



**HAL**  
open science

## Le financement des travaux d’Haussmann : un exemple pour les pays émergents ?

Bernard Marchand

► **To cite this version:**

Bernard Marchand. Le financement des travaux d’Haussmann : un exemple pour les pays émergents ?. 2011. halshs-00583457

**HAL Id: halshs-00583457**

**<https://shs.hal.science/halshs-00583457>**

Preprint submitted on 5 Apr 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Le financement des travaux d’Haussmann : un exemple pour les pays émergents ?**

Bernard Marchand,  
Professeur émérite des Universités

2011

<http://www-ohp.univ-paris1.fr>

Le baron Haussmann, préfet de la Seine, c’est à dire de Paris, de 1853 à 1870, transforma profondément la capitale. Son œuvre a servi d’exemple d’urbanisme habile, dans le monde entier, depuis plus d’un siècle. Aujourd’hui, la vigueur de l’exode rural dans les pays en développement (PED) grossit les villes et fait de leur modernisation une tâche primordiale. Mais comment financer des investissements énormes ? Certains ont voulu voir dans les méthodes haussmanniennes un exemple à suivre. Après tout, le préfet a transformé profondément une ville de 2 millions d’habitants sans ruiner l’Etat ni les Parisiens. Il a laissé une dette considérable mais que les événements ont fait vite oublier. Cette note essaie de faire le point sur le financement de ces grands travaux. Certains Pays émergents peuvent-ils espérer aujourd’hui imiter le grand préfet ?

### **1)- Des travaux gigantesques :**

La population de Paris a triplé entre 1848 et 1870, à cause de l’exode rural et, en partie, de l’annexion de la banlieue en 1860. La ville était encore archaïque en 1852 : le vieux centre, dans l’île de la Cité ou le plateau des Arcis (quartier Beaubourg aujourd’hui), était gravement insalubre. Les travaux des rois avaient eu pour but d’embellir la ville et de montrer leur puissance, moins d’améliorer les conditions de vie des Parisiens. La Révolution avait préparé des plans remarquables (Commission des Artistes, 1793) qui inspirèrent largement les travaux d’Haussmann mais qu’elle ne put mettre en oeuvre. Napoléon I<sup>o</sup> avait conçu de grands projets mais n’avait pas eu le temps de les réaliser. La Restauration (1815-1830), puis la monarchie de Juillet (1830-1848) avaient quelque peu investi : création de fontaines publiques, éclairage des rues, début des transports en commun. Mais au milieu du XIX<sup>o</sup> siècle, la situation sanitaire était encore désastreuse, comme l’avaient montré les grandes épidémies de choléra de 1832 et 1834. Ses rues étaient couvertes d’immondices. La ville ne comptait que 100 km d’égouts.

Haussmann en construisit 500 km supplémentaires. L’eau fut amenée dans Paris par des aqueducs (aqueducs de la Vanne, de la Dhuis, de la Marne). Des réservoirs furent créés. Haussmann construisit trois réseaux d’avenues successifs, d’une longueur totale de 64.5 km. Il détruisit beaucoup : entre 1852 et 1868, 18 000 maisons furent abattues, soit une valeur de 3 milliards 600 millions de francs-or. En 1851, Paris comptait 30 770 maisons : plus de la moitié des bâtiments parisiens fut détruite par le préfet. En 17 ans, 60% de la surface de Paris fut transformée.

En 1860, un décret annexa la partie de la banlieue comprise entre l’ancien Mur des Fermiers Généraux et la ceinture fortifiée construite par Thiers en 1842. La superficie de Paris passa de 3 000 à 7 000 hectares, absorbant de nombreuses communes (Auteuil, Belleville, Bercy, La Villette, Montmartre, Montrouge, Passy, Vaugirard, etc.). Alors que Paris comptait moins de 800 000 habitants en 1848, il en avait environ 2 millions en 1870.

La capitale était le principal centre économique français. Les industries parisiennes comptaient, en 1860, 22 000 établissements avec 200 000 ouvriers ; leur chiffre d'affaire annuel atteignait les 1.4 milliards F. Le Commerce était encore plus important : 100 000 patrons, un chiffre d'affaires annuel approchant les 4 milliards avec 400 000 employés. Les opérations financières annuelles atteignaient les 10 Milliards de francs. (Cadoux, 1900).

Hausmann construisit successivement 3 réseaux :

\* Le 1<sup>o</sup> réseau (déjà prévu par la Convention Nationale en 1793) comprenait un nouvel axe nord-sud (Bd de Sébastopol et Saint-Michel) et la rue de Rivoli (projetée par Napoléon I<sup>o</sup>). Edifié entre 1851 et 1857, il ajoutait 9.5 km de voirie et coûta à la Ville 272 millions, dont 121 fournis par les emprunts de 1852 et 1855, soit un coût moyen de 29 000 F le mètre de voirie.

\* Le 2<sup>o</sup> réseau (1858-1868) devait relier le centre à la périphérie. L'Etat versa 50 millions. Il ajoutait 27 km pour une dépense de 410 millions, soit 15 000 F/m.

\* Le 3<sup>o</sup> réseau fut le plus critiqué et le plus difficile à financer : il devait s'étendre jusqu'à la périphérie nouvellement annexée, soit 28 km supplémentaires sans subvention publique. Le coût fut estimé à 300 millions. (11 000 F/m).

Les 3 réseaux ont créé 64,5 km de voies nouvelles. (Ferry, 1979). Les grands travaux ont été menés principalement entre 1852 et 1880. Le dernier axe fut ouvert en 1905 (Bd Raspail).

## **2)- Le coût des travaux**

La diminution des coûts au m<sup>2</sup> s'expliquait par le prix décroissant des terrains à mesure que l'on s'écartait du centre. Elle cache une augmentation générale des prix fonciers produite par les grands travaux..

Hausmann entreprit pour 2,5 milliards de francs de travaux en dix-sept ans avec un budget prévisionnel de 1,1 milliard, dépensant entre 50 et 80 millions de francs par an. Le coût effectif a dépassé largement le budget initial, en grande partie à cause des subterfuges que dut employer le préfet après 1858.

Patrice de Moncan montre clairement combien l'opposition aux emprunts a grandi à mesure que les travaux s'étendaient (Moncan & Heurteux, 2000) :

- 1<sup>er</sup> emprunt en 1855, de 600 millions, voté sans difficulté par le Corps Législatif
- 2<sup>o</sup> emprunt, approuvé assez aisément en 1858, levé en 1860, de 120 millions
- 3<sup>o</sup> emprunt, de 265 millions, voté avec difficulté
- 4<sup>o</sup> emprunt, en 1869, de 400 millions ; il souleva une violente opposition et fut voté de justesse.

Ces oppositions représentent en partie l'affaiblissement du pouvoir et du prestige de Napoléon III, la force grandissante des Républicains, mais surtout, pendant tout l'Empire, le refus rageur des notables ruraux, qui dominaient les Chambres, de payer pour Paris. Ce fut le principal obstacle. Au total, 1.385 millions furent ainsi empruntés mais le coût total atteignit 2.5 milliards à cause de l'augmentation des prix fonciers, du profit des banques et de divers intermédiaires, soit un surcoût de 80 % !

Comment évaluer ces sommes aujourd'hui, en euros ? Il est presque impossible de le faire exactement, tant les finances publiques et le niveau de vie des Français ont changé. L'Etat aujourd'hui a beaucoup plus de responsabilités et de dépenses qu'en 1860. Le budget annuel de la France sous le Second Empire était d'environ 2 milliards de francs-or. Les travaux d'Hausmann représentaient alors une année de ce budget. Celui-ci atteint aujourd'hui 350 milliards d'euros, ce qui produirait une estimation manifestement excessive. Si l'on considère le cours de l'or, le coût total serait aujourd'hui de l'ordre de 25 milliards d'euros, une estimation plus vraisemblable mais certainement trop faible. Rappelons que le projet du Grand Paris lancé par Nicolas Sarkozy l'an dernier doit coûter environ 36 milliards d'euros en 12 ans.

Jules Ferry note que les trois réseaux de 64,5 km auront coûté 982 millions auxquels il faut ajouter 300 millions, le coût de l'Annexion<sup>1</sup>. En 1864, Hausmann évaluait le coût total des 3 réseaux à 350 millions, ce qui montre une surprenante sous-évaluation. Cela est la coutume, il est vrai, dans l'évaluation des grands travaux publics. Dans ce cas, cependant, l'écart était d'environ 1 à 6 !

Gaston Cadoux a décrit en détail les budgets de la Ville. Avant Hausmann, entre 1821 et 1850, les dépenses avaient varié entre 44 et 51 millions par an, une stabilité surprenante alors que la population parisienne augmentait rapidement. Pendant la première moitié du Second Empire, la période florissante (1851-1859), le budget grandit :

- les dépenses ordinaires passent de 39 à 58 millions
  - les dépenses extraordinaires s'accroissent davantage, de 8 à 29 millions.
  - les revenus suivent à peu près : le principal, l'octroi, rapporte de 40 à 54 millions et une taxe sur les omnibus complète les revenus
- L'augmentation du budget est en ligne avec l'accroissement démographique.

Mais il existe un budget extraordinaire, nourri par :

- les Fonds d'emprunt
- des subventions du Trésor
- le Produit des reventes d'immeubles récemment construits

Au total, les dépenses payées sur ces revenus atteignent 222 millions entre 1851 et 1859. Ces opérations extraordinaires permettent de payer les travaux en laissant même un petit reliquat (Cadoux).

En effet, en 1859, le budget était le suivant :

#### Recettes

Emprunts : 120 millions  
 Vente de démolitions : 0.2 million  
 Subvention de l'Etat : 40 millions  
 Total : 165 millions environ

En outre : Vente de matériaux, terrains, etc ... : 200 millions

---

<sup>1</sup> A vrai dire, l'annexion à la Ville d'une partie de la banlieue en 1860 fut une décision de l'Empereur, sans lien direct avec les travaux d'Hausmann mais elle l'obligea à prolonger des voies pour desservir ces nouveaux quartiers.

Dépenses :

Générales 0.56 million  
Opérations : 200 millions

Au 1<sup>o</sup> janvier 1860, il restait dans la caisse de la Ville un reliquat de 14 millions ! Mais la période faste du Second Empire se terminait. Napoléon était de plus en plus critiqué par les républicains qui progressaient aux élections, par la droite catholique qui lui reprochait d'abandonner le pape et par les milieux d'affaire qui déploraient le nouveau traité de libre-échange qui allait être conclu avec la Grande-Bretagne.

Le 3<sup>o</sup> réseau, fort critiqué, coûta cher : la Ville, en 1867, était engagée pour 580 millions. Elle put en rembourser 114 millions avant 1871. Une loi opportunément votée en 1869 lui permit de se libérer en 40 ans, jusqu'en 1910.

Gaston Cadoux note ainsi que la Ville (ancienne et nouvelle) a dépensé en tout 1,189 milliards couverts en partie par :

- des opérations de voirie : 246 millions  
- des versements de la caisse municipale (dont nous verrons le rôle plus loin) pour 762 millions soit un total de 1,028 milliards laissant une différence de 161 millions.

Recettes de la Ville :

	<u>1860</u>	<u>1869</u>
	158 m	224 m
dont Octroi	74 m	105 m

Dépenses

	<u>1860</u>	<u>1869</u>
	134 m	224

Un nouvel emprunt fut autorisé en avril 1869, de 466 millions, mais il fut détourné par l'Etat. Au 31 janvier 1871, la Ville devait encore 313 millions au Crédit Foncier.

Au 31 mars 1870, au moment où l'Empire allait s'effondrer, la Ville avait emprunté 743 millions. Il lui restait à rembourser (capital et intérêts) : 791 millions. La *Caisse des Travaux* avait alors un passif de 149 millions. Cadoux récapitule ainsi la situation budgétaire de Paris à la veille de la guerre :

Dette	1 198 m
Passif de la Caisse	149 m
Travaux faits ou à faire	<u>129 m</u>
Total de la dette	1 476 m

L'Empire a ainsi payé seulement un peu plus du tiers des travaux d'Haussmann.

**3)- Qui a payé ?**Une dette très lourde :

Haussmann, tout comme Napoléon III, était un Saint-Simonien convaincu et il suivit une stratégie très moderne. Patrice de Moncan montre que la doctrine du préfet fut de « Faire face

aux charges avec les seuls excédents du revenu municipal accru graduellement par l'effet même de ces opérations fécondes ». Cette *Théorie des dépenses productives* avait été déjà développée par Magne, un adepte de Saint-Simon, en 1846 : « dans un régime stable, les investissements publics deviennent productifs » (Saint-Simon). Comme l'indique Georges Lameyre, « la Ville de Paris cesse d'être considérée comme une administration et devient une affaire ».

Hausmann a laissé une dette considérable. Au moment de son départ, le déficit des travaux était de 1,475 Milliard de francs. En 1898, le service de la dette coûtait cher aux habitants de la capitale (Cf J Ferry) :

	dépenses par hab	dette municipale
Paris	120 F	4,9 milliards
Lyon	40	60 millions
Marseille	50	108 millions

Paris était alors l'une des villes les plus endettées au monde :

	Dette (F-or)	Population	Dette/Hab en F-or
Paris	4900000000 F	2500000	1960 F
Londres	985000000	4400000	224
Manchester	400000000	540000	741
Philadelphie	300000000	1200000	250
Berlin	330000000	1800000	183
Amsterdam	198000000	500000	396
Tokyo	16000000	1400000	11

Mais alors, qui payait ?

### Les banques ?

Avec une grande prudence politique, le préfet voulait financer ses travaux par l'emprunt et en reporter le coût sur les générations futures. Il refusait d'augmenter les taxes et le taux de l'octroi, comptant seulement sur le développement des affaires provoqué par ses constructions pour accroître les revenus afin de payer les intérêts et d'amortir peu à peu les emprunts.

Hausmann s'est heurté aux financiers traditionnels qui redoutaient cette fuite en avant, en particulier à la haute banque orléaniste menée par Rothschild. Du coup, le préfet favorisa l'apparition de nouvelles banques qui lui seraient favorables : le *Crédit Mobilier* des frères Pereire (Saint-Simoniens eux aussi), fondé en 1852, et le *Crédit Foncier*, créé en regroupant plusieurs petites banques foncières. Tout un système bancaire, fondé sur les activités foncières et immobilières, vit ainsi le jour, en partie à l'écart de la banque traditionnelle.

Les Pereire achetaient des terrains à bas prix, bien qu'ils fussent dans le centre de Paris, grâce aux expropriations, les équipaient et les revendaient avantageusement. Par exemple, dans la zone Louvre-Rivoli, ils achetèrent en 1854 des parcelles à 380 F/m<sup>2</sup> alors que près de la Concorde, la terre valait près de 950 F/m<sup>2</sup>. Les banques engagées dans les travaux d'Hausmann firent ainsi de gros bénéfices.

L'Etat ?

Il se contenta de verser 50 millions en tout et pour tout, mais récupéra un supplément d'impôts des Parisiens dont le nombre et les activités avaient grandi. L'Etat gagna, entre 1859 et 1867, cinq fois le montant de sa subvention à la ville, soit près de 250 millions.

Les Parisiens ?

Le service de la dette fut assez léger sous l'Empire, comme l'avait voulu Haussmann (31 millions par an jusqu'en 1869). Sous la III<sup>e</sup> République, il doubla à 62 millions par an. Ce sont les Parisiens de la III<sup>e</sup> République qui supportèrent en grande partie le poids des travaux, soit environ un autre tiers. Il est vrai qu'ils en profitèrent pleinement.

Les rentiers ? L'inflation grâce à la Grande Guerre !

Le solde ne sera jamais remboursé ou, plus précisément, sera payé, capital et intérêts, après 1918, en francs qui auront perdu une grande partie de leur valeur. C'est l'inflation consécutive à la ruine provoquée par la guerre qui a permis de ne rembourser qu'une partie de l'énorme dette de guerre et, de la même façon, du reliquat de la dette d'Haussmann. Par rapport à 1913, la circulation fiduciaire avait quintuplé en 1918. Les prix de gros avaient été multipliés par 3,4. En avril 1920, le franc avait perdu les 3/4 de sa valeur par rapport à 1914 et les 4/5 en 1926 :

Evolution de la valeur du franc :

1914 : 1.0                      1920 : 0.283                      1926 : 0.199                      1938 : 0.150

C'est la ruine amenée par la guerre de 1914-18 qui a finalement éteint l'énorme dette laissée par Haussmann, vers 1920.

**4)- Les méthodes habiles d'Haussmann**

Le préfet a su utiliser des conditions favorables et inventer de nouvelles sources de financement quand les temps, après 1858, devinrent plus difficiles.

**Absence de contrôle :**

Grâce à l'autorité impériale qui l'a soutenu jusqu'à la fin, Haussmann a pu travailler à peu près sans contrôle.

Les expropriations et la récupération de la plus-value foncière

La loi de 1841 avait quelque peu facilité les expropriations, mais l'Etat ne pouvait exproprier que la surface de la nouvelle voie, ce qui favorisait les propriétaires fonciers. Le Décret-Loi du 25 mars 1852 permit d'exproprier la totalité des parcelles concernées. La décision d'utilité publique ne dépendait plus que de Napoléon. Haussmann put alors revendre, travaux terminés, les morceaux de terre non-utilisés dont la valeur avait beaucoup augmenté. Entre 1860 et 1864, la Ville a pu revendre des fragments de parcelles et des matériaux récupérés pour 162 millions.

Ce point est fondamental : l'une des grande difficultés que rencontrent les urbanistes est de récupérer la plus-value foncière causée par les travaux publics. Ceux-ci sont financés par les caisses publiques mais la plus-value va aux propriétaires privés qui profitent de l'amélioration du quartier (et non pas aux occupants, car s'ils bénéficient d'un meilleur confort, leurs loyers augmentent en même temps).

En outre, il fallait auparavant une loi pour valider chaque décision, mécanisme très lent et qui faisait tout dépendre du bon vouloir de la Chambre. Sous l'Empire, une expropriation devint possible sur simple décret impérial. Cette souplesse favorisa grandement l'œuvre du préfet, au début du moins. Mais après 1858, les propriétaires prirent l'habitude de contester les expropriations devant le Conseil d'Etat qui leur donna raison de plus en plus souvent. La plus-value créée par les travaux revint non plus à la Ville mais aux anciens propriétaires, ce qui mit gravement en danger le financement des travaux et obligea Haussmann à inventer de nouvelles méthodes de financement.

En outre, à mesure que les travaux s'éloignait du centre et concernaient des terres moins densément construites, le nombre d'expropriations diminuait :

Pourcentage d'expropriations dans les travaux d'Haussmann (Girard) :

1852-58 :	52 %
1862-68 :	29 %
1875-81 :	11.7 %
1882-89 :	6.8 %

Il fallut acheter les terres. Assez vite, leurs propriétaires anticipèrent la plus-value future et augmentèrent leurs prix (Marchand, 1993, p 86).

Aucune autorité ne contrôlait le préfet : Paris n'avait plus de Conseil Municipal élu. Une Commission Provisoire de 36 à 60 membres, nommés par Napoléon, en tint lieu de 1849 à 1870. Elle entérina toutes les décisions d'Haussmann. Certes, les emprunts devaient être votés par le Conseil Législatif mais Louis Girard remarque que les projets concernant Paris passaient régulièrement au Conseil le dernier jour de la session, mettant les députés devant le fait accompli. Notons enfin que le directeur du Crédit Foncier, qui joua un rôle capital, Frémy, était un ami d'Haussmann. Aucune autorité à Paris n'a jamais gouverné avec une telle liberté<sup>2</sup>.

Mais à partir de 1858-1860, les conditions devinrent beaucoup moins favorables. Jules Ferry indique les nouveaux obstacles :

- Jusqu'en 1858, seuls les propriétaires expropriés étaient indemnisés. Les locataires expulsés ne recevaient rien. Le décret du 27 décembre 1858 leur accorda désormais des indemnités, ce qui augmenta considérablement le coût des travaux.
- En même temps, le Conseil d'Etat stipula que les terres expropriées et inutilisées devaient revenir à leurs propriétaires, qui récupéraient, au lieu de la Ville, la plus-value sur laquelle Haussmann avait compté.
- Enfin, les députés retardèrent gravement les travaux : ceux du 2<sup>o</sup> réseau, autorisés par la loi du 28 mai 1858, ne furent pas terminés avant 1868. Pendant cette longue

<sup>2</sup> Les principales modifications ont été effectuées à Paris sous Napoléon I<sup>o</sup>, sous Napoléon III et sous le général de Gaulle, c'est à dire sous trois régimes autoritaires. Quand le Parlement dominait sous les II<sup>o</sup>, III<sup>o</sup>, IV<sup>o</sup> République et même sous la V<sup>o</sup>, les Chambres étaient contrôlées par une majorité de notables ruraux qui refusaient tout investissement dans la capitale. La première grande loi d'urbanisme a été votée en France en 1919 (Loi Cornudet), avec 60 ans de retard sur la Suède et davantage encore sur la Grande-Bretagne. Même retard, pour les mêmes raisons, pour la grande loi sur la santé publique (1902). Cf <http://www-ohp.univ-paris1.fr>.

période, les prix fonciers, sur le tracé des voies nouvelles, augmenta considérablement.

Haussmann dut changer radicalement ses méthodes : il créa la *Caisse des Travaux*.

### **La Caisse des Travaux :**

Le 1<sup>o</sup> réseau fut payé en grande partie par deux emprunts successifs (1852 et 1855) mais le devis fut dépassé de 70 millions. Le 2<sup>o</sup> réseau devait être financé sans emprunt par une contribution de l'Etat (50 millions) et surtout par l'augmentation du produit des impôts municipaux. Mais Haussmann se heurta à des difficultés croissantes :

- d'abord, une crise de trésorerie : les dépenses ne pouvaient être remboursées par les rentrées dues aux travaux (revente de parcelles inutilisées et de matériaux) que bien plus tard. Il fallait avancer de gros capitaux.
- Mais après 1858, à cause de l'opposition croissante du Conseil Législatif et du Conseil d'Etat, faire des emprunts devint de plus en plus difficile tandis que les ressources procurées par les reventes de terre diminuaient.

La *Caisse des Travaux*, instituée par décret le 14 novembre 1858, permit de résoudre ces problèmes. Chaque entrepreneur y avait un compte. Le directeur de la Caisse était nommé par Haussmann. Le Corps Législatif fixait seulement le total annuel de bons émis.

La Caisse était au centre d'un triangle : la Ville, les entrepreneurs et les banques (principalement, le *Crédit Foncier* des frères Pereire). Cadoux explique le fonctionnement du système : les entrepreneurs prenaient le risque d'expropriation et d'éviction, démolissaient et revendaient à leur profit matériaux et terrains libres. Ils recevaient de la Ville une subvention fixe payable en 6 ans mais devaient verser à la Caisse des cautionnements pour couvrir leur éventuel déficit. Les entrepreneurs, pour remplir leur trésorerie, déléguaient aux banquiers les annuités à toucher de la Ville. Les banquiers avançaient, sur ces *bons de délégation*, les cautionnements des entrepreneurs. Ces bons étaient gagés sur les biens acquis par la Ville. Ce triangle assurait ainsi la liquidité du système et des crédits à la Ville. Tout se passait comme si Paris empruntait auprès des banquiers mais sans avoir besoin de l'autorisation du Conseil Législatif : ses *bons de délégation* étaient les titres négociables de ces emprunts occultes.

Le système commença en 1861. Le Crédit Foncier escomptait la subvention que la Ville devait verser à un entrepreneur une fois les travaux terminés. Ainsi, l'opération ne liait que les entrepreneurs et le Crédit Foncier, la Ville étant seulement garante. Quant au Crédit Foncier, il obtenait des fonds en émettant des obligations.

Mais ce procédé très souple avait plusieurs défauts, relevés par Jules Ferry dans ses pamphlets publiés dans la presse : d'abord, le procédé était illégal, la Ville ne pouvant emprunter sans l'aval du Parlement. Il est vrai que la banque empruntait à sa place, mais la municipalité garantissait ces emprunts ... Le système entraînait des frais supplémentaires considérables : la banque escomptait les bons de délégation à 6.15 % et empruntait (Taux des obligations) à 4.5 ou 5 %, faisant un copieux bénéfice. Elle concentrait les Bons de délégation dans ses caisses. Selon Cadoux, en 1867, la Ville devait au Foncier 400 millions. Il y gagna 17 millions. Au 1<sup>o</sup> janvier 1868, le Crédit Foncier avait escompté 459 millions, dont 61 avaient été remboursés ; 398 m étaient encore à échoir jusqu'en 1877. En contrepartie : la banque accumulait dans ses comptes, outre un capital social assez faible (14 millions), 88.6 millions d'obligations à long terme et surtout 295.2 m d'obligations à court terme, à échoir de 1868 à 1877. Une telle dépendance sur le

court terme était fort dangereuse. Cadoux souligne combien l'Etat soutenait Haussmann : ces obligations d'une banque privée avait été placées dans le public grâce à l'appui des receveurs généraux de l'Empire.

C'est ce mélange inquiétant d'intérêts privés et de caisses publiques, ces emprunts dissimulés contraires à la loi que Jules Ferry stigmatisa. Cadoux estime que 20 à 30 millions de dépenses furent dissimulés chaque année. Personne n'a jamais mis en doute la probité personnelle du préfet, mais ses méthodes étaient fort discutables. Sans elles, cependant, Haussmann n'aurait pu mener à bien son projet. Le système s'effondra en 1869 : le Conseil Législatif, prenant sa revanche, blâma le Crédit Foncier et en limita les opérations. La Ville dut emprunter 260 millions et rembourser une partie de sa dette à la banque. La Caisse des Travaux fut supprimée : c'était la fin de l'ère haussmannienne.

### **Emprunts très longs**

Outre l'artifice de la Caisse, Haussmann s'efforça avec succès de souscrire des emprunts très longs. En 1860, Haussmann pouvait émettre 100 millions de bons de la Caisse. Il demanda au Conseil Législatif d'autoriser un gros emprunt de 120 millions qui fut en réalité porté à 143 millions. Au lieu de payer 120 millions en 8 ans, il obtint d'en payer le service sur 37 ans. Girard note que c'était copier le système des annuités que l'Etat avait déjà adopté pour le financement des Compagnies de chemin de fer.

Le Traité passé par la Ville avec le Crédit Foncier prévoyait une annuité de 21.5 millions à payer pendant 60 ans. L'emprunt de 1852 ne fut remboursé qu'en 1872. L'emprunt de 1865 ne devait être entièrement amorti qu'en 1929. En 1868, Paris, empruntant 398 millions, prévoyait de répartir sa dette sur 60 ans, jusqu'en 1928. La loi de 1869 permettait à la Ville de se libérer de ses engagements (encore 580 millions) en 40 ans, jusqu'en 1909.

On est surpris par de tels délais de remboursement envisagés, impensables aujourd'hui (Ce point, capital, est discuté plus loin).

### **Octroi et prix fonciers : les travaux nourrissent les travaux**

La lenteur des travaux, de plus en plus ralentis par l'opposition du Conseil Législatif, causa de nouvelles difficultés : les travaux prévus par loi du 28 mai 1858 (2<sup>o</sup> réseau) furent exécutés en 10 ans. Pendant ce temps, la Ville n'expropriait plus guère et devait acheter : les prix fonciers montaient dangereusement. C'était une sorte de course entre la Ville, essayant d'acheter le plus tôt possible et les propriétaires augmentant leurs exigences en fonction des améliorations attendues.

Plus grave encore : Haussmann comptait sur les ressources croissantes que devaient apporter ses travaux. La moitié des revenus de la Ville venait de l'Octroi. Haussmann évaluait son accroissement à 3 millions par an. Mais Jules Ferry fait remarquer que cette augmentation était due principalement aux droits sur les boissons que consommaient un nombre grandissant de travailleurs, attirés par les grands travaux (près de 400 000 pendant l'Empire). Ainsi, dit Ferry, les travaux se nourrissaient de l'exode rural et ne pouvaient plus être arrêtés. Au contraire, il fallait, pour accroître régulièrement les ressources, augmenter le volume des travaux et faire venir davantage de travailleurs. Ferry prévoyait qu'il faudrait emprunter 300 millions tous les deux ans et que, en tenant compte de ces emprunts, toute grande entreprise serait interdite à Paris pendant 60 ans, jusqu'en 1928 ! L'œuvre d'Haussmann s'emballait et ne pouvait plus s'arrêter sans catastrophe. Le désastre de 1870 régla cette question.

## 5)- Un exemple pour les pays émergents ? Certainement non

Certains urbanistes ont souhaité imiter l'exemple du grand préfet pour rénover profondément des villes dans les pays en développement. C'est oublier l'époque où travaillait Haussmann et ses particularités, que l'on ne retrouve plus aujourd'hui. En voici quelques unes :

### **L'Étalon Or**

Toutes les grandes monnaies mondiales, sous le Second Empire, étaient gagées sur un même étalon, l'or. Le développement considérable rendait nécessaire un accroissement de la masse monétaire, mais les stocks d'or dépendaient de l'activité minière. Certes, on découvrit, à la fin du XIX<sup>e</sup>, de nouveaux gisements : en Californie (les *forty-niners*), en Australie, au Klondike, ... mais la production restait insuffisante. Après 1851, le stock d'or augmenta de 40 % tandis que le volume mondial des affaires triplait (Duby). Il en résulta une lente déflation : les prix, en particulier les prix de gros, changèrent peu :

	1820	1880
indice des prix de gros :	130	102
indice des prix détail :	68	94

En revanche, en grande partie à cause des travaux, les prix fonciers et immobiliers augmentèrent considérablement. Jusqu'au début des années 1880, les valeurs urbaines (Paris, Marseille) doublèrent tous les 25 ans. Adeline Daumard indique de fortes augmentations des prix fonciers à Paris : 1820-1845 : hausse de 104 % ; 1855-1880 : 136 %, avec une accélération au début des grands travaux d'Haussmann. Plus généralement, ces prix montèrent pendant le XIX<sup>e</sup> : les valeurs vénales furent multipliées par 4 à 6 entre 1820 et 1880. Les loyers suivaient à peu près. Il en résulta une situation très particulière : le patrimoine immobilier progressait beaucoup plus vite que les actions, ce qui poussait les épargnants à acheter des immeubles ou, s'ils n'avaient pas les capitaux nécessaires, des obligations, dont celles du Crédit Foncier qui finançait les fameux *bons de délégation*.

En outre, l'étalon or rassurait les épargnants qui n'hésitaient pas à placer leurs fonds sur des durées très longues, facilitant les remboursements de la Ville. On a cité plus haut des durées de 40, 50, 70 ans même. Aujourd'hui, les obligations les plus longues du prêteur considéré comme le plus sûr au monde, le Trésor des Etats-Unis, ne dépassent pas 30 ans. L'inflation est générale aujourd'hui et particulièrement forte dans les PED. On ne peut plus songer à vendre des obligations en monnaie fragile avec un taux de 4 % sur 50 ans comme le faisait la Ville.

Enfin, le capital prêt à s'investir était très abondant au temps d'Haussmann. Louis Girard rappelle que si la France possédait la seconde fortune du monde en 1848, après la Grande-Bretagne, ce patrimoine était encore épargné de façon archaïque : des pièces d'or dans des bas de laine ou sous des matelas. Les nombreuses banques créées sous la Monarchie de Juillet et surtout sous l'Empire mobilisèrent cette épargne et la mirent au travail. C'est ce qui explique les investissements, immenses pour l'époque, dans les chemins de fer et les travaux urbains. Une telle quantité d'épargne inemployée est bien difficile à trouver dans les PED aujourd'hui.

Enfin, on a vu que l'énorme dette pesant sur la ville de Paris a été en grande partie annulée par l'inflation qui a suivi la Grande Guerre. Les épargnants restants ont été remboursés en une monnaie qui, en 1920, avait perdu les  $\frac{3}{4}$  de sa valeur. Les PED aujourd'hui ne connaissent

guère de catastrophe aussi destructrice que la Grande Guerre. Au reste, ils ne connaissent pas non plus la stabilité assurée par l'étalon or.

### **Pouvoir fort mais intérêts ruraux**

L'un des principaux obstacles rencontrés par le préfet fut l'opposition croissante et bientôt acharnée des élus ruraux, qui formaient de loin la majorité du Conseil Législatif. Il y a là un exemple particulièrement impressionnant d'urbaphobie (Sur ce thème capital en urbanisme, cf Marchand, 2009 et <http://www-ohp.univ-paris1.fr>). Les notables représentant les campagnes et les petites villes ne voulaient rien payer pour Paris. On a vu que l'Etat a très peu contribué aux travaux et en a bien plus profité. Dans des PED, on peut attendre les mêmes réactions de sociétés encore très rurales où les notables traditionnels jouent encore un rôle dominant.

### **Les soucis sociaux de l'Empereur :**

Les révolutions parisiennes successives et particulièrement, les sanglants mouvements sociaux de juin 1848 avaient terrorisé la France des campagnes et des petites villes. Ces populations voulurent, en 1849, élire comme président un homme à poigne, appuyé sur l'armée et prêt à rétablir l'ordre brutalement à Paris. Ainsi s'explique le triomphe de Louis-Napoléon. Mais, par une ironie de l'histoire, le prince-président était saint-simonien et soucieux d'améliorer le sort de ses sujets. Il s'engagea personnellement dans les travaux de Paris et soutint son préfet jusqu'au bout, quitte à s'opposer à ses députés et sénateurs et à trouver des moyens pour tourner leur opposition.

Peut-on imaginer que cette conjonction aléatoire d'un souverain puissant, élu pour mater Paris mais qui s'efforce de rénover la capitale au risque d'augmenter la masse de travailleurs pauvres, se reproduise dans un PED ? Les exemples actuels montrent plutôt des tyrans avides soucieux de s'enrichir en oubliant leurs peuples.

### **Une main d'œuvre sans formation**

Les grands travaux de Paris ont attiré près de 400 000 travailleurs sans formation, en général des paysans. A la fin du XIX<sup>e</sup>, on ne demandait à un ouvrier du bâtiment que d'être sérieux, travailleur, avec des bras forts pour manier la pelle ou la pioche. En outre, on s'inquiétait peu des accidents du travail, qui devait être fréquents si l'on en juge par les gravures de l'époque montrant des ouvriers haut perchés, sans protection, sur des murs branlants .

Aujourd'hui, il n'est guère possible d'engager de si grands travaux de démolition et de construction sans employer des machines modernes qui réclament des ouvriers qualifiés pour leur conduite et leur entretien. Haussmann a pu utiliser directement cette armée de paysans ignorants. Il faudrait aujourd'hui les former.

### **La bourgeoisie aujourd'hui fuit le centre des villes :**

Enfin, les goûts ont changé. Le centre de Paris attirait encore sous le Second Empire et Haussmann a invité la bourgeoisie à revenir y habiter. Il semble que dans les PED aujourd'hui, la classe moyenne rêve plutôt de s'installer dans des banlieues lointaines, comme la bourgeoisie turque qui a laissé disparaître les vieilles maisons en bois traditionnelles pour s'entasser dans des tours en banlieue d'Istanbul, ou même comme la bourgeoisie aisée de Rio de Janeiro ou du Caire qui s'enferment dans des *Gated Communities* à l'américaine.

## **Conclusion :**

Ainsi, vouloir transposer l'œuvre d'Hausmann dans les PED aujourd'hui est certainement voué à l'échec. Toutes les conditions ont radicalement changé et ce serait commettre un grave anachronisme d'espérer les reproduire.

En revanche, quelques leçons importantes peuvent encore être tirées de son œuvre :

- L'appui de l'Etat, constant et solide, est certainement nécessaire, surtout en face de l'opposition des notables ruraux qui refuseront toujours de payer pour la grande ville, même et surtout s'ils en tirent, comme c'est le cas général, d'énormes subventions,
- le financement des grands travaux dépendra toujours de l'emprunt. Ses modalités, ses garanties, le calendrier des remboursements, les taux d'intérêts jouent des rôles fondamentaux,
- La cohésion architecturale a été l'un des grands succès d'Hausmann. Il a su imposer aux architectes un style commun à tous les bâtiments nouveaux tout en laissant à chaque architecte une certaine liberté dans les décorations et les proportions afin d'éviter la monotonie. C'est l'un des (rares) succès de l'architecture française récente.
- Ouvrir des voies et bâtir ne suffit pas. Hausmann a su construire des réseaux d'eau et d'égouts qui ont assaini la ville. Paris était très en retard sur Londres, dans ce domaine. Ces travaux ont évité assurément à la grande ville des milliers de morts par épidémie. De telles constructions ne sont pas spectaculaires, souvent invisibles et sont d'ordinaire négligés par les gouvernants qui veulent se montrer en public au cours de belles inaugurations. Le Second Empire n'en a eu que plus de mérite.

L'exode rural est inéluctable dans les pays émergents, qui doivent s'y préparer. Il leur faut pour cela investir principalement dans deux domaines : construire des logements et former des paysans à des métiers urbains plus modernes et plus profitables. La plupart ont esquivé le problème en essayant de maintenir les paysans sur la terre. C'est une erreur économique car ils se privent ainsi d'une main d'œuvre utile qui, bien formée, peut bénéficier d'une productivité bien meilleure et maintiennent dans la médiocrité des paysans trop nombreux et une agriculture peu rentable. Mais le principal avantage est politique (contenir une population vaste et jeune dans une société rurale archaïque et conservatrice) et idéologique (protéger les croyances religieuses de l'exposition aux idées étrangères et maintenir les femmes, en particulier, dans la sujétion).

---

## **Courte Bibliographie :**

Cadoux, G (1900) *Les finances de la ville de Paris de 1798 à 1900*, Paris, Berger-Levrault, 823 p

Daumard, A (1965) *Maisons de Paris et propriétaires parisiens (1809-1880)*, Ed Cujas, 285 p

Duby (1983) *Histoire de la France Urbaine, La ville de l'âge industriel*, 4, Le Seuil, 650 p

Ferry, J (1979) *Les Comptes fantastiques d'Hausmann* (suivis de *Les finances de l'hôtel de ville*, par J-E Horn) fac-simile, Guy Durier éd.

Girard, L (1951) *La politique des travaux publics sous le Second Empire*, A Colin

Baron Haussmann, *Mémoires*, trois tomes publiés en 1890 et 1893. Nouvelle édition établie par Françoise Choay, Le Seuil, 2000.

Marchand, B (1993) *Paris, histoire d'une ville, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Le Seuil, 438 p

Marchand, B (2009) *Les ennemis de Paris*, Presses Universitaires de Rennes, 397 p.

de Moncan, P & C Heurteux (2002) *Le Paris d'Haussmann*, ed du Mécène, 232 p