

Maud Lasseur  
26 mars 2002

## **Haussmann-Delouvrier, deux grands bâtisseurs de villes**

*" Pour moi il y a deux façons de voir une ville qui se complètent l'une par l'autre ; en détail d'abord, rue à rue et maison à maison ; en masse ensuite, du haut de clochers. De cette manière on a dans l'esprit la face et le profil de la ville. "*

(Victor HUGO, Lettre à Adèle, été 1835).

C'est par cet hommage à Victor Hugo que Gilles Fumey a ouvert le café géographique consacré à Georges-Eugène Haussmann et Paul Delouvrier, deux pilotes de la création urbaine qui surent voir la ville non seulement " en détail " et " en masse " mais en devenir. Un siècle sépare le Schéma directeur de Delouvrier des travaux d'Haussmann. C'est pourtant dans une logique de filiation qu'ont choisi de nous les présenter nos trois intervenants : Michel Carmona, professeur de géographie et d'urbanisme à Paris-Sorbonne et auteur d'un ouvrage sur Haussmann publié en 2000 chez Fayard, Serge Goldberg, collaborateur de Paul Delouvrier de 1962 à 1980, et Armand Frémont, illustre géographe aujourd'hui conseiller scientifique à la DATAR.

### **Les travaux d'Haussmann, genèse d'un modèle (Michel Carmona)**

Depuis sa thèse sur *Le Grand Paris*, Michel Carmona étudie l'évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne. Selon lui, Haussmann a inauguré un modèle, modèle de grands travaux qui n'a cessé d'être repris par la suite. C'est ce modèle qu'il s'agit d'analyser. Et Michel Carmona commence abruptement : ce que l'on nomme couramment « les travaux d'Haussmann » sont en fait les « travaux de Napoléon III ». Derrière l'action du Préfet de la Seine domine le volontarisme politique d'un chef qui est en outre le concepteur du modèle dans ses grandes lignes.

Louis-Napoléon Bonaparte devient empereur en 1852 ; Haussmann entre en scène l'année suivante. C'est dire combien tient à cœur à l'Empereur l'aménagement de Paris, réclamé par l'opinion publique parisienne depuis 1830. De grands travaux ont jusque-là buté sur la question des financements, à une époque où l'Etat construit, non sur emprunts, mais sur les excédents du budget. Napoléon III, qui a lui-même tracé le plan de son nouveau Paris, doit d'abord innover en matière financière. Influencé par les thèses saint-simoniennes, il s'appuie sur la théorie des dépenses productives de Persigny pour justifier une gigantesque politique d'emprunts. Selon cette conception, de grands travaux d'infrastructure financés par l'Etat doivent doper la croissance économique en relançant l'activité, donc les taxes. Napoléon III voit d'ailleurs plus loin : idée tout à fait novatrice, il conçoit de faire de Paris un marché unique de l'emploi, un vaste espace d'affaires unifié, ce qui ne peut, à terme, qu'accroître son dynamisme économique.

Pour mener son projet, l'Empereur cherche un homme à poigne. Berger (premier Préfet de la Seine) refusant l'emprunt, il est remplacé dès 1853 par Haussmann, sur les conseils de Persigny. Ni urbaniste ni technicien, Haussmann s'avèrera être pourtant un véritable « pilote », homme d'équipe et de terrain. Le Paris de 1853 est encore un petit Paris, sis à l'intérieur du mur des Fermiers généraux. Au-delà, la banlieue est elle-même tranchée par les fortifications de Thiers. Haussmann, comme Préfet de la Seine, gère l'ensemble, la fonction de maire de Paris ayant disparu depuis Napoléon Ier.

Le principe majeur qui guide le projet de Napoléon III est la circulation. L'Empereur souhaite relier entre elles les grandes gares parisiennes, toutes (à l'exception de Saint-Lazare) situées en périphérie de la ville et séparées par les entrelacs inextricables de l'urbanisme médiéval. La trame de son plan, c'est la nouvelle croisée de Paris : les grandes percées est-ouest, dans le prolongement de la rue de Rivoli, et nord-sud, avec les boulevards Sébastopol et Saint-Michel. Les moyens de ces travaux sont inédits : des emprunts à tout va et, pour 10% du coût total, de véritables opérations de spéculation. On exproprie (en payant d'honorables dédommagements), on perce les voies nouvelles, puis on vend les parcelles de part et d'autre des artères en spéculant sur la plus-value escomptée des travaux. Les grandes familles capitalistes de l'époque, les frères Pereire en tête, achètent des terrains où ils font construire de somptueux immeubles. Les propriétaires individuels suivent.

La seconde phase du projet napoléonien commence en janvier 1860, avec l'extension des limites de Paris par annexion des communes enfermées dans l'enceinte de Thiers. Paris passe ainsi de douze à vingt arrondissements (le Paris *intra muros*) et gagne un espace moins densément peuplé. On est bien là dans une opération d'aménagement d'anticipation. Et c'est à ce stade que les critiques culminent. Jules Ferry, jeune avocat, publie son pamphlet intitulé *Les comptes fantastiques d'Haussmann* (1868). Les travaux d'extension sont mal compris et les risques financiers, dénoncés. En 1870, Haussmann subit la déroute de l'Empereur. Limogé, il passera le reste de sa vie à rédiger ses mémoires, plus d'un millier de pages où il n'aura de cesse d'insister sur la paternité de Napoléon III sur les grands travaux parisiens.

La conception, dans ses grandes lignes, n'est en effet pas attribuable à Haussmann. Toutefois, ses apports ont été nombreux : il contribue à l'aménagement des espaces verts (Boulogne, Vincennes...) et surtout, il conçoit, avec Belgrand, la mise en place du système d'égouts et d'adduction d'eau. C'est Haussmann qui imposera le système de la régie face aux velléités de la Compagnie Nationale des Eaux. Enfin, Haussmann laisse sa marque dans le décor urbain. Les immeubles haussmanniens sont d'une ligne nouvelle, voulue homogène mais non uniforme, et constituent un modèle d'immeubles de rapport pour la bourgeoisie urbaine. Le modèle haussmannien, enfin, se caractérise par une remarquable maîtrise du foncier grâce au système de l'expropriation.

L'instrument financier, fondé sur des emprunts massifs sur cinquante ans, s'est avéré positif à terme. Haussmann a ainsi fait la preuve que de grands travaux publics sont possibles. Symbole de l'empire autoritaire, la méthode a été critiquée mais sitôt reprise par la République. En fait, la plus forte critique que l'on peut relever dans la littérature à l'encontre de Haussmann émane du régime de Vichy, qui valorisait l'échelle du micro-quartier. La mauvaise image de Haussmann s'effacera progressivement après la Seconde guerre mondiale et l'on finira par redécouvrir le modèle et ses vertus...

**Paul Delouvrier, successeur d'Haussmann (Serge Goldberg**

Serge Goldberg fut collaborateur de Paul Delouvrier durant vingt ans, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Paris à la mise en place des villes nouvelles. Selon lui, la filiation avec Haussmann est nette.

Les circonstances de la nomination de Paul Delouvrier rappellent étrangement celles de son aïeul. En 1961, le président De Gaulle cherche « un nouvel Haussmann » pour élaborer le Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme d'une capitale à la croissance anarchique. Comme Haussmann, Delouvrier est choisi sur recommandation d'un tiers, Michel Debré. En août 1961, il est appelé par le président de la Cinquième République qui, à la différence de Napoléon III, n'a pas élaboré de plan d'aménagement. La volonté politique de de Gaulle n'en reste pas moins forte : il faut « mettre de l'ordre dans le bordel » (sic) dans la région parisienne.

Ancien du Ministère des finances et de la CECA, Paul Delouvrier ne connaît rien encore à l'urbanisme... Il lit les mémoires d'Haussmann et en retient un point fondamental : la nécessité de peser sur le foncier et d'utiliser la spéculation foncière pour financer les travaux. D'où, notamment, l'idée de créer, en 1962, les fameuses ZAD (Zones d'Aménagement Différé), ces parcelles acquises à bas prix par l'Etat sur le site des futures villes nouvelles, afin de récupérer la plus-value.

Soulignons quelques autres points forts de l'œuvre de Delouvrier :

- Sa vision d'anticipation : pour Delouvrier, il faut aménager « à l'horizon 2000 » si l'on veut espérer gérer « une agglomération qui croît chaque année d'une population équivalente à celle de Nantes ».
- Sa volonté de maintenir la suprématie parisienne : les villes nouvelles, moins éloignées du centre que dans le modèle londonien, ne seront pas totalement autonomes. On y crée des emplois tertiaires mais Paris reste le centre des affaires. On conserve donc l'unicité du marché de l'emploi parisien.
- L'importance qu'il accorde à la circulation : la politique des villes nouvelles s'appuie sur un nouveau moyen de transport, le RER. Ces quelques points rattachent Delouvrier à Haussmann. Mais l'élément fondamental de continuité est la capacité des pouvoirs publics à peser sur le foncier.

### **Haussmann et Delouvrier, deux figures du volontarisme dans l'aménagement (Armand Frémont)**

Dans la formation de cette énorme région urbaine parisienne, une des cinq ou six hyper-métropoles qui comptent aujourd'hui dans le monde, qui pesa plus qu'Haussmann et Delouvrier ? Y a-t-il d'autres époques, dans l'histoire de Paris, où l'on relève un tel volontarisme dans l'aménagement ? Non. Depuis l'île de la Cité, Paris s'est développée sous la forme d'un énorme bricolage permanent. Avec Haussmann et Delouvrier, émergent au contraire deux visions : Haussmann est le créateur de la ville moderne ; Delouvrier met en place les éléments structurants de la région parisienne.

Dans les deux cas, nous sommes à une période de croissance urbaine et économique extraordinaire. Dans les deux cas, le contexte politique est dominé par une droite à la fois démocratique et autoritaire. Dans les deux cas, l'on retrouve le démon et l'arme de la spéculation immobilière. Et finalement, chacune de ces deux œuvres tendra à accroître le centralisme parisien. De ce point de vue, il existe d'ailleurs un troisième acteur qui, en

contrepoint, voulut lutter contre « Paris et le désert français » : la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale).

Les relations entre la DATAR et la mission Delouvrier furent assez épineuses, bien que les deux naissent ensemble : la DATAR en 1964, le Schéma directeur en 1965. Reflet d'une contradiction fondamentale, dans l'aménagement français, entre la volonté de faire de Paris une capitale européenne et la nécessité de lutter contre l'hypertrophie parisienne en développant des métropoles d'équilibre. Pour les acteurs de la DATAR, l'œuvre de Delouvrier renforce le poids de Paris. Réciproquement, la DATAR gêne la mission Delouvrier. Il est étonnant de voir de Gaulle susciter deux projets aussi antinomiques...

Toutefois, en matière de centralisme parisien, Delouvrier est plus nuancé qu'Haussmann, qui achève le plan radio-concentrique des voies de chemin de fer. Paul Delouvrier voulait aménager la région parisienne non pour accroître le poids de Paris mais, tout au contraire, pour le limiter. Les cinq villes nouvelles devaient accueillir l'essentiel de la croissance urbaine de l'agglomération. Autre preuve de ce centralisme atténué, les villes nouvelles ont été utilisées pour accueillir quatre nouvelles universités dans les années 1980, dans le cadre du plan Université 2000 de Lionel Jospin et Claude Allègre. Ce développement universitaire ne faisait en réalité que reprendre des objectifs prévus par Delouvrier lui-même.

## Débat

*Je souhaiterais revenir sur la question de la circulation. Haussmann, créateur de la ville moderne, doit sans doute se retourner dans sa tombe, lui qui plaçait au centre de son projet l'optimisation de la circulation dans Paris. Aujourd'hui, ses grandes percées sont asphyxiées par le trafic automobile, au point qu'il est devenu plus aisé et plus agréable de circuler dans le Paris médiéval...*

**Michel Carmona :** A l'époque de Haussmann, il n'y avait que des omnibus tirés par des chevaux et des fiacres. À la veille de 1870, on compte environ 50 000 chevaux et 10 000 véhicules dans Paris. Et pourtant, Haussmann avait déjà envisagé un projet de métro, visant moins à la circulation des habitants qu'à la desserte des Halles pour l'approvisionnement de la capitale. Pour Haussmann, l'amélioration de la circulation répondait en fait à deux objectifs : une meilleure emprise de l'Etat sur la ville et une dynamisation du monde des affaires. La convivialité urbaine n'était pas d'actualité !

*Gilles Fumey : Le lien entre transport et ville me semble apparaître au cœur de l'aménagement, du chemin de fer pour Haussmann aux autoroutes pour Delouvrier. On réaménage la ville chaque fois qu'une nouvelle façon de voyager en masse surgit, laquelle fait naître, en même temps, une nouvelle vision de la ville. Est-ce un hasard si Napoléon III trace des lignes droites à l'époque du chemin de fer ? Gabriel Dupuy a récemment montré combien Internet était en train de refaçoner, de même, notre image de la ville.*

**Michel Carmona :** Napoléon III, homme de son temps, était influencé par tout un courant d'idées qui déterminaient en effet une autre vision de la ville. Dans l'esprit saint-simonien, il voyait dans le transport et la communication un moyen d'amélioration économique mais aussi sociale, la communication contribuant à la paix. Par ailleurs, il était marqué par la philosophie de l'organisation, alors très à la mode. Quant à la DATAR, son action s'inscrit également à une époque de bouleversement des transports. Toutes les villes bougent. Pour la DATAR, ports, aéroports, autoroutes deviennent des éléments essentiels de l'aménagement urbain.

*Marc Lohez : Je voudrais citer cet autre contemporain d'Hausmann, Baudelaire :  
« L'homme aime tant l'homme que quand il fuit la ville, c'est pour la reconstruire à la campagne ». Pour ma part, je suis très septique quant à la réussite des villes nouvelles. Dans ces villes, tranchées par les voies rapides, à l'urbanisme uniforme, l'air de la ville ne rend pas libre ! Dans les villes nouvelles, pas de vie citadine. Fallait-il vraiment faire du neuf alors que Paris, finalement, est restée la ville de la région parisienne ? Plutôt que l'Opéra, on aurait aimé une nouvelle université place de la Bastille...*

**Armand Frémont :** Le bilan des villes nouvelles est certes aujourd'hui nuancé. Toutefois, au début des années 1990, nous étions dans une première phase où les villes nouvelles s'avéraient un élément positif. On y constatait un taux de violence scolaire inférieur aux autres espaces de banlieue et une certaine cohésion sociale, marquée par l'importance du mouvement associatif. Aujourd'hui, elles semblent rattrapées par la vague de violence. Mais la question sociale préexistait...

Quant à la localisation des universités, il faut prendre en compte les réalités complexes du terrain. La Sorbonne est sans doute le plus beau campus mais il n'est plus possible d'en ajouter un autre de cette sorte dans Paris *intra muros*. Il n'y a pas d'aussi vaste parcelle disponible dans Paris. Surtout, il s'agissait, dans les années 1980, d'accueillir des dizaines de milliers de nouveaux étudiants chaque année. Nous étions alors à une période de « boom » des effectifs. On ne pouvait tous les concentrer dans Paris. Car il faut accepter que Paris, avec deux millions d'habitants, n'est plus à la dimension de sa région, qui en compte douze millions... Il y a bien des aspects négatifs dans les villes nouvelles, en particulier l'urbanisme sur dalle, mais Paul Delouvrier a eu la vision d'un Paris qui était en train de sortir de lui-même, d'un polycentrisme qui est en train de s'imposer. Ce qui m'amène à évoquer une donnée fondamentale : le temps de l'urbanisme. Dans le cadre du Plan Université 2000, je me suis également occupé de la restructuration de l'université Paris-Tolbiac au début des années 1990. Nous étions alors poussés par le « boom » étudiant. Il a fallu quinze ans pour mener le projet à son terme. Et maintenant que nous avons quatre universités nouvelles en périphérie de Paris et que nous nous préparons à l'inauguration du nouveau Tolbiac, nous constatons que s'amorce la décrue de l'effectif étudiant...

Compte rendu : Maud Lasseur