



HAL
open science

La construction des grands ensembles au tournant des années 1950 en région parisienne

Gwenaëlle Legoullon

► **To cite this version:**

Gwenaëlle Legoullon. La construction des grands ensembles au tournant des années 1950 en région parisienne . 2012. halshs-01202256

HAL Id: halshs-01202256

<https://shs.hal.science/halshs-01202256>

Preprint submitted on 6 Oct 2015

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.

La construction des grands ensembles au tournant des années 1950 en région parisienne

Gwenaëlle Le Goullon

L'Île-de-France concentre aujourd'hui 12 millions d'habitants. Mais il est difficile de faire des comparaisons avec les périodes précédentes car les limites administratives de la région parisienne ont beaucoup évolué. Si l'on retient les tracés adoptés dans le cadre du PARP (Plan d'Aménagement de la Région Parisienne), approuvé en 1939 et en 1941, la région parisienne était composée des départements de la Seine, de la Seine-et-Marne et de quelques arrondissements du département de l'Oise¹. À l'intérieur de ces limites, la population a rapidement augmenté, passant de 6,8 à 8 millions d'habitants entre 1936 et la fin des années 1950². Jusqu'à la fin des années 1980 de nombreux programmes de construction ont été menés pour loger tous ces nouveaux habitants. Il s'agissait notamment de construire des grands ensembles, c'est-à-dire des quartiers autonomes comprenant des centaines de logements et des équipements collectifs. Nulle part ailleurs en France l'effort de construction fut aussi considérable, ce qui pourrait nous laisser penser qu'il y eut une politique du logement spécifique pour la région parisienne. L'histoire des grands ensembles en région parisienne montre que cette dernière ne fit pas l'objet d'un traitement spécifique avant le milieu des années 1950. Par la suite la prise en compte de la nécessité d'allouer des moyens plus importants à cette région s'accompagne d'une volonté d'élaborer une politique nationale, et non régionale, du logement.

Fig. 1.

1. Une région peu aidée face la crise du logement (1945-1953)

Dans l'après-guerre la France faisait face à une terrible crise du logement. La politique alors élaborée pour lutter contre cette crise et pour reconstruire les nombreux logements détruits pendant la guerre était une politique centralisée, décidée à Paris. Il n'existait pas encore de politique régionale de la construction et du logement, par conséquent pas de cadre spécifique pour la région parisienne. En outre, celle-ci est loin d'être prioritaire pour les autorités politiques nationales chargées du logement, en particulier pour le MRU (Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme).

1.1 Une politique de la construction et du logement dirigiste et centralisée

Ce ministère avait été créé en 1944 pour encadrer et diriger les acteurs de la construction et du logement. La politique était élaborée par les directions nationales du ministère (urbanisme-habitation-construction, aménagement du territoire et dommages de guerre)³. Elle était ensuite appliquée par les DSD (Directions des Services Départementaux), en collaboration avec les préfets. Cependant les représentants du ministère prenaient soin de consulter les autres ministères (notamment celui des Finances), les représentants des grands maîtres d'ouvrage (comme les organismes d' HBM) et des entreprises du BTP ainsi que la CDC (Caisse des Dépôts et Consignations), qui jouait un rôle central dans le financement des politiques de construction et de logement.

1 Cottour C., *Une brève histoire de l'aménagement de Paris et sa région*, Paris, Direction régionale de l'Équipement (Île-de-France), septembre 2008, p. 50-59.

2 *Ibid.*, p. 38 et Bramat C., « L'IAURIF, 40 ans d'aménagement en Île-de-France », *Géographie, économie, société*, n° 1, 2001, p. 134.

3 Voldman D., *La Reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 119-124.

Cette pratique du dialogue et du compromis nuançait un peu le dirigisme du MRU. En revanche, sa politique était résolument centralisée. Les acteurs locaux étaient très peu associés à l'élaboration des programmes de construction. Les attributions des collectivités locales étaient alors bien plus modestes qu'aujourd'hui, en particulier dans le domaine du logement et de l'urbanisme. Les municipalités disposaient d'un bureau du logement, qui servait surtout à recenser les logements insalubres et les demandes de logement. Ces fichiers étaient transmis à la préfecture, qui était seule à pouvoir agir en conséquence. Toutefois les conseils municipaux et départementaux pouvaient participer au financement des opérations de construction, ce qui leur donnait le cas échéant un droit de regard sur les attributions des logements.

1.2 Une politique graviériste

Les collectivités locales de la région parisienne ne disposaient donc que de très peu de moyens réglementaires pour élaborer une politique régionale de construction et de logement. Quant aux dirigeants du MRU, ils souhaitaient développer une politique d'échelle nationale. Si la région parisienne a fait l'objet d'un traitement particulier de la part du MRU au cours de l'après-guerre, c'est par la faiblesse des programmes accordés à la région. D'une part les priorités fixées par le PME (Plan de Modernisation et d'Équipement) et par le MRU n'étaient pas favorables à la région parisienne. Celle-ci ne faisait pas partie des secteurs privilégiés pour la reconstruction du pays : la région parisienne n'était ni une région d'industrie lourde ni une des régions les plus sinistrées⁴. D'autre part, suivant l'option graviériste⁵, le MRU souhaitait renforcer les grandes villes de province face à la macrocéphalie parisienne et francilienne.

Le cas des opérations menées directement par le MRU est très révélateur de ce choix. Ainsi les « chantiers expérimentaux », qui avaient pour but de construire des petits ensembles de vingt à cinquante logements industrialisés⁶, ont surtout été attribués à des communes sinistrées de l'Ouest et aux régions industrielles. Seuls quelques uns ont été construits en région parisienne, qui plus est une région parisienne élargie au Bassin parisien par les responsables des « chantiers expérimentaux ». À la fin de ce programme quatre chantiers de deux cent logements avaient en revanche été attribués à cette grande région parisienne (Chartres, Creil, Compiègne, Villeneuve-Saint-Georges). Mais il ne s'agissait pas tant de favoriser ce secteur géographique que de favoriser le suivi de ces opérations expérimentales par les services centraux du ministère, tous installés à Paris⁷. Le programme élaboré à la suite de ces premiers chantiers ministériels s'inscrivait dans la même logique. Le « Secteur Industrialisé » (SI) devait produire dix mille logements industrialisés par an pendant cinq années sous la forme de grands ensembles collectifs. Il bénéficia essentiellement à la province et fonctionna de la même façon dans toutes les régions. Les opérations étaient menées dans des pôles

4 Rousso H., *De Monnet à Massé. Les enjeux politiques et les objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers plans (1946-1965)*, Paris, Éditions du CNRS, 1986, p 47.

5 Gravier J.-F., *Paris et le désert français*, Paris, Éditions du Portulan, 1947. Géographe chargé de mission au MRU et au CGP (Commissariat Général au Plan), Jean-François Gravier connut avec cet ouvrage un succès considérable dans les milieux politiques et universitaires. Reprenant des thèses plus anciennes, l'auteur dénonçait le poids jugé excessif de la capitale parisienne par rapport au reste du territoire français. Pour l'auteur il était urgent de mettre en œuvre des politiques pour équilibrer davantage la population et les activités sur le territoire national. D. Voldman, « Le discours des aménageurs d'un après-guerre à l'autre », *La Région Parisienne, approches d'une notion 1860-1980, Les Cahiers de l'IHTP*, n°12, octobre 1989, p. 133.

6 On entend ici par « logements industrialisés » des logements construits selon des méthodes industrielles c'est-à-dire la fabrication en série et masse, la parcellisation, la mécanisation et la rationalisation des tâches sur le chantier, la standardisation des matériaux et des équipements et la préfabrication industrielle des éléments de construction en usine (qui sont ensuite assemblés sur le chantier).

7 Le Goullon G., *Les grands ensembles en France : genèse d'une politique publique (1945-1962)*, thèse dirigée par Fourcaut A., soutenue à l'Université Paris-1-la-Sorbonne le 19 janvier 2010, p. 100-104.

urbains existant et le plus près possible du centre de ces pôles, afin d'éviter l'étalement urbain. Ainsi les rares ensembles prévus en région parisienne dans le cadre du SI furent construits dans le péricentre de l'agglomération parisienne (Pantin, Aubervilliers, Athis-Mons)⁸.

L'effort de construction mené par les pouvoirs publics en région parisienne était donc très faible. L'initiative privée ne pouvait suffire à compléter l'offre publique, car les besoins en logements étaient considérables. La crise du logement sévissait en région parisienne depuis plusieurs décennies. Le parc immobilier était très insuffisant en quantité et en qualité. Dans ces conditions, la population et les élus locaux ne pouvaient pas refuser les rares programmes de construction qui leur étaient alloués par le MRU, malgré leurs nombreuses lacunes. Les services du ministère choisissaient les sites de construction en s'assurant de la capacité des entreprises locales à respecter le cahier des charges du ministère, du potentiel industriel du secteur et de la proximité de Paris. Les communes n'étaient pas consultées pendant cette phase de prospection. Par la suite, elles n'avaient pas vraiment le choix d'accepter ou de rejeter le projet du ministère. Celui-ci disposait de moyens de pression importants, notamment avec l'attribution des programmes HBM (puis HLM à partir de 1950). L'exemple de Creil montre bien que les élus ne pouvaient pas se permettre de faire la fine bouche. Cette commune était bien placée pour bénéficier de plusieurs programmes ministériels. Située dans un secteur industriel proche de Paris, elle disposait d'entreprises de BTP assez modernes et d'un Office intercommunal d' HBM dynamique. En outre le maire, Jean Biondi, était un ami d'Eugène Claudius-Petit, qui dirigea le ministère de 1948 à 1952. Creil se vit donc attribuer deux petits chantiers expérimentaux en 1947 et 1948 puis un chantier expérimental de deux-cent logements en 1949, tous construits dans la même zone et constituant un grand ensemble de fait. Ces logements étaient petits, dangereux et coûteux...mais ils donnaient satisfaction aux élus municipaux et à l'Office, qui étaient confrontés à une crise dramatique du logement. En 1952, au terme des chantiers, ils demandèrent avec insistance au MRU de leur attribuer de nouveaux logements, similaires aux précédents, afin de répondre aux deux mille demandes de logements enregistrées par la commune (qui comptait alors environ trente mille habitants)⁹. À l'instar de la situation creilloise, la crise du logement atteignait un point critique en région parisienne au début des années 1950.

2. Le tournant des années 1954-1958

Face à l'aggravation de la crise du logement, de nouveaux moyens sont accordés à la région parisienne.

2.1 Une inflexion de la politique menée en région parisienne

Tout en conservant une approche graviériste, les dirigeants du MRU décidèrent dans les années 1953-1954 de tenir compte de la spécificité de la situation francilienne dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de construction. Il s'agissait d'intégrer dans la réflexion les divers éléments de la singularité de cette région, sans pour autant remettre en question le caractère national des politiques ministérielles. La région faisait face à une pression démographique et économique et à des prix plus élevés que dans les autres régions françaises ; elle disposait de réserves foncières très limitées. De plus les contraintes liées au statut de région-capitale et, en l'absence d'une autorité régionale unique, à la multiplicité des acteurs ralentissaient considérablement les opérations.

Pour pallier ces difficultés particulières, le MRU augmenta la part des programmes de construction attribuée à la région parisienne et dota cette dernière de structures spécifiques pour y améliorer la politique du logement. Un programme de construction de onze mille logements dédié à la région

⁸ Le Goullon G., *op. cit.*, p. 180-200.

⁹ *Ibid.*, p. 124-163.

parisienne fut lancé par la CDC¹⁰ en accord avec le MRU suite au plan Courant de 1953¹¹. L'année suivante fut démarré un programme de cités d'urgence¹². 5 700 des 12 820 logements prévus furent construits en région parisienne. Le plan triennal de construction, décidé la même année, accentua cette orientation. Une majorité des plus de quatre-vingt mille LEN (Logements Économiques Normalisés)¹³ qui devaient être démarrés entre 1955 et 1957 fut construite en région parisienne. Ainsi 12 000 des 20 000 logements prévus pour l'année 1955 furent attribués à cette région¹⁴. Ce plan triennal aboutit à la construction d'une série de grands ensembles industrialisés et collectifs en France, dont une bonne part située dans les départements de la Seine, la Seine-et-Oise et la Seine-et-Marne.

Pour mener à bien tous ces chantiers d'envergure furent créées de nouvelles structures de construction et de gestion adaptées à la situation francilienne. Il fallait doter la région d'organismes capables d'assumer des programmes de construction massifs, fondés sur le recours à des méthodes et à des matériaux modernes et contraints à des délais d'exécution très courts (les logements devant être terminés à la fin de l'année 1956)¹⁵. Ainsi le tiers des logements réservés aux organismes d'HLM pour l'année 1956 du plan triennal fut attribué à la SCIC (Société Centrale Immobilière de la CDC)¹⁶. Elle devait construire ces dix mille logements en région parisienne¹⁷ et créa pour ce faire une société adhoc : la CIRP (Compagnie Immobilière pour la Région Parisienne). Celle-ci choisit de répartir son lot de dix mille logements dans douze sites, de façon à limiter les coûts et les délais de construction. Les opérations aboutirent donc à la construction de grands ensembles regroupant plus de mille logements.

La multiplication soudaine des chantiers et des constructeurs en région parisienne nécessitait un effort de coordination et de planification. Le CCURP (Commissariat à la Construction et à l'Urbanisme en Région Parisienne) fut créé en 1955 pour régler la crise du logement en région parisienne et pour « assurer l'unité de notre politique d'urbanisme et de construction¹⁸ » dans un

10 Landauer P., *La Caisse des Dépôts et Consignations face à la crise du logement (1953-1958). Histoire d'une maîtrise d'ouvrage*, thèse d'histoire de l'art soutenue devant l'Université de Paris-1, sous la direction de Voldman D., 2004, p. 11. Une des opérations réalisées dans le cadre de ce programme a été étudiée par Henry C., *La construction de la résidence des Bas Coudrais 1954-1962*, mémoire de maîtrise d'histoire, sous la direction de Fourcaut A., Université de Paris-1, 2005.

11 Ce plan associait un nouveau mode de financement (le « 1% logement » versé par les patrons), un certain type de logement (les « Logécos », logements industrialisés à normes réduites) et un statut spécifique (logement aidé bénéficiant d'aides plus importantes que dans les précédents logements aidés). Les logements aidés sont des logements dont le prix correspond au marché mais dont les acquéreurs bénéficient d'aides financières. Le secteur aidé du logement est un secteur intermédiaire entre le secteur social (où les prix sont inférieurs au marché) et le secteur privé (qui ne bénéficie d'aucune aide financière). Voir Effosse S., *L'invention du logement aidé en France. L'Immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003.

12 Les cités d'urgence ont été conçues suite à l'« Insurrection de la bonté » de l'Abbé Pierre en février 1954. Elle devaient comporter quelques dizaines de logements préfabriqués très modestes. Il fallait construire au plus vite des logements provisoires pour héberger les sans-abris et les familles les plus mal-logées. Très fragiles, ces logements se transformèrent vite en « taudis neufs ». Voir Le Goullon G., *La politique des cités d'urgence, 1954-1958*, maîtrise d'histoire urbaine contemporaine sous la direction de Fourcaut A., Paris-I, Centre d'Histoire Sociale, 2000.

13 Les LEN étaient des logements dotés de normes réduites par rapport aux HLM. Ils relevaient du secteur social, du secteur aidé ou de la Reconstruction. Ceux qui étaient attribués aux organismes d'HLM participaient d'une politique visant à démocratiser l'accès au parc HLM, qui bénéficiait trop souvent aux classes moyennes et aisées.

14 Note sur les mesures à prendre pour l'achèvement de 300 000 logements en 1956, le 5 juillet 1955, Archives Nationales (désormais AN) 771119/01.

15 Lettre de Roger Duchet à François Bloch-Lainé, directeur de la CDC, le 25 juillet 1955, AN 771 119/01.

16 Filiale de la CDC créée en 1954.

17 Note sur les mesures à prendre pour l'achèvement de 300 000 logements en 1956, le 5 juillet 1955, AN 771 119/01.

18 Voir le témoignage de Pierre Sudreau, premier Commissaire à la construction et à l'urbanisme pour la région parisienne, Sudreau P., *Au-delà de toutes les frontières*, Paris, Odile Jacob, rééd. 2002, et *Sans se départir de soi :*

territoire dépourvu d'une autorité unique en matière de construction et de logement. Le CCURP devait accélérer les opérations de construction, en particulier de grands ensembles, en assurant la coordination entre les préfets, les différents services du MRL (les DSD, les directions centrales et le SARP, Service d'Aménagement de la Région Parisienne, chargé des études préalables) et les collectivités locales. Le statut du directeur du CCURP devait lui permettre de faire ce travail de liaison. Adjoint au préfet de la Seine, il pouvait « recevoir ses instructions directement du gouvernement » et ses attributions s'étendaient sur une zone territoriale beaucoup plus vaste que celle de toutes les autres autorités chargées de la construction en région parisienne¹⁹. Le premier directeur du CCURP fut Pierre Sudreau²⁰. Convaincu de la nécessité de promouvoir les grands ensembles, il souhaitait toutefois comme les autres dirigeants contenir l'expansion spatiale de la région parisienne. C'est pourquoi il décida que les grands ensembles seraient répartis en couronne autour de Paris, à faible distance du centre et à proximité des zones industrielles les plus denses²¹. Ce choix s'inscrivait dans le cadre d'un travail de planification plus général. Le PARP était en effet en cours de révision par le MRL (Ministère de la Reconstruction et du Logement, successeur du MRU). L'orientation globale du plan était de restreindre l'étalement de l'agglomération parisienne en densifiant la banlieue par la construction de grands ensembles planifiés et dotés des infrastructures, des industries et des services publics nécessaires à leur équilibre. La construction de ces grands ensembles devait permettre à la fois de déconcentrer la capitale et de transformer les cités-dortoirs de banlieue en véritables villes²². Ce PARP rénové de 1956 fut la matrice principale du PADOG, dont la conception commença en 1959²³. C'est dans cet objectif de restructuration de la région parisienne que fut édifiée une première génération de grands ensembles franciliens dans la seconde moitié des années 1950.

2.2 La première génération de grands ensembles région parisienne (1954-1959)

Si le milieu des années 1950 voit émerger une politique de construction de grands ensembles en partie spécifique à la région parisienne, les opérations qui furent lancées ne furent pas homogènes. Comme dans les autres régions, les grands ensembles franciliens relevaient de programmes et de structures très diverses. Les grands ensembles des Carreaux à Villiers-le-Bel et de la Dame-Blanche à Garges-lès-Gonesse sont très représentatifs de cette diversité²⁴. Ces communes sont distantes d'à peine quelques kilomètres et sont situées à la même distance de Paris (environ treize kilomètres), le long de la même voie ferrée. Confrontées à la même politique de construction de grands ensembles en région parisienne, elles n'ont pourtant pas reçu le même traitement de la part des pouvoirs publics.

Fig. 2.

Le grand ensemble de la Dame Blanche devait être la première étape d'une « ville nouvelle »

quelques vérités sans concession, entretien avec François George, Paris, Tirésias, 2004.

19 Sudreau P., *Au-delà...op. cit.*, p. 96-97.

20 Résistant déporté à Buchenwald, il fut à la Libération promu à sous-préfet hors-classe et nommé sous-directeur à l'Intérieur sur la demande du général De Gaulle. Il occupa ensuite divers postes avant d'entrer en 1955 dans le ministère d' Edgar Faure, qui s'était engagé en faveur d'une relance de la politique du logement. Gaulliste de gauche et homme de convictions, il eut un rôle essentiel dans la politique des grands ensembles qui émerge en France au milieu des années 1950.

21 Fourcaut A., « Les Grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire Urbaine*, n°17, décembre 2006, p. 19-20.

22 Voldman D., *op. cit.*, p. 135.

23 Fourcaut A., « Les Grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », art. cit., p. 12-13.

24 Le Goullon G., *Les grands ensembles en France : genèse d'une politique publique (1945-1962)*, *op. cit.*, chapitres 7 et 8, consacrés respectivement à la Dame-Blanche et aux Carreaux.

conçue par des acteurs locaux. La commune avait commencé à s'urbaniser dès le début du XX^e siècle ; des lotissements étaient sortis de terre. L'ensemble manquait de cohésion, car aucun plan d'aménagement n'avait été élaboré avant 1941. Dans les années d'après-guerre la commune accusait un grave retard en matière d'équipements collectifs, tant à échelle des différents quartiers qu'à l'échelle de la commune. En outre l'augmentation de la population, passée de 3 500 habitants en 1945 à 4 800 en 1954 et à 5 800 en 1956, aggravait le manque cruel de logements, déjà ressenti avant la guerre. De nombreuses familles s'entassaient dans les taudis du « Vieux-pays » (le centre du village) et les bidonvilles installés sur des terrains inondables (« les Pieds humides »). Face à cette situation, les élus municipaux souhaitaient créer une « ville nouvelle », capable de satisfaire les besoins en logements et en équipements collectifs et de réorganiser le territoire communal. La municipalité élaborait ce projet avec Baticoop. Cette société de construction coopérative créée en 1952 était issue du mouvement castor, un mouvement d'autoconstruction créé à la Libération²⁵. Elle avait probablement des liens avec les Castors de l'UCPTRP, qui construisirent une cité à Garges-lès-Gonesse. Elle construisit d'abord un lotissement de 270 pavillons industrialisés dans la commune en 1954-1955. Puis elle proposa une opération beaucoup plus importante à la commune, ce qui aboutit au projet d'une « ville nouvelle » comptant huit mille logements et les équipements collectifs adaptés. Baticoop ne pouvant assumer seule un tel programme, d'autres constructeurs donnèrent leur accord pour participer à l'opération.

Le projet correspondait bien aux orientations prises par le MRL et le CCURP, qui se heurtaient souvent à des communes hostiles aux grands programmes de construction, surtout dans le département de Seine-et-Oise où les communes étaient dans une situation financière particulièrement fragiles. Ces nouveaux logements profiteraient aux mal-logés de la Seine et de Paris mais les répercussions financières seraient une fois de plus assumées par les collectivités de la Seine-et-Oise. Dans ce contexte, le projet gargeois intéressait les pouvoirs publics²⁶. Mais le ministère savait qu'il ne pourrait pas répondre à la demande d'équipements et Pierre Sudreau voulait éviter la création de villes nouvelles à proximité de Paris²⁷, d'où la décision d'imposer une réduction du projet à quatre mille logements. Cette solution rendait moins urgente la réalisation de nouveaux équipements, tout en permettant de construire rapidement plusieurs milliers de logements proches de Paris et de la ligne SNCF reliant Paris à Creil.

Le projet connut un nouveau rebondissement en 1958, lorsque Pierre Sudreau quitta le CCURP pour devenir ministre de la Construction. Ce départ correspond aux débuts de la préparation du PADOG (Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la région parisienne). Ce nouveau contexte explique que la situation gargeoise ait été reconsidérée. Intégré à l'échelle régionale, le projet initial reprenait toute pertinence. Il permettrait non seulement de réaménager la commune mais aussi de doter toute la banlieue Nord d'un véritable centre urbain²⁸. Partant de cette analyse, les auteurs du PADOG autorisèrent la construction des huit mille logements prévus au départ. Mais l'opération fut

25 Inizant H., *Le mouvement Castor en France. Les coopératives d'autoconstruction entre 1950 et 1960. Recherche historique, analyse économique et politique*, thèse pour le doctorat de 3^e cycle de sociologie, sous la direction d'Henri Raymond, Université Paris-X, Nanterre, 1981.

26 Préfecture de la Seine-et-Oise, Brochure « Réunion d'information relative à la Politique du logement », le 19 octobre 1955, AN 770087/02.

27 Cette position n'était pas exempte d'exceptions. Ainsi la totalité du programme de la SCIC à Sarcelles, limitrophe de Garges-lès-Gonesse, reçut un avis favorable du MRL, au moment même où il limitait l'agrément pour le projet de Baticoop à Garges-lès-Gonesse. Le MRL devait avoir conscience que la SCIC préfinancerait tous les équipements de la ville nouvelle de Sarcelles, ce que Baticoop ne pouvait pas faire à Garges-lès-Gonesse. Or le MRL souhaitait éviter que les « cité-dortoir » ne se multiplient. Voir Lettre du SARP à la Direction de la Construction, le 12 avril 1957, AN 770784/10.

28 Plan directeur d'urbanisme intercommunal du secteur L'Île-Saint-Denis/Pierrefitte/Saint-Denis/Stains/Villeneuve-la-Garenne/Villetaneuse/Garges-Sarcelles, plan élaboré dans le cadre du PADOG et présenté par le SARP, M. Diebolt (préfet de Seine-et-Oise) et Pierre Gibel (Contrôleur général), le 8 novembre 1960, AN 770911/096.

mal accompagnée par le ministère et le CCURP. Aucune aide financière, technique ou humaine ne fut apportée malgré l'ampleur de la tâche et les services centraux accumulèrent des retards considérables dans la validation des plans d'équipements (notamment pour les écoles et l'approvisionnement en eau). Le ministère refusa de faire bénéficier l'opération du dispositif des ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité), qui aurait permis d'accélérer les procédures foncières, administratives et financières et de mieux coordonner les multiples acteurs de cette opération. Au lieu de cela, l'architecte Noël Le Maresquier puis un SIVOM (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple) furent chargés de piloter l'opération. Celle-ci rencontra de très nombreuses difficultés, en particulier pour la Dame-Blanche, construite entre 1958 et 1965.

À quelques kilomètres de la Dame-Blanche, le grand ensemble des Carreaux sortait de terre au même moment mais dans des conditions beaucoup plus favorables. Le projet n'émanait pas des acteurs locaux mais des décideurs nationaux. Les élus municipaux acceptèrent le projet malgré leurs réticences et leurs inquiétudes. Il faut dire qu'une telle opération pouvait là aussi combler les lacunes d'équipement, d'aménagement et de logements d'une commune qui était, comme Garges-lès-Gonesse, écartelée entre le vieux-village et les divers lotissements bâtis depuis la fin du XIX^e siècle à proximité de la gare. Comme de nombreuses communes de la Seine-et-Oise, elle avait le plus grand mal à loger et à accueillir correctement une population de plus en plus nombreuse. Les petites opérations de construction menées depuis 1950 étaient insuffisantes pour répondre à la demande de logements et ne permettaient pas d'équiper la commune²⁹. Le projet pouvait donc répondre à certains besoins locaux tout en inquiétant ceux des élus qui souhaitaient éviter les grandes opérations susceptibles de remettre en question la composition sociologique et le cadre de vie de la commune. Il est certain que la construction d'un grand ensemble de plus de mille logements aurait un impact très fort dans une commune qui ne comptait que 4 900 habitants en 1954.

L'initiative du projet provenait de la CIRP, filiale de la SCIC. Celle-ci connaissait bien les communes voisines. Elle recherchait des terrains situés le long de la voies ferrée Paris-Creil, vastes et peu ou pas urbanisés, afin de limiter les coûts et les délais de construction. Les économies ainsi réalisées permettaient d'envisager de financer les équipements collectifs³⁰. Le site des Carreaux, placé entre les lotissements de la gare et le vieux-village de Villiers-le-Bel, correspondait au profil recherché par la SCIC. De plus il était constitué de grandes parcelles agricoles, ce qui faciliterait les procédures d'acquisition foncière (contrairement à certains secteurs où les parcelles étaient petites et dispersées entre de multiples propriétaires). Un maître d'ouvrage n'ayant pas les moyens d'implanter une école primaire en-dessous d'un seuil de mille logements, la CIRP s'était fixée ce seuil pour la réalisation des dix mille logements attribués dans le cadre du plan triennal³¹.

Le choix du site des Carreaux a été fait en lien étroit avec le MRL et le CCURP, dont la SCIC était un des principaux interlocuteurs. Le préfet annonça la nouvelle aux élus municipaux, sans que la moindre concertation ait eu lieu. Pierre Sudreau approuvait l'opération, car la SCIC était un maître d'ouvrage assez important pour mener au plus vite une opération aussi massive. De plus la SCIC avait la possibilité de préfinancer l'achat des terrains et des équipements collectifs (avant que les subventions des différents ministères soient décidées puis versées). Cela permettait de démarrer très rapidement le chantier et de construire les équipements collectifs dans la foulée des logements, pour éviter que les habitants attendent des années pour bénéficier des structures nécessaires à la vie dans ces nouveaux quartiers (ce qui était systématiquement le cas dans les nouveaux ensembles construits depuis l'Entre-Deux-Guerres). Enfin, le projet correspondait à la politique de « brassage

29 Recensements de 1954 et de 1962, Archives Municipales de Villiers-Le-Bel.

30 Landauer, *op. cit.*, p. 101-106.

31 *Ibid*, p. 183-186.

social » menée par le ministère dans le cadre du plan triennal³². Les opérations programmées dans ce plan devaient associer des logements locatifs HLM, des logements aux normes HLM réduites et des logements en accès aidé à la propriété. C'était le cas des grands ensembles conçus par la CIRP, et par la SCIC en général. Ainsi le grand ensemble des Carreaux étaient composés de LOPOFA (Logements Populaires et Familiaux)³³, de Logécoc et de logements locatifs HLM.

Dans ces conditions, la construction du grand ensemble se fit sans difficultés entre 1957 et 1963. La SCIC et ses architectes décidaient de tout ; la municipalité était privée de toute marge de manœuvre. Elle fut placée devant le fait accompli lorsque la SCIC porta l'opération de 1 000 à près de 1 700 logements de façon à assurer sa rentabilité. L'attribution des logements échappait à la commune, qui devait s'en remettre à la SCIC. Celle-ci devait fournir les entreprises qui avaient participé au financement de l'opération (par le biais du 1% patronal)³⁴, la Croix-Rouge qui lui adressait régulièrement des réfugiés et des rapatriés venus des anciennes colonies françaises, le MRL et le préfet qui avaient priorité pour reloger les habitants des constructions provisoires (baraquements de guerre et d'après-guerre, cités d'urgence) et le CCURP qui gérait le fichier des mal-logés de Paris et du département de la Seine. De même, pour les équipements, la SCIC imposa son calendrier et sa propre politique. Elle livra les équipements scolaires en retard par rapport aux besoins de la commune et construisit à ses frais un centre social³⁵. Cette dernière structure n'était pas du tout une demande de la municipalité, qui aurait préféré une cantine scolaire et un centre d'accueil périscolaire. Elle correspondait au programme qu'appliquait la SCIC dans tous ses ensembles. Ces centres sociaux étaient élaborés et gérés en lien avec la CAF, la Sécurité sociale³⁶ et l'association « Alfa » (Association pour le Logement Familial et l'Animation des Grands Ensembles), présente dans tous les quartiers de la SCIC.

Ces opérations montrent que la première génération de grands ensembles en région parisienne ne correspondait pas à une politique unique mais à un empilement de dispositifs divers. En revanche la seconde génération a été le fruit d'une politique homogène, celle des ZUP. Les grands ensembles construits au cours de cette deuxième période relevaient d'un modèle unique clairement défini, même s'il était conçu pour être adapté aux spécificités locales.

3. Les années ZUP

Les ZUP étaient prévues pour accueillir au moins cinq cent logements et leurs équipements collectifs. Toutes les opérations comportant au moins cent logements devaient être incluses dans une ZUP si elles entraînaient la réalisation de nouveaux équipements d'infrastructure à la charge de la collectivité³⁷. Le but était d'accélérer la construction de logements et de mieux planifier et financer la construction des équipements collectifs nécessaires aux nouveaux ensembles urbains.

3.1 Une politique nationale qui s'adapte aux spécificités locales

Ministre de la Construction entre 1958 et 1962, Pierre Sudreau mit en place une politique de grands ensembles, dont l'outil essentiel était les ZUP. Dans la continuité de son expérience passée au

32 Lettre type de la Direction de la Construction du MRL aux préfets, le 22 octobre 1954, AN 771 119/05.

33 Logements à normes réduites par rapport aux HLM mais qui relevaient le plus souvent du secteur social locatif.

34 Lettre de Roger Duchet à François Bloch-Lainé, directeur de la CDC, le 25 juillet 1955, AN 771 119/01.

35 Voir Dessertine D., Durand R., Eloy J., Gardet M., Marec Y., Tétard F., *Les centres sociaux, 1880-1890. Une résolution locale de la question sociale ?*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 2004.

36 SCIC, Bulletin d'information des entreprises participant au programme de construction à caractère social de la CDC, mai 1956, AN 850386/19.

37 Biarez S., *Une politique d'urbanisme : les ZUP*, thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France (Grenoble II), Centre de recherche de l'Institut d'Études Politiques, 1971.

CCURP, il choisit de faire des ZUP un instrument au service d'une politique centralisée. Il appliqua le système de décision existant au CCURP à la mise en œuvre des ZUP. Les décisions revenaient donc aux services centraux du ministère, au ministre et aux préfets. Les ZUP étaient créées par décret ministériel puis le préfet et ministère décidaient de leur périmètre. Ces derniers coordonnaient les maîtres d'ouvrages. Le ministère leur imposait un type de construction homogène, précisé dans une série de documents-type (marchés, programmes-types, cahiers des charges, descriptifs, etc)³⁸. Le ministère et les préfets contrôlaient les opérations de bout en bout, du choix de l'architecte chargé d'élaborer le plan-masse et les logements à la programmation des travaux et des équipements, construits et en partie financés par les maîtres d'ouvrage des logements³⁹. Mais l'essentiel de la charge financière était assumée par l'État. Les ministères concernés devaient coordonner leurs crédits, alimentés par leurs budgets généraux et par un budget spécial⁴⁰. Le système de financement et de coordination des équipements des grands ensembles tant attendu semblait enfin se dessiner⁴¹.

Cette grande centralisation des procédures devait aussi permettre aux ZUP d'être un outil pertinent au service de l'aménagement du territoire à toutes les échelles. Les terrains devaient être choisis par les pouvoirs publics non pas en fonction des prix fixés par le marché mais en fonction de leur viabilité ou de la facilité à les viabiliser et en fonction de leur situation géographique, appréhendée à toutes les échelles (agglomération, région, territoire national). Une fois le périmètre de la ZUP délimité, les collectivités publiques pouvaient user de l'expropriation et, pour deux ans puis pour quatre ans, d'un droit de préemption intégral sur les ventes de terrain⁴². L'ordonnance du 24 octobre 1958 leur permettait de transférer cette propriété aux sociétés concessionnaires chargées de mener les opérations pour le compte des collectivités publiques et placées sous l'autorité du préfet (Sociétés Publiques d'Aménagement ou Sociétés d'Économie Mixte)⁴³.

Bien que nationale, cette politique était utilisée en région parisienne pour atteindre des objectifs spécifiques, que s'étaient fixés le ministère et le CCURP depuis plusieurs années et qui étaient maintenant inscrits dans le PADOG. En région parisienne, les ZUP ont été vues comme des moyens supplémentaires pour réaliser des vœux formulés antérieurement : résoudre une crise du logement plus aiguë qu'ailleurs et « freiner la croissance anarchique de la banlieue et la régénérer⁴⁴ ».

3.2 Une vague de construction massive en région parisienne

La politique des grands ensembles menée à travers les ZUP permit d'augmenter considérablement la construction de logements dans la région. Celle-ci fut une des régions qui bénéficia le plus de ce dispositif. 22 (26 en incluant le département de l'Oise) des 193 ZUP réalisées en territoire métropolitain dans les années 1960 et 1970 ont été réalisées en région parisienne⁴⁵. Elles furent réparties dans toute la région, en fonction des demandes de logements, des bassins d'emplois, et de la proximité des infrastructures de transport existantes ou projetées. Paris étant considérée comme déjà trop peuplée ne devait pas bénéficier de ce dispositif : l'objectif était de déconcentrer Paris en

38 Landauer P., *op. cit.*, p. 361.

39 Rapport de la cour des comptes, le 14 août 1964, Archives de la CDC 050117/0004.

40 Fourcaut A., « Les Grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », art. cit., p. 20.

41 Pour les aspects architecturaux des équipements construits dans les ZUP, voir la deuxième partie de l'ouvrage dirigé par Monnier G. et Klein R., *Les années ZUP. Architectures de la croissance 1960-1973*, Paris, Picard, 2002.

42 Note de M. Jeorger, inspecteur des Finances, sur les moyens de contrôle du marché foncier par les pouvoirs publics, le 10 septembre 1963, AN 770830/03.

43 Landauer P., *op. cit.*, p. 360-361.

44 Fourcaut A., « Les Grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », art. cit., p. 13.

45 Ministère de l'Équipement et du logement (direction de l'aménagement foncier et urbanisme), *Les ZUP, 1959-1969*, Paris, juin 1970, p. 4.

construisant les ZUP dans les départements franciliens.

Fig. 3.

Fig. 4.

Ces 22 ZUP avaient été conçues pour accueillir près de 150 000 logements. Elles devaient contribuer à accélérer et démocratiser l'accès aux logements sociaux. Ainsi en 1973 les ZUP franciliennes comptaient 75 % de logements aidés ou très aidés, 21 % de logements peu aidés et 4 % de logements non aidés. Le rythme de création de ces opérations fut élevé au cours des premières années : sept ZUP créées au 1^{er} janvier 1960, onze 1^{er} janvier 1961. Puis le rythme ralentit car on réalisa petit à petit que la majorité des premières zones créées « n'avaient pas épuisé toutes leurs capacités d'accueil⁴⁶ ». Il était certes plus rapide de densifier les ZUP que d'en créer de nouvelles pour répondre à la demande urgente de logements en région parisienne. Par ailleurs cette densification permettrait de multiplier les chances de rentabiliser les opérations, tandis que la création d'une nouvelle ZUP engendrait des frais considérables (achat de terrains, études préalables, etc). La dernière ZUP francilienne fut créée en 1966. Le SDAURP (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne) de 1965 changeait l'orientation de la politique menée en région parisienne : la construction des grands ensembles devait désormais s'effacer devant la réalisation de villes nouvelles⁴⁷.

La construction des grands ensembles prévus dans ces ZUP dura plusieurs décennies. Dans les premières ZUP créées en 1959, les travaux ne commencèrent pas avant 1962. Il fallut en général une dizaine d'années pour terminer chaque opération. Les études préalables étaient nombreuses, les procédures d'acquisition des terrains lentes et les travaux d'infrastructures à réaliser avant les logements étaient considérables. Mais cette lourdeur du dispositif devait permettre d'éviter les retards dans la livraison des équipements et les malfaçons qui résultaient de travaux d'infrastructures réalisés tardivement. Ce long temps de préparation était aussi nécessaire à une construction rapide des logements. L'industrialisation et la rationalisation des chantiers passaient par des études préalables approfondies et rigoureuses. C'était le cas dans toutes les ZUP mais les opérations furent particulièrement longues en région parisienne, où les contraintes étaient les plus fortes. Ainsi en 1969 un peu plus de 50 % des logements étaient lancés et 30 % terminés dans les ZUP de province alors qu'en région parisienne les proportions n'étaient que de 40 % et 25 %⁴⁸.

Conclusion

Les années d'après-guerre étaient marquées par l'absence de politique régionale francilienne dans le domaine du logement. Les pouvoirs publics infléchirent légèrement leur posture au milieu des années 1950, en intégrant de façon nouvelle les spécificités de la région parisienne dans la politique de construction et de logement. Ce n'est qu'avec la création de véritables autorités régionales dans le cadre de la loi Defferre de 1982 que put émerger une véritable politique régionale. Néanmoins des jalons avaient été posés dès le milieu des années 1960, qui virent la mise en place de réformes importante pour la gestion des territoires franciliens (SDAURP, villes nouvelles, redécoupage des départements, création du District de la Région Parisienne)⁴⁹. En outre le dispositif des ZUP fut remplacé par celui des ZAC (Zones d'Aménagement Concerté) en 1967. Cette nouvelle procédure visait notamment à mieux intégrer le point de vue des acteurs locaux dans l'élaboration des grands

46 *Ibid.*, p 8.

47 *Ibid.*, p. 8.

48 *Ibid.*, p 12.

49 Cottour C. *op. cit.*, p. 75.

programmes de construction. Ces différentes décisions marquèrent le début d'une nouvelle période pour la construction des grands ensembles en région parisienne comme dans les autres régions françaises.