Emmanuel Bellanger, « Les maires et leurs logements sociaux. Des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1910-1960) », *Histoire urbaine*, n° 23, décembre 2008, pp. 103-115.

PRÉSENTATION

Les maires et leurs logements sociaux, des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1920-1960)

La loi du 23 décembre 1912, à l'origine de la création des offices publics, consacre l'engagement des collectivités locales dans la prise en charge du logement social. Le nombre d'offices passe de quelques dizaines en 1919 à près de 300 en 1939. La loi Loucheur de 1928 donne un élan à leur action. Elle marque l'entrée en scène de la CDC. Entre les années 1920-1930, les offices réalisent avec son soutien financier près de 130 000 HBM. Entre les années 1950-1960, ils en construisent plus de 360 000 représentant 57 % des HLM bâtis, auxquels s'ajoutent les logements des SEM municipales. Bien qu'inégalement réparties, ces opérations, souvent conduites dans le cadre des ZUP par les sociétés régionales d'aménagement de la CDC, attestent de l'engagement de nombreuses collectivités locales dans les politiques urbaines encadrées par l'État. Ces politiques confortent ainsi la figure du maire bâtisseur.

Mayors and social housing : from the origins to the golden age of "grand ensemble" (housing compound) (1920-1960)

The 23rd December 1912 Act first created the "offices publics" (public housing committees) marking the commitment of local authorities in social housing policies. From few dozens in 1919, the number of these committees soon reached 300 on the eve of 2nd World War. The "Loucheur" Act dated 1928 would further boost the public housing sector as the CDC, the French State arm in charge with funding public investments was then to be associated to public housing policies. Between 1920's and late 1930's public housing committees aided by the CDC achieved nearly 130,000 HLM (low rate housing). In the 50's, over 360,000 of these HLM were built amounting to 57 % of total HLM in France to which one must add housing of "SEM municipales" (municipalities' social housing). These programs, even if unevenly spread over French territory, were often conducted by the regional leg of CDC, evidencing how local powers could commit to urban policies. The latter strengthened the status of the Mayor as a "Builder".

Les maires et leurs logements sociaux des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1920-1960)

L'usage du possessif « leurs », intentionnel, suggère une lecture amendée de la politique volontariste de l'État en matière d'aménagement du territoire, de densification des réseaux de services publics et de construction de logements. Cette politique nationale n'a pas eu, en tout lieu et en toutes circonstances, la rigueur dirigiste, si ce n'est autoritaire, qu'on lui a souvent prêtée. L'exploitation des fonds d'archives révèle en effet les compromis passés entre les élus locaux confrontés aux maux de la civilisation urbaine et les tutelles administratives, techniques et financières chargées de la mise en œuvre des politiques d'équipement et de désenclavement du territoire[1].

Dans la France urbaine de l'âge industriel, l'État, ses représentants de terrain, le corps préfectoral, et son bras financier, la CDC, n'ont pu se passer des corps intermédiaires pour mettre en œuvre leur action publique. En retour, ce système de négociation croisée a servi la puissance municipale en confortant la figure du maire bâtisseur garant de la cohésion de son territoire[2]. De la IIIe à la Ve République, les relations entre édiles et tutelles ont été ponctuées de tensions polarisées sur le problème récurrent des finances locales déficitaires. Ces tensions n'ont pas entravé pour autant la mise en chantiers de grands projets urbains. Les nouveaux quartiers de logements sociaux ont été présentés dès l'origine comme des lieux de régénérescence, de rationalisation de l'aménagement et d'accession aux commodités de la ville moderne. L'histoire du logement social et de son financement permet de mesurer l'emprise et les limites du pouvoir édilitaire dans ses missions de promotion d'habitations salubres et de socialisation municipale[3].

Les expériences des cités HBM puis HLM révèlent des logiques comparables de coopérations institutionnelles entre le Grand Paris et les agglomérations provinciales. La concorde a bien souvent prévalu entre le pouvoir préfectoral, les organismes financiers et le pouvoir municipal appelé à cofinancer la construction de logements mais aussi la viabilisation et l'équipement, en un mot la modernisation de la France urbaine, caractérisée par une progression remarquable de sa population passée, en un demi-siècle, de 18,1 millions en 1921 à plus de 35,3 millions d'habitants en 1968[4].

La mise en perspective du rôle du pouvoir local dans les politiques de logements suit une lecture chronologique. La première période remonte aux expériences initiales des offices publics de l'entre-deux-guerres, temps de reconnaissance et d'institutionnalisation des élus légitimés par la IIIe République et sa charte municipale de 1884. La seconde s'attache aux années d'âge d'or

---

[1] Patrice Caro, Olivier Dard, Jean-Claude Daumas (dir.), *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

[2] Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 3, 1966, p. 249-275 ; Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

[3] Maurice Agulhon, *Les métamorphoses de Marianne,* Paris, Flammarion, 2001.

[4] Jacques Dupâquier (dir.), *Histoire de la population française de 1914 à nos jours*, Paris, PUF, 1995, p. 393.

des grands ensembles impulsés par des politiques déconcentrées de financement public, de planification urbaine et d'industrialisation du bâtiment.

Le maire bâtisseur et promoteur d'HBM

L'engagement des municipalités et des conseils généraux dans la prise en charge du logement social s'inscrit dans la longue durée d'un XXe siècle amarré à la loi du 23 décembre 1912, date « à marquer d'une stèle dans l'histoire législative des HBM », qui voit l'institution des offices publics municipaux et départementaux[5]. Jusque dans les années 1920, le nombre d'HBM réalisées par les offices est des plus modestes ; entre 1894 et 1924, ils ne construisent que 7 500 logements[6]. La loi Loucheur du 17 juillet 1928 amplifie leur investissement[7]. Cette loi votée à l'unanimité consacre pour la première fois le volontarisme de l'État et de certaines collectivités associés dans la réalisation d'une politique publique ambitieuse qui, sur cinq ans, prévoit la mise en chantier de 260 000 habitations à bon marché ou à loyer moyen. Cette initiative gouvernementale marque une rupture dans l'histoire du financement du logement populaire. Elle est couronnée d'un succès relatif grâce au soutien de la CDC[8]. Entre 300 000 et 350 000 HBM locatives ou d'accession à la propriété ont été construites durant l'entre-deux-guerres, dont près de 130 000 HBM municipales ou départementales[9]. Si l'État a investi plus de 11,6 milliards de francs, dont plus de la moitié sous le régime de la loi Loucheur, les municipalités ont pu de leur côté diversifier leur financement en empruntant aux caisses d'épargne, au Crédit foncier, à la Caisse nationale de crédit aux départements et aux communes créée en 1931 ou encore à des caisses de prévoyance sociale[10].

Durant la période charnière des années 1920-1930, les offices gagnent en puissance d'action. Les nouvelles cités HBM deviennent les fleurons des réalisations édilitaires qui ont les honneurs de la presse et des programmes électoraux. La récession économique modère cependant, dès les premiers mois de l'année 1933, cette action publique novatrice[11]. Les crédits ouverts chaque année par la loi de finances et les dotations des municipalités qui investissent leurs fonds propres, ceux de l'octroi notamment, et accordent leur garantie communale, se tarissent. Le

5. Roger-Henri Guerrand, Roger Quilliot (dir.), *Cent ans d'habitat social : une utopie réaliste*, Paris, Albin Michel, 1989, p. 68.

6 Hélène Frouard, *Les politiques patronales de logement en France (1894-1944)*, thèse d'histoire de l'art, Université de Paris I, 2003, p. 168.

7 Stephen D. Carls, *Louis Loucheur, ingénieur, homme d'État, modernisateur de la France* (1872-1931), Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2000.

8 Annie Fourcaut, « La Caisse des dépôts et consignations et le logement social. De la loi Loucheur à la guerre : un constat d'échec ? », dans Alya Aglan, Michel Margairaz et Philippe Verheyde, *La caisse des dépôts et des consignations*, Paris, Albin Michel, p. 188-192.

9 Le dénombrement des HBM est à apprécier avec mesure tant les données quantitatives et qualitatives sont émiettées et lacunaires. Numa Courquin, « L'intervention de l'État dans le secteur semi-public des habitations à loyer modéré », *Urbanisme*, n° 5-6, 1950, p. 30.

10 Archives de Saint-Dizier, registre des délibérations (1920-1930) ; archives de Malakoff, dossier de financement des HBM (1920-1930), non coté ; Michel Lescure, *Les banques, l'État et le marché immobilier*, Paris, Édition de l'EHESS, 1977.

11 Bastien Pourtout, *La loi Loucheur (1928-1939)*, mémoire de maîtrise, Université Paris X-Nanterre, 2006.

défaut majeur de la loi Loucheur résulte de l'absence d'un engagement financier durable de l'État. Pour autant, ce texte fondamental a consacré la municipalisation et la départementalisation du logement social ; il a renforcé la légitimité des offices et fait d'eux les principaux maîtres d'ouvrage du logement HBM public[12].

L'envolée du nombre d'offices est révélatrice de cette nouvelle donne décentralisée. Leur nombre passe de quelques dizaines dans l'immédiat après-guerre à plus de 210 en 1928. À la fin des années 1930, la France compte 297 offices, dont 32 dans le département la Seine[13]. Forts de cet élan, ces établissements publics se constituent en Fédération nationale dès 1922 et en Union nationale des fédérations d'organismes HBM en 1925. Ces réseaux sociaux, où s'illustrent des réformateurs urbains de premier plan — Laurent Bonnevay, Paul Strauss, Georges Risler, Henri Sellier, Paul Grunebaum-Ballin relayés après guerre par Charles Pranard, Maurice Langlet et Albert Denvers —, confortent la structuration du mouvement HBM en groupe de défense des intérêts des collectivités locales.

Les réalisations exemplaires du Grand Paris de l'entre-deux-guerres

Les résultats de cette politique, qui concilie aide publique de l'État et volontarisme municipal et départemental, se lisent dans la constitution de réserves foncières et la formalisation de dossiers de financement[14]. L'engagement mayoral est particulièrement vif dans le département de la Seine. Dans ce territoire capitale, l'intensité des relations État/collectivités y est sans commune mesure avec celles à l'œuvre dans la France urbaine provinciale[15]. Au tournant des années 1920-1930, le dynamisme des offices départementaux et municipaux d'HBM témoigne de la singularité administrative et politique du Grand Paris, un territoire à part dans l'histoire du financement des dispositifs de régulation et de cohésion sociale.

La ville de Paris et le conseil général de la Seine ont en effet créé en janvier 1914 et juillet 1915 les deux offices publics les plus dynamiques de France. À la fin des années 1930, l'office parisien s'est constitué un patrimoine de plus de 26 000 HBM où vivent plus de 95 000 Parisiens. Plus 60 % de ces réalisations ont été financées dans le cadre de la loi Loucheur[16]. Mais la ville de Paris se distingue encore par la fondation de quatre sociétés d'économie mixte (SEM) à la tête d'un patrimoine conséquent de plus de 20 000 logements localisés, pour l'essentiel, sur

---

[12] Bastien Pourtout, « La première loi de programmation de logements sociaux : la loi Loucheur et les offices publics d'HBM (1928-1939) », dans Emmanuel Bellanger, Jacques Girault (dir.), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Paris, Créaphis, 2008, p. 109-118.

[13] Emmanuel Bellanger, *Administrer la banlieue municipale (1880-1950),* thèse de doctorat, Université de Paris 8, p. 854-863 ; Susanna Magri, « Les locataires se syndiquent », dans Roger-Henri Guerrand, Roger Quilliot (dir.), *Cent ans d'habitat social…*, *op. cit.*, p. 107.

[14] L'expression « Grand Paris » n'est pas une invention du temps présent. Jusqu'à sa suppression en 1968, le département de la Seine (Paris et les 80 communes suburbaines l'encerclant) s'est singularisé par l'efficience d'un pouvoir d'agglomération, le Grand Paris, structuré autour du conseil général de la Seine et de sa préfecture.

[15] Jean-Luc Pinol, « Villes "riches", villes "pauvres" dans la France de l'entre-deux-guerres », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, n° 64, 1999, p. 67-82.

[16] *L'Office public d'habitation de la ville de Paris*, Paris, 1937, p. 202.

l'emplacement des fortifications déclassées[17]. Au total, le conseil municipal parisien a investi, avec le soutien de la CDC, dans un parc immobilier de plus de 46 000 logements communaux ou para-municipaux.

La participation financière de la ville de Paris ne se borne pas aux seules réalisations d'HBM *intra-muros*. Dès 1915, la capitale est également devenue le principal bailleur de fonds de l'office public départemental. Dans la Seine banlieue, cet office réalise, sous l'autorité d'Henri Sellier son fondateur et administrateur-délégué de 1915 à 1941, plus de 17 000 logements concentrant 48 000 habitants à la fin des années 1930[18]. Sur les 80 communes suburbaines du département, 32 accueillent des HBM départementales. Fait notable de l'exemplarité de la Seine, si l'on ajoute les réalisations des offices municipaux de la proche banlieue – 6 800 logements[19] –, plus de la moitié des HBM publiques édifiées en France est localisée dans l'agglomération parisienne. Les élus locaux y logent 200 000 personnes, un chiffre non négligeable qui atteste du nouveau rôle des élites municipales dans la promotion du logement.

Le dynamisme du département capitale tranche avec celui de la plupart des municipalités des grandes villes provinciales. L'office de la ville de Lyon ne réalise durant l'entre-deux-guerres que 2 900 logements[20]. À Toulouse, l'office départemental n'a construit que 2 000 logements[21]. À Nantes et Marseille, l'édilité n'a pu bâtir que 1 000 à 1 200 HBM, lorsque l'office des Bouches-du-Rhône plafonne ses réalisations à près de 2 600 logements[22]. L'inégal potentiel fiscal des collectivités locales et l'investissement sélectif de la CDC sont à la source de ces très fortes disparités entre Paris et la province, entre départements riches et départements pauvres. En 1931 et 1932, la commission d'attribution des prêts de la CDC soulignait que le département de la Seine avait absorbé, à lui seul, près de la moitié des crédits consacrés aux HBM, soit plus 500 millions de francs par an[23].

En dépit de sa répartition disparate, la construction d'HBM est devenue dans certaines collectivités locales une politique publique. Sans pouvoir résorber la crise du logement, la loi Loucheur de 1928 et l'investissement massif de la CDC ont créé un précédent en confortant l'initiative édilitaire[24]. À la différence des sociétés privées d'HBM, dont plus de la moitié a été

---

17 Il s'agit de la régie immobilière de la ville de Paris (RIVP) fondée en 1923, la société anonyme de gestion immobilière (SAGI) fondée en 1930, la compagnie parisienne de gestion fondée en 1931 et la société de gérance d'immeubles municipaux fondée en 1935. Voir les travaux d'Annie Fourcaut, « Construire du logement social pendant les Trente Glorieuses : entre Paris et les banlieues », programme de recherche *Aux origines de la gouvernance métropolitaine*, Centre d'histoire sociale du XXe siècle/Bureau de l'innovation et de la recherche de la ville de Paris, 2008.

18 Germaine Bardy, *Le service social dans les HBM et notamment à l'office public d'HBM du département de la Seine*, Thèse de l'IUUP, 1938, p. 10.

19 En Seine banlieue, sur 32 offices municipaux, Puteaux, Montrouge et Ivry concentrent la moitié des 6 800 HBM.

20 Claire Berthet, *Contribution à une histoire du logement social en France au XXe siècle,* Paris, L'Harmattan, 1997, p. 47.

21 Jean Coppolani, Guy Jalabert, Jean-Paul Levy, *Toulouse et son agglomération*, Paris, La Documentation française, 1984, p. 112-113.

22 Marie-Paule Halgand, Elisabeth Pasquier, *La construction d'un patrimoine de l'office public 1913-1993*, Nantes, Nantes-Habitat, 1993 ; *Les offices publics d'habitations à loyer modéré 1912-1962*, Colombes, Imprimerie Dessaux, 1963, p. 36.

23 Bastien Pourtout, *La loi Loucheur (1928-1939)*, *op. cit.*, p. 83-84.

24 Henri Sellier, Auguste Bruggemann, *Le problème du logement, son influence sur les conditions de l'habitation et l'aménagement des villes*, Paris, PUF, 1927.

dissoute ou a fait l'objet d'un retrait d'agrément ministériel après guerre, les offices publics ont bénéficié de la stabilité de leur structure administrative, de la reconnaissance institutionnelle de leur fédération et de la professionnalisation de leur personnel[25].

L'apogée du logement social édilitaire (années 1950-1970)

Après guerre, les concepteurs du Plan Monnet pensent pouvoir « moderniser sans loger »[26]. Entre 1945 et 1948, seuls 1 400 HBM ont été construites en France, un chiffre dérisoire[27]. Ce retard dans la construction de logements donnera un large écho à *« l'insurrection de bonté »* de l'Abbé Pierre, qui place au centre du débat public la question du droit au logement. Bien avant l'impact médiatique de cet appel à forte résonance culpabilisatrice, les élus locaux des territoires sous pression démographique étaient déjà aux prises avec les demandes et les souffrances sociales provoquées par l'absence de toit.

L'implication des élus locaux contribue à infléchir l'action gouvernementale en matière de construction de logements[28]. De nombreux ministres de la IVe République sont d'autant plus sensibilisés à la question du financement des HLM qu'ils assument la charge difficile d'édile. Leur expérience locale imprègne la conversion de l'État à une politique de construction massive de logements sociaux dont le nombre passe de 7 300 en 1950 à 50 000 en 1955, atteint les 100 000 en 1959 et dépasse les 150 000 par an entre 1970 et 1975[29]. La longévité d'Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction de septembre 1948 à décembre 1952, ne doit pas faire oublier son enracinement local[30]. Avant d'être élu maire de Firminy (1953-1971), il fut dès 1945 conseiller municipal de La Pacaudière et député de la Loire[31].

Le premier édile à obtenir des pouvoirs publics un élargissement du financement de l'immobilier social fut Jean Minjoz. En juin 1950, cet élu du Doubs, maire socialiste de Besançon durant près de trois décennies, fait adopter une loi permettant aux caisses d'épargne d'intensifier leur participation au financement d'HLM. Un deuxième magistrat, Pierre Courant, maire du Havre (1941-1944/1947-1954), soutient également cet engagement de l'État en annonçant en janvier 1953 un plan de construction qui renoue avec les ambitions de la loi Loucheur[32]. Son action est prolongée par trois magistrats communaux, Maurice Lemaire, député-maire de Colroy-la-Grande (Vosges), à la tête du ministère de la Reconstruction et du logement (MRL) en 1953,

---

25 Numa Courquin, « L'intervention de l'État… », *op. cit.*, p. 30.
26 Frédérique Boucher, « Les planifications et le logement (1942-1952) », *Les Cahiers de l'IHTP*, n° 5, 1987, p. 83-102.
27 Antoine Prost, « La périodisation des politiques urbaines françaises depuis 1945 : le point de vue d'un historien », *Bulletin de l'IHTP*, n° 5, 1984, p. 32-47.
28 Comité d'Aménagement de la région parisienne, *Construction et urbanisme dans la Région parisienne*, Paris, imprimerie municipale, 1958.
29 Antoine Prost, « La périodisation des politiques urbaines… », *op. cit.*, p. 35.
30 Benoît Pouvreau, *Un politique en architecture : Eugène Claudius-Petit (1907-1989)*, Paris, Le Moniteur, 2004.
31 *Mémoire vivante. François Bloch-Lainé : le service public en tête*, Histoire & Morgane production, 2000, 53 mn.
32 240 000 logements sont programmés par an. Sabine Effosse, « La construction immobilière en France, 1947-1977 : le logement social un secteur prioritaire », *Histoire et sociétés, revue européenne d'histoire sociale*, n° 20, 2006, p. 17.

Roger Duchet, sénateur-maire de Beaune (Côte-d'Or), ministre en 1955 et Bernard Chochoy, secrétaire d'État de 1956 à 1957, lui aussi élu local.

Ce dernier, sénateur socialiste, maire de Lumbres (1937-1979) et président de l'office départemental d'HLM du Pas-de-Calais (1951-1971), laissera son nom à la loi-cadre d'août 1957 fixant un nouveau palier de 300 000 logements par an confiés en priorité aux organismes HLM, texte qui préfigure l'institution des ZUP créées en décembre 1958 pour répondre aux carences d'équipements collectifs dans les grands ensembles. Ministre de la Construction jusqu'en janvier 1966, Jacques Maziol, député UNR de la Haute-Garonne et conseiller municipal de Toulouse, défendra lui aussi une nouvelle loi-cadre de construction d'HLM. Quant au premier titulaire du ministère de l'Équipement et du logement (MEL), Égard Pisani, son expérience préfectorale et son investissement dans le projet urbain du Vert-Bois à Saint-Dizier (Haute-Marne) l'ont rodé à l'art de l'entente cordiale avec les élites municipales[33].

LE LEVIER DES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE D'AMENAGEMENT ET DE CONSTRUCTION

Dans l'histoire des élus locaux et de leurs politiques de logement, l'année 1953 est importante car elle élargit leurs marges d'intervention. Pour pallier les défaillances de l'initiative privée, les départements sont en effet autorisés par décret du 30 septembre 1953 à participer à la création de SEM de construction de logements HLM. Dans la même logique, l'organisation des SEM municipales est codifiée et simplifiée par décret du 6 mars 1954. Ces SEM constituent dès lors un important levier pour les élus locaux. Elles leur offrent une autonomie de gestion plus importante et moins contraignante que celle encadrant le fonctionnement des offices publics. La diversité des couleurs politiques des collectivités créatrices de SEM démontre que ce dispositif fut utilisé par des élus de toutes sensibilités. De 1956 à 1962, en banlieue parisienne, pas moins de 27 SEM communales de rénovation urbaine, d'équipement et de construction de logements sont créées, la plupart cofinancées par la CDC ou la SCIC.

Pour intensifier son programme immobilier, le conseil général de la Seine et la ville de Paris fondent également en 1956 leur société d'économie mixte, la SEMIDEP et la SIEMVP qui construisent plusieurs milliers de logements *intra* et *extra-muros*[34]. La création en 1957 de la fédération nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM) consacre cet investissement des édiles et permet la structuration en groupe de pression de ces nouveaux organismes parapublics. Si les élus locaux sont le plus souvent associés au processus de création des ZUP et des SEM qui pilotent leur réalisation, ils n'en sont pas pour autant les principaux acteurs décisionnaires. Les grandes opérations urbaines des années 1950-1960 ne peuvent être qualifiées d'initiative municipale. Leur montage financier et technique relève d'abord de la direction des services de l'État.

---

[33] André Croizé (architecte), Raoul Laurent (maire), Edgar Pisani (préfet), *Saint-Dizier le Neuf. Naissance d'une ville*, 1952 ; *Mémoire vivante. Edgar Pisani, Franc-tireur de la République*, Histoire & Morgane production, 2001, 120 mn.

[34] Direction de l'habitation de la préfecture de la Seine, *Annuaire des organismes d'aménagement, de rénovation et de construction du département de la Seine,* Paris, Imprimerie municipale, 1962.

Dans le domaine de l'économie mixte, la CDC est appelée a joué un rôle moteur. Pour coordonner le financement et la mise en chantier des ZUP – 173 en 1969 –, plus de la moitié des collectivités locales chargées de ces zones prioritaires ont délégué leur maîtrise d'ouvrage à la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET), créée en 1955, et à ses filiales régionales[35]. En 1966, ces SEM ont apporté leur concours à la réalisation de 98 ZUP, 150 zones d'habitations et 112 opérations de rénovation urbaine[36]. Les SEM d'aménagement, ainsi que les agences et les bureaux d'études affiliées à la CDC[37] assurent une mission d'expertise auprès des élus en coordonnant les partenariats entre collectivités, ministères, CAF, haut-commissariat à la Jeunesse et aux Sports, entreprises nationalisées, sociétés immobilières pour le logement des fonctionnaires, chambres de commerce et organismes collecteurs du 1 %. La CDC et ses organisations déconcentrées suppléent ainsi la faible structuration des services municipaux dont les bureaux d'urbanisme restent, dans la plupart des villes moyennes, embryonnaires ou inexistants. De cette délégation de fait, François Bloch-Lainé, directeur de la CDC de 1952 à 1967, dira en 1984 :

> « Il est certain que le centre l'a emporté sur la périphérie dans les premiers temps, et cela s'explique très concrètement. Le penchant français à la réglementation ne pouvait laisser se développer les réalités vivantes locales sans les canaliser, et ce moule ne pouvait être construit qu'à Paris. Nous avons tous eu tendance à passer par le centre, et je m'accuse personnellement d'avoir contribué à créer une Société centrale d'Équipement du Territoire qu'on a nommée la "centrale" parce qu'on envisageait d'envoyer des ingénieurs [auprès des] maires pour, entre deux trains, leur expliquer comment travailler. »[38]

En réalité, les relations entre les sociétés de la CDC et les élus locaux ne s'apparentent pas, du moins dans les premières années d'édification des grands ensembles, à une histoire conflictuelle, mais plutôt à une histoire de délégation de services et de collaboration circonstancielles et obligées.

LE CAS DU DEPARTEMENT DE LA SEINE

Les offices publics d'HLM contribuent également à l'effort de construction des grands ensembles. Sous l'effet de l'élévation de ces nouveaux quartiers, les années 1950-1960 voient la transformation radicale de plusieurs communes. Entre 1945 et 1961, les 317 offices publics de

---

35 François D'Arcy, *Structures administratives et urbanisation. La SCET, l'État et les collectivités locales face à l'expansion urbaine*…, Paris, Berger-Levrault, 1968.

36 Jacques E. Godchot, *Les sociétés d'économie mixte et l'aménagement du territoire*, Paris, Éditions Berger-Levrault, 1966, p. 36-99, 44, 102.

37 L'agence technique pour le développement des collectivités publiques et l'agence financière pour le développement économique et social sont créées en 1957, deux ans avant la fondation du bureau d'études et de conseils aux collectivités, le BETURE.

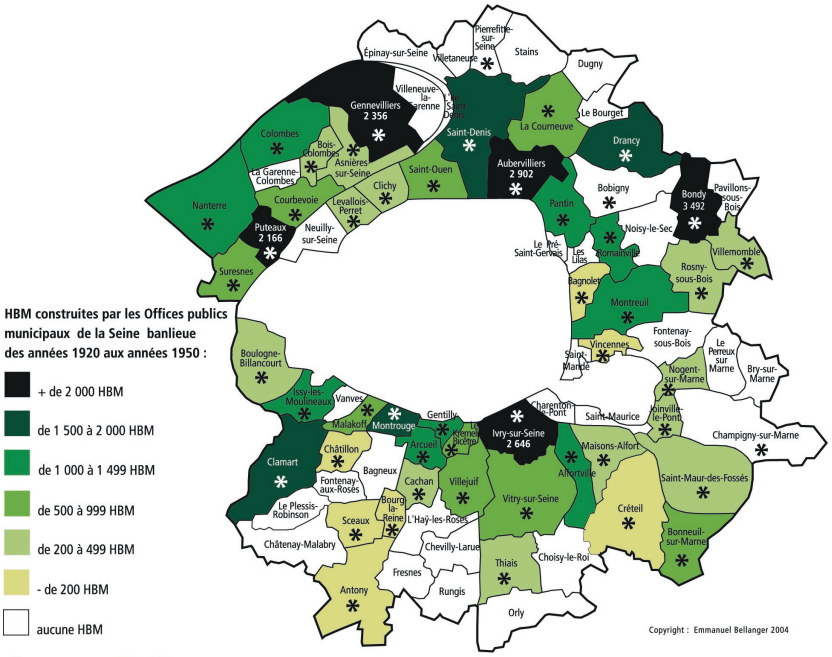
38 François Bloch-Lainé, « Débat », *Bulletin de l'IHTP*, n° 5, 1984, p. 19.

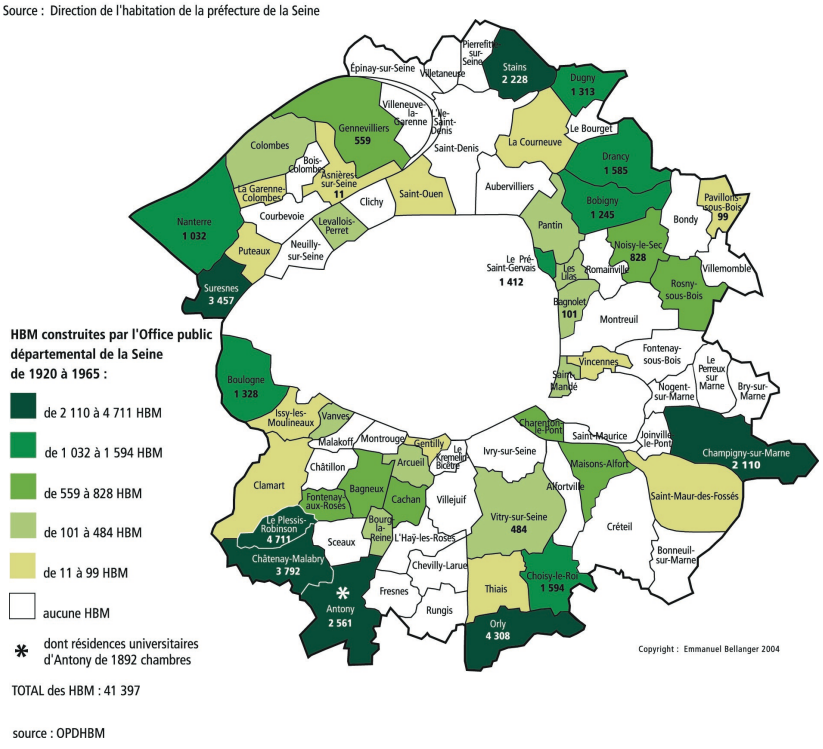
métropole et d'outre-mer ont construit plus de 365 000 logements HLM soit 57 % du total du parc immobilier du secteur social[39]. Entre la création des premières ZUP en 1959 et l'achèvement des dernières à la fin des années 1960, 803 000 logements ont été bâtis[40]. En une décennie, le grand ensemble, élevé ou non dans une ZUP, s'est imposé dans le paysage suburbain. En banlieue parisienne, le périmètre des 22 ZUP recoupe fréquemment l'implantation du PCF dont les municipalités ont œuvré à la réalisation de vastes programmes de logements sociaux ; certaines depuis les années 1920, à l'instar d'Ivry, qualifié par ses adversaires de « Mecque rouge ». Son maire Georges Marrane, qui a fait édifier en trois décennies plus de 2 600 logements sociaux, est un membre influent de la Confédération française pour l'habitation et l'urbanisme et un modèle pour ses camarades édiles qui prennent en exemple sa politique immobilière où prédominent les HLM[41].

Les années 1950-1960 confortent cette participation du pouvoir local à l'effort de construction. Dans l'agglomération parisienne, l'office départemental de la Seine, les offices municipaux de la Seine banlieue et l'office de la Seine-et-Oise sont les principaux leviers de cette politique. Entre les années 1930 et les années 1950, le parc de logements sociaux de l'office départemental de la Seine a plus que doublé passant de 17 240 logements à près de 41 300 logements. 200 000 personnes vivent dans 60 cités HLM. Les réalisations des 49 offices municipaux de la Seine banlieue connaissent une dynamique encore plus intense, leur nombre de logements passe de 6 800 HBM en 1939 à plus de 42 600 HLM à la fin des années 1950[42]. L'office départemental de la Seine-et-Oise, fondé en 1920, dispose, lui, de plus de 20 000 logements au tournant des années 1950-1960 dont moins de 3 000 ont été construits avant guerre[43].

---

[39] *Les offices publics…, op. cit.*, p. 70.
[40] Jean-Marc Stébé, *La réhabilitation de l'habitat social en France*, Paris, PUF, 1995, p. 29.
[41] Archives d'Ivry-sur-Seine, 157w31.
[42] Emmanuel Bellanger, *Naissance d'un département dans le "9-3"*, Paris, La Documentation française, 2005, p. 69.
[43] *Région parisienne. Organisation territoriale et administrative*, Paris, Journaux officiels, 1971, p. 325-328.





Cartes : Construction de logements sociaux municipaux et départementaux.

49 offices municipaux de la Seine banlieue ont construit plus de 42 600 HBM/HLM entre les années 1920 et 1950. Les plus actifs relèvent de villes de tradition communiste et socialiste : Bondy, Aubervilliers, Ivry, Gennevilliers et Puteaux qui totalisent un tiers du parc HLM municipal. Les grandes opérations de l'office départemental, à l'exception de la ville d'Henri Sellier, Suresnes, sont plus excentrées. Elles se situent aux franges du département de la Seine où le foncier est moins onéreux et les réserves foncières plus nombreuses à Orly, Antony, Châtenay-Malabry, Le Plessis-Robinson, Stains et Champigny. Ces sept opérations représentent plus de 45 % du parc HLM départemental.

À partir des années 1950, une émulation politique, financière et technique a dynamisé l'activité des offices publics[44]. Elle est mise en scène en 1950 au premier salon des Arts ménagers et en 1957 au salon international des Travaux publics et du bâtiment. Ces expositions sont l'occasion de mettre en lumière l'ampleur des réalisations mutualisées d'initiatives gouvernementales, communales, intercommunales et départementales[45]. La concertation avec les collectivités locales et leur participation aux politiques urbaines conduites par l'État se sont renforcées sous les auspices de la CDC dont les prêts n'ont cessé de s'accroître passant de 1,69 milliard à 15,85 milliards entre 1958 et 1976[46]. La CDC s'est ainsi trouvée à la jonction de trois missions dévolues à l'État et aux collectivités locales : la construction de logements, la planification urbaine et leur financement.

Ces collaborations tripartites parfois inavouées n'ont pas toujours eu les honneurs des bulletins municipaux. Elles ont pourtant bel et bien donné lieu à la construction d'un habitat social collectif d'ampleur pouvant atteindre dans certaines villes plus de 50 % du parc immobilier. De cette entente circonstancielle, Robert Lion dira qu'elle fut une « sorte d'idéologie mise en œuvre comme un rouleau compresseur de manière tranquille et enthousiaste »[47]. Ce rouleau se grippera au tournant des années 1970-1980 avec la paupérisation des quartiers populaires devenus « sensibles ». Mais ce retournement de conjoncture, qu'aucun n'avait imaginé si prégnant, ne mettra pas fin pour autant à la collaboration centre-périphérie comme l'attestent les ressorts de la politique de la ville[48.]

L'exemple de la construction de logements sociaux, propriétés d'offices publics ou de SEM, renverse la perception longtemps admise d'un pouvoir local soumis aux seules injonctions des tutelles préfectorales et ministérielles et aux directives de la CDC et de ses sociétés régionales. Plus le pouvoir local est structuré en service et en personnel, plus il bénéficie d'une assise et de relais, plus les autorités administratives, techniques et financières régaliennes agissent dans un esprit de collaboration. L'aventure du logement social de l'entre-deux-guerres et des Trente glorieuses a ainsi affermi la figure de l'élu local bâtisseur sans en faire, encore, le pilote principal des grands projets urbains et de leurs financements publics.

---

[44] *Urbanisme*, n° 68, 1960, p. 29-41 ; Dominique Lecoq, *La politique de construction des organismes HLM en région parisienne de 1945 à nos jours*, mémoire de maîtrise, Université de Paris 1, 1981.

[45] *Seine chef-lieu Paris*, Paris, Éditions Réalisations municipales et sociales, 1957.

[46] Ces financements ont représenté entre 78 % et 86 % des prêts accordés à la construction d'HLM. Antoine Prost, « La périodisation des politiques urbaines… », *op. cit.*, p. 40.

[47] Témoignage de Robert Lion, *La nouvelle fabrique de l'histoire*, France culture, 13 février 2006. D'autres communes, en particulier celles de tradition rurale, ont au contraire refusé l'implantation de ZUP à l'instar de Chanteloup-les-Vignes. Hervé Vieillard-Baron, « De la marginalité spatiale à la ségrégation sociale : Chanteloup-les-Vignes, un îlot très sensible de la région parisienne », *Espaces et sociétés*, n° 52-53, 1988, p. 147-158.

[48] Annie Fourcaut, « Les habits neufs des politiques de la ville depuis 1981 », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, n° 64, 1999, p. 113-119 ; Marie-Christine Jaillet, « La politique de la ville en France : histoire et bilan », *Regards sur l'actualité*, n° 296, 2003, p. 29-45.