage individuel pourrait être à la source de réflexions générales sur la gestion marchande des infrastructures. À voir le destin contrasté des compagnies de chemin de fer, qui vendaient au détail, et des compagnies des eaux, qui vendaient en gros ou en demi-gros, on peut en effet s'interroger sur la part du succès des secondes qui revient aux modalités de commercialisation. Il est en tout cas remarquable, à la fin du 20ème siècle, de voir les chemins de fer s'orienter vers la vente aux collectivités via les « partenariats » concernant les services péri-urbains ou les trains régionaux.

ciel, par essence gratuit, même si les porteurs continuent de la vendre à l'élite des villes durant le 19ème siècle"[328]

La procédure des contrats passés par les compagnies avec les communes ne modifie pas le statut de la consommation, et il faut sans doute voir là une des causes du succès de la formule. À défaut d'être indolore, le paiement de l'eau à travers l'impôt demeure en tout cas indistinct. La multiplication des bornes-fontaines le long des voies publiques rapproche les points de puisage des habitations mais, dans la masse des territoires où la ressource primaire est aisément accessible, elle n'interdit à personne de faire réaliser un puits ou un captage particuliers, que ce soit parce qu'on réside dans un écart non desservi ou parce qu'on vise à une plus grande commodité. Au fond, le service public s'améliore sans que les règles d'usage du bien collectif soient fondamentalement mises en cause.

Cet univers en mutation douce était sans doute en harmonie avec des conceptions largement partagées. Au contraire, le basculement que représentait le passage à l'eau tarifée avec obligation de raccordement devait susciter bien des incompréhensions, dont témoigne l'exclamation indignée d'une grand-mère – "I' vont quand même pas nous faire payer l'eau!" – au moment où, dans les années 1960, les édiles de sa petite ville avaient résolu d'assécher les *pompes* publiques. Outre une acception catégorique du bien collectif qui voudrait que nul ne pût en faire commerce, d'autres réticences ont pu trouver leur source dans la crainte qu'inspire toujours, à ceux qui ont connu l'autonomie, la soumission à des monopoles dont les capacités d'invention tarifaire sont parfaitement connues de tous[329].

S'il paraît peu contestable que le poids des mentalités et la stratégie initiale des compagnies se sont conjugués pour freiner la marche vers la maîtrise du cycle de l'eau, cela ne suffit sans doute pas à rendre compte du décalage patent entre le discours hygiéniste qui prévaut depuis la fin du 19ème siècle et le médiocre niveau de réalisation atteint au milieu du 20ème siècle. Il faut encore que l'effort des pouvoirs publics ait été à la fois tardif, inégal et chichement mesuré. Le relatif optimisme dont Jean-Pierre Goubert fait montre à l'égard de l'efficacité du dispositif législatif et réglementaire qui se développe de 1900 à 1940 suppose que les moyens mis à la disposition de l'intendance s'accordent avec l'esprit des directives. Il est admis que les financements publics sont restés maigres jusqu'à la fin des années 1920, comme en matière de logement social. Mais qu'en est-il des années 1930 et de leurs programmes de « grands travaux » ?

Concernant cette question cruciale du financement, Jean-Pierre Allinne fait état de la création, en 1931, de la Caisse de crédit aux départements et aux communes, qui est destinée à gérer quatre milliards de francs de subventions de l'État. La somme est non négligeable mais elle représente encore peu de chose au regard de la mobilisation de moyens qui s'annonce dans les grandes institutions financières para-publiques, suite aux directives de gouvernements soucieux de limiter leurs impasses budgétaires en externalisant la dépense. Sur l'injonction du ministère des Finances, qui proclame soudainement que "l'épargne doit répondre aux vœux du public en alimentant d'abord les grands travaux dont le pays a besoin", le Crédit Foncier ouvre de son côté une ligne de crédit de cinq milliards de francs au profit de l'équipement des

[328] Ibidem, p. 31.

[329] Les plus marris ont sans doute été les propriétaires qui, ayant le bénéfice d'un puits reconnu sain l'avaient fait relayer par une pompe à moteur en vue de disposer de l'eau courante, et qui se trouvaient dans l'obligation de payer une seconde fois leur accès à la ressource. Dans la mesure où l'électricité a souvent pénétré dans les maisons bien avant l'eau des réseaux, ce genre d'équipement avait probablement une place non négligeable parmi les installations modernes qu'on repérait dans les petites villes ou dans les campagnes durant les années 1940 et 1950.

"moyennes et grosses villes". À ces engagements déjà consistants seraient venus s'ajouter les moyens du Crédit National et, surtout, des financements à hauteur de trente milliards de francs consentis par la Caisse des Dépôts aux petites et moyennes communes entre 1931 et 1937[330]. Le cumul dépasserait quarante milliards de francs, concentrant ainsi sur une petite dizaine d'années des engagements près de trois fois supérieurs à ce qui a été accordé en quarante ans aux constructeurs d'HBM. Si on se souvient que la production des HBM s'est montée aux environs de 300 000 logements (y compris l'accession à la propriété), et si on admet que la dépense liée aux réseaux d'infrastructure ne dépasse pas 10% des coûts de construction[331], on attendrait qu'un tel budget permette de parfaire la desserte de huit millions de logements. On atteindrait encore cinq à six millions de logements si on admettait une charge d'infrastructure de 15%. Chiffres considérables, quand on pense que les communes de plus de 2000 habitants contenaient moins de sept millions de logements, dont une partie étaient déjà desservis par des réseaux relativement complets (le million de logements parisiens, par exemple). Malheureusement, le détail que donne Jean-Pierre Allinne pour les engagements du Crédit Foncier ne permet pas de discerner la part qui revient réellement aux infrastructures déficientes, si ce n'est une fraction de 18% imputée à "l'électrification des campagnes"[332]. S'ajoutant à l'impression qui se dégage de la confrontation avec les résultats obtenus sur le terrain, ce flou manifeste ne peut que plonger l'observateur dans la dubitation, voire éveiller sa suspicion. Les moyens qui ont été évoqués ont-ils été réellement employés aux fins que l'on dit, ou bien serait-on déjà en présence de ces *effets d'annonce* qui, des rudiments de la *propagande* au triomphe de la *com'*, vont devenir une des formes canoniques du mensonge d'État, et enlever à peu près toute signification à la parole politique ?[333]

On n'entrera pas ici dans une discussion point par point, mais on ne manquera pas de souligner que l'analyste averti des choses de l'urbanisme et de la construction qu'est Philippe Isaac retient sans hésitation l'interprétation selon laquelle la plupart des programmes d'équipement qui se sont succédé dans les années 1930 auraient constitué autant d'effets de

---

[330] ALLINNE (Jean-Pierre), *Banquiers et bâtisseurs. Un siècle de Crédit Foncier, 1852-1940,* Éditions du CNRS, Paris, 1984, p. 190-191. "Les prêts communaux sont sûrs, mais ne rapportent pas", comme le rappelle Jean-Pierre Allinne. La soudaine attention du Crédit Foncier aux besoins des collectivités territoriales ne constitue certes pas une idée venue *sui generis* dans cette maison où, des grandes spéculations haussmanniennes au financement du khédive d'Égypte en passant par le placement des fonds russes, on était porté naguère à des aventures autrement excitantes.

[331] Au titre de la rubrique "viabilité et assainissement", y compris la réalisation des voiries, le budget de réalisation de la cité-jardin des Lilas prévoit par exemple une somme équivalente à 10,6% des marchés de construction des habitations (voir SELLIER (Henri), *La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Droit, Paris, 1921, p. 782). La structure du calcul sommaire auquel on se livre ici peut se résumer comme suit : 1) la masse des financements correspond à 800 000 équivalents-logements, 2) avec une dépense effective par habitation qui se limite à 10% d'un équivalent-logement, on couvrirait huit millions de logements.

[332] ALLINNE (Jean-Pierre), *Banquiers et bâtisseurs. Un siècle de Crédit Foncier, 1852-1940,* Éditions du CNRS, Paris, 1984, p. 191. En-dehors de cette contribution à l'électrification rurale, indiscutablement utile mais sans rapport avec les "moyennes et grosses villes", les principales rubriques d'emploi des fonds portent sur la "conversion des prêts de reconstruction" (45%), qui paraît correspondre à un jeu d'écritures sans apports nouveaux, et sur une "édilité traditionnelle" dont on précise qu'elle concerne "[la] vicinalité, [les] écoles, etc." (32%). Le surplus est allé aux offices d'HBM (5%). À voir ce décompte, il faudrait beaucoup d'optimisme pour imaginer que l'essentiel des cinq milliards de francs ait été consacré au développement des réseaux déficients.

[333] La vie virtuelle, le culte des images véhiculées par les médias, etc., ont commencé bien avant le règne de l'information numérique et des "plans communication", qui ont seulement permis d'atteindre de nouveaux sommets dans ce monde idéal. En 1900, la danseuse étoile Cléo de Mérode, alors âgée de 25 ans, abandonne définitivement l'exercice physique et devient, dit-on, la première personnalité à vivre (très confortablement) de la gestion de son *image*, au propre et au figuré (voir : CORVISIER (Christian*), Cléo de Mérode et la photographie. La première icône moderne*, Éditions du Patrimoine, Paris, 2007).

manche sans lendemain. Après avoir évoqué le sort plus que médiocre des Caisses départementales prévues par la loi de 1924 pour financer les projets d'aménagement, il considère brièvement la séquelle des plans Tardieu (1930), Daladier (1933), Marquet (1934), Blum (1936), puis leurs avatars de 1938 ou d'après l'armistice, et il en fait justice en deux phrases :

> "[…] tous ces programmes étaient établis en vue de remédier à la crise économique et au chômage, beaucoup plus que pour permettre une amélioration méthodique des agglomérations urbaines. La plupart n'ont reçu qu'un commencement d'exécution ou ont été annulés sitôt édictés, tel celui prévu par les décrets de mai 1938."[334]

L'idée qu'un État velléitaire aurait abandonné les communes à leur sort face à une tâche qui les dépassait justifie l'énonciation diagnostique d'une situation de blocage à laquelle il faudrait attribuer l'anémie dont souffrent les infrastructures de l'habitat jusqu'aux années 1940 :

> "Les communes ne disposent pas de ressources suffisantes pour faire face aux projets d'aménagement et l'État ne les a pas, jusqu'à présent, aidées d'une façon très généreuse."

Quelle que soit l'interprétation que l'on retiendra quant à la mesure réelle de l'effort public, il demeure deux évidences : celle de son caractère tardif et celle de la médiocrité des résultats, la première constituant en soi une des clés explicatives de la seconde dans un domaine où l'action est nécessairement de longue haleine. L'impression globale qui se dégage à l'heure des bilans est que durant le Premier Vingtième siècle, et sans doute depuis le dernier quart du 19ème siècle, le logement français a emprunté des chemins de traverse qui l'ont laissé à l'écart des voies d'un progrès méthodique et partagé. Étriqué et mal fagoté, il n'en a pas moins conservé un caractère hérité d'une longue histoire, notamment de l'urbanisation post-révolutionnaire du début du 19ème siècle, qui correspond à la domination générale d'un habitat individuel ou semi-individuel, y compris dans la majeure partie des aires urbaines. Cette tendance ancrée dans les habitus comme dans les réalités bâties devrait trouver un nouveau champ d'expansion dans une période comme l'entre-deux-guerres où, à Paris et dans les autres grandes villes, le poids des périphéries commence à l'emporter sur celui des communes centres, aussi bien en termes de peuplement que d'emplois marchands. On conclura le tour d'horizon des antériorités en examinant l'allure que prennent l'habitat et les formes urbaines, en soulignant les aléas qui marquent la naissance d'une réglementation moderne de l'urbanisme, et en évoquant les doctrines, fort contrastées, qui soutiennent les mouvements de la pensée urbaniste.

[334] ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 69-70. Même source pour la citation suivante.

4) L'URBANISATION FRANÇAISE

L'approche des phénomènes d'urbanisation suppose qu'on fasse place à leur contenu, c'est-à-dire, tout d'abord, à l'allure physique des groupements bâtis, qui tient à la fois aux caractéristiques des constructions, à leur mode d'assemblage, au statut des espaces publics, et à la dimension de l'ensemble. S'agissant des immeubles de logement, on mettra en évidence une série de caractères qui varient évidemment en fonction de la taille des agglomérations, mais dont on montrera qu'ils se ramènent jusqu'aux années 1940 à trois classes de cas : Paris *intra muros*, les « grandes » communes urbaines, et le reste du monde… un « reste » dont le poids est extrêmement considérable en France.

Les limites de notre objet veulent qu'on ne traite guère d'aspects comme les développements économiques et les mobilités qui les sous-tendent. De ces questions essentielles en raison de leur fonction motrice dans la croissance urbaine, on ne recueille en effet qu'un écho indirect quand on se situe du point de vue du logement. On a déjà eu l'occasion d'en faire état en matière de migrations des campagnes vers les villes, lorsqu'on a évoqué la relative continuité des habitus qui peut s'ensuivre et son influence sur l'habitat urbain. Quant aux mobilités internes aux agglomérations, on y reviendra en discutant les conceptions doctrinales, pour lesquelles l'interprétation fonctionnelle et technique qu'on donne de la circulation des hommes et des choses joue un rôle déterminant.

Si l'influence des forces de production, des pratiques économiques, des techniques, etc. est incontestable, tout ne réside pas dans les forces matérielles, et le profil des villes dépend également du cadre réglementaire qui régit l'édification. Traduisant des principes qui ressortissent aux équilibres sociétaux, les usages et le droit sont loin d'être entièrement surdéterminés par les bases matérielles. Ils ont au contraire un domaine d'autonomie, et contribuent pour leur part à donner forme aux établissements humains. Leur emprise sur les formes bâties est telle qu'on ne saurait rendre compte de l'évolution de celles-ci sans une vue du bloc de « techniques juridiques » coutumières ou écrites qui les moule à sa façon. Dans le moment qu'on étudie, on sera d'autant plus porté à insister sur ce point que les bases du Code de l'urbanisme dont on hérite au Second Vingtième siècle se sont forgées par tâtonnements successifs de 1902 à 1943, et que le basculement qu'on observe durant les années 1930 en matière de droit de l'urbanisme paraît avoir son correspondant immédiat dans le mouvement de la construction, comme d'ailleurs dans celui des doctrines urbaines.

Afin de rendre compte des réalités du mouvement d'urbanisation français durant la première moitié du siècle, on évoquera successivement les éléments de fait qui qualifient l'allure des ensembles habités, puis les novations du cadre législatif et réglementaire qui tendent à réorienter les processus d'aménagement et d'extension du domaine bâti.

Pour ce qui est des faits, on insistera sur le profil général d'une urbanisation qui fait une place très considérable aux villes petites et moyennes et qui, même dans les « grandes » agglomérations, fait appel à une masse maisons unifamiliales et de petits ou très petits immeubles collectifs. À l'opposé d'un projet haussmannien où la ville se reconstruirait sur elle-même en se densifiant, l'expansion démographique urbaine repose alors sur des extensions spatiales dont l'outil opérationnel est le lotissement de terrains non bâtis. La forme traditionnelle de ce *modus operandi* est mise en cause dans les années 1920, à la fois par un mouvement de contestation populaire et par l'édiction de réglementations visant à imposer la

réalisation d'infrastructures qui constituent le support de la modernisation de l'habitat. On peut voir dans ces exigences nouvelles portées par la loi l'une des causes d'un retournement de tendance qui affecte le genre des constructions urbaines, et qui est perceptible dès 1930. L'importance que revêt alors la rénovation de l'édifice réglementaire vis-à-vis des mises en forme urbaines justifie qu'on lui consacre un développement spécifique. On montrera comment l'efficacité jugée insuffisante des dispositifs de 1902-1924 conduit à une prise en main par l'État, qui atteint sa forme achevée au temps de Vichy, et dont l'étude du second après-guerre soulignerait combien elle a durablement marqué l'urbanisme..

41. Profil des villes

On ne saurait juger du profil des villes à partir d'un regard qui s'attacherait exclusivement aux quartiers centraux. Pas plus que l'accumulation de monuments classés ou d'architectures considérées comme notables, le fait qu'y résident les institutions du pouvoir et les métiers réputés nobles, ou encore que la rente foncière y soit au plus haut, ne sauraient suffire à justifier qu'on examine ces quartiers à la loupe cependant que des œillères dispenseraient d'observer la reste des espaces urbains. Sauf à cultiver un préjugé qui est au fond un préjugé de classe[335], il n'y a aucune raison non plus de considérer qu'il y aurait là un modèle de la ville par excellence, ou que l'allure de la capitale doive s'imposer au reste du monde. À vrai dire, les modes d'occupation du sol qui conviennent aux différents genres de villes ne sont pas identiques, même s'ils obéissent à certaines règles générales, et il en va de même pour les différents quartiers. Une approche un peu objective des territoires urbains commencera donc par un cadrage des formes de l'habitat, qui représente le plus gros de la substance bâtie et recouvre nombre de fonctions associées, comme les boutiques ou les petits ateliers. Cela débouchera sur un essai de typologie quantitative. On adoptera ainsi une démarche aussi essentielle que peu courue car, en architecture, la désignation d'un type repose généralement sur la récurrence d'un arrangement fonctionnel, d'un genre de maîtrise d'ouvrage et d'un parti formel en adéquation avec un système constructif, sans que soit précisée la part que l'item ainsi identifié occupe effectivement dans le paysage bâti. Dans ces conditions, un type peut correspondre à une réalité peu courante, et les travaux qu'on lui dédie ont l'inconvénient de focaliser l'attention sur des aspects secondaires du cadre de vie, voire sur des éléments anecdotiques. Au contraire, des procédures fondées sur des évaluations quantitatives mettront d'abord en évidence les genres d'immeuble qui constituent la masse de l'habitat. On montrera que la substance bâtie des villes françaises a très largement reposé sur un type constructif qui, comme les maisons pauvres des campagnes, a pratiquement échappé aux investigations des études savantes.

[335] Ajoutons que ce genre d'à priori est d'une grande commodité pour les lettrés, car les immeubles chargés d'histoire sont généralement mieux documentés que les autres, surtout quand il s'agit d'édifices à vocation communautaire, ou dédiés à l'usage de gens d'importance. Le fait qu'on ait à leur propos matière à argumenter *pro et contra*, à multiplier les *distinguo*, etc., bref à développer les volutes sans fin de la rhétorique médiévale, leur confère, *ipso facto*, une certaine dignité en tant qu'objet intellectuel. Pour reprendre un aphorisme de Frédéric Nietzsche, "toutes les choses qui durent longtemps s'imbibent progressivement si bien de raison qu'il devient incroyable qu'elles aient pu tirer leur origine de la déraison" (*Aurore, I.1*, réédition Gallimard, collection "Idées", n°322, Paris, 1974, p. 25).

Allure générale.

Les recensements représentent la seule source qui permette de se faire une idée d'ensemble de la dynamique formelle des villes françaises, et la période qui nous intéresse est, à cet égard, une des plus favorables. En effet, les statistiques décrivant les immeubles apparaissent dans le dernier quart du 19ème siècle, et elles disparaîtront des publications dans le dernier quart du 20ème siècle[336]. Toutefois, outre qu'elle ne livre que des indications sommaires sur la typologie des constructions, telles que la hauteur ou la contenance des constructions, il faut bien reconnaître que cette source est loin d'être parfaite. Tout d'abord, comme on l'a déjà rappelé plus haut, les recensements qui ont fait l'objet d'une exploitation systématique à cet égard sont peu nombreux. Ensuite, la notion d'immeuble devient relativement incertaine lorsqu'on est en présence de milieux denses avec des développements sur cour, et elle a donc pu donné lieu à des interprétations variables dans l'espace et dans le temps. Enfin, les tableaux de synthèse qui ont été publiés sont structurés selon des classes de communes qui ne sont pas nécessairement celles qu'on aurait souhaitées, et qui ont en tout état de cause pour effet d'éclater entre plusieurs rubriques la réalité de la plupart des agglomérations, sans qu'on puisse effectuer les rattachements qui s'imposeraient. En dépit de leurs limites, les indications qui en ressortent n'en sont pas moins expressives, comme on le verra dans les tableaux qui suivent. Les résultats de l'enquête de 1939-1942, heureusement établis à l'échelle des agglomérations, viendront donner plus de corps à une vue des typologies bâties qui, sinon, resterait excessivement abstraite.

Les indications qui ont fait le plus tôt l'objet d'exploitations systématiques concernent la hauteur des constructions, qui est saisie à travers le nombre d'étages habités, y compris les niveaux sous toiture. Dans un pays en voie d'urbanisation, on attendrait que les hauteurs moyennes augmentent progressivement, avec une poussée des immeubles de quatre niveaux et plus. Or, ce trait qu'on peut parfaitement identifier dans le Paris de 1900, même dans les arrondissements périphériques, ne se retrouve nullement à l'échelle du territoire national.

Répartition des immeubles d'habitation selon le nombre d'étages

	Nombre d'immeubles (en millions)	Rez-de-chaussée seul	Un étage	Deux étages	Trois étages	Quatre étages et plus
1881	*7,61*	53 %	32 %	11 %	3 %	1 %
1911	*8,17*	48 %	40 %	9 %	2 %	1 %

Source : INSEE, *Études et Conjoncture,* n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1023.
Nota : En raison des "lacunes des bordereaux de maison", cette indication n'a pas été publiée en 1901.

[336] L'immeuble reste incontournable pour qualifier certains aspects du logement – les équipements communs des collectifs ou les raccordements aux réseaux, par exemple – mais il ne subsiste plus que comme intermédiaire de calcul. Le principal motif avancé pour justifier qu'on renonce à le décrire en soi correspond à la difficulté que rencontrent les agents de terrain lorsqu'il s'agit de l'identifier, et aux flottements qui s'ensuivent. La construction moderne n'a fait qu'aggraver le problème. Comment considérer une *barre* ? Comme un édifice unique, ou bien comme un assemblage d'immeubles correspondant chacun , à une cage d'escalier, attitude qu'on adopterait spontanément si l'objet se trouvait à l'alignement sur rue, avec des adresses différenciées ? Pour l'anecdote, on peut ajouter que le format des *feuilles d'immeuble* conduisait à arrêter le décompte des logements au nombre de cent, et à placer les logements suivants dans des entités successives, ce qui revenait à tronçonner une tour de grande hauteur en plusieurs « immeubles », etc.

Bien que la population urbaine se soit accrue de quelque 4,5 millions d'habitants entre 1881 et 1911, soit une augmentation de plus d'un tiers, on ne discerne pas de dynamique particulière dans les immeubles hauts ou relativement hauts. Bien au contraire, la présence des constructions de trois niveaux et plus se trouve atténuée, et les édifices de cinq niveaux et plus demeurent marginaux. La contrepartie tient dans une nouvelle progression de l'imposant groupe des maisons à rez-de-chaussée ou dotée d'un unique étage, qui passe de 85 % à 88 % du parc. Le seul aspect qui révèle une élévation des hauteurs correspond à une substitution au sein de cet ensemble largement dominant, les maisons à un étage gagnant du terrain face à celles de plain-pied. Relèvement progressif de la maison de base, maintien d'une étroite marge de constructions hautes, effacement relatif des immeubles intermédiaires : le mouvement en cours se traduit par une stabilité de la hauteur moyenne pondérée, qui reste sensiblement de 1,65 niveau pour l'ensemble du parc[337].

Ces résultats ne sauraient s'expliquer par une urbanisation dont le siège principal, sinon exclusif, se situeraient dans les petites villes. Dans la période considérée, le département de la Seine absorbe à lui seul plus du tiers de la croissance des populations urbaines, et on atteindrait la moitié si on tenait compte de la progression des communes de plus de 100 000 habitants, notamment Marseille, Lyon, Bordeaux, Lille, Nantes, Nice et Nancy, qui connaissent des accroissements allant de 40 000 à 190 000 habitants. C'est d'ailleurs à la dynamique parisienne et à celle de quelques agglomérations majeures que l'on doit le strict maintien du poids relatif des constructions les plus hautes[338]. Il reste que le principal changement observé concerne la progression des maisons à un étage, au détriment des habitations de plain-pied. Dans la mesure où ces dernières sont typiques des fermes et des villages dans la plupart des régions de l'hexagone, il faut bien voir là, en creux, la trace majeure de l'urbanisation. L'évidence incontestable qui s'en dégage est que le mouvement vers la ville qui se fait à la Belle Époque prend forme à travers la multiplication des maisons à étage, un genre plus urbain mais qui reste d'une volumétrie plus que modérée. Dans les décennies qui suivent, les données sur la contenance des immeubles en fonction de la taille des communes permettent d'affiner la vue qu'on a sur cette tendance.

[337] Les auteurs de l'étude de l'INSEE d'où nous avons extrait les effectifs d'immeubles selon les hauteurs commettent une erreur d'interprétation révélatrice en commentant les statistiques de l'impôt sur les portes et fenêtres. Constatant que les immeubles comportant six ouvertures et plus voient leur nombre augmenter considérablement entre 1830 et 1891, ils estiment que cela "[met] en évidence le nombre croissant de bâtiments importants en France" (op. cité, p 1022). Or, à trois percements par façade principale (une porte, deux fenêtres), une maison de plain-pied atteint couramment les six ouvertures fatidiques, et elle pourra en avoir douze dès qu'elle est dotée d'un étage. Un critère de "six ouvertures et plus" est indicatif du nombre de pièces (...ou de logements) de la maison, mais non de son "importance" en termes de hauteur. En fait le seul point sur lequel un tableau répartissant les immeubles selon qu'ils ont de une à "six ouvertures et plus" est véritablement probant concerne la régression des bâtisses à une ou deux ouvertures. Rapide pour celles qui ont une seule ouverture, qui deviennent marginales, le recul est toutefois très mesuré pour celles qui ont deux ouvertures, et le cumul de ces deux catégories de maisons misérables représente encore plus du cinquième des immeubles d'habitation en 1891.

[338] La proportion arithmétique exacte des immeubles de quatre étages et plus est de 1,15% en 1881 comme en 1911. En 1881, ces immeubles se concentrent pour 40% dans le département de la Seine, dont environ les neuf dixièmes à Paris intra muros.

Contenance des immeubles d'habitation selon les classes de communes
(Immeubles d'habitation "ordinaires ou mixtes", excluant les hôtels et les garnis)

a) en 1901 (87 départements)

Classe de communes	Logements (en millions)	Immeubles (en millions)	Nombre de logements par immeuble
Moins de 2 000 habitants	5,300	4,846	1,09
De 2 000 à 50 000 habitants	3,423	2,288	1,50
De 50 000 à 100 000 habitants	0,423	0,168	2,52
Plus de 100 000 hab. (sauf Paris)	0,785	0,242	3,24
Paris	1,009	0,077	13,10
France entière	*10,940*	*7,620*	*1,44*

b) en 1946 (90 départements)

Classe de communes	Logements (en millions)	Immeubles (en millions)	Nombre de logements par immeuble
Moins de 2 000 habitants	5,652	5,024	1,13
De 2 000 à 50 000 habitants	3,982	2,410	1,65
De 50 000 à 100 000 habitants	0,723	0,276	2,62
Plus de 100 000 hab. (sauf Paris)	1,285	0,438	2,93
Paris	1,030	0,071	14,50
France entière	*12,672*	*8,220*	*1,54*

Source : INSEE, *Études et Conjoncture,* n°10-11, octobre-novembre 1957, "Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans", p. 1038-1039.
Nota : Les peuplements des immeubles ordinaires ou mixtes selon la taille des communes ne sont pas connus de façon homogène dans le temps. Les résultats publiés qui sont les plus proches de l'exhaustivité concernent le recensement de 1946 et portent sur 38,6 millions de personnes, pour une population métropolitaine de 40,5 millions d'habitants. Les communes de plus de 50 000 habitants (y compris Paris), qui sont alors dotées de 24 % des logements ordinaires, se voient attribuer seulement 21 % de la population (ibidem, p. 1150).

Le premier aspect saillant correspond à la perduration d'effets de structure concernant la répartition de l'habitat. Certes, une poussée est visible dans l'ensemble des communes urbaines et, si Paris semble faire exception, ce n'est qu'une apparence. En fait, la croissance de l'agglomération capitale se poursuit à un rythme soutenu qui n'est réellement contrarié que par le second conflit mondial, mais elle s'opère désormais dans le reste du département de la Seine, voire dans la Seine-et-Oise[339], comme le montre l'évolution de la population recensée qu'on donne dans le tableau suivant.

[339] Voir par exemple Argenteuil, qui compte plus de 50 000 habitants en 1954.

Évolution de la population de la Seine et de la Seine-et-Oise
(en millions d'habitants)

	Paris	Reste de la Seine (1)	*Sous-total Seine*	Seine-et-Oise (2)	*Total*	*Variation annuelle*
1891	2,43	0,78	*3,21*	0,55	*3,76*	-
1911	2,89	1,41	*4,30*	0,67	*4,97*	*+ 1,6 %*
1926	2,87	2,02	*4,89*	0,88	*5,77*	*+ 0,9 %*
1936	2,83	2,48	*5,31*	1,07	*6,38*	*+ 1,1 %*
1946	2,73	2,40	*5,13*	1,07	*6,20*	*- 0,3 %*
1954	2,85	2,73	*5,58*	1,28	*6,86*	*+ 1,3 %*

(1) Actuels départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.
(2) Actuels départements de l'Essonne, des Yvelines et du Val-d'Oise.

Ce n'est pas seulement à Paris que l'illusion d'optique résultant du découpage communal empêche de prendre la mesure des réalités. Avec des effets moins caricaturaux, elle affecte également les autres grandes villes, dont la croissance déborde maintenant des communes centres[340], et il faut donc considérer que la ligne concernant les communes de plus de 100 000 habitants minore sensiblement la dynamique des agglomérations correspondantes.

Un autre effet d'optique qui brouille la perception des phénomènes tient au fait que les effectifs des diverses classes de communes ne sont pas constants : dans une structure en croissance, les classes supérieures sont constamment abondées par des sujets venus des classes inférieures[341]. La combinaison des deux effets de brouillage a sans doute joué en faveur des communes de 50 000 à 100 000 habitants, dont elle explique le caractère apparemment remarquable. Il s'agit en effet d'un groupe de villes dont l'extension peut encore s'opérer en grande part ou en totalité sur le territoire de la commune centre, et, compte tenu du nombre de villes moyennes en croissance, on y a sans doute compté un nombre d'entrées supérieur à celui des sorties. Tout considéré, on se gardera donc de commenter les écarts apparents entre les dynamiques respectives des différentes classes de communes. La seule indication certaine que donne cette vue déformée des villes réside dans la tendance à la formation d'agglomérations plus consistantes, et ce n'est pas une surprise.

[340] Dans les délimitations retenues par les enquêteurs de 1939-1942 les agglomérations de Toulon (125 742 habitants en 1946) ou de Poitiers (48 546 habitants en 1946) tiennent encore sur le territoire communal, et celle de Marseille (649 515 habitants en 1946) ne s'étend que sur quatre communes. Mais il en va tout autrement dans nombre de cas :

- Rouen (20 communes, 233 973 habitants en 1946),
- Lille (15 communes, 352 142 habitants en 1946),
- Lyon (12 communes, 642 712 habitants en 1946),
- Nancy et Orléans (9 communes pour des populations respectives de 153 443 et 94 267 habitants en 1946),
- etc.

La limitation à la commune centre minore sensiblement la dynamique de la quasi totalité des agglomérations de plus de 100 000 habitants. À un moindre degré, le même effet touche les agglomérations plus modestes, qui couvrent généralement deux à cinq communes.

[341] Entre 1901 et 1946, les communes de plus de 100 000 habitants (hors Paris) voient leur nombre passer de 15 à 21, en intégrant (de justesse) Clermont-Ferrand, Rennes, Limoges, Grenoble, Dijon et Le Mans. L'effectif de ces grosses communes progresse beaucoup plus lentement que durant le précédent demi-siècle où, de 1851 à 1951, il avait augmenté de 4 à 15.

Pour autant, on ne peut éviter de remarquer la persistance de l'habitat rural, qui représente encore près de 45 % des logements français en 1946[342]. Ce monde des campagnes et des bourgades est loin de s'étioler, et continue même à progresser, à un rythme il est vrai très modéré. Plus encore, on doit souligner que le millier de communes de 2 000 à 50 000 habitants voit son patrimoine de logements s'accroître de 15 % entre 1901 et 1946, ce qui représente une progression du même ordre que celle de l'ensemble du parc. Ces petites et moyennes communes urbaines correspondent pour l'essentiel à des villes autonomes, et non à des communes inscrites dans la périphérie de grosses agglomérations. Constituant une des bases traditionnelles de l'armature urbaine française – faut-il rappeler qu'une sous-préfecture, soit une ville troisième rang dans la hiérarchie administrative, pouvait n'avoir que 3 000 ou 4 000 habitants en 1900 ?[343] –, elles continuent d'abriter le plus gros de l'habitat urbain : 61 % en 1901, 57 % en 1946. Avec le maintien d'un fort habitat rural et la poursuite du règne des petites villes dans le domaine urbain, le paysage qui se dévoile à l'issue du second conflit mondial est encore loin d'évoquer l'évolution, d'ailleurs elle-même mesurée, qui verra la moitié de la population se regrouper dans les unités urbaines de plus de 50 000 habitants à la fin du siècle. Sans doute, les besoins liés à cette nouveauté durable qu'étaient la "batailles de matériel"[344] de la Grande Guerre ont-ils donné un coup d'accélérateur au développement de l'emploi dans les agglomérations industrielles demeurées au sud du front, et notamment dans la banlieue parisienne, devenue un véritable arsenal[345], mais cela ne paraît guère avoir affecté un processus d'urbanisation dont la diffusion sous forme de petites unités fait écho, et contrepoids, à la concentration qui s'opère dans la capitale depuis l'Ancien Régime.

L'impression qui se dégage des équilibres globaux est confirmée par une seconde série de faits saillants, qui concernent les caractères des immeubles d'habitation. À cet égard, il est banal de constater que l'habitat rural coïncide à peu près exactement avec la maison individuelle. Il est en revanche plus saisissant de voir la catégorie de base de l'urbanité française – au double sens de son poids physique et de la taille des unités dont elle est constituée – afficher un

[342] Donnée d'autant plus significative que la statistique porte sur les "immeubles occupés"

[343] Tel était le cas de Florac (Lozère, 2 064 habitants en 1990) ou de Briey (Meurthe-et-Moselle, 4 519 habitants en 1990), qui ont conservé leur dignité en dépit de la modestie de leur apanage, ou encore celui de Saint-Calais (Sarthe, 4 063 habitants en 1990), qui s'est vu rétrogradée au rang de chef-lieu de canton.

[344] Expression empruntée au texte fameux d'Ernst Jünger, *Orages d'acier*.

[345] La pudeur nationale veut qu'on ne dise rien des effets du second conflit mondial, alors qu'il est impossible d'ignorer que les usines de Toulouse ont livré des avions jusqu'à la fin du printemps 1944, et qu'il en est allé de même pour bien d'autres fournisseurs des armées. Revenant au premier conflit mondial, réputé plus présentable, on peut noter que Henri Sellier consacre plusieurs pages à discuter les transformations qui en ont résulté dans l'agglomération parisienne. En 1915, écrit-il, "le rétablissement des industries, par l'organisation des fabrications de guerre, transformait le département de la Seine en un formidable arsenal". Même si le cas de Citroën est bien connu, la majeure partie des productions nouvelles s'est installée là où il y avait de l'espace, c'est-à-dire en-dehors des murs de Paris. Il en est résulté que "certaines communes, complètement rurales avant la guerre, se sont couvertes d'usines". Dans les communes les plus touchées, "les anciens logements ont atteint un degré de surpeuplement inouï; on a mis en location des baraquements immondes [et] le nombre des garnis [s'est] développé dans des conditions effrayantes". Henri Sellier s'abstient de décrire précisément le mouvement de l'emploi. Se concentrant sur son objet, il cherche à évaluer les conséquences sur le peuplement de l'agglomération. En l'absence de recensement, il se livre à diverses conjectures à partir des statistiques disponibles (cartes d'alimentation, etc.), et conclut à juste titre que la croissance de la population concerne exclusivement les banlieues. Il ajoute que, compte tenu des 250 000 hommes "tombés à l'ennemi" et de divers mouvements de population, l'accroissement global de l'agglomération est resté relativement modéré, et qu'on ne saurait y voir la cause principale de la crise du logement, qui préexistait, même s'il est "hors de tout conteste […] que la guerre ait aggravé la pénurie de logements disponibles", en raison de la paralysie de la construction. (*La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Droit, Paris, 1921, p. 124-128; citations extraites des p. 124 et 128; sur l'inversion des déplacements pendulaires des ouvriers entre Paris et la banlieue, voir aussi p. 249.)

paysage bâti qui n'est pas très différent, et qui se modifie fort peu en un demi-siècle. Un parc d'immeubles dont la taille moyenne est d'un logement et demi (en 1901) suppose en effet qu'on ait au moins une moitié de maisons individuelles, et sensiblement plus si on imagine la présence de quelques immeubles collectifs de trois ou quatre logements[346]. Il est clair que le passage à une moyenne de 1,65 logement par immeuble (en 1946) n'est pas de nature à révolutionner cette équation. Or, on ne saurait discuter le rôle déterminant de la distinction entre individuels et collectifs, aussi bien en ce qui concerne les habitus et les statuts d'occupation qu'au regard de l'allure physique des villes. Et, de ce point de vue, la masse la plus consistante des communes urbaines paraît plus proche des caractères du monde rural que de ceux qu'on prête habituellement aux villes.

Quant aux communes de plus de 50 000 habitants, on y voit s'opposer deux configurations. Il y a d'une part, celle qui prévaut à Paris intra muros, et, d'autre part, celle qui caractérise les communes centres des « grosses » villes ou les plus importantes des communes de banlieue. Le règne de l'immeuble lourd est incontestable à Paris, et il s'accentue au fil des années. Cela résulte tout d'abord des opérations haussmanniennes, relayées ensuite par les constructions HBM qui marquent le début de la reconquête des bastions, ou qui essaiment dans les quartiers populaires. La puissance de l'empreinte haussmannienne se traduit dans la proportion d'immeubles de cinq étages et plus, qui passe de 28 % au recensement de 1866 à 47 % lors de celui de 1926. Les traces d'une urbanisation plus discrète n'en demeurent pas moins très présentes : cette même année 1926, les constructions qui ne dépassent pas un étage sur rez-de-chaussée représentent encore 21 % des immeubles. Disséminées, ces constructions au gabarit modeste introduisent des ruptures dans le profil de la ville haute – des *dents creuses*, disent les architectes, pour mieux fixer leur destin. Groupées, elles détonnent et font impression au visiteur par hasard sorti des beaux quartiers : c'est le Paris des « villages », qu'on retrouve à la Butte aux Cailles (13ème arrondissement), à Charonne (20ème arrondissement), etc. Au total, les quartiers qui composent les vingt arrondissements de la ville se caractérisent par le contraste entre un visage dominant, qui est celui de la ville haute[347], héritée du baron Haussmann ou des centralités de la ville close, et le contrepoint des « villages », qui occupent notamment certains des secteurs rattachés en 1860.

Si la substance bâtie de Paris intra muros reste pour une part d'une volumétrie très modérée, on ne peut pas dire que les typologies moyennes des autres communes de plus de 50 000 habitants témoignent d'une course effrénée à la hauteur. Les ratios de 2,6 à 2,9 logements par immeuble qu'on y observe en 1946 évoquent plutôt une combinaison où l'essentiel correspond à des maisons individuelles ou semi-individuelles associées à de petits immeubles collectifs. Non content de persister dans le temps, cet état de chose paraît aller en s'affirmant. À la

[346] Confronté à nouveau, comme pour le nombre de pièces des maisons paysannes, à une suite d'entiers qui prend lourdement appui sur le chiffre "un", on pourrait reproduire ici le commentaire qu'on a fait plus haut sur les lois des moyennes pondérées.

[347] Déjà adopté pour les œuvres des Fondations, et bientôt pour le plus gros de la construction sociale, ce visage de la ville haute ne charmait nullement Henri Sellier, qui déplorait que Paris soit, "de toutes les capitales de l'Europe, la plus surélevée", et qui redoutait de voir un jour la périphérie "couverte d'immeubles de six étages". Aux yeux de Sellier, la manie de "grimper sur les épaules des occupants primitifs en multipliant les couches de locataires amoncelés" (selon une formulation qu'il emprunte à "M. d'Avenel") était pour l'essentiel le fruit des "méthodes archaïques d'aménagement des transports urbains". La modernisation de ceux-ci devrait "modifier complètement [la] situation" et permettre un autre genre d'urbanisme en élargissant l'horizon de la capitale à celui du département de la Seine. (*La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Droit, Paris, 1921, p. 248.) On soulignera plus loin qu'un point de vue très comparable était déjà soutenu par Cerdà soixante ans plus tôt.

faveur de l'abaissement du ratio constaté dans les plus grosses communes[348], la gradation qu'on pouvait discerner en 1901 tend à s'effacer en 1946 pour constituer, sur les deux tiers des territoires les plus « urbains » un vaste ensemble dont les caractères typologiques sont plus proches des petites villes que de Paris intra muros. Ce que révèlent les moyennes, c'est que les modes d'urbanisation qui font office de contrepoint dans les murs de Paris représentent l'aspect dominant dans les autres « grosses » villes, y compris dans la plupart des communes centres. Vues dans leur ensemble, les villes françaises sont des villes basses, et c'est bien ce que finissent par noter ceux qui ont assuré l'exploitation des enquêtes de 1939-1942 concernant les agglomérations de plus de 30 000 habitants :

> "La hauteur moyenne des bâtiments est de 1,2 étages au-dessus du rez-de-chaussée; les villes françaises ne sont pas, en moyenne, très élevées."[349]

Des travaux des années 1980 nous ont déjà amené à nous intéresser aux circonstances dans lesquelles cet aspect essentiel de l'urbanité à la française a pu prendre corps. Étudiant le devenir des agglomérations de Dijon et de Grenoble entre 1850 et 1950, on a montré que, à la suite du débastionnement et de l'effacement des servitudes de place militaire, ces villes avaient connu une très vive expansion hors de leurs murs devenus virtuels, dès la deuxième moitié du 19ème siècle à Dijon, après 1920 à Grenoble où le renoncement des militaires est intervenu tardivement[350]. Alors que de grands projets tels que les boulevards ouverts à Dijon à l'emplacement des anciennes fortifications attendent les constructeurs, les cadastres successifs font apparaître un débordement de maisons, presque toutes individuelles, qui s'installent le long des voies et chemins existants. Le processus repose pour l'essentiel sur les initiatives d'une multitude de micro-propriétaires qui arrangent une construction à la mesure de leurs moyens sur des jardins, des vignes, ou de petites parcelles de toute sorte. On aperçoit peu d'opérations organisées, et, au moins jusqu'en 1900, celles-ci se limitent le plus souvent à l'action d'un propriétaire qui lotit un terrain de dimensions relativement modestes, que la création d'une unique voie (de statut privé) suffit à irriguer. Dès le tournant de 1900, cette ample vague périphérique qui s'appuie manifestement sur une tendance spontanée de la demande[351] a pour effet de rendre les données typologiques relatives aux centres villes de moins en moins expressives des réalités de l'habitat urbain. Des centres traditionnels eux-mêmes "pas très élevés" et un développement périphérique déjà considérable sont évidemment les deux facteurs qui expliquent le résultat que les enquêteurs de 1939-1942 ont obtenu en travaillant à l'échelle des agglomérations.

---

[348] Conséquence du passage de nouvelles communes dans la catégorie des plus de 100 000 habitants, ou évolution interne des communes qui y avaient déjà leur place, comme le laisserait entendre le mode de peuplement des quartiers sud-est de Lyon (3ème arrondissement, notamment), la construction de rues de maisons familiales mitoyennes à proximité du centre de Nantes, etc. ? Seule une multiplication des études de cas permettrait d'évaluer la part qui est revenue à l'un et à l'autre de ces processus.

[349] MRU et INSEE, *Résultats statistiques d'une enquête sur la propriété bâtie dans 61 agglomérations de plus de 30 000 habitants*, Paris, 1947, p. 385. En écrivant "pas très élevées", les rédacteurs laissent entendre qu'ils attendaient un autre genre de résultats. Une certaine surprise, et peut-être de la frustration, transpirent de la forme négative qui a été retenue pour le commentaire.

[350] Voir CROIZÉ (Jean-Claude), "Les caractères primitifs de la construction de logements en banlieue (Cas de Dijon et de Grenoble, 1850-1950)", in *Villes en parallèle*, n°11, LGU, Nanterre, octobre 1986, p. 227-249.

[351] En-dehors d'un goût immodéré pour la propriété qu'on impute facilement à nos concitoyens, ou des effets de la politique initiale des HBM, qui a pu jouer un rôle d'adjuvant, il convient d'évoquer d'autres causes, certainement plus essentielles, qui entrent en jeu dans ce mouvement de fuite vers des habitations parfois construites de bric et de broc. Il faudrait citer tout d'abord la hausse continue des loyers jusqu'en 1914 et, par la suite, la difficulté physique de trouver un logement, notamment pour les familles. Il faudrait ensuite remettre à sa juste place la crainte de la vieillesse, dans un contexte où la modicité des retraites, quand ce n'était pas leur inexistence, condamnait les vieux locataires aux joies de l'hospice.

"Lorsque les enquêteurs de 1938-1942 examinent les agglomérations de plus de 30 000 habitants, écrivions-nous dans un article publié plus tard, ils établissent que les immeubles antérieurs à 1850 ont en moyenne trois niveaux. Mais, dans l'ensemble des villes, les strates postérieures sont de plus en plus basses. La strate 1919-1926 se réduit en moyenne à 1,6 niveau à Dijon, et à 2,1 niveaux à Grenoble. Autant dire qu'à Dijon, il s'agit presque exclusivement de maisons individuelles, les petits collectifs ouvriers de trois ou quatre logements, éléments traditionnel de nos villes, devenant eux-mêmes moins fréquents. On ne saurait voir là un effet de la loi Loucheur, qui date de 1928, et qui vient simplement confirmer un mouvement engagé bien plus tôt.

"La multiplication des maisons urbaines n'est évidemment pas sans effet sur le paysage des villes. En 1940, les « maisons de caractère simple » [ou maisons ouvrières] représentent 25 % des logements et plus de 50 % des immeubles à Dijon, 23 % des logements et plus de 50 % des immeubles à Tours, 34 % des logements et 56 % des immeubles à Rouen, etc., cependant qu'à Marseille, où 70 % des constructions ne dépassent pas un étage sur rez-de-chaussée, elles représentent 31 % des immeubles. L'activité de deux ou trois générations de citadins constructeurs a marqué l'urbanité à la française en modelant des villes aussi éloignées d'Haussmann que de Venise ou de Barcelone."[352]

À cette prégnance de la maison individuelle, y compris et d'abord dans l'habitat populaire, vient s'ajouter le fait que l'immeuble collectif le plus répandu ne contient guère que trois ou quatre logements. Le genre de "maison collective" le mieux connu à travers les résultats de l'enquête de 1939-1942 correspond aux "maisons de rapport de caractère simple" (également dénommées "maisons de rapport ouvrières"), qui constituent une des catégories d'immeuble les plus nombreuses, et font donc l'objet d'une présentation un peu détaillée dans la plupart des villes. L'examen d'une trentaine d'agglomérations montre que les contenances moyennes observées à Lyon (7,2 logements de 1,7 pièce par immeuble), à Grenoble (6,5 logements de 1,7 pièce) ou à Saint-Étienne (5,6 logements de 1,4 pièce) représentent autant de cas exceptionnels. En-dehors de ces villes rhône-alpines qui, sous certains aspects, se rapprochent des configurations parisiennes, la taille la plus courante des "maisons de rapport ouvrières" se tient entre trois et quatre logements, comme le montre le classement qui suit, où les villes ont été rangées selon la taille moyenne des immeubles de rapport ouvriers :

- 2,5 à 2,9 logements : Angers, Tours,…
- 3,0 à 4,0 logements : Alès, Limoges, Montargis, Nancy, Nîmes, Nevers, Reims, Rennes, Troyes, Valence,…
- 4,1 à 4,6 logements : Belfort, Marseille, Rouen, Toulon,…

En admettant que les logements soient en moyenne de deux pièces, ce qui est loin d'être le cas partout, cela donnerait des immeubles dont les mesures ordinaires s'étageraient de cinq à dix pièces d'habitation, souvent petites. Il est clair que le programme le plus courant – trois à quatre logements totalisant six à huit pièces – peut aisément s'inscrire dans l'espace d'un rez-de-chaussée et d'un étage, c'est-à-dire dans un bâtiment dont la volumétrie est de l'ordre de l'habitat individuel. Comme les immeubles avec commerce à rez-de-chaussée comptent

[352] CROIZÉ (Jean-Claude) : "Le pavillon : retour à la maison, une tradition d'exiguïté", in *Urbanisme*, n°291, novembre-décembre1996. L'appréciation qu'on portait ici sur la loi Loucheur est encore en-dessous de la vérité. Comme on l'a vu plus haut en examinant un peu attentivement les financements qu'elle ouvrait, elle a contribué à un renouveau des immeubles collectifs qui, au moins à Paris, s'est matérialisé par des constructions fort hautes. En ce sens, bien qu'elle fasse une part considérable à la petite propriété et à des cités-jardins comme celles de l'Office d'HBM de la Seine, la loi Loucheur marque plutôt un retournement de tendance.

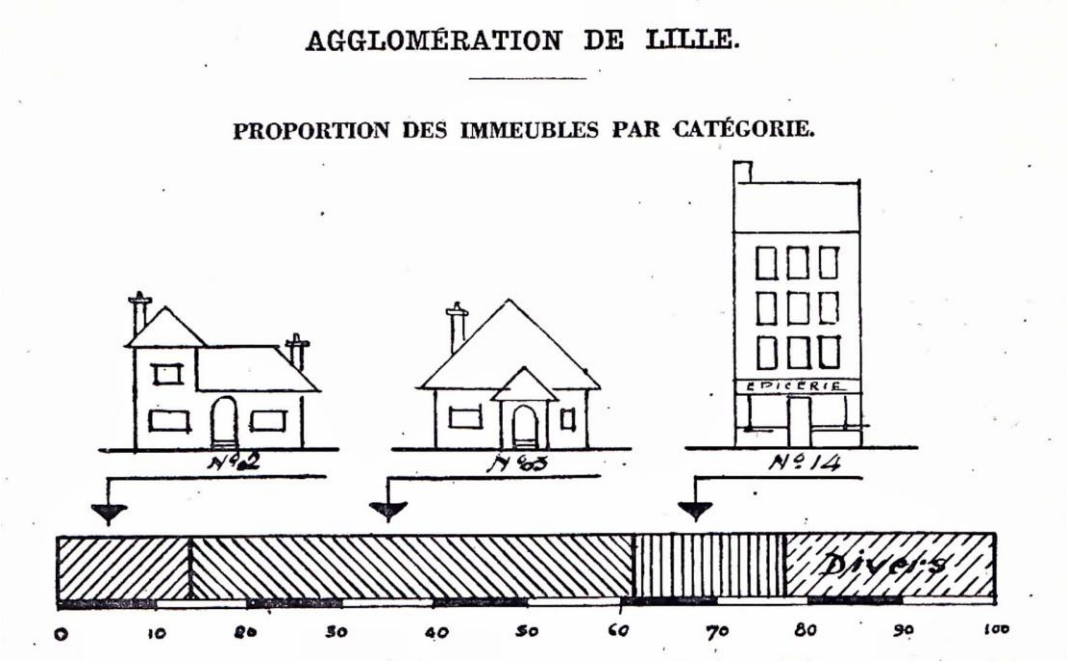
généralement encore moins de logements, et souvent guère plus grands[353], les seules catégories qui sont susceptibles de relever l'épannelage sont les "maisons collectives de confort moyen" (également dénommées "maisons de rapport semi-bourgeoises") et les "maisons collectives de grand confort". Ces dernières sont si rares qu'elles ne sont décrites dans aucune ville : même la proportion qu'elles représentent n'est pas précisée, et se trouve noyée dans le brouillard de la rubrique "divers". En revanche, on dispose dans quelques cas d'indications partielles sur les "maisons semi-bourgeoises", et il en ressort de façon systématique que celles-ci contenaient sensiblement plus de logements que les "maisons de rapport ouvrières" : 11 logements par immeuble à Grenoble (contre 6,5 dans les maisons ouvrières), 9 logements par immeuble (contre 7,2) à Lyon, ou 5,7 logements par immeuble (contre 4,6) à Marseille. Avec des logements qu'on devine plus grands et plus de logements par "maison", les immeubles les plus lourds sont occupés par les locataires aisés ou relativement aisés. À Grenoble et à Lyon ces immeubles bourgeois ou semi-bourgeois paraissent se développer, en moyenne, sur environ cinq niveaux, ce qui, en-dehors des murs de Paris, doit être perçu comme considérable. Seules catégories susceptibles de prendre réellement de la hauteur, les immeubles bourgeois ou semi-bourgeois restent tout à fait minoritaires : les seconds ne paraissent jamais dépasser 10 % du parc d'immeubles de la ville, et les premiers se cantonnent sans doute à quelques pour cent. Ne représentant qu'un élément secondaire, ils ne réussissent pas, même là où ils sont élevés, à s'imposer comme la marque de la ville. En conséquence, les immeubles de trois niveaux ou moins, soit tout au plus un rez-de-chaussée et deux étages (dont l'un peut être mansardé), occupent une très grande place dans toutes les agglomérations, comme on le voit dans le tableau qui suit.

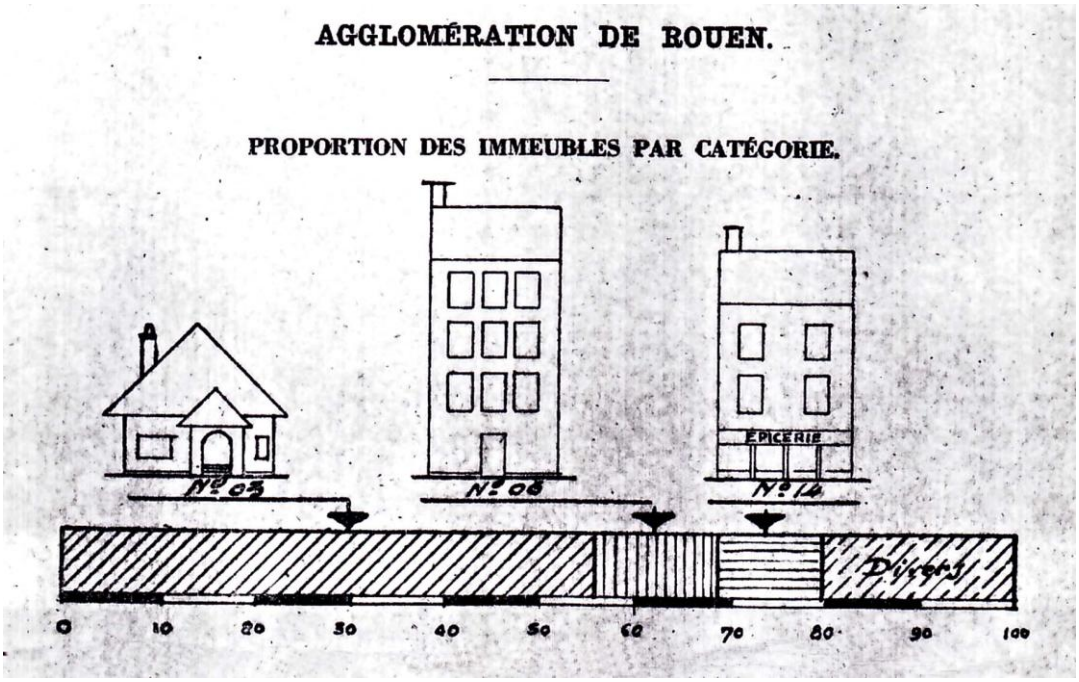
Proportion d'immeubles de trois niveaux et moins

75 % à 80 %	Grenoble (75 %), Lyon (77 %), Nancy (80 %),…
81 % à 89 %	Alès, Belfort, Limoges, Marseille, Rennes, Saint-Étienne, Toulon,…
90 % à 99 %	Angoulême (98 %), Arras (97 %), Bourges (98 %), Chalons-sur-Marne (97 %), Lille, Montargis, Lens (99 %), Nevers, Nîmes, Reims, Rouen, Tours, Valence, Valenciennes (99 %),…

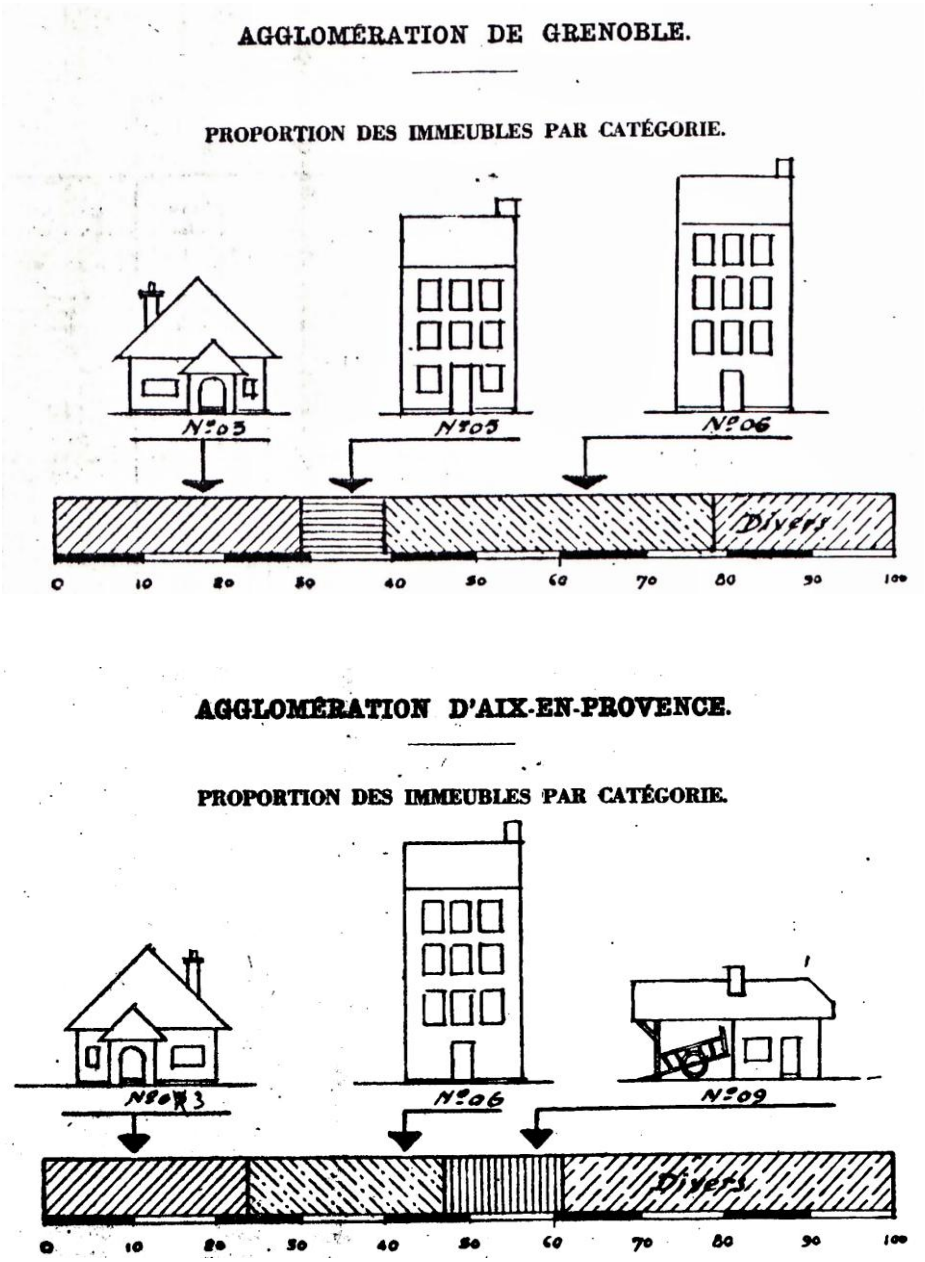
Même dans les rares villes relativement hautes, l'immeuble de trois niveaux ou moins occupe les trois quarts ou les quatre cinquièmes du paysage. Ailleurs, il tend facilement à l'hégémonie, dessinant ainsi un milieu urbain où règnent, pour l'essentiel, les immeubles de deux à trois niveaux. Ainsi qu'on peut le voir sur les extraits qui sont donnés aux pages suivantes, telle est bien l'image que laissent percevoir les icônes qui ont été retenus pour accompagner les graphiques de répartition des types d'immeubles dans le volume de l'enquête de 1939-1942 consacré aux *61 agglomérations de plus de 30 000 habitants* : à quelques sous-estimations et surestimations près, les illustrateurs ont représenté les échelles d'un milieu qui leur était familier. Même s'il faut faire la part des héritages plus anciens, ces *maisons* correspondent dans leur grande majorité à des constructions qui ont moins d'un siècle en 1940, et qui ont été édifiées selon un modèle dominant et durable dont il convient maintenant de préciser la figure.

[353] "Immeubles à affectation commerciale, avec l'habitation du commerçant, et accessoirement quelques locataires", catégorie n°14 de l'enquête de 1939-1942. Les rares cas où on dispose d'une description un peu complète de ces immeubles suggèrent, outre la ou les boutique(s), une contenance d'environ six pièces d'habitation : 2,3 logements de 2,6 pièces par immeuble à Angers, 1,6 logements de 4,0 pièces à Lille.





Enquête de 1939-1942 : icônes employées pour la présentation des résultats



Enquête de 1939-1942 : icônes employées pour la présentation des résultats

Source : MRU et INSEE, *Résultats statistiques d'une enquête sur la propriété bâtie dans 61 agglomérations de plus de 30 000 habitants*, Paris, 1947.

La forme symbolique de ces icônes donne une idée de la manière dont les rédacteurs se représentaient les différents genres d'immeubles.
Dans les maisons individuelles, la présentation du cas de Lille permet de voir comment on différencie la maison ouvrière (catégorie 03) de la maison semi-bourgeoise (catégorie 02). Le cas d'Aix-en-Provence montre par ailleurs que les maisons d'exploitants agricoles peuvent avoir une présence non négligeable : cette ville réputée bourgeoise n'est pas la seule où s'illustre une présence qui assure une continuité entre le patrimoine rural et le patrimoine urbain.
Pour les collectifs, la représentation des immeubles à affectation commerciale est particulièrement réaliste, avec son faible nombre d'étages. En revanche, on s'étonne de voir les collectifs ouvriers monter jusqu'à R+3, avec des rez-de-chaussée inoccupés, et on se demande par l'effet de quel préjugé le rapport de hauteur entre collectifs ouvriers (catégorie 06) et collectifs semi-bourgeois (catégorie 05) a pu se trouver inversé.

Un type constructif majeur, et non dénué de mérites.

"Toile de fond de nos villes, tellement omniprésente qu'on finit par l'oublier, la maison de base obéit à un schéma constructif élémentaire. Une structure porteuse périphérique est complétée par des points d'appui secondaires sur des cloisonnements ou des éléments de bois (axes d'escalier, encadrements de portes). Les murs sont le plus souvent faits de moellons médiocres qui appellent un enduit extérieur. Tout comme le petit collectif construit sur le même principe, le produit ainsi constitué se prête à la transformation, au réaménagement ou à la surélévation. Dans une situation où les sanitaires n'entraînent aucune rigidité (et pour cause!), le même immeuble a pu, selon les opportunités du moment, transiter de l'état de collectif de petits logements à celui d'individuel ou de semi-individuel, et vice versa. La « maison » urbaine de 1900 se décline en deux variantes principales : la maison faubourienne, construite à l'alignement du domaine public, avec une vocation à la mitoyenneté, et la maison de jardin, qui flotte sur sa parcelle […] Le modèle faubourien jouit généralement de deux niveaux, ce qui autorise un commerce ou un atelier d'artisans au rez-de-chaussée […]. Il domine à peu près partout jusqu'en 1914, et représente alors 80 % à 90 % des maisons urbaines […]. La mitoyenneté et l'alignement sur la voie publique sont les deux caractères qui tendent à disparaître entre les deux guerres. On perd progressivement l'un, l'autre, ou les deux. Isolée, « detached » comme disent si bien les anglo-saxons, la maison se recule pour laisser place à un jardin "de devant" et donc d'ornement : elle se mue en « pavillon »."[354]

À réexaminer les dimensions et l'allure physique de l'urbanisation française jusqu'en 1940, on ne peut qu'insister sur cette "toile de fond" qui correspond à un modèle de développement urbain prévalant depuis les lendemains de la Révolution, avec le double aspect des opérations organisées – incluant tracé de voirie et lotissement, notamment sur les anciennes emprises aristocratiques ou religieuses qui enserraient les villes[355] – et des constructions spontanées qui essaiment le long des routes et chemins existants. Dans les opérations organisées, la trame des voiries peut être étoilée, mettant en évidence des places qui ne sont pas seulement des ronds-points de circulation, ou constituée d'un simple quadrillage, à l'image de ce que Cerdà imaginait pour sa "ville illimitée". La trame constructive est dominée jusqu'en 1914 par la maison faubourienne, un objet pensé par la raison pratique, et qu'on appelle aujourd'hui la *maison de ville*. Outre un faîtage parallèle à la rue (pour éviter les chéneaux au droit des mitoyens), les caractéristiques dimensionnelles du modèle de base sont relativement réglées – profondeur de huit à neuf mètres, façade de cinq à six mètres (une travée avec couloir latéral) ou, beaucoup plus fréquemment, de huit à dix mètres (deux travées avec couloir central) – et lui confèrent, dans la plupart des régions, une figure en plan qui est quasi carrée. Au contraire, la maison détachée qui va s'imposer par la suite évoluera le plus souvent vers des figures rectangulaires où la longueur de la façade principale représente 1,3 à 1,6 fois celle du pignon.

[354] CROIZÉ (Jean-Claude) : "Le pavillon : retour à la maison, une tradition d'exiguïté", in *Urbanisme*, n°291, novembre-décembre1996. On a beaucoup glosé sur la naissance du pavillon en tant que vaine prétention à se hausser au niveau d'une demeure, et syndrome d'une affirmation individualiste. En revanche, on n'a guère évoqué le fait qu'avec l'allégement des structures l'intérêt de partager les frais des gros murs s'était beaucoup amoindri. De la mitoyenneté, il ne restait pratiquement plus que les inconvénients, éloquemment attestés par l'épaisseur de la jurisprudence qui suit les articles du code civil consacrés à cette matière qui est source de multiples problèmes. Quant à l'alignement des constructions sur la rive même du domaine public, s'il n'est plus commandé par le désir de partager les murs pignons, il n'a d'intérêt que pour une vitrine qui attend le chaland, et entraîne en tout cas des complications pour tout ce qui concerne l'entretien de la façade et de la toiture. Au fond, les changements intervenus dans l'économie de la construction, et des considérations de gestion qui appartiennent à la culture des habitants, suffiraient à expliquer la préférence dont le pavillon a manifestement bénéficié partout où son implantation était possible.

[355] Voir LORGEOUX (Alain), GUILLEUX (Joseph), *Le Mans, révolution dans la ville*, Éditions Bordessoules, Saint-Jean d'Angély, 1991.

Étant entendu que rien n'interdit de ménager dans un quadrillage viaire quelque *main street* ou *plaza major* où siègeront les institutions, les principes qui ont soutenu la masse de l'urbanisation française ne sont pas, dans leur simplicité même, pour ne pas dire leur rusticité, sans parenté avec ceux qui ont été à l'œuvre dans le développement des villes du Nouveau Monde. Au fond, ils participaient d'une forme de la modernité, et non des moindres.

L'urbanistique patronale n'avait pas dérogé au processus dominant. Elle y avait au contraire contribué pour sa part, modeste mais bien réelle, et il ne s'agissait pas toujours de simples cités, comme le montre l'exemple de la véritable ville nouvelle que Schneider réalise par étapes successives à Champagne-sur-Seine (Seine-et-Marne)[356]. Au début des années 1920, lorsque s'annonce le relais par l'entreprise publique de logements, la formulation initiale des projets de l'Office d'HBM de la Seine continue de s'inscrire dans la même tendance. Dans la thèse qu'il soutient en 1921, Henri Sellier s'insurge à la fois contre les "casernes ouvrières" et contre l'idée de " clairsemer dans toute la banlieue un grand nombre de petites maisons sans lien les unes avec les autres". Il retient une sorte de voie moyenne consistant à "édifier de véritables cités ouvrières orientées selon les principes qui ont déterminé la constitution de nos anciens villages ruraux"[357]. Citant in extenso le "programme d'action élaboré sur notre proposition par l'Office départemental des habitations à bon marché", qu'il a signé le 1er janvier 1919, il poursuit en précisant l'esprit dans lequel il faut concevoir ces nouveaux villages :

> "Nous avons écarté les formules classiques des lotissements en damier qui, outre leur caractère inesthétique, présentent de multiples inconvénients d'ordre hygiénique et d'ordre pratique."

Plus précisément,

> "[…] la méthode générale selon laquelle ont travaillé d'un commun accord les architectes de l'Office et son conseil d'administration [cherche] à se dégager des formules américaines de la ligne droite trop souvent employée dans les lotissements de la banlieue, sans tomber dans l'excès théorique des architectes allemands en ce qui concerne la superstition des vues fermées."[358]

En suivant ces formulations à la lettre, on serait tenté de penser que l'objet est de développer un art national de la cité-jardin : les *Beaux-Arts* appliqués aux lotissements de banlieue ? Si l'on comprend que la courbe devra avoir une grande place dans les tracés viaires, il sera toutefois difficile de croire que la voie française de l'art des banlieues soit d'extraction typiquement aborigène. En effet, de même qu'un vent d'Outre-Manche avait soufflé soixante ans plus tôt sur le plus beau des lotissements français, celui du Vésinet, Henri Sellier multiplie dans les trente pages qui suivent les références à l'ouvrage de Raymond Unwin paru à Londres en 1909 et dont la traduction n'est pas encore publiée, *Town planning in practice*, auquel il emprunte d'ailleurs nombre de figures et de dessins. Reste que, en vertu d'une

---

[356] Voir FREY (Jean-Pierre), *Société et urbanistique patronale*; trois volumes : tome I, *Gestion de la main d'œuvre et réorganisation des pratiques de l'habiter, 1870-1930*, ISU, Paris, 1982; tome II, *La généalogie des types de logements patronaux, 1836-1939*, Mail, Paris, 1987; tome III, *Les implantations Schneider sur le territoire national, 1870-1930*, Centre de Recherche sur l'Habitat, Nanterre, 1986.

[357] SELLIER (Henri), *La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Droit, Paris, 1921, p. 250 et 253. Ce prurit de nostalgie ruraliste était peut-être dans l'air du temps, mais il n'avait rien d'indispensable. S'il s'agissait de mettre en avant un principe de mitoyenneté, on aurait pu tout aussi bien prendre pour référence la majeure partie des extensions urbaines, telles qu'elles se sont pratiquées jusqu'en 1914.

[358] Ibidem, p. 268 et 260-261. Le "programme d'action" dont ces citations sont extraites couvre les pages 255 à 293 de la thèse, et concentre l'essentiel des réflexions sur la forme urbaine. Il est illustré plus loin par la présentation détaillée des projets de l'Office (p. 596-830).

application renouvelée de la théorie des climats chère à Montesquieu, l'architecture des maisons devra, elle, puiser son inspiration dans le terroir :

> "[…] les styles locaux ont été, en vertu de traditions séculaires, déterminés par les conditions climatériques […] C'est pourquoi nous poserons en principe, de la manière la plus formelle, que les modèles d'habitations individuelles et collectives à prévoir [pour les réalisations de l'Office de la Seine] doivent être inspirées par les styles classiques des vieux immeubles de l'Île-de-France, adaptés aux besoins de l'hygiène et du confort moderne."[359]

Ce n'est pas seulement aux besoins des nouveaux habitants que le génie des lieux devra s'adapter. Il lui faudra également trouver une accointance avec les nouvelles méthodes de construction, car on est déterminé à bâtir "en léger" pour satisfaire à des soucis d'économie. Il est indubitable qu'il sortira de cette double confrontation singulièrement transformé. Tout compté, on est là dans un schéma de conception qui n'est pas sans évoquer, quatre-vingt ans plus tard, les réalisations historicisantes garanties cent pour cent béton, parpaings et PVC qui peuplent le secteur IV de Marne-la-Vallée, autour de Disney.

Il est entendu que les nouveaux villages HBM des "banlieues-jardins" bénéficieront de "conditions d'hygiène indiscutables". D'ailleurs, lorsqu'il compare le coût des appartements collectifs et celui des maisons individuelles (qu'il voit essentiellement mitoyennes, comme Unwin et… comme le veut la tradition des bourgades françaises), Henri Sellier ne manque pas d'ajouter au prix des secondes les "frais de viabilité, d'égouts, de canalisations d'eau et de gaz", ce qui ne les empêche pas de demeurer plus économiques, dès lors qu'elles sont construites avec "des agglomérés, matériaux en léger", et sur des sites correspondant aux prix moyens du département de la Seine, c'est-à-dire dans des "régions de banlieue non encore atteintes par la plus-value industrielle des terrains". Il ajoute que ces dépenses d'infrastructure ne devraient pas réellement entrer en ligne de compte, parce qu'elles "incombent [aux] départements et aux communes", et qu'elles se seraient de toute manière "imposées" à l'occasion des extensions urbaines[360].

Les opérations de l'Office devront "servir d'exemple aux lotisseurs qui depuis trente ans ont littéralement saboté la banlieue". Elles auront pour vocation

> "[d']assurer à la population laborieuse, manuelle et intellectuelle un logement présentant le maximum de confort matériel, des conditions hygiéniques de nature à éliminer les inconvénients des grandes villes, et des modes d'aménagement esthétiques contrastant singulièrement avec la laideur des formules antérieurement pratiquées. Les préoccupations de la dernière catégorie doivent être poussées au maximum qu'il est possible d'atteindre, sans ruiner les bases économiques de l'opération et sans faire perdre à l'institution le caractère d'exemple pratique qu'il est désirable de lui donner."[361]

Trois éléments majeurs émergent de cette leçon de choses qu'on se propose d'administrer à des lotisseurs qui, bien avant la révolte des "mal lotis", se sont employés à salir une banlieue auparavant si riante.

---

[359] Ibidem, p. 285. C'est dans cet esprit que seront conçus les projets réalisés par Maistrasse à Suresnes, Albenque et Gonnot à Stains, Pelletier et Teyssèdre aux Lilas, ainsi que les premières maquettes de principe d'Arfvidson (Grand Prix de Rome), Bassompierre et de Rutté, futurs concepteurs de Chatenay-Malabry, etc. Une inspiration toute différente se fera jour dans les années 1930 avec les tours de Beaudouin et Lods pour la Cité de la Muette de Drancy. Il n'en reste pas moins tout à fait inexact de réduire à ces deux concepteurs, et implicitement à l'école « moderne », l'horizon des amitiés architecturales d'Henri Sellier, comme le font FOURCAUT (Annie), BELLANGER (Emmanuel), FLONNEAU (Mathieu), *Paris/Banlieues, conflits et solidarités*, Creaphis, 2007, p. 205.

[360] Ibidem, p. 291, 252.

[361] Ibidem, p. 258.

Tout d'abord, l'insistance sur l'esthétique, qui porte à la fois sur le soin apporté aux espaces publics, un caractère majeur de la cité-jardin, et sur les qualités des constructions elles-mêmes. Pour celles-ci, l'inspiration trouvera sa source dans les modèles du terroir, réinterprétés par des architectes formés aux Beaux-Arts, dont il faut bien dire qu'ils peuvent voir là une occasion de prendre pied dans le vaste mouvement d'extension des banlieues. Il faut souligner que, chez le frère jumeau de la Ville de Paris, la préoccupation dominante sera toute différente, et consistera à rénover la conception de l'immeuble lourd hérité de la période haussmannienne. Une égale attention apportée à l'esthétique conduit ainsi, selon les lieux, à des conceptions fort éloignées. Au contraire des processus vernaculaires, enracinés dans des systèmes de production immanents ou, du moins, à évolution lente, elle se prête encore plus à des variations considérables dans le temps. Dans un premier temps, la double singularité des constructions HBM est d'une certaine façon aborigène. Plus tard, il se pourra tout aussi bien que ce qui fera "exemple" se rapporte aux formes promues par les tenants de l'architecture « moderne » : le déploiement des virtualités du matériau plutôt que son asservissement à des réminiscences académiques ou historicisantes.

Ensuite, l'importance accordée, et pour cause, à l'économie du projet. Ce souci se combine avec celui de l'esthétique pour fonder le choix de constructions continues reposant sur un principe de mitoyenneté dont on souligne que les inconvénients disparaissent, ou en tout cas s'atténuent fortement, lorsqu'on passe d'une juxtaposition de *petites propriétés* à une propriété à l'échelle de l'ensemble. Un autre effet sur la forme sera la préférence marquée pour les maisons dotées d'un étage, le plancher intermédiaire coûtant peu et rapportant beaucoup en utilisation du sol. Mais l'aspect le plus décisif ici est que cela pèse en faveur de l'habitation individuelle, seule en mesure de bénéficier des matériaux innovants qui allègent la construction. Bref, c'est parce que la maison individuelle paraît plus aisément industrialisable, sa structure porteuse pouvant s'accommoder de parois minces – parpaings ou plaques –, qu'elle se voit promise à un certain avenir, quitte à ce que sa durabilité soit moins assurée qu'avec les techniques traditionnelles. En l'état du raisonnement, on comprend que l'argument pourrait se retourner en faveur de la construction lourde d'immeubles collectifs si les attentes qu'on place dans l'allègement des structures étaient déçues d'une manière ou d'une autre, en raison d'effets sur les coûts moins consistants qu'on ne l'espérait ou d'une dégradation trop sensible des qualités d'usage.

Enfin, la manière dont est traitée la question que posent les infrastructures modernes. Ce filet de conduites et de canalisations est désormais considéré comme un substrat indispensable de l'érection des nouveaux quartiers mais, comme toute chose nouvelle, il se présente comme une dépense supplémentaire difficile à financer. On se souvient alors que tout cela s'installe sur la voie publique et on s'empresse d'en remettre la charge aux collectivités, négligeant en passant la faiblesse endémique de la plupart de ces dernières en France. La suggestion est à peu près aussi ancienne que le problème. Dès 1903, par exemple, les délégués de la Société centrale des architectes au 13ème Congrès international d'hygiène et de démographie voient dans la prise en charge par "l'État ou, mieux, [par] la commune", y compris l'intégralité de la voirie ("sol, pavage, trottoirs et plantations"), un moyen de faciliter la réalisation d'HBM salubres et de mettre la modernité "à portée des ouvriers"[362]. Quelque vingt ans plus tard,

[362] Voir le texte de l'intervention des délégués de la Société centrale, reproduit in extenso in AMOUGOU (Emmanuel), *Les grands ensembles, un patrimoine paradoxal*, L'Harmattan, Paris, 2006, p. 117-122. Se plaçant résolument dans le contexte des villes les plus avancées, les délégués émettent l'idée que les "concessions soumissionnées par les Compagnies d'eau, de gaz, d'électricité et de transports" prévoient la mise à disposition

Henri Sellier a sans doute de bonnes raisons de supposer que, à défaut des communes, un département aussi riche que celui de la Seine s'attachera à soutenir de cette manière l'œuvre de son office d'HBM. Il n'en reste pas moins que ce domaine des infrastructures modernes, si déficient dans l'ensemble du pays, est celui sur lequel le bât blesse immédiatement.

En effet, le principe d'une décharge sur les collectivités d'accueil peut-elle passer pour une solution générale dans la France des années 1920 et 1930 ? Face à des demandes concernant des extensions urbaines nouvelles, comment réagiront des communes qui peinent à équiper leur centre ville, ou même à imaginer de le faire ? Si l'on peut douter que ces facilités éminemment désirables aient partout été offertes aux constructeurs d'HBM, on doit imaginer que les lotisseurs ordinaires ont été à peu près systématiquement laissés à leur bon vouloir et à la dynamique de leurs relations avec les candidats à la *petite propriété*. Accoutumés à un jeu qui consistait à réaliser des plus values rapides par des mouvements de papier sans s'engager dans de quelconques travaux, la plupart de ces marchands de biens n'ont certes pas précipité un mouvement qui les aurait amené à immobiliser des capitaux dont, d'ailleurs, beaucoup ne disposaient pas. Borner était leur lot, construire des réseaux n'était pas leur affaire, et il est probable que leur clientèle a longuement admis cette philosophie, tout simplement parce qu'elle partageait les habitus et les conceptions de cette masse de micro-propriétaires qui faisaient éclore des constructions semées au gré des routes et des chemins, et qui ne se préoccupaient nullement de raccordements à de quelconques canalisations. Au fond, une tradition qu'on peut juger « rurale » mais qui régnait aussi sur les extensions urbaines, au moins jusqu'en 1900, voulait qu'un terrain devînt habitable s'il autorisait un puits donnant une eau convenable, ou s'il se situait à une distance raisonnable d'une source ou d'une fontaine. Quant à ce qu'il faut entendre par une distance « raisonnable » à la source d'eau, on pourra se référer aux observations de l'enquête de 1939-1942, qui montrent qu'un éloignement de cinquante à cent mètres n'était pas rare…

Les lotissements en question : un retournement de tendance dès 1930 ?

De la formulation précitée de Jean-Pierre Goubert, selon laquelle "le paysage hydraulique de la France se modifie progressivement" à partir de 1900, et plus encore après 1920, les données statistiques ont souligné qu'il faut avant tout retenir l'adverbe "progressivement". Parallèlement, la législation de l'urbanisme en vient pas à pas à imposer le permis de construire, une contrainte sur la propriété dont le cheminement va exiger un demi-siècle avant qu'elle ne se généralise. Après que l'échappatoire des *rues privées* eut été fermé en 1912, le lotissement, ce partage des parcelles agricoles ou des boisements qui est à la base de l'extension des villes comme des bourgades, est encadré dès la loi Cornudet, avec le souci explicite d'assurer un traitement de l'eau (adduction, égouts) qui soit digne d'une urbanisation du 20ème siècle. Cependant, comment imposer aux lotisseurs et, finalement, à leurs acquéreurs, une dépense qui est sans objet aussi longtemps que les réseaux de la commune restent très incomplets, voire totalement virtuels ? En connaissance des réalités du pays, le législateur tempère immédiatement ses ardeurs modernisatrices : le plan d'aménagement d'un lotissement devra impérativement comprendre "le raccordement avec les voies publiques", mais c'est seulement "s'il y a lieu" qu'il faudra préciser le raccordement "avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune"[363]. Traduisant sur ce point une prudence persistante, la loi d'urbanisme de 1943 reprend mot pour mot la formule de 1919, tout en se faisant plus

gratuite des installations desservant les groupes d'HBM. Les égouts et la voirie seraient quant à eux l'affaire des municipalités.

[363] Loi du 14 mars 1919, article 8; J.O. du 15 mars 1919, p. 2737.

exigeante sur la justification du programme d'équipement, et en ajoutant l'obligation de considérer l'éclairage public[364].

Il se crée ainsi un entre-deux où tout dépend du degré d'équipement de la commune, et qui va durer jusqu'aux années 1950. Il importe ici de rappeler que les communes petites ou moyennes, souvent périphériques des agglomérations, qui accueillent nombre d'extensions nouvelles, ne sont pas, à priori, celles dont les centres existants sont les mieux équipés. Si l'on ajoute les transformations subreptices, par les micro-propriétaires eux-mêmes, de lotissements-jardins en lotissements d'habitation – des cas relativement peu nombreux, mais riches de significations[365] –, et les questionnements qui demeurent sur le financement – à la charge de l'opérateur ou, comme le suggérait Henri Sellier, à la charge de la collectivité et de ses concessionnaires ? –, on comprend qu'une multitude d'opérations a pu se réaliser, jusque tardivement, sans que les ambitions de modernisation affichées comme principes dans la législation se soient traduites en réalités. À côté de cet écart qui persiste souvent en toute légalité, il en est d'autres qui procèdent de la mauvaise volonté des lotisseurs. Engagements non tenus, puits et pompes insuffisants, remise de lots à des sous-lotisseurs, petits lotissements non déclarés (et donc « clandestins » au regard du nouvel appareil de lois), etc. : l'ouvrage de référence d'Annie Fourcaut sur les lotissements défectueux, *La banlieue en morceaux*, fourmille d'exemples probants postérieurs aux lois de 1919 et de 1924, principalement sur l'agglomération parisienne, où sont conduites les analyses les plus approfondies. À Chennevières-sur-Marne, c'est l'action d'agents immobiliers qui est mise en cause, à travers un grand agent parisien qui maîtrise plus de mille lots dans les années 1930, et un agent local œuvrant pour le compte d'un diplomate qui voit là une nouvelle manière de valoriser ses terres. À Vitry-sur-Seine, où on a d'abord vu se réaliser de « beaux » lotissements, groupant plus de 1500 lots très convenablement équipés entre 1885 et 1925, on est en présence d'une avalanche d'aigrefins qui s'adonnent essentiellement à des opérations d'envergure limitée, et dont le profil va des sociétés industrielles prétendant loger leur personnel à de petits acquéreurs locaux mués en « sous-lotisseurs » en passant par… un groupe d'employés de la Préfecture de police de Paris qui lance une « Cité du Progrès » (63 lots, dont seulement 2 seront habités par leurs promoteurs)[366].

---

[364] Loi du 15 juin 1943, article 82; J.O. du 23 juin 1943, p. 1721.

[365] Il est arrivé, notamment dans les années 1920, que des lotisseurs encouragent cette tendance en laissant entendre, de manière plus ou moins explicite, que des habitations pourraient être autorisées sur des lots vendus comme jardins, ainsi que le signale Annie Fourcaut (*La banlieue en morceaux : la crise des lotissements défectueux dans la France de l'entre-deux-guerres*, Créaphis, Grâne (Drôme), 2000, p. 105). Les propriétaires de jardins ouvriers ont évidemment tendance à doter leur terrain d'un cabanon susceptible de servir d'abri de loisirs ou pour de courts séjours à la belle saison. La même auteure note d'ailleurs, à propos des premiers lotissements de Chennevières-sur-Marne (à partir de 1911) qu'ils représentent un "espace de villégiature modeste" : beaucoup de lots ne font pas l'objet d'une occupation permanente (ibidem, p. 260; voir aussi le cas de Goussainville dans les années 1930, p. 301-302, ou la périphérie de Marseille, p. 117-122). L'idée de réaliser une habitation permanente ne manque toutefois pas de traverser l'esprit de ceux, nombreux, qui sont par ailleurs locataires d'un petit appartement à l'équipement sommaire, et certains sautent le pas, dès l'achat du lot ou plus tard. Si la propagande de lotisseurs peu scrupuleux, devenue franchement mensongère après 1a loi de 1924, a pu rencontrer l'assentiment d'une demande, c'est d'abord parce qu'elle suivait la logique de pratiques ancrées dans des habitus séculaires. C'est aussi, naturellement, parce que l'esquive de toute dépense d'infrastructure permettait d'offrir des prix propres à séduire une clientèle désargentée qui se trouverait tout à fait dépourvue par la suite. L'abus de confiance à l'égard de personnes peu familières des innovations de la loi et des exigences nouvelles de la construction explique une partie des réalisations les plus déficientes.

[366] Fourcaut (Annie), *La banlieue en morceaux : la crise des lotissements défectueux dans la France de l'entre-deux-guerres*, Créaphis, Grâne (Drôme), 2000, p. 233-243 pour le cas de Vitry-sur-Seine, et p. 257-271 pour Chennevières-sur-Marne ; voir aussi p. 285-293 pour Goussainville. Le redressement des situations les plus compromises est tributaire à la fois du dynamisme des "associations syndicales autorisées" (ASA) nées de la loi de 1928 et de l'activité des municipalités. Regroupant les propriétaires, les ASA ne sont pas nécessairement

Cela étant, quelle a été "l'étendue du mal"[367] ? Tous les lotisseurs n'ont pas été indélicats, tous n'ont pas fait faillite, et l'importance des déficiences ne peut s'apprécier que par référence à une production globale. On a amplement commenté plus haut les incertitudes qui pèsent sur l'évaluation de la construction neuve de l'entre-deux-guerres. Il est encore plus délicat de percer le halo qui entoure la distinction entre maisons individuelles et logements collectifs. Toutefois, à défaut des valeurs absolues, on pourra retenir comme une indication plausible les proportions des unes et des autres que les recensements ultérieurs attribuent à la tranche 1915-1948. Cela conduit à penser que les maisons d'un ou deux logements on pu représenter entre les deux tiers et les trois quarts de la production, une estimation qui se trouve confortée par la hauteur moyenne des constructions nouvelles dans les agglomérations, telle qu'elle est enregistrée par l'enquête de 1939-1942. Sur la base d'une production totale d'environ deux millions de logements, cela donne une masse de maisons de l'ordre de 1,3 à 1,4 million. Il faut en retirer les réalisations typiquement agricoles que sont les fermes – peut-être une centaine de milliers – mais y a-t-il lieu de poursuivre en s'efforçant de distinguer ce qui serait « urbain » (les lotissements) et le reste (qu'on ne qualifierait pas) ? Outre que les sources publiées ne paraissent pas autoriser de telles estimations, même en termes très approximatifs, on doit faire remarquer, d'une part, que nombre de communes qui ont accueilli des lotissements n'atteignaient pas, dans les années 1940, le seuil fatidique des 2000 habitants et, d'autre part, que des constructions réalisées au coup par coup s'installent elles aussi sur des « lots », que ceux-ci aient été ou non détachés de parcelles préexistantes. Dans ces conditions, c'est une production de l'ordre de 1,3 million de maisons qu'on proposera de prendre comme valeur de référence, si imparfaite soit-elle.

Face à cette production globale, à combien s'élève la masse des « mal lotis » ? Annie Fourcaut cite à cet égard deux évaluations concernant la région parisienne. La première, datant sensiblement de la loi Sarraut (1928), porte sur "environ 9000 hectares découpés en 200 000 parcelles environ", pour l'essentiel en Seine-et-Oise et à un moment où toutes les parcelles ne sont pas encore occupées, voire pas encore vendues. La seconde, beaucoup plus tardive, provient des travaux du Service d'aménagement de la région parisienne à l'occasion de la loi de 1952 qui reprend l'œuvre d'amélioration tout juste engagée par la loi Sarraut. Elle concerne quelque 207 000 lots sur près de 11 000 hectares dans les départements de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne, auxquels il faut sans doute ajouter 8000 lots dans le département de la Seine, ce qui donne un total de 215 000 lots[368]. Comme précédemment, le problème se localiserait pour 80 % en Seine-et-Oise mais, cette fois, on peut imaginer que l'ensemble est occupé ou en passe de l'être. Si le primat de la région parisienne en tant que point nodal des défauts à corriger apparaît tout d'abord incontestable, on voit poindre les besoins des autres régions du pays : hors région parisienne, ce seront finalement

---

représentatives des habitants (un problème qu'on retrouve dans les copropriétés d'aujourd'hui); elles peuvent s'avérer très divisées et peu compétentes, comme en témoigne le "calvaire" de celle de Chennevières-sur-Marne. Quant aux municipalités, souvent débordées par le flot, leur attitude varie d'une tentative de faire strictement appliquer les lois tout en soutenant les ASA dans leurs demandes d'aide de l'État, comme le fait la municipalité radicale de Goussainville, à une négociation active avec les acteurs, lotisseurs et lotis, en vue d'obtenir des améliorations immédiates, notamment en matière de voirie, comme le fait la municipalité communiste de Vitry-sur-Seine.

[367] Ibidem, p. 74, et note 54, p. 81; l'expression est reprise d'un rapport de 1924 à la Chambre des Députés.

[368] Ibidem, p. 74, 79, 87 et 115. Le contenu des débats à la Chambre autour de la loi Sarraut et la répartition des financements qui y feront suite conduisent l'auteure à considérer le problème des lotissements défectueux comme essentiellement parisien. Les trois départements de la région capitale absorbent plus de 90 % des 431 millions de francs attribués de 1928 à 1933, et encore les trois quarts des 48 millions de subventions nouvelles des années 1936-1938 (p. 115-118).

29 départements qui obtiendront des subventions au fil des années 1928-1938. Un autre aspect remarquable tient à la manière dont l'administration *découvre* de nouveaux lotissements à problèmes jusques dans les années 1950[369], et parfois plus tard, comme on va le montrer un peu plus loin. Cela peut résulter de l'insuffisance des contrôles et, par suite, de la persistance de pratiques antérieures à l'irruption des lois sur l'urbanisme mais, dans la mesure où on peut penser que l'administration s'est faite de plus en plus rigoureuse, cela correspond sans doute plutôt à un ensemble de circonstances concernant la politique d'amélioration elle-même. Outre que les financements des années 1930 sont restés limités, les histoires locales montrent que nombre d'incidents ont émaillé la reconnaissance des associations syndicales représentatives des lotissements et, même lorsque celles-ci étaient "autorisées", l'obligation qui leur était faite d'apporter une partie des moyens ne les rendait pas nécessairement désireuses de bénéficier des subventions, ou pas désireuses de réaliser d'un coup l'ensemble des travaux qui s'imposeraient.

Pareilles observations amènent à considérer avec attention une source qui n'est pas mobilisée par Annie Fourcaut, mais qui représente la phase terminale de l'action de l'État concernant le redressement des "lotissements défectueux". Du point de vue de la chronique, les deux versements d'archives[370] qui en rendent compte s'étalent des années 1950 jusqu'à 1977, date à laquelle les dossiers encore en cours ont été remis aux soins des collectivités territoriales. Au fil des 153 articles qui détaillent les interventions, la géographie de la défectuosité prend d'emblée une figure nouvelle. La région capitale demeure au premier plan – elle occupe la moitié des cartons qui retracent les opérations – mais les dossiers concernent désormais 67 départements des autres régions. On retrouve, parfois de façon accentuée, les départements qui étaient déjà de gros demandeurs dans les années 1930, comme le Nord, la Gironde, les Bouches-du-Rhône ou la Meurthe-et-Moselle. La nouveauté n'en réside pas moins dans une extension géographique des zones à problèmes, qui couvrent désormais la grande majorité du territoire national. En témoigne la présence de la Lozère, pour la ville de Mende, ou, pour plusieurs affaires, celles des Hautes-Alpes, dont le préfet se plaisait à répondre, en 1937, qu'il n'avait aucune demande nouvelle à transmettre[371], ainsi que le nombre de communes touchées : près de 380 au total, dont les deux tiers en-dehors de la région parisienne. On dénombre près de 1400 sites sur lesquels des interventions sont demandées[372], soit une moyenne de 4 à 5 par commune, avec une marge de variation considérable. La taille des opérations est elle-même très variable : d'une simple rue ou impasse bordée de 20 ou 30 lots à des ensembles complexes de 500 à 800 lots. En l'absence d'un rapport de synthèse sur ces affaires qui se sont accumulées dans le temps, un sondage tenant compte de la répartition entre grosses et petites opérations permet de situer entre 300 000 et 400 000 le nombre total des lots concernés par les demandes de financement formulées durant le troisième quart du siècle.

---

[369] Ibidem, note 13, p. 109, pour le département de la Seine.

[370] AN, versements 830717 et 840718. En vue de leur insertion dans la banque de données Archilog (*louest.cnrs.fr/archilog*), ces deux versements ont été traités par Christophe JUMEL, qui a par ailleurs rédigé un mémoire non publié dont on reprend ici une partie de l'argument : *Les procédures d'amélioration des lotissements défectueux*, CRH et école d'Architecture de Paris-la-Défense, 1999.

[371] Fourcaut (Annie), *La banlieue en morceaux : la crise des lotissements défectueux dans la France de l'entre-deux-guerres*, Créaphis, Grâne (Drôme), 2000, p. 117.

[372] S'agissant d'évaluer "l'étendue du mal", il n'a pas paru pertinent de distinguer les demandes acceptées et celles (beaucoup moins nombreuses) qui ont été refusées ou différées. En effet les situations dont ces dernières faisaient état se sont avérées au moins comparables à celles des opérations financées, et parfois pires. Les motifs de refus tenaient donc non pas à l'état (déplorable) des infrastructures, mais à une présence insuffisante de résidences principales, à l'existence d'un nombre encore considérable de lots non vendus par le lotisseur, etc.

À cette masse, faut-il ajouter les quelque 200 000 à 250 000 lots défectueux identifiés dès la fin des années 1920 dans l'ensemble du territoire ? Certainement pas. Si l'on admet que les 480 millions de subventions successivement ouvertes en 1928-1933 puis en 1936-1938 devaient couvrir la moitié de la dépense de mise en état, comme l'autorisait la loi Sarraut, on est sans doute resté loin du compte. En effet, lorsqu'il présente en 1921 le budget opérationnel de la cité-jardin des Lilas, à un moment où les marchés sont en cours de signature, Henri Sellier ménage près de 3500 francs par maison pour assurer une viabilité complète, ce qui correspondrait sensiblement à 7000 francs aux prix des années 1930[373]. Encore s'agit-il là des prix qu'on pourrait espérer avec la rationalité d'un chantier de construction neuve, dans le cadre d'une opération relativement resserrée (34 maisons par hectare) et qui se raccorde aisément à la trame viaire environnante. Pour des densités plus faibles, avec des liaisons plus étirées, et dans le cadre de reprises des travaux dans un contexte habité, il faudrait sans doute s'attendre à des coûts de 8000 ou 9000 francs. À cette aune-là, les engagements de l'État ne paraissent pas avoir été de nature à permettre la complète modernisation de plus de 120 000 lots, même en supposant que tous les crédits aient été effectivement consommés. Compte tenu des demandes restées sans suite dans les procédures du second après-guerre, c'est à un total de l'ordre de 500 000 qu'il faudrait estimer le nombre des mal lotis qui auraient vu leur situation redressée au terme de cinq décennies d'application de la législation sur les lotissements défectueux.

Un chiffre considérable, mais qu'il faudrait se garder de rapporter tel quel à la production de logements de l'entre-deux-guerres. D'une part, une partie significative des lotissements d'avant 1924, qui forment la base des estimations initiales des besoins d'intervention, ont été lancés avant la première guerre, et étaient déjà peuplés en 1920, en tout ou en partie[374]. D'autre part, la procédure nouvelle qui s'enclenche sur la base du dispositif de 1952-1954, avec des subventions pouvant désormais aller jusqu'aux trois-quarts des dépenses, reprend en compte des lotissements créés jusqu'au début de 1947, y compris des transformations de lotissements-jardins, et elle intégrera donc au fil des années des opérations qui, pour certaines, n'étaient pas encore lancées en 1939 et, pour d'autres, n'étaient que faiblement construites[375]. Facteur aggravant pour une approche qui s'appuie sur les fichiers des opérations d'amélioration, on n'évitera pas des doubles comptes, car des opérations ont pu être financées d'abord durant l'entre-deux-guerres puis dans les procédures du troisième quart du siècle, soit parce que les

[373] On se permet ici d'employer l'expression "francs des années 1930, dans la mesure où le pouvoir d'achat de la monnaie est relativement stable dans la période 1930-1938, de l'ordre de 50 % à 60 % de ce qu'il était en 1921-1922. Une valeur des voiries et réseaux divers d'environ 7000 francs est cohérente avec un coût de construction du logement couramment estimé à 60 000 ou 70 000 francs à la fin des années 1930. On est dès lors surpris par les (rares) indications que donne Annie Fourcaut concernant les coûts de mise en état, situant autour de 1600 francs des années 1930 la part qui revient au titulaire d'un lot, soit 3200 francs pour le coût total subvention comprise. De la même manière la facture finale de 25 millions de francs de 1951 qui paraît solder la modernisation des 352 lots du lotissement de Paris-Chennevières correspondrait sensiblement à 3000 francs des années 1930 par lot. Conséquence de travaux exécutés à minima ? Dans la circonstance, c'est aussi le fruit de travaux partiels, réalisés par saccades de 1936 à 1940, qui avaient permis d'installer les adductions d'eau, l'électricité et d'engager l'assainissement. En fait, la facture finale ne couvre que les réfections de voirie et une fraction du réseau d'égout (op. cit., p. 263, 269, 271, et note 27, p. 282-283)..

[374] Preuve que les interventions de l'entre-deux-guerres n'ont pas tout réglé, beaucoup s'en faut, on voit réapparaître des dizaines de ces lotissements anciens à la faveur des procédures fondées sur le dispositif de 1952-1954. Certains d'entre eux datent de… 1866!

[375] Des taux de remplissage très faibles peuvent être attachés à des opérations relativement anciennes, y compris dans la région parisienne, comme le montre le cas de la Grange aux Noues à Goussainville. Sur les 7000 lots que livre cette série d'opérations réalisées sur les terrains d'une ancienne ferme et commercialisées dès 1924-1925, seuls 20 % sont occupés par des constructions en 1946 (voir FOURCAUT (Annie), *La banlieue en morceaux : la crise des lotissements défectueux dans la France de l'entre-deux-guerres*, Créaphis, Grâne (Drôme), 2000, p. 301).

travaux ont été effectués successivement dans différents domaines (assainissement, éclairage, etc.), soit parce que de premières mises à niveau ont été jugées insuffisantes par la suite. À cet égard, on doit rappeler que, conformément au réalisme dont la législation a constamment fait preuve depuis 1928, la fiche de renseignements jointe aux demandes de financement de 1952-1977 établit très clairement la relation entre les objectifs du projet et l'état d'équipement de son environnement : sur deux colonnes qui se font face, on doit décrire respectivement l'équipement existant dans le lotissement, et celui de la collectivité territoriale de rattachement[376]. On ne saurait dire plus nettement que les améliorations susceptibles d'être financées sont relatives à un moment de l'équipement urbain, ce qui ouvre la voie à de multiples révisions ultérieures dans un pays où, en 1968 encore, seuls 36 % des immeubles urbains disposaient de l'égout pour *l'évacuation des cabinets d'aisances*[377].

Présence importante de logements réalisés avant 1920 ou après 1940, certitude qu'il existe des doubles comptes : tout indique que la quantité de logements installés dans des lotissements reconnus défectueux et imputables à la production des années 1920-1940 est bien inférieure au total qu'on peut supputer pour les lots bénéficiaires des procédures d'amélioration. De combien ? Aucune source ne paraît permettre de l'apprécier[378]. On conclura toutefois en faisant remarquer que si l'on retient une estimation – vraisemblable, et peut-être déjà haute – de 300 000 maisons de mal lotis construites dans l'entre-deux-guerres, cela ne représenterait guère qu'un quart de la production globale des villes et des bourgades. Les modalités de l'urbanisation faisaient certes que "la banlieue [était] en morceaux", mais il ne faudrait pas imaginer là-dessus que les morceaux étaient tous inhabitables, ni même leur majorité.

Du reste, l'ouvrage d'Annie Fourcaut fourmille d'éléments qui montrent que le bilan des lotissements était loin de se présenter entièrement sous un jour alarmant. En 1921, un rapport du préfet de la Seine estime que seuls 600 hectares posent problème sur les 1700 qui ont été lotis dans le département depuis 1906[379]. C'est incontestablement important, mais on doit remarquer que l'évaluation en cause repose sur une sorte de rétrospection fondée sur une législation nouvelle, avant que les dispositions qui y sont édictées ne produisent leurs effets sur les nouveaux projets. Il s'agit d'une certaine manière d'une vue de l'urbanisation à l'état natif, avant dégrossissage par la réglementation et, considéré sous cet angle, le résultat peut passer pour encourageant : indépendamment de toute intervention de l'autorité publique, la production demeurait en majorité acceptable. Même à Chennevières-sur-Marne, où on rencontre facilement le pire, on trouve aussi des opérations convenables, dont témoignent deux lotissements de 30 et 110 lots, le premier lancé en 1913, et le second, en 1928. Parallèlement, la comparaison d'une cartographie des lotissements et d'une cartographie des sites défectueux dans l'agglomération parisienne fait immédiatement apparaître de larges

[376] Voir l'exemplaire reproduit dans les annexes du mémoire précité de JUMEL (Christophe), *Les procédures d'amélioration des lotissements défectueux*, CRH et École d'Architecture de Paris-la-Défense, 1999.

[377] On reprend ici une expression de l'INSEE qui fleure la vieille France; voir : *Recensement général de la population de 1968. Sondage au 1/20. Logements et Immeubles*, Paris, 1972, tableau 20, p. 46, où l'on désigne ainsi les eaux vannes afin de les distinguer des eaux ménagères (le résultat concernant ces dernières était sensiblement plus favorable, avec 56 % des immeubles raccordés à l'égout).

[378] Entreprendre des dénombrements à partir du fonds des années 1952-1977 serait à la fois particulièrement fastidieux et pas nécessairement probant. Outre que cela ne lèverait pas le doute sur les doubles comptes avec les interventions antérieures, les fiches de renseignement ne donnent pas l'état des peuplements en 1920 puis en 1940 (typiquement opérationnelles, elles décrivent seulement la situation constatée au moment de la demande) et il faut ajouter que, même en ce qui concerne la datation de l'origine des lotissements, elles ne sont pas d'une fiabilité à toute épreuve.

[379] Fourcaut (Annie), *La banlieue en morceaux : la crise des lotissements défectueux dans la France de l'entre-deux-guerres*, Créaphis, Grâne (Drôme), 2000, p. 52 et 74. Voir aussi p. 261 pour les « bons » lotissements de Chennevières-sur-Marne, et p. 75, 78, 95 et 102 pour les cartographies des lotissements.

secteurs apparemment exempts de défauts majeurs. En fait, ce que propose l'ouvrage, ce n'est pas une histoire générale du mouvement de l'urbanisation, qui supposerait que l'attention accordée aux lotissements heureux soit au moins égale à celle qu'on prête aux destins contrariés, mais l'histoire d'un mouvement social, celui des mal-lotis. Cela conduit évidemment à développer des *morceaux choisis*, dont la chronique est autrement mouvementée et sans doute, aussi, plus amplement documentée que celle des opérations qu'on pourrait dire *sans histoires*. L'auteure s'explique d'ailleurs de ce parti pris au moment où elle introduit les trois cas d'histoire située qu'elle étudie avec le plus de soin – Vitry-sur-Seine, Chennevières-sur-Marne et Goussainville :

> "Si nos exemples sont tous pris dans la moitié Est de la banlieue, c'est que les cartes montrent que le phénomène des lotissements défectueux est d'abord oriental."[380]

Certes, il est nécessaire de faire valoir l'ampleur des dégâts. Certes aussi, ceux-ci ont trouvé un terrain de prédilection en Seine-et-Oise, particulièrement dans l'Est du département, et ils ont atteint une masse de "personnes peu fortunées et notamment de travailleurs vivant principalement de leur salaire", pour reprendre la périphrase bien connue de la législation HBM, puis HLM. Mais, si le *choc des photographies*[381] de chemins boueux et de cabanons mués en habitations familiales est toujours d'un effet puissamment suggestif, est-on certain qu'il s'agit d'une réalité entièrement nouvelle ? Les groupes industriels et miniers n'ont-ils pas eu l'usage, pour développer de nouveaux sites, d'installer des *campements ouvriers* constitués de constructions légères ? Dans des formations sociales qu'apparemment tout opposait, les *pionniers* de l'Ouest américain, un peu plus tôt, et ceux qui ont construit le bassin du Kouznetsk en Union Soviétique, un peu plus tard, n'ont-ils pas connu durablement des conditions d'habitat du même ordre ? Revenant à Paris, ne dispose-t-on pas pour la ville intra muros, de photographies tout aussi éloquentes, prises trente ou quarante ans auparavant à la Butte aux Cailles ou dans d'autres quartiers périphériques en cours d'urbanisation ? Et, franchement, le spectacle qu'offriront les *cités d'urgence* du milieu des années 1950, ces "taudis neufs" de l'État[382], est-il si fondamentalement différent ? Quant au monde rural d'où viennent les néo-urbains, notamment les ouvriers, nombreux parmi les lotis, on a eu plus haut l'occasion de dire ce qu'il en était pour les terroirs de France, et il doit être entendu que des origines italiennes ou polonaises ne sont pas de nature à modifier la perspective. Notre propos

---

[380] Ibidem, p. 231. Suit immédiatement une remarque d'un autre ordre, qui permet d'éliminer le Sud : "D'autre part, la thèse de Jean Bastié apporte déjà une description de la radiale Sud-Est, d'Ivry à Brétigny-sur-Orge". Ce brusque virage qui ramène dans le champ de l'objectivité ne saurait toutefois masquer le caractère de l'orientation retenue. Faut-il penser qu'on ne voyait ni ouvriers ni employés dans l'Ouest, par exemple de Nanterre à Poissy, ou d'Asnières à Gennevilliers ? Ce n'est pas exactement ce que disait Henri Sellier. Et, s'il s'avérait que les lotissements populaires de l'Ouest connaissaient globalement un destin plus favorable que ceux de l'Est, n'aurait-il pas été utile d'essayer d'en déceler les causes par une approche compréhensive ? Plus généralement, n'y avait-il pas lieu de tenter d'éclairer, par des récits contrastés, les circonstances qui ont fait le calvaire des uns et le succès, au moins relatif, des autres ? Simple affaire de standing social de la clientèle ? Ce n'est pas ce que suggèrent les évocations de Chantilly et de La Ferté-sous-Jouarre (p. 130-138). Affaire de gestion municipale ? Dans des registres différents, l'activisme des mairies de Vitry-sur-Seine ou de Goussainville n'a manifestement pas été sans résultat. Enfin, quelle est la part de la crise économique et des méventes dans les déchéances des années 1930 ? Tout compté, est-ce bien un modèle urbain et une procédure d'urbanisation qu'il convient d'abord d'incriminer, ou bien, comme dans les quartiers de collectifs aujourd'hui à la dérive, l'atonie de l'emploi et de l'activité économique ?

[381] CF le slogan de Paris Match : "le choc des photos, le poids des mots".

[382] Sur la réalité des cités d'urgence, voir : CROIZÉ (Jean-Claude), "1954-1956 : les espoirs déçus des cités d'urgence", in *Urbanisme*, n°287, mars-avril 1996, p. 56-59; FOURCAUT (Annie), BELLANGER (Emmanuel), FLONNEAU (Mathieu), *Paris/Banlieues, conflits et solidarités*, Créaphis, 2007, p.290-293. Amplement fondée, la qualification de "taudis neufs" est due au *Parisien Libéré*, à la suite d'une enquête aussi précise que circonstanciée.

n'est pas de se réjouir de la misère du monde, encore moins de la trouver naturelle ou nécessaire, mais seulement de faire remarquer, en replaçant les choses dans la perspective du temps moyen et d'un large espace, que les pénibles conditions qu'ont connues les mal-lotis appartenaient d'une certaine façon au registre d'une misère ordinaire, pour ne pas dire familière : nombreuses étaient les populations pour lesquelles cela appartenait à des habitus.

Cela ne fait ressortir qu'avec plus de force ce qui est essentiellement nouveau, et qui est l'objet véritable du travail d'Annie Fourcaut : la protestation, pour ne pas dire la révolte, contre cet état de fait désormais jugé insupportable et scandaleux, qui devient le creuset d'un mouvement social et politique de grande ampleur. Face aux exigences croissantes de la propriété locative et à la montée des loyers, on n'a pas trace de mouvements collectifs de défense jusqu'en 1914. Les réactions étaient restées individuelles, à l'image du contrat qui liait le locataire et le propriétaire : on cherchait une location d'un contenu et d'un prix acceptables, on intériorisait la hantise du terme, on s'efforçait de négocier des délais et, quand la pression devenait intenable, on finissait par prendre le risque d'un déménagement à la cloche de bois – ce qui supposait qu'on se soit ménagé quelques complicités ou, du moins, des neutralités. Nombre d'éléments de contexte ont pu concourir à cette individuation qui mettait le locataire dans la main du propriétaire. Tout d'abord, le semblant de considération sociale qu'on accordait aux *bons* locataires, ceux qui payaient régulièrement le terme, tout comme, à l'inverse, l'âpreté avec laquelle l'appareil judiciaire poursuivait les récalcitrants, ceux qui *s'oubliaient*. Ensuite, des aspects qui tenaient à l'organisation physique et fonctionnelle des locations populaires, et qui tendaient à faciliter le contrôle social : l'émiettement de la propriété locative en petits immeubles, la présence fréquente du propriétaire sur les lieux ou, à défaut, l'horlogerie de contrôle qu'il avait mise en place à travers, selon les cas, les *gérants*, les concierges ou les *locataires principaux*. Mais tout paraît changer quand le locataire, fuyant les griffes de Monsieur Vautour, passe la barrière, devient lui-même un (tout petit) propriétaire, et tente l'aventure de *faire construire*[383], ou de construire ce qu'il peut de ses propres mains. Est-ce l'accession à une dignité nouvelle, l'autonomie d'action que confère le projet de construire sa maison qui ont soudainement donné aux lotis la capacité de s'organiser et de passer à l'action collective ? Il est en tout cas incontestable que les lotis ont pris leurs affaires en main, et qu'ils l'ont fait à travers des actions collectives[384]. Les paroles non tenues, si courantes de la part des propriétaires, mais supportées comme une fatalité par ceux qui étaient dans leur dépendance, deviennent soudain l'objet de vigoureuses et persistantes contestations. Mais, si le changement de statut suffisait à entraîner cette mutation des attitudes, pourquoi ses effets ne se sont-ils pas manifestés plus tôt ?

Une autre hypothèse explicative de la montée des protestations correspondrait à l'idée, implicite mais non démontrée, qu'on se serait brusquement trouvé, à la suite de la Grande Guerre, en présence d'une marée de constructions individuelles édifiées (ou bricolées) sur de petits lots, notamment dans la région parisienne. Il est indubitable qu'il y a eu un mouvement de masse des lotis. Pour autant, est-on fondé à croire que la masse des petites maisons nouvelles se soit sensiblement accrue ? Pareille vue serait contraire à ce que révèle l'ensemble des cadrages statistiques. Pour ce qui est des tendances nationales, on a vu plus haut

[383] On ne dira jamais assez le caractère discriminant de cette expression dans la langue commune : il y a ceux qui ont *fait construire* et les autres, comme il y a, à l'époque, ceux qui ont fondé une famille et les autres, ceux qui ont leur certificat d'études et les autres, etc. Si certains modes de distinction ont mué avec le temps, la valeur qui s'attache à l'acte de construire, elle, n'a rien perdu de sa fraîcheur.

[384] Voir le paragraphe qu'Annie Fourcaut consacre à "la mobilisation des intéressés" (*La banlieue en morceaux : la crise des lotissements défectueux dans la France de l'entre-deux-guerres*, Créaphis, Grâne (Drôme), 2000, p. 166-170.

l'abaissement général des hauteurs des constructions nouvelles et la prégnance d'une urbanisation faisant appel à de petites maisons constituaient un tropisme déjà ancien, parfaitement avéré dans le dernier quart du 19ème siècle, et probablement antérieur. Quant à l'agglomération parisienne, le mouvement des peuplements dont on a fait état ne laisse paraître aucune accélération dans la période 1926-1936 par rapport à celles de 1911-1926 ou de 1891-1911. On observe au contraire un ralentissement de la croissance dans la proche banlieue (le département de la Seine hors Paris) et, en tout cas depuis 1911, un développement relativement étale dans cette Seine-et-Oise qui est censée être le siège du séisme. Il est manifeste qu'on est dans un processus continu, et non face à un brusque changement qui affecterait l'échelle ou la nature du phénomène. On ne peut d'ailleurs, à cet égard, que rappeler, la formulation déjà citée de Henri Sellier, vitupérant en 1921 contre les "lotisseurs qui depuis trente ans ont littéralement saboté la banlieue".

S'il y a peu à attendre d'une recherche des causes du mouvement des mal-lotis qui s'ancrerait dans les réalités de la construction, il faut en revanche inscrire la mobilisation des élus territoriaux au nombre des faits nouveaux qui retiennent l'attention. Annie Fourcaut montre que les municipalités ont largement relayé le mouvement, quand elles ne l'ont pas elles-mêmes suscité. Elle souligne aussi que l'action des élus les plus notables a représenté une véritable caisse de résonance :

> "Certaines communes sont toujours évoquées dans la presse et les débats parlementaires comme étant les plus mal loties de la région parisienne : Antony, Drancy; Bobigny, Paray-Vieille-Poste ou Sainte-Geneviève-des-Bois, mais cette omniprésence tient autant à la forte personnalité de leurs élus, Auguste Mounié, sénateur-maire radical d'Antony, ou Jean-Marie Clamamus, député-maire communiste de Bobigny, par exemple, qu'au nombre d'hectares de lotissements défectueux qu'elles contiennent."[385]

Ces notables avaient accès aux médias et le bruit qui enflait dans la presse ne pouvait que servir les batailles qu'ils menaient au Parlement, de concert avec l'ensemble des partisans d'un urbanisme qui reposerait sur les infrastructures *modernes* en vue d'assurer la réalisation d'un cadre de vie *hygiénique* et *salubre*. Il en est résulté l'appareil législatif qui s'est mis en place de 1919 à 1928 avec, pour finir, la promesse d'un engagement financier de l'État. En retour, c'est sur cet appareil que vont s'appuyer les démarches des municipalités ordinaires, à des degrés divers selon qu'elles mettront plus ou moins l'accent sur la mobilisation populaire ou sur l'action administrative. Les dispositions législatives et réglementaires conditionnent également les formes de l'action des lotis : en stipulant l'obligation d'une représentation par une *association syndicale* (qui doit être « *autorisée* » par la préfecture), elles lui confèrent d'autorité un caractère collectif qui, il est vrai, tendait à s'imposer en raison de l'objet même des contestations (des équipements *publics*). Au fond, tout repose sur des novations législatives qui fixent le cadre d'une modernisation de l'habitat, mais dont la mise en œuvre s'étalera sur des décennies, créant ainsi un décalage vis-à-vis d'une population consciente d'avoir désormais droit à de meilleures conditions de vie et impatiente d'en bénéficier, notamment dans la région parisienne[386].

---

[385] Ibidem, p. 74.

[386] Comme on l'a vu, il n'y a pas à penser que la production de maisons ait été faible dans les autres régions, et encore moins que ces maisons aient été mieux desservies. La relative discrétion de *la province* dans l'affaire des lotissements défectueux et le retard avec lequel elle se manifeste peuvent être le fruit de trois séries de facteurs qui auraient porté à laisser dans l'ombre l'état des infrastructures : tout d'abord, une construction qui a pu rester plus diffuse, selon des modalités anciennes faisant une moindre part aux lotissements réellement organisés; ensuite, et corrélativement, des développements qui se seraient fréquemment opérés dans des petites villes ou des bourgades dont le niveau général d'équipement est durablement resté sommaire; enfin, des populations demeurées plus proches des habitus ruraux, et moins enclines à revendiquer le *confort moderne*.

Beaucoup de choses qui sont dénoncées comme des scandales à partir des années 1920 auraient eu peu de chances d'être perçues comme telles trente ans plus tôt. Pour preuve, le grand nombre de lotissements des décennies précédentes qui ont été qualifiés de défectueux de façon rétroactive, ou la manière dont les municipalités des départements industriels du nord ont essayé d'utiliser la loi Sarraut pour améliorer les réseaux d'infrastructure desservant les *courées* et autres *forts*[387], tous lieux construits de longue date et où le logement ouvrier pouvait être considéré en soi comme relativement satisfaisant, avec une prédominance de trois pièces et de petits jardins. Quittant les réalisations suscitées par les industriels et revenant aux procédures ordinaires, on trouvera profit à s'interroger sur ce qu'un loti de 1900 pouvait mettre en avant pour réclamer auprès de l'autorité municipale ou se pourvoir devant une juridiction. Les voies des domaines lotis restaient de statut privé, ce qui les excluait de la vicinalité communale. Quant à se pourvoir devant une juridiction, le principal élément dont le loti pouvait se prévaloir était un simple contrat de transaction foncière, le plus souvent peu disert à propos d'éventuelles obligations annexes incombant au vendeur. S'il se trouvait "fort dépourvu quand la bise [était] venue", en même temps que la boue, le manque et l'excès d'eau tout à la fois, etc., le plus probable était que démarches et recours lui attirent des fins de non recevoir en forme de variations sur le thème de la fourmi de La Fontaine : "Que faisiez-vous [en signant le contrat d'achat] ? […] Vous chantiez ! […] Eh bien ! dansez maintenant." Évidemment, il en va tout autrement à partir du moment où la loi, imposant aux lotisseurs et aux constructeurs des obligations d'ordre public, donne progressivement une base juridique aux doléances, et reconnaît implicitement la responsabilité de l'État dans les déficiences constatées, qu'il s'agisse d'imprévision ou d'insuffisance des contrôles. Si les revendications font tache d'huile et si l'on frappe à toutes les portes – lotisseur, municipalité, préfecture, tribunal – ce n'est pas tant par désespoir mais bien plutôt parce que le cadre légal rend désormais les démarches susceptibles d'être efficaces. Tout compté, ce qui se joue autour de la question des lotissements, ce n'est pas une « crise urbaine », avec tout ce que cela pourrait signifier d'un système qui dépérit de ses contradictions, mais la manifestation d'une fièvre modernisatrice qui s'est emparée d'un peuple, avec tout ce que cela peut avoir de caractères porteurs d'avenir.

En effet, que réclame-t-on ? L'ouvrage d'Annie Fourcaut montre que les revendications tournent de manière répétitive autour de l'amélioration des réseaux, un aspect que les remèdes qui seront finalement apportés confirme pleinement dans son statut de point nodal. On veut une voirie solide, l'accès à l'eau potable, un système d'évacuation qui pare aux inondations, ainsi que, souvent, le bénéfice du gaz, de l'électricité et du tout à l'égout. Le travail de Christophe Jumel concernant la phase tardive du redressement des lotissements défectueux (1950-1977) permet de préciser les fréquences respectives des interventions de mise à niveau dans les différents domaines[388]. On constate que les attentions prodiguées à la voirie sont quasi générales : il peut s'agir simplement des trottoirs ou du revêtement, mais il arrive aussi qu'il s'impose de rectifier le profil ou de reprendre les assises. Les travaux concernant l'assainissement ou l'alimentation en eau paraissent deux fois moins fréquents, mais n'en restent pas moins très récurrents. La référence à l'assainissement est assez constante autour des grandes villes (Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes,…), plus épisodique dans des départements comme l'Aveyron, le Morbihan ou la Moselle, ce qui laisse entendre que le tout à l'égout n'est pas encore assuré dans les agglomérations de moindre envergure. Enfin, les opérations concernant les réseaux électriques et l'éclairage public sont nettement moins

[387] FOURCAUT (Annie), *La banlieue en morceaux : la crise des lotissements défectueux dans la France de l'entre-deux-guerres*, Créaphis, Grâne (Drôme), 2000, p. 123-126.
[388] JUMEL (Christophe), *Les procédures d'amélioration des lotissements défectueux*, CRH et École d'Architecture de Paris-la-Défense, 1999, p. 31-32.

répandues, de même que celles liées à l'alimentation en gaz : sur ces derniers points, on peut croire que le plus gros des problèmes avait été traité par les compagnies de distribution.

Le tableau des interventions effectuées durant les « Trente Glorieuses » laisse supposer que le projet de modernisation des villes mis en route dans les années 1920 est enfin mené à bien. Sauf des cas marginaux d'individuels situés dans des écarts, il ne se fait plus de construction nouvelle sans que l'ensemble des infrastructures soit à niveau, et le chemin qui conduit au traitement des bourgades puis des habitats dispersés est maintenant dégagé. Il est inutile de revenir sur la langueur maladive dont souffre la processus de modernisation, si ce n'est pour rappeler que les poncifs circonstanciels constamment invoqués – la crise, la guerre, l'énormité supposée de l'investissement – n'expliquent certainement pas tout, mais il importe de souligner que, si les réalisations ont été longues à venir et les pratiques, longues à se conformer au nouveau climat, le principe d'une gestion de l'urbanisme par l'autorité publique s'est imposé d'un bloc dès l'origine, précisément au moment où le branchement des habitations sur un complexe de réseaux a été conçu comme une nécessité supérieure dont on pouvait s'autoriser pour écorner sérieusement les libertés attachées au droit de propriété.

L'obligation du permis de construire, de celui de lotir, ainsi que la désignation des zones constructibles (ou, du moins, l'intention de procéder à cette désignation) sont apparues dans un même mouvement parce que l'on postulait que l'habitat était désormais tributaire des réseaux, que ceux-ci appelaient des investissements publics non négligeables, et que la rationalisation de la dépense publique supposait que les autorités soient en mesure d'orienter la construction. Le projet de moderniser les équipements collectifs sanctionnait la fin de la liberté de construire, limitée jusque là par le seul respect de la voie publique et des intérêts des voisins. Pour un temps, les pratiques anciennes pourraient perdurer dans les campagnes, mais ceux qui s'y entêtaient à la ville devenaient des hors-la-loi : aigrefins ou « clandestins ». Parallèlement, la réglementation nouvelle légitimait des « besoins » et créait ainsi un espace de revendication dont allaient se saisir des forces politiques nouvelles. *Last but not least*, elle donnait les bases d'un mode de raisonnement qui allait durablement régner sur la pensée urbaniste comme sur les réalisations opérationnelles, et qui faisait de l'optimisation des linéaires de réseaux l'alpha et l'oméga de la chose. Dans les années 1950, il est significatif de voir Le Corbusier dessiner une figure qui lui permet de prendre appui sur un calcul des linéaires de voirie et de tuyauterie pour faire valoir les mérites de sa Cité Radieuse contre "la lèpre des lotissements"[389]. Il est non moins significatif de voir, en 1958, que c'est au nom de la rationalisation des investissements publics d'infrastructure qu'on invite les constructeurs à venir peupler les ZUP, ces "zones à urbaniser par priorité"[390].

---

[389] Cette figure constitue un ajout tardif à la collection d'écrits des années de guerre publiée dans *Les Trois établissements humains*, 1ère édition : 1946; réédition Éditions de Minuit, Paris, 1959, p. 33. On reviendra sur cette pièce dans le chapitre *Variations doctrinales*, et on discutera le caractère probant de l'argument dans la troisième partie, *Normes et maîtrise des coûts de la construction*. Dans l'immédiat, notons que ce genre de comptabilité avait apparemment échappé à Henri Sellier, qui était pourtant fort attentif aux coûts des réseaux d'infrastructure.

[390] L'article premier du décret qui institue les ZUP fonde très clairement le nouveau dispositif sur des considérations tenant au coût d'établissement des voiries et réseaux divers :

> "Dans les communes ou agglomérations où l'importance des programmes de construction de logements rend nécessaire la création, le renforcement ou l'extension d'équipements collectifs, un arrêté du ministre de la construction peut désigner des zones à urbaniser par priorité […] Lorsqu'une telle zone a été désignée dans une commune ou une agglomération, tout groupe de construction de plus de cent logements doit y être implanté s'il entraîne de nouveaux équipements d'infrastructure à la charge de la collectivité. En-dehors de la zone, le permis de construire peut être refusé si le terrain ne bénéficie pas d'équipements suffisants lorsqu'il est offert au constructeur des facilités pour acquérir un terrain situé dans la zone permettant l'édification de constructions équivalentes." (Décret du 31 décembre 1958, J.O. du 4 janvier 1959, p. 269.)

Le zonage qui allait s'inscrire dans le droit fil de la réforme était porteur d'une conséquence majeure : dès lors que la possibilité de construire était suspendue à la desserte du terrain par des infrastructures suffisantes, l'horizon de l'espace constructible se rétrécissait considérablement. Sans doute, l'application des nouveaux principes a été tout d'abord incertaine et soumise à toutes sortes d'aléas, comme on le rappellera dans le paragraphe qui suit. Il est possible de caractériser l'histoire du nouvel urbanisme durant l'entre-deux-guerres en disant que, *nolens volens*, les autorités ont beaucoup temporisé. La tradition urbaniste leur a amplement reproché cette valse-hésitation, mais on pourrait faire valoir pour leur défense qu'elles ont sans doute évité que la dynamique de l'habitat, déjà insuffisante, se trouve bornée aux rares secteurs convenablement équipés ou susceptibles de l'être rapidement. Il n'en reste pas moins que la limitation des sols constructibles – simple perspective ou réalité déjà tangible, selon les lieux – coïncide avec un retournement de tendance perceptible dès les années 1930 dans l'allure physique des constructions neuves. Au contraire de la tendance constante des strates antérieures, la construction des années 1930 se caractérise en effet par un premier relèvement de la hauteur moyenne des immeubles, certes modéré mais néanmoins significatif. Sur une trentaine d'agglomérations saisies par l'enquête de 1939-1942, on constate que, dans la moitié des cas, la hauteur moyenne des constructions les plus récentes (1927-1939) est plus élevée que celle de la tranche précédente (1915-1926). Elle reste à l'étiage dans un tiers des agglomérations considérées, et elle continue de décliner pour seulement un sixième d'entre elles[391].

Le rehaussement qu'on observe ne se manifeste pas partout, et il demeure souvent d'ampleur limitée. Mais il a tout de même pour conséquence de ramener les constructions nouvelles de nombre d'agglomérations au voisinage ou au-dessus d'une moyenne de deux niveaux par immeuble. Avignon, Poitiers et Orléans reviennent à 1,8 niveaux, Limoges remonte de 1,7 à 1,95 niveaux, Nancy s'élève de 2,3 à 2,4 niveaux, cependant que les grandes agglomérations rhône-alpines repassent le seuil des deux niveaux (2,8 niveaux à Grenoble, 2,3 à Saint-Étienne, 2,0 à Lyon), etc. Le retour plus fréquent à des moyennes de l'ordre de deux niveaux ou plus ne s'explique sans doute pas entièrement par la faveur croissante des maisons individuelles dotées d'un étage, et suggère au contraire une présence plus marquée des immeubles collectifs. Contrairement à un préjugé répandu, les années 1930 ne sont pas celles de la submersion de la ville par une marée de petites maisons, mais bien plutôt celles qui ont vu l'inversion d'une tendance qui était au moins cinquantenaire.

Le mouvement des réalités bâties qu'on entrevoit ici renvoie à une nécessaire relecture du contenu et des effets de la loi Loucheur, dont on a montré plus haut qu'elle faisait une part non négligeable au logement collectif. En effet, dans un système où le collectif s'identifie au locatif[392], et où la crise des loyers coupe court à l'investissement privé, la remontée encore discrète des immeubles collectifs ne peut guère s'imputer qu'à des logements sociaux, bref, à l'œuvre des offices et des sociétés anonymes d'HBM. Illustratif est à cet égard le devenir des projets de l'Office d'HBM du Département de la Seine. Autant les esquisses initiales des cités-jardins présentées en 1921 dans la thèse de Henri Sellier font place aux maisons individuelles,

---

On comprend immédiatement qu'un constructeur suffisamment à l'aise pour financer lui-même le développement des réseaux pourra se voir accorder le permis de construire en-dehors de la ZUP. On comprend aussi que tel ne sera pas le cas des promoteurs d'HLM, qui se trouveront effectivement parqués dans les ZUP. Il faut une bonne dose d'hypocrisie – ou d'ignorance – pour s'étonner rétrospectivement du résultat.

[391] S'il fallait désigner une figure emblématique de la ville basse, ou pourrait citer Angoulême, où le nombre de niveaux moyen s'abaisse encore de 1,6 à 1,4 .

[392] Une situation de fait largement dominante, mais qu'il faut toutefois nuancer pour des villes comme Paris ou Grenoble, ainsi qu'on a déjà eu l'occasion de le préciser.

conformément aux principes professés par l'auteur, autant les réalisations, qui datent pour l'essentiel des années 1930, sont orientées vers le collectif. En témoignent les tours de la Cité de la Muette construites par Eugène Beaudouin et Marcel Lods à Drancy (1935) et, plus encore, la vaste opération de Chatenay-Malabry, lancée vers 1934, reprise en 1949 pour être achevée au tournant de 1960. Pour cette dernière, le premier plan de masse dressé par André Arfvidson, Joseph Bassompierre et de Paul de Rutté était fondé sur un programme de 1000 maisons individuelles et 210 logements collectifs, mais les quelque 4000 logements qui seront finalement réalisés par les mêmes architectes ne comprendront guère que des collectifs[393]. Les circonstances particulières à la région parisienne contribuent sans doute à éclairer ce revirement – l'étendue des terrains dont l'Office avait pu se rendre maître n'était pas négligeable, mais elle restait certainement mince relativement aux constructions locatives qui s'avéraient nécessaires dans les banlieues –, et des contingences du même ordre peuvent être invoquées dans l'agglomération lyonnaise où, à la même époque, l'Office de Villeurbanne s'illustre en promouvant l'ensemble dit des "Gratte-ciel", dont les signaux les plus élevés frisent la cinquantaine de mètres. Mais il est frappant que le même tropisme du collectif ait paru s'exercer également dans des agglomérations aux dimensions beaucoup plus modestes. À Villefranche-sur-Saône, les familles nombreuses enquêtées par Philippe Isaac qui étaient logées en HBM l'étaient presque toutes dans des appartements. La rémanence de l'idée, profondément ancrée en France, qui veut que le logement locatif prenne la forme d'un appartement a pu être facilitée par une combinaison de facteurs financiers. En définitive, quelles qu'aient été les plaintes sur la hausse des coûts de la construction et la difficulté de boucler les budgets, le financement garanti par l'État pour la construction elle-même a sans doute été plus généreux, à la suite de la loi Loucheur, que les dotations en terrains accordées par les collectivités territoriales. Cela conduirait à formuler l'hypothèse – plausible mais qui reste à étayer par des histoires situées – d'une configuration où les opérateurs, disposant des moyens de couvrir les surcoûts d'immeubles collectifs étaient invités, de fait, à densifier les terrains qui leur étaient offerts, et qui étaient d'autant moins nombreux qu'on avait un réel niveau d'exigence en matière d'infrastructures de desserte[394].

Si elles ont eu leur rôle, les contingences de la sphère opérationnelle ne sont toutefois pas seules en cause dans le changement qui s'amorce au fil des années 1930. Le mouvement des idées en urbanisme et en architecture fait plus qu'accompagner les mutations du terrain : il les stimule en vantant sans nuance les constructions hautes et en proposant de nouveaux modèles de collectifs lourds. En mettant à mal la confiance que "les sociologues" [395] et les philanthropes plaçaient dans les bienfaits de la maison familiale, la crise politique des

[393] Près de 1600 logements avaient été construits dès 1939. L'équipe de concepteurs a été en partie modifiée au fil de cette réalisation qui s'est étalée sur trente ans : André Arfvidson ("premier second grand prix de Rome" en 1898) a en effet été remplacé par Paul Sirvin.

[394] Le rehaussement au-delà des deux niveaux qui caractérisent la maison de ville a été généralement borné, comme il le sera par la suite, par les problèmes que posaient les ascenseurs (financement initial, charges d'exploitation), et on s'est sans doute contenté, dans nombre de cas, d'ajouter un ou deux niveaux. Ce genre de construction assez proche des anciens collectifs populaires privés ne nécessitait pas de renforcements particuliers des structures, mais ramenait immanquablement à des ouvrages de maçonnerie relativement traditionnels, interdisant l'emploi des systèmes "légers" qu'évoquait Henri Sellier en 1921.

[395] On met cette qualification entre guillemets par égard pour les représentants actuels de la profession, qui se récrient à l'idée que la sociologie ait pu tremper dans l'éloge de la ville des maisons. On maintiendra cependant le terme, car telle est la dénomination par laquelle nombre de textes scientifiques du Premier Vingtième siècle désignent les auteurs de travaux sur l'habiter, dont beaucoup étaient favorables à la maison familiale. Voir par exemple ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 155 ; voir aussi SELLIER (Henri), *La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Droit, Paris, 1921, p. 117, 257, etc.

mal-lotis a fait bouger les lignes des articles de la foi. La *ville des maisons* s'efface au profit d'un urbanisme fondé sur l'immeuble collectif, que les doctrinaires en cour présentent désormais comme « nécessaire », quitte à faire feu de tout bois. Toutefois, avant d'en venir aux agitations qui se font dans la sphère des idées, il importe de se pencher sur l'évolution, lente et conflictuelle mais aux orientations constantes, qui marque la législation de l'urbanisme et de la construction. C'est en effet par ce biais que les idées prennent autorité sur les pratiques de la production du cadre bâti.

42. Cadre législatif et administration de l'urbanisme

Bien que les prescriptions édilitaires ou royales ne soient pas absentes de la période médiévale, c'est à l'édit de Sully daté de 1607 qu'on a coutume de faire remonter les origines de l'urbanisme moderne en France. Cette pièce est la plus ancienne dont une reproduction figure dans les archives contemporaines issues du ministère de l'Équipement, et les préoccupations d'alignement des constructions sur la voirie publique qui y sont exprimées vont demeurer jusqu'à la fin du 19ème siècle l'objet principal de l'intervention de l'autorité publique, qui se fonde notamment sur des textes renouvelés en 1765, 1807 et 1884. En conférant à la propriété un statut de droit hautement protégé en même temps qu'une place centrale dans l'organisation de la société, la Révolution va cependant générer un problème, celui de l'expropriation, qui sera traité par une série de codifications nouvelles égrenées de 1810 à 1841, concernant à la fois les procédures et les conditions d'indemnisation. Sans doute voit-on poindre au 19ème siècle d'autres genres d'interventions, qu'elles soient liées à la protection du patrimoine d'intérêt national (lois de 1887 et de 1913) ou, de façon plus récurrente, à la salubrité, à la réalisation de travaux d'infrastructure et à la gestion de services collectifs. Se rattachent notamment à ce domaine les lois de 1865 et 1888 organisant les associations syndicales de propriétaires, qui peuvent dans certains cas être suscitées par les préfets, ainsi que les dispositions de la loi du 5 avril 1884 sur les "ententes intercommunales" ou celles de la loi du 22 mars 1890 créant les syndicats de communes, mesures qui constituent les premiers pas de ce qu'on désigne aujourd'hui sous le vocable d'*intercommunalité*[396]. Mais tout cela reste fort peu contraignant à l'égard de la propriété considérée dans son ensemble, et nombre de dispositions restent lettre morte, à l'image de celle de la loi du 13 avril 1850 qui prévoyait la mise en place de commissions des logements insalubres dans les communes qui les jugeraient nécessaire, et qui paraît n'avoir trouvé un semblant d'efficacité que dans la bonne ville de Lille. Rares et tardifs sont les cas où l'autorité publique peut s'appuyer à la fois sur des prescriptions impératives et sur un corps de fonctionnaires ad hoc, comme la Ville de Paris qui fait inspecter en 1883-1884 quelque 8000 immeubles contenant des garnis[397]. En dépit des novations qui se font jour après 1850, le 19ème siècle reste rivé aux principes fixés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui est constamment citée dans les préambules des constitutions républicaines[398], et dont il importe de rappeler l'article 17 dans sa vigueur originelle :

[396] Voir sur ce point *Urbanisme*, n° 119, septembre-octobre 1970, p. 79 sq.

[397] Sur ces différents points, voir GOUBERT (Jean-Pierre), introduction de LE ROY LADURIE (Emmanuel), *La Conquête de l'eau : l'avènement de la santé à l'âge industriel*, Robert Laffont, Paris, 1986, p. 239-241.

[398] C'est encore le cas au 20ème siècle. Voir le préambule de la constitution de 1946, maintenu en vigueur en 1958 : "le peuple français […] réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" (cité in LANVERSIN (Jacques de), *La propriété. Une nouvelle règle du jeu ?*, PUF, Paris, 1975, p. 164).

"La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité."

À quoi font écho en 1804 les deux articles du code civil par lesquels s'ouvre le titre consacré à la propriété :

Article 545 : La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.

Article 546 : Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité[399].

Dans le contexte d'un respect sourcilleux des conquêtes de la Révolution, il est clair que, loin de porter atteinte à la manière de disposer des choses, les lois et règlements devraient avoir pour objet essentiel de régler les inévitables problèmes de voisinage, c'est-à-dire les conflits entre prétentions individuelles également recevables dans leur dimension "absolue" (mitoyenneté, servitudes,…). Quant à l'utilité publique, il est entendu qu'elle ne peut se comprendre qu'à l'égard des infrastructures collectives les plus indispensables (voirie, ports,…), des constructions édilitaires, ou des nécessités supérieures de l'État (installations militaires, justice,…) : en tout état de cause, des réalisations qui ne peuvent en aucun cas être productives de revenus. Proclamée dans son principe, abritée par le rempart du droit, la liberté du citoyen propriétaire se présente pendant un siècle comme une réalité intangible. Il appartient à l'autorité publique de la sauvegarder, mais certainement pas de l'égratigner, et encore moins de la défigurer.

Comme on l'a vu plus haut, les contingences de la Grande Guerre et leurs suites vont amener une intervention sur les loyers qui ne peut que paraître scandaleuse dans une pareille perspective. Parallèlement, l'évolution de l'urbanisme va se traduire quant à elle par une série d'atteintes profondes et durables au détriment des privilèges de la propriété, au point que dans les années 1970 des juristes avertis peuvent s'interroger sur les rapports réels à « leurs » immeubles dont jouissent, d'une part, un citoyen français nanti d'un *titre de propriété* qui est le fruit de la Révolution, et, d'autre part, un citoyen soviétique bénéficiant d'une *concession perpétuelle* du sol conformément aux règles établies à la suite d'une autre Révolution, rendue tout aussi sacrée par le baptême du sang :

"Où est l'avantage ? Dans le titre de propriété ou dans la possession ? Songeons à la situation du propriétaire foncier, en France, ligoté par les dispositions du POS, du SDAU, par la réglementation des zones sensibles, des espaces verts ou par tout autre, et qui n'a d'autre faculté que de contempler sa propriété sans en pouvoir rien faire, sinon, mû par le dépit ou la générosité, de l'ouvrir aux foules domestiques et dominicales ! Que vaut son titre notarial de propriété ? Et n'est-elle pas préférable, la jouissance perpétuelle garantie au propriétaire de la *datcha* – quoique ce dernier ne soit que le concessionnaire de l'État propriétaire exclusif. En vérité, qui ne préférerait ce dernier type de garantie effective à la proclamation formelle d'un droit assorti d'un titre, mais sans contenu réel ?"[400]

Et le même auteur d'ajouter un peu plus loin :

[399] Rédaction de l'édition de 1962 du code Dalloz, inchangée depuis 1804. Les termes de la loi n'ont pas varié, mais l'interprétation qu'il convient d'en donner à l'issue du 20ème siècle est totalement transformée.

[400] LANVERSIN (Jacques de), *La propriété. Une nouvelle règle du jeu ?*, PUF, Paris, 1975, p. 120. Rappelons que l'auteur, professeur de droit, dirigeait un Institut d'aménagement régional et présidait l'Association internationale des Instituts d'aménagement lorsqu'il rédigeait ces lignes. Quiconque a eu l'occasion d'un contact direct avec la réalité des rapports immobiliers dans les anciens « Pays de l'Est », avant les mutations des années 1990, ne peut que souscrire aux formulations qu'on cite ici.

> "Sait-on bien d'ailleurs que l'institution du permis de bâtir remonte à 1919, que la première loi visant à l'embellissement des villes date de 1924, et que c'est en 1943 que le premier ensemble de règles préfigurant un Code de l'urbanisme entre en vigueur. Ces textes n'emportèrent pratiquement pas d'effets. Lorsque au lendemain de la deuxième guerre mondiale, pour faire face à l'immense tâche de la reconstruction, on se dota d'un ministère du même nom, la furie réglementaire se donna libre cours. Hélas ! Le droit de l'urbanisme commença à prendre l'allure d'une toile de Pénélope qui se défaisait avant même qu'on ait pu juger de ses défauts. C'est une triste période pour le droit. C'est une triste période pour l'urbanisme."[401]

On ne s'attardera pas sur une connaissance de la naissance du droit de l'urbanisme dont on montrera plus loin qu'elle est manifestement approximative – *cordonnier est souvent mal chaussé* –, ni sur ce qui paraît constituer une lourde sous-estimation de l'efficacité du dispositif de 1943. Mais on retiendra comme significative la lecture selon laquelle l'institution du permis de construire, devenue effective après 1943, a constitué une atteinte essentielle au droit de propriété, et ce d'autant plus que l'instabilité endémique des cadres réglementaires soumettait le pétitionnaire à l'arbitraire des fonctionnaires détenteurs des tampons désormais indispensables[402]. On retiendra aussi, parce qu'il est confirmé par nombre d'observations, le jugement selon lequel la toile qui se met en place à partir de 1900 est restée de peu d'effet jusqu'en 1940 : cela tient à la fois à des résistances dont il n'est pas plus difficile d'imaginer la teneur que d'identifier les porteurs, et à un contingent de fonctionnaires assis[403] que leur nombre (par définition insuffisant), leur attitude et leur *modus operandi* mettaient hors d'état d'effectuer les contrôles qui eussent donné réalité aux lois nouvelles.

La nature des dispositifs législatifs et réglementaires aussi bien que leur efficace, qui en est pour partie la conséquence, conduisent à présenter en deux grands ensembles la matière qui se constitue en quelque quarante années : d'une part, les textes qui s'accumulent de 1902 au début des années 1930 dans le cadre législatif ordinaire et, d'autre part, ceux qui sont édictés dans le cadre de régimes d'exception, *décrets-lois* de 1935 et *loi d'urbanisme* de 1943. Pour ce qui concerne les trois premières décennies du siècle, on insistera sur les lois fondatrices de 1902 et 1919, car elles annoncent l'évolution à venir, même si leur efficacité est demeurée limitée; on fera moins de place à la *loi Sarraut* de 1928, qui est souvent au centre des commentaires et dont il faut reconnaître qu'elle a eu beaucoup plus d'effets, mais qui est attachée au règlement du problème des *lotissements défectueux*, c'est-à-dire d'un héritage du passé[404]; enfin, on rappellera la mise en place d'un cadre spécifique pour la région parisienne, qui sera relativement opératoire dès les années 1930, et on notera le rôle de Pierre Laval, qu'on a déjà rencontré à propos de la législation HBM de 1930, et qu'on ne saurait s'étonner

[401] Ibidem, p. 145-146.

[402] L'histoire factuelle des règlements d'urbanisme durant le Second Vingtième siècle reste à faire. Cette montagne de papier à l'architecture complexifiée de jour en jour à de quoi décourager plus d'un chercheur. Un premier regard dans les centaines de mètres d'archives de l'État qui rendent compte des projets d'aménagement, plans d'urbanisme, etc., entre 1920 et 1980 montre en tout cas que ces cadres réglementaires ont généralement été plus longuement en gestation (*à l'étude*) ou en *révision* qu'à proprement parler en vigueur. Il est courant de déplorer un *urbanisme de dérogation* qui aurait prévalu dans le second après-guerre. À vrai dire, l'instabilité du cadre réglementaire a généré de manière chronique des situations d'entre-deux qui laissaient aux *services* le soin d'apprécier s'il fallait appliquer le règlement précédent, celui qui allait venir, ou toute autre option qui leur serait suggérée par leur imagination… ou les désirs de leurs maîtres du moment.

[403] Une image inspirée par la fameuse figure du *scribe assis* du musée du Caire.

[404] Non sans raison, un auteur comme Philippe Isaac omet tout simplement de citer la loi Sarraut lorsqu'il dresse la liste des textes qui ont constitué le cadre de l'urbanisme entre 1919 et 1943 (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 65). Considérant l'importance qu'a eue la loi Sarraut dans l'évolution des infrastructures urbaines, on a ici pris le parti d'une solution intermédiaire lui consacrant un bref développement.

de retrouver ici si l'on veut bien se souvenir que ce personnage a été l'inamovible député-maire puis sénateur-maire d'Aubervilliers (1923-1940) avant de sombrer dans une collaboration effrénée avec les nazis. Quant à la loi de 1943, qui reprend nombre de dispositions antérieures en les assaisonnant de diverses novations, l'importance qu'on lui accordera tient à deux dimensions qui lui confèrent un statut à part. Premièrement, il s'agit d'un texte de synthèse fort épais – de loin le plus consistant qu'on ait eu jusqu'alors. Secondement, bien que cette loi ait été préparée puis promulguée sous l'égide de Pierre Laval, alors *Chef du gouvernement* de la collaboration, elle sera validée à la Libération et organisera effectivement l'urbanisme opérationnel durant près de trente ans, de la Reconstruction jusqu'à la fin des années 1960[405].

Le temps des innovations de papier (1902-1932).

Les premières décennies du siècle sont marquées par trois innovations législatives : la loi de 1902 sur la protection sanitaire, le dispositif d'urbanisme de 1919-1924, et une série de textes tendant à instituer une organisation spécifique pour la région parisienne.

Du premier texte majeur de l'urbanisme moderne[406], ou pourra donc dire, tel Victor Hugo : "ce siècle avait deux ans […]". Si l'unique signature ministérielle qui suit le texte est celle de Waldeck-Rousseau, président du conseil et également ministre de l'Intérieur et des cultes, l'intitulé de cette loi "relative à la protection de la santé publique" qui abroge celle du 13 avril 1850, exprime clairement la préoccupation hygiéniste qui anime ses auteurs. Le souci principal réside dans la prévention des *maladies transmissibles* et la gestion des situations de crise qui correspondent aux grandes épidémies. En conséquence, l'essentiel du texte porte sur la mise en place d'une *administration sanitaire* : en premier lieu, un conseil départemental d'hygiène et des commissions sanitaires, qui sont respectivement présidés par les préfets et sous-préfets, et dans lesquels siègent des élus, des médecins (dont un médecin militaire), un architecte, etc.; en second lieu, des bureaux d'hygiène, qui deviennent obligatoires dans les communes de plus de 20 000 habitants, ainsi que dans les stations thermales de plus de 2000 habitants[407]. Parmi les objets expressément mis à la charge de cet appareil nouveau figurent notamment la préparation des plans d'intervention pour les cas d'urgence, la mise en œuvre

[405] L'attitude qu'on adopte à l'égard du cas Laval est commandée par la matière dont il est question dans cet essai. Il serait déplacé d'y voir une quelconque tentative de réhabilitation d'un homme qui a été à juste titre condamné comme criminel de guerre en raison de la position qu'il a occupée et des actes qu'il a couverts entre 1942 et 1944. Il n'empêche que les textes qu'il a signés au titre de ses fonctions gouvernementales successives font de lui un des personnages qui ont le plus pesé dans l'avancement de la législation du logement social et, surtout, de l'urbanisme. Quel que soit le dégoût dont on est saisi à la lecture des journaux officiels de juin 1943, ce serait faire une grave entorse à l'objectivité historique que de passer sous silence l'œuvre de ce porteur de la modernité. À cet égard, on ne peut que déplorer la quasi-absence de ce grand élu de la région parisienne dans la fresque dressée par ailleurs avec tant de soin par les auteurs de *Paris/Banlieues* (FOURCAUT (Annie), BELLANGER (Emmanuel), FLONNEAU (Mathieu), op. cit., 2007). Certes, il avait quitté la SFIO après en avoir été député de 1914 à 1919, et il a fini horriblement mal. Mais, si le bain se fait franchement malodorant vers la fin, est-ce un motif suffisant pour jeter le bébé avec l'eau du bain ? Une attitude mesurée à la Paxton, rendant à chacun ce qui lui appartient, y compris aux modernistes qui pataugent dans l'ornière nazie, ne serait-elle pas plus convenable dans la circonstance, ou simplement plus exacte ?

[406] Loi du 15 février 1902, J.O. du 19 février, p. 1173-1176.

[407] Article 19. Pour ce concerne le département de la Seine, les articles 22 et 23 organisent le partage des responsabilités entre la préfecture de police et la préfecture de la Seine. Au préfet de la Seine, le contrôle de la qualité des eaux, celui de la salubrité des habitations (hors les garnis), les services de désinfection et le transport des malades; au préfet de police, le contrôle de la salubrité des garnis, celui des établissements dangereux, la mise en œuvre des vaccinations et revaccinations des enfants, et la surveillance de la qualité des denrées alimentaires.

des vaccinations et revaccinations infantiles, le contrôle de la pureté des eaux de consommation, et celui de la salubrité des habitations, neuves ou existantes.

Le contrôle des constructions s'effectuera à la lumière de règlements sanitaires communaux, qui doivent être mis en place dans "toutes les communes" dans un délai d'un an[408]. Ces règlements contiennent deux types de dispositions : d'une part, ce qui est relatif à la lutte contre les maladies et les parasites, et, d'autre part,

> "les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable ou à l'évacuation des eaux usées."[409]

C'est sur cette base que, chose nouvelle, les constructions neuves devront faire l'objet d'un *permis de construire* qui sera délivré par le maire, après qu'aura été vérifiée la conformité du projet vis-à-vis des prescriptions sanitaires communales. Prudemment, on se borne à imposer l'obligation du permis de construire dans les seules communes de plus de 20 000 habitants[410]. Quant aux constructions existantes, l'application du règlement sanitaire peut donner lieu à diverses mesures, allant de l'injonction de travaux à l'interdiction d'habiter. La légendaire carence des propriétaires peut entraîner l'exécution des travaux à leur frais, sur l'autorisation des instances judiciaires. En dernière extrémité, la procédure peut déboucher sur une expropriation[411]. En matière de logements insalubres, on passait ainsi de l'éventuelle installation d'une commission prévue par la loi de 1850 à la possibilité d'une intervention ferme de l'autorité communale.

Avec une extension des causes d'expropriation et la nécessité de disposer, en sus du certificat d'alignement, d'une autorisation pour les constructions neuves, la perspective qui s'entrouvre sous les auspices de l'appareil médical et de la modernisation des infrastructures ne s'annonce décidément pas de la même couleur que le monde libéral dont avait accouché la Révolution. Faut-il y voir les prémices des *sacrifices* que le pouvoir, pressé par la guerre qu'il a engagée avec la fleur au fusil, va bientôt exiger de la propriété immobilière, tout en faisant par ailleurs la fortune de ses fournisseurs industriels et des financiers qui le soutiennent ? Une première action *contre* la propriété immobilière, venue d'un pouvoir moderniste qui, après avoir goûté aux facilités que la baisse des loyers offre aux agents de l'industrialisation, poursuivra durablement une politique du même ordre, encore accentuée par sa transformation en marionnette de l'occupant pendant la Seconde Guerre mondiale ?

Tout est-il que, comme en matière de loyers ou de réforme fiscale, c'est dans la période terminale de la Grande Guerre, de 1917 à 1919, qu'une série de dispositions nouvelles se font jour dans le domaine de l'urbanisme. Cela concerne tout d'abord le toilettage de la législation sur les établissements classés, c'est-à-dire les établissements de production "dangereux,

---

[408] Article premier. Les règlements sanitaires communaux sont soumis à l'approbation du préfet, qui statue après avis du conseil départemental d'hygiène. En cas de carence de la commune, un règlement sera imposé "d'office" par le préfet. Les règlements sanitaires départementaux, qu'on connaît encore, seront prescrits beaucoup plus tard, par un décret-loi du 30 octobre 1935.

[409] Ibidem. Les dispositions sur les voies privées seront renforcées par la loi du 22 juillet 1912 (J.O. du 24 juillet) obligeant les propriétaires à se constituer en association syndicale. Quant à la gestion du cycle de l'eau, on a vu plus haut que les dispositions sur l'eau potable avaient été relativement suivies d'effets, encore que lentement et façon inégale, mais qu'on ne pouvait nourrir aucune illusion sur le traitement des eaux usées.

[410] Article 11.

[411] Articles 14 et 18.

insalubres ou incommodes"[412]. Mais cela se traduit surtout par des remaniements affectant le droit de propriété, avec la loi du 6 novembre 1918 prévoyant l'expropriation "par zones" (et non plus seulement une procédure strictement limitée à l'assise d'un équipement), celle du 27 novembre 1918 facilitant le remembrement rural, et celle du 4 mars 1919 organisant la délimitation des propriétés, les remembrements et les lotissements dans les régions dévastées par la guerre[413]. Outre la régulation d'une industrialisation galopante – notamment dans la région parisienne, qui s'était muée en arsenal du front – on voit transparaître dans ces textes les soucis qu'entraîne une reconstruction sans précédent en raison de son ampleur et de la profondeur des bouleversements du sol – des bouleversements tels que la remise en ordre sera impraticable dans certains secteurs. C'est également aux nécessités de la reconstruction qu'on doit l'adoption, tardive mais précipitée, de la première grande loi dévolue exclusivement à l'urbanisme : la loi "concernant les plans d'aménagement et d'extension des villes" (ou "loi Cornudet") du 14 mars 1919[414].

Ce texte de onze articles est à peu près aussi bref que celui qui devait instituer les ZUP quarante ans plus tard et, s'il occupe tout de même deux pages du journal officiel, cela tient à ce que certains articles sont relativement bavards, notamment ceux qui concernent les nouvelles institutions et procédures de contrôle. La novation consiste à rendre obligatoire l'établissement d'un "projet d'aménagement d'embellissement et d'extension" (PAEE[415]) dans "toute ville de plus de 10 000 habitants". Tel qu'il est employé ici, le terme de *ville* ne doit pas faire illusion à un lecteur des années 2000. En raison d'une confusion sémantique qui est caractéristique de la France du Premier Vingtième siècle mais qui se prolongera au-delà, la notion de ville se rapporte en fait à celle de commune. C'est en effet à cet échelon territorial que doit être dressé le projet d'aménagement, et c'est à la municipalité qu'il revient de désigner l'homme de l'art chargé d'en assurer la mise en forme. Outre les communes de plus de 10 000 habitants, l'obligation d'avoir un PAEE s'étend :

- à toutes les communes du département de la Seine, ce qui donne indirectement une mesure de la vue qu'on a alors de l'agglomération parisienne et de son avenir[416],
- aux communes de 5 000 à 10 000 habitants dont la population s'est accrue de plus de 10% entre deux recensements quinquennaux,
- aux stations touristiques ("balnéaires, hydrominérales", etc.) dont la population "augmente de plus de 50% en saison",

[412] Loi du 17 décembre 1917, J.O. du 21 décembre.

[413] Loi du 6 novembre 1918, J.O. du 12 novembre; loi du 27 novembre 1918, J.O. du 6 décembre; loi du 4 mars 1919; J.O. du 6 mars.

[414] Loi du 14 mars 1919; J.O. du 15 mars, p. 2726-2727. Le titre porté au J.O. évoque des *plans* d'aménagement. Le texte mentionne au contraire avec constance des *projets* d'aménagement Selon les termes de l'article premier, on désigne par là un ensemble de pièces qui comporte à la fois un *plan* (au sens d'un document graphique) et un *programme* qui en explicite le contenu. Il est sous-entendu que le programme comporte des analyses justificatives et, bientôt, un *plan d'exécution*, au sens d'un ordre de priorité des réalisations à engager. Dans la mesure où cette terminologie restera de règle jusqu'à la loi de 1943 comprise, avec une signification inchangée dans son principe, on se tiendra strictement, dans la suite de l'exposé, à la notion de *projet*, entendue au sens qu'on vient de dire.

[415] Dans la suite du texte, on retiendra cet acronyme qui est apparu à l'usage pour désigner les projets issus de la loi de 1919. Il importe de remarquer la mention d'une finalité d'embellissement, placée en sandwich entre deux termes à la portée plus technique. Ce petit mot doux va s'effacer au fil des décennies, ne laissant plus, en fait d'urbanisme, que le pain dur des objectifs fonctionnels.

[416] Une mesure conforme à la thèse d'Henri Sellier, qui traite de *la crise du logement et [de] l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne* en faisant de l'office d'HBM de la Seine l'opérateur privilégié d'une solution, mais qui va être substantiellement révisée et augmentée au cours des décennies qui suivent.

- aux "agglomérations, quelle qu'en soit l'importance, présentant un caractère pittoresque, artistique ou historique", agglomérations qui seront désignées par les commissions départementales des monuments et des sites mises en place par la loi de 1906,
- aux groupes d'habitations et lotissements nouveaux[417].

On ajoute plus loin qu'un PAEE *sommaire* s'impose également, en sus des plans de nivellement et d'alignement, à toute "agglomération, quel que soit le chiffre de sa population […], totalement ou partiellement détruite, par suite de faits de guerre, d'incendie, de tremblements de terre ou de tout autre cataclysme"[418] et, jusqu'à ce que le PAEE soit dûment approuvé, toute construction requiert l'autorisation du préfet, à l'exception des "abris provisoires". Si ces projets *sommaires* de reconstruction, d'aménagement, d'embellissement et d'extension (PRAEE) doivent être dressés dans un délai de trois mois (sic!), les communes qui ne sont pas en situation d'urgence disposent d'un délai de trois ans pour faire établir leur PAEE. Manifestement, le législateur et ses conseils n'ont eu aucune idée des temporalités de mise en place d'une procédure nouvelle de cette envergure. Le délai concernant les PRAEE ne sera évidemment pas tenu. Quant aux PAEE ordinaires, les durées consenties pour leur établissement seront prolongées par une loi du 5 décembre 1923. En ce qui concerne les frais de confection des projets, il est entendu que la dépense sera assumée par l'État dans le cas des communes sinistrées, ainsi que pour les sites pittoresques. Dans les autres communes, des subventions viendront alléger la charge imposée aux finances municipales[419].

Les pièces graphiques du PAEE indiqueront le tracé futur des voies et places publiques, les "réserves boisées ou non à constituer", ainsi que les réservations de sols pour les "jardins, monuments, édifices et services publics". En complément les pièces écrites préciseront les servitudes de tous ordres pesant sur les droits de construire – espaces à laisser libres, hauteur des constructions, esthétique,… –, ainsi que "les prévisions concernant la distribution d'eau potable, le réseau d'égouts ainsi que, s'il y a lieu, l'assainissement du sol"[420]. C'est en conformité avec ces dispositions autrement contraignantes que celles des règlements sanitaires et des plans d'alignement que seront désormais accordés les permis de construire prévus par la loi de 1902[421]. Telle devra du moins être la pratique dès lors qu'un PAEE aura été validé. Le chemin qui peut conduire à ces réalités nouvelles promet toutefois d'être long, tant il est sinueux, montueux et, pour tout dire en usant du vocabulaire routier d'aujourd'hui,

[417] Article 1.

[418] Article 2. Les plans d'alignement et de nivellement avaient été rendus obligatoires pour toutes les communes par la loi du 5 avril 1881. Pour la bonne compréhension du terme d'*agglomération*, employé aussi bien dans les périodes de calme ("agglomérations […] pittoresques, artistiques ou historiques") que suite à un cataclysme, naturel ou guerrier, il convient de se référer à l'énumération précitée de la loi de 1902 évoquant les "voies privées, logements loués en garni, et autres agglomérations". Dans le contexte de l'époque, le terme ne se comprend pas au sens actuel des *agglomérations urbaines* (cf. "communauté d'agglomération") ou des *unités urbaines*, une signification spécifiée qui ne s'imposera que plus tard. Il s'entend dans son sens premier, celui d'un groupement bâti, et le plus souvent d'un groupement relativement restreint occupant une fraction d'un territoire communal : un quartier, un bourg, un village, ou simplement un écart.

[419] L'arrêté du 2 septembre 1919 (J.O. du 5 octobre, p. 10931) précise que les subventions représenteront entre 20% et 80% de la dépense financée par les centimes communaux. La fraction qui correspond à une charge nette pour les communes (en moyenne, la moitié des frais) est considérée par Philippe Isaac comme pesant "assez lourdement" sur les finances communales. Selon cet auteur, cela expliquerait que "beaucoup de plans n'[aient] pas été établis ou ne l'[aient] été que très tardivement" (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 69).

[420] Article 1.

[421] Cette disposition qui va de soi dans les collectivités assujetties à la fois au permis de construire et à la mise en place d'un PAEE est expressément rappelée dans le cas des PRAEE (article 8) et des lotissements (article 11).

accidentogène. Après le temps de la confection et de l'enquête publique, la procédure prévoit en effet qu'on recueille l'avis du conseil municipal, puis celui de la commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages[422]. L'ensemble est coiffé par une commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes (CSAEEV ou, en abrégé, CSAV), dont la présidence est assurée par le ministre de l'Intérieur, et la vice-présidence, par le ministre des Régions libérées. Cette instance centrale est chargée de "guider les municipalités dans l'application de la présente loi" et d'examiner tous projets qui lui seront soumis. Ceux-ci devraient être nombreux car, hors le cas des PRAEE, qui peuvent être validés par un simple arrêté préfectoral, les communes qui entrent par nature dans le champ d'application de la loi devront voir leurs projets déclarés d'utilité publique par décret : bref, validés à Paris. Naturellement, il suffira qu'un avis défavorable s'exprime au fil de ce cheminement pour que la procédure revienne à son point de départ…

Initiant une commissionnite qui ne va pas tarder à devenir inflationniste, la CSAEEV comprend trente-deux membres, soit un effectif de trente-quatre personnes avec les deux ministres qui y siègent. Outre douze représentants des conseils supérieurs des beaux-arts, de l'hygiène publique et du conseil général des bâtiments civils, on y compte quatre hauts fonctionnaires, dix élus (quatre maires et six parlementaires), et quatre "membres choisis parmi les urbanistes, architectes et autres personnes particulièrement qualifiées"[423]. Ces quatre spécialistes, dont la nomination intervient en juillet et est assortie du titre d'"urbaniste", sont respectivement Georges Risler, "membre du conseil supérieur des HBM", Louis Bonnier, "inspecteur général des services techniques d'architecture et d'esthétique à la préfecture de la Seine", Léon Chifflot, "chef de service au ministère des régions libérées", et Léon Jaussely, "professeur à l'école nationale des beaux-arts". Parmi les députés, on retrouve naturellement celui qui a déposé le projet de loi, ainsi que Jules Siegfried et Laurent Bonnevay. Au total, entre les techniciens et les élus, on peut dire que le mouvement HBM est substantiellement représenté[424].

Telle qu'elle se présente à un regard rétrospectif, la première loi d'urbanisme française ne manque pas de susciter diverses interrogations, qu'il s'agisse de la lourdeur des procédures ou de la publication des PAEE par décret. Au-delà d'un effet de la traditionnelle centralisation de l'autorité publique en France, faut-il penser que la poignée de modernistes parisiens tenait à contrôler la manière dont on embellirait les petites villes et les villages pittoresques, tout en s'assurant accessoirement, pour les architectes promus "urbanistes", de l'identité des bénéficiaires de la commande[425] ? Ou bien que l'on avait parfaitement saisi, au ministère de

[422] Créée par l'article 4, cette commission présidée par le préfet est issue du rassemblement du conseil départemental d'hygiène (loi de 1902), de la commission départementale des sites et monuments naturels (loi de 1906) et de la commission départementales des bâtiments civils, toutes instances auxquelles sont adjoints quatre maires désignés par le conseil général du département.

[423] Article 5. Cette formulation dit clairement qu'on était loin de reconnaître un monopole à la toute jeune Société française des architectes urbanistes (SFAU) qui avait été fondée en 1911, même si une place éminente lui était déjà réservée.

[424] Arrêté du 16 juillet 1919 fixant la composition de la CSAEEV, J.O. du 23 juillet, p. 7602-7603. Un peu plus tard, en 1921, on crée à la préfecture de la Seine une "direction de l'extension". Par dérogation à la loi de 1919, cette direction aura la charge d'établir les PAEE des communes du département. On voit ainsi s'installer dès l'origine un régime à part de la région parisienne, dont les développements auront valeur d'exemple, ainsi qu'on le rappellera plus loin. (Voir RENDU (Paul), *Planification urbaine et innovation*, Action concertée de recherche urbaine, 1972, p. 29.)

[425] Selon les termes de l'article 6, les communes assujetties à PAEE devaient désigner les hommes de l'art dans les *deux mois* suivant la promulgation de la loi et, en cas d'inexécution de cette obligation, il appartenait au préfet de procéder à une désignation d'office. On peut voir là qu'une précipitation de mauvais aloi quand on considère,

l'Intérieur, la portée des mesures d'urbanisme vis-à-vis des lois fondamentales concernant la propriété ? Le luxe d'avis dont on s'entoure à différents échelons territoriaux et la proclamation finale de l'utilité publique par voie de décret en Conseil d'État laissent en tout cas transparaître jusqu'à quel point on pouvait avoir le sentiment – ou plutôt la certitude – d'entrer dans une matière difficile et conflictuelle.

Il reste que ce dispositif, qu'on présentait volontiers comme l'égal du *Housing act* anglais de 1909, est rapidement apparu comme insuffisant à l'égard du contrôle des lotissements, sans compter qu'il comportait, aussi, des scories très apparentes : une commission des "villes et villages" sonnait dés cette époque de façon un peu curieuse dans la cas du département de la Seine. En fait, c'est avant même que l'efficace de la loi de 1919 ait pu être testée qu'on entreprend d'enrichir la chose avec la loi du 19 juillet 1924 "complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'aménagement d'embellissement et d'extension"[426]. Sauf en matière de lotissements, le nouveau texte reste suspendu à la mise en œuvre des PAEE qui, faute d'avancement et plus encore de validation, demeurent un cadre vide de signification immédiate et, de ce point de vue, il contribue à un édifice de papier. Tout se passe comme si on cultivait une attitude privilégiant un projet futur plutôt que le monde réel, un travers familier aux prédicateurs d'avenir que sont aussi bien les architectes que les candidats aux fonctions politiques. Selon une pratique qui prendra un tour caricatural au temps de Vichy, l'inaction sur le terrain n'empêche nullement de se préoccuper des procédures et des commissions qui les produisent ou les gèrent.

Pour commencer, on accroît le tour de table des commissions départementales en y intégrant six représentants des comités de patronage HBM et des offices publics[427]. Concernant le département de la Seine, on coupe court au ridicule en adoptant désormais la dénomination de "commission d'aménagement et d'extension du département de la Seine"[428], mais on atteint des sommets démographiques en convoquant à cette instance pas moins de 98 membres. Quant à la CSAEEV, elle passe plus modestement à une quarantaine de membres, en intégrant notamment six "urbanistes" supplémentaires[429]. La refonte des commissions traduit une double montée en puissance au sein de la sphère administrative : à l'échelon départemental, celle du mouvement HBM et, à l'échelon parisien, celle des « techniciens ». Parallèlement,

---

d'une part, le nombre de cas à traiter et, d'autre part, le faible nombre d'urbanistes réputés qualifiés, dont beaucoup étaient de surcroît absorbés par les urgences des régions dévastées.

[426] J.O. du 22 juillet 1924, p. 6538-6541; circulaire d'application relative aux lotissements, J.O. du 30 novembre 1924, p. 10539. Le texte de loi est signé par Camille Chautemps, ministre de l'Intérieur, ainsi que par les ministres de la Justice, des Travaux publics, des Régions libérées, et du Travail, de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociale. Par rapport à celle qui figure au bas de la loi de 1919, cette collection de signatures comporte trois changements significatifs : l'absence de l'Instruction publique et des beaux-arts, qui paraît curieuse, la présence nouvelle de la Justice, qui s'interprète aisément au regard de l'évolution du droit de propriété, et celle du Travail et de la prévoyance sociale, qui atteste l'importance naissante du mouvement HBM dans le devenir des villes.

[427] Article 3. Les six nouveaux membres comprennent quatre représentants des offices publics. La mesure est uniforme pour tous les départements, quel que soit leur degré d'urbanisation et le niveau d'activité du mouvement HBM. Compte tenu de ce que l'on a rapporté plus haut à propos du rythme de création des offices, il a dû exister des départements où il était difficile de trouver les représentants imposés par la loi. Et, en prenant l'angle de vue complémentaire, on peut présumer que certains responsables d'offices publics ont été beaucoup plus absorbés par la vie des commissions de tous ordres que par les soucis de la construction.

[428] On coupe court au ridicule mais non aux équivoques langagières. Si la notion d'une commission d'aménagement de la Seine se comprend clairement, que faut-il penser, en revanche, d'une commission d'extension du département ? Est-ce à dire qu'on prévoit d'étendre cette circonscription territoriale au détriment de ses voisines ? En fait, il n'y a à notre connaissance rien qui permette de dire que cela soit envisagé.

[429] Article 3 : compositions des commissions départementales (y compris le cas de la Seine). Article 4 : composition de la CSAEEV.

deux mesures nouvelles promettent d'augmenter sensiblement la charge de travail susceptible d'échoir à l'appareil de contrôle des PAEE. En effet, d'une part, on étend le champ d'application des PAEE à toutes les communes que les commissions départementales estimeraient "en voie d'accroissement", cependant que, d'autre part, la masse de documents qu'on demande désormais aux lotisseurs va certainement appeler un examen attentif[430].

Outre des précisions sur les conditions d'obtention des permis de construire dans le cadre des projets de reconstruction et d'aménagement, manifestement plus avancés que les PAEE ordinaires, c'est précisément au contrôle des lotissements qu'est dévolue une série de disposition nouvelles. Le permis de construire et l'approbation préalable du projet de lotissement (incluant le plan, le programme et le cahier des charges) sont obligatoires, "que la commune de la situation de l'immeuble soit ou non assujettie [à PAEE]". Toutes ces pièces seront dûment consultables en mairie, voire affichées, et l'autorisation de lotir devra figurer dans les actes de vente des terrains. On se donne apparemment les moyens de sévir contre les contrevenants : en cas de vente sans autorisation ou d'inexécution des travaux d'infrastructure figurant au programme, on prévoit une gradation de sanctions qui peuvent aller jusqu'à l'expropriation du lotisseur et la remise de l'opération entre les mains d'un office d'HBM[431]. Pour que la menace se fasse réalité, les collectivités territoriales devront s'en remettre à des procédures judiciaires, et il faudrait encore qu'elles disposent de quelques moyens. Or rien de spécifique n'est prévu à cet égard, et cela suffira évidemment à provoquer l'impuissance de cette majorité de petites communes qui voient déferler la vague des lotissements. Sur le plan financier, on se borne en effet à promettre la mise en place de Caisses départementales de l'aménagement et de l'extension des villes et villages, dont les priorités seraient sans doute les travaux proprement municipaux, et dont tous les témoignages s'accordent pour dire que leur existence est demeurée fantomatique[432].

Si l'on parle si peu d'argent, c'est peut-être parce qu'il est entendu que les autorités prendront leur temps pour réaliser les travaux inscrits au programme des projets d'aménagement communaux. Cela transparaît notamment dans le cas des extensions du territoire aggloméré : les collectivités confrontées à des demandes de permis de construire le long des voies nouvelles qui sont projetées disposeront d'un délai de quinze ans pour réaliser les travaux qui leur incombent, et une interdiction de construire "s'exercera sans réserve pendant trente ans" sur les parcelles qui ne seront pas directement desservies par les voies futures. Ces dispositions qui ne sont spécifiées ici que pour les projets de reconstruction[433] deviendront par la suite une règle générale.

Il est bon d'accorder des délais aux communes et aux départements, mais il subsiste une urgence, consistant à donner plus de corps aux associations syndicales des voies privées et des lotissements en général. Cela est déterminant pour régulariser les opérations en cours et, surtout, pour espérer qu'un héritage déficient accède aux nouvelles normes. Sur ce terrain

[430] Article 1 (champ d'application) et article 6 (dossiers demandés pour les lotissements). Il est extraordinaire de voir le texte de loi détailler le contenu du dossier de demande d'autorisation de lotir, un aspect "technique" qui, comme c'est courant, aurait pu être réglé par un simple arrêté. La procédure de l'arrêté a notamment pour avantage de faciliter d'éventuelles modifications des exigences de l'administration.
[431] Article 6 : nouvel article 10 de la loi de 1919 pour les permis de construire dans le cadre des PRAEE, nouveaux articles 11 à 15 de la loi de 1919 pour le régime des lotissements.
[432] Article 7. Sur la réalité de ces caisses, voir par exemple le jugement sans appel de Philippe Isaac : "en fait, [elles] n'ont pas été créées ou ont eu une efficacité nulle" (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 70).
[433] Article 6 : nouvel article 10 de la loi de 1919.

délicat, on progresse avec prudence, et une certaine lenteur, dans le courant de 1926-1927[434]. On prépare ainsi, à pas comptés, un contexte favorable à la mise en œuvre de la loi du 15 mars 1928 "facilitant l'aménagement des lotissements défectueux", dite loi Sarraut, puisque celle-ci va impliquer la constitution d'une masse d'associations syndicales "autorisées" dans les sites existants[435]. Le texte de la loi Sarraut précise que ces associations pourront être reconnues sitôt qu'elles regrouperont le tiers des propriétaires, représentant les tiers de la superficie de l'opération. La notion de "propriétaire" est interprétée de façon large, incluant par exemple les bénéficiaires d'une location-vente, et le fait de ne pas réaliser de construction ne mettra pas à l'abri des dépenses : les propriétaires de lots non bâtis devront régler leur contribution à l'association syndicale au terme d'un délai de grâce de cinq ans. Tout compté, il est clair que le législateur a pris le parti de forcer la main des propriétaires réticents, qui sont souvent des bailleurs, des résidents secondaires ou des lotisseurs détenant encore des lots non vendus, comme on l'a vu plus haut.

En contrepartie, l'État s'engage à subventionner les travaux permettant de mettre en conformité avec le dispositif de 1919-1924 les lotissements engagés ou achevés antérieurement[436]. Les subventions d'État couvriront entre le tiers et la moitié des dépenses, et elles pourront être abondées par les collectivités territoriales. D'autres ressources proviendront de prêts de la Caisse des dépôts dont le taux ne pourra excéder 2%, une facilité comparable à celle dont bénéficient les HBM. L'ensemble des moyens sera géré par des Caisses départementales des lotissements défectueux placées sous l'autorité des préfets[437]. Les aides publiques sont substantielles mais elles sont réservées aux petits propriétaires : ceux qui jouissent de plus de quatre lots et les opérateurs qui détiennent des lots non vendus sont astreints à en rembourser le montant à due proportion.

Engageant les finances publiques, comme la loi Loucheur, au moment où la reconstruction s'achève et où affluent les réparations allemandes, la loi Sarraut est typiquement datée. Et elle appartient à l'esprit du temps par l'ambivalence qu'elle entretient à l'égard de la propriété, érodant d'un côté des privilèges traditionnels en n'hésitant pas à contraindre, tout en volant de l'autre au secours de la *petite propriété*. Elle ne se distingue pas moins de l'ensemble du dispositif de 1902-1924 au double point de vue qu'elle est dédiée exclusivement au redressement des errements du passé, et qu'elle portera effet pendant un demi-siècle. Lors de la révision qui interviendra en 1952, le taux maximal des subventions sera relevé à 75% et on admettra à la procédure les lotissements lancés… jusqu'au 1er janvier 1947. On ne saurait souligner plus nettement le fait que les errements du passé se sont poursuivis durant toute l'entre-deux-guerres.

C'est que l'édifice législatif et réglementaire qui devait donner à la France une urbanisation moderne est resté en grande part une construction de papier. Sans doute, certaines dispositions de la loi de 1902 sont progressivement passées dans les faits, comme celles qui concernent la

[434] Loi du 21 décembre 1926, J.O. du 24 décembre; décret d'application du 18 décembre 1927, J.O. du 24 janvier 1928.
[435] Loi du 15 mars 1928, J.O. du 17 mars, p. 2942 sq.; décret portant règlement d'administration publique, J.O. du 13 avril 1928, p. 4235 sq.
[436] Les travaux susceptibles d'être financés portent notamment sur la voirie, les réseaux d'eau potable, d'égouts, de gaz et d'électricité.
[437] Contrairement aux caisses à vocation générale prévues par la loi de 1924, celles de la loi Sarraut finiront par se créer dans tous les départements et auront un fonctionnement effectif. La notable différence de destin entre les premières et les secondes tend à accréditer l'idée selon laquelle la (trop faible) allocation de moyens consentie à l'aménagement urbain a été absorbée par la mise à niveau des sites déjà bâtis, au détriment des urbanisations à venir.

distribution communale d'eau potable ou les règlements sanitaires. Mais, à propos de ces derniers, Philippe Isaac note que le respect de leurs prescriptions n'est que "théoriquement" vérifié lors de l'octroi des permis de bâtir. En conséquence, en 1943, "de nombreux immeubles s'édifient encore [sans que] certaines des prescriptions prévues dans les règlements sanitaires [soient] respectées"[438]. En termes de contrôle administratif, la situation est donc loin d'être brillante en matière de construction neuve. Encore plus décevants sont les résultats obtenus dans le domaine bâti existant, où l'action des pouvoirs publics est "tout à fait insuffisante pour faire disparaître […] les facteurs d'insalubrité [car,] si les lois et décrets en vigueur permettent théoriquement d'entreprendre une action de grande envergure, celle-ci, en réalité, n'a pas encore été amorcée". Si l'on en croit Philippe Isaac, le décalage saisissant qui s'observe quarante ans après entre la « théorie » de la loi de 1902 et les réalités du terrain s'explique par le fait que les interventions sur l'habitat déficient "coûtent cher à la collectivité locale"[439]. On pourrait ajouter que les maires étaient aussi peu désireux de jeter des familles à la rue que de prendre en charge travaux et expropriations. Que ce soit une exigence légale ou non, il leur reviendrait en effet d'assurer le relogement des occupants. Or, comme on l'a vu, la production publique de logements était restée faible et, compte tenu de la masse des demandeurs, souvent beaucoup plus convenables que d'éventuels expulsés des taudis, il se trouvait certainement peu d'édiles convaincus d'accorder une priorité à ces derniers.

Si le bilan de la loi de 1902 est loin d'être entièrement favorable, celui de la "législation de l'urbanisme" à proprement parler, qui "n'est intervenue en France qu'après le guerre de 1914, sous la pression des exigences de la reconstruction des régions dévastées"[440], s'avère quant à lui encore moins présentable. En raison de la durée même de celles-ci, la priorité naturellement accordée aux opérations de reconstruction laisse penser que les lois nouvelles ne pouvaient guère passer dans les faits avant la fin des années 1920. Quelles que soient les ambitions affichées, le seul aspect qui pouvait être d'application immédiate concernait le contrôle des lotissements. Dans le principe, ce n'était pas négligeable, mais comment imposer aux lotisseurs et à leurs clients des raccordements à des réseaux qui n'existaient pas, et qui, souvent, n'étaient même pas projetés ? Au regard de cette question récurrente, deux éléments sont de nature à enlever toute illusion sur le degré d'efficacité du dispositif de 1919-1924 : d'une part, la très lente progression de l'équipement général des villes, qu'on a évoquée plus haut, et d'autre part, le rythme d'avancement des PAEE, dont les programmes et les tracés auraient pu faire référence… si du moins ils avaient existé. Or, là où on attendait environ 2000 projets d'aménagement communaux en raison des obligations expressément imposées

---

[438] *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 58 et 60. En 1935, le permis de construire sera complété par un "certificat de conformité" ou "permis d'habiter" censé être délivré en fin de travaux.

[439] Ibidem, p. 60-61. L'auteur poursuit en soulignant à la fois la nécessité d'un effort public et celle de la revalorisation des loyers :

> "Quant à la simple exécution de travaux d'assainissement, les pouvoirs publics hésitent à l'imposer aux propriétaires car la législation sur les loyers limite trop étroitement leurs revenus. L'assainissement des habitations est donc subordonné essentiellement à un sacrifice financier plus important des collectivités et à une augmentation des ressources des propriétaires."

Pour ce qui est des secteurs d'habitat les plus déficients – les *îlots insalubres* – les opérations de mise aux normes ne s'engageront réellement que dans les années 1960. Elles procéderont souvent du bulldozer de la rénovation urbaine. Toutefois, même à ce moment, l'habitat insalubre sera loin de constituer l'objet de prédilection des interventions. En effet les rénovateurs préféreront se saisir des friches industrielles et d'autres grandes parcelles en déshérence, autrement plus commodes à traiter que des îlots densément habités. En conséquence, nombre de quartiers très déficients survivront à la rénovation urbaine et connaîtront une nouvelle vie en fin de siècle, à partir d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), voire dans le cadre de secteurs sauvegardés de la loi Malraux. Pour la comparaison des cartes de la rénovation urbaine et des îlots insalubres à Paris, voir : GODARD (Francis) et alii, *La Rénovation urbaine à Paris*, Mouton, Paris et La Haye, 1973, p. 25.

[440] Ibidem, p. 64.

aux collectivités, on en vit venir moins de 300 jusqu'aux années 1940[441]. Encore faut-il préciser que beaucoup de ces PAEE ne sont pas allés jusqu'au décret de validation, et que ceux qui sont parvenus à cette consécration ont souvent été attaqués, non sans succès, au motif que les prescriptions sur la nature et le volume des constructions autorisées violaient le principe sacré de l'égalité des citoyens propriétaires devant les lois de la République[442]. Le risque de voir ainsi ruinées par les plus hautes instances d'appel des procédures qui pouvaient avoir demandé une décennie d'efforts avait de quoi décourager les élus les plus décidés.

À côté de la résistance de la propriété, un autre motif d'échec, au fond tout aussi prévisible, tenait au choix de l'instance retenue pour assurer l'exécution de l'ensemble du processus : la commune. Il est certes de règle, dans une saine démocratie, que la responsabilité de l'aménagement local revienne aux collectivités territoriales. Mais encore faut-il pour cela que celles-ci bénéficient d'une assise à la mesure de la question, et qu'elles représentent une échelle pertinente de la décision comme de l'action. Or, c'est tout le contraire qui se donne à voir dans le spectacle qu'offrent les collectivités de base françaises jusqu'aux dernières années du 20ème siècle : un émiettement territorial et des finances à l'abandon, toutes choses qui mettent la plupart des communes hors d'état de se saisir des problèmes d'équipement urbain tels qu'ils ont émergé depuis les années 1900[443].

Si l'on fait l'hypothèse que, en-dehors des egos surdimensionnés et des réputations surfaites qui occupent habituellement les allées du pouvoir, il ait également circulé dans ces lieux éthérés quelques esprits clairvoyants, on conclura immanquablement que ces derniers ont fait preuve d'un cynisme avéré en remettant entre les mains de collectivités faméliques une masse de charges nouvelles, sans même prendre la peine d'asseoir réellement la base légale des procédures vis-à-vis de la propriété. À considérer l'ensemble de la situation, il devait en effet paraître clair que les municipalités s'engageraient sur la pointe des pieds dans des expropriations d'autant plus coûteuses qu'elles étaient mal assurées, et qui toucheraient

---

[441] Cette indication est donnée par Pierre Randet, un ingénieur des Eaux et Forêts qui fut un proche collaborateur d'André Prothin à la Direction de l'urbanisme de la DGEN au temps de Vichy, et qui devait lui succéder à la Direction de l'aménagement du territoire du ministère de la Construction en 1958 (Archives Nationales, *Reconstructions et modernisation. La France après les ruines, 1918 ..., 1945 ...,* catalogue d'exposition, Paris, 1991, p. 95). L'estimation de Pierre Randet paraît confirmée par les références consignées dans la banque de données Archilog. Environ 40 % des dossiers d'archives concernant les projets d'aménagement et plans d'urbanisme ont été traités, couvrant les départements de l'Ain au Jura (AN, vers. 790426, 790468, 790744 et 800093), et cette exploration partielle des fonds a tout juste livré l'écho d'une petite centaine de PAEE, souvent tardifs et à des degrés d'avancement manifestement divers.

[442] Philippe Isaac mentionne ces difficultés créées par des lobbies de propriétaires, qui ne sont évidemment pas étrangères aux langueurs du projet d'aménagement de la région parisienne :

> "Dans la région parisienne, il a fallu triompher de l'opposition de l'Association des propriétaires suburbains; celle-ci faisait valoir que la classification par zones empêchait la valorisation de certains terrains, les privait de plus-value foncière, était contraire au droit de propriété. Son influence électorale a obligé les services […] à remanier à maintes reprises leurs règlements […]". (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 74.)

En fait de *triomphe*, c'est plutôt celui de la propriété qui est évoqué ici, ou plus exactement, si l'on file la métaphore militaire, le succès momentané de la propriété dans une *bataille de retardement*.

[443] Voir par exemple l'article de J. C. Croizé, "La démocratie territoriale en France" (*Urbanisme*, n°342, mai-juin 2005, p. 43-48), rappelant notamment que les collectivités territoriales ont été oubliées par les réformes fiscales qui ont conféré une nouvelle assise aux finances de l'état, de l'institution de l'impôt sur le revenu en 1917 à celle de la TVA dans les années 1960, et que la maigreur de leurs ressources propres met la plupart d'entre elles dans la dépendance des dotations qui leurs sont attribuées par le gouvernement. Il faut ajouter que, dans les années 1930, une assiette fiscale qui continuait à reposer essentiellement sur l'immobilier n'invitait pas les communes à développer de grandes ambitions. Il y a là une conséquence en chaîne, rarement commentée mais non sans importance, de la politique adoptée depuis 1914 en matière de loyers.

directement ou indirectement des notables[444]. D'un autre côté, elles n'allaient pas manquer d'estimer fort dispendieuses, au regard de leurs moyens ordinaires, les nouvelles interventions dont on les chargeait soudainement, au-delà du ressort de l'édilité traditionnelle. Enfin, en l'absence de services techniques suffisamment étoffés, nombre d'entre elles se satisferaient des formulations toutes théoriques contenues dans les demandes d'autorisation qu'on voudrait bien leur apporter, et se garderaient bien d'entreprendre le moindre contrôle sur le terrain. Bref, on allait dans le mur, et il n'est pas exclu de penser que tel était le destin que la bonne vieille administration du ministère de l'Intérieur envisageait avec ferveur pour ces nouveaux venus, architectes et urbanistes, qui se mêlaient de faire la police et dérangeaient des fonctionnements établis.

En tout état de cause, et sauf à imaginer un monde où le voisinage des territoires commanderait mécaniquement l'harmonie de leurs intérêts, la confusion sémantique entretenue entre les notions de *ville* et de *commune* enlevait le plus gros de leur signification à des projets d'aménagement *communaux* dans les agglomérations déjà nombreuses qui débordaient de la commune-centre, et dont l'extension se gérait chez les voisins[445]. Le problème était particulièrement patent à Paris. On prit le mal à la racine en instituant un Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne (CSAOGRP), un organisme nouveau qu'Albert Sarraut fit créer par décret dans la foulée du vote de sa loi sur les lotissements défectueux[446], et qui était destiné à siéger dans les même locaux que la CSAEEV. Plus que le texte du décret lui-même, qui s'étend longuement sur la composition du Comité et son organisation en sections de travail, mais reste assez vague sur son objet[447], c'est le rapport introductif justifiant la création d'un "organisme nouveau débordant les cadres des circonscriptions administratives" qui retient l'attention. On y apprend

[444] Rien n'interdit, évidemment, à un *notable* d'apporter sa contribution au logement des travailleurs pauvres tout en en tirant quelques profits. Rien n'interdit non plus à cette catégorie de citoyens de chercher à valoriser ses propriétés suburbaines en les confiant aux mains d'or des lotisseurs, et rien ne les oblige à prendre à leur service les représentants de cette profession les plus soucieux de la loi.

[445] Répondre qu'il n'y avait que demi-mal en faisant valoir les lois de 1890 encourageant les syndicats intercommunaux et le mouvement réel qui s'en est suivi, notamment dans l'agglomération parisienne, ne serait pas recevable. D'une part, la multiplication des syndicats intercommunaux contrariait singulièrement la lisibilité de l'organisation territoriale en conférant une géométrie variable une géométrie variant selon l'objet considéré. D'autre part, une chose est de régler le problème de tel ou tel objet en soi, une autre chose est d'assurer la cohérence multidimensionnelle des projets d'occupation du sol.

[446] Décret du 26 mars 1928, J.O. du 29 mars, p. 3537-3538. Générant d'emblée un flottement qui se retrouve naturellement dans les usages administratifs comme dans l'historiographie, le titre du décret annonce un "Comité supérieur de l'organisation générale […]" (CSOGRP), alors que la dénomination indiquée par l'article premier du texte est celle de "Comité supérieur *de l'aménagement et* de l'organisation générale […]" (CS*A*OGRP). Par proximité avec la CSAEEV, on se tiendra ici à la dénomination du texte.

[447] Le CSAOGRP "effectue et coordonne les études générales et techniques se rapportant à son objet" (art. 2). Son premier président sera Louis Dausset, ancien président du Conseil de Paris, et la vice-présidence sera assurée par le préfet de la Seine. Il est composé de quarante membres, dont Camille Rosier, "professeur à HEC", qui fera fonction de secrétaire général, Pierre Cot, "agrégé de droit", Henri Sellier, "professeur d'urbanisme", etc. (art. 3, 4 et 6). Quant aux sections de travail, elles répondent aux intitulés suivants (art. 5) :

> "1°Aménagement de la zone des fortifications […]. Zoning. Exécution des lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924;
> 2° Législation française et législation comparée. [Établissements classés.] Police générale et administrative;
> 3° Finances départementales et communales. Mouvements démographiques;
> 4° Services publics (transports, eau, gaz et électricité);
> 5° Construction et habitation. Questions annexes."

L'absence de toute mention explicite des réseaux d'égouts peut paraître inquiétante, et on peut s'étonner de certaines associations ou dissociations (la séparation de ce qui concerne respectivement les "mouvements démographiques" et la "construction", par exemple). Mais l'attention aux finances locales laisse entendre qu'on était parfaitement conscient du problème qui se posait à ce niveau, cependant que la mention de la "police générale" souligne à la fois qu'on est au ministère de l'Intérieur, et que l'urbanisme n'est pas encore tout a fait sorti des 18ème et 19ème siècles.

d'abord qu'Albert Sarraut avait une appréciation tout à fait réaliste de la portée et des limites de la loi qu'il venait de faire voter :

> "Si [la loi du 15 mars 1928] remédie partiellement à une situation déjà ancienne, [elle] est sans effets pour l'avenir. À ce titre, [elle] ne se conçoit que comme la préface d'une œuvre plus vaste."

On y voit ensuite exposée, dans un mélange de fatalisme et de réalisme actif, une vision des problèmes de l'urbanisation qui reste profondément marquée par la prégnance du concept communal :

> "L'extension des villes apparaît […] comme un phénomène nécessaire résultant du jeu naturel des forces économiques […]. Une semblable évolution ne saurait être arrêtée ni même ralentie. Du moins appartient-il au gouvernement d'en orienter le cours, de manière qu'elle n'aggrave pas les conditions d'existence des habitants et qu'elle ne nuise pas à l'harmonie des cités.
>
> Dans cette tâche d'orientation et de surveillance, le gouvernement rencontre, en ce qui a trait particulièrement à la région parisienne, de nombreux obstacles. La pénurie de logements dans Paris, l'afflux d'éléments étrangers, provoquent constamment dans les communes de la périphérie, la création de quartiers nouveaux ainsi que d'établissements commerciaux ou industriels qui laissent à désirer, aussi bien au regard de l'hygiène et de la sécurité publique, qu'au point de vue de l'urbanisme et de l'aménagement rationnel des villes appelées à prendre de nouveaux développements. D'un autre côté, l'existence de circonscriptions administratives à ressort nécessairement limité, les divergences de conceptions ou de méthodes que l'on constate parfois entre les organismes électifs ont trop souvent pour résultat d'empêcher l'établissement de plans d'ensemble [pour] une région qui ne doit pas être envisagée comme une simple réunion d'éléments isolés, indépendants les uns des autres."[448]

Au-delà d'une instance d'étude et de coordination, quel pouvait être l'objet du CSAOGRP, si ce n'est de piloter un indispensable projet d'aménagement de la région parisienne, que la houlette de la préfecture de la Seine ne suffisait pas à faire sortir des limbes ? C'est précisément ce que dira, quatre ans plus tard, un décret portant règlement d'administration publique qui viendra réviser le fonctionnement du Comité en prenant acte de cette finalité nouvelle[449]. Mais, auparavant, il aura fallu passer une loi dérogeant au dispositif de 1919 pour imposer "un projet régional auquel [seraient] subordonnés les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des communes comprises dans cette région"[450].

Le projet régional devait être dressé dans un délai d'un an, puis soumis à la procédure ordinaire des enquêtes publiques dans chacune des communes concernées[451]. Les collectivités en cause allaient se chiffrer par centaines car, outre le département de la Seine, le projet couvrirait les communes de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne situées dans un rayon de trente-cinq kilomètres de Paris ainsi que six cantons du sud de l'Oise (Creil, Senlis,…) : le temps où on imaginait que l'avenir de l'agglomération parisienne s'identifiait à celui du département de la Seine était bien passé. Ce n'étaient d'ailleurs pas seulement les PAEE des

---

[448] J.O. du 29 mars 1928, p. 3537. Si la mention d'un "aménagement rationnel des villes" est incontestablement moderne, on note que la confusion ville/commune perdure (cf. "les villes appelées à prendre de nouveaux développements"), et on reste sans voix devant la lecture qui impute la création d'établissements industriels à "l'afflux d'éléments étrangers", naturellement menaçants pour la "sécurité publique".

[449] Décret portant R.A.P. du 30 juillet 1932, J.O. du 31 juillet 1932.

[450] Formulation extraite de l'article premier de la loi du 11 mai 1932 "autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne", J.O. du 18 mai, p. 5130-5131.

[451] Une fois de plus, les délais suggérés par les aréopages qui conseillaient le ministre de l'Intérieur étaient totalement illusoires et traduisaient plus qu'une méconnaissance : une ignorance de la réalité des processus. On verra plus loin Pierre Laval évoquer à l'été 1935 un projet qui est "prêt", ou en tout cas "particulièrement avancé" (J.O. du 27 juillet 1935, p. 8148 et 8150). Quant aux enquêtes publiques, elles requerront plusieurs années. En définitive, le projet d'aménagement de la région parisienne ne sera publié qu'en juillet 1939, et validé à nouveau par une loi vichyssoise d'août 1941.

communes du premier rayon qui seraient désormais soumis à l'autorité du CSAOGRP, mais aussi les projets de lotissement jusqu'à soixante kilomètres de Paris. Afin de mettre un peu d'ordre dans l'agglomération industrielle, le zonage faisait une timide apparition à travers la mention de "zones d'habitation" et l'interdiction d'y installer les établissements classés des catégories un et deux, c'est-à-dire les plus dangereux et les plus polluants. Le financement de l'établissement des PAEE communaux restait à la charge des communes et, pour ce qui était des travaux, on organisait de manière relativement traditionnelle le recours des syndicats de collectivités à l'emprunt. La novation sur le plan financier tenait à ce que l'établissement du projet régional de l'agglomération capitale serait entièrement pris en charge par l'État. Ce n'était pourtant pas que la somme à engager fût énorme : cinq millions de francs, soit moins d'un franc par habitant (moins d'un demi euro de 2008). Sans doute pour faire face à l'ampleur de la tâche, la composition du CSAOGRP était révisée et son effectif porté à près de 90 membres, dont une quarantaine de juristes, ingénieurs, urbanistes, etc., constituant ainsi un digne pendant de la CSAEEV de 1924[452].

En mettant en place, par voie d'exception, un premier projet qui serait constitué directement sous l'égide d'un ministre et dont les frais d'établissement reviendraient intégralement au gouvernement, on passait, subrepticement et pour un cas particulier, d'un monde ancien où l'aménagement était le fait des collectivités territoriales, certes sous tutelle, mais dans un cadre d'autonomie locale, à un monde nouveau où l'urbanisme était promu affaire d'État. Sanction de l'impuissance communale ou conséquence de la pression des lobbies parisiens qui s'intéressaient à ce nouveau marché, la prise en main directe de l'aménagement par l'autorité de l'État devait aller en s'accentuant au fil des régimes d'exception qui correspondent aux pouvoirs spéciaux du gouvernement Laval de 1935, puis aux configurations gouvernementales successives de Vichy.

Le temps de l'autorité (1935, 1940-1944).

S'il est un moment difficile à évoquer, c'est bien celui des années 1934-1944. Même quand on se cantonne à une perspective nationale, laissant hors champ les développements qui se produisent chez les voisins ou en Extrême-Orient, la montée des milices, les espoirs du Front populaire, les années de paix illusoire, la "drôle de guerre" puis "l'étrange défaite", l'occupation et, pour finir, la mise en coupe réglée du pays, avec le déchaînement des violences, la passivité ou la complicité de beaucoup, l'héroïsme de quelques-uns, tout convoque le sujet pensant à prendre parti, dans un contexte où la densité de situations extrêmes suscite inévitablement des réactions émotionnelles. Face à de telles circonstances, le regard est nécessairement inspiré par la faculté de jugement, en l'espèce, le jugement moral qu'on porte sur les comportements et les affaires politiques. Le risque qui s'ensuit est de laisser mariner dans une ombre propice à l'oubli les faits qui ne s'accordent pas avec l'orientation consciente ou inconsciente de l'observateur. Par l'effet de son jugement, le sujet connaissant se borne alors à retenir seulement les éléments qui lui conviennent, se dispensant dès lors de considérer l'ensemble des faits inscrits dans l'horizon du temps. Ce processus par lequel s'engendrent des compréhensions lacunaires qui ne sont jamais désintéressées[453] peut affecter les lignes majeures de la représentation de l'histoire. Son occurrence est d'autant plus

[452] Loi du 11 mai 1932, J.O. du 18 mai, p. 5130-5131. Délai d'exécution, territoire et opérations concernés : articles 2, 8 et 9; questions de financement : articles, 4, 5 et 7; refonte du CSAOGRP : article 11.

[453] Mais toujours « engagées » au plus mauvais sens du terme, l'engagement, chose respectable en soi, se trouvant alors ravalé au statut de prétexte excusant des lectures apocryphes qui peuvent être dignes des sinistres anticipations d'Orwell dans son roman intitulé *1984*.

probable lorsque la matière dont il s'agit correspond à un objet que l'historiographie générale considère comme subalterne, ou sans grand effet sur le cours des événements majeurs, ce qui est typiquement le cas pour ce dont on traite ici.

Or, précisément, une attention objective apportée au développement des projets d'aménagement – ou, plus exactement, à la perspective future que l'État trace pour ces projets – fait rejaillir des placards de l'histoire un personnage que la conscience morale renverrait volontiers au néant : Pierre Laval. En effet, le nombre des textes de loi qui portent sa signature, leur étendue et l'importance qu'ils ont revêtue dans l'avancée des procédures « modernes » conduisent un esprit soucieux d'exactitude et de fidélité aux faits à lui rendre une place de choix dans le processus qui a permis de sortir l'urbanisme des chemins de traverse où il était embourbé. S'en remettre par principe à une démarche d'objectivité ne signifie en rien qu'on doive accorder un crédit sans limite aux « solutions » qui ont été adoptées à cette occasion, et encore moins qu'on s'attache d'une quelconque manière à la réhabilitation de ce sombre héraut d'une modernité totalitaire. A vrai dire, en remettant en mémoire les sources de l'urbanisme du second Vingtième siècle, on incline plutôt à jeter les bases d'une critique fondamentale de celui-ci, une faculté dont se trouvent privés ceux qui omettent de conter l'épisode et qui sont par suite amenés à naviguer à vue à la surface des choses.

Outre son abondance, un trait remarquable de l'œuvre de Pierre Laval en faveur de l'urbanisme est qu'elle se développe dans le cadre de régimes d'exception : gouvernement doté de pouvoirs spéciaux pour "la défense du franc" et agissant par décrets-lois en 1935, puis, exception dans l'exception, seconde période du régime de Vichy, où le "chef du gouvernement" se substitue au "Maréchal de France, chef de l'État" pour signer les textes de loi publiés au *Journal officiel de l'État français*. Dans l'entre-deux, on note que la première période du régime de Vichy a donné lieu à diverses refontes organisationnelles, dont certaines survivront. En revanche, il est bien connu que peu d'initiatives se font jour durant les dernières années de la Troisième République. Faut-il imputer la timidité du Front populaire au sentiment qu'il avait de sa fragilité, au fait qu'il était tout entier absorbé par le souci d'une action de terrain, ou encore à d'inévitables tensions entre socialistes et communistes sur la gestion des grandes agglomérations, notamment l'agglomération parisienne ? Le fait est, en tout cas, qu'il se glisse dans l'habit législatif réajusté en 1935, en se contentant de procéder à diverses nominations de responsables, et en ajoutant tout juste une représentation de la CGT au CSAOGRP[454]. Quant aux derniers gouvernements républicains, on n'a que trop souvent excusé leur passivité en faisant valoir que leur énergie, pour autant qu'ils en eussent, s'était consumée pour des objets autrement urgents que l'aménagement. La valeur explicative de ce lieu commun apparaît singulièrement limitée quand on imagine les genres de préoccupation qui devaient assaillir Pierre Laval au printemps 1943, au moment où il pressait le pas pour faire promulguer la "loi d'urbanisme", et même, pour partie, dès l'année 1935, quand l'incendie financier qui s'était allumé six ans plus tôt à New-York continuait de déstabiliser la vieille Europe. Tout compté, il serait certainement plus pertinent de reconnaître que les derniers gouvernements de la République ne concevaient pas grand-chose de nouveau, faisant ainsi preuve d'un déficit d'initiative qui allait s'illustrer avec éclat dans la conduite de la guerre, et leur être fatal.

La volée de textes de loi promulgués sous l'égide de Pierre Laval entre juillet et octobre 1935 concerne principalement trois thèmes :

[454] Décret du 7 septembre 1936, J.O. du 22 septembre 1936.

- le projet d'aménagement de la région parisienne (PARP),
- la généralisation de "projets régionaux" à l'image de celui de la région parisienne,
- le statut de la propriété, sous l'angle des servitudes et de l'expropriation.

L'ensemble, qui couvre une vingtaine de pages du Journal officiel, laisse au premier abord une impression quelque peu confuse et répétitive. Confuse, parce que les effets d'une certaine précipitation transparaissent ici et là, notamment dans les textes du 25 juillet[455]. Répétitive, parce que la connexité des thèmes fait que les textes se redoublent en partie, et parce qu'on y trouve reprises nombre de dispositions antérieures. On y rencontre néanmoins des innovations qui font date, comme on va le montrer un peu plus loin. Cela conduira à insister sur la question du PARP, non pas parce qu'on tient à privilégier Paris, mais parce que l'expérience en cours dans la région parisienne constitue à de nombreux égards la matrice des mutations du cadre législatif et administratif qui s'engagent en 1935. Ce poids du frottement avec les réalités du terrain, qu'on discernait déjà quand l'avancement des PRAEE avait conduit à préciser diverses dispositions contraignantes, se retrouve aussi dans le fait que, tirant le bilan des péripéties qui paralysent les PAEE ordinaires, on se préoccupe manifestement de remédier à certaines faiblesses inhérentes aux procédures de 1919-1924.

Il convient toutefois d'éclairer tout d'abord une question préjudicielle : par quelle construction intellectuelle les thèmes de l'aménagement ont-ils pu être rattachés à la "défense du franc", et justifier ainsi qu'on légifère par décrets-lois ? La réponse est consignée dans une litanie qui constitue l'argument de base des rapports adressés au président de la République pour justifier qu'on esquive le débat parlementaire. Le rapport qui précède le texte sur les *projets régionaux* en représente un exemple caractéristique :

> "La législation et la pratique de l'urbanisme sont en effet très en retard en France. C'est là une situation déplorable, puisque faire de l'urbanisme, c'est essentiellement coordonner et prévoir, et l'on sait ce que le manque de coordination entre services et le défaut de prévision ont déjà coûté aux collectivités publiques.
> […]
> Le projet de décret contient […] des dispositions ayant pour effet de sauvegarder les projets régionaux d'urbanisme contre les manœuvres spéculatives auxquelles ils peuvent donner lieu. Il est, d'autre part, évident que pour défendre le franc, il est indispensable que toutes mesures utiles soient prises pour ménager les ressources de la collectivité. L'urbanisme, par l'ordre qu'il apporte dans les prévisions des opérations utiles, par la coordination qu'il nécessite entre les efforts des différents services et des différentes collectivités, apparaît comme l'un des moyens les plus propres à éviter tout gaspillage de ressources. C'est pourquoi il est apparu qu'un projet relatif à la création des plans régionaux d'urbanisme rentrait particulièrement bien dans le cadre de la loi du 8 juin 1935, qui a accordé au Gouvernement des pouvoirs exceptionnels pour assurer la défense du franc et lutter contre la spéculation."[456]

La gestion de l'urbanisme étant dès lors installée parmi les dimensions clés de l'action économique, le premier des soucis est de rationaliser l'organisation et l'extension de

[455] Le texte sur les projets régionaux constitue le dernier wagon du train de décret-lois publiés le 27 juillet, alors que sa portée, générale par nature, aurait voulu qu'il figure en tête. Il est mentionné dans les textes qui le précèdent physiquement (mais qui en dépendent intellectuellement) comme ayant été promulgué le 17 juillet, alors qu'il l'est seulement le 25 (J.O. du 27 juillet, p. 8149, 8150 et 8151 : cette *erreur* fera l'objet d'un rectificatif dans le J.O. du 30 juillet, p. 8267). Un autre exemple de l'instabilité des textes concerne un nouveau comité installé au près du ministre de l'Intérieur pour suivre la progression du PARP : d'abord doté de cinq membres (J.O. du 27 juillet, p. 8267), il voit son effectif porté à sept personnes six semaines plus tard (J.O. du 15 septembre, p. 10099).

[456] Rapport sur le décret-loi du 25 juillet 1935, J.O. du 27 juillet, p. 8153.Dans cette affaire des plans régionaux, le parlement n'est qu'à moitié ignoré. Le texte reprend en effet un projet de loi qui avait été voté par le Sénat le 28 juin. On ne s'étonnera pas que le projet ait été d'abord examiné par la Haute Assemblée si on se souvient que Pierre Laval y siégeait quand il n'était pas au gouvernement. Quant à la lutte contre les manœuvres spéculatives, le rapport précise qu'elle s'exercera en priorité vis-à-vis des terrains à exproprier.

l'agglomération parisienne. Le PARP est considéré comme "prêt" ou du moins, nuance de langage révélatrice de quelque approximation, "particulièrement avancé"[457]. Sans doute est-on encore loin d'une validation qui n'aura lieu en fait qu'en juillet 1939, mais cela ne rend que plus nécessaire de prendre des mesures organisationnelles susceptibles d'accélérer la procédure, et cela n'empêche nullement de faire passer les mesures "de sauvegarde" propres à faciliter la mise en œuvre du futur PARP. Telle est la matière de trois décrets-lois en date du 25 juillet[458].

Un premier texte règle la répartition des responsabilités des travaux entre les collectivités concernées, et institue un "comité de coordination technique" auprès du ministre de l'Intérieur. Chose nouvelle, ce comité aura à sa disposition un "service technique" dans lequel on peut voir l'origine du Service d'aménagement de la région parisienne, qui sera directement rattaché au ministère de la Reconstruction et du Logement après la guerre, et qui aura en mains l'aménagement de la région capitale de 1944 à 1967. Que la présence d'un tel organisme soit indispensable en vue de l'exécution du projet ne laisse guère de doutes, et il reste extraordinaire que, jusqu'en 1935, les autorités et ceux qui les conseillaient aient cru pouvoir gérer la gestation d'un projet comme le PARP sans disposer de cette facilité.

Un second texte, beaucoup plus étoffé, est consacré aux "mesures de sauvegarde" et à la façon d'exécuter le projet au moindre coût pour les instances publiques. On rend tout d'abord le permis de construire immédiatement exigible pour toute construction ou transformation envisagée dans les centaines de communes visées par le PARP, en le complétant par la délivrance d'un certificat de conformité en fin de travaux[459]. Cette mesure destinée à empêcher toute modification de l'état existant qui serait "susceptible de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution du projet"[460] a pour effet de donner à l'administration la latitude de geler des terrains en fonction d'un projet qui n'est pas encore arrêté et, même lorsque celui-ci sera validé par une loi de publication, le gel risque de durer car, évidemment, on confirme les délais de quinze ans et trente ans consentis dès 1932 aux collectivités pour la réalisation des ouvrages de leur ressort. Il s'ajoute que les dépenses afférant aux voiries nouvelles ou modifiées seront mises à la charge des propriétaires riverains, et que l'autorité publique pourra contraindre ceux dont les biens sont distants de moins de 200 mètres – la "zone d'influence" d'un équipement nouveau – à se constituer en association syndicale de remembrement. Là ne s'arrêtent pas les contraintes nouvelles qu'on se propose d'imposer à la propriété[461]. En effet, faisant manifestement suite aux mésaventures judiciaires des PAEE, un

[457] Rapports justificatifs des décrets-lois du 25 juillet concernant le PARP, J.O. du 27 juillet, p. 8148 et 8150.
[458] J.O. du 27 juillet 1935, p. 8148-8153.
[459] Décret-loi du 25 juillet 1935, article 3; J.O. du 27 juillet, p. 8150. En l'absence de permis de bâtir ou de certificat de conformité, il revient au maire de prononcer une interdiction d'habiter (article 7).
[460] Ibidem, article premier.
[461] Ibidem, p. 8151, articles 4, 5, 6, 11, 12 et 13. Le gouvernement rejoint ici le point de vue qu'Ildefonso Cerdà soutenait déjà en 1860, postulant que les équipements nouveaux devaient être financés par une reprise sur la plus-value qu'ils généraient (cf. infra, chap. 5, Variations doctrinales). Cette solution courante en Amérique du Nord comme du Sud, et également familière aux associations foncières prescrites par l'urbanisme japonais d'après 1900, correspond au fond au principe retenu pour les distributions internes et les raccordements des lotissements dès 1919-1924. En matière de lotissements, elle finira par s'imposer après guerre dans une interprétation large incluant l'essentiel du mobilier urbain et tous équipements de sous-sol, et on s'efforcera de l'étendre de l'étendre aux ZUP et aux ZAC des années 1960 et 1970… pour autant que celles-ci produisent de la plus-value. Mais, sauf dans des cas très particuliers, on n'osa pas l'étendre au plus gros de la voirie publique, si ce n'est sous la forme très atténuée de la taxe locale d'équipement prévue par la loi de 1967, qui devait valoir au ministère Chalandon des pressions considérables de la part des lobbies de propriétaires. Dans l'esprit où la chose était envisagée en 1935, un préalable technique était l'association de remembrement et, sur ce point, le témoignage d'Isaac confirme une fois de plus que rien n'était passé dans les faits en 1943 : "le système du

article qui sera textuellement repris (et généralisé) par la loi de 1943 introduit une disposition du *Housing act* anglais de 1909 qui, en dépit de son caractère essentiel, avait été *oubliée* dans la loi de 1919-1924 :

> "[…] les servitudes réglementaires de voirie, d'hygiène et d'esthétique touchant l'alignement et le retrait des bâtiments, par rapport à l'alignement, l'utilisation du sol, la répartition des immeubles entre diverses zones, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, le prospect des pièces habitables, la dimension des cours, etc., n'ouvrent droit à aucune indemnité."[462]

Comme on le voit les "mesures de sauvegarde" qu'on a résolu de prendre "avant que [l'enquête publique] soit ouverte et avant que les dispositions [du PARP] soient connues de tous" traduisent une révision substantielle des rapports entre l'autorité publique et les propriétaires, une évolution qui va encore être attestée par les décrets-lois du mois d'août. Ayant durement appris à l'épreuve des faits que l'urbanisme *n'est pas un dîner de gala*[463], et qu'il n'y va pas seulement de gestes esthétiques ni même de préoccupations humanistes ou purement techniques, le gouvernement Laval s'est saisi des pouvoirs spéciaux pour siffler la fin de la récréation… et celle d'une conception intégriste de la liberté de propriété. À côté de ces mesures qui tendent à affecter des équilibres fondamentaux de la société, la seule novation d'ordre proprement technique concerne le projet de créer des "voies spéciales qui ne seront pas ouvertes à la circulation générale, mais seront exclusivement réservées à la circulation automobile", bref, des autoroutes, un domaine où la France n'est pas en avance et où les premiers pas se feront en faveur de la desserte de Paris[464]. Compte tenu de l'importance stratégique des routes nouvelles, les considérations routières conduisent à des dispositions financières qui consacrent, cinq ans avant la *drôle de guerre*, l'entrée dans ce qu'on pourrait appeler la *drôle de paix*.

Le troisième et dernier texte concernant le PARP prévoit en effet de mettre à la charge de la Défense nationale une partie des travaux routiers. Cette mesure inattendue en temps de paix, mais à tous égards expressive des équivoques des années 1930, a pour conséquence accessoire de renforcer la tendance au secret qui prenait par ailleurs appui sur la *lutte contre la spéculation*. Dérivant progressivement hors du champ d'un débat public qu'on tend à réduire à une formalité, le projet d'aménagement devient l'affaire des *techniciens*[465] du gouvernement :

---

remembrement […] n'a reçu aucune application, bien qu'il soit indispensable pour mener à bonne fin de nombreux travaux d'aménagement des villes." (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 72.)

[462] Ibidem, p. 8152, article 15.

[463] Cf. la formule fameuse de Mao Tse-toung, à propos de la révolution.

[464] Ibidem, p. 8152, article 17.

[465] Des techniciens au nombre desquels on comptera des urbanistes (ou plutôt les architecte-urbanistes), nouveaux venus de 1919-1924, des médecins, nouveaux venus de 1902, des ingénieurs, dont la présence s'est accentuée dès le 19ème siècle, et des représentants de pouvoirs tutélaires aussi anciens que la charpente de l'état : l'armée et la police (en l'occurrence, pour cette dernière, l'administration préfectorale et le ministère de l'Intérieur. Quand on prend la peine d'examiner un instant la nature de ce conglomérat où les personnages de synthèse correspondent au fond aux médecins militaires dont la présence était requise dans les commissions départementales de l'aménagement instituées en 1919-1924, ou encore aux représentants de la préfectorale, connus pour leur habileté à manier des maires qu'ils avaient encore naguère le privilège de nommer, il faudrait une foi du charbonnier dans les principes de la République, fussent-ils hautement proclamés, pour imaginer que le souci principal ait pu être de veiller à la vitalité de la démocratie. Ce ne sont pas seulement ceux que leur naïveté, leur cynisme ou leurs intérêts corporatifs amènent à faire comme si le dire explicite de la politique exprimait entièrement la réalité qui se trouvent ainsi démentis. Ceux qui, ayant épousé une religion anticapitaliste, tendent à soutenir que l'urbanisme à été *le fait des patrons*, s'exposent à un sort moral qui n'est guère plus enviable, car il est clair qu'un tel assemblage bureaucratique pouvait être tout à fait porté à prendre des mesures contraignantes à l'égard du capital industriel ou commercial, ou encore des agrariens, à défaut de s'en prendre au capital financier. Le seul genre de capital industriel ou commercial qui mérite à priori un respect

tel qu'il se profile à propos de la région parisienne, l'urbanisme de la modernité s'affiche dès sa jeunesse comme une pratique administrée faisant fi de la démocratie territoriale. Dans la mesure où la discrétion est désormais érigée en impératif catégorique pour la sécurité de la nation, on ne verra même pas identifier les projets routiers pour lesquels l'intérêt stratégique des armées vient redoubler, et sans doute dépasser, le profit qu'en tirerait la vie civile. C'est ce qui est annoncé sans détour dans le rapport introductif du décret-loi, et cela dispense le commentateur d'entrer plus avant dans un texte au demeurant fort bref (trois articles), dont l'objet se limite à exposer le principe d'une participation financière des armées :

> "La plupart des dispositions arrêtées pour le plan d'aménagement de la région parisienne inspirées par les conceptions de l'urbanisme moderne sont en même temps du plus haut intérêt lorsqu'on les considère du point de vue de la défense nationale.
> C'est ainsi que sans insister ici sur certains détails qu'il n'est pas nécessaire de rendre publics, on peut indiquer que le réseau des routes nouvelles prévues dans le plan d'aménagement faciliterait grandement les mouvements de toute nature qui devraient s'effectuer sur la route, dans certaines circonstances."[466]

À l'exception de ces aspects militaires et de ce qui ressortit à des particularités territoriales ou organisationnelles de la région parisienne, la plupart des dispositions du PARP se retrouvent dans le décret-loi, également daté du 25 juillet, qui généralise la procédure permettant de dépasser les limites communales en instituant les *projets régionaux*[467]. On est évidemment fondé à considérer que le principe des projets régionaux est dérivé de l'expérience parisienne en raison de l'antériorité de celle-ci, et on y est encouragé par l'ordre dans lequel les textes sont publiés au Journal officiel, celui qui a la portée la plus générale venant clore la série au lieu de l'introduire. Les coquilles qui émaillent les textes sur le PARP, faisant référence au texte général en le datant du 17 juillet, et qui font l'objet d'un *correctif* le 30 juillet, s'interprètent au fond dans le même sens : certes, elles indiquent que pour les juristes des ministères un ordre logique supposait la publication préalable du texte général, et que tout avait été préparé dans cet esprit; mais elles soulignent en même temps qu'on a reporté la publication du texte général jusqu'au moment où ce qui concernait le PARP a fait l'objet d'un aval.

C'est donc sur le socle du PARP qu'on réalise un cadre destiné à régir une ensemble de projets de genre *régional*. De ces projets qui seront établis "en vue de l'aménagement prévu par la loi du 14 mars 1919 – 19 juillet 1924", le champ d'application possible est à la fois vaste et diversifié, comme l'indique l'article premier du décret-loi :

> "[…] les villes et leurs banlieues, lorsque celles-ci se sont développées ou sont appelées à se développer, les centres urbains d'une même région industrielle ou minière, les stations balnéaires, hydrominérales, climatiques, uvales, touristiques, formant un même ensemble géographique, et, d'une manière générale,

---

particulier de la part d'un aréopage de cet ordre correspond aux fournisseurs des armées. En ce sens, la critique anticapitaliste se ramène à celle du *complexe militaro-industriel*, une approche typiquement « moderne » qui, bien au-delà de la vieille Europe, de la France impériale puis gaullienne ou de l'Allemagne impériale puis nazifiée, renvoie tout autant au Japon, à la Russie, aux Etats-Unis ou à la *Chine de Mao* (… et de *Deng Siao-ping*, celui-ci demeurant également jusqu'à son lit de mort le président de la toute puissante *Ccmmission militaire* de Pékin).

[466] J.O. du 27 juillet 1935, p. 8152, rapport introduisant le décret-loi du 25 juillet "sur la déclaration d'intérêt public pour la défense nationale de certains travaux prévus au projet d'aménagement de la région parisienne". Voilà des propos qui auraient pu tout aussi bien venir du maréchal von Rundstedt, en tant que *Commandant en chef du front ouest* dans les années 1942-1944. Quant à la discrétion dont on entoure les intentions, imaginait-on qu'elle prévaudrait encore lorsque les chantiers des travaux publics s'ouvriraient ? Comme on le sait, la discrétion est restée de règle… parce que, en-dehors du tunnel de Saint-Cloud et d'un commencement d'embryon d'autoroute de l'Ouest, on a engagé fort peu d'opérations, une mesquinerie que von Rundstedt devait amèrement déplorer.

[467] J.O. du 27 juillet 1935, p. 8153-8156.

> les communes voisines, limitrophes ou non, situées dans un même département, que réunissent des intérêts communs résultant soit de la continuité de leurs zones habitées ou de la tendance de celles-ci à former une agglomération unique, soit d'un même caractère industriel, commercial, touristique ou autre, pourront être constituées en régions."[468]

En résumé, les *intérêts communs* peuvent procéder de continuités territoriales ou simplement d'un objet économique commun, ce qui promet une masse de cas d'application et confère au texte une ambition véritablement fondatrice. Il n'est d'ailleurs pas absolument nécessaire que chaque collectivité prise individuellement soit convaincue de ces *intérêts communs*. Dès lors que les deux tiers des communes, représentant la moitié de la population, donnent leur accord, il revient au préfet d'inscrire les autres d'office dans le projet régional[469]. Naturellement, un comité d'aménagement régional est instauré auprès du préfet pour suivre la constitution du groupement aussi bien que l'élaboration du projet. Comme en région parisienne, les projets communaux, s'ils existent, devront être mis en conformité avec le projet régional, et les dispositions sur les lotissements, les permis de construire, les interdictions d'habiter ou les expropriations sont applicables dans l'ensemble du territoire considéré sitôt que le groupement de communes est mis en place. La signature des permis de construire par le maire n'est plus qu'une formalité conditionnée par une décision qui se prend ailleurs. En effet, "dans les trois jours de leur dépôt en mairie", les demandes doivent être transmises à la préfecture, où elles seront instruites, et, en l'absence d'un visa favorable du préfet, il est clairement énoncé que le maire est "dessaisi du droit de délivrer le permis de construire"[470]. Par décalque de l'affaire parisienne, où le gouvernement a progressivement tout pris en main, on voit ainsi se mettre en place dans les autres départements un cadre où l'autorité préfectorale se substitue largement à celle des élus. Du lancement de la procédure d'un projet régional jusqu'aux décisions de détail, le seul privilège qui reste à ces derniers réside dans le fait qu'ils sont informés du processus, ce qui leur laisse la latitude de tenter, si bon leur semble, des interventions à l'efficacité incertaine. Un dernier obstacle à la prééminence absolue du préfet correspond à l'obligation dans laquelle il se trouve de réunir initialement une majorité qualifiée qui lui apporte les clés de la ville, c'est-à-dire du groupement régional. Ce détail qui témoigne d'un autre temps sera balayé sans ménagement à la faveur du prochain régime d'exception.

L'autorité grandissante de l'État en matière d'urbanisme ne se manifeste pas seulement à l'égard des élus, mais aussi à l'encontre des propriétaires. Elle se retrouve dans les dispositions qui étendent le champ des expropriations, déjà évoquées à propos du PARP, et qui autorisent à procéder en se fondant sur un projet d'aménagement "en instance d'approbation", sans attendre la déclaration d'utilité publique, une formulation plutôt vague qui se prête à toutes les interprétations puisque, comme on l'a vu, l'approbation se fait à des échelons successifs. Une novation qui tient à la *défense du franc* correspond toutefois à la prescription d'une méthode

---

[468] Ibidem, p. 8154. Comme on le voit, l'objet est de constituer des groupements de communes dont la nature est aussi diverse que la géométrie, et qui ne supposent pas nécessairement une continuité territoriale. La notion de *projet régional* doit donc être entendue dans un sens très différent de celui qui vient spontanément à l'esprit d'un observateur des années 2000, qui vit dans un monde où les *régions* existent depuis plusieurs décennies en tant que circonscriptions territoriales. Au fil d'une énumération qui prend une allure de fourre-tout, on note à nouveau l'étroitesse sémantique de la notion de *ville*, confondue avec celle de commune-centre. Quant aux stations *uvales*, aujourd'hui bien méconnues, le Robert indique que le terme date de 1834 et qu'il désigne les lieux où sont prodiguées des *cures de raisin*. Après *la vérité dans le vin*, la santé par la treille ?

[469] Ibidem, p. 8154, article 2. Que l'émiettement, les divisions et, pour finir, l'impuissance des communes constituent la sève du pouvoir préfectoral ne sera pas pour surprendre ceux qui ont observé de près les réalités de l'administration française.

[470] Ibidem, p. 8155, article 10. De manière parfaitement cohérente, l'article 22 abroge les articles 8 et 9 de la loi de 1919-1924, qui conférait aux maires l'attribution des permis de construire. Les prérogatives issues des lois sur l'aménagement étant dès lors liquidées, le seul domaine qui reste réellement le fait des maires concerne la conformité des projets et des constructions au règlement sanitaire communal (loi de 1902).

d'évaluation a minima pour les terrains expropriés. Alors que les jurys d'évaluation étaient jusque là souverains, on retiendra désormais "la moins élevée" des valeurs qui peuvent être constatées, soit "à la date de publication du décret instituant la région", soit "à la date d'expropriation"[471]. Enfin, si l'État se fait plus pressant à l'endroit des acteurs locaux, il ne leur consent aucune facilité particulière : l'établissement des projets régionaux sera intégralement à la charge des collectivités concernées. Cela n'empêche pas de resserrer le niveau d'exigence concernant les contenus. C'est en effet de ce texte qu'on peut dater l'obligation explicite de mettre en place un zonage. Même si celui-ci reste essentiellement destiné au contrôle des carrières et des installations industrielles ou commerciales, il devient en effet impératif de désigner "les zones dont le genre d'occupation doit être spécialisé"[472]. Naturellement, cela n'ira pas sans créer quelques servitudes mais, curieusement, la disposition du PARP spécifiant que celles-ci n'ouvrent droit à aucune indemnité n'est pas reprise dans le texte général.

Est-ce parce que le décret-loi était ainsi vidé d'une partie de son sens ? Ou parce que les frais d'établissement des projets régionaux revenaient aux collectivités ? Ou encore parce que l'activisme des préfets ne fut pas à la hauteur des espérances ? Le résultat fut en tout cas que le texte qui généralisait les projets régionaux ne reçut apparemment aucune application jusqu'en 1943[473], bien que le texte fût applicable aussi bien en Algérie et dans les colonies que dans l'hexagone. Il n'est toutefois pas impossible que des procédures comparables aient trouvé place en Alsace-Moselle. Reconnaissant à demi-mots l'avance que représentait l'héritage de l'urbanisme allemand, on prévoyait en effet d'examiner ultérieurement "sous quelles formes et sous quelles réserves le texte [serait] applicable" aux trois départements en cause[474].

Qu'il s'agisse du cas parisien ou des prescriptions générales envisagées pour les projets régionaux, on voit très distinctement émerger une réglementation nouvelle de l'expropriation qui, par divers biais tend à affaiblir la position des propriétaires en en leur enlevant la majeure partie des moyens juridiques qu'ils ont mobilisés depuis quinze ans pour défendre leurs intérêts. Cette orientation est confirmée deux semaines plus tard par le décret-loi du 8 août "relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique"[475], qui abroge la loi louis-philipparde de 1841 et institue en 83 articles un véritable code de l'expropriation, beaucoup moins favorable aux propriétaires que le régime précédent. Les *pouvoirs spéciaux* étaient bien nécessaires pour réussir une entreprise de cet ordre, car les juristes ne pouvaient se tromper ni sur l'importance de l'acte ni sur sa signification au regard de la loi constitutionnelle, et beaucoup l'ont considéré comme une atteinte à un droit fondamental. Seuls des modernistes comme Philippe Isaac y ont vu un indispensable facteur de progrès :

> "L'insuffisance des pouvoirs des collectivités en matière d'expropriation a été longtemps un très grand obstacle à la réalisation des travaux d'urbanisme. Jusqu'en 1918, l'expropriation ne pouvait être obtenue que dans des cas bien déterminés; la procédure en était lente, et le mode de fixation des indemnités, très onéreux pour la collectivité. La loi du 6 novembre 1918, et surtout le décret-loi du 8 août 1935, ont supprimé ces inconvénients, en sorte que les autorités locales disposent aujourd'hui d'un mécanisme

[471] Ibidem, p. 8155, articles 14 à 18.
[472] Ibidem, p. 8154, article 5 (financement) et article 4 (zonage).
[473] En 1943, Philippe Isaac note sèchement que "très peu de projets communaux ont été approuvés", et il ajoute : "quant aux plans régionaux, ils sont encore inexistants, à l'exception de celui de la région parisienne" (*Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 67). Étant convaincu que la cause majeure de la carence tient au coût d'établissement des projets, il se réjouit de voir la loi de 1943 mettre celui-ci à la charge de l'état, épousant sur ce point, comme sur beaucoup d'autres la philosophie du texte qui clôt la période.
[474] Ibidem, p. 8155, article 20 (colonies) et article 21 (Alsace-Moselle).
[475] J.O. du 9 août 1935, p. 8706-8713.

> d'expropriation suffisamment perfectionné pour leur permettre d'agir efficacement dans toutes les éventualités."[476]

Si le changement n'apparaît que trop nécessaire à ceux qui se font les hérauts d'un urbanisme nouveau, la matière n'en est pas moins délicate. Aussi le rapport justificatif du texte du 8 août commence-t-il par un hommage appuyé à la Déclaration de 1789 :

> "La propriété demeure un facteur essentiel du progrès humain et mérite d'être conservée dans notre système social; le principe d'une juste indemnité doit être sauvegardé."[477]

Dans cette formulation où chaque mot compte, on remarque tout d'abord la manière dont a été éludée la mention de l'*évidence* de la nécessité publique qui fondait jusque là l'expropriation. Pour autant, on se garde de mettre en avant *les évidences nouvelles* qui sont apparues au fil des textes sur les projets régionaux. En fait, on se tient (encore) à une sorte d'entre-deux qui esquive les aléas d'une discussion : d'un côté, la notion d'*évidence* passe à la trappe mais, d'un autre côté, l'article trois du texte, qui définit le domaine où l'expropriation s'exerce de plein droit, s'en tient sagement à une énumération des routes, canaux, etc., bref à un catalogue correspondant typiquement à la tradition. La volonté d'étendre le champ d'application de l'expropriation transparaît cependant à travers la tentative de donner vie à une procédure inscrite dans la loi mais demeurée jusqu'alors toute théorique : "l'expropriation pour cause de plus value". Le mécanisme est censé s'appliquer aux terrains valorisés par un équipement ou une infrastructure publics. Il prévoit la reprise de la plus-value par une taxe égale à la différence entre la valeur *ex post* du bien et sa valeur *ex ante*, augmentée de 15%. Si le propriétaire refuse de payer la taxe, il sera exproprié à la valeur initiale (plus 15%). On a là un dispositif à double détente qui tend à ramener des terrains dans le giron public – une facilité précieuse pour la construction HBM et la réalisation d'équipements publics – et/ou à mettre à la charge des riverains le financement des infrastructures, faisant écho dans cette seconde dimension à ce qui était envisagé pour le PARP dans le cadre des *zones d'influence* des équipements nouveaux. Comme nombre de constructions excessivement sophistiquées, au demeurant pleines de charme sur le plan intellectuel, ces initiatives feront long feu, mais l'intention y était[478].

Dans ce contexte où l'*évidence* de la nécessité publique commence à se détacher d'un bloc idéologique ancien pour voguer vers des rivages encore indistincts, un second aspect essentiel de la proclamation de 1789 qui se trouve perdu de vue concerne le caractère *préalable* de

---

[476] *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 71. Philippe Isaac poursuit en se félicitant que la loi (vichyssoise) du 11 octobre 1940 ait enfin autorisé la réquisition, par la Ville de Paris, des immeubles reconnus insalubres par la Commission départementale d'hygiène. Il rappelle également, dans une note, que l'article 76 de la *loi d'urbanisme* de 1943 permet l'expropriation dans tous les cas où elle est "de nature à favoriser la réalisation du projet d'aménagement", une formulation dont il souligne à juste titre le caractère très large, mais dont il omet de préciser qu'elle figure déjà, mot pour mot, dans l'article 18 du texte de 1935 concernant les projets régionaux.

[477] Rapport justificatif du décret-loi du 8 août 1935, J.O. du 9 août, p. 8706.

[478] Décret-loi du 8 août 1935, J.O. du 9 août, p. 8712, articles 67 à 77. On avait pourtant pris la précaution d'une bonne dose d'anesthésique pour rendre l'opération chirurgicale aussi indolore que possible. Une disposition nouvelle détaillée à l'article 76 autorisait en effet le propriétaire qui se disait dans l'incapacité de payer la taxe à en reculer le règlement jusqu'à la prochaine mutation (tant pis pour les héritiers). Il pouvait également opter pour un règlement étalé sur cinquante ans, sans être assujetti à paiement d'intérêts. Notons en passant que, s'il est vrai que les infrastructures publiques sont souvent un facteur clé de belles plus-values, il suffit de penser aux riverains des aéroports, des autoroutes, etc. pour se défier de toute généralisation hâtive. Un canal ne confère en général guère de valeur aux terrains qu'il traverse, et l'affaire tourne au contraire à la calamité pour les propriétaires lorsque, comme le fantomatique canal Rhin-Rhône, elle aboutit à geler des terrains des années 1960 jusqu'aux années 1990, sans aucun résultat.

l'indemnité. Et pour cause : la nouvelle "charte de l'expropriation" n'en fait plus un principe intangible. Elle stipule en effet que, s'il advenait que l'indemnité soit contestée, la somme admise par l'administration serait simplement "consignée", sans que cela fasse obstacle à la prise de possession[479]. Une pareille configuration, où les contestataires seraient privés tout à la fois de la propriété et de l'indemnité est propre à couper court aux ratiocinations comme à briser les résistances. Cette postulation nouvelle est d'autant plus inquiétante pour les propriétaires que la santé fragile du franc et des finances publiques justifient une révision de ce qu'est une « juste » indemnité, et que l'administration entend se montrer plus regardante qu'auparavant vis-à-vis des prétentions des expropriés. Ira-t-on jusqu'à prescrire des formules de calcul du même tonneau que celles qui sont apparues au détour du texte sur les projets régionaux, s'engageant ainsi sur la voie d'une évaluation entièrement administrative ? En fait, on s'emploie surtout à réformer la procédure par laquelle est fixée la hauteur de l'indemnité, comme l'explique longuement le rapport justificatif :

> "Une expérience de près d'un siècle a fait apparaître les défauts de la loi du 3 mai 1841, notre charte de l'expropriation. Tout en faisant céder le droit des propriétaires devant les besoins de la collectivité, le législateur avait cependant cru trouver dans l'institution d'un jury [pour l'évaluation des indemnités] un régime de garantie où les appréhensions du contribuable viendraient contre-balancer l'arrière pensée du propriétaire."

Au sein de ces jurys de citoyens propriétaires, l'expérience séculaire a malheureusement attesté que la crainte d'une charge fiscale à répartir sur la masse des contribuables n'était nullement de nature *à contre-balancer l'arrière-pensée* d'un bénéfice individuel immédiat. Par suite,

> "[…] les indemnités excessives allouées par des jurys souverains ont rendu très onéreuses pour les collectivités publiques les opérations de travaux publics rendues nécessaires tant par la constitution de notre réseau de voies ferrées que par l'équipement de la France moderne et les besoins de la défense nationale. […] Le premier des remaniements qui doivent être apportés à la loi de 1841 consiste [donc] dans la suppression des jurys d'expropriation."[480]

En foi de quoi, une partie majeure du texte du 8 août est consacrée à la refonte des instances d'évaluation[481]. Le principe des jurys de propriétaires, qui avait été arraché au *roi bourgeois* dès 1833, et confirmé en 1841, est abandonné au profit d'un retour à la formule napoléonienne de 1810 : une commission comportant une moitié de fonctionnaires, présidée par un magistrat, et dont les arbitrages sont susceptibles d'un appel non suspensif. La procédure est accélérée, du moins sur le papier, mais pour ce qui est de la fixation des indemnités, aucune formule toute faite n'est imposée. On se borne à souligner qu'il faut "tenir compte" des déclarations fiscales et autres évaluations administratives[482], ce qui, en ces temps de dévalorisation générale de l'immobilier, peut passer pour une précaution suffisante en matière de grands travaux (routiers, notamment) à réaliser en rase campagne ou sur le territoire des petites villes et des bourgades. Au passage, le lecteur a l'avantage de prendre connaissance de la longue théorie des prétendants qui peuvent être admis au bénéfice de l'indemnité, c'est-à-dire au partage de la rente foncière. Outre les propriétaires en titre, peuvent en effet postuler à un dédommagement "les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'usufruit, d'habitation ou d'usage […], et ceux qui peuvent réclamer des servitudes résultant des titres mêmes du

[479] Ibidem, p. 8710-8711, articles 46 et 47.
[480] Ibidem, p. 8706, rapport justificatif.
[481] Ibidem, p. 8708-8710, articles 25 à 45.
[482] Rien de très précis n'est indiqué, mais on peut penser aux valeurs locatives inscrites dans les rôles des impôts locaux, ou à celles qui ont été retenues pour le calcul des droits de mutation lors de transactions récentes, etc.

propriétaire ou d'autres actes", sans compter, le cas échéant "les autres intéressés"[483]. La scène du *bal des prétendants* est largement ouverte, et on devine qu'il ne sera pas simple de mobiliser tout ce petit monde dont la brusque émergence sous la lumière crue de la loi vient remettre en mémoire la complexité de la propriété et du partage de la rente. Curiosité d'époque, l'alerte sera donnée "à son de trompe ou de caisse" sitôt que les ingénieurs et hommes de l'art auront déposé en mairie le relevé des propriétés concernées par l'intervention publique[484].

Sérieusement ébréchés par les textes du 25 juillet et du 8 août, les privilèges de la propriété sont à nouveau mis en cause le 30 octobre par trois décrets-lois relatifs aux "servitudes de visibilité"[485]. L'objet qui se cache derrière cette désignation sibylline s'inscrit typiquement dans l'esprit du texte du 8 août, puisqu'il s'agit des servitudes liées au réseau routier, un domaine où les mutations du 20ème siècle imposent de concevoir puis de réaliser nombre de voies nouvelles et de rectifications de tracé :

> "Grâce à la largeur de vue qui a présidé à la conception du réseau routier national, la France a bénéficié jusqu'à nos jours d'une situation privilégiée et a pu se dispenser d'entreprendre les constructions fort coûteuses dont la nécessité s'est fait sentir dans d'autres pays d'Europe. [Cependant,], les pouvoirs publics responsables se doivent de songer que l'accroissement du nombre d'automobiles, même s'il se poursuit à la cadence ralentie des années de crise, aura pour effet de doubler en vingt ans le nombre actuel d'automobiles et que, même doublé par rapport à la population, le nombre d'autos en France sera encore deux fois et demie moins élevé qu'aux États-Unis. […]
>
> Il importe donc que les pouvoirs publics se préoccupent du problème qui peut se poser à assez brève échéance. Dans les circonstances actuelles, il ne peut être question d'entreprendre les travaux d'aménagement qui seraient nécessaires […]. Tout au moins est-il indispensable de ménager dès à présent la possibilité [de les] effectuer ultérieurement. Or, s'il l'on [sic!] peut se fixer les grandes lignes d'un programme d'aménagement du réseau national, dans l'état actuel de la législation, sauf dans les cas exceptionnels où les règles de l'aménagement des villes s'appliquent, il est impossible de s'opposer à l'édification, sur les terrains nécessaires à l'exécution des travaux, de constructions susceptibles de gêner et de rendre onéreuses les dépenses d'expropriation, et l'on est impuissant contre les manœuvres spéculatives."[486]

Ainsi va la France aux yeux de ce gouvernement : fière de son passé de grande puissance moderne, engagée dans les mutations majeures du siècle mais dépassée par la vitesse d'évolution des nouveaux empires et ce, d'autant plus qu'elle est paralysée à la fois par un

---

[483] Ibidem, p. 8708, article 25. C'est en usant d'une abstraction commode que la théorie économique s'autorise à traiter de *la* rente, comme revenu *du* propriétaire. Cette simplification peut se comprendre dans la mesure où l'objet de l'économie concerne avant tout la détermination du volume du gâteau, et non la manière de le partager. Dans le monde réel, l'imbrication des droits d'usage et la présence de privilèges obligés ou consentis débouchent en général sur une répartition entre différents ayant-droits , le titulaire du droit de propriété n'étant alors qu'un parmi d'autres, et pas nécessairement le *primus inter pares*. Dans les configurations (rurales ou urbaines) où la protection du locataire est très accentuée, la part que celui-ci est en mesure de s'approprier s'accroît à due proportion. Et, comme on vient de le constater en matière de plus-value, il devient habituel au cours du 20ème siècle que le secteur public prélève aussi sa dîme. Si on ajoute les effets du laminage par l'inflation, on peut arriver à un point où la signification monétaire d'un titre de propriété se réduit à peu de chose, tout en impliquant la charge de payer l'impôt. Il faut alors une foi d'illusionniste pour professer encore qu'il s'agit d'un *placement sûr*, du *capital* des familles, etc. Quand on voit les évolutions qui s'engagent dans les années 1920 et 1930, même s'il est entendu que certaines seront confirmées et d'autres, démenties dans le temps, on se convainc que la *sonnerie aux morts* du 11 novembre 1918 annonçait, aussi, l'enterrement sans retour du 19ème siècle français : le règne d'une certaine bourgeoisie immobilière avait fait son temps.

[484] Ibidem, p. 8707, article 6.

[485] J.O. du 31 octobre 1935, p. 11677-11680.

[486] Ibidem, p. 11677-11678, rapport justificatif. L'article 10 du texte qui suit précise que les ports et voies navigables sont assimilés aux routes nationales.

prétendu manque de moyens[487] et un échec sociétal patent de ses tentatives tardives pour prendre le train des nouvelles modernités. Que la lecture de la situation soit déplaisante n'empêche toutefois pas de penser, et il arrive que même des gouvernants de passage se préoccupent d'un avenir meilleur, sinon radieux. C'est ce qui vaut au pays l'invention d'une nouvelle catégorie juridique qui promet des gels fonciers de longue durée : des "terrains réservés", qui pourront s'étendre sur vingt mètres de part et d'autre des nouvelles voies qui seront projetées. Naturellement, les servitudes d'alignement et de reculement qui en résultent ne pourront donner lieu "à aucune indemnité". Si cela a pour conséquence qu'une parcelle devient totalement inconstructible, le propriétaire pourra requérir l'achat par les pouvoirs publics mais, dans ce cas particulier, on édicte à nouveau la règle du moindre prix déjà vue dans le cas des plans régionaux[488]. Dans le même mouvement, un second texte de nature rétroactive annule les exonérations de servitudes dont certaines propriétés avaient pu bénéficier dans le cadre de la loi de 1919-1924. Enfin, répondant au vœu des "ingénieurs chargés de l'entretien des voies" (et donc de la sécurité routière), un troisième texte place les propriétaires riverains "des croisements, des virages et de tous points qui se sont révélés dangereux" dans la même position que ceux des terrains réservés, à ceci près qu'un "dommage direct, matériel et certain" – bref, l'obligation de détruire une construction existante – pourra donner lieu à indemnité.

Tout compté, le caractère le plus marquant des lois passées à la faveur des pouvoirs spéciaux tient dans le fait que la collectivité se dote désormais de moyens de pression considérables à l'égard de la propriété privée dans tous les lieux et circonstances où l'intervention publique est active ou, du moins, susceptible de l'être. On pourrait croire qu'on est à nouveau en présence d'un édifice de papier puisque, comme il est clairement annoncé, la quasi-totalité des interventions est différée, et qu'elle le sera plus encore avec la venue de la guerre puis de l'Occupation. Si la tentative de généraliser les projets régionaux, par exemple, est promise au même sort que la vague de PAEE attendue en 1919, le nouveau dispositif présente néanmoins des différences majeures avec ce qui l'a précédé, car il est d'application immédiate dans plusieurs de ses dimensions. Il en va ainsi, notamment, du principe de non indemnisation des servitudes, du gel des terrains autour des projets de voies futures… ou de la prise en main définitive du PARP par les services du gouvernement. On peut dire qu'en trois mois, le statut de la propriété a basculé, perdant le caractère *sacré* que lui prêtait la proclamation de 1789, et que, à défaut de maîtriser pleinement l'aménagement des zones dévolues à la construction (cela ne viendra qu'après la guerre), les pouvoirs publics sont désormais armés pour gérer au moindre coût le développement des voiries et des réseaux. Il faut ajouter que la figure active des pouvoirs publics est maintenant celle du gouvernement (en région parisienne) et de ses préfets (dans les autres départements), au détriment de collectivités territoriales dont l'autonomie a été singulièrement rognée, le pouvoir des municipalités sur l'aménagement devenant largement factice. Ce qui a été disposé en 1935 sera entièrement repris, et amplifié, par la *loi d'urbanisme* de 1943.

Après les contraintes économiques de la crise, sans doute plus discutables qu'il ne paraît, sont venues celles, bien réelles, de l'Occupation. Disposant d'une marge d'intervention sur le terrain singulièrement limitée dès l'origine, et réduite à peu de choses après 1942, le régime de

[487] Dans la vie ménagère comme dans celle des nations, l'allégation d'un *manque de moyens* traduit souvent le fait, banal, que les moyens sont mobilisés pour autre chose que ce dont on parle.

[488] Décret-loi du 30 octobre 1935 portant création des servitudes de visibilité, articles 1, 7, 2 et 3; J.O. du 31 octobre, p. 11678. Dans l'après-guerre, le gel qui a affecté pendant trente ans les terrains riverains du tracé de plusieurs centaines de kilomètres qui avait été imaginé pour le canal Rhin-Rhône donne une idée concrète de ce qu'il faut entendre par la notion de *terrains réservés*.

Vichy a consumé son énergie à constamment réformer et réorganiser, toutes choses qui ne demandaient pas beaucoup d'engagement, mais qui avaient l'avantage de mobiliser des administrations qui, en-dehors des organes de répression, auraient, sinon, baigné dans une coupable inactivité. En l'absence de perspectives immédiates, le thème de la préparation de l'avenir, déjà bien présent en 1935, a été plus que jamais d'actualité. Les microcosmes vichyssois et parisiens se partageaient entre ceux qui en tenaient pour un avenir dans le Reich, et ceux qui entrevoyaient une suite sans le Reich, mais, pour essentielle qu'elle fût, cette fracture stratégique n'affectait guère l'organisation de l'urbanisme : dans ce domaine, on pouvait poursuivre l'œuvre législative et réglementaire qui avait été entreprise précédemment.

Après s'être attelé à l'automne 1940 à de bien nécessaires projets de reconstruction qui, cette fois, se dérouleront "avec les moyens financiers et sous le contrôle de l'État"[489], ce qui justifie la création d'un Commissariat technique à la reconstruction immobilière, le régime de Vichy se préoccupe bientôt de l'organisation générale de l'urbanisme. Par une de ces mesures de simplification administrative souvent annonciatrices de nouvelles complexités, il commence par supprimer les considérables aréopages de la CSAEEV et du CSAOGRP, et remet leurs prérogatives entre les mains du ministre de l'Intérieur, assisté d'un comité ad hoc de seize membres[490]. Une novation beaucoup plus significative fait l'objet d'une publication officielle quelques jours plus tard, avec l'institution d'un Délégué général à l'équipement national (DGEN) ayant rang de ministre, "directement responsable devant le chef de l'état", et chargé d'établir le "plan général d'équipement du pays"[491]. Le premier titulaire de la Délégation sera François Lehideux, un jeune cadre des conseils d'administration de l'industrie qui va bientôt cumuler la charge de la DGEN avec celle de ministre du Travail[492]. Au mois de mai, lorsque ses attributions sont spécifiées, il apparaît que lui revient la "coordination" – c'est-à-dire, de fait, la responsabilité – de l'ensemble des services d'urbanisme[493]. La nouvelle instance gouvernementale comprend notamment, outre ses directions organiques, deux *comités* de vingt-cinq membres qui vont durablement poursuivre leur chemin après la guerre : le Comité national d'urbanisme (CNU), qui hérite des attributions de l'ancienne CSAEEV, et le Comité

[489] Loi du 11 octobre 1940 (J.O. du 25 octobre, p. 5414 sq.), citée par Danièle Voldman, *La Reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954,* L'Harmattan, Paris, 1997, p. 48. Les circonstances n'autorisant nullement à espérer des réparations allemandes et imposant au contraire les contributions de la Collaboration, on comprend que le régime de 1940 ne pouvait pas se montrer aussi généreux à l'égard de ses sinistrés que le vainqueur de 1918 et que, par suite, le contrôle de l'État se devait d'être renforcé. Au-delà du contexte dans lequel s'engage la reconstruction de 1940, la seule lecture des évolutions de moyen terme suffirait à rendre compte de cette prise en main par l'État, qu'il s'agisse du bilan que les urbanistes tirent de la première reconstruction (une occasion manquée), de l'échec des PAEE, ou des mesures qui s'ensuivent en 1935.

[490] Loi du 2 février 1941 "portant réorganisation des services de l'urbanisme", J.O. du 19 février, p. 836-837. Comme on va le voir, ce qui vient d'être supprimé ne va pas tarder à être rétabli sous des appellations différentes.

[491] Loi du 23 février 1941, J.O. du 25 février, p. 894. Dans la seconde phase du régime, l'autorité de rattachement sera le "chef du gouvernement", c'est-à-dire Pierre Laval. Quant à la notion de "plan d'équipement général", elle reviendra à travers les commissions dédiées à l'aménagement ou aux infrastructures dans le cadre du Commissariat général du plan créé en 1946, et aussi à travers le "plan d'aménagement du territoire" piloté par Philippe Lamour au sein du Conseil supérieur de la construction (1960-1963), dernier avatar des projets d'aménagement général concoctés au ministère de la Construction, et préfigurant une DATAR qui sera rattachée au Premier ministre.

[492] Diplômé de Sciences Politiques, François Lehideux avait épousé une filleule de Louis Renault et était promis à la direction générale de la firme familiale s'il n'avait pas été nommé ministre. Il quitte le gouvernement lorsque l'occupant impose Laval comme "chef du gouvernement" en avril 1942. Mis en procès après la Libération, il est blanchi en 1949 pour "charges insuffisantes". Il retourne alors à ses anciennes amours en présidant aux destinées de Ford-France et en siégeant à divers conseils d'administration. Dans la seconde moitié du siècle un neveu et une nièce de François Lehideux vont poursuivre une activité politique, Martine Lehideux au Front national, et François Lehideux à l'UDF, ce dernier étant député au Parlement européen et ralliant le MODEM dans les années 2000.

[493] Décret du 26 mai 1941, J.O. du 28 mai, p. 2222-2223.

d'aménagement de la région parisienne (CARP), qui hérite de celles du défunt CSAOGRP[494]. C'est donc au printemps 1941 que l'aménagement et l'urbanisme sont brusquement détachés du ministère de l'Intérieur pour former l'objet principal d'un nouveau département ministériel, et, à cet égard, le ministère de la Reconstruction et de l'urbanisme, ce MRU dont beaucoup se complaisent à chanter l'entière nouveauté, ne fera que prendre la suite[495]. Si l'option retenue par Vichy est porteuse d'avenir, la dépossession que doit souffrir le ministère de l'Intérieur ne se fait pas sans heurt, comme le rappelle Danièle Voldman :

> "Le ministère [de l'Intérieur] fut dépossédé d'attributions pour lesquelles il avait créé toute une administration. […] [Il] saisit toutes les occasions pour souligner l'imperfection du nouveau système, mettant surtout l'accent sur la trop grande centralisation du jeune organisme. Comme son contreseing restait obligatoire pour toutes les décisions concernant les communes, son administration s'impatienta contre cette incohérence, sans renoncer pour autant au droit de regard qui lui était laissé."[496]

Loin d'avoir tout cédé, le ministère de l'Intérieur continuera d'exercer pour le moins une cotutelle, sous l'œil sourcilleux des Finances, auxquelles il sera brièvement envisagé, à l'été 1944, de rattacher l'administration de l'urbanisme[497].

On devine la nouvelle Délégation tout affairée à défendre ses prérogatives, non seulement vis-à-vis de l'Intérieur, mais aussi à l'égard du Commissariat à la reconstruction immobilière, qui tend à s'approprier la grande affaire du moment que sont les projets de reconstruction. La gestion des intentions stratégiques n'est pas moins délicate, puisqu'il s'agit de concevoir un projet d'équipement décennal tout en répondant à des exigences immédiates qui sont avant tout celles de l'occupant et de son autorité militaire. Les documents de la DGEN montrent clairement que, au moins dans la seconde période de Vichy, les travaux pour lesquels on mobilise les rares disponibilités de main d'œuvre concernent des réparations d'infrastructure, notamment les chemins de fer, et que la sélection de ce qui est à faire est soumise à l'agrément du *commandant en chef du front ouest*, le maréchal von Rundstedt[498]. Si la planification des travaux publics ou de ce qui en tient lieu demeure jusqu'au bout une sérieuse préoccupation, il

---

[494] Ibidem, article 4 (CNU) et article 8 (CARP).

[495] Pour le décret du 30 décembre 1944 transférant au MRU les pouvoirs conférés à la DGEN par la loi d'urbanisme de 1943, voir AN, vers. 770911, art. 1.

[496] *La Reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 46. Ce climat trouble marqué par des batailles tantôt florentines, tantôt picrocolines, se prolongera après la guerre :

> "Au moins jusqu'en 1947, le ministère de l'Intérieur a cru, ou feint de croire, que le MRU était une institution éphémère et que la gestion des affaires communales en matière d'urbanisme lui revenait de droit et de tradition. […] Le 21 octobre 1947, après une série de conflits qui avaient retardé nombre d'approbations définitives [de projets de reconstruction], un protocole fut signé entre les deux administrations. Le MRU reconnaissait qu'il revenait à l'Intérieur, en raison de son rôle de tutelle des collectivités locales, les conséquences de tous ordres qu'entraînaient pour celles-ci la prise en considération et l'approbation des plans d'aménagement communaux, en veillant notamment à la défense des intérêts locaux." (ibidem, p. 286).

Faut-il croire que les préfets se muaient en avocats des collectivités territoriales, ou bien que les *intérêts locaux* auxquels il importait de *veiller* concernaient seulement des équilibres budgétaires chers aux Finances ? En tout cas, la prise en main de l'urbanisme par l'État constituait plus que jamais les préfets comme des intermédiaires obligés des collectivités.

[497] Ibidem, p. 113.

[498] AN, versement 820774, art. 16. On trouve dès avril 1942 une note du *commandant en chef en France* sur le règlement de la construction. Parallèlement, des décrets et circulaires de Vichy (15 mai 1942, 4 juillet 1942) organisent "l'intervention des autorités allemandes dans le contrôle des travaux". La main d'œuvre se fait particulièrement rare après la loi du 4 septembre 1942 qui expédie en Allemagne des centaines de milliers de travailleurs au titre du S.T.O. – 600 000, estime-t-on aujourd'hui. Un des objets principaux de la *planification* et des *contrôles* consiste alors à réduire à rien les tentatives de travaux privés. Cela n'empêche pas de préparer un projet de loi autorisant la construction d'une première autoroute qui sera celle du Nord, un geste qui restera à l'état d'intention mais qui ne pouvait qu'agréer aux vrais pouvoirs du moment.

reste que la direction de l'urbanisme pilotée par André Prothin[499] a somme toute relativement peu à faire sur le terrain, surtout à partir du moment où les projets de reconstruction sont littéralement arrêtés par la supériorité aérienne que retrouvent les Anglais et la reprise des bombardements qui s'ensuit. Elle a donc, sans doute, le loisir de s'investir dans le perfectionnement de la montagne de papier de la règlementation. Elle s'y emploie avec énergie dès le retour de Pierre Laval comme "chef du gouvernement", et ce travail de bénédictin poursuivi alors que le cours de la guerre se renverse va déboucher sur un acte majeur : la publication de la *loi d'urbanisme* du 15 juin 1943[500].

Ce monument de 114 articles qui occupe neuf pages du Journal officiel est publié le 24 juin, dans un contexte éditorial de nature à susciter la répulsion. Il y va tout d'abord des signatures qui figurent au bas du texte : outre celle de Pierre Laval, on y voit celle de Maurice Gabolde, "ministre secrétaire d'État à la Justice", celle d'Abel Bonnard, "ministre secrétaire d'État à l'Éducation nationale", etc. Il y va ensuite du contenu de cette édition du *Journal officiel de l'État français.* Deux autres lois précèdent en effet le texte sur l'urbanisme : d'une part, celle qui organise "la protection sanitaire de la main d'œuvre française en Allemagne", mettant à la charge de la France les personnels de santé affectés aux victimes du S.T.O., et, d'autre part, celle qui "réprime les activités communistes, anarchistes, terroristes ou subversives", instituant auprès des tribunaux les *sections spéciales* de sinistre mémoire. Avec un pareil cousinage et de telles paternités, la loi d'urbanisme, toute « moderne » qu'elle soit, paraît vouée à devenir un objet fort problématique dans la période qui va suivre la Libération.

On doit néanmoins reconnaître que le texte n'a été ni abrogé, ni même sérieusement mis en cause après 1945. Faut-il croire, comme le soutient Pierre Randet dans un plaidoyer tardif, que cette "loi de base [ait été] communiquée clandestinement à Londres"[501] ? Compte tenu des aléas qui affectaient les communications entre Paris et Londres, l'envoi d'un document de cette taille paraît bien improbable, et plus encore son arrivée en bonne et due forme, suivie

[499] Venu du corps des ingénieurs de la Ville de Paris, André Prothin avait contribué à l'élaboration du PARP avant de prendre la direction de l'urbanisme à la DGEN. Après la guerre, il passe au MRU en devenant directeur *général* de l'urbanisme, de l'habitation et de la construction, ce qui lui confère une position de ministre bis compte tenu de l'étendue de ses attributions, voire de super-ministre compte tenu de la volatilité de ses patrons (à l'exception de Claudius-Petit). Durant les années 1950, son statut est toutefois ramené à celui de directeur de l'aménagement du territoire. Il quitte le ministère en 1958 pour prendre la présidence du tout jeune Établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) et, après sa disparition, on donne son nom à l'esplanade de la Défense ("Esplanade André Prothin").

[500] Pour l'œuvre d'André Prothin et de ses proches collaborateurs au temps de la DGEN, voir l'article qu'il publie in *Urbanisme*, n°89-90, juillet 1943. Voir aussi les archives du juriste de l'équipe, Pierre-Armand Thiébaut (AN, versement 830572, art. 1). Pour ce qui concerne la gestation de la loi du 15 juin 1943, voir la collection des versions successives in AN, versement 820774, art. 15. Des projets initiaux sont étudiés à la fin de 1941 et une première mouture en 128 articles est adressée en juin 1942 au "Maréchal de France, chef de l'État". La procédure s'accélère en février 1943 quand le texte est soumis à l'avis du Conseil d'État. Après quelques modifications, la version finale publiée le 15 juin comprend 114 articles.

[501] RANDET (Pierre), "1941-1951 : panorama de la reconstruction française", in Archives Nationales, *Reconstructions et modernisation. La France après les ruines, 1918 ..., 1945 ...,* catalogue d'exposition, Paris, 1991, p. 95. Ingénieur des Eaux et Forêts, Pierre Randet rejoint la DGEN, où il devient un proche d'André Prothin. Il a par la suite un rôle de premier plan, succédant notamment à son mentor comme directeur de l'aménagement du territoire au ministère de la Construction. Dans l'introduction au témoignage qu'on cite ici, il présente benoîtement la DGEN comme un organisme chargé "d'élaborer un plan d'équipement pour l'après-guerre", et qui "a su éviter toute compromission avec un occupant indifférent aux objectifs à long terme [qui étaient ainsi visés]". Il est possible que l'occupant et son autorité militaire n'aient pas manifesté, notamment à partir de 1942, une passion dévorante à l'égard d'*objectifs à long terme* émanant d'un pays asservi, mais de là à soutenir qu'ils se désintéressaient de la gestion de la construction, des programmations de travaux et des interventions sur les infrastructures, tous domaines ressortissant au moins pour une part aux attributions de la DGEN, il y a un pas que les documents qui ont été conservés n'autorisent pas à franchir.

d'une chaude approbation en retour. Faut-il imaginer un détour par l'Algérie, dont l'administration civile avait pu garder des contacts avec Paris tout en se ralliant progressivement au gouvernement provisoire de Londres ? Rien ne le dit. Moins rocambolesque, mais parfaitement avéré par les travaux de l'historiographie, est le fait que la totalité des effectifs de DGEN, ces "petits groupes d'état-major" dont se souvient Pierre Randet, sont passés avec armes et bagages au MRU, en y apportant leur *opus major*. En effet, il ne suffit pas d'invoquer *l'urgence*, bien réelle, ni le pur et simple transfert des attributions de la DGEN pour expliquer la rapidité de la mise en place du MRU. Il y fallait encore des hommes, mieux, des corps organisés, et les institutions de Vichy en furent naturellement les pourvoyeuses. On conserva la quasi-totalité des 255 agents de la direction de l'urbanisme de la DGEN, qui devaient échoir aux services centraux, et des 3000 agents du Commissariat à la reconstruction immobilière, dont la plupart, qui étaient déjà en place sur les lieux de l'action, allaient animer les services départementaux[502]. Le sort des chefs fut quant à lui tout à fait contrasté. On retint André Prothin, qui bénéficia à cette occasion d'une substantielle promotion sanctionnée par le titre enviable de directeur *général*, cependant qu'André Muffang retournait sans gloire à son administration d'origine, les Travaux Publics. Ce ne furent pas seulement André Prothin et l'ensemble de ses proches qui prirent des fonctions de responsabilité dans le « nouveau » ministère mais, à des échelons divers, une grande partie de ces recrutés de la première heure qui allaient blanchir sous le harnois, "assur[ant] la continuité du travail et conserv[ant] la mémoire des premiers chantiers", comme le dit joliment Danièle Voldman. Les répertoires du personnel font en effet apparaître que l'entrée dans les services des agents qui ont une fonction d'encadrement au milieu des années 1960 correspond à deux périodes principales : les années 1941-1943 et les années 1945-1947[503]. C'est donc d'un triple *amalgame* que procède la formation de l'appareil du MRU, puisqu'aux deux services hérités de Vichy, il faut ajouter des nouveaux venus de la Libération.

Bien que, à défaut des politiques, les techniciens qui ont porté la *loi d'urbanisme* aient franchi sans encombres le cap de 1945, celle-ci n'en demeure pas moins un objet sulfureux, et on comprend que beaucoup de ceux dont le principal souci est de paraître convenables se soient évertués à minimiser l'événement, voire à le passer sous silence. Un des gymnastes les plus émérites dans l'art d'esquiver le problème est certainement Bruno-Henri Vayssière. Dans son apologie de l'action du MRU, celui-ci consacre des développements consistants à la "recomposition parcellaire", au cheminement qui conduit des "périmètres de compensation" de la Reconstruction aux ZUP, ou encore aux avancées "vers l'aménagement du territoire", mais il réussit l'exploit de ne rien dire du cadre dans lequel tout cela prend forme, ne réservant à la loi du 15 juin 1943 qu'une courte notice placée dans les annexes[504]. Il est tout de même mentionné qu'il s'agissait d'une "véritable charte de l'urbanisme" qui a constitué le support des "projets d'aménagement des plans communaux", mais le fait que ce support était tout aussi

[502] Voir VOLDMAN (Danièle), *La Reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 125-126. Ces deux ensembles étaient toutefois de cultures relativement hétérogènes et cela posa un problème d'*amalgame*.

[503] Voir CROIZÉ (Jean-Claude), *Guide des archives de l'Équipement : le logement et la construction de 1960 à 1970*, Centre de recherche sur l'habitat, Nanterre, 1995, p. 15. La présence en nombre significatif de cadres supérieurs dont l'activité remontait au temps de Vichy était bien connue à l'intérieur du ministère, mais pas nécessairement bien vécue, même après des décennies d'*amalgame*. C'est ainsi que, à la fin des années 1970, l'auteur a pu entendre un fonctionnaire de second rang qui terminait sa carrière au quai de Passy désigner ses supérieurs en s'exclamant : "Tous des vichyssois !".

[504] VAYSSIERE (Bruno-Henri), *Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, 1944-54: une politique du logement*, Plan Construction et Architecture, Institut Français d'Architecture, Paris, 1995, p. 39-49 pour les développements cités, et p. 135 pour la notice sur la loi de 1943. La notice est trois fois plus courte que celle qui est dévolue au "plan-construction" (aujourd'hui le PUCA), un organe qui n'appartient pas à la période affichée dans le titre de l'ouvrage.

"nécessaire" dans le cas des projets de reconstruction est tout simplement éludé. Cette mise entre parenthèses permet de faire démarrer les procédures de la reconstruction de la loi d'octobre 1946 sur l'indemnisation des dommages de guerre[505], alimentant ainsi la légende, gratifiante pour le MRU, d'une rénovation fondamentale des idées et des pratiques qui aurait eu lieu en 1945. Toute autre est l'attitude raisonnée et soigneusement documentée de Danièle Voldman qui, installant la loi de 1943 au point de départ de ses développements sur la Reconstruction, lui accorde un sous-titre et plusieurs pages d'une lecture synthétique, avant de souligner plus loin que les modifications apportées par les ordonnances de 1945 sont restées d'ordre essentiellement "technique" et n'ont en rien altéré le sens général du dispositif[506].

La nouvelle *charte de l'urbanisme*, bientôt désignée comme le *code de l'urbanisme*, ne dit rien de l'expropriation ni des règlements sanitaires, deux objets qui sont laissés hors champ, et maintenus dans l'état où ils ont été mis de 1902 à 1935. Pour le reste, en revanche, elle réorganise et met en cohérence la masse des dispositions accumulées et sans cesse remaniées depuis 1919[507]. Comme pour les projets régionaux de 1935, le texte sera applicable à l'Algérie, sous des réserves à préciser[508]. Pour une grande part, la loi d'urbanisme se borne à reprendre les dispositions existantes, telles qu'elles ont émergé au fil des années, et à donner forme à ces pièces de patchwork en les réinsérant dans un ensemble structuré. Cela se constate tout d'abord à travers le maintien des principales instances organisationnelles (dans leur configuration la plus récente (DGEN, CNU, CARP), comme à travers la mention des puissances tutélaires de l'urbanisme (DGEN, Intérieur, Finances[509]). Cela se constate ensuite au niveau de l'objet essentiel que sont les projets d'aménagement, à propos desquels sont réitérées les dispositions antérieures concernant les communes assujetties, les *mesures de sauvegarde*, les terrains *réservés*, les lotissements, etc. La réinsertion de dispositifs antérieurs dans un ensemble conceptuellement organisé[510] s'accompagne cependant de deux ordres de modifications : d'une part une série de précisions, de révisions ou de changements sémantiques qui peuvent paraître secondaires, mais qui ne sont pas sans signification, et, d'autre part, d'incontestables novations dont le sens ne saurait laisser de doute.

---

[505] Une loi qu'on présente alternativement comme étant datée du 5 octobre ("Chronologie", p. 127)… ou du 26 octobre ("Notices", p. 135). En fait, c'est la seconde mention qui est la bonne.

[506] VOLDMAN (Danièle), *La Reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 58-61 et 149.

[507] Voir à l'article 113 l'impressionnante liste des trente textes abrogés, y compris certaines dispositions de la loi de 1902 concernant le permis de construire.

[508] Article 111. Aucune mention, en revanche, de l'Alsace-Moselle, ce cas particulier des plans régionaux de 1935, puisque, en 1943, son administration est revenue dans le giron du Reich.

[509] Ces trois départements ministériels sont nommément visés aux articles 1 et 2, puis associés conjointement à la déclaration d'utilité publique des projets régionaux (article 20). La Santé publique, cette messagère initiale de l'hygiénisme dont on pouvait pleinement mesurer le poids en 1902, n'est plus qu'un simple compagnon de route qu'on convoque à l'occasion.

[510] Le texte est structuré en neuf titres :

I Organisation générale des services d'urbanisme (art. 1-13).
II Aménagements intercommunaux (art. 14-35).
III Projets d'aménagement communaux (art. 36-46).
IV Dispositions spéciales à la région parisienne (art. 47-60).
V Dispositions spéciales aux communes sinistrées (art. 61-67).
VI Dispositions communes à tous les projets d'aménagement (art. 68-81).
VII Lotissements (art. 82-94).
VIII Permis de construire (art. 95-103).
IX Dispositions transitoires et diverses (art. 104-114).

Les projets de reconstruction sont présentés non comme une catégorie en soi, mais comme une variante des projets d'aménagement. Ce statut conceptuel est attesté notamment par le fait que l'élaboration d'un projet de reconstruction n'est pas indispensable dans les communes dotées d'un projet d'aménagement approuvé (art. 63).

Parmi les modifications secondaires, on note une nouvelle extension de l'assise territoriale de la région parisienne, qui couvre désormais l'intégralité des trois départements de la future région Île-de-France, plus les six cantons du sud de l'Oise (article 47). En matière de servitudes, le refus de toute indemnisation, qui était précédemment attaché aux seuls *projets régionaux*, s'applique maintenant à l'ensemble des projets d'aménagement (article 80). En matière de lotissements, les pièces constitutives de la demande d'autorisation restent celles de 1924 – y compris la mention d'un raccordement aux réseaux d'égout et d'eau potable "s'il y a lieu", un détail qui traduit clairement l'état d'équipement de l'hexagone – mais il est maintenant stipulé par ailleurs qu'aucun permis de construire ne pourra être accordé le long d'une voie nouvelle avant que celle-ci ne soit réalisée, que ce soit par la collectivité ou par l'initiative privée[511]. Également transparente, et souvent commentée, est l'insistance croissante en faveur du zonage : on reprend la disposition des projets régionaux qui voulait que soient désignées les "zones qui doivent faire l'objet d'un mode d'occupation spécial", mais on l'étend à l'ensemble des projets d'aménagement et on ajoute, complément qui s'imposait, que le programme devra comprendre "les règles spéciales aux zones affectées à un genre particulier d'occupation" (article 36). Enfin, changement sémantique heureux pour le lecteur des années 2000, les *projets régionaux* sont désormais qualifiés d'intercommunaux, et constituent l'objet de "groupements d'urbanisme" établis à cet effet, qui sont institués par décret. Restés inexistants sous la dénomination de 1935, les projets intercommunaux vont faire florès sous la nouvelle appellation, avec, comme il est prévu, d'assez fréquentes variations dans la géographie des groupements. En fait, toutes les agglomérations un peu consistantes vont connaître cette procédure[512] et, pour la seule année 1955, le Journal officiel enregistre seize mouvements concernant les groupements d'urbanisme : onze *créations* ou *constitutions*, trois *modifications* et deux *suppressions.*

Cette accumulation de modifications secondaires suffit à montrer que la loi de 1943 ne représente pas un simple collage de textes antérieurs. Cela est d'autant moins le cas qu'on y trouve certains aspects substantiellement nouveaux, au nombre desquels figure la mise en place d'inspecteurs généraux de l'urbanisme chargés de hâter la préparation des projets d'aménagement et d'en vérifier l'exécution sous la haute autorité de la DGEN. Chacun d'entre eux règne sur une ou deux des circonscriptions calquées sur les dix-neuf préfectures régionales. Les circonscriptions disparaîtront en 1945… mais non les inspecteurs, qui seront intégrés au corps des inspecteurs généraux du MRU et continueront à effectuer leurs *tournées* dans neuf divisions territoriales (onze avec l'outre-mer). Parallèlement, on installera des urbanistes en chef dans dix circonscriptions (douze avec l'outre-mer), la dixième correspondant à l'individualisation de l'actuelle Île-de-France[513]. Outre un suivi plus actif de la part de ces agents spécialisés de haut rang, un geste qui devrait favoriser l'élaboration des

[511] Cette mesure générale concernant les permis de construire est prévue par l'article 30. Si elle est suivie d'un minimum de contrôle, une telle disposition devrait suffire à interdire la production de *lotissements défectueux* : il suffisait d'y penser…

[512] Sans compter nombre d'autres cas : les communes rurales proches du barrage de Génissiat, par exemple. L'analyse de 40% des archives de l'État concernant les projets d'aménagement et les plans d'urbanisme livre plus de 300 mentions de groupements d'urbanisme. Cela ne signifie pas, et de loin, qu'il y en ait eu autant, car la mention apparaît pour chaque commune associée au groupement, mais cela indique sans conteste que la procédure a été fort active.

[513] Pour le destin des inspecteurs généraux de l'urbanisme, voir VOLDMAN (Danièle), *La Reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 149. Pour la répartition territoriale des *tournées* des uns et des autres en 1960, voir les cartes reproduites in CROIZÉ (Jean-Claude), *Guide des archives de l'équipement : le logement et la construction de 1945 à 1960*, Centre de Recherche sur l'Habitat, Nanterre, 1988, p. 27 et 28.

projets tient dans le fait que, dans tous les cas, la charge financière en sera désormais assumée par l'État[514].

Dès lors qu'ils seront mis en forme, les projets d'aménagement bénéficieront de surcroît d'un début de validité sous la forme d'un "prise en considération" administrative qui sera prononcée juste avant l'enquête publique, et qui obligera pour le moins les services publics à se conformer au projet, entraînant implicitement une opposabilité de fait à tous les autres demandeurs de permis de construire[515]. Parallèlement, le permis de construire, qui n'était jusqu'alors exigible que dans les rares secteurs couverts par les projets d'aménagement – c'est-à-dire, généralement, par des *projets* de projets d'aménagement – est étendu à tout le territoire et à toute construction, "que celle-ci soit ou non à usage d'habitation", consacrant ainsi une double généralisation du champ d'application, quant au territoire concerné et quant à la nature des constructions[516]. La mesure ne concerne pas seulement les constructions neuves, mais aussi toute modification qui porte atteinte au gros-œuvre, ou modifie l'aspect extérieur, etc. Ainsi qu'il est prescrit depuis 1935, les pièces sont formellement déposées en mairie, mais c'est le préfet qui assure l'instruction, et délivre le visa[517]. Un *récolement* sera effectué en fin de travaux, et l'administration délivrera un *certificat de conformité*[518]. Afin que cet appareil réglementaire aussi contraignant pour l'administration que pour le citoyen constructeur ne demeure pas vide de sens, on prévoit de muscler les préfectures en les dotant d'un service spécialement dévolu à l'instruction et au contrôle des permis de construire[519].

Ainsi résumé dans ses traits principaux, le dispositif auquel on aboutit après quarante années de tâtonnements, et qui va conditionner les réalisations des "Trente Glorieuses", traduit une prééminence absolue de l'État, en même temps que l'effacement de collectivités territoriales réduites au rôle de relais accessoires, pour ne pas dire de boîtes aux lettres. De même que les réformes entreprises à l'égard du statut de la propriété signaient l'acte de décès de la version 1789 de la proclamation des Droits de l'homme, l'administration de l'urbanisme mise en place au nom de la modernité sonne la fin d'une démocratie communale qui avait déjà, il est vrai, été étroitement limitée après les premières années de la Révolution, seul moment réellement

[514] Article 68. Dans le mouvement, on promet qu'une Caisse nationale de l'urbanisme remplacera les Caisses départementales dont on a vu plus haut le caractère ectoplasmique (article 71 : une vacuité de plus, car ce n'est pas ainsi qu'on financera l'urbanisme après la guerre). Un détail souligne toutefois que la pingrerie demeure la règle de l'État : dans le cas où les travaux inscrits au projet d'aménagement donneraient lieu à subvention de l'État, les frais d'élaboration du projet seraient déduits de celle-ci (article 68).

[515] Article 18. Cela laisse entendre que l'enquête publique est vue comme une formalité, une impression d'autant plus forte que tous les leviers de commande sont remis entre les mains de l'autorité qui "prend en considération", c'est-à-dire celle de l'État.

[516] Article 95. Afin d'éviter toute faute de compréhension, on rappelle avec force que les services publics sont eux aussi astreints à cette obligation (article 102). La seule exception qui est admise correspond aux petits bâtiments agricoles dans les communes de moins de 2000 habitants, bref aux petites constructions utilitaires du monde rural.

[517] Articles 97 et 98.

[518] Article 104. Lorsque l'opération a été suivie par un architecte, c'est-à-dire, depuis 1941, par une personne inscrite à l'Ordre, celui-ci devient l'auxiliaire de l'état : il lui revient en effet de certifier que la réalisation est conforme au permis de construire, et, par là à l'ensemble des lois et règlements, aussi bien sous l'angle des prescriptions sanitaires qu'au regard de celles qui relèvent de l'urbanisme. Ces déclarations de fin de chantier vont constituer la matière première des statistiques des *logements terminés* qu'on publiera à partir de 1948. À la suite de discussions sur leur fiabilité, les indications sur les *logements terminés* finiront par disparaître des statistiques de la construction au début des années 1990

[519] Article 106. Comme on l'a vu plus haut, le personnel initial des services départementaux du MRU sera substantiellement fourni par le rattachement de plus de 2000 agents locaux de l'ancien Commissariat technique à la reconstruction immobilière.

glorieux à cet égard[520]. Au reste, couronnement de l'œuvre et condition déterminante des processus à venir, c'est désormais l'État qui désigne les hommes de l'art chargés de mettre en forme les projets d'aménagement, une novation dont on ne se surprendra pas, puisque c'est maintenant lui qui rémunère leurs prestations, mais qui dit clairement la posture dans laquelle exerceront ces prestataires : désignés, rémunérés et contrôlés par l'État à chaque stade de leur activité, ils assumeront en quelque sorte une fonction de *surnuméraire*, comme on disait au 19ème siècle, c'est-à-dire d'agents publics de statut précaire et payés à la vacation[521]. Il est clair qu'à de rares exceptions près les confectionneurs de projets seront des architectes, et telles sont les conditions acceptées par l'Ordre pour se voir réserver un nouveau et considérable débouché. Ce n'est pas seulement au regard de la phase terminale des processus d'édification, avec les certificats de conformité, que les architectes sont promus auxiliaires de l'État, mais dès les origines, dans la phase où l'on met en forme les projets d'urbanisation. Dans la région parisienne, l'autorité de l'État se manifestera à travers un service gouvernemental *ad hoc*. Dans les autres départements, outre des passages obligés devant le CNU et, le cas échéant, d'autres instances parisiennes, le relais sera assuré par les préfets qui, si on y regarde bien, concentrent à peu près tous les pouvoirs en matière d'urbanisme, et sont d'autant mieux installés dans leur nouveau rôle qu'ils représentent l'ensemble des puissances tutélaires, à commencer par celle de leur maison, l'Intérieur.

Si l'œuvre des régimes d'exception s'inscrit d'une certaine façon dans la continuité de l'évolution engagée durant les années de la république parlementaire, ces moments « à part » qui constituent autant de moments clés n'en ont pas moins donné aux « modernistes » l'occasion de bousculer le paysage sur trois points essentiels :

- les projets d'aménagement des territoires ont été arrachés aux collectivités territoriales pour être remis à l'État,
- au niveau gouvernemental, l'urbanisme a été détaché du ministère de l'Intérieur pour être remis à un organisme spécifique qui préfigure le ministère de plein exercice de la Libération,
- le statut de la propriété a été sérieusement ébréché, aussi bien sous l'angle du droit de construire qu'en ce qui concerne les servitudes ou l'expropriation.

Certes, sur ce dernier point, on est encore loin de pouvoir recourir à l'expropriation pour faciliter les constructions sociales, une mesure qu'Henri Sellier réclamait dès 1921[522]. Certes aussi, en 1943, l'œuvre n'est encore qu'une construction de papier qui tourne largement à vide, et qui a jusqu'alors fort peu affecté le destin de l'habitat, laissé à lui-même comme un enfant des rues, et le plus souvent destitué des qualités qu'on attendrait dans un pays riche. Mais elle a, chose nouvelle en France, le mérite d'une cohérence qui augure favorablement de son applicabilité. Fixant la voie d'un urbanisme d'État, elle fera ses premières armes avec la Reconstruction, et persistera d'autant plus dans son être que le financement du logement – la

[520] Voir la longue citation de l'*Histoire de la révolution française* de Jules Michelet par laquelle s'ouvre l'article de Jean-Claude Croizé, "La démocratie territoriale en France", in *Urbanisme*, n°342, mai-juin 2005, p. 43-48.

[521] Dur destin que celui des professions libérales confrontées à un monopsone ! La désignation des hommes de l'art est régie par les articles 18 et 39. Elle est directement le fait de l'État dans le cas groupements d'urbanisme. Il y a toutefois une nuance formelle dans le cas des projets communaux, où elle revient formellement au maire… moyennant l'agrément de l'administration de l'État. Celle-ci détient déjà en mai 1944 une sorte de nomenklatura urbanistique sous la forme d'une liste de 600 architectes susceptibles d'intervenir dans l'élaboration des projets d'aménagement (AN, versement 820691, art. 9).

[522] Il faudra attendre une troisième période d'exception – celle qui court du putsch gaullien de mai 1958 au vote de la nouvelle constitution – pour voir une notable avancée sur ce sujet, avec les ordonnances qui sont publiées en même temps que les décrets de la fin de 1958 instituant les régimes respectifs des ZUP et de la rénovation urbaine.

clé de la construction – demeurera le fait du gouvernement jusque dans les années 1960, c'est-à-dire jusqu'à la fin de la longue période de guerre – ou à l'ombre de la guerre – qui s'engage *la fleur au fusil* en août 1914 et qui, pour la France, se clôt en avril 1962 dans le climat nettement moins chantant des Accords d'Évian. Une première conséquence de l'étatisation de l'urbanisme sera de voir toute décision passer par la capitale, où les Finances tiennent les cordons de la bourse[523]. Une seconde conséquence est qu'un pouvoir considérable sur l'aménagement local est désormais concédé aux préfectures. Faut-il penser que les préfets de 1900, ces "exécuteurs irresponsables" que dénonçait Laurent Bonnevay, aient laissé la place à des successeurs plus avisés ? Chacun pourra à cet égard cultiver un optimisme évolutionniste, disant en substance que la fonction finit par engendrer la compétence, ou redouter au contraire que s'expriment à nouveau les pesanteurs d'un corps séculaire dont le style de gestion et la capacité d'obéissance venaient de s'illustrer une nouvelle fois pendant l'Occupation. Une histoire située comme celle de l'agglomération de Grenoble montre en tout cas qu'il y a eu des préfets qui se sont pris de passion pour la chose, sans que l'on doive nécessairement se réjouir de leurs modalités d'action ni des résultats qu'ils ont obtenu[524].

Si le fait de remettre l'initiative et le suivi des projets d'aménagement entre les mains de *la préfectorale* peut susciter des appréciations diverses, il est un aspect du dispositif nouveau dont les effets ne prêtent guère à discussion. Implicitement prévus pour une durée de quinze ans, voire de trente ans, les projets qui s'élaboreront dans ce cadre présenteront inévitablement une rigidité mal appropriée à un domaine d'action qui suppose la faculté de faire face à des évolutions imprévues ou mal maîtrisées. Or, indépendamment de la vigueur avec laquelle l'autorité entend faire élaborer les projets, la procédure de conception et de validation reste fort lourde et, sauf pour des points de détail, une éventuelle révision oblige à reprendre celle-ci *ab initio*. Les langueurs du projet parisien, exigeant une décennie avant sa publication, avaient déjà donné une idée des difficultés et des délais qui pouvaient en résulter. L'expérience des projets de reconstruction des années 1941-1960 n'allait pas tarder à montrer que, même dans un contexte où l'urgence était évidente et où l'autorité était singulièrement renforcée, la procédure adoptée pour les projets d'aménagement débouchait sur des délais consistants[525]. La lourdeur des processus, l'absence de souplesse des *plans* qui en étaient issus, l'emprise de l'autorité de l'État, la distance (physique et culturelle) des commissions parisiennes par rapport aux sites (et aux situations) du reste du pays, tout concourrait à soulever de vives réactions de la part des collectivités qu'on venait de déposséder de leur avenir alors qu'elles s'étaient dotées des services nécessaires pour le gérer. Ce fut notamment le cas de la Ville de Lyon, dont le conseil municipal demandait, dans un vœu émis dès juillet 1943, "que soient restitués aux municipalités des grandes agglomérations des pouvoirs qui leur appartenaient en ce qui concerne l'élaboration des projets d'aménagement". Le vœu,

[523] Comme il est de règle dans les planifications centralisées, cela affectera même de toutes petites affaires. C'est ainsi que les archives du ministère de l'Équipement livrent trace, au titre des *zones d'habitation*, des décisions concernant un lotissement ordinaire de dix-huit maisons à Cosnes-et-Romains (Meurthe-et-Moselle, 1956), ou encore, au titre de la rénovation urbaine, d'une opération de 5 logements à Pau (Pyrénées Atlantiques, 1954-1960).

[524] Voir notamment le commentaire sur les interventions préfectorales concernant les origines de la grande ZUP de Grenoble-Échirolles au début des années 1960, in PARENT (Jean-François), *Grenoble, deux siècles d'urbanisation*, PUG, Grenoble, 1982.

[525] La disposition de la loi de 1919, réitérée dans celle de 1943, qui voulait que les projets d'aménagement des communes sinistrées fussent dressés "en trois mois", n'était nullement réaliste. On peut néanmoins être surpris par les délais d'élaboration et de validation qu'exigeront nombre de projets d'aménagement de la Reconstruction : voir plus loin, dans la seconde partie, les observations statistiques que livre l'exploitation des archives.

évidemment, ne fut pas exaucé et, un an plus tard, le préfet signalait dans une note que la Ville de Lyon "avait pris la tête d'un mouvement de protestation contre l'urbanisme étatisé"[526].

Enfin, en quittant le strict point de vue de l'urbanisme, on ne peut éviter quelques réflexions sur le sort que les périodes d'exception ont réservé à ce principe constitutif de la Nation de 1789 qu'est la propriété. Si on assume de se placer une courte seconde du point de vue des propriétaires immobiliers, on comprendra que, à leurs yeux, trente ans d'histoire se résument en une douloureuse alternative : quand ce ne sont pas les urgences de la guerre qui se règlent à leur détriment, c'est la *défense du franc* qui conduit à s'en prendre à leurs privilèges. En ces temps où les aventures du capital financier se déploient en toute liberté, au risque de déclencher des crises économiques et sociales de grande ampleur, mais sans que cela nuise à l'aura de considération dont jouissent les « métiers » de la finance, il est remarquable que, par l'effet d'une conséquence accessoire, l'État s'emploie à dénoncer la spéculation immobilière et à contenir ses prétentions. Il est également remarquable que les mesures les plus sévères aient été le fait d'une droite « moderniste », la gauche se contentant à l'occasion de se couler dans le moule établi par la concurrence. Sans doute se trouvera-t-il peu de gens, sauf des avocats patentés et dûment rémunérés, pour s'afficher du côté de la propriété immobilière, spéculative par nature, et encore moins pour béatifier les propriétaires-loueurs ou sanctifier leurs mœurs. Trop proche, trop connue, devenue à juste titre la cible des caricaturistes et du roman social, la réalité de la propriété bourgeoise ne peut que susciter des vagues de rancœur que même les esprits les plus libres de toute attache matérielle ou idéologique surmontent difficilement. Il n'en reste pas moins saisissant de voir la constance avec laquelle la droite « moderniste » désigne la propriété immobilière à la vindicte de l'opinion. Tout se passe comme si, de principe fondateur, la propriété s'était muée en mouton noir du système ou, si l'on file la métaphore zoologique, en ce baudet de la fable dont les courtisans font une victime expiatoire dans le mouvement même où ils exonèrent le roi Lion de tous ses péchés :

"Pour moi, satisfaisant mes appétits gloutons
J'ai dévoré force moutons
Même, il m'est arrivé quelquefois de manger
Le berger
[dit le Roi Lion.]
– Sire, dit le renard, vous êtes trop bon roi;
Vos scrupules font voir trop de délicatesse.
Eh bien, manger moutons, canaille, sotte espèce,
Est-ce un péché ? Vous leur fîtes, seigneur,
En les croquant, beaucoup d'honneur. […]
Ainsi dit le renard; et flatteurs d'applaudir.
On n'osa trop approfondir
Ni du tigre, ni de l'ours, ni des autres puissances,
Les moins pardonnables offenses.
[…] on cria haro sur le baudet,
Ce pelé, ce galeux, d'où venait tout le mal.

(La Fontaine, *Les animaux malades de la peste*)

[526] VOLDMAN (Danièle), *La Reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 60, pour la citation de la note du préfet, et ISAAC (Philippe), *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 66, pour le rappel du vœu de 1943. Dans la même page, Philippe Isaac s'inquiète de la "formule trop rigide [de] cette sorte de projet définitif qu'est le plan d'aménagement". Se référant à Gaston Bardet, il suggère qu'on mette en place un suivi permanent par les urbanistes qui ont mis en forme le projet, et qu'on procède à des révisions quinquennales, "à la cadence des recensements". De telles intentions étaient assurément de nature à provoquer une nouvelle extension des marchés du conseil. Si on leur avait donné suite, il aurait fallu espérer des révisions d'une célérité toute particulière car, au rythme ordinaire des choses, on aurait risqué de se trouver constamment en révision…

5) VARIATIONS DOCTRINALES.

On a vu plus haut, en citant Albert Sarraut, les dirigeants français accueillir "l'extension des villes" avec des accents de résignation face à la fatalité. Il n'y avait pourtant ni lieu de se déclarer surpris, ni lieu de nourrir une angoisse sans fond à l'endroit de l'évolution de longue haleine qui se poursuivait. Aspect saillant des développements modernes qui s'enclenchent en Europe de l'Ouest durant la dernière phase du moyen-âge, l'urbanisation du monde prend son envol dans nombre de pays au 19ème siècle, bat son plein au 20ème siècle et se poursuit aujourd'hui, avec la vigueur que l'on sait, dans les pays qu'on dit « émergents ». Il s'agit d'un phénomène-clé au sens purement phénoménal, en tant qu'un des aspects les plus marquants du processus, mais aussi, si on en croit la plupart des lectures économiques, sociologiques ou politiques, au sens causal, en tant que moteur du développement. On n'engagera pas ici la discussion de ces vues si répandues qui tendent à glorifier les agglomérations urbaines, en tout cas celles qui sont nées du moule occidental, et à faire au contraire des campagnes un monde de réaction, d'obscurantisme et de frein au progrès. On se bornera à rappeler qu'il existe des thèses qui accordent aux mutations des campagnes un rôle au moins égal à celles des villes dans les parcours de développement. Si l'on revient au phénomène en soi, l'envergure qu'il prend au fil du 19ème siècle correspond à une pratique renouvelée des territoires, tant en Europe que dans le(s) nouveau(x) monde(s). Comme toute pratique, celle-ci ne va pas tarder à générer des visions doctrinales qui tendent à la régir. Le statut de ces constructions idéelles comme leur place dans le champ de la théorie demeurent sujets à contestation, mais on pourra dire, pour faire court, qu'il s'agit, pour le moins, de *théories de la pratique* au sens de Kant[527].

On avait projeté – et édifié – des villes depuis l'antiquité, et jamais cessé depuis lors. Un réflexe des hommes de culture confrontés à la nécessité d'ordonner la vague déferlante consista donc à méditer sur ce qu'on savait ou devinait de ce passé, y compris le passé lointain révélé par l'archéologie. Mais – il n'y a pas d'exception sur ce point –, la conscience aiguë de la substance nouvelle d'un problème *tout moderne*[528] les amenait dans le même mouvement à concevoir des règles de mise en forme qui seraient nécessairement une expression propre du temps auquel ils appartenaient et, si faire se pouvait, des temps futurs. Les renouvellements doctrinaux s'imposaient déjà comme une évidence au regard de la dimension de l'urbanisation, avec des métropoles qui devenaient plurimillionnaires en population. Ce fut encore accentué par l'appareillage qui, à partir de la seconde moitié du 19ème siècle, faisait reposer le développement urbain sur une masse d'infrastructures et sur les nouvelles mobilités mécaniques, procédure qui impliquait une technicisation croissante et qui allait progressivement gagner l'ensemble des espaces habités dans le cadre de ce qu'il faut bien désigner comme une urbanisation générale des territoires.

---

[527] Cf. les définitions de la théorie et de la pratique qui sont données au début du texte *Sur le lieu commun : il se peut que ce soit bon en théorie, mais, en pratique, cela ne vaut point* (Œuvres complètes, La Pléiade, tome III, p. 251) :

> "Un ensemble de règles, fussent-elles pratiques, est nommé *théorie* dès lors que ces règles, en tant que principes, sont pensées avec une certaine universalité, et qu'en cela, on fait abstraction d'une multitude de conditions qui ont pourtant nécessairement de l'influence sur leur application. Inversement, toute occupation ne mérite pas le nom de *pratique*, mais il convient uniquement à cette production d'une fin qui est pensée comme observation de certains principes de conduite représentés dans leur généralité."

[528] Expression empruntée à Eugène Hénard, qui l'appliquait à la conception des carrefours pour souligner qu'on ne pouvait plus traiter ceux-ci comme un simple croisement de voies.

Les projets de la ville classique ou baroque, cet *urbanisme architectural*, comme disait Léon Jaussely, avaient par nature un caractère monumental, en ce qu'ils étaient liés à l'érection d'un ou de plusieurs édifices majeurs à vocation laïque ou religieuse. Il en allait bien autrement de la nappe d'ateliers et de maisons qui faisait désormais la matière des extensions urbaines. Cela étant, fallait-il s'attacher tout d'abord à réguler ces extensions qui manquaient manifestement de dignité, ou bien à régénérer les noyaux existants ? Cette question permet de distinguer nettement deux genres de cadres problématiques. Il y a d'une part, les conceptions qui privilégient le centre, auxquelles se rattache l'école française, marquée par la période classique et par le cas de Paris, aussi bien dans ses propositions projectuelles que dans son legs écrit; et d'autre part l'école anglo-saxonne, qui concentre son attention sur les extensions nouvelles en faisant une large place à la petite maison, un chemin sur lequel l'avait précédé Ildefonso Cerdà.

On ne prétendra pas délivrer un exposé exhaustif des doctrines d'architecture et d'urbanisme qui ont pu marquer le développement des villes du tournant du siècle aux années 1940. On cherchera seulement à donner lecture d'une série de positionnements d'école, en faisant valoir les principaux caractères du projet urbain tel qu'il est présenté dans des ouvrages qui font date. Pour le courant germano-anglais, on retiendra le texte de Raymond Unwin, dont on a vu l'importance qu'il revêtait pour les projets initiaux d'Henri Sellier, en le faisant précéder de la formalisation des extensions qui avait vu le jour quarante ans plus tôt dans le monde hispanique avec Ildefonso Cerdà. Pour les courants français, on s'attachera aux textes d'Eugène Hénard, qui s'incrivent dans la continuité de l'haussmannisation, puis à ceux de Le Corbusier, pour le passage aux conceptions de l'*Esprit Nouveau* et de *l'architecture internationale.* On montrera que les conceptions maîtresses s'emboîtent dans le temps, qu'elles se répondent l'une à l'autre (même si nul ne fait référence à Cerdà, qui paraît résider dans un autre monde), et qu'on peut, pour ce qui est de la France, discerner là aussi un basculement à la charnière de 1930. On retrouvera une nouvelle fois la date fatidique du programme Loucheur, mais en en proposant une lecture à l'opposé des conventions usuelles.

51. La ville des maisons.

Ildefonso Cerdà (1815-1876), cet inconnu.

Longuement, l'ingénieur des *Caminos, Canales y Puertos* – l'équivalent espagnol de l'École des Ponts et Chaussées – n'aura été connu hors d'Espagne qu'à travers un cas d'urbanisme : le plan d'extension de Barcelone (1859), un quadrillage réticulaire (ou plan *en damier*) délimitant des îlots bordés d'immeubles dont le gabarit, en tout cas à proximité des *Ramblas* et du *casc antic* (la vieille ville), est comparable à celui des immeubles haussmanniens. On y voyait au fond quelque chose d'assez commun, qu'on rapprochait éventuellement des plans de développement de New-York et d'autres villes nord-américaines, en négligeant allègrement les antécédents de l'Amérique hispanique.

Si Cerdà connaissait Paris – lors d'un séjour dans la capitale française en 1856, il avait été frappé par l'ampleur de la réforme des infrastructures de la ville qu'avait entreprise le Second Empire –, le socle doctrinal qui soutenait son projet pour Barcelone est resté ignoré de ce côté des Pyrénées. La première traduction un peu substantielle de sa *Teoria general de la urbanizacion* (Madrid, 1867) n'est venue qu'après plus d'un siècle, à la suite d'un travail de

doctorat réalisé sous la direction de Françoise Choay[529]. Le point jusqu'auquel celui qu'une exposition tenue en 1999 à l'UNESCO qualifiait de fondateur de l'urbanisme moderne est resté méconnu est attesté par l'attitude d'Henri Sellier qui, lorsqu'il évoque Barcelone dans sa thèse de 1921, ne le fait que pour vanter le rôle du jeune Prix de Rome Léon Jaussely dans la gestion du plan d'extension… cet *ensanche* dont les lignes et principes directeurs avaient été fixés par le plan Cerdà[530]. La pensée cerdienne est restée extérieure à la sphère des influences et des filiations d'idées qui ont pu orienter le réflexion urbaine en France, et ce n'est donc pas en raison du poids qu'elle a eu dans l'hexagone au cours du Premier Vingtième siècle qu'on croit utile de lui faire place. Mais il suffit au fond qu'elle ait *été là*, et qu'on sache parfaitement, aujourd'hui, qu'il existait dans le monde occidental, dès la seconde moitié du 19ème siècle, une vision *moderne* de l'urbanisme qui faisait tout à la fois une place éminente aux périphéries et à la *ville des maisons*. Que cela ait été méconnu durant des décennies ne constitue certainement pas un motif de poursuivre dans la même voie. Dans le débat d'idées qui se prolonge sur l'avenir des villes, la vision cerdienne demeure une des interprétations fortes de la modernité et, si les urbanistes français des années 1900 s'en étaient saisis, elle aurait été de nature à éclairer un chemin bien différent de celui qui a conduit à l'ornière des lotissements défectueux.

Un des aspects essentiels de la démarche cerdienne est son enracinement dans l'enquête de terrain, au double sens de l'enquête topographique et paysagère (pour les environs de Barcelone) et de l'enquête sociale (pour la population de la ville emmurée). L'ensemble de ce travail où le candidat projeteur s'imprègne d'un milieu physique et humain est conduit avec un souci constant de la précision et de l'exactitude, comme l'attestent les tableaux qui sont produits à propos de l'état de l'habitat et des habitants dans le *casc antic* de Barcelone[531]. La maturation du projet résulte de la confrontation entre cette connaissance intime d'un site habité, un savoir technique au fait des innovations les plus récentes et un bagage de principes clairement déterminés. Au premier rang de ces derniers figurent un souci démocratique affirmé de la dignité de la personne et de la famille, indépendamment de la condition sociale, la préoccupation constante de développer l'hygiène urbaine et les techniques qui s'y rattachent, ainsi que la volonté de mettre en place un cadre qui soit efficace pour la ville productive et les mobilités "*à roue*". De la démarche d'enquête aux intentions qui guident le projet, on peut dire que tout est frappé au sceau de la modernité et de la *raison pratique*. L'objet de l'effort théorique n'est pas d'inventer une ville idéalisée, mais de saisir et de concevoir la ville en mouvement : ce qui intéresse Cerdà, c'est l'urbanisation en tant que processus de domestication d'un territoire[532]. Cette attention aux processus vivants le conduit

[529] CERDÀ (Ildefonso), *La Théorie générale de l'urbanisation,* 1ère édition Madrid, 1867; traduction française partielle, Seuil, collection Espacements, Paris, 1979.

[530] SELLIER (Henri), *La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Droit, Paris, 1921; publication en 4 fascicules, OPHBM du Département de la Seine, Paris, 1921, p.235-236. Plus loin dans le texte, lorsque H. Sellier procède à un large tour d'horizon des « exemples de l'étranger » (p. 295-573, deux maigres pages témoignent de la considération accordée aux démarches espagnoles alors que, par exemple, vingt pages sont consacrées à l'Italie et quatorze pages à la Roumanie. Cela pouvait peut-être se comprendre en matière de politique du logement, mais certainement pas à l'égard de l'œuvre d'urbanisme. Cela étant, on doit noter que la même amnésie, si ce n'est pire, règne dans les aires culturelles de langue anglaise. On ne trouve en effet aucune référence à Cerdà dans l'ouvrage d'Unwin (1909), pourtant riche en références de tous ordres, et il semble qu'aujourd'hui encore, en 2008, la *Teoria general* n'ait fait l'objet d'aucune traduction.

[531] CERDÀ (Ildefonso), *La Théorie générale de l'urbanisation,* 1ère édition Madrid, 1867; traduction française partielle, Seuil, collection Espacements, Paris, 1979 ; un exemple de ces tableaux est donné p. 184.

[532] On a beaucoup glosé sur le fait que le premier traité d'urbanisme moderne portait un titre référé à l'urbanisation, ce qui n'est pas exactement équivalent. Comme on le sait, le terme d'*urbanisme* n'existait pas en 1860. Il ne s'accrédite qu'autour de 1900, en même temps d'ailleurs que l'adjectif correspondant, comme

par exemple à consacrer un passage aux difficultés qui résultent des limites des "juridictions", bref, de cet émiettement des circonscriptions territoriales dont on a souligné plus haut les conséquences en évoquant les conditions de l'urbanisation française d'après 1900 :

> "Comme il est difficile, et parfois absolument impossible, d'harmoniser les intérêts de chacune des municipalités à la juridiction des quelles ressortit le terrain urbanisable, l'extension ne s'effectue pas, ou mal, et elle ne peut satisfaire ni l'esprit d'unification qui doit présider à sa réalisation, ni l'intérêt présent et à venir du noyau agrandi."[533]

Le thème de la modernité constitue un véritable point d'ancrage de la réflexion de l'ingénieur catalan. Il y va tout d'abord de l'hygiène. Tenant pour une nécessité d'évidence les travaux d'infrastructure qu'il a vus s'initier à Paris, il n'imagine pas la rue autrement que dotée d'un "sur-sol" dédié à divers équipements (candélabres, signalisation…) et d'un "sous-sol [abritant] un grand nombre d'ouvrages d'art, de voûtes, de tuyaux grands et petits par lesquels coulent en plus ou moins grande abondance des fluides de diverse nature"[534]. Mais la rue est aussi, et avant tout, le support de la mobilité. Après avoir évoqué la perturbation que "la roue" a apporté dans "la ville pédestre", Cerdà s'interroge longuement sur les effets qu'il faut attendre de la roue motorisée, ce qu'il désigne comme la "locomotion perfectionnée". S'il doute de l'opportunité du tramway, qui lui paraît porter au plus haut degré la confusion sur la voie publique, il ne se sent pas moins certain que "la locomotive finira […] par s'urbaniser"[535]. Il n'imagine pas "la locomotive" autrement que sur ses rails et, contrairement au "télégraphe [qui ne] saurait tarder [à] être domestiqué et individualisé", rien ne lui laisse prévoir qu'elle puisse s'extraire de son statut d'objet collectif. Bref, sa capacité visionnaire, toujours tempérée par sa connaissance exacte des techniques, ne va pas jusqu'à préfigurer le moteur à explosion, qui fera irruption vingt ans plus tard. Il pressent néanmoins les potentialités d'évolution des inventions qu'il connaît et, ne doutant pas de leur puissance transformatrice, il en tire une certitude :

---

l'atteste en France l'émergence en 1911 de la Société française des architectes urbanistes (SFAU, aujourd'hui SFU). Il est commode d'imputer le décalage du titre de la *Teoria general* à cette chronologie philologique. En fait, Cerdà n'était pas à une invention langagière près – voir *urbe*, *suburbies*, etc. –, et on pourrait tout autant imaginer qu'il a retenu sciemment le terme d'*urbanisation*, dont les connotations sont nettement plus dynamiques que celles d'*urbanisme*.

[533] CERDÀ (Ildefonso), *La Théorie générale de l'urbanisation*, 1ère édition Madrid, 1867; traduction française partielle, Seuil, collection Espacements, Paris, 1979, p. 113. Une appréciation de caractère universel, dont la portée concerne tout particulièrement la France et ses communes en forme de mouchoirs de poche : historiquement, à travers le cheminement qui conduit des "projets régionaux" de 1935 et des "groupements d'urbanisme" de 1943 à la gamme de "communautés" instituée par la loi de 1999, et durablement, pour l'agglomération parisienne, où le problème reste irrésolu à ce jour. Henri Sellier déplorait déjà les conséquences de l'inadéquation entre les territoires de projet et les territoires de juridiction :

> "Nous souffrons trop du régime administratif caduc qui, sans lien, sans cohésion, livre les communes, cellules d'un même corps social, à un isolement d'autant plus déplorable que leur solidarité économique et sociale devient chaque jour plus étroite." (*La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Droit, Paris, 1921; publication en 4 fascicules, OPHBM du Département de la Seine, Paris, 1921, p. 246.)

[534] Ibidem, p. 119. Le détail de ces "ouvrages d'art" et "tuyaux" est donné plus loin, p. 207-208. On y trouvera les "voies d'évacuation des eaux pluviales, domestiques et industrielles", les "voies d'alimentation des eaux utiles", ainsi que les "conduites du gaz d'éclairage public et privé et [les] câbles électriques". Comme on le voit, la panoplie est fort complète, et prédispose ce qui va devenir une norme effective dans les villes développées… en une centaine d'années.

[535] Ibidem, p. 121 et 177. "La locomotive, écrit-il, franchira les portes [de la ville] […] Où et comment ? Nous l'ignorons." Sa prudente indécision tient au bilan qu'il trace de l'avancée des techniques dans un monde qui est encore celui de la traction à cheval : "On essaie de réduire les exigences de la locomotive pour la rendre plus docile à la volonté de l'homme […] La science et la technique y travaillent déjà avec acharnement."

"Les villes anciennes – construites par d'autres civilisations – ne peuvent servir de modèle à la civilisation actuelle qui a pour agents la vapeur et l'électricité."[536]

La fermeté de conviction qui règne dans les matières techniques se retrouve dans la vision de l'habitat. Mais, autant la connaissance du terrain –en l'occurrence, celle des réalités et des limites de l'avancée technologique – pouvait inciter à la prudence dans les prévisions machinistes, autant la même compétence conduit à une prise de parti délibérée en matière de logement. Cerdà a été manifestement horrifié par le processus de construction de la ville dense qu'il a eu tout le loisir d'observer au cours de son enquête barcelonaise. Il a été scandalisé par la littérale destruction des qualités d'habitabilité qui s'opérait à cette occasion. Ce qu'il désigne par le terme de "morcellement"[537], c'est-à-dire le processus de lotissement sans fin qui conduit à l'occupation complète du sol des îlots par les constructions (éventuellement au prix d'une étroite voie interne : voir nos « voies privées »), a fini par se réaliser aussi dans la hauteur. Œuvre des "spéculateurs", la genèse de l'immeuble collectif telle que l'aperçoit Cerdà n'a rien dont on puisse se glorifier :

"Quand les grands spéculateurs s'emparèrent de la propriété urbaine en l'arrachant aux mains des petits propriétaires, une révolution complète transforma les grandes urbes[538]. Les habitations se multiplièrent d'une manière prodigieuse et surprenante. Les familles et les individus se virent dans l'obligation de vivre entassés, comme les esclaves nègres dans l'entrepont d'un bateau, mais les habitations ne manquèrent pas. L'administration put appliquer avec rigueur le châtiment de la loi aux vagabonds sans feu ni lieu. La spéculation subvenait aux besoins du marché avec frénésie. […] Quand l'habitation tomba entre les mains des spéculateurs, elle fut nécessairement traitée comme un article de commerce quelconque. Désormais, la maison n'était plus le signe de la demeure de l"homme.

On qualifia de luxe superflu les pièces adéquates pour chacun des actes indépendants de l'habitabilité […] Étant donné que, lorsque l'on dort, on ne travaille pas, et vice versa, les pièces destinées au travaux peuvent être intégrées aux chambres. De là, les cabinets avec alcôve, ou ces lits avec rideaux.

La salle à manger aussi est une pièce superflue. N'importe quel cabinet-chambre à coucher, voire la cuisine, peut remplir ce rôle. […]

Les lieux d'aisance, si nécessaires qu'ils soient, n'exigent pas de pièce séparée et indépendante. Puisque la cuisine a besoin d'un déversoir, que celui-ci soit le lieu commun pour tous. La décence, l'hygiène, sont des futilités.

[…]

---

[536] Ibidem, p. 241 (*Principes économiques du plan d'extension*, point 1). Sous cet aspect où elle se niche dans les bases matérielles, la conception cerdienne de la modernité se présente comme typique d'une démarche d'ingénieur. La place soudainement faite à l'*électricité* est susceptible d'induire en erreur un regard rétrospectif instruit des développements ultérieurs. À l'observateur tenté d'y voir une mention prémonitoire, il importe de rappeler qu'on est en 1860. L'examen de l'ensemble des textes montre que le rôle prêté à l'électricité est de l'ordre du fil du télégraphe (voir notamment la page 177, déjà citée). On ne trouvera nulle allusion à la traction électrique ni à la lampe d'éclairage, trouvailles dont la mise au point est largement postérieure

[537] Ibidem, p. 131. Comme on l'a mentionné plus haut, Annie Fourcaut note que le terme de *morcellement* a tendu à se substituer à celui de *lotissement* quand, dans les années 1930, ce dernier est devenu trop chargé d'odeurs suspectes. Peu usitée de ce côté des Pyrénées, la notion de *morcellement* était à peu près exempte des scories de l'histoire. Cela n'a toutefois pas suffi pour que s'accomplisse la substitution des termes. La notion de lotissement, qui était dûment inscrite dans le Code civil, a repris son règne sitôt que les abus ont été régulés.

[538] Urbe : terme par lequel Cerdà désigne tout assemblage de maisons – îlot, quartier, ville, agglomération urbaine – quelle qu'en soit l'échelle, et, à la limite, la maison elle-même lorsqu'elle est un peu complexe.

Sur le fond, on voit ici que Cerdà ramène tout le processus de collectivisation de l'habitat urbain à une lecture selon laquelle la propriété aurait initialement été très éclatée. Il est possible que tel ait été effectivement le cheminement à Barcelone, mais on sait suffisamment qu'à Paris et dans d'autres villes françaises, il y eut aussi des lotissements de grandes propriétés en vue de réaliser des ensembles d'immeubles collectifs : cela s'observe dès les 17ème et 18ème siècles, sans compter ce qu'il est advenu des biens confisqués à la Révolution. Cerdà est un observateur attentif des réalités de son temps, mais ses vues concernant des processus plus anciens sont souvent schématiques, unilatérales et empreintes de naïveté. L'état des matériaux dont on pouvait disposer à son époque concernant l'évolution de l'habitat et des villes dans le temps long ou le temps moyen n'est certainement pas étranger à ce qu'il faut bien reconnaître comme une insuffisance scientifique : l'imagination supplée les défaillances de la connaissance, et elle le fait le plus souvent avec un esprit de simplicité biblique.

> Plus de corridors. Pourquoi les pièces de séjour ne serviraient-elles pas en même temps au passage ? Ainsi on aura moins à marcher. Dehors, les couloirs !
> Ce n'est pas tout. La chambre à coucher des enfants, séparée et indépendante de celle des parents, est réputée dangereuse : on installera les enfants derrière un paravent dans l'alcôve conjugale. Celle-ci sera un peu réduite, mais pour dormir, nul besoin de beaucoup de place. Et la morale ? Et l'hygiène ? La morale et l'hygiène n'ont jamais construit des maisons.
> Mais il reste encore une pièce inutile dans l'habitation. Le désir de paraître, l'orgueil de la famille, que certains qualifieront de digne ou noble, mais qui, chez les pauvres est une insigne sottise, exige qu'une pièce soit réservée aux relations sociales. Mais, en hommage à l'économie, la famille pauvre reçoit dans sa chambre ou sinon dans sa cuisine… Dehors donc, la pièce de réception !"[539]

Cette vue d'une dégringolade qui conduit de la ville bourgeoise ou petite-bourgeoise vers un habitat populaire où le logement se résume à une chambre et une cuisine est certainement « théorique » au mauvais sens du terme. Elle néglige à l'évidence la manière dont la tradition a logé les compagnons, apprentis, domestiques, et autres personnages secondaires de la scène artisanale ou petite bourgeoise. Elle néglige également l'hypothèse que l'habitat pauvre *horizontal* ait pu lui aussi se limiter à une pièce principale, une réalité dont on a mesuré la prégnance en France, et dont on doit présumer qu'elle n'était pas absente en Catalogne. Il ne faudrait donc pas prendre la figuration de Cerdà pour une représentation fidèle des processus historiques : seul le résultat qu'il constate en 1860 est à retenir au pied de la lettre. Cette charge contre les dérives du collectif n'en présente pas moins un intérêt qui va bien au-delà d'un témoignage – un de plus… – sur l'état du monde réel en ce temps. Il se trouve en effet qu'est ainsi passée en revue la quasi-totalité des errements auxquels donnera lieu l'architecture des collectifs populaires dans le siècle qui va suivre : l'abus du fonctionnalisme appliqué à l'espace domestique, l'idée du *plan libre* et la chasse aux couloirs, ainsi que, d'une façon générale, la pression constante sur l'espace vital des familles et des personnes[540].

Là ne s'arrêtent pas, cependant, les vertus prémonitoires de ce triste catalogue des réalités que couvriront par la suite des idéologies architecturales réputées, qu'elles soient au service de la *philanthropie* ou du *social*. On découvre en effet que la *spéculation* barcelonaise avait déjà mis au point l'*appartement communautaire* qui, soixante-dix ans plus tard, fera office de fleuron de la révolution soviétique :

> "Chaque cellule-habitation avait, nous l'avons vu, deux pièces : une cuisine avec son déversoir, et une chambre à coucher avec ses alcôves pour la collectivité de la famille. Jusqu'à présent, l'idée de faire dormir les familles en commun n'est jamais venue à personne. Il n'en est pas de même pour la cuisine. Les familles pauvres ont peu à cuisiner. Pourquoi plusieurs familles ne se réuniraient-elles pas pour préparer leur maigre pitance dans une cuisine commune ? […] Enlevons donc du foyer cette pièce qui lui donna son nom originel, et établissons une cuisine commune à chaque étage."[541]

Au fond, les termes du débat du siècle à venir sur les « besoins » des habitants et, par suite, sur les normes et l'organisation spatiale du logement « minimum », « de masse », ou « du plus grand nombre », bref d'un logement simplement acceptable, sont déclinés les uns après les autres au fil du mouvement d'horreur qui soulève le cœur de l'héritier d'une grande ferme

[539] CERDÀ (Ildefonso), *La Théorie générale de l'urbanisation*, 1ère édition Madrid, 1867; traduction française partielle, Seuil, collection Espacements, Paris, 1979, p. 144-145.
[540] Si les pratiques de la "spéculation" ont déteint sur les conceptions du logement moderne, notamment du logement social, c'est néanmoins dans les logements de vacances que la brutalité fonctionnaliste a trouvé son application la plus complète. En France, le principe de la pièce abritant successivement toutes les fonctions de jour et de nuit (avec *cabine*, c'est-à-dire alcôve) a permis d'entasser quatre à six *couchages* sur 18 à 20 m^2 de plancher. Une réussite que le monde nous envie, mais qu'on peine à louer à des gens civilisés.
[541] Ibidem, p. 145.

catalane[542]. Selon l'antique formule – *horresco referens* –, il tremble en rapportant ce qu'il a observé[543] et, sans le savoir, s'indigne de ce qu'on verra par la suite. De cette colère rentrée surgit à l'occasion une formulation désabusée où la longanimité des victimes devient un des thèmes essentiels :

> "À considérer ce morcellement, on pourrait croire que le monde n'offre plus de terrain où l'homme puisse établir sa demeure. Face à ce phénomène tangible et évident, nous ne savons ce qu'il faut admirer le plus : l'acharnement des exploiteurs ou la résignation et la patiente soumission des exploités."[544]

Le confort d'un retrait cynique n'est toutefois dans la nature de Cerdà, qui consacra une grande partie de son énergie à l'activité politique municipale. À la nature calamiteuse de l'habitat collectif – même corrigé de ses pires défauts, ce ne serait encore à ses yeux qu'une variété de sous-habitat – il oppose la nécessité d'un retour aux fondamentaux qui lui paraissent autoriser l'idée d'une "société [qui soit] bonne au sens philosophique, moral et politique de ce mot". Professant que "la famille est la base de l'organisme social [et que] de son bonheur dépend le bonheur de la société", il déplore qu'il soit "devenu difficile de trouver dans nos urbes – en particulier dans nos grandes urbes – une seule maison destinée à l'usage exclusif d'une famille"[545]. Il se prononce sans hésiter en faveur de "ce type primitif, le meilleur puisqu'il garantit l'indépendance du foyer", et il le voit "destiné à régénérer l'urbanisation". Il partage avec ceux qui ont foi dans la technique l'espérance que l'industrie "démocratise" cette forme d'habitat en la mettant "à la portée de toutes les bourses". Non seulement Cerdà opte résolument pour un retour à la maison, il considère de plus que celle-ci doit être entourée d'une "zone d'isolement", condition indispensable pour "assurer tous les degrés souhaitables de liberté d'action" : on dirait aujourd'hui qu'il plaide pour le *pavillon* plutôt que pour la *maison de ville*. Quant à la détermination des volumes habitables qui sont nécessaires, le mode du raisonnement cerdien est aux antipodes des futures optimisations de la *machine à habiter* et autres ratiocinations du même tabac. Au-delà de l'espace destiné aux relations de l'individu avec la famille ou la société, il postule que chaque personne doit disposer d'un lieu intime pour les "actes de la vie qui exigent la solitude", sous la forme d'une chambre assez vaste pour permettre de placer le lit "en son milieu", et de surcroît dotée d'équipements pour les soins du corps.

Projet idéal, dont il faudra, dans beaucoup de cas, simplement tenter de se rapprocher ? Sans doute. Effet d'une mentalité bourgeoise, voire rurale et pré-industrielle ? Peut-être, mais il faut se souvenir que la norme d'occupation d'une personne par pièce que les statisticiens français adopteront en 1911 pour évaluer le surpeuplement ou le sous-peuplement des logements n'est guère éloignée du niveau d'exigence mis en avant par Cerdà[546]. Ce qui demeure indiscutable, c'est qu'on a là un projet généreux, plein d'optimisme, et foncièrement démocratique puisque – à la différence de nombre de *réformateurs sociaux* à venir – il n'établit aucune différence de caste lorsqu'il s'agit de statuer sur un habitat qui "convienne aux exigences de la nature

[542] Il ne manque guère que des considérations sur la surface qu'il convient d'accorder aux pièces principales. Ajoutons que, dans des lignes qu'on n'a pas citées, Cerdà évoque aussi, comme une sorte de stade intermédiaire de la déréliction, un modèle où on accorde une chambre aux parents et une chambre par sexe aux enfants : on aura reconnu le *trois pièces* qui s'est érigé en forme canonique du logement social dans la France des années 1950, et encore dans les années 1960.

[543] "[…] nous ne pouvons éprouver que honte, horreur et même incrédulité face aux carences et à la misère de la maison actuelle." (ibidem, p. 141).

[544] Ibidem, p. 131-132.

[545] Ibidem, p. 136, et p. 137, 138, 141 pour les extraits qui suivent.

[546] On reviendra dans la troisième partie sur cette norme de 1911 en évoquant les circonstances dans lesquelles elle a, durant les années 1950, été reléguée au magasin des choses révolues, au profit d'une allocation d'espace nettement plus étriquée : un genre de progrès des « Trente Glorieuses » qui laisse un goût amer.

humaine", ce qu'une sociologie qui verse facilement dans la pingrerie dès qu'il s'agit des pauvres désignera plus tard comme les « besoins » de la famille humaine.

Une implication qui ne peut échapper à un esprit frotté de quantitativisme correspond à une nécessaire et substantielle extension de l'espace urbanisé. Tel est le motif fondamental qui conduit Cerdà à accorder toute son attention au développement de la périphérie. D'ailleurs, indépendamment même de la question de la quantité d'espace habitable, l'expérience lui paraît démentir la possibilité d'une issue qui reposerait principalement sur le remaniement de l'existant :

> "[…] de nombreux éléments des urbanisations anciennes ont obligé l'administration à entreprendre des réformes pour ajuster ce qui existait aux nouvelles exigences. […] on entreprit de grands travaux qui ont épuisé les ressources communales et alourdi l'impôt. […] Ces grands travaux ont-ils répondu aux objectifs initiaux ? Ont-ils satisfait aux principaux besoins de notre époque ? Non."[547]

Plutôt que cette démarche dispendieuse, l'efficacité commande de centrer l'attention et les moyens sur l'*ensanche*, bref sur une extension du "contenant" à la mesure de celle du "contenu" qui correspond à la croissance démographique et économique de la ville. Pourquoi n'y a-t-on guère pensé précédemment ? Outre des vieilleries comme les murailles et les taxations aux portes, ce qui faisait obstacle à l'extension en surface tenait aux limites des distances acceptables dans le cadre de la "ville pédestre". Or, précisément, les "locomotions perfectionnées" qui font irruption sur la scène urbaine ont pour effet de déplacer profondément cette contrainte, et un travail sur du neuf permettra de doter l'*ensanche*, avec un minimum de frais, d'un système viaire adapté aux nouvelles mobilités tout en offrant l'espace nécessaire aux "demeures des hommes".

À côté de cette adaptation aux conditions d'avenir qui paraissent autoriser la perspective d'une heureuse extension, Cerdà a un second motif, également puissant, de faire de l'*ensanche*, le seul véritable enjeu du projet urbain. La description qu'il donne des faubourgs et des écarts n'a en effet rien du ton larmoyant qu'on adopte habituellement à propos des banlieues. Il y voit au contraire le cœur des dynamiques économiques et l'élément moteur de la croissance urbaine :

> "[…] l'importance des nouveaux quartiers [ne] fut [ni] comprise [ni] acceptée. Les habitants des noyaux primitifs regardaient avec mépris le nouvel élément de vie, de richesse et de prospérité, s'opposaient à son libre fonctionnement, parfois même allaient jusqu'à lui fermer les portes. […] pendant qu'*intra muros* les habitants ressentaient les privations inhérentes aux périodes antérieures, ceux des suburbies jouissaient de toutes les commodités et avantages apportés par la nouvelle locomotion. […] Peu à peu, ils s'érigèrent en médiateurs nécessaires entre le commerce de l'urbe et celui de l'extérieur et en tirèrent d'incalculables profits […]. Lorsque les murailles tombèrent sous l'impulsion de la civilisation moderne, on vit avec surprise que l'humble suburbie avait acquis les proportions d'une grande urbe, en même temps que la prépondérance économique, commerciale et sociale : l'accessoire avait absorbé le principal. […] Plaise à Dieu que cette leçon de l'histoire ne soit perdue ni pour les peuples ni pour les gouvernements !"[548]

Ainsi se trouvent fixées les grandes lignes propres à soutenir l'avenir de la ville, et à lui permettre de s'extraire d'une "urbanisation vicieuse, corruptrice, antipolitique, immorale et anachronique"[549]. Dans la droite ligne de l'admonestation sur laquelle se termine l'exergue de la Teoria general – "Ruralisez la ville, urbanisez les campagnes" – il s'agira d'une ville illimitée, toujours en attente de croissance et d'extensions nouvelles. À l'opposé des conceptions fondées sur l'opposition entre « la ville » et « la campagne », ce qui s'énonce ici

[547] Ibidem, p. 170.
[548] Ibidem, p. 171-172. Comme on le voit, Cerdà n'aurait pas été autrement surpris du succès de notre grand commerce de périphérie.
[549] Ibidem, p. 141.

concerne l'idée d'un possible *continuum* rural-urbain, une idée qui trouve aujourd'hui toute son actualité dans les pays les plus urbanisés, et qui pourrait, avec ses implications sociales, constituer le socle d'une stratégie de développement dans les autres[550]. Et, parce qu'on refuse d'installer les centralités existantes sur un piédestal, on proposera pour la "ville ruralisée" un milieu isotrope permettant indifféremment l'émergence de nouveaux pôles : d'où le choix, pour la trame viaire, d'une grille réticulaire plutôt que celui d'un système rayonnant. Laissons au concepteur le soin d'exprimer les principes qui le guident, dans un des pamphlets qu'il édite pour défendre son projet barcelonais :

> "L'extension illimitée pour une ville n'est pas une simple considération anticipatrice qui prévoit une croissance pour un laps de temps donné à l'avance. L'extension urbaine répond à une question de liberté : liberté d'édification, liberté sociale et surtout liberté familiale. Notre mot d'ordre : « À bas les murailles ! » […] condensait au moins trois impératifs : « À bas les monopoles ! », « Non aux privilèges ! » et « Vive la liberté de choix du logement ! »."[551]

Un présupposé implicite est l'existence d'une autorité d'agglomération dont la juridiction s'étend aux campagnes en voie d'urbanisation et grandit avec la ville. Un autre présupposé correspond à la nécessité d'une avance permanente dans la réalisation des infrastructures qui précèdent les constructions, laissant à chacun – habitant ou activité – le choix de construire ou de se loger dans l'existant, et, pour ceux qui construisent, le choix de le faire sur de nouveaux sites ou sur d'anciens sites qui ne sont pas encore complètement occupés. Cerdà est particulièrement ferme dans sa condamnation d'un développement par zones successives qu'on remplirait soigneusement avant de passer à la suivante. Cette nouvelle variété du monopole de l'offre profitant aux propriétaires des sols zonés serait, écrit-il, "plus odieuse encore" que celle qui résultait des limitations dues aux murailles[552]. Une position tout aussi ferme se retrouve en matière de financement. Dans un système où les plus-values de l'urbanisation échoient aux *beati possidentes*, il s'oppose aux pratiques de "l'Empire français" qui mettent les dépenses de viabilisation à la charge des finances publiques, que ce soit directement ou à travers l'emprunt. À son point de vue, c'est la collectivité qui décide du lancement des travaux, mais il revient aux propriétaires riverains de les payer[553].

Contrariant à l'évidence nombre d'intérêts en place, faisant table rase de notions comme la centralité, les limites, les portes, etc., le projet cerdien a suscité, et suscite encore, bien des objections. Où l'art va-t-il se nicher dans ce dess(e)in d'ingénieur ? Quel est le devenir du patrimoine et des noyaux existants ? Comment marquer les entrées de la ville ? Sur le dernier point, la réponse est claire : sauf à imaginer un monument forain, il est sans objet de chercher à signifier des limites qui seront par nature mouvantes dans le temps[554]. Pour ce qui est des

---

[550] Voir par exemple, dans la période récente, SACHS (Ignacy), *La troisième rive. À la recherche d'un éco-développement*, Bourin, Paris, 2008, pour la trad. fr., ou, du même auteur, « Cinq milliards d'urbains en 2030, solution ou problème ? », in *Urbanisme*, n°359, mars-avril 2008, p. 4-5.

[551] Ibidem, p. 229.

[552] Ibidem, p. 233.

[553] Ibidem, p. 241-242 (*Principes économiques du plan d'extension*, points 6 à 13). Naturellement, il faut entendre par les « propriétaires » les agents qui sont en position d'empocher la plus-value foncière résultant de l'aménagement. Dans le langage d'aujourd'hui ce pourrait être aussi bien les propriétaires initiaux des sols que des intermédiaires immobiliers ou des promoteurs qui leur ont racheté leurs biens.

[554] Persistance d'une image de la ville conçue comme un isolat dans un monde sinon hostile du moins différent ? Sentiment phantasmatique d'avoir à protéger les citadins contre des dangers qui viendraient de l'extérieur, à la manière des loups ou des seigneurs pillards jaillissant des forêts médiévales ? De puissants mythes anciens continuent d'exercer leur emprise, comme le montre, dans les années 1970, la chanson de Serge Reggiani : *Les loups, les loups sont entrés dans la ville [...]*, et se dire qu'à défaut de loups, ce pourraient être des renards enragés. Sitôt devenus orphelins des murailles, et par conséquent des portes, les architectes-urbanistes se sont souvent acharnés à réinventer des limites de ville. On peut citer en exemple Raymond Unwin qui, lorsqu'il

noyaux existants, le plan de l'ensanche est tout à fait explicite : le quadrillage nouveau vient simplement les envelopper, et il se déforme à leur contact comme il le ferait autour d'un édifice remarquable. Ménageant seulement les raccordements indispensables avec les trames urbaines déjà formées, il laisse le temps au temps pour décider de ce qu'il conviendra de revaloriser, et de ce qu'il vaudra mieux détruire. Quant à l'art urbain, outre l'arrangement des parcs, des places majeures, des grandes avenues, etc., il trouve sa place dans le traitement d'îlots ouverts dont les parties bâties déterminent des espaces libres aux formes variées qui appellent une mise en forme paysagère. C'est sous cet aspect du dessin des îlots que le projet de Cerdà a été le moins suivi d'effets. En l'absence d'une détermination de l'autorité municipale à maintenir le caractère aéré du projet, et sous la pression dès lors incoercible de la "spéculation", les îlots se sont progressivement fermés, bourrés de constructions, conférant ainsi à l'e*nsanche*, case après case, la forme systématique de damier qu'on conteste si volontiers. Au fond, ce qui est resté du plan initial tient pour l'essentiel dans la trame viaire – ce qui n'est tout de même pas rien, même s'il y manque une des grandes diagonales. Déformé dans sa chère Barcelone, largement ignoré ou incompris dans l'Europe riche, le projet cerdien ne serait-il qu'une poussée printanière saisie par le gel et demeurée stérile ? En fait, un esprit du même ordre a soufflé sur nombre de villes des nouveaux mondes, là où on urbanisait rapidement et massivement des terres réputées vierges.

À considérer la démarche dans son ensemble, il reste incontestable qu'elle représente un des rares modèles de gestion de la croissance urbaine axé tout à la fois sur la dynamique des banlieues, la mobilisation des techniques les plus modernes, et une exigence sans faille concernant l'habitat des familles de toutes conditions. Il reste également incontestable que, à volume donné d'allocation de moyens, il est plus efficace de gérer la modernisation des réseaux en soignant d'abord les extensions plutôt qu'en privilégiant les centres existants. Le caractère onéreux de la réforme des centres tend à épuiser les budgets, et, si on leur accorde la priorité, les extensions auront toutes chances de demeurer sous-équipées au lieu d'être d'emblée mises à niveau, la conséquence étant qu'elles demanderont à leur tour de douloureuses interventions après coup, comme le rappelle la pénible histoire de la modernisation des villes françaises.

Raymond Unwin (1863-1940) : les *garden cities*, ou la ville à la campagne.

Le projet des *garden cities* qui, parallèlement aux *Gartenstädte* allemandes, prend forme au tournant de 1900 présente plusieurs similitudes avec celui de Cerdà. Dans les deux cas, il s'agit d'organiser les extensions urbaines, domaine d'action prioritaire parce que c'est par là que la ville se refait, et il est entendu que la substance bâtie reposera essentiellement sur des maisons familiales destinées à des catégories sociales diverses, y compris des petites gens. Il n'en subsiste pas moins une série de différences. La plus visible concerne l'architecture, dont le style est nettement défini dans le cadre des *garden cities*, mais la plus fondamentale concerne l'organisation générale de la ville[555]. Alors que le projet cerdien se caractérise par un continuum bâti, les *garden cities* représentent des sortes de projections urbaines essaimées

---

expose les règles de composition des *garden-cities*, ces projets censés réconcilier la ville et la nature, se penche gravement sur la question, et finit par prévoir un mur inspiré des petites villes pré-Renaissance pour ceindre le faubourg-jardin d'Hampstead (voir *Town planning in practice*, Londres, 1909; première traduction française : avertissement de JAUSSELY (Léon), *L'Étude pratique des plans de ville*, Paris, 1923; réédition en fac-similé : L'Équerre, Paris, 1981, p. 137-151.). À sa défense, il faut toutefois préciser qu'il conçoit les gares comme les véritables entrées modernes, et qu'il envisage pour les limites toute une gamme de traitements moins factices (boisements, etc.).

[555] Une autre différence tient à l'esprit de promotion coopérative qui marque la naissance des *garden cities*.

dans la campagne. Cela renvoie à une vision contrastée des supports de la mobilité : les déplacements dans la "ville illimitée" passent manifestement par la trame viaire de droit commun, quitte à ce que celle-ci soit complétée par des rails "urbanisés"; restant à l'échelle de la petite ville, la *garden city* se présente au contraire comme une entité essentiellement pédestre où les déplacements deviennent tributaires du chemin de fer et de la gare sitôt qu'on sort de ce nouveau quartier. Élément fondateur du projet anglo-saxon, le raccordement au chemin de fer[556] constitue la clé des mouvements dans une ville dont la fragmentation est dès lors possible, et il explique la distance à laquelle les fragments d'urbanisation sont susceptibles de se projeter. Il a pour conséquence de placer le nouveau quartier dans la dépendance d'une radiale ferroviaire qui rejoint le noyau principal qu'est le centre ancien. L'essaimage dans la campagne n'est toutefois qu'une des hypothèses possibles, et le contraste avec les urbanisations continues est atténué par le fait que nombre de *garden cities* ont en réalité pris la forme de faubourgs jardins réalisés en continuité avec le noyau existant. Mais l'étendue du projet d'extension fait alors la différence, et il reste que, au contraire du milieu isotrope qu'imaginait Cerdà, la *garden city* demeure inscrite dans une disjonction centre/périphérie.

En présentant la doctrine « anglaise », on revient aux enchaînements qui ont effectivement marqué l'évolution de la pensée urbaine en France, bref à la trame vivante de l'histoire des idées, et non plus celle qui aurait dû ou aurait pu être. L'ouvrage qui a joué le plus grand rôle vis-à-vis des milieux parisiens de la conception est certainement celui de Raymond Unwin, *Town planning in practice* : la bibliographie qui le clôt se répartit en trois sections – section anglaise, section allemande, section française –, ce qui donne une idée très claire de l'aire de circulation des idées. Paru à Londres en 1909, le travail d'Unwin fait assez rapidement l'objet d'une traduction française, qui est éditée à Pais en 1923 sous le titre *L'Étude pratique des plans de ville*[557]. On a mentionné plus haut que ce texte était substantiellement cité par Henri Sellier – et le seul en urbanisme. Il faut ajouter que la traduction est précédée d'un avertissement de Léon Jaussely[558], qui a également pris le soin de réviser l'ensemble de la

[556] Une gare de chemin de fer, écrit Raymond Unwin, "sera le point d'origine de lignes de trafic". Elle constituera un élément déterminant de la composition urbaine, "car ce sera un centre auquel il faudra accéder facilement de toutes les parties de la ville ou du district" (*Town planning in practice*, Londres, 1909; première traduction française : avertissement de JAUSSELY (Léon), *L'Étude pratique des plans de ville*, Paris, 1923; réédition en fac-similé : L'Équerre, Paris, 1981, p. 133). L'étude des prototypes anglais montre, sans surprise, que "la gare de chemin de fer" s'interprète aussi bien en station de métro dans le cas des *faubourgs-jardins* : à Welwyn Gardens, le rôle de porte d'entrée principale est dévolu à la station du *tube*.

[557] Nombreuses sont également les références à Ebenezer Howard, considéré comme le père de l'idéologie des *garden cities* en tant que projet coopératif. Bien que la publication de son texte *Tomorrow – A peaceful path to real reform* et de sa version révisée *Garden cities of tomorrow* datent respectivement de 1898 et de 1902, son influence sur la pensée urbaniste en tant que technique a toutefois été beaucoup moindre et, si une première version française (trad. Crepelet) est publiée en Chine en 1917, il faudra attendre 1969 pour voir un éditeur parisien (Dunod) prendre en charge une traduction qualifiée de "soignée" par le préfacier (Robert Auzelle), *Les cités-jardins de demain*. Cela n'empêche pas que Howard ait eu un rôle majeur dans la promotion de l'expérience en Angleterre. Il est à l'origine de la *Garden cities association* en 1899, puis, en 1902, de la *Garden city pionneers association*, destinée à prendre en main les aspects opérationnels. Cette dernière, dont il assure la direction générale, rassemble des actionnaires assez riches pour permettre le lancement du projet de Letchworth (1903-1904), où il résidera un moment, puis du faubourg-jardin de Welwyn Gardens (1919), où il vivra ses dernières années. De leur côté, Raymond Unwin et son beau-frère Barry Parker, qui se voient confier la maîtrise d'œuvre de Letchworth à la suite d'un concours (1904), réalisent presque aussitôt, avec E.L. Lutyens, la conception et le lancement du faubourg-jardin de Hampstead Gardens (1905-1907).

[558] Léon Jaussely (1875-1932), Grand prix de Rome en 1903, est l'un des fondateurs de la Société française des architectes-urbanistes en 1909. Dans les années 1920, outre une activité projectuelle concernant autant les édifices que les projets urbains, en France comme à l'étranger (Paris, Grenoble, Toulouse, Berlin, Ankara…), il est l'un des deux urbanistes nommés à Commission supérieure de l'aménagement des villes (CSAEEV).

version française. La commodité d'une traduction ancienne incline naturellement à retenir le terme de *cité-jardin* pour désigner l'objet de prédilection de la doctrine « anglaise ». Mais le terme français est tellement connoté par les initiatives de l'Office public d'HBM de la Seine qu'on finit par imaginer qu'il s'agit d'un projet spécifiquement social, d'un nouveau genre de cité ouvrière. C'est pour prendre la distance nécessaire à l'égard de cette interprétation qui serait profondément réductrice qu'on retiendra le terme anglais de *garden city*, avec l'espoir de conserver son authenticité à l'idée d'origine[559].

Loin d'être consacré au seul logement ouvrier, l'ouvrage d'Unwin est en effet de portée générale. Comme l'indique clairement son titre, il s'agit d'exposer une manière moderne de concevoir la ville et, ce qui est essentiel, ses modalités d'extension. L'expérience du contexte anglais donne toutefois à la problématique une coloration qui est d'emblée différente de celle de Cerdà. Alors que la hantise de l'ingénieur catalan résidait dans l'entassement vertical, celle du technicien de Londres concerne l'entassement horizontal, qu'il dénonce dans les premières pages de son livre au moyen de quelques extraits de cadastre particulièrement éloquents. Le terrain anglais n'est pas non plus comparable au terrain français. Unwin part en effet de l'hypothèse que "beaucoup a été fait" en matière d'infrastructures, qu'on dispose d'un "ample approvisionnement en eau potable, [de] réseaux d'égouts", etc., bref que de "bonnes bases"[560] sont établies… dès 1909.

Cela étant, peut-on dire que la genèse du projet urbain que développe Unwin est strictement anglaise ? Pour ce qui est des conceptions intellectuelles, l'auteur évoque dès les premières pages une dette considérable à l'égard du monde germanique en insistant sur l'intérêt d'un ouvrage publié à Manchester en 1904, dont le titre résumé est tout simplement *L'Exemple de l'Allemagne*[561]. D'un autre côté, l'iconographie témoigne tout au long de l'ouvrage d'emprunts répétés aux travaux du Docteur Stübben, à qui des remerciements empressés sont adressés dans la préface de 1909[562]. Enfin, c'est au viennois Camillo Sitte, et à son *Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen* (Vienne, 1889), dont il est précisé que la traduction française paraît en 1902 (*L'art de bâtir les villes d'après les principes artistiques*), qu'Unwin impute "un grand changement […] dans le caractère des tracés des plans des villes allemandes" et, plus généralement, la naissance d'une conception nouvelle en rupture avec le "système géométrique [du] baron Haussmann"[563].

---

[559] Comme on le montrera plus loin, on aurait pu tout aussi bien retenir le terme allemand de *Gartenstadt*.

[560] *Town planning in practice,* Londres, 1909; première traduction française : avertissement de JAUSSELY (Léon), *L'Étude pratique des plans de ville,* Paris, 1923; réédition en fac-similé : L'Équerre, Paris, 1981, p. 4.

[561] Ibidem, p. 2-3. L'auteur est Thomas Horsfal; titre complet : *The Improvement of the Dwellings and Surroundings of the People*. Unwin revient à plusieurs reprises sur la valeur exemplaire des travaux allemands. Voir par exemple cette appréciation élogieuse des "efforts faits par les Allemands sur le terrain de l'urbanisme où ils travaillent assidûment depuis de nombreuses années et sur lequel, par comparaison, dans les autres pays on ne fait que débuter" (ibidem, p. 97). Soulignons que le rayonnement de la science et du savoir-faire allemands ne s'arrêtaient pas à la verte Angleterre, comme le montre l'article "The german way of making better cities" publié par Sylvester Baxter dans la revue américaine *Atlantic Monthly* (n°104, juillet 1909, p. 72-95; réédition en version numérique sur le site de l'université de Cornell, cornell.edu). Baxter, qui avait vécu plusieurs années en Allemagne dans les années 1870, s'appesantit à juste titre sur la politique du logement et l'organisation de l'urbanisme dans les municipalités allemandes, un aspect qu'Unwin se borne à effleurer.

[562] Sans compter, dans le corps du texte, un éloge appuyé de son "grand ouvrage" de 1907 (ibidem, p. 60). L'architecte-urbaniste Hermann Josef Stübben (1845-1936), qui a longuement œuvré auprès des municipalités d'Aix-la-Chapelle puis de Cologne, est également l'auteur de Meisterpläne (plans directeurs) pour les agglomérations de Coblence (1889), de Kiel (1901), etc. Il se signale par deux ouvrages non traduits en français : *Der Bau des Städte in Geschichte und Gegenwart* (*La construction des villes dans l'histoire et aujourd'hui*), Berlin, 1895, et *Der Städtebau* (*L'art de bâtir les villes*), Stuttgart, 1907.

[563] Ibidem, p. 89. Issu d'une famille d'architectes, Camillo Sitte (1840-1903) était lui-même architecte et professeur d'histoire de l'art. Un autre coup de chapeau qui se trouve plus loin dans le texte laisse entendre que

Si Unwin est particulièrement explicite – et profondément honnête – à l'endroit de ses sources intellectuelles, il est saisissant de constater qu'il borne ses références concernant la réalisation des *garden cities* aux seuls projets traités par l'agence qu'il a formée avec son beau-frère Barry Parker : Letchworth et Hampstead Gardens, dont les conceptions remontent respectivement à 1903-1904 et 1905-1907. Alors que le texte qui fait l'objet d'une traduction française est une seconde édition enrichie, évoquant par exemple l'intervention de Jacques Greber[564] en 1916 sur le plan de Philadelphie, on ne trouvera pas la moindre allusion au projet de Welwyn Gardens. Cette manière de laisser dans l'ombre les œuvres de la concurrence est encore moins excusable vis-à-vis de l'Allemagne, où la *Deutsche Gartensdadt Gesellschaft* (*DGG, Association allemande des cités-jardins*) est fondée en 1902 pour promouvoir l'idée nouvelle, et où nombre de projets s'élaborent et passent à la construction dès les années 1900. Avec au moins une dizaine de chantiers engagés, dont plusieurs sous la houlette de ses fondateurs, la liste des réalisations dont pouvait se prévaloir la *DGG* à la veille de la Grande Guerre paraît en effet singulièrement plus fournie que celle de son homologue anglaise. Des réalisations démarrent en 1907 à Karlsruhe-Ruppur, en 1908 à Nuremberg, en 1909 à Essen-Margarethenhöhe, en 1910 à Hambourg-Wandsbek, etc. Certaines d'entre elles associent des architectes qui ne vont pas tarder à être connus, comme Bruno Taut ou Walter Gropius (Hagen, 1909; Berlin-Falkenberg, 1912), mais le prototype le plus significatif est celui de Hellerau, qui s'édifie dans une clairière forestière située à huit kilomètres du centre de Dresde, auquel il est relié par le tramway. La conception, qui porte la marque de Heinrich Tessenow[565], s'engage en 1906, et la construction est pour l'essentiel réalisée entre 1909 et 1912. Depuis la place bordée de collectifs d'allure moderne qui se trouve à proximité de l'arrivée du tramway, on rencontre successivement, comme enroulés autour d'une imposante fabrique de meubles dont l'architecture est traitée, des bandes de maisons mitoyennes inspirées du style rural saxon et un ensemble de villas implantées dans les sous-bois, dont celle, de facture fort simple et dotée d'une toiture à deux pans, que Tessenow avait construite pour sa propre famille. Réalisation dotée d'un tissu mixte à tous points de vue – présence de la production, diversité sociale des résidants, diversité de l'architecture – Hellerau n'avait rien d'une banlieue déshéritée : jusqu'à la prise de pouvoir des nazis ce fut au contraire un centre d'émulation artistique, notamment à travers l'école de danse installée dans le *Festspielhaus* construit en 1910-1911 et animée par Jacques Dalcroze.

---

c'est à travers la traduction française qu'Unwin a eu connaissance de la démarche de Sitte : "Le plan de la place [de] Letchworth a été tracé avant que l'auteur ait eu la bonne fortune de lire l'ouvrage de Camille (sic) Sitte" (ibidem, p. 193).

[564] Ibidem, p. 81-83 (iconographie et commentaire). Fils de sculpteur, Jacques Greber (1882-1962) est diplômé des Beaux-Arts en 1909. Il se fait rapidement remarquer par son intervention à Philadelphie et par son succès au concours lancé en 1919 pour la réutilisation des fortifications de Paris. Membre actif de la Société française des architectes urbanistes, qu'il présidera en 1940, Jacques Bardet étant alors secrétaire général, sa position institutionnelle l'amènera à orienter et à contrôler nombre de projets d'aménagement de la Reconstruction. En matière d'édifices, on lui doit le musée Rodin et la première "tour Esso" de la Défense (en fait un bâtiment longiligne aujourd'hui détruit). Reconnaissance *post mortem*, une thèse lui a été consacrée à l'IUP : LORTIE (André), *Jasques Greber et l'urbanisme. Le temps et l'espace de la ville*, IUP, Paris, 1997.

[565] Peu connu en France, Heinrich Tessenow (1876-1950) reste une figure marquante de l'Allemagne moderne, tant en raison de sa carrière académique que de son œuvre construite. Né dans une famille d'entrepreneurs, il a fait un apprentissage de menuisier avant d'étudier la construction puis l'architecture. De son parcours de jeunesse, il a conservé un culte du travail manuel et un goût prononcé pour les *Arts and crafts* (voir l'ouvrage *Handwerk und Kleinstadt – Artisanat et petite ville* – qu'il publie en 1919). Cela ne l'empêchait pas de déployer une architecture à base de béton, où l'équilibre des volumes primait sur le décor, comme on peut le voir sur la place principale ou au Festspielhaus de Hellerau.

Tout dans l'affaire de Hellerau atteste l'étroite imbrication entre les processus allemand et anglais. Heinrich Tessenow avait collaboré en 1904-1905 à l'agence de Paul Schultze-Naumburg[566], l'un des architectes qui reçoivent l'hommage d'Unwin dans sa préface de 1909. Quant à Hermann Muthesius[567], un autre protagoniste de la conception, il avait séjourné longuement en Angleterre, s'y était vivement intéressé au mouvement *Arts and crafts*, et avait publié à son retour *Das englische Haus* (*La maison anglaise*, 1904). Compte tenu du poids des réalisations allemandes, et des échanges constants entre les deux rives de la Mer du Nord, ce n'est pas tant un urbanisme « anglais », mais bien plutôt une conception anglo-saxonne au sens étymologique du terme qui transpire de la traduction de *Town planning in practice* lorsqu'elle paraît en France au début des années 1920. Sans négliger l'apport proprement anglais, on pourrait dire qu'Unwin a été, pour la France, le passeur du savoir-faire urbain d'Outre-Rhin, dont il livre d'ailleurs une version tempérée.

L'ingénieur–architecte londonien a dans toute matière une façon très balancée de présenter les choses, et il faut sans doute voir là une des sources de la séduction que son ouvrage a pu exercer à l'échelle internationale, et particulièrement en France. Lorsqu'il traite de la ville antique, il puise à toutes les sources, usant notamment des reconstitutions dessinées à l'École française de Rome. Lorsqu'il évoque le pittoresque de la ville moyenâgeuse, les références qui dominent sont naturellement allemandes ou anglaises, mais on trouve aussi un dessin de la fameuse rue qui, en prenant l'axe d'une pente très prononcée, relie le port de Dinan à la ville fortifiée[568]. C'est toutefois sur la question, centrale, de la conception de la trame viaire que le balancement entre les diverses sources d'idées est le plus sensible. S'il évoque tout d'abord le "système français" consistant à créer "de longues perspectives terminées par des monuments", qui débouche sur un "système géométrique" et qui fait suite aux plans baroques ou Renaissance organisés pour mettre en valeur un édifice, c'est aussitôt pour le mettre en cause au nom des avancées allemandes :

> "L'école moderne allemande d'urbanisme estime avec raison que [le] parti de diagonales traversant un système de rues en réseau rectangulaire crée de nombreux terrains à angles aigus qui se prêtent mal au lotissement des îlots de construction ou à l'aménagement d'espaces libres. Trop souvent un système régulier de rues, une fois amorcé, est continué sans souci des mouvements du terrain; de là proviennent non seulement de grandes dépenses de terrassements, mais encore l'abolition du caractère qu'aurait pu produire une adaptation mieux comprise du plan de ville aux conditions du site.
> […]
> [À la suite de Camillo Sitte], impressionnés par les effets pittoresques et si heureux produits par les lignes sinueuses, la variété dans la largeur des rues, la liberté des alignements, l'irrégularité des places et

[566] Paul Schultze-Naumburg (1869-1949), peintre, architecte et publiciste renommé, est notamment l'auteur du Cecilienhof, le dernier palais des Hohenzollern construit dans leur domaine de Potsdam pendant la Grande Guerrre : une vaste et élégante demeure de quelque 150 pièces conçue dans le style… des manoirs anglais, et qui, ironie de l'histoire, sera le lieu de la négociation des *Accords de Potsdam* entre les vainqueurs de 1945. En dépit de son influence sur son temps, on trouvera peu de biographies de ce personnage, dont la face sombre s'affirme après 1930. Ses convictions artistiques et politiques, ainsi qu'un zeste d'ambition, le conduisent en effet à accepter de prendre la direction de l'École des Beaux-Arts de Weimar pour faire pièce au Bauhaus, dont il pourchasse les tenants. Il fait dès lors figure d'idéologue architectural de la période nazie.

[567] Hermann Muthesius (1861-1927), diplômé d'architecture dans les années 1880, commence sa carrière en passant trois années au Japon pour le compte d'une entreprise allemande de construction. Il voyage ensuite en Asie orientale et, revenu en Europe, occupe pendant huit ans (1896-1904) le poste de conseiller culturel à l'ambassade d'Allemagne à Londres.

[568] UNWIN (Raymond), *Town planning in practice*, Londres, 1909; première traduction française : avertissement de JAUSSELY (Léon), *L'Étude pratique des plans de ville*, Paris, 1923; réédition en fac-similé : L'Équerre, Paris, 1981, p. 269. Pour ce qui est de la France, la petite ville de Montpazier donne également lieu à commentaire et iconographie, mais il est vrai qu'il s'agit d'une ville neuve du 14ème siècle, dont l'ordonnancement a été fixé à une époque où le Périgord était sous l'administration des rois de Londres.

par la manière dont les voies aboutissent à ces dernières, les Allemands ont cherché dès lors à reproduire ces indications et à suivre volontairement dans leurs tracés des lignes irrégulières."[569]

La conséquence est qu'on se trouve désormais "en présence de deux écoles d'urbanistes : l'école classique et l'école néo-gothique"[570]. Outre ses effets pittoresques – antidote à la "monotonie" des nouveaux quartiers –, et son potentiel de mise en valeur des sites, la seconde école invite à former les nouvelles voies urbaines en suivant des tracés ruraux préexistants, ce qui a l'avantage de faciliter les procédures d'aménagement en limitant les remembrements au minimum indispensable[571]. Mais, nuance à nouveau, si l'intérêt esthétique et pratique de la démarche allemande est souligné, l'éloge ne tourne pas au dithyrambe. En effet :

"Une partie du travail des Allemands semble y avoir été introduite de force et pour le plaisir de faire de l'irrégularité, donc, sinon sans but, du moins sans raison adéquate; il en résulte que quelques-uns de leurs plans les plus récents manquent totalement d'ensemble, d'ossature […][572]

Bref, cela peut finir par être vainement tarabiscoté, avec pour conséquence un déficit de lisibilité : "un étranger se perdrait dans un tel labyrinthe". C'est ce qui amène Unwin à revenir sur les mérites du "système géométrique" à l'occasion d'une discussion technique qui est conduite plus loin :

"Sitte et les auteurs allemands qui recommandent les voies courbes n'ont peut-être pas rendu justice aux avantages réels non négligeables qui s'attachent aux voies rectilignes. Ces avantages sont, en résumé : accès direct d'un point à un autre, commodité d'utilisation de terrains rectangulaires, facilité et économie dans l'installation de lignes de tramway, symétrie et simplicité de l'effet perspectif produit, vues lointaines et longues perspectives qui, terminées par un motif convenable, ont un caractère particulier, ou qui, agrémentées de plantations, produisent un effet d'allée agréable qui est en lui-même séduisant."[573]

---

[569] Ibidem, p. 83 et 89.

[570] Ibidem, p. 101. Comme on sait, ce n'est pas en Allemagne mais en France que l'art gothique dans son acception originale a connu sa plus grande fortune. Il n'empêche qu'à partir du tournant de 1800 l'inspiration gothique est devenue le repère obligé d'une culture spécifiquement allemande. On ne peut à cet égard que rappeler comment Hegel, dans son *Esthétique*, fait de la référence à l'esprit gothique un trait fondateur du génie national allemand, qu'il oppose au génie français, structuré par l'esprit classique :

"L'architecture gothique du Moyen-Âge, qui constitue le centre caractéristique du romantique proprement dit, a été considérée pendant longtemps, surtout depuis la diffusion et la domination du goût artistique français, comme une chose grossière et barbare. De nos jours, ce fut surtout Goethe qui, dans la fraîcheur juvénile de sa conception de la nature et du monde, en opposition avec les principes des Français, la remit en honneur […]." (HEGEL (Georg Wilhelm Friedrich)), *Esthétique*, trad. Jankélévitch, Flammarion, coll. "Champs", n°74, vol III, p. 85)

Quant à dire laquelle de ces deux modalités de l'art est la mieux fondée, il n'y a pas l'ombre d'un doute aux yeux du philosophe de Iéna**.** L'art classique a "le défaut […] de n'être qu'un art, un art tout court, rien de plus" : une unité proclamée de la forme et de l'idée qui réclame l'adhésion du sujet spirituel sans autre forme de procès. C'est pourquoi il est "dépassé" par l'art romantique qui rend justice à "l'infinie subjectivité de l'idée […] en tant qu'intériorité absolue […]", ouvrant sur un monde où "le dedans célèbre son triomphe sur le dehors", ce qui rend tolérable – quand ce n'est pas désirable – la présence voire la multiplication des "accidentalités du sensible". (Ibidem, vol I, p. 116 et 119.)

[571] Le respect du site et la limitation des remembrements sont clairement illustrés par des révisions de plans d'urbanisme "géométriques", conformes à ce que les Allemands pratiquaient avant Sitte, qui sont intervenues à Stuttgart (1902) et à Cologne (s. d.). (UNWIN (Raymond), *Town planning in practice*, Londres, 1909; première traduction française : avertissement de JAUSSELY (Léon), *L'Étude pratique des plans de ville*, Paris, 1923; réédition en fac-similé : L'Équerre, Paris, 1981, p. 95-96, 98, 100. Les deux cas sont extraits de l'ouvrage de Stübben de 1907, *Der Städtebau*.)

[572] Ibidem, p. 99.

[573] Ibidem, p. 219. Cette accumulation d'appréciations gratifiantes est illustrée par cinq photographies dont trois sont parisiennes : rue Soufflot (p. 213), Champs Élysées (p. 222), et rue de Rivoli (p. 223). Dans l'élan, Unwin va jusqu'à consentir que la "tendance à la monotonie" qui constitue un inconvénient inhérent aux voies rectilignes peut être en partie corrigée en rompant la "ligne des constructions" par des intersections et en accentuant l'effet par le traitement des immeubles d'angle, choses perceptibles aussi bien dans la rue Soufflot que dans le "tableau urbain" de la Werntnerstrasse à Vienne.

La conclusion est typique du pragmatisme anglais. Unwin se refuse à prendre parti dans la querelle doctrinale qui agite les urbanistes continentaux et, entre l'innovation romantique tardive et le classicisme géométrique, l'issue "pratique" lui paraît en définitive résider dans une "voie latérale", un esprit de jugement au cas par cas par lequel l'urbaniste usera à bon escient de l'une et de l'autre, car on "on ne peut prendre parti formellement ni pour l'une, ni pour l'autre".

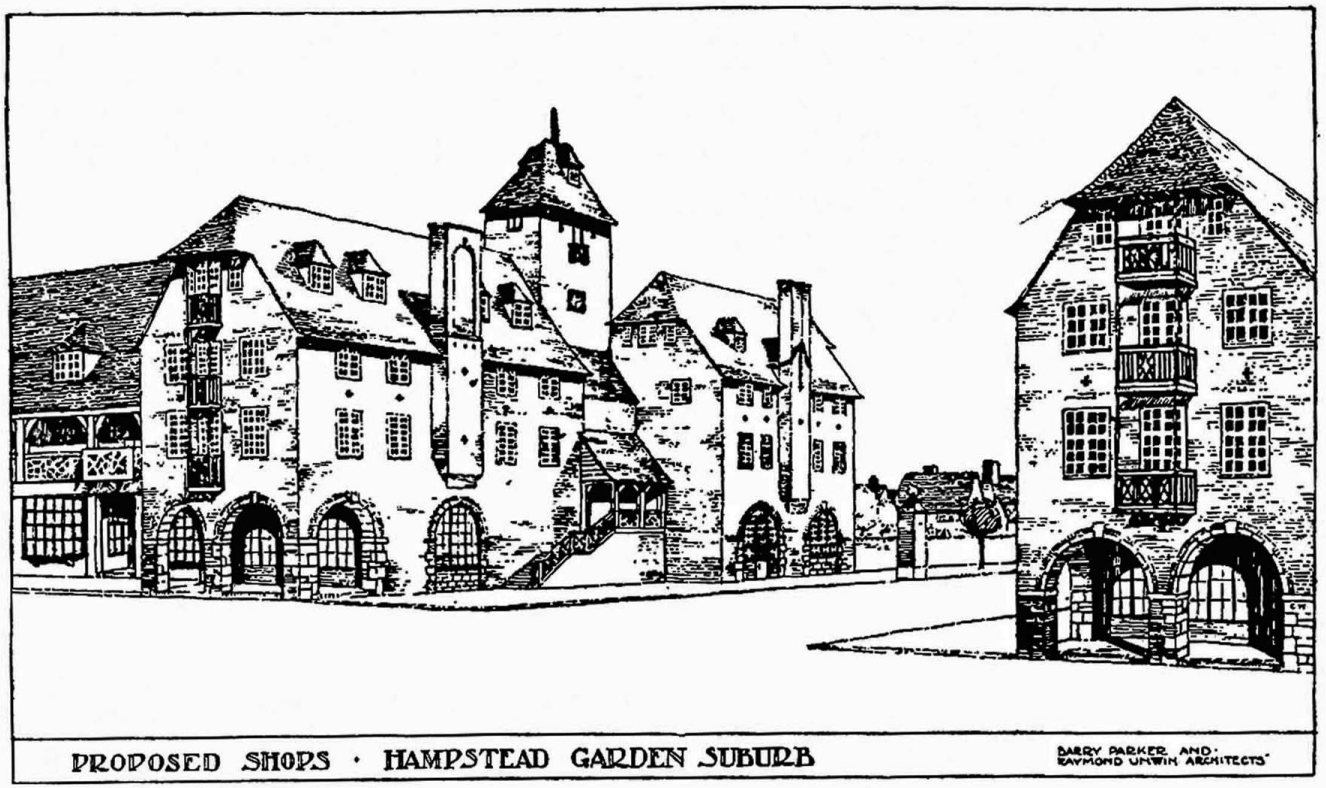
La même prudence, le même sens d'un équilibre à trouver entre des tensions contradictoires éclaire toute la démarche concernant l'art urbain, un parcours semé d'*accidents* dont on peut dire qu'il est proprement *gothique*. "Comme tout le monde" – suivant ses propres termes –, Unwin est persuadé de la nécessité de faire place à l'art pour remédier à la "tristesse et [à la]laideur sans pareilles" des nouveaux quartiers:

> "La vérité est que, dans la construction moderne des villes, on a négligé ce qui peut rendre la vie agréable. On a oublié que des rangées sans fin de boîtes en briques donnant sur des rues mornes et des cours malpropres ne sont pas des habitations pour des êtres humains et ne pourront jamais le devenir. Malgré la perfection des vidanges, la pureté de l'eau et les détails des règlements conformément auxquels elles ont été bâties […] Quelles qu'aient été les améliorations apportées, les pauvres eux-mêmes qui en ont bénéficié se sont rendu compte, comme tout le monde, qu'elles ne visaient que les conditions matérielles de la vie urbaine; sensibles eux aussi à la beauté, ils ont eu la sensation que quelque chose leur manquait : l'Art."[574]

Mais il voit d'abord cet art de bâtir les villes sous l'espèce d'une exigence fonctionnelle, citant à deux reprises une formulation qu'il emprunte au "Professeur Lethaby"[575] : "L'art consiste à bien faire ce qui doit être fait". C'est en raison de l'impératif fonctionnel que la largeur des voies doit être proportionnée à leur usage. C'est pour dégager des jardins suffisants que les maisons doivent être mitoyennes et, si la planification des nouveaux quartiers s'impose, c'est autant pour réserver les terrains nécessaires aux équipements publics que pour permettre une organisation adéquate des circulations. À l'instar de la posture adoptée par son mentor Lethaby, ce fondement fonctionnaliste clairement partagé avec tous les modernistes ne s'étend toutefois pas à la mise en forme architecturale. D'une manière apparemment gratuite – mais est-il *gratuit* de concevoir la vêture architecturale comme un contrepoint à la rigueur de l'organisation fonctionnelle ? – Unwin reste incontestablement sous le charme des "irrégularités" de l'architecture pré-Renaissance. Les nombreux "tableaux imaginaires" qui scandent l'*Étude pratique* et donnent forme à des espaces possibles pour les *garden cities* sont tous, sans exception, d'inspiration "gothique" et c'est bien à ce registre qu'appartiennent, par exemple, les petits collectifs qui sont prévus pour marquer l'entrée de Hampstead Gardens.

[574] Ibidem, p. 4-5. Que faudrait-il dire, soixante ans plus tard, des rangées de boîtes en béton, également *hygiéniques*, donnant soit sur le bitume des aires de stationnement soit sur des espaces non qualifiés ?

[575] Ibidem, p. 5 et 8. William Richard Lethaby (1857-1931): architecte, fondateur de la Central school of arts and crafts (Londres, 1896) et premier professeur de design au Royal college of art (1901). Sa vision très fonctionnelle du design – "a house should be so efficient as a bicycle", écrivait-il – fait de lui un des précurseurs de la *machine à habiter*, mais avec une toute autre expression formelle. Il est un de ceux qui ont introduit Hermann Muthesius à l'architecture anglaise et au mouvement des *Arts and crafts*. Signalons pour finir qu'il proposa un projet lors du concours de Letchworth, mais qu'il fut un des deux perdants… contre l'agence Parker/Unwin : l'élève avait doublé le maître.



Source : UNWIN (Raymond), *Town planning in practice*, Londres, 1909;
première traduction française : avertissement de JAUSSELY (Léon), *L'Étude pratique des plans de ville*, Paris, 1923; réédition en fac-similé : L'Équerre, Paris, 1981, p. 148.

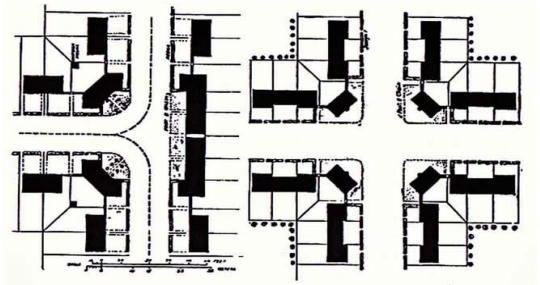


Fig. 250. — Jonction de rues. Les édifices entourant cette jonction sont combinés d'une manière spéciale pour former comme une sorte de place.

Fig. 251. — Croisement de rues avec quatre maisons placées sur les diagonales.

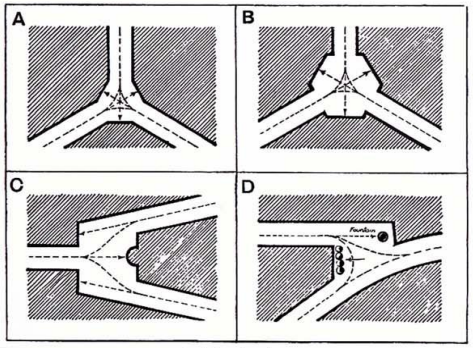


Fig. 181. — Carrefours.

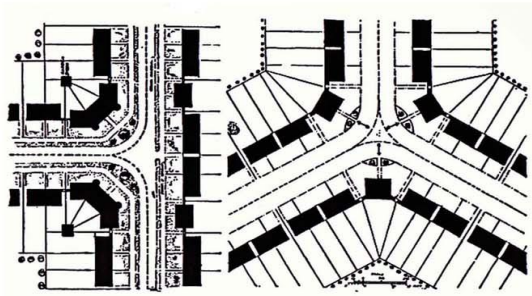


Fig. 252. — Jonction de rues. Chaque angle est formé par un groupe de trois maisons.

Fig. 253. — Arrangement symétrique au carrefour de trois rues. Les maisons détachées forment motif terminal à chaque rue. (Voir aussi la figure 257.)

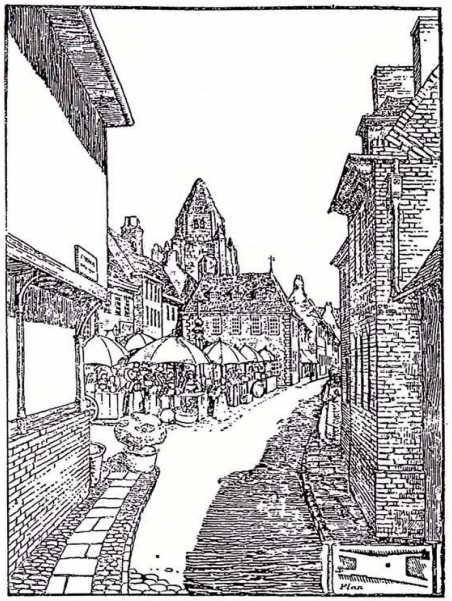


Fig. 182. — Esquisse montrant l'aspect que pourrait avoir un carrefour à peu près semblable à celui de la fig. 181 D.

Études de carrefours en centre-ville et dans des zones d'habitation
(ibidem, p. 214, 217, 290, 291).

S'il donne libre cours à cette "fantaisie" dont Hegel disait qu'elle constituait un des traits distinctifs de l'art romantique, l'auteur qui a consacré plus de quatre-vingt-dix pages à "l'individualité des villes" qu'on constate dans le passé et qui en fait un principe pour l'avenir n'en est pas moins pleinement conscient que la ville neuve, construite d'un coup et à notre époque, ne saurait reproduire les accidents nés de l'épaisseur du temps. Il n'a de cesse de mettre en garde contre la "reproduction", le "plagiat" ou le "copiage" d'images qui seraient vides de sens parce que l'esprit s'en serait échappé[576]. L'avertissement initial – "on ne peut pas reproduire […] les conditions dans lesquelles [les villes anciennes] furent créées [et on serait] mal avisé de vouloir reproduire [la] beauté [qui en a résulté]" – trouve écho dans une formule lapidaire marquant le passage où sont discutés les rapports de l'urbanisme et du paysagisme : "toute tentative de copier la nature est […] futile". Si un jardinier se laisse aller à cette tentation, "tout ce qu'il peut espérer c'est de parodier la nature, et il risque beaucoup de n'en faire que la caricature". Ce qui vaut pour la nature en tant que source d'inspiration vaut également pour les architectures anciennes. Aussi, si elle est qualifiée de "précieuse", voire "essentielle", l'étude "attentive" et sans doute "admirative"[577] de la beauté de la nature ou des arrangements bâtis médiévaux – dont, par opposition à Sitte, Unwin ne croit pas qu'ils procèdent d'une intentionnalité consciente[578] – n'a nullement pour finalité de copier un *étant-là*, une forme en soi, mais de s'imprégner de l'*être* qui en est la matrice, de se pénétrer d'un esprit des formes ouvrant la voie d'un dialogue avec la subjectivité d'aujourd'hui. Le culte des formes pré-classiques n'a donc rien de formel. Il procède au contraire d'une recherche ardue, d'une interrogation difficile, et, loin d'être la chose en soi, l'effet "pittoresque" qu'Unwin finit par mettre entre guillemets[579] n'en est que l'affleurement sensible.

C'est à la lumière de cette recherche d'une puissance d'évocation qui touche la conscience moderne, et non comme une plate série de recettes, qu'il faut interpréter l'invite au respect des lieux qui est adressée avec constance aux concepteurs de l'urbanisation. Les édifices devront "s'harmoniser avec le paysage qui leur sert de cadre", et il faudra se garder "de détruire sans raison les arbres, les accidents de terrain et les autres éléments naturels". De même, ce serait une erreur que de "bouleverser la totalité des propriétés et de détruire toutes les traditions, tous les souvenirs qui s'y rattachent [car cela donnerait au plan] un caractère artificiel qui, dans la pratique, contrebalancerait probablement tous les avantages qu'on pourrait retirer [d'un parti rigoureusement géométrique]"[580]. L'attachement aux *traces* qui spécifient un lieu conduit Unwin à s'insurger contre "l'uniformisation de la physionomie des villes par l'emploi des matériaux venus du dehors" :

> "Quelle folie de ne pas réagir contre cette tendance à amener, grâce aux prix peu élevés des transports, les matériaux d'une ville à l'autre! Ainsi toutes nos villes prennent peu à peu la même physionomie au lieu de conserver chacune ses caractéristiques, ainsi se perd le cachet de nos vieilles villes, et nos nouveaux quartiers comme nos vieilles villes se ressemblent tous."[581]

---

[576] Ibidem : voir p. 13, 95, 107, 116.
[577] Ibidem, p. 13, 99, 107.
[578] Voir à cet égard, tout au long du texte, la récurrence des formulations restrictives : "développement presque naturel et probablement inconscient de la ville du moyen-âge" (p. 13); "il est bien difficile d'affirmer [qu'il y ait un tracé voulu]" (p. 51); "que cela soit exact ou non [qu'il y ait intentionnalité]" (p. 89); "même en admettant [l'existence d'une intention]" (p. 97); etc.
[579] Dans une opposition terme à terme entre "irrégulier", "naturel", pittoresque", "régulier", "méthodique", "classique" (ibidem, p. 112).
[580] Ibidem, p. 120. Parmi les grands travaux parisiens de la fin du 20ème siècle, l'incontestable réussite qu'est le parc de Bercy pourrait se lire comme une stricte application des préceptes d'Unwin.
[581] Ibidem, p. 130. Une ville dénuée d'individualité comme d'un caractère qui lui soit propre constitue sans doute une entité urbaine, mais est-ce encore une ville ? Dans le domaine des urbanisations touristiques, où le caractère autochtone demeure une valeur, le problème se posera avec acuité à partir du troisième quart du 20ème siècle,

Ce tableau d'une modernité exempte de brutalité et constamment attentive à l'individuation n'est évidemment pas resté sans influence sur son temps, ni sans postérité, notamment en fin de siècle, quand la parenthèse ouverte par l'école qui s'était abusivement appropriée le qualificatif de « moderne » – voir le *hard french* pour son œuvre dans l'hexagone – a commencé à se refermer. À côté d'une discussion sur l'état et le sens des doctrines plus profonde qu'il ne paraît d'abord, l'ouvrage d'Unwin revêt également un aspect de guide pratique auquel les professionnels ne pouvaient qu'être sensibles – il est d'ailleurs probable que la plupart d'entre eux ne l'ont perçu que sous cet angle tout à fait superficiel. Pur produit d'une approche pragmatique du projet d'urbanisation, les quelque deux cents pages consacrées aux centres urbains, aux places et voiries, aux carrefours, au traitement des grands terrains, etc., regorgent d'une iconographie qui représente autant d'études de cas. On n'entrera pas ici dans le détail de cette démarche appliquée. On se bornera à rappeler que c'est de ce volet de l'ouvrage que Henri Sellier a retenu des passages entiers dans sa thèse de 1921[582].

L'influence du texte d'Unwin sur la formulation initiale des projets de l'Office d'HBM de la Seine est incontestable, mais il ne s'agit là que d'un cas particulier, même s'il est éminemment respectable. D'un point de vue plus global, c'est l'*Avertissement* délivré par Léon Jaussely en tête de la traduction française qui nous dit dans quels termes l'ouvrage pouvait être reçu dans les milieux parisiens de la conception, substantiellement marqués par les Beaux-Arts et la tradition haussmannienne. Jaussely agrée tout d'abord aux finalités qui doivent sous-tendre la gestion de la croissance urbaine. Le but n'est pas seulement "le développement économique de la ville", mais aussi "le bien-être social", les deux aspects étant à la fois cause et finalité : "*Il faut mieux produire pour vivre mieux, et mieux vivre pour mieux produire*". Par référence à la "taylorisation", la ville peut –et doit – se concevoir comme un "très vaste atelier [où] chaque chose ne peut avoir qu'une place définie, et ne peut être qu'à cette place" :

> "Ainsi, la loi moderne, loi du progrès, si clairement exprimée par les philosophes, les économistes, les sociologues modernes, celle de la spécialisation, de la division ou séparation des fonctions, trouve son expression dans l'organisation sociale de la cité et par là dans les plans de ville."[583]

Aussitôt posée la base fonctionnaliste, Jaussely passe à la question qui ne peut que tarauder le représentant des Beaux-Arts : "que devient l'art dans toute cette affaire ?". Ce qu'il retient essentiellement de la lecture d'Unwin, c'est que "l'urbanisme moderne tend à rapprocher l'homme de la nature". Faisant une place déterminante aux plantations publiques et privées –

---

quand le vent dominant l'architecture aura donné à la plupart des nouvelles stations balnéaires ou de montagne l'allure d'édifications banales, ressemblant de plus en plus à des *quartiers de banlieue.*

[582] Voir par exemple *La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Droit, Paris, 1921; publication en 4 fascicules, OPHBM du Département de la Seine, Paris, 1921, p. 277-282, où Henri Sellier reprend, en citant l'auteur, l'argumentation d'Unwin sur les avantages de la maison mitoyenne et les arrangements bâtis que cela autorise. Henri Sellier donne une traduction de sa main correspondant aux pages 303 et suivantes de la version française de *L'Étude pratique*, qui sera publiée deux ans plus tard. Prise dans les faubourgs-jardins de Hampstead Gardens et de Rotterdam Vreewijk, l'iconographie sélectionnée par Sellier diffère de celle de *L'Étude pratique* et atteste un travail de maturation qui lui est propre.

[583] UNWIN (Raymond), *Town planning in practice*, Londres, 1909; première traduction française : avertissement de JAUSSELY (Léon), *L'Étude pratique des plans de ville*, Paris, 1923; réédition en fac-similé : L'Équerre, Paris, 1981, p. II et III pour l'ensemble des citations (italiques du texte d'origine). Voir aussi p. I, où Jaussely découve le caractère international de la problématique, ce qui lui paraît un ""fait […] curieux" : "un urbanisme du XXe siècle est né, qui aujourd'hui se forme et grandit, [et dont les] principes directeurs, quoique appliqués avec plus ou moins de sûreté, quoique plus ou moins apparents, sont généraux et communs à tous les pays, à toutes les écoles : française, anglaise, américaine, allemande, italienne, espagnole, etc…"

"toute une révolution" – l'art urbain d'aujourd'hui, écrit-il, se distingue aussi bien de la "recherche esthétique " de la Renaissance que de "l'urbanisme architectural" du 18ème siècle et de "l'haussmannisme régulier". Et de conclure sur cette envolée :

> "La ville est moins dense aujourd'hui qu'hier, elle est plus aérée; telle est l'évolution […] Le XIXe siècle avait fait de la ville une montagne de pierres et de briques, le XXe siècle tend à en faire une masse de jardins; l'image de l'une sera donc essentiellement opposée à l'autre. Et voilà […] ce qui plus que tout marque l'évolution esthétique et sociale de l'urbanisme de nos jours."[584]

De cette ville-jardin à venir, qui sont les maîtres à penser ? Jaussely laisse entre parenthèses les avancées allemandes tant sur le plan théorique – une simple mention de "l'ouvrage de Stubben, beaucoup plus général" – que sur le plan des réalisations, dont il ne souffle mot. C'est à un simple couple, également "génial", qu'il impute la naissance de la nouvelle conception de la ville : le "littérateur" Ebenezer Howard, "grand idéaliste" et "esprit pratique", qui a eu "la grande fortune de rencontrer [en Raymond Unwin] le technicien qui […] sut du premier coup comprendre la véritable portée [de sa pensée], sut surtout en dégager la technique urbaniste [propre à la] matérialiser". Réduisant dangereusement la thèse d'Unwin à la question du couvert végétal (fort déficient à Paris, il est vrai), il professe que "l'Angleterre nous a révélé une conception qui, pour le moment, est celle qui se rapproche le plus de cet idéal [visant à] réaliser le mélange intime du cadre naturel et du milieu urbain"[585] . On peut voir là l'origine de la représentation doublement réductrice, récurrente dans la littérature française, qui ramène l'urbanisme des cités-jardins à la seule question du couvert végétal, et qui veut que ce soit une doctrine spécifiquement anglaise.

En tout état de cause, la doctrine urbaniste "moderne" n'est pas suffisamment connue en France, poursuit Jaussely, et c'est ce qui donne toute son importance à la publication de la traduction du texte d'Unwin. En l'absence de support doctrinal les réalisations françaises souffrent d'un double décalage : décalage dans le temps, puisque les seules choses dont on puisse faire état sont les *projets* de l'Office d'HBM de la Seine (Jaussely ne paraît pas avoir conscience de l'opération du Vésinet, qui vient de se terminer); et décalage quant à la nature des projets, car :

> "la cité-jardin anglaise est, comme son nom le dit clairement, un organisme urbain complet, trouvant lui-même tout ce qui est nécessaire à la vie, avec non seulement ses maisons d'habitation, bourgeoises et ouvrières, mais son administration municipale, son centre urbain, ses services généraux, ses édifices publics, ses usines, son commerce, ses exploitations agricoles, enfin, un organisme qui se suffit à lui-même […]"[586]

En fait, si elle est essentielle pour qualifier un "organisme" autonome, et emblématique à Hellerau, l'*innominata*, la présence de lieux de production est fort variable dans les projets anglais. Évidente à Letchworth, où les *factories* se voient réserver un secteur desservi par un diverticule de la voie de chemin de fer, elle est encore assez visible à Welwyn Gardens, bien que l'*industrial zone* qui finira par héberger Xerox occupe nettement moins de place que les deux golfs, mais elle se fait parfaitement discrète à Hampstead Gardens, où les quelques *mills* qu'on aperçoit dans le coin sud-est du plan pèsent bien peu par rapport à l'emprise du golf. Avec cette souplesse qui se manifeste à l'épreuve des plans, la voie paraît tracée : on pourra

[584] Ibidem, p. V et VI.
[585] Ibidem, p. VII.
[586] Ibidem p. IX. Jaussely poursuit en déplorant "que le moindre lotisseur de banlieue, spéculateur sans vergogne, ose qualifier son opération de cité-jardin, parce que ce nom est pour le public, que dans ce cas il trompe, idéalement évocateur". On se souvient des abus commerciaux dont Annie Fourcaut fait effectivement mention. Ce n'est pas une particularité parisienne ni même française : on peut entendre la même litanie en Allemagne.

compter sur l'inspiration "anglaise" pour mettre de l'ordre dans l'amoncellement inorganique des lotissements français, notamment autour de Paris. Ce n'est pas la *ville des maisons* qui est en cause, bien au contraire, mais seulement la façon de la constituer. Et, si l'application de la "loi française du 14 juin 1919" s'est trouvée "un peu ralentie", on attend de la divulgation du texte d'Unwin qu'elle lui donne "une sérieuse impulsion"[587]. S'il entoure d'un pesant silence la question de l'esthétique architecturale – qui est sans doute conçue comme une affaire de particularisme national ou régional : voir plus haut l'interprétation qu'en donnait Henri Sellier –, il subsiste un point sur lequel Jaussely marque explicitement sa distance : le principe de cités nouvelles constituant des entités autonomes projetées dans la campagne. À ses yeux, les "bienfaits [de la] technique urbaniste anglaise" sur lesquels il ne tarit pas d'éloges devraient se révéler préférentiellement à travers l'application "à des groupements nouveaux, petits ou grands, rattachés à des centres urbains existants" : le faubourg-jardin de Hampstead ou de Welwyn plutôt que la cité nouvelle de Letchworth. Ce disant, il nous éloigne du processus qui donnera naissance aux *new towns* du Grand Londres, et il ramène insensiblement l'attention sur nos "vieux centres urbains historiques et traditionnels"[588], dont la réforme est l'objet de toutes les préoccupations dans le cadre de la tradition qui s'est établie en France depuis Haussmann.

52. De la ville qui se reconstruit sur elle-même au tout-collectif.

Eugène Hénard (1849-1923) : la balle au centre !

Eugène Hénard est un représentant caractérisé de ce que l'on peut désigner comme "l'école française" en matière d'urbanisme. Architecte diplômé des Beaux-Arts en 1880, il fait dès 1882 son entrée dans les services de la Ville de Paris, où il effectue l'essentiel de sa carrière comme inspecteur des travaux, contribuant notamment aux Expositions de 1889 et de 1900. De 1903 à 1909, il publie sous forme de fascicules un certain nombre de réflexions et de propositions concernant l'espace parisien, qui seront rassemblées et rééditées en fac-similé en 1982 dans l'ouvrage intitulé *Études sur les transformations de Paris.* Actif au Musée social, il contribue avec Donat-Alfred Agache, Léon Jaussely, Henri Prost, etc., à la fondation de la Société française des architectes urbanistes en 1911, dont il sera d'ailleurs le premier président en 1914, lorsque les statuts de l'association seront déposés. Qu'il ait exercé une influence dans

[587] Ibidem, p. X. Avec une certaine audace, ou un peu de négligence, Jaussely estime que l'on peut "mettre en parallèle" la *loi Cornudet* de 1919 et le *Town planning act* de 1909. Il perd de vue, ou feint d'ignorer, plusieurs différences essentielles, notamment en ce qui concerne les effets des servitudes. Le *Town planning act* prévoyait en effet que nulle indemnité ne serait due aux propriétaires en raison d'éventuelles contraintes que le plan d'urbanisme imposerait à leurs biens (sur le caractère déterminant de ces aspect du dispositif anglais, voir la préface d'Unwin à la seconde édition : ibidem, p. XIX). Naturellement, Jaussely ne fait aucunement référence aux lois allemandes qui comportaient des dispositions du même ordre… et dont la reprise de l'Alsace-Moselle permettait pourtant de mesurer amplement l'efficacité. L'addition des œillères des Beaux-Arts et de celles des vainqueurs de la guerre oblige ici les transferts d'idées à des détours sinueux, avec pour conséquence qu'on perd une partie essentielle du message en cours de route.

[588] Ibidem, p. X. Le refus de l'idée de *ville nouvelle*, de *ville satellite*, etc., au profit d'extensions réalisées en continuité avec les centres anciens demeurera un leitmotiv de l'urbanisme opérationnel français jusqu'au tournant de 1965, dont on sait qu'il est resté limité à neuf sites. La création de villes nouvelles sera cantonnée au domaines du tourisme (stations balnéaires ou de montagne, faisant suite aux stations thermales), avec toutes les particularités de site, de dimension et de programme que cela implique. Dans ce champ un peu particulier de l'action urbaine, l'emploi du terme (consacré) de *station* permettait d'esquiver la qualification honnie de *ville nouvelle*, même pour des opérations de 30 000 ou 40 000 lits.

les cercles urbanistes parisiens de son temps ne laisse pas de doute et, compte tenu du statut de Paris et de la France à la Belle Époque, cela ne pouvait pas aller sans un certain retentissement international.

On retrouve d'ailleurs des plans de sa main dans une nouvelle mouture de *Städtebau* publiée par Werner Hegemann en 1911-1913 à partir de bilans d'expositions tenues à Berlin et Düsseldorf. Sans doute voit-on sur ces images se dessiner un projet d'extension de Paris qu'il a étudié avec Agache et Prost. Mais de là à faire de ses auteurs des apôtres de "la métropole à la croissance illimitée"[589], comme l'écrit Jean-Louis Cohen dans la note de présentation de l'édition de 1982, il y a un pas qu'il vaudrait mieux ne pas franchir. En effet le projet d'extension reste d'une ambition relativement modérée et, dans les travaux antérieurs qui sont proprement d'Hénard, on ne trouvera rien qui déborde des limites des vingt arrondissements. On dira : c'est ce qu'il connaissait le mieux. Ce n'est toutefois pas seulement la banlieue qui demeure absente des fascicules de 1903-1909, mais l'ensemble de l'habitat populaire. En effet, la riche iconographie architecturale qui accompagne les différentes propositions ressortit sans exception à la "belle construction" qui a constitué l'objet de prédilection du Crédit Foncier. Avec Hénard, on ne saurait avoir de doute : on est dans la pure continuité d'Haussmann.

Il faut également une certaine audace pour prétendre que les "propositions d'Hénard" aient eu une "place notable" dans le débat européen, comme est supposé le montrer leur écho dans des "ouvrages essentiels marquant la pensée urbanistique d'avant 1914" et notamment celui de "Raymond Unwin"[590]. En effet la seule mention d'Hénard qui figure dans l'édition enrichie de *Town planning in practice* qui a été mobilisée pour la traduction française concerne le "carrefour à giration", une invention dont Unwin reproduit l'image en s'empressant aussitôt de préciser qu'il ne faudrait pas en abuser. Sans doute le *technicien* de Londres évoque-t-il avec intérêt, comme on l'a vu, le "principe français [des] longues perspectives terminées par des monuments" ou des places constituant "un point central d'où l'on [peut] repartir dans différentes directions". Mais, dans la mesure où Hénard n'est à cet égard qu'un simple continuateur, point n'est besoin de le citer : la colonne Vendôme, un projet de Gabriel pour l'axe Concorde-Madeleine ou une place de Munich portant un obélisque feront tout aussi bien référence[591].

On peut enfin penser que le rayonnement international d'Hénard n'a pas été réellement accru par la vision des *Villes de l'avenir* qu'il a présentée à la Conférence d'urbanisme tenue à Londres en 1909. L'image de voies urbaines à quatre niveaux souterrains, dont l'un est dédié aux "charrois" et aux livraisons des magasins, et plus encore celle d'un cœur de métropole hérissé de tours de plus de 300 mètres dont les formes éclectiques lui confèrent une allure de

[589] HÉNARD (Eugène), *Études sur les transformations de Paris*, recueil de textes publiés de 1903 à 1909, prés. COHEN (Jean-Louis), édition en fac-similé, L'Équerre, Paris, 1982, p. XIV. Jean-Louis Cohen évoque dans le même mouvement "la tradition anti-urbaine des cités-jardins", ce qui a au moins l'avantage de faire entendre clairement dans quel état d'esprit il aborde la lecture des textes et, plus généralement, celle des phénomènes d'urbanisation. On le comprend encore mieux avec la pirouette qui suit, selon laquelle le "centrage sur les cités-jardins [devient] assurément compréhensible lorsqu'il [s'agit] de donner une légitimité historique aux politiques des Villes Nouvelles ou des Grands Ensembles" (majuscules du texte original). Jean-Louis Cohen n'a rien d'un doctrinaire rigide. C'est au contraire un gymnaste rompu aux exercices de souplesse idéologique qui permettent de ne jamais fâcher les autorités.

[590] Ibidem, p. VIII.

[591] UNWIN (Raymond), *Town planning in practice*, Londres, 1909; première traduction française : avertissement de JAUSSELY (Léon), *L'Étude pratique des plans de ville*, Paris, 1923; réédition en fac-similé : L'Équerre, Paris, 1981, p. 208-210 (carrefour à giration), 83 (perspectives et places), 183, 191, 176 (références).

parc d'attractions, ont dû faire naître des sourires dubitatifs chez nombre de ces hommes de projet habités par le sens pratique.

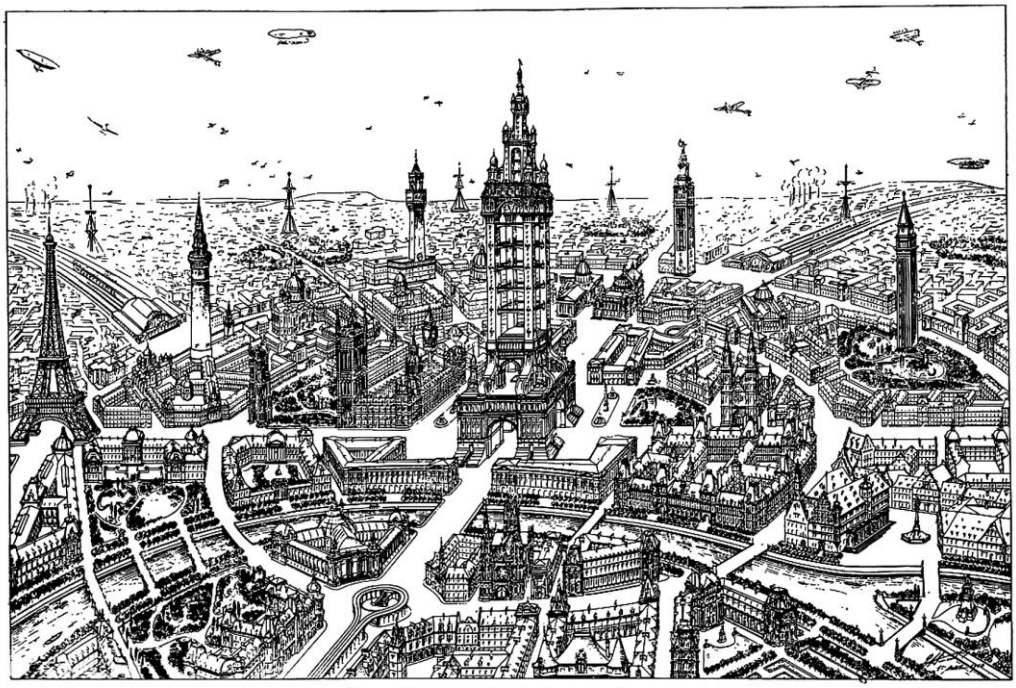


Fig 4.—Une Ville de l'Avenir: Vue a Vol d'Aeroplane.

Source : *Études sur les transformations de Paris*, L'Équerre, Paris, 1982, p. 358

Cette imagerie à la Jules Verne ou à la H.-G. Wells par laquelle on entreprend de donner raison de la floraison des tours new-yorkaises tout en perdant de vue leur contenu fait sans doute d'Hénard un homme de son temps, mais elle indique aussi les limites de sa démarche prospective. Sitôt qu'il s'éloigne de sa niche de compétence – l'architecture et la circulation dans le secteur central de la métropole parisienne –, il verse facilement dans la bande dessinée de science-fiction. On pourra dire que ces figurations ont l'intérêt de stimuler l'imagination. Mais quelle pertinence y a-t-il, au regard des projets urbains à venir, à stimuler l'imaginaire autour de l'idée d'une gare d'aéroplanes au cœur de la métropole, comme Hénard le fait en 1904, en insistant pour qu'on atterrisse au Champ de Mars ?[592] Il faut toutefois reconnaître que les vues d'Hénard gagnent en réalisme avec le temps. En 1910, il est convaincu qu'il faut interdire la circulation aérienne au-dessus des cœurs de ville, car la chute d'un moteur pourrait entraîner "la destruction irréparable de chef-d'œuvre" dans un musée. Imaginant la régulation aérienne à la manière de ce qui prévaut pour les voies maritimes, c'est à la signalisation de la zone interdite qu'il dédie la ceinture de tours hautes de 300 mètres, dont la tour Eiffel, qui hérissent le dessin précédent. Quant au point d'aboutissement des grandes routes aériennes, il est désormais rejeté à la périphérie de l'agglomération, où on trouvera les "plages d'atterrissage des grands aéroplanes-oiseaux et des appareils lourds ». Reste une vaste zone

[592] HÉNARD (Eugène), *Études sur les transformations de Paris*, recueil de textes publiés de 1903 à 1909, prés. COHEN (Jean-Louis), édition en fac-similé, L'Équerre, Paris, 1982, p. 115 sq. Hénard s'emploie à justifier son point de vue par les nécessités militaires dans la perspective d'un siège de la ville emmurée, une méthode de la guerre défensive que le baron von Clausewitz avait déjà relégué au rang des pratiques dépassées quelque 75 ans plus tôt, et qui avait amplement fait ses preuves en 1870-1871. Cette argumentation boiteuse en cache une autre. En fait, la finalité réelle est d'ordre architectural et patrimonial : le terrain d'atterrissage du Champ de Mars permettrait de sauver la Galerie des Machines de l'exposition de 1900, qui pourrait connaître une nouvelle vie comme hangar d'aviation.

intermédiaire qui commence à la ceinture de gares de chemin de fer. Là, Hénard prévoit qu'on autorise le vol des aéroplanes légers dotés "d'hélices de sustentation" – une préfiguration de l'hélicoptère inspirée du roman de H.-G. Wells, *La guerre des airs* –, et c'est un motif d'y prescrire le recours systématique à des toits terrasses en béton qui serviront d'aires de pose et de stationnement[593]. Sauf en ce qui concerne l'éloignement des grands ports aériens, on ne peut pas dire que l'ensemble témoigne d'une réelle sagacité prédictive. Il n'empêche que l'argument de la commodité des toits plats pour accueillir des machines volantes sera souvent repris par la suite, y compris par Le Corbusier, et on comprend que les tenants de l'architecture « moderne » aient pu faire d'Hénard un des précurseurs de l'esthétique parallélépipédique qui leur tient à cœur.

Un biais encore plus caractéristique de la personnalité d'Hénard se manifeste lorsqu'il évoque "l'automobilisme" naissant, qu'il ne perçoit qu'à travers ses effets sur la circulation au centre du noyau existant : il n'entrevoit ni la nouvelle conception des distances dont est porteuse la machine qui fait irruption sur la scène, ni les potentialités qui peuvent en résulter en matière d'extensions urbaines. Sa culture professionnelle d'architecte et d'agent de la Ville le porte à ne considérer les choses que pour autant qu'elles touchent au centre et, usant d'une métaphore organique, il en fait une profession de foi pour défendre un projet de réforme de la voirie reposant sur le percement de larges avenues nouvelles :

> "[…] il faut dégager absolument le centre qui étouffe et arrête le grand mouvement circulatoire […] Dans l'organisme humain, quand le cœur périclite la circulation du sang est toute entière compromise; quand le cœur bat régulièrement la force et la santé se répandent dans les membres. Dégager le centre, c'est accélérer le mouvement de la périphérie, c'est répandre partout la vie et la richesse."

Bref, l'avenir de la cité, sa prospérité, etc., dépendent essentiellement des mesures qui seront prises pour adapter son cœur aux impératifs de la croissance, c'est-à-dire, tout d'abord, à ceux d'une circulation qui se démultiplie. En ce qui concerne "les électeurs de la périphérie, qui sont la majorité, […] leur intérêt le plus urgent est de demander eux-mêmes, au plus vite, [les] travaux de dégagement du noyau central".[594]

Indépendamment des divergences manifestes sur la structure de la trame viaire et les formes bâties à promouvoir, on peut ainsi mesurer tout ce qui sépare la vision d'Hénard de celle que défendait Cerdà. Pour le second, toute la dynamique à venir se joue dans les extensions, et c'est ce qu'il faut d'abord soigner; pour le premier, tout se joue au centre, et c'est là qu'il faut intervenir en priorité. Dire que les deux conceptions sont complémentaires pourrait passer pour un point de vue juste dans une vie idéale, mais ce serait un pur jeu de mots dans un monde terrestre où, les finances n'étant pas indéfiniment extensibles, les priorités constituent une réalité lourde de sens. En effet, avec cette précision qui est sa marque quand il raisonne sur son terrain d'élection, Hénard livre une évaluation relativement détaillée des coûts qui correspondent à ses nouveaux projets concernant les voiries centrales, y compris les frais d'expropriation. Le bilan est clair : pour une Ville qui souffrira jusqu'aux années 1930 de la

[593] Ibidem, p. 355-357. Un autre avantage qu'Hénard prête à la couverture en béton est sa durabilité, même si elle est plus coûteuse que "les toits […] légers, à pente plus ou moins accentuée". Il se garde de promettre qu'elle sera plus étanche…

[594] Ibidem, p. 225, de même que pour l'extrait qui précède. Les *électeurs de la périphérie* dont il est question ici sont évidemment ceux des *arrondissements* périphériques de la ville intra muros. En réinterprétant ce plaidoyer qui situe les besoins vitaux d'investissements dans le noyau central, on trouverait sans difficulté, au début de ce 21ème siècle, l'argument d'une vue tendant à justifier la flagrante inégalité des ressources entre la Ville de Paris et la plupart des autres secteurs de l'agglomération. Dès lors, comment soutenir qu'il y a là une conception moderne – ou simplement acceptable – de la vie de la métropole ? Prétendra-t-on qu'il s'agit d'un système approprié d'allocations des ressources, garant d'un processus de développement harmonieux ?

charge – heureusement décroissante – des emprunts liés à la réforme haussmannienne, ces 1270 millions de francs de travaux nouveaux seraient exécutables en environ quarante ans… à condition d'y consacrer la totalité des disponibilités qu'on pourra dégager du budget municipal[595]. Il ne resterait donc rien, ou presque, pour les arrondissements périphériques, sans même mentionner *les banlieues*, ces choses informes qui, il est vrai, ne ressortissent pas à *la Ville*. On ne saurait illustrer plus vivement la prédiction de Cerdà, méconnue des Parisiens, disant que le privilège accordé aux noyaux existants, engloutira la totalité des moyens, et aura pour conséquence d'abandonner à leur sort des extensions pourtant indispensables, tant du point de vue social qu'au regard des dynamiques économiques. C'est sans doute à la fois à l'absence de réformes administratives étendant le territoire de juridiction à la mesure de celui de la métropole, et à cette obnubilation corrélative sur un hypercentre captant aussi bien les moyens financiers et techniques que l'attention intellectuelle, qu'il faut attribuer l'infini désordre de la croissance parisienne, et il faut bien dire qu'un siècle plus tard, le déficit de vision qui se manifeste avec éclat après l'ultime extension de 1860 continue d'être d'actualité.

Pour autant, on ne saurait dire que les conceptions d'Hénard soient exemptes de modernité. Sa vue de l'urbanisation est certainement étroite, mais les éléments qu'il manie sont porteurs d'avenir et – c'est là toute l'ambiguïté de la notion de modernité dans la vie de l'esprit – il en va de même pour sa manière de les travailler, associant une grande culture à une observation attentive des faits. Cela se voit tout d'abord dans les refontes de voirie, qui absorbent une part majeure de son attention. Ce n'est pas par l'effet d'un a priori ou par le simple désir de terminer des percées inachevées qu'il estime nécessaire de prolonger la réforme haussmannienne par une seconde vague de travaux d'une ampleur comparable, mais parce que l'accroissement de la circulation, dont il donne la mesure statistique[596], et la saturation qu'on constate sur des voies maîtresses toutes récentes, lui paraissent appeler un nouveau plan d'ensemble. Ce n'est pas non plus en raison d'un pur préjugé esthétique qu'il rejette l'hypothèse du plan en damier – encore qu'il ne lui trouve guère "qu'un seul mérite, celui de la simplicité" – , mais parce que ce genre de plan "ne peut s'appliquer qu'à des villes entièrement neuves" et qu'on ne peut donc, à son point de vue, en tirer "aucune indication sur les grands travaux de voirie à exécuter dans nos vieilles villes d'Europe"[597]. Enfin, c'est de l'étude comparée des noyaux existants de Paris, Londres, Berlin et Moscou qu'il fait ressortir le principe d'un système de voies annulaires complétées par des voies rayonnantes, le tout soigneusement mesuré et dénombré. Il en conclut qu'à Paris, il faudrait trois anneaux : celui des Grands Boulevards, qui est installé sur l'enceinte abandonnée au 17ème siècle et qui est achevé depuis le 18ème siècle, puis celui des boulevards Extérieurs, qui suit l'ancien mur des Fermiers Généraux et qu'il reste à compléter sur la rive droite de la Seine, enfin un troisième,

[595] Ibidem, p. 232 : "[…] notre programme de grands travaux réalisables en quarante ans n'est ni un rêve ni une utopie"; pour l'évaluation des frais, voir p. 225-227; enfin, sur le fait que les édiles parisiens, donnant maintenant acte du jugement de Cerdà, qui estimait inapproprié le financement par l'emprunt, cherchent désormais à échapper à cette facilité qui a triplé le coût de la réforme haussmannienne, voir les p. 228-232.

[596] Ibidem, p. 193-198 et 237-240.

[597] Ibidem, p. 190. Il est naturellement loisible de se prononcer contre les plans réticulaires orthogonaux, mais il faut souligner que cette appréciation apparemment convaincante repose sur une double myopie et que, en cela, elle représente une pure illustration de la façon dont les préjugés communs à un milieu peuvent dévoyer le jugement des professionnels les mieux avertis. En effet, ce qui sert ici de raisonnement suppose, d'une part, l'absence d'un regard sur les extensions en cours, qui interdit de penser à Paris ce qui a été mis en œuvre à Barcelone, et, d'autre part, l'ignorance hautaine dans laquelle on tient la Catalogne, qui permet de faire passer la chose pour un contraste entre l'ancien et le nouveau monde. On ne saurait mieux exprimer ce qu'est une pensée enfermée dans l'*intra muros* de la Ville des Lumières, bref, proprement emmurée.

qui n'existe pas encore, mais qu'il est urgent de réaliser sur les fortifications de Thiers en cours de désaffectation[598].

Hénard ne croit pas que le développement des transports en commun motorisés suffise à mettre en cause la nécessité d'accroître la capacité de la voirie publique :

> "Le métropolitain rendra d'immenses services à la population laborieuse, il ne remplacera pas le fiacre automobile ou la voiture de luxe qui, pour la classe aisée, les gens d'affaires ou les oisifs, aura toujours sur le chemin à parcours fixe l'avantage de mener les voyageurs directement d'un point à un autre, sans arrêt ni transbordement. Il ne supprimera pas davantage les voitures de commerce."[599]

En conséquence, si le métropolitain atténue la pression sur la voirie de surface en éliminant la plupart des *omnibus*, ce ne sera qu'un effet transitoire, et le besoin de chaussées carrossables continuera à s'accroître dans les villes de l'avenir. Accordant à la fonction circulatoire un rôle fondateur, Hénard partage avec Unwin la conviction que c'est "du traitement des carrefours que dépend dans une large mesure l'aspect de la ville"[600], mais cela le conduit à formuler de tout autres suggestions. Son regard concentré sur le cœur de la métropole se traduit par un souci accentué de la fluidité et de la sécurité des axes majeurs, pour lesquels les croisements constituent des points névralgiques[601]. Face à cette question "toute moderne", qui résulte de l'accroissement corrélatif des distances à parcourir et du parc de véhicules de tous genres dans la grande agglomération[602], il se livre à une étude attentive du "mouvement des voitures" et des manières de l'optimiser. Sa démarche analytique et ses calculs se fondent sur les mouvements du coupé hippomobile (le *fiacre*), mais il soutient, non sans raison, que "[les mêmes] raisonnements peuvent s'appliquer à toute autre espèce de véhicule : landau,

---

[598] Ibidem, p. 219-223. Comme on le sait, l'intention défendue par Hénard sera finalement redoublée durant les soixante ans qui vont suivre, avec les mises en place successives du Boulevard des Maréchaux et le boulevard périphérique. Il n'est toutefois pas sans intérêt de constater qu'au fil de son plaidoyer Hénard mobilise une référence historique dont il donne par ailleurs une lecture qui aurait pu conduire à positionner le troisième anneau nettement plus loin du centre parisien… ou à en imaginer un quatrième. Plus haut, il évoque en effet la "largeur de vue" et la "générosité de conception" qui conduisirent les édiles du 17ème siècle et les architectes du roi à remplacer les anciens remparts de Henri IV et de Louis XIII par de "larges cours plantés", qui firent alors les plus belles avenues de la ville, et qui allaient devenir les Grands Boulevards (ibidem, p. 43, 52). Mais, lorsqu'il développe son système annulaire, il omet de rappeler que, en 1646, les initiateurs du projet travaillaient aux limites de la zone urbanisée. Transposée au début du 20ème siècle, la même démarche *généreuse* aurait conduit à concevoir un dernier anneau qui, au lieu de suivre le tracé des fortifications, se serait projeté plus loin, et aurait enserré la première ceinture de banlieues : voilà qui, dans le système d'Hénard, eût été une proposition réellement anticipatrice. Notons que, s'il tient systématiquement la banlieue à l'écart des réflexions sur les infrastructures qu'il publie de 1903 à 1909, Hénard n'en ignore pas tout à fait l'existence. Il lui trouve même un usage lorsqu'il traite des parcs et jardins, un point sur lequel on reviendra plus loin. Il récuse alors l'idée d'un "plus grand Paris" qui s'identifierait au département de la Seine – une "mégalomanie", dit-il – mais il n'en admet pas moins que l'agglomération couvre désormais 18 000 hectares, soit le double des 9 000 hectares de l'intra muros (ibidem, p. 63).

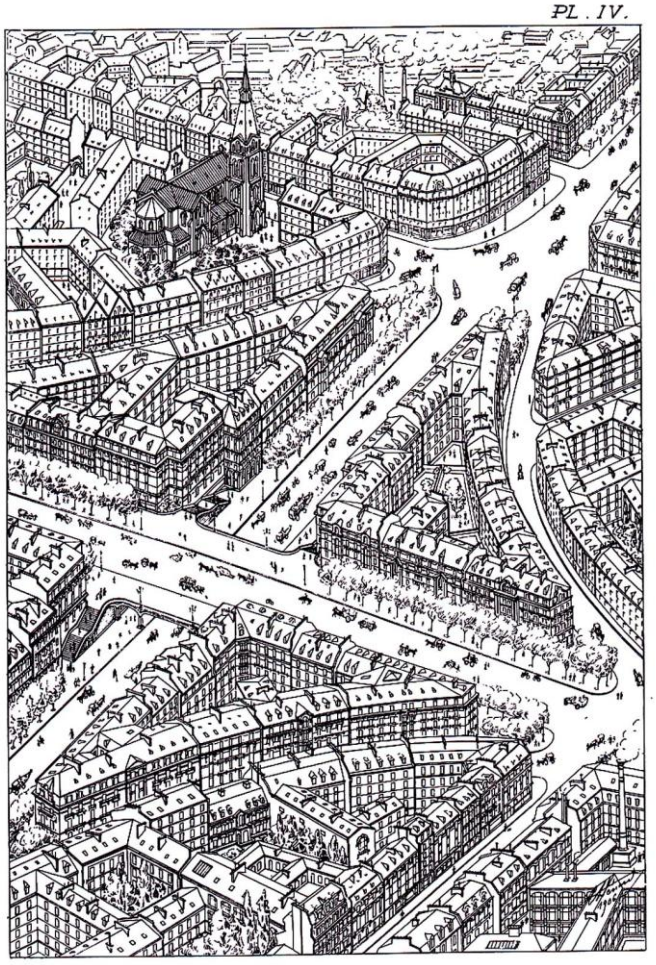
[599] Ibidem, p. 33.

[600] UNWIN (Raymond), *Town planning in practice*, Londres, 1909; première traduction française : avertissement de JAUSSELY (Léon), *L'Étude pratique des plans de ville*, Paris, 1923; réédition en fac-similé : L'Équerre, Paris, 1981, p. 216.

[601] Voir, dans les *Études sur les transformations de Paris*, p. 256, une version renouvelée des *Embarras de Paris* chers à Boileau, à travers une peinture très vive des "embarras de voitures". Dans le cas où de larges avenues donnent sur des croisements simples, il suffit d'une maladresse individuelle pour "jeter un trouble profond dans la circulation", avec pour conséquences des stations prolongées, des trains ou des rendez-vous manqués, "les cochers qui s'apostrophent comme les héros d'Homère", etc.

[602] Ibidem, p. 247. L'accroissement du parc de Paris intra muros est détaillé p. 238-245, ainsi que les dimensions des "voitures" et leurs diverses caractéristiques, sans oublier les 165 000 bicyclettes et les 4 000 automobiles, ces dernières constituant un moyen de transport dont "on peut prévoir qu'il se substituera progressivement à tous les autres" (p. 240).

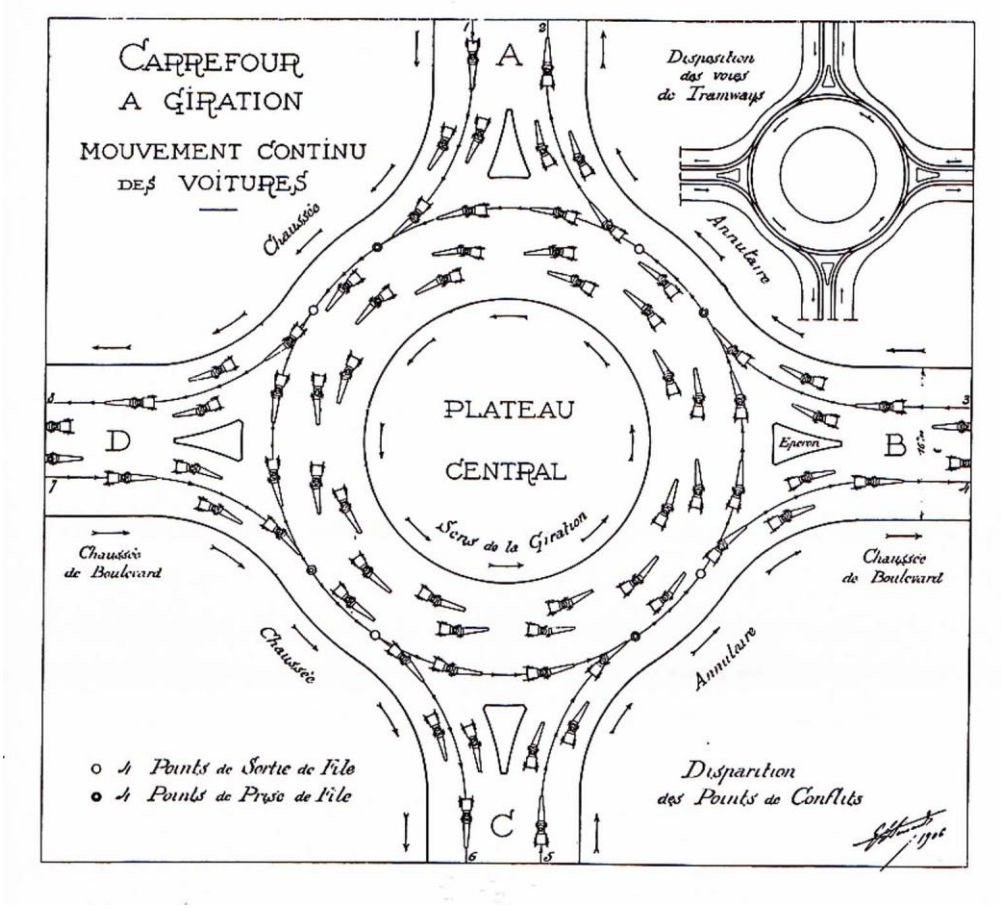
automobile, bicyclette, etc."[603]. Il conclut que seules sont aptes à supporter une circulation intense les deux formes de carrefours dont on reproduit le dessin ci-après. La première correspond au carrefour à voies superposées, dont il mesure immédiatement les difficultés d'implantation en milieu urbain dense, mais qui deviendra, on le sait rétrospectivement, la règle des voies autoroutières. La seconde est le "carrefour à giration" – bref, le *rond-point* –, dont il établit la dimension de la voie annulaire au moyen d'une démonstration géométrique et algébrique[604]. Il est persuadé que cette forme réduite des "collecteurs annulaires" que sont à ses yeux les grands boulevards urbains est adaptable à une place quelconque, et qu'elle s'imposera partout où la circulation deviendra intense. La postérité lui donnera raison : lorsqu'on aura épuisé les charmes des feux tricolores, on fera du rond-point le *must* des aménagements routiers dans les secteurs urbains en développement[605].



VUE D'UN CARREFOUR
A VOIES SUPERPOSÉES

Source : HÉNARD (Eugène), *Études sur les transformations de Paris*, recueil de textes publiés de 1903 à 1909, prés. COHEN (Jean-Louis), édition en fac-similé, L'Équerre, Paris, 1982, p. 275.

[603] Ibidem, p. 249.
[604] Ibidem, p. 282-289. La largeur nécessaire de la voie annulaire correspond au quart des largeurs cumulées des voies qui convergent au carrefour.
[605] On comptait déjà, paraît-il, rien moins que 18 000 carrefours à rond-point dans la France de 2005. Voir à ce sujet : ALONZO (Éric), *Du rond-point au giratoire*, Eyrolles, Paris, 2005.



Source : HÉNARD (Eugène), *Études sur les transformations de Paris*, recueil de textes publiés de 1903 à 1909, prés. COHEN (Jean-Louis), édition en fac-similé, L'Équerre, Paris, 1982, p. 279.

Le seul véritable inconvénient qu'Hénard voit à cet arrangement relativement peu coûteux réside dans le fait que le "plateau central" sera à peu près inaccessible aux piétons. Il s'emploie alors à peupler cet espace central au moyen d'un colonne, d'une fontaine ou de plantations, et il envisage d'y donner accès par un passage souterrain quand un intérêt réel le justifie, mais il n'en reste pas moins conscient que ces figures dédiées à la circulation à roues, où le piéton sera relégué sur les bordures, ne pourront nullement prétendre au charme des "belles places anciennes". Il se console toutefois assez aisément de ne pas pouvoir "suivre [Camillo Sitte] sur ce terrain un peu trop archéologique [car] l'activité moderne exige […] des dispositions nouvelles et spéciales, dont on ne trouve aucun exemple dans les villes anciennes"[606].

La remontée d'accents à la Cerdà montre combien le modernisme fonctionnaliste d'Hénard l'amène à prendre de la distance vis-à-vis des conceptions *artistiques* des plans de ville venues

[606] HÉNARD (Eugène), *Études sur les transformations de Paris*, recueil de textes publiés de 1903 à 1909, prés. COHEN (Jean-Louis), édition en fac-similé, L'Équerre, Paris, 1982, p. 248.

d'Europe Centrale et du Nord. La différence qu'il affiche au niveau des exigences techniques de la circulation ne l'empêche cependant pas de retenir certains aspects de cette nouvelle approche de l'urbanité. Si les immeubles d'habitation qu'il dessine restent dans la ligne des belles constructions haussmanniennes, il y met, conformément à l'esprit de 1900, plus de fantaisie dans les façades, et il lui arrive de multiplier les citations pré-Renaissance au point de se rapprocher des conceptions néo-gothiques qui ont prévalu dans nombre de constructions universitaires anglo-saxonnes ou dans la réalisation du parlement de Budapest. Cela ne devient pas un système, mais il reste que cette source d'inspiration formelle est mobilisée pour accuser l'individualité des immeubles, comme le voulaient les doctrines attachées aux arrangements irréguliers. On peut voir notamment, dans une proposition concernant les "alignements brisés", un immeuble qui, outre une tourelle d'angle au toit fort pointu, présente des lucarnes surmontées de gables aigus et un étage entier d'arcades abritant des loggias[607].

Un autre domaine où Hénard ne semble pas indifférent à des sensibilités dont l'expression théorique vient d'ailleurs correspond à ce que l'historien d'art viennois Aloïs Riegl désignait comme "le culte moderne des monuments"[608]. Cela se voit à travers la mention, qu'il fait à plusieurs reprises, du respect dû aux monuments parisiens. Mais c'est quand il défend le projet d'une nouvelle "grande croisée" d'axes majeurs au cœur de Paris qu'on perçoit le mieux la nature de sa démarche patrimoniale, tant dans sa profondeur que dans ses limites[609]. Une nouvelle percée Est-Ouest doublant la rue de Rivoli au nord pourra contourner l'église Saint-Roch et la place Vendôme au prix de légères courbures, mais il sera inévitable qu'elle traverse le Palais-Royal. Face à la difficulté que cela représente, Hénard commence par exposer de manière circonstanciée l'histoire de cet ensemble, montrant au passage que son état actuel est le fruit de transformations répétées. Il discute ensuite différentes options avant de retenir, à l'image de ce que l'on a fait au Louvre, une percée sous forme de deux arcs contigus respectant l'unité et le rythme architectonique de l'édifice. En revanche, lorsqu'il s'agit de constituer le second axe de la "croisée", il ne manifeste aucun scrupule particulier à l'égard du bâti du 17ème siècle, il est vrai plutôt ordinaire, bordant la rue de Richelieu, dont il prévoit l'élargissement à quarante mètres, soit dix mètres de plus que le boulevard de Sébastopol : et tant pis pour la maison où résida Molière! Dans ce contraste entre les objets qui méritent respect et ceux qu'on livre sans discussion à la pioche des démolisseurs, sans qu'il existe de gradations intermédiaires, on peut reconnaître la sorte de spécificité française par laquelle on a longuement réservé le *culte moderne* au seul patrimoine monumental, alors que les conceptions développées par Aloïs Riegl s'étendaient d'emblée à l'architecture ordinaire, aux constructions vernaculaires et aux objets de la culture matérielle. Selon que l'on considère la chose depuis les rives du Danube ou depuis celles de la Seine, la notion même de *monument* ne s'entend pas de la même manière et, dès qu'on dépasse les apparences, on ne peut pas dire que la démarche patrimoniale d'Hénard s'inscrive dans la ligne tracée par l'avant-garde viennoise de son époque[610].

---

[607] Ibidem, planche IV, p. 41. On peut également noter que les tours qui ornent l'image de la *ville de l'avenir* qu'on a reproduite plus haut sont pour l'essentiel d'inspiration pré-Renaissance et qu'on discerne, sur la même planche, des immeubles à pignon triangulaire entourant une petite place de forme irrégulière. Mais il est vrai qu'on est là dans le délire imaginatif et non dans le champ du projet destiné à être construit.

[608] RIEGL (Aloïs), 1858-1905; notamment : *Das moderne Denkmalkultus, sein Wesen, seine Entstehung*, Vienne, 1903; traduction française : *Le Culte moderne des monuments, sa nature, son origine*, In Extenso, EAPV, Paris, 1984.

[609] HÉNARD (Eugène), *Études sur les transformations de Paris*, recueil de textes publiés de 1903 à 1909, prés. COHEN (Jean-Louis), édition en fac-similé, L'Équerre, Paris, 1982, p. 129-174.

[610] Cela n'a pas empêché les autorités de l'Empire Austro-Hongrois de réaliser, dans les dernières années du 19ème siècle, quelques *sanierungen* (rénovations urbaines) de grande ampleur, notamment celle qui a rasé le ghetto de Prague. Mais, outre qu'elles permettaient d'argumenter une autre manière de concevoir l'évolution des

En définitive, il n'y a guère que deux aspects sous lesquels Hénard admet sans réserve les nouveaux préceptes d'urbanisme d'origine *anglo-saxonne* ou *viennoise* : l'impératif de rompre la monotonie des rues modernes et celui de multiplier les espaces verts sous forme de plantations en pleine terre.

Sur le second point, il soutient que les parcs et jardins sont aussi indispensables aux agglomérations urbaines que les grandes voies de circulation, et il se pose ainsi en partisan avéré d'une métropole aérée. Il ne se place pas du point de vue d'un rapport romantique à la nature, mais du point de vue de l'hygiène publique, professant que les parcs sont aussi nécessaires que "l'eau et la lumière". Or, comparant Londres et Paris, il ne peut que constater l'état déplorable des "prises d'air" parisiennes, tant sous l'angle de leur densité moyenne que de leur répartition spatiale. Il montre que la maigreur des respirations parisiennes ne constituait pas un trait d'origine de la ville, mais qu'elle est le fruit d'un siècle d'activité constructive où, loin de faire contrepoids au "jeu de la spéculation", l'édilité a au contraire alimenté un "vandalisme imbécile" en vendant ses "bijoux de famille" pour financer des travaux. L'obsession des avantages à court terme qui a guidé l'ensemble des acteurs n'est à ses yeux qu'une politique de gribouille car "la *mise en valeur* [du terrain] qui donne une fortune au propriétaire, apporte une moins-value à l'ensemble de la ville et est contraire à l'intérêt général"[611]. Afin de redresser la situation, Hénard s'inspire des "idées anglaises" pour proposer un vaste programme de création de parcs dans les différents quartiers et sur les fortifications, tout en recommandant de protéger dès maintenant de grands espaces libres qui subsistent extra muros – une vision d'un avenir hors les murs qui est tout à fait rare chez lui. L'objectif serait que "tout habitant, homme, femme ou enfant", dispose d'un grand parc à moins d'un kilomètre et d'un square à moins de 500 mètres, de façon à pouvoir s'y rendre "à pied, sans frais, sans fatigue et sans perte de temps". Cela supposerait un engagement ferme des finances publiques mais, sachant que "depuis trente ans, on a dépensé 300 millions pour donner de l'eau pure à Paris, il ne serait pas exagéré d'en dépenser la moitié pour lui donner de l'air"[612].

Quant à la *belle* construction haussmannienne (ou construction *moderne*, dans le langage d'Hénard), outre qu'elle tend à occuper le moindre espace libre, elle présente en soi deux

---

noyaux urbains existants, les idées qui se font jour à Vienne autour de 1900 allaient déboucher sur la floraison des musées de plein air, de l'Autriche à la Scandinavie et de la Russie à la Grande-Bretagne, puis, notamment en Grande-Bretagne, sur la conservation de sites industriels et miniers avec leur équipement, toutes notions qui ne prendront corps en France qu'à la fin du 20ème siècle.

[611] HÉNARD (Eugène), *Études sur les transformations de Paris*, recueil de textes publiés de 1903 à 1909, prés. COHEN (Jean-Louis), édition en fac-similé, L'Équerre, Paris, 1982, p. 58, 74, 76 et 83 (italiques du texte d'origine). Outre le besoin d'une régulation du marché foncier par l'autorité publique, ce passage accrédite, pour le cas de Paris, la thèse selon laquelle les collectivités territoriales françaises, richement dotées en foncier après la Révolution, auraient dilapidé leur patrimoine, négligé de reconstituer des réserves foncières, et laissé disparaître les uns après les autres les parcs qui subsistaient dans les domaines privés, notamment les domaines religieux. Ce ne serait donc pas en raison de la minceur de leur apanage que, par opposition aux municipalités anglaises ou allemandes, elles se seraient trouvées fort dépourvues lorsqu'il s'est agi de maîtriser l'urbanisation, mais bien plutôt par l'effet d'une gestion à courte vue. Dans cette perspective, le caractère tardif des lois d'urbanisme et leur timidité (jusqu'en 1943) devraient être compris comme des phénomènes corrélatifs et, naturellement, aggravants, mais non comme le cœur du problème. L'ensemble se lirait comme l'expression d'un fondamentalisme libéral prévalant à travers les différents régimes qui se sont succédé de la Révolution à la Belle Époque, une vue qu'on a déjà rencontrée en traitant de la question des loyers. L'expérience de différents pays montre qu'un état autoritaire peut tolérer un libéralisme débridé dans le domaine des affaires et que, inversement, un libéralisme débridé des affaires peut s'accommoder d'une bonne dose de « dirigisme économique ». Quelles que soient les apparences, on ne saurait dire que ces belles traditions se soient aujourd'hui perdues en France.

[612] Ibidem, p. 80 et 88 pour l'ensemble des extraits. Comme on le sait, ce plaidoyer n'a guère été suivi d'effet.

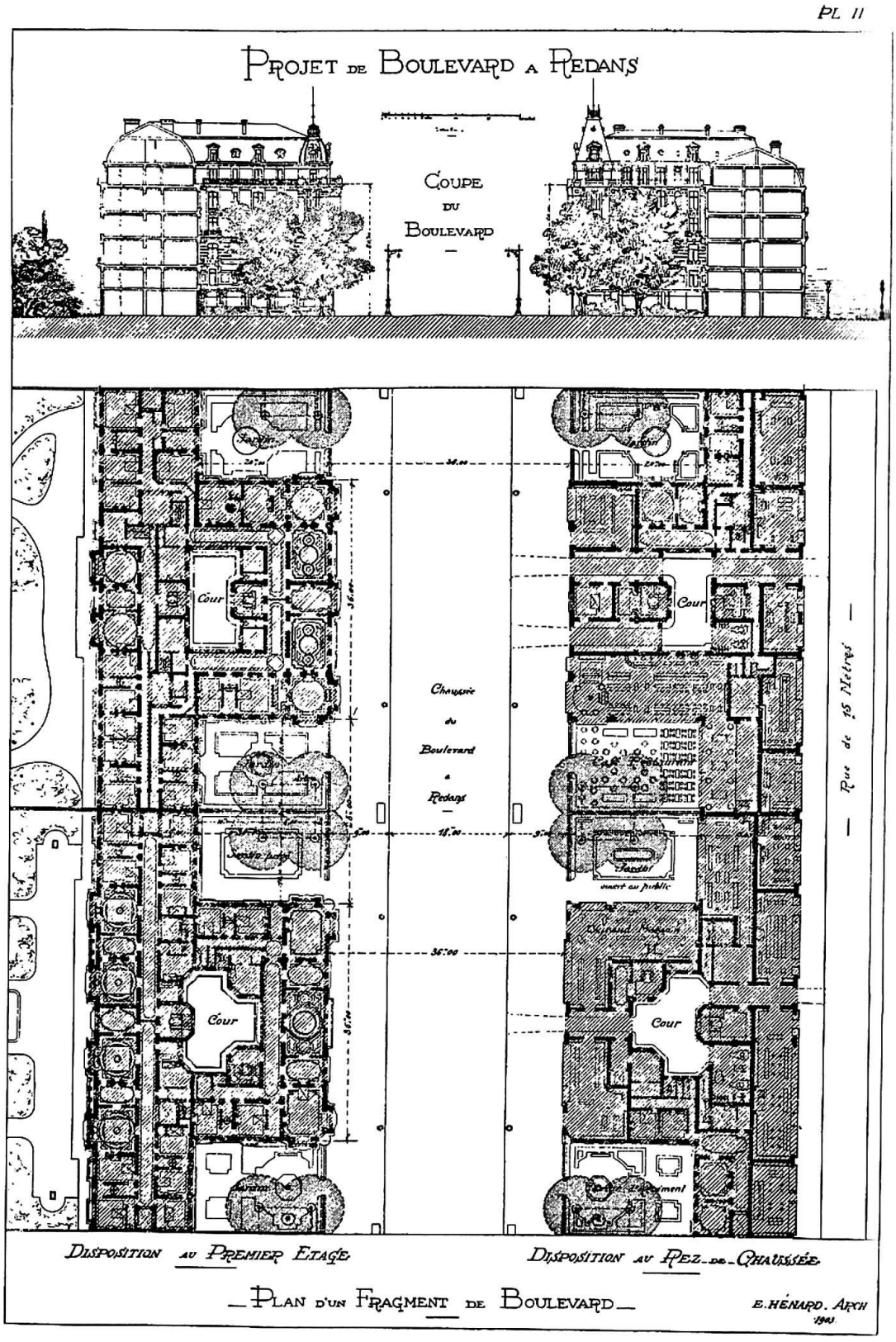
ordres de défauts. D'une part, elle pèche contre l'hygiène par l'abus des courettes et autres puits de lumière. D'autre part, elle donne à la ville un visage excessivement uniforme :

> "[…] il faut le dire, la plupart des voies publiques, surtout celles qui ont été ouvertes depuis cinquante ans, manquent absolument d'imprévu et sont d'une désespérante banalité […] Il est certain que la régularisation de la largeur des voies carrossables fut un progrès indispensable à la facilité et à la rapidité des communications, et, par suite, au développement du commerce, source de richesse de la cité […] Malheureusement, en même temps que [la réglementation] rectifiait les alignements de la chaussée, ce qui était indispensable, elle étendait son action tracassière sur toutes les parties de la maison, ce qui l'était moins. [En conséquence, on vit disparaître] les incorrections de tracé, la liberté des encorbellements et des pignons [qui] faisaient naître çà et là des perspectives pittoresques, tantôt bizarres, tantôt charmantes. [Certes, Paris a échappé] au damier de New-York ou de Chicago, mais l'apparence générale n'en vaut guère mieux."[613]

Si "l'impression visuelle" que laissent les plus belles avenues parisiennes est "large et monumentale", il reste que "l'alignement droit et continu [présente] l'inconvénient irrémédiable [d'un] raccourci rapide de toutes les lignes de la perspective". Afin de sortir de cette grisaille urbaine où tout ressemble à tout, Hénard ne se satisfait pas des avantages qu'on peut tirer du traitement des immeubles d'angle aux intersections des voies. Il s'attache à inventer un modèle d'immeuble qui porte en lui-même les discontinuités de la perspective et qui, en accroissant le linéaire des façades ouvertes sur la voie publique, réduit de surcroît l'usage des courettes et des jours secondaires. C'est ainsi qu'il dessine un "boulevard à redans" – c'est-à-dire un boulevard bordé d'immeubles à redans –, dont on reproduit le schéma de principe à la page suivante, et qu'il propose notamment pour peupler les fortifications. À ce système qui alternerait, en limite de la voie publique, de petits jardins d'immeuble et de courtes façades bâties qu'il serait aisé d'individualiser, permettant ainsi de résoudre le problème des "îlots massifs et veules", il ne voit que des avantages en termes d'habitabilité et donc de valorisation des sols. Le seul inconvénient correspondrait à un abaissement de la densité, mais il démontre, calculs comparatifs à l'appui, que la déperdition par rapport à un îlot haussmannien resterait relativement minime. Enthousiasmé par sa trouvaille, Hénard ne s'arrête pas aux redans orthogonaux. Il figure également des saillies triangulaires aux angulations diverses, et susceptibles de donner lieu à des formes courbes. Les combinaisons des tracés et de la mise en forme architecturale lui paraissent alors pouvoir varier "à l'infini", autorisant ainsi des "voies modernes [qui] évoqueraient de nouveau, mais sans le copier, le décor si séduisant des cités du moyen âge et de la renaissance". Et d'affirmer : "du principe fécond de l'alignement brisé naîtraient des villes nouvelles dans lesquelles l'odieuse monotonie des murailles serait définitivement rompue"[614].

L'architecte parisien ne paraît pas craindre que la répétition d'une même modalité d'indentation sur 200 ou 300 mètres finisse elle aussi par susciter une impression de monotonie, quand bien même on adopterait des styles variés pour la vêture des immeubles. S'il cultive explicitement la référence à l'accidentalité des villes anciennes, il ne poursuit pas la recherche de l'effet aussi loin que les anglo-saxons. Il conserve, en l'amodiant, un esprit de système dont les implications restent implacables. Faut-il penser qu'il n'existe pas d'autre issue dans le contexte qui est le sien, celui de la grande ville qui se reconstruit sur elle-même en se densifiant ? En tout cas, c'est en vain qu'on chercherait chez lui la moindre image évoquant autre chose que des ensembles d'immeubles collectifs plutôt consistants.

[613] Ibidem, p. 25-27 et 30.
[614] Ibidem, p. 42 et 40.



Source : HÉNARD (Eugène), *Études sur les transformations de Paris*, recueil de textes publiés de 1903 à 1909, prés. COHEN (Jean-Louis), édition en fac-similé, L'Équerre, Paris, 1982, p. 34.

Ch.-Édouard Jeanneret dit Le Corbusier (1887-1965) : le chemin vers le tout-collectif.

En évoquant Le Corbusier, on touche à un monstre sacré. Autant que ses œuvres – polymorphes, puisqu'il n'a jamais cessé de dessiner, de peindre et de sculpter –, ses publications répétées lui ont fait une place considérable dans la vie artistique et intellectuelle[615], comme auprès de différents mécènes et de diverses autorités. Le chantre du *purisme*, qui s'affirme dès les années 1920 à travers la revue *L'Esprit nouveau*, qu'il fonde avec le peintre Amédée Ozenfant, finira par porter les habits du commandeur, au sens propre d'ailleurs puisque, après avoir été fait chevalier de la Légion d'Honneur dès les années 1930, et avoir reçu le titre d'architecte par la grâce de la loi de 1941 instituant l'Ordre, comme Auguste Perret et Eugène Freyssinet, il se verra gratifié du *trottoir à punaise*[616] dans les années 1950. Son incessant activisme dans la vie parisienne lui donne l'oreille de personnalités gouvernementales marquantes : Anatole de Monzie dès l'entre-deux-guerres puis, surtout, Eugène Claudius-Petit et André Malraux après la Seconde Guerre mondiale. L'amitié de Claudius-Petit lui permettra de lancer la construction de ses *unités d'habitation*, cependant que celle de Malraux lui permettra d'initier de son vivant le classement de ses œuvres bâties comme monuments historiques, avant que la Fondation que le maître prépare durant ses dernières années ne veille à entretenir la flamme d'un culte qui fera les riches heures – et marquera les limites – des milieux francophones de l'architecture dans le troisième tiers du 20ème siècle[617].

Ce n'est qu'au fil des années 1940 et 1950 qu'une œuvre jusque là simplement marquante se mue en tables de la loi de la francophonie architecturale et urbanistique. Pour ce qui intéresse l'entre-deux-guerres, il ne s'agit encore que d'une référence parmi d'autres, même si sa récurrence se fait de plus en plus insistante. Élaboré au début de la décennie 1920, le socle de principes esthétiques qui donne forme à l'architecture et à l'habitat reste immuable : en ce sens, et même si l'expression est toute différente, on est bien en présence d'une conception *artistique* de l'architecture et de la ville, comme le voulaient aussi bien les Beaux-Arts parisiens que Camillo Sitte. Il reste que les œuvres construites et, plus encore, les thèses urbanistiques des écrits, qui prennent racine dans des acquis antérieurs, traduisent une évolution, un glissement progressif qui éclairent le cours de l'*esprit nouveau* en matière

[615] En 1959, il a même été fait *doctor honoris causa in law* par l'université de Cambridge. Cette promotion dans la sphère du droit lui a paru relativement naturelle car, disait-il, "l'organisation des travaux humains sur le territoire terrestre nécessite autant d'imagination juridique que d'imagination technique, sociologique, économique". (Cité in JOLY (Pierre), *Le Corbusier à Paris*, La Manufacture (Lyon) et la Délégation à l'action artistique de la Ville de Paris, 1987, p. 148.

[616] Désignation familière de la barrette marquée d'un point noir qui est l'insigne des commandeurs dans l'Ordre de la Légion d'Honneur.

[617] Qu'il s'agit bien d'un culte est attesté par les formulations qui, sous la signature de Dominique Claudius-Petit, scandent l'invitation aux manifestations organisées à Firminy par *Les Amis de Le Corbusier*, à l'occasion du centième anniversaire de la naissance d'Eugène Claudius-Petit :

> "Le vendredi 25 avril [2008] José Oubrerie témoignera des 47 ans de compagnonnage qu'il a consacré *(sic)*, au côté de Le Corbusier, du père Tardy et de mon père, et de tous ceux qui nous ont apporté leurs qualités et leurs sensibilités d'architectes ou de maîtres d'œuvre […] pour que la promesse que nous avons faite à « Corbu » au printemps 1965 soit tenue.
>
> Puis nous nous placerons à l'ombre des portraits de nos fondateurs, qui ont su, tout au long de ces quarante premières années, de 1925 à 1965, mériter l'estime et la confiance de Le Corbusier malgré la force et la diversité de leurs tempéraments et de leurs caractères."

Le réseau d'organisations qui veille sur les cendres du gourou telles les vestales du temple, et qu'on pourrait désigner comme *la bande à Corbu*, constitue une secte qui mériterait amplement une étude socio-anthropologique, pour en spécifier la nature, et une étude policière, pour éclairer la place qu'elle occupe dans les institutions. Faut-il penser, comme on le disait naguère à propos de l'Église, que la France soit devenue la *fille aînée de Le Corbusier* ?

urbaine. Pour en rendre compte, on s'appuiera d'une part sur le mouvement des réalisations, et d'autre part sur un choix de textes. D'une bibliographie surabondante, on retiendra le livre-témoignage de Pierre Joly, *Le Corbusier à Paris*, dont l'érudition borne heureusement la dévotion, ainsi que deux textes de la maturité de Le Corbusier qui constituent une sorte de synthèse de son cheminement urbanistique, et qui sont mûris pendant la période « calme » que représente la guerre pour la scène parisienne[618] : *Manière de penser l'urbanisme*, publié tout d'abord en 1945 aux éditions de L'Architecture d'aujourd'hui, et *Les Trois établissements humains*, publié en 1946 chez Denoël. La posture qu'adopte l'architecte tient plutôt de la réflexion de fond pour le second texte, et plutôt du *book* du candidat aux grands projets d'aménagement pour le premier, mais, comme l'ensemble des écrits de Le Corbusier, qui trace son sillon avec constance, les deux ouvrages se répètent sur nombre de points, notamment parce qu'on y reprend des éléments d'essais antérieurs qui paraissent essentiels à l'auteur. Ce constant report à des antériorités qui sont siennes, notamment des figures dessinées, constitue un des caractères les plus marquants de la méthode d'un homme qui n'a cessé d'être lui-même son propre archiviste : celui qui avait entamé dès les années 1920 la publication de ses œuvres complètes n'a jamais perdu de vue l'ensemble de son parcours, et encore moins oublié de le rappeler. Le train Le Corbusier s'enrichit d'un wagon à chaque station, de sorte que, quel que soit l'endroit où on y monte, on est assuré d'avoir une vue sur l'ensemble des étapes antérieures, hormis quelques attelages qui ont été laissés sur des voies de garage – peut-être en attente. Un autre aspect caractéristique de la méthode est que ces recyclages de pièces anciennes dans des textes nouveaux ne sont généralement ni datés ni même signifiés : l'œuvre écrite se présente comme un bloc au moment où le lecteur en prend connaissance.

Le chemin qui conduit à ces écrits de l'âge mûr avait commencé quelque soixante ans plus tôt à La Chaux-de-Fonds, capitale de l'horlogerie jurassienne et exemple type de la grande manufacture fondée sur un artisanat dispersé de haute qualité. Né d'un père émailleur, le jeune Charles-Édouard Jeanneret était destiné au métier de graveur-ciseleur. Il s'écarte de cette perspective quand son professeur de dessin le pousse vers le dessin d'architecture, un domaine où il obtient rapidement des résultats professionnels sous la forme de commandes concernant des projets de maisons. Après un premier voyage initiatique en Italie où, à l'âge de vingt ans, il reçoit l'annonciation de ce que pourrait la *maison ouvrière* de l'avenir en contemplant la Chartreuse d'Ema[619], il gagne Paris en 1908 – il y trouve un emploi de dessinateur à mi-temps chez les Perret –, puis Berlin en 1910, où il rejoint l'agence de Peter Behrens, ce qui lui donne l'occasion de fréquenter Ludwig Mies van der Rohe et Walter Gropius. S'étant ainsi frotté à nombre d'esprits novateurs, il se lance en 1911 dans un second voyage initiatique, son "voyage d'Orient", qui le conduit à Istamboul, via Vienne et Budapest, avec retour par la Grèce et l'Italie. Il en rapporte six carnets de croquis, qu'il exploitera tout au long de sa vie. Il revient à La Chaux-de-Fonds pour enseigner à la nouvelle École d'Art tout en construisant deux maisons puis, quittant définitivement la *kleinstadt*, il se fixe à Paris en 1917. Commence

[618] Pour la perception de la guerre selon *Corbu*, on peut se référer au court texte intitulé "Paris, été 1942" : "[…] il n'y a plus de voitures! la menace d'écrasement n'existant plus, l'esprit libre découvre l'architecture […]. La dignité du piéton réinstaurée [permet] aux hommes de regarder leur ville." (*Les Trois établissements humains*, 1ère édition : 1946; réédition Éditions de Minuit, Paris, 1959, p. 146-147.) Fameux spectacle, en effet...

[619] Un lieu, assurément, où la notion de *cellule* est pour une fois à sa place, et où, selon ses propres dires, le jeune Jeanneret éprouva tout à la fois la possibilité de la "solitude", du "commerce avec les mortels, et des "effusions vers l'insaisissable" (cité in JOLY (Pierre), *Le Corbusier à Paris*, La Manufacture (Lyon) et la Délégation à l'action artistique de la Ville de Paris, 1987, p. 139). Il n'est pas inutile de se souvenir que, de la Cité du Refuge au couvent de la Tourette en passant par le pavillon suisse et la maison du Brésil de la cité universitaire, les réalisations de Le Corbusier en matière d'habitat collectif correspondent presque aussi souvent à des organisations fondées sur de petites chambres qu'à des ensembles d'appartements familiaux. L'habitat communautaire, plutôt que le logement familial ?

alors une existence qui lui fait prendre une part active aux mouvements artistiques de la métropole, mais qui est aussi une vie d'étude – il lit et fréquente les bibliothèques. Il travaille bientôt avec le peintre Ozenfant, qui lui suggère en 1920 le pseudonyme de Le Corbusier pour signer des articles, et s'associe en 1922 avec son cousin Pierre Jeanneret pour poursuivre sa marche aventureuse dans le champ de l'architecture et de l'urbanisme[620].

Durant les années 1920, son œuvre d'architecte présente deux versants nettement contrastés. À côté d'une œuvre bâtie qui, outre des réalisations éphémères comme le pavillon de l'Esprit Nouveau pour l'Exposition des arts décoratifs de 1925, correspond essentiellement à des *maisons* (villas pour une clientèle huppée, maisons populaires de Pessac), on a une série de propositions d'urbanisme qui restent dans l'immédiat une architecture de papier, un caractère qu'elles conserveront d'ailleurs jusqu'à la fin : même le projet de Chandigarh, cantonné à l'espace occupé par le siège du pouvoir, n'est pas à la mesure du dessein de ville qui sort tout armé de l'atelier de la rue de Sèvres[621]. De cette vue sur la ville, inséparable de l'architecture chez celui qui écrira plus tard qu'urbanisme et architecture sont "deux choses solidaires"[622], plusieurs traits s'imposent avec force. Tout d'abord un style architectural *puriste* qui restera une marque de fabrique, exposant matériaux et ossatures dans leur nudité pour mieux souligner leur qualité réputée inaltérable : "l'attitude *orthogonale* du pan de béton armé est devenue évidente, dans la *pureté* et la *rectitude* […] l'*élégance* nous est apparue, élément essentiel du style d'aujourd'hui"[623]. Mais aussi, à côté de novations qui touchent aux voies de circulation, dont les axes majeurs deviennent de splendides autostrades, en hommage à la percée de l'automobile[624], un vocabulaire volumétrique dont on peut dire que Le Corbusier l'a trouvé tout fait : des tours de grande hauteur dont il n'est pas tout à fait certain qu'elles doivent être réservées aux affaires, mais qui étaient déjà projetées à l'atelier Perret, et, pour les constructions plus basses, assurément réservées à l'habitation, des immeubles à redans dessinant des grecques plus ou moins complexes. Si on ajoute les carrefours à giration, ceux à voies superposées et, pour le *Plan Voisin*, la présence d'une nouvelle grande traversée Est-Ouest, on comprend que, sous ses dehors apparemment originaux, l'inspiration

[620] Pierre Jeanneret (1896-1967), architecte et designer, était diplômé des Beaux-Arts de Genève. L'association est rompue durant les années 1940-1944, pendant lesquelles P. Jeanneret rejoint la Résistance. Elle est renouée pour le chantier de Chandigarh, dont le cousin assurera le suivi sur place pendant dix ans. Il y demeurera par la suite et, conformément à son vœu, ses cendres seront dispersées dans le lac dont il avait conduit la réalisation. (Pour ces différents éléments, voir *Encyclopedia britannica online*. On peut noter que la bibliographie française est particulièrement discrète sur ce cousin de l'ombre. Pierre Joly mentionne la formation de l'association, mais ne dit mot de sa dissolution. Quant à la réédition tardive de *Manière de penser l'urbanisme* à laquelle nous nous référons, elle se termine sur une série de planches hors-texte consacrées à l'opération de Chandigarh, dont le commentaire indique sèchement que lors de son voyage sur place en février 1951, Le Corbusier est "accompagné de Pierre Jeanneret, son ancien associé, dont était séparé depuis 1939". S'agit-il d'un ajout préparé du vivant de Le Corbusier, ou d'un complément géré par ses successeurs ? Bien que le commentaire soit rédigé à la troisième personne – Le Corbusier a fait ceci, Le Corbusier a créé cela, etc. –, son écriture très caractéristique laisse penser qu'il est de la main du maître…)

[621] Projets : *La ville contemporaine de trois millions d'habitants* (1922), *Plan Voisin* (1925); textes : *Vers une architecture* (1923), *Urbanisme* (1925), *Précisions sur un état présent de l'architecture et de l'urbanisme* (1930),…

[622] LE CORBUSIER, *Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945, réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 31.

[623] Ibidem, p. 36-37 (italiques du texte d'origine). Naturellement, "l'attitude *orthogonale* du pan de béton armé" implique la toiture-terrasse, dont les avantages ont déjà été vantés plus haut par Hénard, qui exprimait un point de vue partagé par tous les adeptes du nouveau matériau. Concernant la percée du béton armé dans la construction civile, on doit rappeler que la réalisation de terrasses a représenté dès 1900 un des débouchés les plus courants de la société Hennebique.

[624] Ce n'est évidemment pas un hasard si le *Plan Voisin* porte le nom d'un mécène qui s'était reconverti dans la construction automobile après avoir fait fortune en fournissant des avions pendant la guerre.

urbanistique de Le Corbusier doit beaucoup aux travaux d'Hénard, dont il reprend aussi avec constance la métaphore anthropomorphique assimilant la ville et ses fondement circulatoires au fonctionnement du corps humain[625]. Il est également frappant de voir que ses premières propositions d'urbanisme appliqué visent à réformer le cœur de la métropole, un point nodal dont il ne s'éloignera guère en 1937 avec le projet pour l'îlot insalubre n°6, dans le Faubourg Saint-Antoine. Sous ces divers aspects, Le Corbusier est donc bien plus proche de l'héritage des Beaux-Arts qu'on ne l'admet communément, et cela n'est certainement pas étranger à son règne, *post mortem* mais sans partage, sur les écoles d'architecture refondées en France en 1968.

Au fond, l'urbanisme « moderne » que Le Corbusier s'attache à illustrer dans les années 1920 se singularise plus par l'esthétique des enveloppes architecturales que par la problématique, les éléments constitutifs ou le choix du terrain privilégié de la réforme urbaine. Sur la question de l'esthétique, qui revêt ici un rôle directeur, il faut toutefois dire que si l'orientation est désormais bien arrêtée, le jeune Jeanneret avait eu, lui, un temps d'hésitation. Il avait comme tout le monde lu Camillo Sitte. Il avait alors été séduit par l'idée du *pittoresque urbain*, avant de la rejeter d'autant plus catégoriquement qu'il en avait été sous le charme[626]. D'un autre côté, l'impression physique que lui avaient laissée les grandes villes allemandes était celle d'un chaos "d'usines, de rues immondes [et de] palais […] immenses, d'un goût impardonnable"[627]. Au moment où, en pleine guerre, il quitte sans retour la petite ville et vient tenter sa chance à Paris[628], on pourrait résumer tout un pan de sa personnalité en disant que, comme réalité et comme théorie, les mondes de langue allemande ne disent plus rien qui vaille au jeune Suisse francophone, à l'exception peut-être du petit cercle qu'il a connu chez Behrens. Il n'en est pas moins convaincu de la nécessaire renaissance d'un art urbain exprimant un ordre nouveau débarrassé de toutes les fioritures, un ordre qui sera "exact", à l'image de la machine et de l'organisation industrielle. Les caractères qu'il prête à cet art qui doit advenir ne sont pas étrangers au choix qu'il fait de la France, ni sans doute à l'écho qu'il rencontre rapidement dans le prurit d'orgueil national qui affecte les milieux dirigeants après

---

[625] Pour les principes de gestion des carrefours et pour la reprise de l'idée d'une nouvelle grande croisée de Paris dans le Plan Voisin, voir *Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945, réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 76 et 146; voir aussi *Les Trois établissements humains*, 1ère édition : 1946; réédition Éditions de Minuit, Paris, 1959, p. 41 et 154-161. Selon Pierre Joly, les fiches de lecture conservées à la Bibliothèque Nationale attestent que Le Corbusier s'était penché attentivement sur les fascicules des *Études* (voir *Le Corbusier à Paris*, La Manufacture (Lyon) et la Délégation à l'action artistique de la Ville de Paris, 1987, p. 131). D'autres emprunts égrenés dans ses écrits montrent qu'il avait également étudié l'ouvrage d'Unwin… dont il avait retenu les exemples de plans réguliers de villes anciennes, comme Montpazier ou Aigues-Mortes, ainsi que la figure du forum de Pompéi, qu'il redessine en 1923 dans *Vers une architecture* (ibidem, p. 142).

[626] À propos du manuscrit de 1911, jamais publié, où le jeune Jeanneret succombait à la tentation, Pierre Joly cite un autre texte inédit qui date des années 1920 :

> "Un jour […], la lecture de Sitte m'incline insidieusement au pittoresque urbain. Ses démonstrations étaient habiles, ses théories semblaient justes, elles étaient fondées sur le passé. Dans le fait, chez Sitte, il y avait des vérités. L'appréciation devait dévoyer une génération d'ailleurs d'accord. C'était de l'urbanisme plein des parfums anciens : les grands siècles." (Ibidem, p. 141.)

Dans un entretien à la Radio Suisse Romande ("Les tours : une impasse en altitude", 30 mars 2008), Thierry Paquot rapporte que, interrogé vers la fin de sa vie sur ce même manuscrit de 1911, Le Corbusier avait coupé court en usant d'une formule lapidaire : "une bêtise". Une erreur de jeunesse enfouie dans les secrets de famille, sur laquelle il n'y a pas lieu de revenir, ni de s'expliquer…

[627] Ibidem, p. 141 (extraits d'un *Rapport* publié en 1912).

[628] Il y a du Rastignac chez cet homme-là. Il aurait sans doute pu dire "à nous deux, Paris!". Plus tard, il écrira :

> "Béni soit Paris d'être le plus aride des déserts […] Ceux qui ne sont pas assez forts sont brûlés. Paris est un sol où on fait des racines, parce qu'on est seul contre tous et qu'on n'est jamais aidé, ni estimé […] pendant vingt ans, à l'époque où le caractère se forme. Paris, magnifiquement brûleuse d'enthousiasme et parfaitement indifférente aux cadavres qui s'y accumulent." (Sans date; cité par Pierre Joly en guise de postface, ibidem, p. 260.)

la *Victoire* de 1918. Renouvelant les assertions hégeliennes sur les rapports entre l'art et le génie national, on trouve en effet dans *Manière de penser l'urbanisme* la forme achevée d'un dithyrambe qui hante les écrits antérieurs, et qui constitue le génie français comme la matrice idéale de l'architecture et de l'urbanisme d'*esprit nouveau* :

> "Dans le concert mondial, si la France est de dehors léger et primesautier, son œuvre, comme l'œuvre de ses grands hommes, est terriblement nette et concise, à arêtes et contours précis. Il n'y pas ici de laisser-aller, ni de pignochage, mais de l'exactitude et une volonté catégorique. Faits épurés. *Esprit cartésien*, nature et homme dans l'unité et l'entente, et non pas *artifice* d'une société hors nature."[629]

C'est à la lumière de cette flatterie obséquieuse du nationalisme français à un moment où son emprise sur le pays prend une allure hyperbolique qu'il convient également de lire l'affirmation réitérée selon laquelle la ligne droite serait "le chemin des hommes" et la ligne courbe, "le chemin des ânes". En effet, autant la ligne droite était l'affaire des grandes perspectives d'Haussmann et des Beaux-Arts, autant la ligne courbe caractérisait les tracés allemands issus des travaux de Camillo Sitte : les "ânes" étaient donc les Allemands. Quand on considère ce qu'il s'était mis en tête, on peut dire que l'homme plein d'énergie qui avait débarqué de la Chaux-de-Fonds en 1917 était bien armé pour faire son nid chez la *nation victorieuse.* Le miracle de sa rapide percée auprès d'une partie des autorités et de la haute bourgeoisie est peut-être moins mystérieux qu'on ne le croit généralement, surtout si l'on ajoute qu'un pays ramené au brutalisme des forces primaires par une guerre épouvantable se trouvait dans une posture morale qui pouvait le porter vers des formes d'art *épurées*[630]. Ce dernier aspect ne suffit toutefois pas à justifier le choix de la France, car il valait tout autant à l'égard de l'Allemagne de Weimar ou de la Russie soviétique, deux pays où il devait également servir les desseins des « modernes », au moins un moment et avec des destins divers.

La projection dans un fondamentalisme puriste étant assumée à toutes les échelles du projet, et étant entendu que la France en sera à la fois le tabernacle et le centre de rayonnement, il reste que, comme dans les antécédents suisses, l'œuvre bâtie se développe d'abord à travers la construction de simples maisons, voire d'aménagements intérieurs, dont les plus notables sont destinés à une élite fortunée ou à des artistes qui sont des compagnons de route. Les *villas* représentent de loin la part la plus commentée des premières réalisations parisiennes[631]. Il ne faudrait cependant pas croire qu'elles correspondent toutes à de gros volumes de travaux, et c'est au fond la plus petite des *villas blanches*, le prototype qu'il réalise pour ses parents sur la rive du Lac Léman en 1923, qui exprime le mieux la nature et les limites de la méthode Le Corbusier. Comme il le conte dans un récit tardif[632], il en a raisonné le plan de la manière la plus abstraite. Un programme pour un couple de retraités, soit, avec ses propres mots : *salle*

---

[629] LE CORBUSIER, *Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945, réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 131. Voilà qui donne à la France et, accessoirement, au chef de file de son mouvement « moderne », "le devoir de proposer son idée, sa conclusion" pour les faire valoir dans le vaste monde.

[630] Il ne faudrait pas voir là une nécessité mécanique, mais seulement une possibilité, car une autre option ouverte par les postures issues des désastres moraux consiste en un retour nostalgique vers un passé révolu. Pour la profondeur du désastre moral, cf. Paul Valéry : "nous autres civilisations savons maintenant que nous sommes mortelles".

[631] Pour preuve, s'il en fallait une de plus, l'ouvrage de référence de Pierre Joly, *Le Corbusier à Paris*. Chacune des villas est abondamment exposée au moyen de pièces d'archives et de photographies des années 1980 accompagnées d'un savant commentaire. Le pavillon suisse de la cité universitaire bénéficie d'un traitement comparable, mais l'immeuble de la rue Nungesser et Coli n'a droit qu'à une photographie en noir et blanc. Quant à celui de la rue Molitor et, surtout, à la Cité du Refuge (Armée du salut), ils sont totalement absents de l'iconographie, et à peine mentionnés dans le texte.

[632] LE CORBUSIER, *Une petite maison, 1923*, Girsberger, Zürich, 1954.

(de séjour), *chambre à coucher*, et *petit salon-chambre d'amis*, avec pièces techniques et confort moderne, le tout organisé en un plan libre sur la base d'un *circuit*, comme une cuisine de collectivité. Moyennant une appréciation rationnelle des fonctions, l'ensemble tient sur 54 m^2. La forme générale de l'objet est conditionnée par la *course du soleil*, dont le lever est signalé par un lanterneau disposé sur la toiture-terrasse. La cuisine est au nord, et l'ensemble des pièces principales (plus la salle de bains) s'alignent le long d'une longue façade sud qui se déploie sur 16 mètres, avec *sa fenêtre* de 11 mètres de long, que le concepteur, excessivement confiant dans les virtualités du béton, voulait réaliser d'une seule portée, mais dont il se résignera lors de l'exécution à soutenir le linteau par deux fins potelets métalliques, à la demande de l'entrepreneur.

C'est une fois le projet établi qu'on se mit en devoir de trouver un terrain qui pût le recevoir[633]. Par chance, on trouva sur la rive du lac une parcelle de 300 m^2 disposée en longueur : petit prix, peu de soucis d'entretien, et une vue garantie pour l'éternité. L'histoire ne dit pas si cet habitacle quasiment dénué de portes intérieures (même la salle de bain est dans le continuum du *circuit*), et où toutes les pièces se commandent (comme à Versailles… ou dans les anciennes constructions rurales), pouvait réellement convenir à l'intimité d'une pluralité d'occupants. Il serait d'ailleurs difficile d'en juger puisque, le père étant rapidement décédé, la maison ne fut guère occupée que par des solitaires : la maman, qui y vécut centenaire, puis le frère de Charles-Édouard. L'histoire ne dit pas non plus si le soleil, réverbéré par le lac et entrant à flot par une vaste baie dénuée de protection[634], n'a pas, l'été venu, provoqué un fort échauffement de la *petite maison*, un phénomène d'autant plus probable quand la toiture est une dalle absorbante. Si l'histoire est muette sur ces domaines où la *raison* de l'artiste dictait les *solutions*, elle se fait en revanche plus diserte sur d'autres aspects de l'aventure. Le Corbusier ne semble pas s'être déplacé pour suivre la construction et, en fait de fondations, la maison a été dotée *d'un lit, d'une assiette*, insuffisants (on dirait aujourd'hui d'une *semelle filante* insuffisante). La conséquence fut que la paroi nord était fissurée dès 1930, ce qu'il fallut masquer par un bardage de tôle galvanisée. Pour les mêmes motifs, la façade sud reçut à son tour un vêtement d'*aluminium côtelé* en 1950. Et l'artiste de conclure joliment que, de la sorte, "la petite maison se mettait « à la page »".

Nous voilà avertis : la *raison* à la Le Corbusier prend la forme d'une série d'impératifs dictés aux habitants quant à leur façon de vivre, et il arrive que le contact avec *la nature* soit un peu rude, sans compter quelques soucis concernant la qualité de la construction. Il n'y a pas plus d'illusions à se faire sur l'application à l'urbanisme de cette "science à trois dimensions par laquelle les hommes se trouveront mis dans *les conditions de vie les plus favorables*,

[633] Il est tout de même difficile, après cela, de se réclamer de Le Corbusier et de condamner dans leur principe les maisons sur catalogue. En fait, en s'en tenant à la *méthode* qui vient d'être exposée, on aurait attendu du maître lui-même ou de l'un de ses épigones qu'il profite des moments creux de son activité constructive pour préparer et répandre dans le public un catalogue d'offres structuré selon les besoins fonctionnels : maison pour retraités, maisons pour famille avec un, deux, trois enfants ou plus, maison de collectionneur, maison d'amateur de billard, maison de bricoleur, etc.

[634] Il faut reconnaître qu'à cet égard le point de vue de l'artiste évoluera par la suite. Les logements de l'*unité d'habitation* sont protégés par des loggias et, pour la Maison du Brésil de la cité universitaire, c'est Le Corbusier qui obtiendra du concepteur initial (Lucio Costa) qu'on installe le même dispositif. Plût au ciel que ses suiveurs, devenus eux aussi adeptes du culte solaire et des façades *lisses, impeccables*, aient retenu la leçon! Les étés chauds et secs des années 2000 auraient fait moins de victimes dans les hôpitaux et autres maisons de retraite. "La dialectique peut casser des briques", disait le président Mao, et il aurait dû ajouter, en connaisseur, qu'elle pouvait aussi devenir meurtrière. Manifestement, les mérites de l'esthétique sont au moins aussi grands. Contrairement au préjugé commun des maîtres à penser, il en va des catégories qui dominent la pensée comme de la langue d'Ésope : elles charrient le meilleur comme le pire.

physiques et sensibles"[635]. La mise en avant de *règles scientifiques*, de travaux de *laboratoire*, etc., est un pur effet de communication destiné à donner de l'autorité à la parole. Lorsque Le Corbusier décrit le cheminement qui l'a conduit à élaborer l'image de la *Ville contemporaine de trois millions d'habitants*, "il abuse de la référence à la démarche scientifique", souligne Pierre Joly[636]. Sous couleur de constituer un "édifice théorique rigoureux", il se borne à décliner des *règles* qui sont au fond d'ordre moral (… ou esthétiques) et qui régissent l'ensemble des finalités. L'*objectivité* dont il se prévaut constamment ne fait qu'exprimer les contraintes que l'artiste admet, ce qui est par essence subjectif, et la lecture qu'il en donne, ce qui l'est encore plus. Projetant avec autorité sa perception du monde, il n'est nullement porté à faire place aux héritages ni aux marges d'imprévu qui résultent de la rencontre avec un milieu vivant. Ayant élaboré son *outillage*, comme il dit dans *Manière de penser l'urbanisme*, c'est-à-dire un corpus d'objets et de règles d'usage qui déterminent à ses yeux la seule voie vers un futur possible, il est persuadé que le sujet devra s'y plier : là où la tâche est de structurer le territoire des hommes, ce qui suppose peu ou prou leur complicité active, il se pose en administrateur des choses, ce qui, il est vrai, est infiniment plus commode[637].

Sa rhétorique répétitive et d'une simplicité biblique pouvait séduire des responsables politiques qui prenaient en charge l'urbanisme, une question sur laquelle la culture acquise était mince ou devenue inopérante. On a déjà cité Anatole de Monzie[638], qui fut titulaire de différents ministères durant les années 1920; on peut évoquer également, de l'autre côté de l'échiquier politique, Albert Morizet, sénateur-maire SFIO de Boulogne-Billancourt, pour lequel il réalisa diverses études concernant l'aménagement de Boulogne entre 1935 et 1939, et qui fut nommé à la présidence du Comité supérieur de l'aménagement de la région parisienne (CSAOGRP) en 1936. C'est à un monde somme toute proche qu'appartenaient les commanditaires de la plupart des villas : une élite bourgeoise ou artistique pour qui cela représentait une manière de prendre position dans la vie parisienne[639], et qui se prêtait d'autant plus aisément à cette expérience osée que ce ne serait souvent qu'une villa de plus dans le patrimoine résidentiel de la famille, une maison parmi d'autres, qu'on occuperait (ou non) au gré d'une vie nomade. Tout autre était évidemment le contexte de la commande de la maison familiale populaire et, dans ce domaine, les résultats du maître furent beaucoup moins convaincants. Ce n'est pas qu'il s'en soit désintéressé : d'un projet de lotissement à Écouen (1920) à la Maison Citrohan (1922) et à la confection d'un modèle adapté aux financements de la loi Ribot (1923), tout démontre au contraire qu'il s'est attaché à glisser son produit –

---

[635] LE CORBUSIER, *Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945, réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 31 (italiques du texte d'origine). On notera l'emploi du passif qui ravale *les hommes* au rang d'objets *qui se trouveront mis*… comme ceci ou comme cela.

[636] *Le Corbusier à Paris*, La Manufacture (Lyon) et la Délégation à l'action artistique de la Ville de Paris, 1987, p. 128. Et d'ajouter : "L'autre défaut de ce raisonnement spécieux est d'effacer la mémoire. Le refus de livrer ses sources est, on le sait, chez Le Corbusier l'affirmation de l'autonomie du sujet créateur, qui dit le beau, le vrai et le bien et proclame l'avenir pour seule raison de l'histoire."

[637] Sa posture morale et intellectuelle lui vaut des appréciations souvent sulfureuses dans le monde anglo-saxon, où l'on est généralement enclin à des attitudes plus compréhensives vis-à-vis des habitants. Voir par exemple cette charge récente du critique anglais Theodore Dalrymple : "Le Corbusier, the totalitarian swiss architect – and still the untouchable hero of architectural education in France – who believed that a home was a machine to live in […]". ("The Barbarians at the gates of Paris", *City Journal*, New-York, automne 2002.)

[638] Anatole de Monzie, alors ministre de l'Instruction publique et des Beaux-arts, inaugura le pavillon de l'Esprit nouveau en juillet 1925, et, devenu ministre des Travaux publics, il se déplaça à Bordeaux en juin 1926 pour inaugurer le lotissement de Pessac. Concernant les proximités humaines, il n'est pas sans signification de voir que la *villa Stein* – une des villas blanches (1926-1927) – était destinée à la fois au couple Stein et à Gabrielle de Monzie (les planches originales portent d'ailleurs l'intitulé *Propriété de Mme G. de Monzie*).

[639] Sur le rôle de l'affirmation de soi et des vanités mondaines dans la contagion qui, beaucoup plus tard, devait atteindre de riches Américains, voir l'allègre pamphlet de Tom Wolfe, *Il court, il court, le Bauhaus* (trad. fr., éditions Mazarine, Paris 1982.

"une charmante petite maison Le Corbusier", comme il dira plus tard[640] – dans le moule qui prévalait alors pour la formation des nouveaux quartiers populaires. Mais il faut dire qu'il a essuyé un échec, dont l'affaire de Pessac est la démonstration la plus cuisante.

L'initiative qui aurait dû ouvrir à Le Corbusier les chemins de la maison populaire est venue d'Henry Frugès, héritier d'une famille industrielle bordelaise. Le père était dans le sucre, le fils avait fait des études de gestion à Paris et en était revenu féru d'art. La première commande a concerné dix maisons qui ont été réalisées en 1923-1924 dans les boisements de pins de Lège-Cap Ferret[641]. La seconde commande concernait un véritable quartier nouveau qui devait être établi à Pessac, sur des terrains acquis en lisière de forêt, un site qui eût enchanté les concepteurs de *garden cities*. Démarré en 1924-1925, le programme devait développer "cent cinquante à deux cents villas"[642], mais il fut arrêté en 1929 après que l'on eut construit une cinquantaine de logements, dont certains en petits immeubles de deux logements, et que son promoteur, ruiné et en pleine dépression nerveuse, se fut éclipsé en Algérie. Frugès entendait faire de ces villas un instrument de promotion pour les ouvriers et employés un peu aisés de l'entreprise familiale, qui auraient ainsi accès à des logements de 70 à 100 m^2 dotés du confort (douche, W.-C., chauffage central) : un programme réellement en avance si on le réfère aux réalités du logement populaire qu'on a décrites plus haut, que ce soit dans l'existant, dans le locatif social, ou dans les nouveaux lotissements. Il ne rencontra cependant pas l'écho attendu du côté de la demande, et les constructions restèrent inoccupées plusieurs années avant d'être finalement vendues à des gens relativement démunis, dans le cadre de la loi Loucheur. L'esthétique a évidemment joué un rôle dans les réticences des acquéreurs – les réalisations du Cap Ferret et de Pessac ont été rapidement désignées comme des *quartiers marocains*, une qualification qui, dans un contexte colonial, était beaucoup moins gratifiante que celle de *cité-jardin* –, mais aussi, si on en juge par les transformations apportées par les habitants, une conception qui ne tenait aucun compte des caractères du milieu physique et qui devait heurter un savoir-habiter acquis au fil des siècles : pilotis dont on ne savait que faire, absence totale de protection contre l'ensoleillement estival, fenêtres en bande occupant toute la largeur de la façade, particulièrement fragiles quand elles étaient exposées aux intempéries venant de l'ouest, etc[643]. De l'esthétique aux conditions d'usage, ces remarques acides procèdent d'un

[640] Dans une réponse au client qui lui commande en 1934 la villa des Mathes, près de Royan (voir la lettre citée in JOLY (Pierre), *Le Corbusier à Paris*, La Manufacture (Lyon) et la Délégation à l'action artistique de la Ville de Paris, 1987, p. 169).

[641] Plutôt que la date de réalisation indiquée par Philippe Boudon ("en 1920" : voir *Pessac de Le Corbusier*, Dunod, Paris, 1969, réédition 1985, p. 7), on retient ici celle qui est donnée sur le site internet de l'Inventaire, qui paraît plus vraisemblable (voir *culture.gouv.fr/culture/inventai/itiinv/archixx*). Encore plus transformées que celle de Pessac, les maisons de Lège sont réputées méconnaissables et n'ont pas pu faire l'objet d'un classement.

[642] Selon le récit que fit Henry Frugès devant les habitants en 1967, pour le quarantième anniversaire du quartier, et qui est reproduit par Philippe Boudon (ibidem, p. 8 sq.). Au passage, on apprend que "le plan avait été établi par mon ami et son jeune cousin Pierre Jeanneret" et que cinq villas seulement étaient achevées au moment de *l'inauguration* de juin 1926, dont "deux complètement meublées", qui faisaient sans doute office de maisons témoins. On apprend aussi, sans réelle surprise, que Le Corbusier avait imaginé des constructions beaucoup plus hautes, dont la trace se retrouve dans les petits collectifs de deux logements qui marquent l'entrée du site, et que, tenant à exposer le béton brut, il avait opposé des refus catégoriques aux demandes réitérées de Frugès tendant à parer les maisons d'un peu de décoration rapportée. Sur ce point, le compromis entre le promoteur et l'architecte pris la forme d'une couche de peinture aux tons "étudiés", qui avait disparu depuis longtemps en 1967, et qui n'a été rétablie que dans les constructions remises en état au titre du patrimoine classé.

[643] Pour une discussion locale des qualités et des défauts des *charmantes petites maisons Le Corbusier*, voir le site *gasconha.com.* Bien que ce ne soit mentionné dans aucun document dont nous ayons connaissance, il est également possible que la construction en béton, dont l'exécution a été difficile, ait donné prise rapidement à des dégradations visibles, ou que le prix des maisons ait paru élevé par rapport à des réalisations conventionnelles. On peut en tout cas noter que, dans l'intervention précitée, Henry Frugès se plaint du coût du *canon à béton* qu'il

caractère commun : ce qui a fait problème résulte typiquement d'une conception en chambre qui, sitôt qu'elle est confrontée à l'espace du vivant, s'avère aussi éloignée que possible de l'humanisme auquel elle prétend.

La fin un peu piteuse des opérations bordelaises n'était cependant pas de nature à décourager un homme comme Le Corbusier – du reste il avait quand même réussi à placer une soixantaine de maisons, plus qu'il n'en avait fait jusqu'alors, et plus qu'il n'en ferait jamais. En 1934, il alla même jusqu'à s'intéresser au monde proprement rural, en dessinant sur la suggestion de Norbert Bezard, qui était originaire de ces lieux, un *village coopératif* pour la commune de Piacé, dans le nord de la Sarthe[644]. Fondé sur une vision plus qu'abstraite du mouvement coopératif dans les campagnes françaises, le projet ne devait connaître aucune suite sur le terrain. Est-ce à cette succession de projets avortés – confirmée en 1955 par de nouveaux essais infructueux dans le champ de la maison familiale, à Lagny-sur-Marne et Chessy (Seine-et-Marne) – qu'il faut imputer la prise de parti en faveur d'un (presque) tout-collectif qui s'affirme progressivement ? En tout cas, il est clair dès l'entre-deux-guerres que Le Corbusier enregistre plus de succès dans le domaine de l'immeuble collectif urbain. Avec l'immeuble de la rue Molitor (1932-1933), puis celui de la rue Nungesser et Coli (1933-1934), où il fixe sa propre résidence, il enregistre deux réalisations, ce qui n'est pas négligeable dans le contexte d'investissement anémié des années 1930, sans compter les immeubles destinés à des communautés (Cité du Refuge, pavillon suisse de la cité universitaire). Parallèlement, à partir de la *Ville radieuse* (1935) puis de la maturation qui débouche sur "l'unité d'habitation de grandeur conforme"[645], ses propositions sur l'habitat collectif laissent transparaître un glissement d'un genre de territoire à un autre. Il quitte progressivement le terrain du cœur de la métropole, où ses vues sur l'urbanisme sont mal reçues, pour s'intéresser à l'urbanisation en général, c'est-à-dire, aussi, aux banlieues. Dérivée de la ville haute, *l'unité d'habitation* a désormais vocation à occuper l'ensemble de l'espace urbanisé : en témoigne le dessin fameux où, confondant allègrement les coûts et les métrages, il vante sans nuance l'efficacité foncière du produit Le Corbusier en le comparant au plan de lotissement le plus sommaire qui soit. Commercialisé comme une association idéale de *villas* superposées – des *immeubles-villas*, disait-il depuis les années 1920 pour qualifier ses collectifs –, ce bloc qui se moque du parcellaire devient l'unité de base de la formation urbaine. Là où Cerdà voyait la maison familiale comme l'expression réduite de la grande *urbe*, c'est maintenant la bourgade condensée verticalement qui en fera l'usage. Reprenant un terme que Le Corbusier adore, on

---

a fallu acquérir pour conduire la construction (il s'agissait d'un genre d'engin mis au point au cours de la guerre pour le confortement des tranchées).

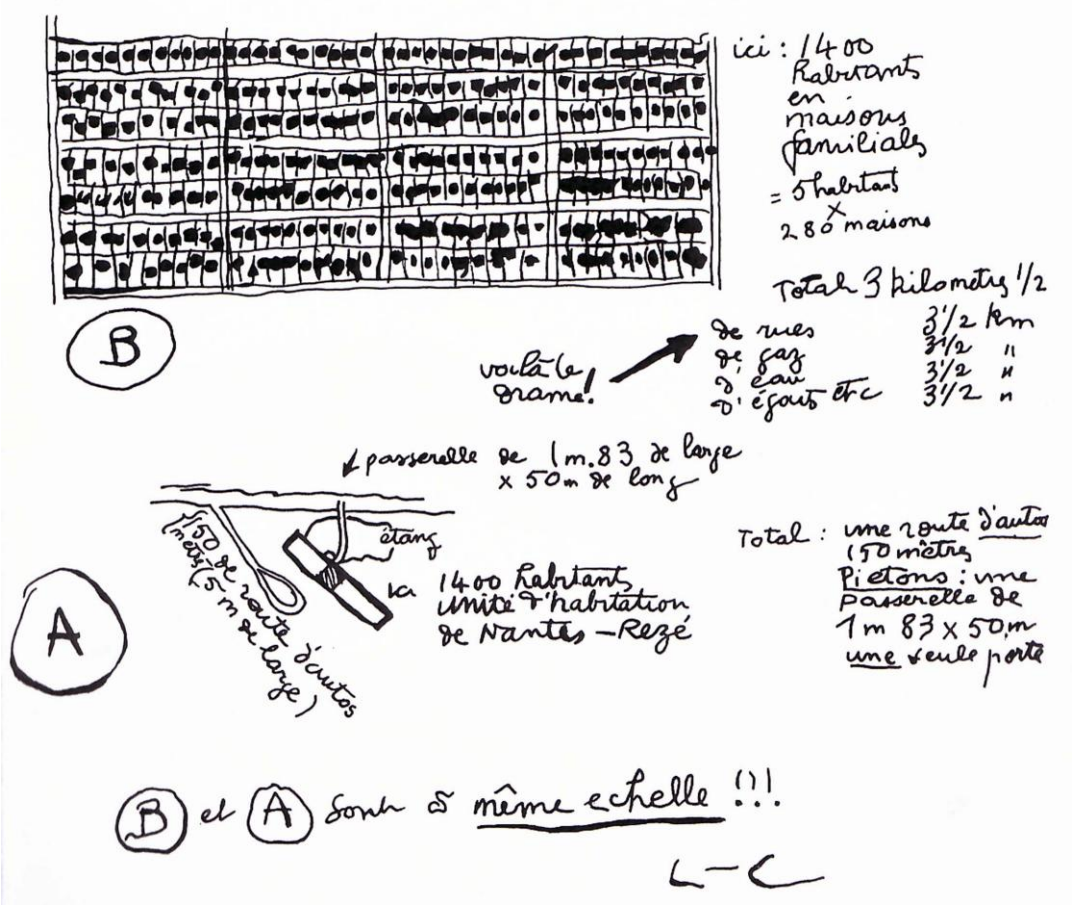
[644] Ancien ouvrier agricole, Norbert Bezard exerça différents métiers avant d'entrer tardivement chez Renault, où il occupa différents postes dans la maîtrise des usines parisiennes. C'est dans cette période de sa vie que cet autodidacte qui avait épousé l'institutrice du village et qui n'était pas indifférent à l'art rencontra Le Corbusier. Il resta en correspondance avec lui comme le montrent les archives détenues à la Fondation pour les années 1939-1940 (cote D1-8, articles 41-50) et participa aux travaux de l'ASCORAL en 1942-1943. À défaut de s'inscrire dans le paysage des vertes collines du Perche, le projet de *Piacé le Radieux* se retrouve en bonne place dans *Les Trois établissements humains*, p. 85-93 : texte de Bezard, iconographie de Le Corbusier.

[645] « Conforme » à quoi ? à quels critères ? à quels principes ? Magie des mots : on ne manque pas de chercheurs qui s'interrogent encore sur le sens de l'adjectif. S'il n'élucide pas le mystère, Pierre Joly donne une indication qui permet de dater l'entrée de ce nouveau produit dans le processus de mise en forme finale :

> "Le témoignage de Roger Aujame vient confirmer qu'en 1942, lorsqu'il rouvrira l'atelier de la rue de Sèvres, Le Corbusier mettra au travail les quelques étudiants qui se rassemblent autour de lui sur une étude théorique de l'Unité d'habitation. Cette étude était dérivée du projet pour « l'îlot insalubre ». Elle permettra par la suite de faire avancer plus rapidement le projet réel pour Marseille". (*Le Corbusier à Paris*, La Manufacture (Lyon) et la Délégation à l'action artistique de la Ville de Paris, 1987, p. 224.)

On peut ajouter que, en attendant un terrain d'application, *cette étude* fournit un des arguments communs à *Manière de penser l'urbanisme* et aux *Trois établissements humains*.

pourrait dire que la mutation est « accomplie » au moment des travaux de l'ASCORAL[646], d'où est issue une part notable des développements des *Trois établissements humains*, et dont les contributions, reproduites dans des "appendices", occupent près du quart du volume de *Manière de penser l'urbanisme*.



Source : *Les Trois établissements humains*,
1ère édition : 1946; réédition Éditions de Minuit, Paris, 1959, p. 33.
(Après la magie des mots, celle des chiffres : le calcul *exact* des voiries et réseaux semble au premier abord constituer une démonstration d'une logique écrasante, mais il est plus discutable qu'il ne paraît.
On reviendra sur ce point dans la troisième partie, "Normes et maîtrise des coûts".)

Ce dessin qui fait référence à l'unité d'habitation de Nantes-Rezé (1953-1955) représente un ajout tardif. Il n'en traduit pas moins un argument qui sous-tend depuis la fin des années 1930 le combat des blocs Le Corbusier contre "l'éparpillement de panique"[647] de la ville des maisons. Le thème était déjà amplement développé dans un passage de *Manière de penser l'urbanisme* où, comme sur la figure précédente, il est significativement fait abstraction de la solution intermédiaire que représente la maison mitoyenne – la *maison de ville*, dit-on

[646] Assemblée des constructeurs pour une rénovation architecturale, dénomination sous laquelle Le Corbusier réunit autour de lui, en 1942-1943, des personnes d'horizons professionnels divers dont il s'assure le concours dans "onze secteurs de travail". On doit rappeler aussi que c'est en 1943 que Le Corbusier publie, de façon anonyme mais avec une préface de Jean Giraudoux, *L'urbanisme des CIAM. La charte d'Athènes*, un texte qu'on retrouve naturellement cité en référence dans *Manière de penser l'urbanisme*.
[647] *Les Trois établissements humains*, 1ère édition : 1946; réédition Éditions de Minuit, Paris, 1959, p. 26.

aujourd'hui –, pourtant employée à Pessac, et dont les potentialités de densification, de continuité, etc., constituaient, on l'a vu, un élément-clé aux yeux des promoteurs des *garden cities*. Forçant le trait en s'en tenant aux modèles extrêmes, Le Corbusier écrit :

> "Le logis peut emprunter deux vêtures : celle de la maison individuelle isolée, celle d'un grand immeuble disposant de services communs organisés. La première semble assurer à l'usager la liberté même; la seconde, la contrainte. [Mais] la fonction *distance-temps* intervenant, le renversement se produit à partir d'un certain chiffre de population ou à partir d'un certain état de défaillance des moyens de transports."[648]

Après avoir dessiné en format timbre-poste deux manières de mettre en forme la maison individuelle (architecture traditionnelle, architecture « moderne »), il poursuit par un développement dont la paraphrase demeure un des exercices les plus courus au début du 21ème siècle :

> "[…] il est indispensable de savoir que cette même forme employée à la réalisation des cités-jardins dans les grandes villes, a provoqué par l'étendue démesurée des surfaces occupées, la dénaturalisation même du phénomène urbain et par là, l'immense gaspillage moderne (moyens de transport, canalisations, temps réclamé de l'usager) engloutissant des budgets insensés et accablant la société moderne de cette charge inattendue qui n'est autre qu'un nouvel esclavage (puisque la dépense ne peut être couverte que par une reprise correspondante sur le travail, pouvant aller jusqu'à deux, trois ou quatre heures quotidiennes)."[649]

La réponse de principe qui permettra de mettre fin à ce scandale tient en quelques mots : "la réforme sera dans l'édification de *cités-jardins verticales* prenant ici le relais des cités-jardins horizontales". Quant à la mise en œuvre, elle reposera sur le produit maison qui a été spécialement étudié à cet effet : les *unités d'habitation* montées sur échasses pour être soigneusement détachées du sol[650]. On s'installera dans des parcs et les grandes voies routières passeront à distance, avec quelques embranchements desservant des *auto-ports*; seules la courbe du soleil et la topographie régleront l'implantation des immeubles, désormais libérée de toute relation directe à la voirie. Le projet ainsi constitué est magnifié avec emphase dans *Les Trois établissements humains* :

> "Un grand immeuble est ainsi dressé, réunissant sur la verticale le contenu d'une cité-jardin horizontale […] La nature est devant, derrière, sur les côtés, tout autour; la coupole du ciel est immense, le terrain au pied de la maison est immense, fait de parc sans clôtures, sillonné de chemins de promenade à travers champs, pelouses et bocages, enrichi de ses équipements de sport. Les chemins de fer, les autocars, les autobus et les métros sont désormais inutiles; les circulations verticales se contentent de parcours de cinquante mètres seulement."[651]

---

[648] LE CORBUSIER, *Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945, réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 60-61. À en juger par les réalisations qui suivent, il faut croire que la petite ville de Briey avait atteint "un certain chiffre de population", ou que la voirie y était particulièrement déficiente.

[649] Ibidem, p. 62, de même que pour la citation qui suit (italiques du texte original). Si la paraphrase est recommandable, il faudra quand même songer à mettre un peu d'ordre dans ce capharnaüm où s'accumulent pêle-mêle les canalisations et les temps de transport. Chez ceux qui ont l'expérience de la métropole, qui pourra croire que le fait d'habiter en collectif mette chacun, ipso facto, à portée de son lieu d'activité ?

[650] La critique s'accorde pour reconnaître que l'usage des pilotis n'a jamais été réellement justifié par le maître. L'antienne récurrente selon laquelle cette transparence étend les vues, libère le sol et permet de circuler en tous sens traduit simplement une vue de l'artiste. On ne saurait en effet prétendre qu'il s'agisse d'une nécessité technique ni d'un besoin ou d'une vision largement partagés par les habitants, seules choses qui seraient propres à soutenir une mesure générale de cet ordre. Selon Thierry Paquot, l'image de la construction sur pilotis se serait imposée au jeune Jeanneret à l'occasion d'une visite qu'il fit avec son père sur le site d'une cité lacustre que l'archéologie suisse venait de mettre au jour ("Les tours, une impasse verticale", *Radio Suisse Romande*, 30 mars 2008).

[651] LE CORBUSIER, *Les Trois établissements humains*, 1ère édition : 1946; réédition Éditions de Minuit, Paris, 1959, p. 116. Le zèle avec lequel les transports en commun sont évacués du paysage est évidemment sans fondement. Il procède d'une foi indéfectible dans un avenir routier et automobile qui, à nouveau, n'est pas sans rappeler les perspectives qui guidaient Eugène Hénart. Quant au halo d'émerveillement qui entoure l'ascenseur,

Cette "nouvelle formule" s'impose sans autre forme de procès dans la "cité radio-concentrique des échanges". Pour ce qui est de la "cité linéaire industrielle", il faudra sans doute admettre quelque temps la concurrence des cités-jardins horizontales à l'ancienne mode, en raison de la prégnance des habitudes. Mais celles-ci finiront assurément par être "délaissées, parce qu'on en reconnaîtra la formule désuète et les avantages illusoires". Elles seront alors remplacées par des "tours [qui autoriseront] une cadence de splendides volumes architecturaux bien distants les uns des autres"[652].

Restera, toutefois, le problème des "vastes réserves paysannes"[653] où la ferme demeurera une habitation individuelle, "éventuellement sur pilotis". Le village rural réformé n'échappera pas pour autant à une tour (sur pilotis) qui portera, au sommet, le château d'eau, et, au-dessous, une foultitude de "services communs". Bien que la concordance entre le texte et l'iconographie ne soit pas absolument assurée, le lecteur peut supposer que cette construction élevée abritera également tout ou partie des logements locatifs constituant le "palais d'habitation". Rien ne s'oppose en effet à ce que le "corps de logis" du village soit réalisé en collectif, puisqu'on peut "constater que les campagnards qui partent à la ville acceptent fort bien d'y habiter des « cages à lapins »". Et la technique conduit à privilégier cette solution "parce qu'il est [plus économique] de donner tout le confort moderne, le même qu'à la ville, dans un immeuble de ce type qu'avec un lotissement de petites maisons"[654]. Comme on le voit, le *village coopératif* s'apparente à une représentation idéale du kolkhoze. Dans la mesure où les modalités de l'habitat et des activités économiques entretiennent tout de même quelque relation avec la forme générale de l'organisation de la société, on comprend que le projet de *Piacé le Radieux* soit demeuré un rêve – ce qui lui a évité de devenir un cauchemar.

Instrument du destin, l'immeuble d'habitation estampillé Le Corbusier a donc vocation à régner en tout lieu sur *les horizons.* Il est désormais la matrice même de la vie, le cadre béni de "l'eugénisme, [de] la puériculture assurant l'élevage d'une race"[655]. De ce modèle qui met un *heureux* terme à l'histoire de l'habitat et qui va "transformer enfin le sort de la maîtresse de maison, écrasée aujourd'hui sous des tâches exténuantes", il ne reste plus qu'à explorer les variations formelles, qui peuvent se concevoir "sur plans en Y, ou en épine, ou en frontal"[656], si on en croit Manière de penser l'urbanisme. Comme on peut le voir ci-dessous, les Trois établissements humains ajoutent le "type redant" et le "type gradin", parachevant ainsi une riche déclinaison que le patron et ses suiveurs mettront en scène avec talent et abnégation.

---

et qui aura pour effet accessoire de reléguer l'escalier au rang de dépotoir, voir *Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945, réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 80-81, où il est précisé, en se fondant sur des assertions de Giedion, que la référence concerne "l'ascenseur américain [qui] ignore la panne, parce qu'il est conduit exclusivement par des liftiers professionnels – des mécaniciens", une condition qu'il est hors de question de voir se réaliser dans la plupart des immeubles d'habitation. Sur les qualités d'usage de cet objet telles qu'elles se révèlent à l'expérience, voir notre article "Les fausses vertus des tours", in *Urbanisme*, n°359, mars-avril 2008, p. 81-84.

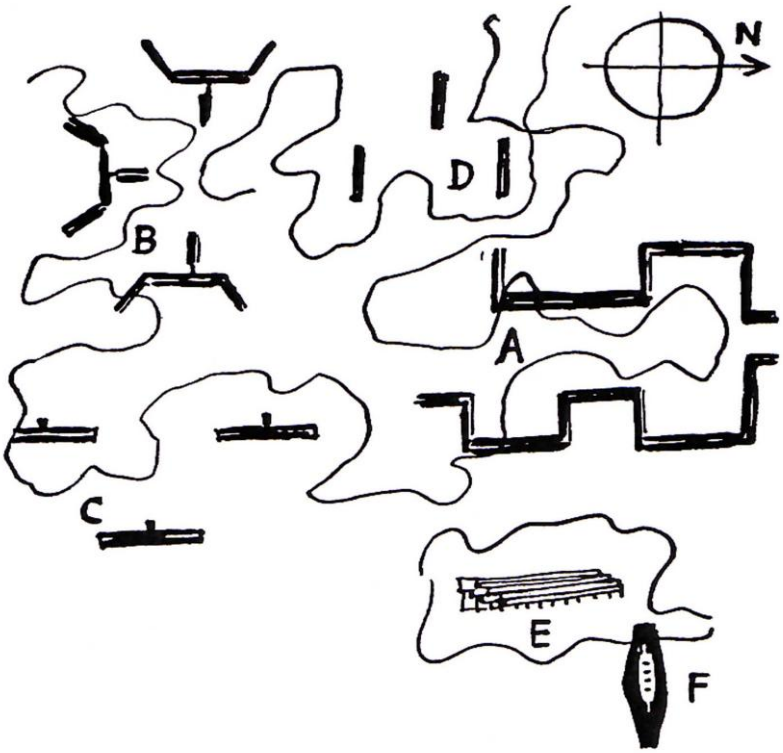
[652] Ibidem, p. 118.

[653] Cette expression pleine de délicatesse figure sur un dessin de la main de Le Corbusier (ibidem, p. 119).

[654] Ibidem, p. 90; plan d'ensemble et schémas en élévation : p. 86 et 91.

[655] Ibidem, p. 116. Cet *élevage*, qui est *impeccablement racé*, souligne combien les conceptions du maître sont une expression vivante des années 1930 et 1940.

[656] LE CORBUSIER, *Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945, réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 65 (une note présente les "épines" comme le fruit des travaux de l'ASCORAL); voir aussi, ibidem, p. 142.



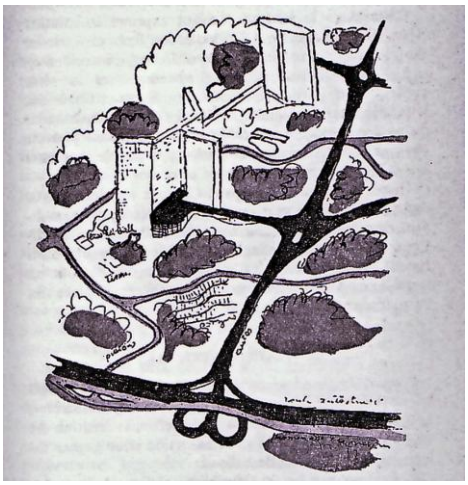
Ces volumes bâtis de la ville verte pourront s'établir de différentes façons : pour l'habitation : *a)* type redant ; *b)* type en y ; *c)* type frontal ; *d)* type épine ; *e)* type gradin. Et pour les affaires : *b)* type y ; *f)* type lentille.

Source : *Les Trois établissements humains*,
1ère édition : 1946; réédition Éditions de Minuit, Paris, 1959, p. 35[657].
(Dans Manière de penser l'urbanisme, p. 142, les spécialisations fonctionnelles sont moins affirmées : le "type lentille" et le "type Y" paraissent associés aux "nouvelles conditions d'habitation".)

On ne s'attardera pas aux faiblesses de la *démonstration*, qu'on désignerait de façon plus adéquate par le terme d'*exposition*, renvoyant ainsi aux diverses galeries où le jeune peintre donnait ses œuvres à voir en 1921-1923. De ces aspects *légers et primesautiers* dont la barque est fort chargée, on se bornera ici à rappeler quelques curiosités affectant le statut de la reine automobile. Un premier sujet d'étonnement est la discrétion des emplacements de stationnement. Ils ne sont pas toujours figurés (voir plus haut le schéma d'implantation de Nantes-Rezé) et, lorsqu'ils le sont, ils paraissent singulièrement sous-estimés, *hors d'échelle*. Si on se souvient qu'avec des logements de 60 m^2, et à raison d'un emplacement par logement, le stationnement des automobiles requiert une surface de l'ordre de 30% des superficies développées des étages d'habitation, les *auto ports* figurés sur le dessin reproduit ci-dessous apparaissent immédiatement comme très insuffisants pour les résidants (sans compter les visiteurs), et il en irait encore de même si on imaginait qu'ils se développent sur deux ou trois niveaux, ce que les schémas en coupe n'indiquent pas. Ce détail opportunément perdu de vue n'est pas sans effet sur la conception d'une théorie moderne de l'urbanisation, car il fausse absolument la comparaison avec la *ville des maisons* qui, elle, comporte en soi la solution du

[657] Reproduisant comme légende un paragraphe du texte d'accompagnement, on a conservé l'orthographe originale de *redant*, qui est fautive. Signalons en passant que Pierre Joly ironise sur les *redans* d'Hénart (p. 137), alors qu'il s'agit d'une des deux orthographes admises (*redan* ou *redent*).

problème. D'un autre côté, le fait d'éluder la question du stationnement facilite évidemment – et énormément – la présentation esthétique d'une *cité-jardin verticale* régnant sur de vastes espaces verdoyants. Mais le diable chassé par la porte reviendra aussitôt par la fenêtre, donnant à la plupart des réalisations qui feront suite une figure bien différente des croquis du maître[658]. Faut-il voir dans l'attitude de Le Corbusier une simple commodité de dessin, ou bien faut-il comprendre que cet homme qui dessinait si volontiers des *autostrades* concevait l'automobile comme un privilège de *happy fews*, ce qui l'aurait dispensé de prévoir l'hébergement des véhicules dans l'habitat de masse ? Dans cette seconde lecture, la manière dont il organise la structure urbaine autour de grandes voies routières éventrant les noyaux anciens jusqu'au cœur prendrait une signification insupportable pour toute conscience un tant soit peu frottée d'esprit démocratique.



Source : *Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945,
réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 79[659].
(On voit ici les emplois respectifs du carrefour à giration et du carrefour à voie superposées, selon le statut des nœuds routiers. Quant aux *chemins de piétons*, il passent *librement* sous les voies routières, y compris sous l'autoroute : un moment de bonheur, assurément)

Un autre aspect qui touche indirectement l'automobile et qui ne laisse pas de surprendre un regard rétrospectif tient à la manière dont Le Corbusier envisage la distribution des produits quotidiens. Emporté par son idée d'un immeuble mixte restituant à la verticale toute la vie d'une bourgade, il y prévoit rien moins qu'une rue intérieure dédiée au commerce de détail et aux services de proximité. Dans les coupes de principe de l'*unité d'habitation*, cette "régie du ravitaillement" est située au premier niveau de l'enveloppe, juste au-dessus des pilotis[660]. Seul y échappe le projet de kolkhoze idéal, où la "coopérative de ravitaillement" fait l'objet d'une

[658] À l'image de ce qu'ont fait les habitants des lotissements bordelais, qui ont clôt l'espace sous pilotis et l'ont transformé en garage, une interprétation créative du legs Le Corbusier en matière de collectifs aurait pu consister, comme l'ont pratiqué un moment les résidants de la *Cité radieuse* de Marseille, à caser les voitures dans l'espace libre sous l'immeuble, ce qui fournissait une partie des surfaces nécessaires au stationnement résidentiel. Cette solution a fini par être rejetée, notamment parce qu'elle était considérée comme déviante au regard du respect dû à l'œuvre. Ajoutons qu'en tout état de cause, elle ne pouvait être que très partielle…

[659] D'autres *auto ports* d'une taille ridicule par rapport à celle des immeubles sont dessinés dans *Les trois établissements humains*, op. cit. p. 39-41.

[660] LE CORBUSIER, *Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945, réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 63-64; voir aussi *Les trois établissements humains*, op. cit., p. 28 et 30; pour la "coopérative de ravitaillement" du *village coopératif*, ibidem, p. 86

construction à part, un bâtiment longiligne à rez-de-chaussée en adéquation avec la fonctionnalité d'un magasin-entrepôt. Sous l'apparente transgression de la mise en hauteur, on est en présence, pour ce qui est de la ville, d'une simple transposition de la distribution traditionnelle, qui n'anticipe nullement les transformations que la combinaison du semi-remorque et de la voiture particulière va entraîner en matière de commerce de détail à partir des années 1950. Le plus piquant de l'affaire est que la concession que Le Corbusier fait aux *réserves paysannes* figure assez précisément une forme d'avenir. On ne saurait illustrer plus vivement le fossé qui sépare la production d'une image futuriste de celle d'une prospective, exercice autrement difficile et pourtant indispensable en matière de projet urbain.

Si nombre des ingrédients du système corbuséen sont de l'ordre d'un urbanisme traditionnel de centre-ville, à commencer par le choix résolu du collectif et les refontes de voirie impliquant de nouvelles percées, il subsiste un aspect par lequel le projet urbain s'en distingue très nettement et s'articule aux conceptions qui se sont fait jour dans le premier quart du siècle. D'Unwin, de Jaussely ou d'Hénard, Le Corbusier retient en effet clairement le principe d'une ville *aérée*, et même *très aérée*. Dans le combat qu'il mène contre la dure concurrence de la cité-jardin horizontale, il ne manque aucune occasion de se démarquer des villes *pierriers*[661] et il insiste constamment sur le "rétablissement des conditions de nature", qu'il résume en trois termes : "soleil, espace, verdure"[662]. Comme on le voit sur la page des *Trois établissements humains* qui est reproduite ci-après, cela lui suffit pour proclamer que "la nature est inscrite dans le bail" et qu'un "pacte est signé avec la nature". La formulation est aussi sèche qu'abstraite – en admettant même que l'*espace* ne soit pas mangé par la voirie ou les stationnements, la simple vue sur la *verdure*, fût-elle arbustive, ne suffit certainement pas à recréer une intimité avec *la nature* – mais elle n'en porte pas moins à conséquence. En conformité avec l'ensemble des croquis de la main de Le Corbusier, et à la doctrine exprimée dans l'éloge de la *cité-jardin verticale* qu'on a cité plus haut, on devine sur le dessin qui suit un immeuble qui bénéficie d'un prospect considérable, et il est précisé par ailleurs que l'ordre de grandeur de celui-ci devrait être "de 150 à 200 mètres", soit trois à quatre fois la hauteur d'une unité d'habitation[663]. Outre l'absence de parcellaire et l'autonomisation des constructions par rapport à la voirie, un caractère majeur s'inscrit ainsi dans le paysage des futures extensions urbaines à base d'immeubles collectifs : elles seront peu denses, même s'il arrive au maître de rappeler ponctuellement le principe d'une "densité minimale à l'hectare"[664], censé distinguer sa conception de celle de la concurrence horizontale.

[661] LE CORBUSIER, *Les Trois établissements humains*, 1ère édition : 1946; réédition Éditions de Minuit, Paris, 1959, p. 35 : une autre expression pour qualifier "la montagne de pierres et de briques" que dénonçait Jaussely.
[662] LE CORBUSIER, *Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945, réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 28. Même formule dans *Les Trois établissements humains*, op. cit., p. 43.
[663] LE CORBUSIER, *Les Trois établissements humains*, 1ère édition : 1946; réédition Éditions de Minuit, Paris, 1959, p. 28.
[664] Voir par exemple *Manière de penser l'urbanisme*, op. cit., p. 142.

Soleil. Espace. Verdure.
Les immeubles sont posés dans la ville derrière la dentelle d'arbres.
La nature est inscrite dans le bail. Le pacte est signé avec la nature.

Source : *Les Trois établissements humains*,
1ère édition : 1946; réédition Éditions de Minuit, Paris, 1959, p. 43.

En pratique, les coefficients d'occupation du sol des secteurs résidentiels inspirés par l'urbanisme nouveau se tiendront souvent autour de 1 à 1,5. C'est ce qui rend d'autant plus saisissant le fait que, dans l'emportement de la polémique, l'artiste ait négligé de discuter l'hypothèse de la maison de ville qui autorise, assiette de la voirie tertiaire comprise, des densités à peine inférieures[665]. Or, il ne pouvait en ignorer les potentialités, non seulement en raison de ses lectures, mais aussi parce qu'il s'y était essayé à Pessac. Mais il ne pouvait pas ignorer non plus que ce que sa raison le portait à imposer avait été rejeté par l'opinion locale et – chose franchement fâcheuse – par ceux des candidats à l'habitation qui avaient le choix, administrant ainsi la preuve d'un *mauvais goût* avéré. Au fond, en revenant décidément à l'immeuble lourd, Le Corbusier compte sur l'autorité – celle qui régit l'urbanisme après 1943 et qui le confie à des professionnels – pour imposer aux *masses* les canons du *bon goût*. Tel est bien ce qui est suggéré par un passage essentiel du chapitre initial de *Manière de penser l'urbanisme*, intitulé "Année 1943 et suivantes", où il discute cette question du goût et fait une fois de plus appel à la fibre nationale des élites dirigeantes :

> "[…] l'aveulissement des dernières décades a fait que le pays n'est plus géré par le goût, et cela au grand bénéfice du mauvais goût. Si d'autres pays n'ont tout simplement pas de goût, la France s'est mise à cultiver le mauvais goût."[666]

[665] Un exemple probant correspond à ce qui arriva lorsqu'on se mit en devoir, en 1976-1978, de secourir la ZUP de Saint-Étienne-Montreynaud, qui était alors fort mal en point. L'État confia une mission d'examen à l'AUA, qui avait conçu précédemment la partie nord de la ZUP de Grenoble-Échirolles, dite *Villeneuve de Grenoble* ou *Quartier de l'Arlequin*. Un des premiers constats de l'équipée de secours fut que l'on pourrait, en s'en tenant à des maisons de ville, construire plus que le programme qui restait à réaliser dans le grand ensemble de Montreynaud. (AN, versement 830575, article 455).

[666] LE CORBUSIER, *Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945, réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 14. Comme on l'a vu plus haut, l'appel aux vertus nationales est renouvelé dans la suite du texte, très précisément à la dernière page de l'écrit composé, qui précède une série de planches et d'appendices. On ne saurait donc ni l'omettre, ni le traiter comme un aspect mineur.

La formulation indique que le cas n'est pas désespéré, et la voie du ressourcement qui permettra de s'extraire de l'ornière où la France s'est embourbée par mégarde est substantiellement développée dans la suite de l'ouvrage. En adoptant des préceptes *exacts* pour les villes, il ne s'agira donc pas seulement de *rétablir les conditions de nature* dans l'urbanisme, mais aussi de rétablir le pays dans sa dignité. On sait ce qu'il en est advenu.

53. Essai de synthèse.

Que retenir de ce tour d'horizon ?

Un premier point remarquable tient dans le fait que, quelle que soit la diversité des principes et des conceptions affectant le bâti, la trame viaire, les espaces publics, etc., ceux-ci n'en sont pas moins soutenus par un ensemble de préoccupations qui leur donne une base commune. L'adaptation du projet à la modernité et la réalisation du progrès, tant en matière d'hygiène que de mobilité, constituent en effet des aspects fondateurs de la réflexion de chacun des auteurs. On est donc en présence d'acceptions multiples de la modernité et, de ce point de vue, il n'y a aucun motif raisonnable de faire droit à la tentative de captation hégémonique qui s'est développée au nom d'une prétendue voie unique de l'architecture et de l'urbanisme « modernes ».

Second point remarquable, il n'est pas difficile de retrouver des conceptions doctrinales qui, donnant acte de ce qui représentait alors le flux dominant de la construction, tendent à organiser la croissance sous la forme de la *ville des maisons*. La vision cerdienne se borne à créer le cadre physique et réglementaire, les travaux anglo-saxons tendent à déterminer un style architectural et urbain, mais, dans les deux cas, l'objet est de gérer une extension de l'habitat essentiellement assise sur la maison familiale, y compris à grande échelle et dans le cas des métropoles. Dans ce contexte, et bien qu'elles connaissent un regain d'influence dans l'urbanisme des nouveaux mondes, de Philadelphie (Greber) à Rio de Janeiro (Agache), les conceptions néo-classiques des Beaux-Arts parisiens paraissent plutôt sur la défensive, parce qu'elles ne s'appliquent pas à la partie la plus vivante de l'urbanisation en cours – ces extensions périphériques qui prennent une importance centrale dans le flux réel du développement. Le fait que les Beaux-Arts passent en partie sous influence est attesté quand on voit un Prix de Rome comme Jaussely s'attacher à divulguer les thèses d'Unwin, ou un post-haussmannien comme Hénard orner ses façades de réminiscences gothiques, et c'est dans le même esprit qu'il faut lire la participation d'Arfvidson, autre Prix de Rome, à la mise au point des projets initiaux des cités-jardins sociales de la région parisienne. Tel est le paysage de la production écrite et des projets qui font école jusqu'aux année 1920 : les vues les plus avancées qui se répandent dans le monde, et accessoirement en France, tendent à ordonner la vague d'urbanisation sans mettre en cause ce qui fait sa substance. Si on osait une formulation à la Le Corbusier, on dirait qu'il y a *harmonie* entre les théories d'avant-garde et la vie des villes.

Tout autre est la tendance qui, repartant d'un travail sur les cœurs de métropole qui se poursuit à la lumière d'un *esprit nouveau* durant les années 1920, va progressivement embrasser l'ensemble de la ville et de l'habitat. Il importe ici de rappeler une série d'éléments de fait qui sont apparus au fil du récit : dans la construction sociale parisienne, des réalisations qui prennent pour une grande part, dès les années 1920, la forme des gros immeubles relativement

serrés des bastions, et des projets de cités-jardins qui évoluent dans les années 1930 vers des collectifs « modernes », comme les tours de la Cité de la Muette à Drancy; en urbanisme, une critique des lotissements qui trouve d'autant plus d'audience que le bilan politique de ceux-ci s'avère aussi désastreux pour la droite conservatrice que pour les réformistes, et l'attention que prêtent à Le Corbusier des responsables politiques comme le ministre Anatole de Monzie, dès les années 1920, ou le sénateur-maire SFIO André Morizet[667], dans les années 1930, etc. Pris un à un, ces événements peuvent se comprendre comme le fruit de contingences diverses, mais ils font sens quand on les considère dans leur ensemble : ils traduisent la poussée d'un modèle nouveau – l'architecture internationale et l'urbanisme ad hoc –, dont le corpus doctrinal prend naissance en Europe de l'Ouest, et s'élabore ensuite pour partie en Amérique du Nord, où il est porté par des émigrés chassés d'Allemagne ou d'Autriche comme Gropius, Mies van der Rohe et Giedion[668].

La nouvelle doctrine se dresse dès les années 1920 contre les Beaux-Arts, dont elle finira par avaler littéralement la maison-mère française en 1968, et elle ne tarde pas à se définir contre la ville des maisons. Si elle se prête un moment au jeu des *Gartenstädte* (en Allemagne) et des lotissements ouvriers (avec Frugès, à Bordeaux), elle prône en effet, sitôt qu'elle est à maturité, une urbanisation fondée sur des immeubles lourds, à l'exception, peut-on croire au vu des réalisations architecturales, de quelques villas pour une clientèle haut de gamme. En France, les appuis que Le Corbusier trouve dès l'entre-deux-guerres auprès des élites dirigeantes annoncent la complicité qu'il trouvera plus tard chez Eugène Claudius-Petit ou André Malraux. Sans doute l'influence du mouvement « moderne » sur la masse de la construction ou des projets d'aménagement reste-t-elle tout d'abord discrète – elle ne prendra pas non plus une importance déterminante durant la première décennie qui suivra le rétablissement de la paix en Europe. Sa présence grandissante et son attention également grandissante envers les extensions urbaines offrent néanmoins une clé de lecture du retournement statistique qu'on a pu observer en matière de hauteur moyenne des constructions de logements à partir de 1930. On ne saurait affirmer que les vues nouvelles constituent la cause directe du retournement de la tendance séculaire à l'abaissement de la hauteur des constructions urbaines. Mais on devra pour le moins souligner que le mouvement de la construction concorde avec l'irruption de nouveaux courants qui se dessinent dans le ciel des idées et qui, dès l'origine, ne laissent pas indifférente l'administration de l'État.

---

[667] Il n'est pas inutile de rappeler qu'André Morizet avait initié un genre littéraire nouveau chez les républicains de gauche en publiant en 1932 un gros ouvrage à l'éloge d'Haussmann, *Du vieux Paris au Paris moderne, Haussmann et ses prédécesseurs*. Sa perception de l'urbanisme est évidemment connue lorsqu'il est nommé à la tête du CSAOGRP en 1936. Alors qu'Henri Sellier siège au gouvernement en tant que ministre de la Santé publique, André Morizet s'efforcera d'obtenir que sa charge soit transformée en Secrétariat d'État, ce que Léon Blum refusera après un temps d'hésitation. Sur ces différents points, voir FOURCAUT (Annie), BELLANGER (Emmanuel), FLONNEAU (Mathieu), *Paris/Banlieues, conflits et solidarités*, Créaphis, 2007, p. 208-212 et 234-236. Comme on sait, la demande d'André Morizet a fini par aboutir… soixante-douze ans plus tard.

[668] Walter Gropius enseignera à Harvard, et Siegfried Giedion au MIT puis à Harvard. Siegfried Giedion (Prague, 1888; Zurich, 1968) est comme Sitte un historien d'art issu de l'Empire Austro-Hongrois. Il publie en 1922 un essai sur le baroque tardif et le "classicisme romantique", qui participe de la tradition établie dans l'Empire aux trois capitales, mais il prend bientôt un chemin qui le conduit à renier l'héritage de son prédécesseur viennois. Il rejoint en effet les CIAM, dont il assurera le secrétariat général. Son ouvrage le plus marquant, *Space, time, architecture* (Harvard university press, 1941; trad. fr. *Espace, temps, architecture*), est tout entier dédié à la gloire de l'architecture et de l'urbanisme « modernes », présentés comme un aboutissement nécessaire, une sorte de fin de l'histoire. En paraphrasant le titre de son autre ouvrage de référence, *Mechanization takes command* (Oxford university press, 1948), on pourrait dire qu'avec lui l'architecture dite « internationale » prend les commandes du Parnasse.

De la concurrence entre deux façons de faire la ville puis de ce basculement, les quartiers sud du treizième arrondissement de Paris, qui étaient encore en cours d'urbanisation, donnent une vive illustration, montrant au passage qu'il ne s'agit pas seulement d'un contraste entre la métropole et les villes plus modestes[669], ni entre le cœur métropolitain et de lointaines banlieues, mais bien d'une succession temporelle entre deux modalités qui affecte l'ensemble des domaines urbains en cours de développement. Ce vaste secteur qui n'était guère, lors de l'annexion de 1860 que jardins, prairies et chemins, avec des moulins sur la hauteur, héberge tout d'abord des ateliers, des bidonvilles de chiffonniers et des maisons modestes en moellons enduits dont beaucoup ne tardent pas à être surélevées pour fournir un revenu locatif à leurs propriétaires[670]. Le troisième quart du 19ème siècle voit cependant pointer le débordement de la ville haussmannienne, avec l'érection de collectifs populaires en maçonnerie enduite et d'immeubles en pierre de taille, ces derniers trouvant place le long des avenues et des rues principales. La nouvelle percée est-ouest que représente la rue de Tolbiac ne prend que très progressivement sa vêture de pierre : nombre d'immeubles datent des années 1900-1920, et des réalisations du même type commencent alors à essaimer vers des lieux moins en vue, comme l'immeuble construit par Vaudoyer à l'angle des rues Wurtz et Daviel (1914-1919). Cela n'empêche toutefois pas que continuent à voir le jour des groupements de maisons de ville qui, chose nouvelle dans ces quartiers, bénéficient d'une conception d'ensemble. L'un des plus remarquables est le groupe HBM de 1912 dit *La petite Alsace*, 10 rue Daviel. En face, une voie privée ouverte la même année est bordée de maisons qu'on pourrait d'autant plus facilement dire *à l'anglaise*[671] qu'elles sont construites en briques apparentes. D'autres opérations plus consistantes et fondées sur la répétition de maisons types se développent vers 1910-1920 autour de la place de l'Abbé Hénocque (rue du Docteur Leray, rue Dieulafoy, rue Henri Pape), que ce soit en accession à la propriété ou en locatif, à l'intention d'employés des chemins de fer. La Cité des Fleurs (1928-1929) et ses maisons à deux ou trois étages constituent dans ce secteur le dernier groupement expressif de la ville des maisons[672].

Dès les années 1920, l'urbanisation qui se poursuit à travers les HBM prend la forme d'immeubles de brique et de béton au gabarit haussmannien, comme on le voit avec l'imposant ensemble de quelque 300 logements qu'Arfvidson, Bassompierre et de Rutté signent en 1922-1924 entre la rue Brillat-Savarin et la rue de la Fontaine à Mulard[673]. Non

[669] Pour lesquelles Le Corbusier lui-même n'excluait pas totalement les maisons familiales, puisqu'il admettait encore, en 1945, que celles-ci "conviennent à de faibles agglomérations" (*Manière de penser l'urbanisme*, 1ère édition: Paris, 1945, réédition Denoël-Gonthier, collection Médiations, Paris, 1977, p. 62). Cet aveu passager ne s'accorde évidemment pas avec la tonalité générale de l'ouvrage d'où il est extrait, et il entre en contradiction formelle avec le projet de village coopératif substantiellement détaillé, comme on l'a vu, dans *Les Trois établissements humains.* Il laisse de surcroît en suspens la question, essentielle, de savoir ce qu'il faut entendre par une *faible agglomération*. La *science à trois dimensions* et ses calculs *exacts* ne sont pas allés jusqu'à éclairer ce détail secondaire. Chacun pourra donc à son gré mettre la barre à 2 000, 10 000 ou 50 000 habitants, des gradations qui avaient à l'époque – et auraient encore aujourd'hui – des significations fort différentes au regard du territoire français.

[670] Des traces de cette urbanisation initiale et des surélévations peuvent encore se voir dans les petites rues de la Butte aux Cailles qui ont été ouvertes vers 1860 lors du lotissement des anciens Jardins de Gentilly (rue Jonas, rue Gérard,…), ainsi que dans les *passages* voisins.

[671] N'en déplaise à Raymond Unwin qui, à la vue du plan cadastral, aurait certainement rangé cette opération parmi celles dont il dénonce la densité, à ses yeux excessive, dans les premières pages de l'*Étude pratique des plans de ville*.

[672] En construction neuve, hors les reconversions tardives d'anciennes cours artisanales, comme celle du 129bis avenue de Choisy. Pour ce qui est des années 1920, on peut signaler que le secteur sud du treizième arrondissement abrite une des rares maisons de ville parisiennes dues à Le Corbusier : la maison Planeix, 24bis boulevard Masséna (1925).

[673] C'est le premier ensemble d'une pareille envergure dans ces quartiers, mais non le premier cas d'application des technologies associant la brique et le béton (voir par exemple, 2 rue du Docteur Leray, un immeuble HBM

loin de là, des immeubles non datés qui sont aujourd'hui des copropriétés mobilisent des technologies du même ordre et atteignent des gabarits comparables[674]. Au tournant de 1930, la construction lourde HBM de brique et de béton bénéficie d'un nouvel élan avec les opérations des *bastions* financées par la loi Loucheur et des réalisations comme celle du Square Dreyer, 18 rue Wurtz, un ensemble considérable signé par L. C. Heckly en 1934 et dont l'organisation générale n'est pas sans évoquer, à l'échelle d'une allée d'immeubles, le projet de *boulevard à redans* d'Hénart… À partir de là, la tendance ne se démentira plus et les îlots d'habitat individuel des années 1910-1930 apparaîtront comme l'ultime poussée de la ville des maisons. Sans doute pourra-t-on dire que dans ce secteur que la croissance des banlieues et le développement des transports en commun intégraient progressivement au cœur de la métropole, le passage au collectif allait de soi. Il reste qu'une typologie datée des opérations fait apparaître une réelle présence de la ville des maisons durant le premier quart du 20ème siècle, puis un basculement sans retour, une chronologie qui coïncide avec la tendance générale à un regain de la construction haute.

L'héritage de l'entre-deux-guerres n'est pas seulement un legs physique (déplorable) ou politique (en forme d'impasse). Il concerne aussi la vision de l'urbanisation. La théorie *d'esprit nouveau* qui se forge dans les années 1930 et 1940 ne fait tout d'abord qu'accompagner un mouvement de la construction et des conceptions urbaines qui demeure relativement diversifié, et dont elle ne tient que les lisières. Mais elle ne va pas tarder à orienter le monde réel, et à se transformer en l'équivalent d'une force matérielle lorsqu'elle prendra un rôle hégémonique en devenant une doctrine d'État. Les à peu près, les équivoques, voire les impasses, qu'elle n'a cessé de charrier depuis l'origine dévoieront le travail de conception comme celui de la critique, et les démentis répétés qui résulteront des expérimentations n'auront, longuement, que bien peu de poids face au roc de la doctrine[675], en sorte que les réalisations porteront durablement, et de diverses façons, les stigmates des faiblesses initiales du modèle. La connaissance de celles-ci éclaire les points sur lesquels il faut porter la plus grande attention quand on examine l'œuvre des années 1950 à 1980. On le verra lorsqu'on discutera la question des normes et de la maîtrise des coûts de construction et cela s'imposerait avec plus d'évidence encore si l'on s'attachait à montrer les réalités de l'urbanisme des *zones*.

En ce sens, le retour sur la généalogie des idées concernant l'architecture et le projet urbain constitue un guide précieux pour engager l'évaluation critique de ce qui s'est réalisé, non seulement durant la période dite des « Trente Glorieuses », mais dans l'ensemble du Second Vingtième siècle. Au-delà d'une aide immédiate à la démarche sous l'espèce d'une liste d'items et de catégories sensibles, un motif beaucoup plus fondamental veut qu'une exploration rétrospective de la sphère des idées constitue un terreau indispensable à la réflexion. Tributaires d'un vocabulaire hérité, les conceptions architecturales et urbaines restent en effet, aujourd'hui encore, largement sous l'emprise d'une doctrine qui a longuement régné sans contrepoids réel et qui a fini par instrumentaliser le plus gros de la recherche, indépendamment des disciplines de rattachement. Pour le sujet pensant qui est pris dans cette

---

de six étages dû aux architectes Just et Blum, qui est daté de 1915). Le traitement art nouveau des fenêtres hautes ne manque pas d'intérêt, mais l'allée qui relie la rue Brillat-Savarin à celle de la Fontaine à Mulard est si étroite au regard de la hauteur des immeubles qu'on a fini par se résoudre, en 2004, à détruire l'un de ceux-ci par mesure de salubrité, afin d'aérer le groupe (voir YOUFI (Inès), *Les HBM du treizième arrondissement*, mémoire de master, université de Paris 7, 2008).

[674] Voir par exemple, 34 rue Boussaingault ; voir aussi le précédent réalisé par Vaudoyer dès 1911, 72 rue de la Colonie.

[675] L'observation critique est la sève de la science, mais c'est un fait constant dans l'histoire des idées que de la voir étouffée par une doctrine qui a saisi les pouvoirs réels – civil, religieux, ou militaire.

funeste conjoncture, la plongée dans les débats du passé donne l'occasion d'une introspection critique dont le rôle est déterminant pour la maturation des idées, car, s'il est bon de disserter sur la démarche, un préalable essentiel consiste à s'interroger sur la complexion du marcheur. Le détour a pu paraître long. Il a à tous points de vue sa raison d'être pour quiconque a l'ambition de produire une vue de la contemporanéité qui soit dégagée aussi bien des lieux communs que des intérêts corporatifs des uns ou des autres.

6) CONCLUSION

Le parc de logements dont on hérite à l'issue du Premier Vingtième siècle est à la fois le fruit d'un habitat paysan qui évolue peu et d'une urbanisation lente mais régulière, où les petites villes et la maison individuelle conservent un rôle essentiel cependant que la figure de Paris et de son agglomération fait contraste avec le reste des territoires habités. Dans son ensemble, l'habitat tarde à entrer dans la modernité, tant du point de vue de l'équipement que des allocations de volume habitable. Cette situation qui touche non seulement le logement populaire mais aussi, à un titre ou l'autre, de larges strates des logements plus aisés, représente la base de ce que l'on commence à désigner comme des retards français, que ce soit par rapport au modèle anglais ou, plus généralement, par rapport aux réalisations de l'Europe du Nord ou de l'Amérique du Nord. La perception générale de l'époque, attestée dès 1920, est celle d'une *crise du logement* qui est reconnue dans ses aspects quantitatifs, et qui se signale dans les principales agglomérations ainsi que dans les villes de quelque importance. Il importe toutefois d'ajouter qu'un habitat misérable perdure en silence dans nombre de campagnes, où l'on en reste d'une certaine façon aux progrès enregistrés durant le 19ème siècle. Dans la mesure où ces campagnes pauvres continuent d'alimenter les migrations vers les villes, il faut sans doute voir là un des facteurs qui rendent tolérables les déficiences de l'habitat urbain, les migrants transportant dans leur maigre bagage tout ou partie de leurs rudes habitus.

Le statut d'occupation qui règne dans les villes, en tout cas dans les grandes, est le statut locatif, avec une place encore très limitée du logement sous gestion publique. En connaissance des risques que les locations du marché – et les logements patronaux – font courir aux familles aussi bien qu'à ceux qui se retirent du marché du travail (ou en *sont retirés*), l'accession à la *petite propriété* continue de représenter une solution privilégiée aux yeux de la plupart des experts, comme à ceux de la majeure partie des petites gens. La chose apparaît d'autant plus désirable qu'elle confère (un peu) le droit à la parole dans une société de propriétaires issue de la Révolution et qu'elle autorise pour les plus modestes la perspective d'une survie dans un contexte d'argent rare, tant en raison des pratiques d'auto-entretien de la maison que des productions vivrières du jardin et de la basse-cour, tous caractères qu'on ne saurait retrouver dans les copropriétés qu'on se préoccupe d'installer dans les immeubles collectifs, et qui supposent par nature un minimum de dépenses monétaires[676]. Quant à une issue alternative par le logement social locatif, elle n'est généralement pas vue comme entièrement convaincante, même si on lui prête des avantages du point de vue de l'aménagement du territoire et de la mobilité des travailleurs, et elle paraît en tout cas conditionnée par la mise en place d'un système d'aide au loyer, notamment au profit des familles nombreuses.

Tel qu'il se donne à voir, le paysage du logement est pour l'essentiel le résultat d'un mouvement ancien qui s'est poursuivi sur son erre. Si les déficiences demeurent criantes, ce n'est pas parce que la production de l'entre-deux-guerres a été nulle – quantitativement, elle est probablement du même ordre que celle de la Belle Époque et, qualitativement, elle est plutôt en cours d'amélioration, au moins en ce qui concerne les équipements – mais simplement parce qu'elle est demeurée insuffisante pour entraîner un changement notable. Quant aux destructions de la guerre, si impressionnantes qu'elles soient là où elles ont sévi,

[676] Ces dépenses ont fini par prendre une ampleur considérable dans les grandes constructions du Second Vingtième siècle, si l'on veut que celles-ci soient bien tenues. Cf. notre article "Les fausses vertus des tours", in *Urbanisme*, n°359, mars-avril 2008.

elles constituent un facteur aggravant mais non un élément déterminant du bilan général car, d'une part, elles touchent à peine les grandes villes et, d'autre part, elles restent limitées par rapport à l'ensemble d'un parc qui vit sa vie, dans la guerre comme dans la paix. Le constat qu'on peut faire à cet égard pour la Grande Guerre se renouvellera après le second conflit mondial. Il s'ensuit que, contrairement à une vulgate qui traduit la persistance des mentalités d'époque – celles qui prennent naissance dans l'atmosphère des après-guerres – ce n'est pas comme le produit de causes extérieures et plus ou moins contingentes qu'il faut lire le devenir des caractères physiques du logement, mais bien comme une histoire proprement française, une histoire d'un peuple et de ses forces dirigeantes. Il en va de même pour le logement en tant qu'affaire politique, si ce n'est qu'ici une part éminente des évolutions revient aux maturations qui se sont faites pendant les guerres. Mais, encore une fois, il s'agit de maturations internes, et non des effets directs des combats ou de la friction avec l'adversaire, fût-ce au temps de l'Occupation.

Le statut du logement comme objet de transactions avait été réglé dans les conditions les plus libérales qui soient par la Révolution de 1789 et les juristes qui en ont codifié les acquis : une chose qui ressortit au droit commun du marché, notamment en matière de louage, cependant que la propriété, comme principe et comme réalité vivante, est installée sur un piédestal qui en fait un des socles essentiels de l'organisation sociale. Un fait politique majeur du Premier Vingtième siècle correspond à la multiplication d'initiatives de l'État qui viennent bousculer la scène de ce ballet convenu. Avec l'intervention sur les loyers, cela prend tout d'abord une forme que les mentalités dominantes interprètent comme une simple contingence, par nature *exceptionnelle et temporaire*. Pareille lecture se comprend aussi bien au regard de l'origine du phénomène que de la société dans laquelle il fait son nid. Mais elle ne tient pas lorsque le provisoire se fait durable, que l'exception devient la règle et que, contrairement aux autres belligérants, la France ne parvient plus à sortir d'une réglementation des loyers qui entraîne une dévalorisation générale de l'immobilier et son cortège de conséquences, qu'il s'agisse des propriétaires-loueurs en tant que groupe social ou de l'état d'entretien des immeubles. Il faut ici concevoir, ou bien que c'est le fruit d'une volonté populaire exprimée à travers les suffrages des élections, ou bien qu'il existe des forces dominantes qui y trouvent leur compte, deux hypothèses qui ne sont ni exclusives ni contradictoires, mais plus probablement complémentaires.

De la volonté du peuple de voir maîtriser l'hydre des loyers, on ne trouve guère de traces explicites dans les programmes politiques, y compris ceux des partis de gauche, mais on en entend un écho indirect chez les défenseurs de la propriété stigmatisant en toute occasion *l'électoralisme* des élites gouvernementales[677], et tout d'abord celui des élites de droite. Quant au jeu des forces du capital entre elles, il est clair que la nouvelle configuration du logement ne gêne guère le capital financier. Le Crédit Foncier lui-même, qui avait tout d'abord abandonné ses oripeaux agraires pour se vouer à la *belle construction* urbaine, a depuis longtemps concentré son attention sur des opportunités autrement excitantes – et immédiates – que les profits à long terme de la spéculation immobilière et, de ceux-ci, il n'a que trop vu les incertitudes à l'occasion des oscillations et des « crises » de la construction bourgeoise qui scandent les décennies précédant la Grande Guerre. Du point de vue de l'ensemble du capital financier, une option qui privilégie le monde de l'industrie et du

[677] Voir par exemple GONDRE (Jean-Marie), *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963, p. 31 ("considérations électorales"); bien que Phillippe ISAAC se tienne globalement à un jugement plus nuancé, voir aussi *Le Problème de l'habitation urbaine en France. Étude des moyens pouvant contribuer à une amélioration du logement*, Droit, Lyon, 1943, p. 192 ("démagogie", "opportunisme")

commerce contre celui de l'immobilier peut se comprendre comme une préférence accordée à des profits qui, pour être moins immédiats que ceux des mouvements purement financiers, sont néanmoins de beaucoup plus court terme, et donc beaucoup plus maîtrisables, que ceux de la spéculation immobilière. À cet égard, l'expérience des fournitures de guerre – c'est-à-dire celle du financement des fournisseurs de guerre – à une échelle jamais vue jusqu'alors qui constitue la contrepartie des batailles de matériel, a certainement joué un rôle particulièrement séducteur. D'une certaine façon, ce n'est pas un hasard si l'homme de la droite *moderne* qui réglait les commandes d'armement en 1916, se retrouve par la suite au premier plan en matière de politique du logement, où il se fait l'avocat d'une solution qui, contrairement à une réputation inexacte, concède pour la première fois une part considérable à l'entreprise publique, en même temps qu'au logement collectif locatif.

À côté des novations dont les racines puisent dans la guerre, il est des évolutions qui se développent en temps de paix et qui paraissent traduire un mouvement de fond des équilibres sociaux. Ce sont par excellence celles qui touchent à l'urbanisme, mettant au passage en cause le statut de la propriété. Sans doute celles-ci ont-elles été précipitées par la gestion des conséquences physiques de la guerre : les nécessités pressantes de la reconstruction ont incontestablement pesé dans le vote de la loi Cornudet, et c'est dans la remise en forme des régions dévastées que celle-ci a connu ses développements les plus significatifs sur le terrain. Sans doute aussi y a-t-il là une part tenant aux novations de la technique urbaine, avec des infrastructures nouvelles qui ouvrent des perspectives considérables à ces compagnies *de services aux collectivités* qui sont en passe de devenir un des fleurons des conglomérats financiers. Mais, pour autant, l'interprétation politique qui vient parachever le *travail* fort envahissant de ces compagnies et fait passer à la trappe toute capacité d'initiative propre des collectivités élues en lui substituant une autorité de l'État relayée par les préfets, ne saurait être comprise comme une simple nécessité technique. Ce qui se joue là correspond à une mutation politique essentielle, tendant à la mise en place, en paix comme en guerre, d'une *économie administrée* dont le logement devient peu à peu un des domaines de prédilection, et s'accompagnant de la montée en puissance de toutes sortes de *techniciens*, dont des achitectes-urbanistes porteurs de partis pris doctrinaux largement orientés par le courant « moderne ». Sur ce point, les temps de guerre et les tensions qui les caractérisent ont pu accélérer des processus – c'est typiquement le cas à Vichy avec le poids très accentué des techniciens et administrateurs de tout poil – mais ils ne sauraient en constituer la cause fondamentale, qu'il vaudrait mieux rechercher du côté du voile d'ombre que la prééminence du capital financier jette sur le vingtième siècle dès ses commencements.

Il reste que, du point de vue des séquences événementielles, deux dispositifs particulièrement marquants voient leur origine attachée aux pouvoirs exceptionnels que s'arrogent les gouvernements des nations en guerre : la réglementation des loyers, dont les autorités abuseront au point de provoquer l'agonie d'un système de production du logement urbain sans se préoccuper réellement de le remplacer, et la loi d'urbanisme de 1943, cadre d'un urbanisme d'État qui va constituer la trame des « Trente Glorieuses », et qui fait aujourd'hui l'objet d'une terrible nostalgie, non pas de la part d'un peuple qui a de longue date jugé la chose selon ses résultats, mais bien de la part de nombre d'intellectuels et d'experts concernés par ce secteur d'activité. L'entre-deux-guerres n'aura guère vu que tergiversations et demi-mesures, qu'il s'agisse d'une production de logements sous obédience publique qui demeure embryonnaire, ou des aléas qui jalonnent le cheminement des projets d'aménagement et du contrôle de la construction. Dans une approche compréhensive des processus, il ne suffit pas de poser le regard au sortir des guerres, ce qui conduit invariablement à mettre en avant des « données » ou des « contraintes » qui « expliquent » que l'on s'oriente comme ceci ou

comme cela, mettant de fait la critique à la remorque de ces *vieux moules* que sont les points de vue auto-justificatifs développés par les administrations en place durant les après-guerres. Il faut aller jusqu'à reconnaître que, dans la période qui nous intéresse, les temps de guerre ont été sans doute plus productifs des conditions d'avenir que ne l'ont été les temps de paix – une paix d'ailleurs toute relative. Il faut accepter de concevoir que ce qui est avéré pour les techniques et la culture matérielle, des engins terrestres motorisés[678] aux machines volantes en passant par les antibiotiques, vaut également pour les formations sociales et leurs modes d'administration.

Ce n'est pas seulement pour notre parcours français de l'urbanisme et de la construction que des mutations déterminantes font leur nid dans les temps de guerre. Aux États-Unis, c'est le *contrôle des prix* des fournitures militaires – une nouveauté incroyable, un geste sacrificiel au royaume de l'économie de marché – qui fait sortir de l'ombre un économiste *non conformiste* comme John Kenneth Galbraith, un homme dont la carrière ultérieure (missions en Allemagne, chaire à Harvard, ambassade à New-Delhi,…) et l'influence auprès du parti démocrate sont bien connues. Sur les changements qui s'opèrent dans la société américaine entre 1941 et 1945, il n'est pas sans intérêt de voir Linsay Waters, l'un des éditeurs de Harvard, estimer dans un petit livre récent que des transformations essentielles dont les effets courent encore ont alors affecté la vie des universités et la production des savoirs :

> "L'université américaine a connu des changements spectaculaires pendant la Seconde Guerre mondiale, lorsqu'elle fut enrôlée dans l'exploration des mystères de l'atome pour le développement d'armes de destruction massive. L'université de Columbia tout d'abord, puis Princeton, Chicago et enfin l'Université de Californie furent appelées sous les drapeaux et incorporées à l'effort de guerre sous les auspices du Bureau de la Recherche et du Développement Scientifique, fondé en 1941. Les budgets des universités s'accrurent de façon considérable. Et, avec ceux-ci, les bureaucraties universitaires. [En effet, selon W. H. McNeill], le financement par l'État « a contraint l'université à sécréter sa propre prolifération bureaucratique afin de faire face à la paperasse engendrée par les agences de financement gouvernementales ». […]
> Cet afflux d'argent à l'université eut pour premier résultat la formation d'une nouvelle couche administrative beaucoup plus épaisse, empilée sur la tête des enseignants-chercheurs dans les départements. Et, à l'image de ce qui se passe dans l'ensemble de la société américaine, les administrateurs devinrent de plus en plus étrangers à leurs administrés, et entreprirent de reconstruire l'université [à leur manière]."[679]

---

[678] En matière de mobilité, les deux guerres ont incontestablement accéléré le processus par lequel les engins automobiles, à roues ou chenillés, ont pris le pas sur l'option ferroviaire. Alors qu'à l'aube de 1914, le ferroviaire est au cœur des projets des armées (cf. l'implantation des casernes, le célèbre tableau de la gare de l'Est… ou les légendaires trains blindés de la guerre civile russe), le rôle des engins automobiles ne fait que croître au fil des conflits, au point de reléguer le transport ferroviaire à un statut secondaire dans la mobilité des troupes au combat. Avant que leur prééminence ne s'affirme avec éclat dans les transports comme dans les percées de chars, leur importance se manifeste dans des moments déterminants. Pour ce qui est de la Grande Guerre vue du côté français, il n'est que de se souvenir des *taxis de la Marne*, ou de la file ininterrompue de camions qui ravitaillent Verdun par la *Voie sacrée*. Plus tard, et à l'autre bout du monde, on ne trouvera pas moins impressionnante la signification stratégique de la colonne de camions qui, sur les routes sinueuses des montagnes du Si-Chuan, emportait vers Chong-Qing les trésors de la Cité Interdite, privant ainsi les envahisseurs japonais d'une victoire morale complète, et asseyant du même coup la légitimité du gouvernement nationaliste de Chang Kaï-chek.(transportés en 1949 à Taïwan et installés dans un magnifique Musée National, ces trésors représentent aujourd'hui une des plus belles pommes de discorde entre l'*île rebelle* et le continent…). L'arme aérienne pouvait être fatale aux chemins de fer, mais elle venait beaucoup plus difficilement à bout des camions, comme devait encore le démontrer la fameuses *piste Ho-chi-minh* durant les guerres d'Indochine puis du Viet-Nam.

[679] WATERS (Lindsay), L'éclipse du savoir, trad. fr., Éditions Allia, Paris, 2008, p. 20-21 et 23. C'est évidemment à la gestion voulue par cette *couche d'administrateurs* que l'auteur impute la prolifération des publications (une preuve apparente de productivité, qui se prête facilement au dénombrement) et la déperdition simultanée du sens, phénomène à double face qu'il désigne par *l'éclipse du savoir*.

La continuité entre les temps de guerre et les temps de paix, qui ne concerne pas nécessairement les régimes politiques, mais qui est par nature celle du temps vécu par les peuples et les formations sociales, représente précisément un des points sur lesquels le baron von Clausewitz se fait le plus insistant. Avant d'en venir au fait, il importe tout d'abord de rappeler que celui qui demeure le plus grand penseur européen de la stratégie militaire était à cent lieues d'une conception mécaniste-quantitativiste de la vie des armées au combat. Il faisait au contraire des *forces morales* une valeur équivalente à celle des *forces matérielles*, qu'elles lui paraissaient toujours en mesure de contrebalancer, et, dans cette affaire "[composée] de causes et d'effets mi-physiques mi-moraux", il concevait que "la plupart des innovations dans l'art de la guerre sont dues aux nouvelles conditions sociales, et non aux inventions et aux nouvelles tendances d'esprit". Se fondant sur l'idée que "la guerre est une forme des rapports humains", il la situait comme suit dans les champs du savoir :

> "Nous disons donc que la guerre n'appartient pas au domaines des arts et des sciences, mais à celui de l'existence humaine. Elle est un conflit de grands intérêts réglés par le sang, et c'est seulement en cela qu'elle diffère des autres conflits. Il vaudrait mieux la comparer, plutôt qu'à un art quelconque, au commerce qui est aussi un conflit d'intérêts et d'activités humaines; elle ressemble *encore plus* à la politique qui peut être comparée à son tour, du moins en partie, à une sorte de commerce à grande échelle. De plus, la politique est la matrice dans laquelle la guerre se développe; ses linéaments déjà formés rudimentairement s'y cachent comme les propriétés des créatures vivantes dans leur embryon"

Concevant alors la politique comme ce qui "unit et concilie tous les intérêts de l'administration intérieure" et représente un pays dans son interaction avec les autres, il ne reste plus à Clausewitz qu'à conclure, dans un de ses passages les plus souvent cités (ou paraphrasés) :

> "On sait évidemment que seuls les rapports politiques entre gouvernements et nations engendrent la guerre, mais on se figure généralement que ces rapports cessent avec la guerre, et qu'une situation toute différente, soumise à ses propres lois et à elles seules, s'établit alors.
> Nous affirmons le contraire : la guerre n'est rien d'autre que la continuation des relations politiques, avec l'appoint d'autres moyens. Nous disons que de nouveaux moyens s'y ajoutent pour affirmer du même coup que la guerre elle-même ne fait pas cesser les relations politiques, qu'elle ne les transforme pas en quelque chose de tout à fait différent, mais que celle-ci continuent d'exister dans leur essence, quels que soient les moyens dont elles se servent, et que les fils principaux qui courent à travers les événements de la guerre […] ne sont que les linéaments d'une politique qui se poursuit à travers la guerre jusqu'à la paix."[680]

Ainsi rappelées dans leur fraîcheur et leur vigueur originelles, les conceptions de Clausewitz exposent avec netteté l'idée que la vie civile se poursuit dans la guerre. Il n'est nul besoin de solliciter le texte pour admettre que ses "fermentations" se prolongent sous le vacarme des armes, ni pour concevoir que les formations sociales qui émergent des combats en sont d'une manière ou d'une autre le fruit. Sans doute l'épreuve du feu détermine-t-elle sur les champs de bataille des gagnants et des perdants, au moins apparents, mais, pour ce qui est des forces et institutions civiles, qui subsistent parallèlement, un autre registre de jeu fait que certaines

---

[680] CLAUSEWITZ (Carl von), *De la guerre*, 1ère édition par Marie von CLAUSEWITZ: 1832-1834; trad. fr., introduction de NAVILLE (Pierre), Éditions de Minuit, Paris 1955, p. 703. Les citations précédentes sont respectivement extraites, par ordre d'apparition, des p. 191, 597, 145 et 705 (italiques du texte d'origine pour la citation de la p. 145). Rappelons que dans les textes des 18ème et 19ème siècles, la notion de *commerce* recouvre un domaine sensiblement équivalent à ce qu'on entend aujourd'hui par *l'économie* en tant qu'objet de savoir (pour le 18ème siècle, cf. CANTILLON, *Essai sur la nature du commerce en général*, ou CONDILLAC, *Du commerce et du gouvernement considérés l'un relativement à l'autre*). Ajoutons que Clausewitz, qui n'est pas un idéaliste, ne cultive aucune illusion sur une quelconque qualité intrinsèque du "mentor" qu'est la politique, toujours susceptible d'être "mal orientée, et de se faire le meilleur serviteur des ambitions, des intérêts particuliers ou de la vanité des dirigeants" (ibidem, p. 705). *Vanitas vanitatis….*

réussissent à se placer avantageusement, même – pour ne pas dire surtout – dans les pays dont les forces armées viennent d'être écrasées ou les régimes qui viennent d'être liquidés.

Les orientations que prend la Troisième République au sortir de la Grande Guerre se discutent dans le temps d'une paix relative, mais elles se sont nouées au fil des épreuves de force. L'économie de guerre qui s'installe à nouveau dans les années 1930 ne cesse pas, bien au contraire, quand le pays est mis au service de la guerre hitlérienne, appelant un surcroît d'autorité de l'État, une gestion planifiée et, s'appuyant sur la première pour mettre en œuvre la seconde, une marée d'experts qui se font les dents contre la vieille garde politicienne et qui sont peu soucieux de s'exposer aux risques de la démocratie, notamment territoriale. Avec l'évidence d'une épuration qui, en-dehors des organes de répression[681], a fort peu touché l'administration et n'a guère, pour les puissances du capital, fait que remplacer quelques têtes sans mettre en cause le fonctionnement d'ensemble, on doit concevoir que l'essentiel de la machinerie vichyssoise continue son œuvre avec abnégation sous les nouveaux maîtres débarqués avec les armées de la Libération. Le fait est particulièrement frappant dans les domaines qui nous intéressent ici.

Sortie toute armée de l'épisode vichyssois, la « nouvelle » administration de l'urbanisme et du logement est préparée à jouer son rôle dans le cadre du Plan. Elle ne souffrira guère de la nationalisation du crédit ou des secteurs de base[682], cette centralisation des pouvoirs économiques déjà inscrite, sous d'autres formes, dans les linéaments de l'économie de guerre, et qui ne fait ainsi que prendre un tour plus durable. Dans l'immédiat, sa capacité d'action est absorbée par la Reconstruction, vaste champ d'expérience pour ces réalités nouvelles que sont l'urbanisme et la construction d'État. L'évidence des destructions de la guerre dissimule pour un moment les problèmes de fond laissés pendants par une génération d'impérities, à commencer par un état du logement qui s'apparente à une arrière-cour indigne d'une prétendue grande puissance ou, plus simplement, d'un pays qui demeure relativement riche. Sans doute dispose-t-on de quelques années pour y réfléchir, mais il est d'emblée clair que, pour remédier à un décalage trop criant entre le discours du progrès et les réalités, il faudra construire, et beaucoup.

On a ses idées sur les doctrines et les techniques propres à conformer les conceptions opérationnelles, et on bénéficie d'un cadre propre à en imposer la mise en œuvre, tant du point de vue du droit que de l'appareil administratif. Reste la question de l'argent. Il est acquis que, pour un temps au moins, le recours aux fonds publics représentera la seule issue praticable, parallèlement à l'effort qu'il faudra consentir pour la reconstruction immobilière. Mais, s'agissant de constructions nouvelles, il faut s'attendre à des discussions difficiles avec les gnomes des Finances, devenus surpuissants à la faveur des nationalisations bancaires, et qui n'admettront certainement pas que la construction de logements locatifs soit financée à fonds perdus. Or les facilités auxquelles on s'est laissé aller avec une frénésie redoublée dans les années 1940 ont pour conséquence que le niveau des loyers réglementés ne laisse aucun espoir de rembourser un quelconque crédit, fût-ce à très long terme et à un taux d'intérêt minime. La question-clé à laquelle sont confrontés les chantres du progrès consiste donc à

[681] Une idée communément admise qu'il conviendrait d'ailleurs de nuancer, quand on voit la gendarmerie bénéficier immédiatement d'une démultiplication de ses effectifs. En récompense de ses bons services au Vel. d'Hiv., à Beaune-la-Rolande, à Drancy et autres lieux du même ordre, peut-être ?

[682] Dans la mesure où il s'agit de nationalisations indemnisées et non de confiscations, les grands actionnaires dépossédés n'en souffriront pas trop non plus. Beaucoup se rétabliront rapidement dans leur ancienne puissance, et d'autant plus aisément qu'ils auront été délestés d'entreprises lourdes dont certaines étaient en déficit chronique. C'est ainsi, par exemple, que la constitution de l'EdF donnera naissance à son double, la Compagnie générale d'électricité (CGE), grand fournisseur de machines et de matériels, et valeur très prisée des boursiers.

renverser la vapeur et à organiser une revalorisation des loyers aussi rapide que conséquente, quitte à décevoir les attentes de nombre de leurs supporters. Ce n'est pas une affaire de technique, mais de courage politique, et c'est là qu'un homme comme Eugène Claudius-Petit va jouer un rôle décisif.