



HAL
open science

La construction de logements à Varsovie depuis 1990 : une reprise en demi-teinte

Lydia Coudroy de Lille

► **To cite this version:**

Lydia Coudroy de Lille. La construction de logements à Varsovie depuis 1990 : une reprise en demi-teinte. Ewa Bérard; Corinne Jaquand. Architectures au-delà du mur 1989-2009. Berlin-Varsovie-Moscou, Picard, pp.203-220, 2009, 987-2-7084-0855-5. halshs-00594946v2

HAL Id: halshs-00594946

<https://shs.hal.science/halshs-00594946v2>

Submitted on 16 May 2021

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.

Lydia Coudroy de Lille

Université Lumière Lyon 2 – UMR CNRS EVS

La construction de logements à Varsovie depuis 1990 : une reprise en demi-teinte

Ce texte est la version auteur du chapitre publié dans Ewa Bérard et Corinne Jaquand (dir.), *Architectures au-delà du mur. Berlin, Varsovie, Moscou*, 2009, Paris, Éditions Picard, pp. 203-220.

Plan du texte

I. Les transformations structurelles du logement en Pologne.....	2
I.1.La pénurie à l'épreuve de l'économie de marché.....	2
a) L'administration de la « thérapie de choc » au logement.....	2
b) L'éclatement des régimes de propriété 3	
I.2.Une reprise tardive, sous le signe de la privatisation.....	4
II. Varsovie, miroir déformant.....	5
II.1.Une dynamique résidentielle singulière.....	5
II.2.Un marché sous tension.....	8
a.Tensions économiques.....	8
b.Tensions politiques : restitution et planification urbaine.....	8
III. Habitat et dynamiques urbaines.....	9
III.1. Densification et périurbanisation intérieure.....	9
III.2.Vers de nouveaux « modes d'habiter » ?.....	13
Conclusion.....	15

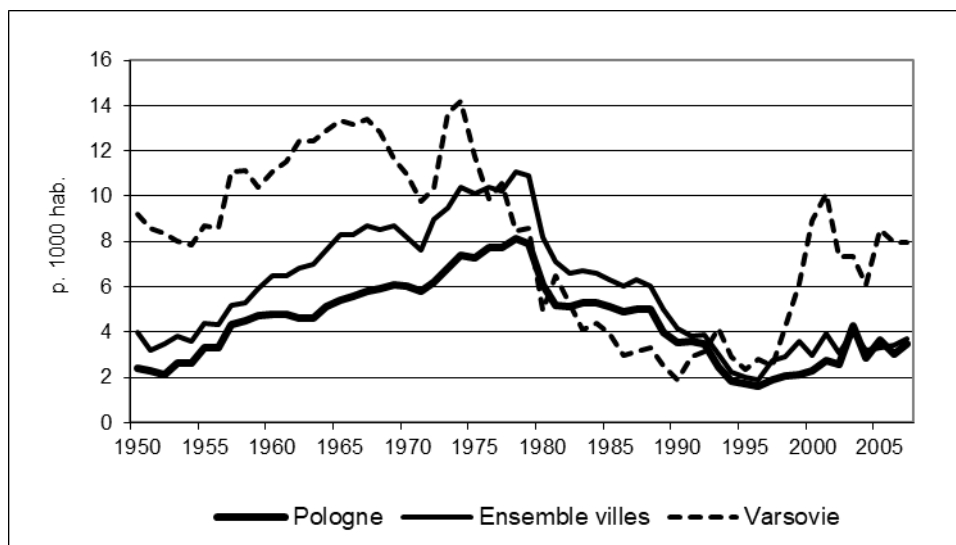
Le paysage de la capitale polonaise à la fin des années 2000 montre une ville en pleine effervescence. Des chantiers de grande ampleur en cours et des bâtiments fraîchement achevés, tout imprégnés d'une modernité mondialisée en ont transformé la *skyline*, désormais hérissée d'une dizaine de gratte-ciels aux abords de celui qui régnait en maître au point de symboliser ce paysage : le Palais de la Culture et de la Science. L'écrasante majorité de ces buildings est destinée à abriter des bureaux et témoigne du rattrapage tertiaire que connaissent les capitales post-socialistes. Mais certains sont à usage résidentiel et rendent compte d'une autre facette de la métropolisation. Très peu nombreux, mais sous des formes ostentatoires, ils satisfont la demande d'une clientèle nationale ou étrangère soucieuse d'habiter selon des standards « occidentaux ». Ils constituent la face visible de mutations plus profondes qui ont affecté le secteur de l'habitat dans les Etats post-socialistes, en particulier dans leurs capitales, plus ouvertes à la circulation des hommes, des biens, des capitaux, et des modèles culturels. L'analyse des transformations de l'habitat dans les métropoles d'Europe centrale et orientale interroge les modalités d'inscription de processus économiques, sociaux et politiques profonds et rapides sur une substance spatiale remarquable par ses propriétés d'inertie morphologique et sociale comme l'habitat. Les nouvelles constructions ne manquent pas, elles offrent un paysage et un cadre de vie nouveau, mais elles ne modifient qu'à la marge la structure du parc, ce qui tempère l'hypothèse d'un accès à de meilleures conditions de logement pour tous et partout. Pour bien saisir la singularité des processus en cours dans la capitale, il importe de les resituer dans une perspective nationale ; on peut alors mieux saisir la vitalité de la construction de logements et ses particularités.

I. Les transformations structurelles du logement en Pologne

I.1. La pénurie à l'épreuve de l'économie de marché

Le logement, secteur « non productif » dans l'économie socialiste, et donc constamment négligé, avait sombré dans un état non pas de crise, mais de paralysie structurelle dans les années 1980. En effet, après la guerre et ses dommages considérables sur le parc résidentiel, la construction de logements avait augmenté surtout dans les années 1970, pour connaître un maximum historique de 280 000 logements livrés (soit 8 pour 1000 habitants, et même 11 pour les seules villes). Mais cet effort avait fait long feu, et en 1989, on était retombé à 150 000 logements neufs, soit moins de 5 pour 1000 habitants. Comme dans les pays voisins, les Polonais vivaient sous le régime d'une pénurie structurelle de logements dont les jeunes ménages urbains étaient les premières victimes. Au bout de presque vingt ans de marchandisation de l'économie du logement, l'état de pénurie hérité de la période socialiste est malheureusement loin d'être résorbé. Le seuil des années 1990 ne constitue nullement une reprise dans le rythme de la construction, mais au contraire, l'aggravation d'un long déclin (fig. 24). Une reprise ne s'amorce qu'à la fin de cette décennie, une fois une phase de restructuration du logement engagée.

Figure 24 : Le rythme de la construction de logements de 1950 à 2007



Coudroy 2007. Source : GUS

a) L'administration de la « thérapie de choc » au logement

Le début des années 1990 est marqué par l'administration de la « thérapie de choc » à l'économie polonaise, ce qui se traduit par plusieurs années d'hyperinflation (580% en 1990, pour retomber à 44% en 1992). En matière de logement, l'Etat acheva le désengagement qu'il avait *de facto* entamé dans les années 1970.¹ Il avait alors transféré progressivement aux coopératives le soin d'assumer la construction de logements urbains. Dans les années 1990, l'Etat cessa en outre de financer l'effort de la construction en mettant fin aux prêts consentis à des taux extrêmement avantageux aux coopératives et aux ménages ; ceux-ci se trouvèrent profondément déstabilisés par l'hyperinflation. Ainsi, les sommes consacrées au logement, directement ou indirectement –via la construction, les allègements fiscaux, les allocations logement, etc. – sont passées progressivement de 5 % des dépenses d'Etat en 1991 à 1,7% en 2000. Au niveau local, les investisseurs (personnes privées et coopératives) et les entreprises du bâtiment furent très diversement armés pour s'adapter aux nouvelles règles du jeu. La thérapie de choc appliquée au logement explique largement l'effondrement de la construction de

¹ Adamski J. et Uchman R., 2003, « How to meet the market rules and social goals for housing? », in Lux M., *Housing policy : an end or a new beginning ?*, Budapest, OSI/LGI, pp. 121-181.

logements au début des années 1990. Le creux de la vague fut atteint en 1996, avec 62 000 logements livrés (1,6 pour 1000 habitants). Une reprise s'amorce depuis le début des années 2000, sans toutefois qu'on puisse parler de rattrapage : on n'a construit que 133 700 logements en 2007 (3,7 pour 1000 habitants, contre 5 en moyenne dans l'Union Européenne), ce qui est loin de suffire.

b) L'éclatement des régimes de propriété

A la fin des années 1980 le parc de logements polonais était organisé en « secteurs » permettant de classer les habitations selon les propriétaires des immeubles dans lesquels ils se trouvaient.² Cette sectorisation n'a pas volé en éclats, mais elle s'est décomposée et complexifiée.

On distinguait jusqu'en 1989 les logements du parc « socialisé » et les logements privés. Cette seconde catégorie était la plus monolithique puisque constituée des logements à la disposition des personnes physiques. Le droit polonais interdisant alors de posséder plus d'un logement, l'occupant ne pouvait en être que le propriétaire. Seuls y faisaient exception des logements privés urbains nationalisés en 1945.³ Ceux-ci étaient formellement restés aux mains des propriétaires d'avant-guerre, qui avaient cependant dû laisser tout ou partie de leur logement à disposition de locataires installées par les conseils du peuple, niveau local de l'administration d'Etat.⁴ Le secteur privé représentait 43 % des logements polonais en 1988, grâce à sa surreprésentation en milieu rural. En revanche il était moindre dans les villes (22% des habitations, dont 19% à la disposition de leurs propriétaires). Le secteur socialisé était plus complexe, car divisé en trois catégories. La plus importante était celle des coopératives de logement (36 % des logements urbains, mais 24% pour l'ensemble du pays), acteur majeur dans la réalisation du parc immobilier de la Pologne socialiste. Les habitants coopérateurs pouvaient être locataires (avec un apport de départ et des charges locatives faibles) ou locataires (ces deux contributions étant alors plus élevées). La Pologne se singularisait dans les pays du camp socialiste par le recours massif aux coopératives, notamment à partir des années 1960 ; devenues de vastes combinats, elles construisaient, entretenaient et géraient l'essentiel des grands ensembles.⁵ Les logements d'entreprise appartenaient aux combinats et administrations d'Etat qui les louaient à leurs employés pour des sommes modiques ; leur part était de 12 % dans le parc de logements polonais (et identique dans les villes). Enfin les logements communaux constituaient la dernière catégorie de ce parc socialisé (20 % des logements polonais, 27% des logements urbains). Le parc communal offrait les conditions de logements à la fois les moins onéreuses, mais aussi les plus médiocres, au regard du niveau d'équipement et de confort. Les communes ont en effet récupéré après 1945 l'essentiel du parc ancien, et la faiblesse des ressources qu'elles consacrèrent à son entretien en a accéléré la dégradation. Ce parc avait une vocation sociale avérée, les communes étant chargées de subvenir aux situations d'urgence et de dénuement.

² Coudroy de Lille, 2002, L'habitat urbain pré et post-socialiste en Pologne, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 92, pp. 25-31.

³ En vertu du décret de nationalisation des logements (dit décret Bierut, du nom du Président de la République qui le signa).

⁴ Appelés « logements privés sous régime spécial de bail », ils étaient loués selon des montants réglementaires fixés par décret à un niveau très bas, empêchant non seulement toute rente locative, mais aussi l'entretien du logement.

⁵ Le maximum de l'activité des coopératives dans la construction de logements se situe dans la deuxième moitié des années 1970 où elles ont fourni 68 % de l'offre de logements urbains (mais jusqu'à 83% à Varsovie par exemple), essentiellement sous forme de grands ensembles. Selon les villes, entre 50 et 70% de la population vivait dans un grand ensemble en 1989. Voir Coudroy de Lille, « L'idéal du corporatisme contre la forme du grand ensemble : les leçons de l'expérience polonaise », in Dufaux F., et Fourcaut A., *Le monde des grands ensembles*, Paris, Créaphis, 2004, pp. 111-128 ; Bajek R., Kozłowski S., Węclawowicz G., *Large Housing Estates in Poland*, 2003, Utrecht.

Cette « sectorisation socialiste » du logement a été bouleversée à la fois par des transformations structurelles de la propriété immobilière, et par l'arrivée de nouveaux acteurs dans l'économie du logement. La tendance de fond est la privatisation du logement, et la généralisation de la propriété résidentielle. En effet, dès 1993 sont apparus sur le marché des promoteurs privés, appelés « développeurs » (*developer*). Ils ont en une décennie conquis une part croissante dans la construction, en offrant presque uniquement des logements en accession. En outre, la loi sur la propriété de 1994 a donné naissance aux co-propriétés, statut vers lequel se sont dirigées de nombreuses coopératives. Enfin, la privatisation partielle du parc communal et d'entreprises, les restitutions immobilières, et la croissance de la construction individuelle ont elles aussi contribué à faire de la Pologne un pays où désormais les deux tiers de la population urbaine sont propriétaires. Le statut locatif reste cantonné à une partie de l'habitat coopératif, communal, d'entreprise, et aussi aux TBS⁶, équivalents polonais des HLM créés en 1995.

1.2. Une reprise tardive, sous le signe de la privatisation

La reprise de la construction à l'échelle nationale et de l'ensemble des villes qui s'amorce à la fin des années 1990 est très relative, comme l'indique la figure 24. Tout d'abord, le volume de la construction n'a rattrapé qu'en 2007 le niveau de 1990, qui était médiocre : on est toujours en-deçà de 4 logements neufs pour 1000 habitants, c'est-à-dire au niveau des années 1950. C'est pourquoi, rien qu'en milieu urbain, il manque un million de logements pour atteindre le nombre de ménages recensés (2002) – sans tenir compte du simple besoin de renouvellement du parc vieilli. Par ailleurs, la taille moyenne des logements neufs en ville progresse peu, et même régresse certaines années (fig. 26).⁷ Cela reflète une demande de plus en plus tournée vers des logements d'une ou deux pièces... une demande paradoxale, car le parc hérité du socialisme en était saturé.

En outre, la ventilation des constructions par types d'acteurs a été profondément renouvelée. Pour ne tenir compte que des villes là aussi, à la fin de la période communiste, les deux tiers environ des constructions provenaient des coopératives. Les entreprises, les personnes physiques, et marginalement les communes, se partageaient le reste. En revanche en 2006, le paysage de la construction en milieu urbain est dominé par les promoteurs privés, qui ont livré cette année-là 44% des logements ; les personnes physiques suivent, avec 32%, puis les coopératives (11%), les TBS (7%) et les communes (5%). La privatisation de la construction résidentielle est donc bien engagée, à travers cette montée en puissance des promoteurs, apparus *ex nihilo*, ou bien issus de la transformation du statut juridique d'anciennes coopératives. La progression du secteur individuel relève d'un changement radical d'attitude dans un pays où celui-ci était assez rigoureusement réservé au milieu rural. La construction sociale, aux mains des TBS et des communes, vit une sorte de timide renouveau après une période de quasi disparition au début des années 1990 – une époque à laquelle le gouvernement pariait sur les vertus du marché pour offrir un logement à chaque ménage. La paupérisation d'une partie de la société et l'absence évidente du secteur privé dans le logement social inspirèrent la loi de 1995 donnant naissance aux TBS.

Mais l'analyse au niveau national masque une inégalité géographique de plus en plus prononcée. Comme le montre la figure 24, les villes étaient structurellement favorisées sous le socialisme, du moins au regard du rythme de la construction rapporté à la démographie. Dans les campagnes, la construction était moins soutenue, et le parc souffrait d'un état de désuétude général, mais les logements étaient naturellement plus spacieux. L'instauration des mécanismes du marché a érodé l'avantage urbain en rythme de construction. Mais il faut là aussi affiner, et isoler de l'ensemble des villes les plus grandes d'entre elles. Dans toutes les grandes villes, et surtout dans la capitale, il est permis de parler d'un *boom* immobilier, inconnu dans le reste du

⁶ *Towarzystwo Budownictwa Społecznego* : Société de Construction Sociale

⁷ L'augmentation spectaculaire de 2003 est « technique », et s'explique par une nouvelle modalité d'enregistrement des logements livrés.

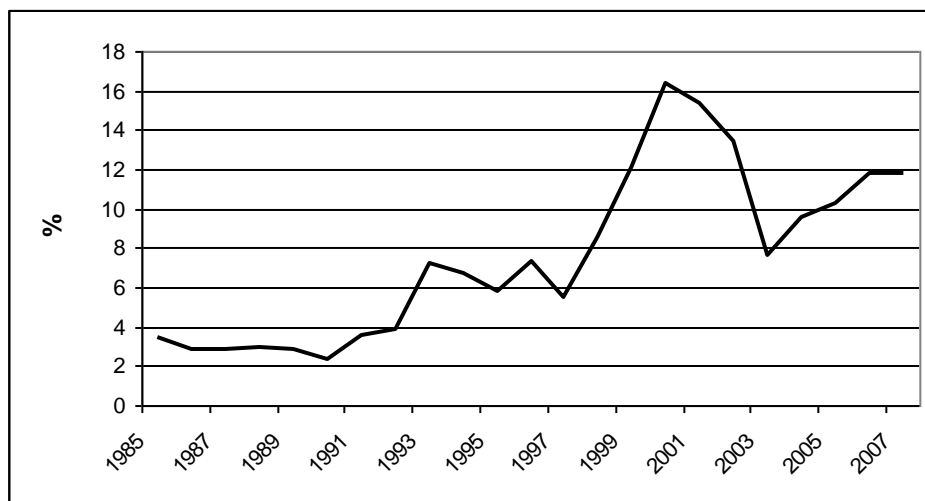
pays (figure 1) : le taux de construction pour 1000 habitants y atteint plus que le double de la moyenne urbaine (jusqu'à 10 p. 1000 au début des années 2000).

II. Varsovie, miroir déformant

II.1. Une dynamique résidentielle singulière

La métropolisation, entendue comme concentration des activités et des richesses, plus encore que celle des hommes, dans les plus grandes villes, est une tendance de fond dans les pays anciennement socialistes. Elle constitue une rupture dans des pays où plusieurs freins réglementaires avaient été mis en place entre 1945 et 1990 pour l'éviter : l'autorisation de résidence, sur le modèle soviétique, couplée à une politique de « désagglomération » limita l'immigration vers la capitale entre 1965 et 1970, notamment parce que l'offre de logement n'avait pas suivi les investissements industriels.⁸ En Pologne, la bifurcation actuelle vers des logiques de métropolisation est d'autant plus significative que le réseau urbain est résolument polycentrique, pour des raisons historiques longues. En termes démographiques, la capitale ne concentre que 4% de la population nationale⁹, puisqu'un solide réseau de villes de province contrebalance le poids de Varsovie, notamment à l'ouest et au sud du pays. Mais de nombreux indicateurs confirment le rayonnement croissant de Varsovie aujourd'hui : elle attire 18% des emplois du secteur financier (2004), et réalise 13% du PIB (2006).¹⁰ Cette polarisation touche désormais aussi l'immobilier résidentiel : en 2000, jusqu'à 16 % des logements livrés l'ont été dans la capitale, alors que son poids démographique dans le territoire est resté stable (fig.25).

Figure 25 : La part de la capitale dans la construction de logements en Pologne



Coudroy 2009. Source : GUS

La métropolisation se manifeste également à travers la pression plus forte qu'y exerce la rente foncière, par rapport aux autres villes. Par ailleurs, beaucoup de jeunes, étudiants ou actifs, viennent s'y installer. Ces deux facteurs expliquent pourquoi depuis que la croissance immobilière a gagné Varsovie, elle oriente la demande vers des logements de plus en plus petits, en décrochage par rapport à la moyenne des autres villes polonaises (figure 26). Une enquête menée auprès des acheteurs potentiels de logements en 2005 leur donnait un profil très atypique et étroit : l'acheteur type est célibataire (60% des cas), sans enfant (80%) a moins de

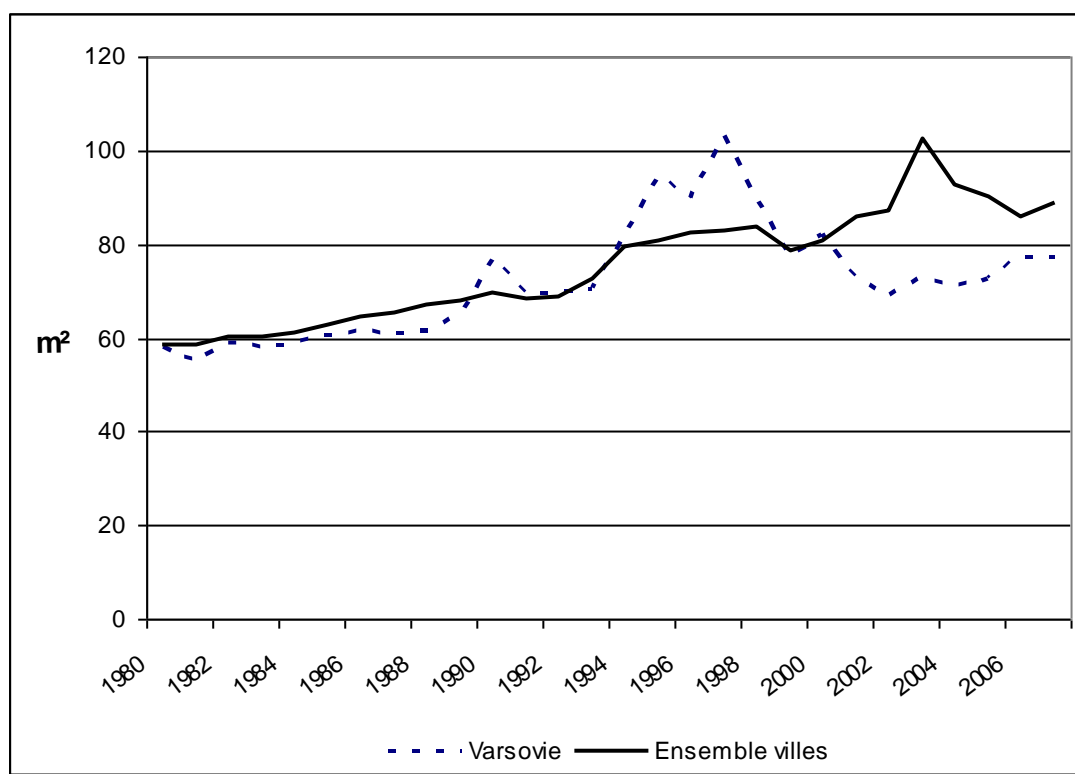
⁸ Gaudray-Coudroy, L., « Varsovie, la croissance contrariée », *Mappemonde*, n° 4, 1997, p.28-31.

⁹ Varsovie compte 1 700 000 habitants en 2006. Si on prend en compte l'aire métropolitaine, on n'atteint que 7% de la population nationale.

¹⁰ Węclawowicz G., « The Warsaw Metropolitan Area on the eve of Poland's integration into the European Union », in : Hamilton I., Andrews K. D., Pichler-Milanovic N., *Transformation of cities in Central and Eastern Europe*, New York, United Press Editions, 2004, p. 223-247.

35 ans (50%), et un niveau d'éducation supérieur (75%). En outre, depuis 2004 environ, des investisseurs étrangers commencent à acheter des logements auprès des promoteurs en guise de placement.

Figure 26 : Superficie moyenne des logements construits



Coudroy 2009. Source : GUS

Le rythme de la construction a connu une brutale accélération à la fin des années 1990 (fig. 27). Alors qu'elle plafonnait entre 4000 et 7000 logements par an jusqu'en 1998, elle a culminé à plus de 16 000 en 2001, puis a fluctué entre 10 000 et 15 000 ensuite, si bien qu'en 2006, 15% du parc date d'après 1989. Cette périodisation correspond à la situation particulière de la capitale dans l'environnement macro-économique et local à la fois. Outre le cadre général de restructuration de la filière logement du début des années 1990, la capitale a surtout attiré au début des années 1990 les investissements immobiliers non résidentiels (bureaux, hôtellerie), et les placements boursiers en plein essor. Ce n'est qu'une fois cette demande plus rentable satisfaite que les investisseurs ont commencé à s'intéresser au résidentiel. Là aussi, les premiers programmes ont visé le haut de gamme en priorité, qui n'est par définition pas le plus volumineux. Les courbes font donc apparaître tardivement une offre plus massive de logements, pour les classes moyennes. Mais cette reprise de la construction est à mettre en parallèle avec la démolition de logements vétustes et l'augmentation du nombre de ménages due à l'augmentation de l'espérance de vie, et surtout de la divortialité. A l'échelle de l'ensemble des villes polonaises, le nombre de logements a augmenté de 13% entre 1988 et 2002, mais le nombre de ménages de 14%.¹¹ A l'échelle de Varsovie, la croissance du parc est sensible (+ 32% de 1990 à 2007), mais le volume des constructions n'a pas suffi à modifier radicalement sa structure, en termes de taille notamment (tableau 1) : le logement varsovien moyen faisait 47,5 m² en 1990 et 57 m² en 2007 (+18%) ; il ne compte toujours guère plus que 3 pièces.

¹¹ Il est difficile de poursuivre la comparaison au-delà de 2002, car le recensement des logements avant 2002 distinguait les logements habités de ceux qui restaient vacants, alors qu'après cette date, tous sont confondus.

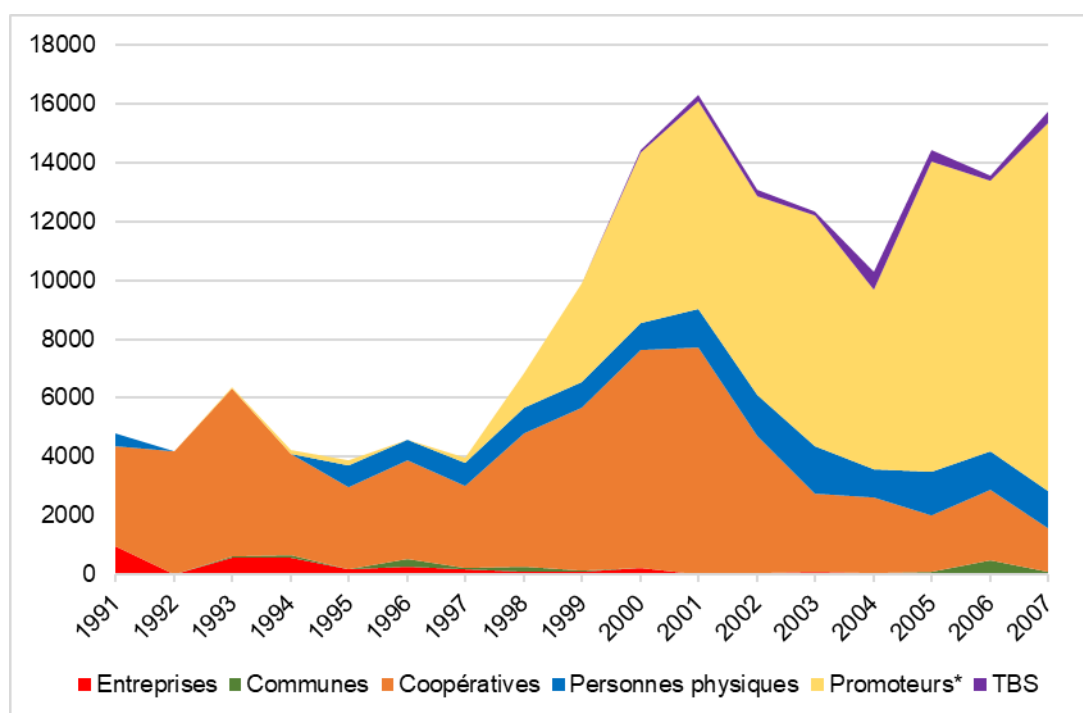
Tableau 1 : Evolution du parc de logements à Varsovie (1990-2005)

	nombre de logements		population		superficie totale des logements	superficie moyenne habitable		nombre moyen de pièces par logement	nombre moyen de personnes par pièce
		1990=100		1990=100	m ²	m ²	1990=100		
1990	589982		1613878		28031642	47,5		2,96	0,92
1995	614700	104,2	1635112	101,3	29926600	48,7	102,7	3,01	0,86
2000	625565	106,0	1610471	99,8	33235147	53,1	112,1	3,06	0,79
2005	753182	127,7	1697596	105,2	42376069	56,3	118,7	3,14	0,72

Coudroy 2007. Source : GUS

Cette dynamique résidentielle fut portée à ses débuts par les coopératives, dont certaines se sont précocement converties en promoteurs privés (fig. 27). Mais à partir des années 2000, leur part faiblit (elle n'est que de 18% en 2006), et est relayée par les promoteurs, qui livrent plus de la moitié des logements depuis 2002 (68% en 2006). Le secteur social, représenté par les communes et les TBS, connaît un timide renouveau (respectivement 3,5 et 1,2 % en 2006). La construction privée stagne (9,5% en 2006) ; et depuis 2005, aucun logement d'entreprise n'a été livré.

Figure 27 : La diversification de la construction résidentielle à Varsovie



*Jusqu'en 1999, les TBS sont comptés avec les promoteurs.

Coudroy 2007. Source : GUS

Les promoteurs immobiliers se partagent entre firmes polonaises, étrangères, ou mixtes. Leur activité s'est rapidement banalisée, répondant à la demande des classes moyennes supérieures. A côté des programmes luxueux, elle s'est ensuite orientée vers des immeubles assez ordinaires, comparables à ceux qu'offrent les coopératives. Ainsi, en 1995, la taille moyenne des logements offerts par les promoteurs était de 141 m², le double de ce que proposaient les coopératives. Depuis 2004, elle est redescendue vers 61 m², des valeurs inférieures à ce que proposent désormais ces dernières. Ces mutations se déroulent dans le contexte d'un marché foncier et immobilier tendu, inhérent au statut de capitale de la ville, entravé dans son développement par des héritages de la phase socialiste de l'urbanisation.

II.2. Un marché sous tension

a. Tensions économiques

La rente foncière, plus tendue dans les métropoles et les capitales, rend le marché économiquement plus difficile d'accès, alors même que le foncier est abondant à Varsovie. Comme on le sait, la capitale polonaise avait été détruite par deux fois pendant la guerre (en 1943 lors de la liquidation du ghetto juif, et plus encore en 1944 après l'échec de l'insurrection de Varsovie) : les retards et l'inaction dans de nombreux projets de reconstruction pendant toute la période socialiste ont laissé vacantes de nombreuses parcelles, jusqu'au cœur de la ville. Les constructeurs d'immeubles de bureaux ont visé ces dernières dans les années 1990, aux abords de la gare centrale, du Palais de la Culture, et le long du boulevard menant à l'aéroport (aleje Jerozolimskie). Au début de cette période de tertiarisation massive et multiforme, la pression du secteur d'affaires se fit également sentir sur le parc résidentiel ancien : faute de trouver – ou de pouvoir payer – des locaux neufs, de nombreuses PME ont loué ou acheté des appartements de centre-ville pour s'y installer, faisant augmenter les prix de l'habitat ancien. La demande de bureaux ayant été à peu près satisfaite à la fin des années 1990, le logement de luxe, puis simplement aisé, furent les créneaux recherchés par de nombreuses firmes, jusqu'à atteindre un point de saturation vers le milieu de la décennie : de nombreux appartements neufs restaient vides, faute de trouver une clientèle solvable, alors que la pénurie de logements perdurait. Les programmes les plus luxueux proposent au milieu des années 2000 des logements à des prix de niveau « occidental », jusqu'à 3000, voire 5000 euros/m². Mais la moyenne des appartements ordinaires est de 1000-1500 euros/m² (pour un prix moyen du m² dans les villes polonaises de 375 euros en 2005).¹² Cela fait de Varsovie la ville la plus chère de la Pologne, mais les salaires y étant plus élevés, ses habitants sont dans une situation finalement plus enviable que les Cracoviens par exemple (tableau 1).

Tableau 2 : Le prix d'un appartement de 40 m² en 2005 dans quelques villes polonaises (en euros)

	Varsovie	Cracovie	Poznań
Quartier prisé	60000-90000	55000-87000	45000-55000
Grand ensemble périphérique	40000-57000	37000-52000	30000
Prix du m ² dans un quartier prisé	1500-2250	1375-2175	1125-1387
Prix du m ² dans un grand ensemble périphérique	1000-1425	925-1300	750
Salaire brut mensuel moyen régional	1077	661	700
Rapport salaire/m ² dans un grand ensemble périphérique	1,07-0,75	0,7-0,5	0,93

Coudroy 2007, d'après www.murator.pl

b. Tensions politiques : restitution et planification urbaine

Malgré l'abondance foncière que suggère l'occupation réelle du sol, l'accès à des parcelles constructibles est entravée par un obstacle de nature juridique autant que politique : la restitution des biens confisqués en 1945. Le décret de communalisation du sol signé par le Président Bierut à l'époque embrassait le périmètre de la ville dans ses limites de 1939, ce qui couvre aujourd'hui la moitié du territoire municipal. La restitution des biens spoliés, énoncée comme un principe dès la fin du régime communiste, n'a cependant toujours pas débouché sur une solution politique, juridique et financière uniforme. L'affaire est entre les mains de l'Etat, en l'occurrence des parlementaires de la Diète. Ceux-ci n'ont pas voté de loi, et les communes, depuis la décentralisation, ont géré au cas par cas les demandes des requérants d'une part, des

¹² GUS, 2006

investisseurs de l'autre – avec une grande disparité dans l'ampleur des autorisations accordées. Environ 1500 biens immobiliers seulement ont été restitués depuis 1990 à Varsovie, et 17 000 dossiers sont encore en attente, la plupart dans le centre. Là où la pression des investisseurs est la plus forte, la situation atteint une complexité maximale : les quartiers situés à l'ouest et au nord du Palais de la Culture –autrement dit le quartier d'affaires d'aujourd'hui - constituaient le quartier juif avant la guerre, très densément occupé, et ses ayants-droits sont aujourd'hui disparus ou à l'étranger. Autre difficulté : les communes –depuis 2002 les arrondissements de l'unique commune¹³- sont chargées de préparer les plans d'urbanisme, de livrer un inventaire détaillé des terrains urbanisables. Or elles ont accumulé un grand retard dans cette tâche : seuls 17% de la superficie municipale sont à jour en 2006.

Il faut dire que l'action publique a été perturbée depuis 1990 par les réformes administratives menées dans le territoire de la capitale. En 1990, la ville de Varsovie fut divisée en communes, toutes indépendantes, de tailles comparables, regroupées en une Union communale peu contraignante. En 1994, le territoire administratif fut redessiné. Une commune centrale, Centrum, fut créée dans le périmètre qu'atteignait la ville en 1939 –c'est-à-dire le territoire concerné par le décret de communalisation des biens immobiliers de 1945. Centrum jouissait de nombreux avantages politiques et économiques par rapport aux communes périphériques. En 2002, ce régime fut supprimé, et on ramena le territoire de Varsovie à une seule commune divisée en arrondissements, dénués cette fois-ci de toute autonomie budgétaire. Ces obstacles juridiques, dont l'absence de résolution a des origines politiques, n'ont pas empêché comme on l'a vu, la dynamique immobilière, mais ils en ont orienté la géographie. La zone centrale, couverte par le décret de communalisation de 1945, est au cœur du problème.¹⁴ Au-delà de ce périmètre, l'accès au foncier, plus simple, explique en partie la forte poussée urbaine périphérique.

III. Habitat et dynamiques urbaines

III.1. Densification et périurbanisation intérieure

Sur 517 km², la densité de population à Varsovie n'atteint que 3273 hab/km², car le territoire municipal est encore très peu bâti : 30% sont composés de terrains agricoles, et 16% de forêts. C'est pourquoi l'urbanisation continue de conquérir ce territoire, sous des formes différentes. Comme le montre la figure 28, les taux de construction pour 1000 habitants (sur l'exemple de 2004) vont de presque rien à 26. Certaines années, ils atteignent 40, voire 50 localement. On voit apparaître une logique centre-périphérie évidente, mais Mokotów, ou Praga Nord, bien qu'assez centraux, sont des arrondissements assez dynamiques. La rive droite s'urbanise seulement dans sa partie nord, le sud demeurant plus rural et forestier. A l'ouest de la Vistule, la rive « historique », plus vaste et plus peuplée, progresse plutôt sur les arrondissements desservis par des axes de communication majeurs, orientés vers le sud et l'ouest. L'augmentation sensible de la construction entre 2004 et 2005 bénéficie ainsi aux arrondissements occidentaux, aux franges ou au sein des grands ensembles existants (Wola, Bemowo, Ursus). Mais ces contrastes entre arrondissements s'expliquent également par le fait qu'ils se faisaient de 1990 à 2002 entre communes. La constitution de l'autonomie communale, initiée dans le but de rapprocher le citoyen de ses représentants politiques en bâtissant la démocratie « par le bas », s'est traduite par une politique d'urbanisation très disparate des

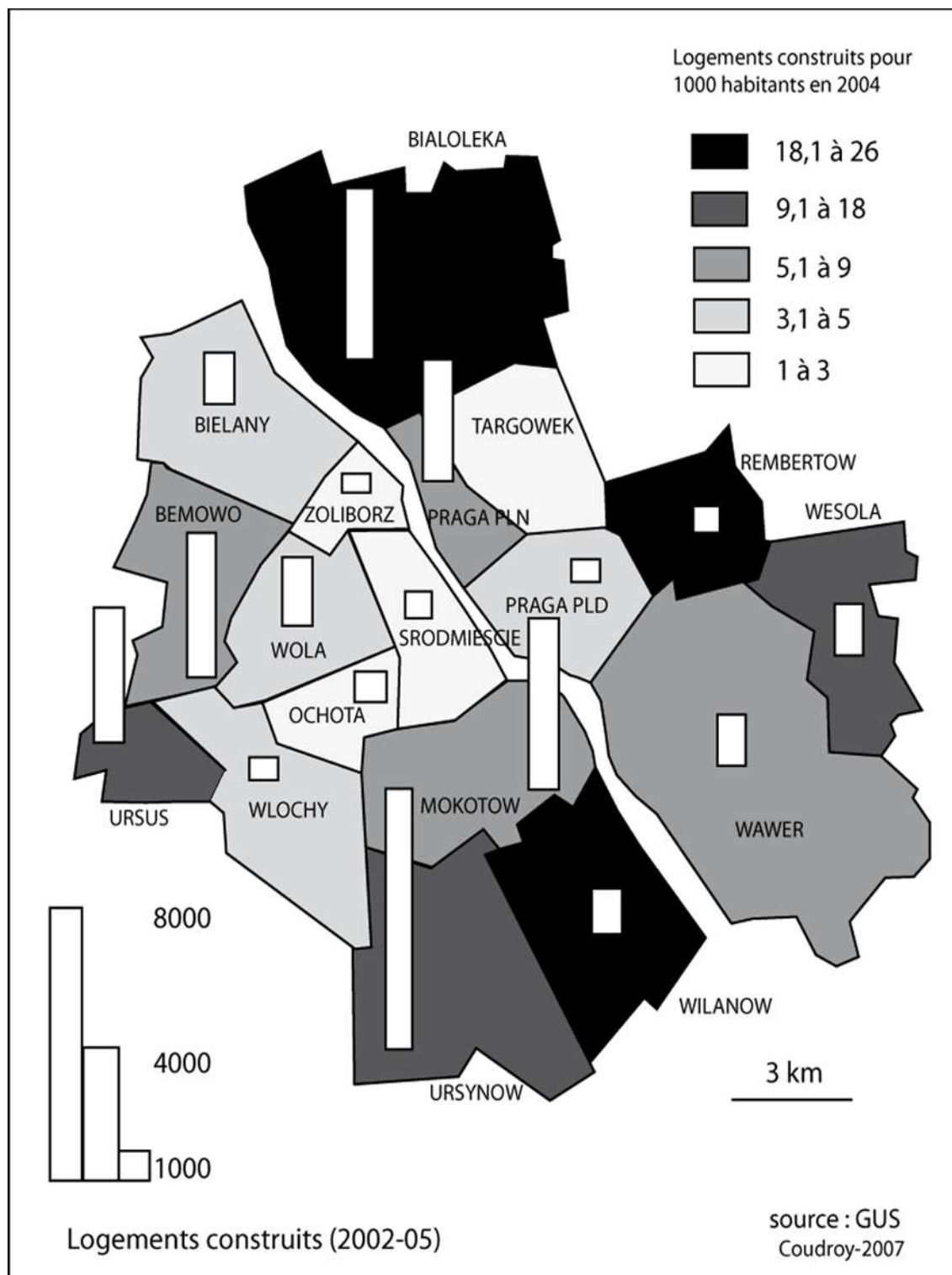
¹³ Voir sur ce point Coudroy de Lille, 2004, « Métropolisation et démocratie locale à Varsovie », in Rey V., Coudroy de Lille L., Boulineau E., *L'élargissement de l'Union Européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, Paris, L'Harmattan, pp. 133-149.

¹⁴ C'est pour cette raison qu'en 1994, le nouveau découpage territorial en avait fait une grande commune « Centrum », dans l'espoir qu'une même municipalité y résoudrait de manière homogène la restitution. Il n'en fut rien, et le déséquilibre entre cette vaste commune enrichie par les rentrées fiscales des activités tertiaires et les communes périphériques fut éliminé par la réforme territoriale de 2002 qui fait jusqu'à aujourd'hui de Varsovie une seule commune, découpée en arrondissements sans autonomie.

différentes communes, qui ont en effet accueilli une part variable des nouveaux quartiers d'habitation.

Ainsi, les nouveaux espaces résidentiels obéissent à deux modalités de localisation. D'une part, certains quartiers (dans le centre ou dans des grands ensembles) sont en cours de densification, grâce aux nombreuses parcelles intersticielles disponibles (fig.29) ; d'autre part, le front de l'urbanisation progresse sur d'anciens terrains agricoles, au sein ou au-delà des limites municipales. Pour ce qui concerne le territoire de Varsovie, trois arrondissements depuis le début des années 2000 concentrent à eux seuls entre 40 et 50 % du total de logements construits dans la ville : Białołęka, Mokotów et Ursynów. Ils illustrent à eux seuls ces deux tendances de la croissance urbaine.

Figure 28 : La construction de logements dans les arrondissements (2002-05)



Le premier d'entre eux, Białołęka, est un des principaux fronts d'urbanisation en milieu rural. En 2003, plus d'un quart des logements construits à Varsovie l'ont été ici, à 10 km au nord-est du centre, dans une zone mal desservie à la rive gauche, et isolée du centre de la rive droite par la plus vaste zone industrielle de la capitale. Le taux de construction pour 1000 habitants y est monté jusqu'à 52 en 2003 (pour une moyenne varsovienne de 7). Les coopératives, et plus encore les promoteurs privés sont responsables de cette poussée urbaine, et par conséquent de la croissance démographique exceptionnelle de cet arrondissement (+ 10 000 habitants en deux ans). La construction individuelle y est très minoritaire : les programmes résidentiels sont plutôt denses, à destination d'une clientèle aux revenus moyens. Cette sorte de périurbanisation intérieure, se déroulant au sein des limites municipales, trouve son équivalent *stricto sensu* dans des communes périphériques, avec la même vitalité.¹⁵

Mokotów et Ursynów sont des arrondissements déjà largement urbanisés, surtout le premier, dont la partie nord était un quartier résidentiel aisé entre les deux guerres – ce dont il tire une image positive jusqu'à aujourd'hui. Il recèle néanmoins des terrains disponibles au bord de la Vistule, et dans les interstices des grands ensembles. Tout comme à Białołęka, 80% des nouvelles constructions sont le fait des promoteurs, le reste, essentiellement des coopératives. Ursynów est un complexe de grands ensembles construits des années 1970 à la fin des années 1980. C'était à l'origine un projet urbanistique ambitieux (pour 140 000 habitants), dont la quasi-totalité des immeubles ont été livrés par des coopératives, et destinés à une population homogène socialement (des cadres du secteur public, des membres de l'*intelligentsia*). Depuis les années 1990, à côté ou au cœur des grands ensembles apparaissent des immeubles de facture plus diversifiée, aux façades et toitures contrastées : la densification de ces quartiers est spectaculaire. Elle procède également par l'arrivée de bâtiments commerciaux, d'équipements de loisirs, et plus rarement, de bureaux. La logique spatiale de ces nouvelles constructions renverse l'ordre urbanistique d'origine : les immeubles se rangent le long des voies de communication, au croisement desquelles sont construits les plus hauts et représentatifs d'entre eux : les rues renaissent. L'unique ligne de métro, ouverte en 1995, traverse du nord au sud cet arrondissement, et explique son attractivité. La différence majeure avec les autres arrondissements de la ville est la résistance plus forte des coopératives face aux promoteurs privés : elles livrent encore, selon les années, entre un quart et un tiers des constructions neuves (fig.30). Dans ce quartier assez sélectif socialement, sans aucune implantation industrielle, mais jouissant de la proximité d'une grande forêt préservée, les coopératives et/ou des promoteurs ont aménagé des lotissements fermés, confirmant la valeur qu'accorde le marché à Ursynów.

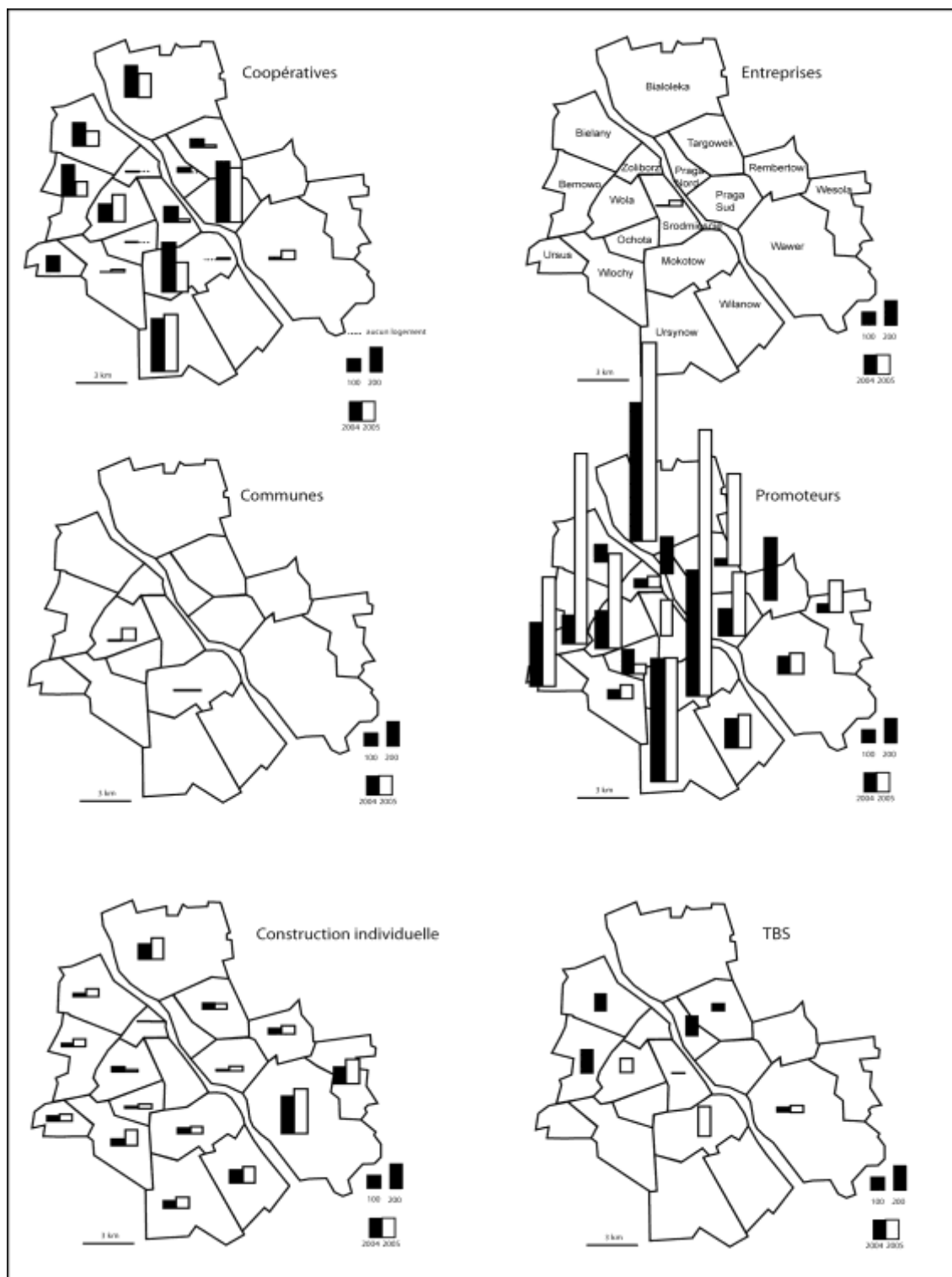
¹⁵ Grochowski M., 2004, « Suburbanizacja – w poszukiwaniu lepszych warunków mieszkaniowych (przykład strefy podmiejskiej Warszawy) » [La périurbanisation : à la recherche de meilleures conditions de logement (exemple de la zone suburbaine de Varsovie)] in : Jażdżewska I., Zróznicowanie warunków życia ludności mieszkającej, Lodz, p.87-96.

Figure 29 : Densification d'un grand ensemble du centre-ville : Za Żelazną Bramą



Cliché Coudroy 2008

Figure 30 : Qui construit où ?



III.2. Vers de nouveaux « modes d'habiter » ?

Dans une ville où dominaient les grands ensembles uniformes, le changement de décor impressionne. Les coopératives ou les promoteurs privés livrent toujours des immeubles de plusieurs centaines de logements, mais avec une diversité de volumes et de couleurs inusitée jusque-là. Néanmoins, le plus spectaculaire demeure les logements proposés aux plus nantis, plus nombreux dans la capitale que dans tout autre ville du pays. Ils prennent la forme de lotissements fermés, ou de gratte-ciels. On peut y voir une forme de mondialisation des modes d'habiter, inspirée par un modèle occidental, en l'occurrence américain ; mais l'hypothèse

d'une totale «américanisation» des élites, du point de vue des formes résidentielles, doit être nuancée.

Deux gratte-ciels résidentiels d'une trentaine d'étages chacun ont été édifiés à Varsovie dans les années 2000 : Lucka City et Babka Towers (fig.31). Tous deux sont situés à un ou deux km du Palais de la Culture, dans l'arrondissement de Wola, sur des voies bien desservies, mais dans un environnement paysager médiocre : friches industrielles, voies rapides bruyantes, bâti quelconque forment le décor de ces bastions qui offrent surtout un luxe d'équipements, de technique, et de surveillance constituant la vulgate mondialisée de la résidence de luxe. Le slogan publicitaire choisi par les promoteurs de Lucka City lors de son lancement en 2002 relevait assez brutalement la culture de la réussite sociale recherchée par les futurs acheteurs en jouant sur la métaphore de l'altitude procurée par les 29 étages : « Varsovie à tes pieds ! Monte d'une classe ! »¹⁶. Cette accroche est d'autant plus significative que ces gratte-ciels ont poussé dans un quartier anciennement ouvrier et industriel, aujourd'hui dégradé. Quel modèle faut-il voir ici dans ces programmes immobiliers ? La comparaison avec le type américain se heurte au fait qu'ici ces deux réalisations sont isolées, et situées dans un milieu quelconque, alors que là-bas, leurs homologues constituent des quartiers ou des artères cohérents (comme par exemple les *strips* de Los Angeles). L'autre comparaison possible est russe. A Moscou, la renaissance des gratte-ciels résidentiels en situation péri-centrale n'est en fait que la continuation d'une tradition ancrée dans la Révolution de 1917, consistant à loger les élites dans de hauts immeubles, autour du centre historique, isolés eux aussi comme des signaux dans le paysage urbain.¹⁷ Certes, les élites polonaises d'aujourd'hui n'ont pas pour référence leurs homologues russes, mais les « nouveaux riches », ici et là, ont de fait opté pour une architecture et des localisations similaires. Leur implantation à proximité ou au cœur de quartiers défavorisés accentue en tout état de cause un processus de fragmentation socio-spatiale déjà bien entamé.¹⁸

¹⁶ Document publicitaire de J.W. Constructing Holding S.A.

¹⁷ Lentz S., « More gates, less community? Guarded housing in Russia », in Glasze G., Chris Webster, Klaus Frantz (Ed.), New York, *Private cites, global and local perspectives*, Routledge, 2006, p.206-221.

¹⁸ Węclawowicz G., *op.cit.*, 2004.

Figure 31 : Lucka City, arrondissement de Wola



Coudroy 2006

Un dernier type d'habitat élitiste, plus discret, nuance également l'idée d'une américanisation de l'habitat : les villas isolées, ou des programmes de lotissements reprennent souvent certains éléments de l'architecture dite du « manoir ». Celle-ci puise des frontons, des seuils encadrés de colonnes, etc., dans le fonds de la culture nobiliaire polonaise.

Conclusion

L'évolution de l'habitat à Varsovie dans les quinze dernières années invite à en faire à la fois un cas d'école des transformations affectant les anciennes villes socialistes, et une exception. Première régularité : les capitales des pays de l'ancien bloc de l'est concentrent généralement une part substantielle des investissements logement réalisés dans leur pays, ce qui s'inscrit dans un mouvement global de métropolisation. Ce qui n'est guère surprenant pour Bratislava ou Budapest, capitales d'Etats au territoire centralisé, l'est plus pour la Pologne, dont les configurations spatiales ont bâti sur le temps long un pays polycentrique. Ceci s'explique largement par la privatisation de l'économie du logement, autrement dit l'intervention de moins en moins directe de l'Etat, et l'entrée en force des promoteurs privés. Ceux-ci ont privilégié les capitales, foyers de richesses, de dynamiques économiques et sociales, en phase avec l'offre réalisée sur les segments les plus lucratifs de l'habitat. La provenance souvent étrangère des promoteurs présents sur ce secteur produit également l'apparition de modèles d'habitations relativement standardisés issus de la mondialisation, qui se déclinent de manière hybride sur le terrain. Par ailleurs, en Pologne comme ailleurs, les années écoulées depuis la mise en place de l'économie de marché n'ont pas encore eu le temps de résorber la pénurie de logements, ni bien sûr d'améliorer la totalité de la qualité du parc existant : l'intérêt des investisseurs pour les segments du logement « ordinaire » est venu après d'autres opportunités. Ceci a retardé l'amélioration des conditions de vie des classes moyennes, sans parler de l'habitat social, recréé sous des formes nouvelles en Pologne – ce qui n'est pas le cas dans tous les pays d'Europe centrale et orientale. Ainsi, les conditions de logement de la majorité de la population restent difficiles, nombre de ménages n'ayant pu accéder aux nouveaux logements offerts sur le

marché. Mais les conditions d'habitation et le paysage des quartiers ordinaires, à savoir les grands ensembles, ont tendance globalement à se bonifier, car ceux-ci se densifient, et accueillent un bâti de meilleure facture ainsi que des commerces et des équipements souvent manquants jusqu'en 1990.

La capitale polonaise présente toutefois une situation foncière particulière, qui en fait un cas d'espèce. La reconstruction très lacunaire d'un espace presque entièrement détruit pendant la guerre, la communalisation du sol qui suivit celle-ci, ont créé un espace morphologiquement riche en disponibilités foncières. Mais la plupart d'entre elles sont gelées pour des raisons politiques, ce qui a obligé les investisseurs à négocier au niveau communal. Il en résulte des localisations d'investissements apparemment aléatoires, mais aussi leur report dans les arrondissements périphériques, voire au-delà, et au final une impression d'incohérence spatiale.¹⁹ Ce paysage urbain perpétuellement inachevé, et somme toute déstructuré, est probablement aussi moins inhibant, ce qui peut expliquer la perpétuation d'un certain désordre, ainsi que certaines audaces dans l'urbanisme d'aujourd'hui.

¹⁹ Gzell S., *Krajobraz architektoniczny Warszawy końca XX wieku [Le paysage architectonique de Varsovie de la fin du XX^e siècle]*, Varsovie, Akapit-DTP, 2002.