



HAL
open science

Politiques locales du logement et stratégies hégémoniques dans trois villes moyennes de 1960 à 1977

Jean-Yves Nevers

► **To cite this version:**

Jean-Yves Nevers. Politiques locales du logement et stratégies hégémoniques dans trois villes moyennes de 1960 à 1977. 2008. halshs-00287799

HAL Id: halshs-00287799

<https://shs.hal.science/halshs-00287799>

Preprint submitted on 12 Jun 2008

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.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

CERTOP

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers

**Politiques locales du logement et stratégies hégémoniques
dans trois villes moyennes de 1960 à 1977**



Tag anonyme, photo JYN

** Version révisée d'un texte non publié présentant les résultats d'une étude réalisée en 1976-77 dans le cadre d'un projet de recherche financé par l'Université Toulouse le Mirail.*

1979

L'objet de cet article est de comparer les politiques locales du logement dans trois villes moyennes de la région Midi-Pyrénées. Comme toutes les villes françaises, Albi, Castres et Montauban, communes peuplées d'environ 50000 habitants en 1975, ont été touchées par la grande crise de pénurie de logements des années cinquante. Sans doute celle-ci n'a-t-elle pas revêtu l'ampleur qu'elle a pu avoir dans la plupart des grandes agglomérations qui ont connu une croissance démographique accélérée mais l'insuffisance de l'offre de logements, et principalement de logements sociaux, apparaît néanmoins dans les trois villes étudiées, au moins jusqu'en 1970, comme le problème urbain majeur et un élément central des débats politiques locaux. Des élections municipales de 1947 à celles de 1971, tous les programmes des candidats donnent à ce problème une place prioritaire, sans commune mesure, il faut le souligner d'emblée, avec l'autonomie d'action et les moyens réels dont disposent les municipalités pour le résoudre.

La prise en charge municipale de la question du logement témoigne de son importance dans le champ politique local. Notre approche se propose d'établir comment cet enjeu a fait l'objet de l'investissement de stratégies hégémoniques des différentes forces sociales, organisations, institutions et coalitions politiques locales, comment en bref, il a constitué un élément de la configuration du pouvoir local. Notre hypothèse générale est que la spécificité des politiques locales du logement tient autant aux caractéristiques organisationnelles et politiques du système de pouvoir qui les génère qu'aux « out put » qu'il produit. Pour cette raison, nous ne présenterons pas ici une analyse de la crise du logement, de sa résorption partielle puis de sa résurgence mais des systèmes d'intervention existants dans chacune des trois villes. Après une approche comparative des différentes filières de production de logements, indispensable pour dégager les traits originaux des politiques locales, nous présenterons la cohérence de la politique mise en œuvre chaque cas.

1. Filières de production et politiques locales du logement

L'imprécision des données statistiques n'autorise qu'une appréciation très approximative de la part que représentent les diverses filières de production de logements. Les estimations présentées dans le tableau 1 permettent cependant de mettre en évidence l'existence de différences importantes et significatives entre les trois villes.

La répartition des quatre grandes filières de logements est assez proche à Albi et à Montauban. Elle se caractérise par la place qu'y occupe la construction privée, individuelle et professionnelle, qui a produit plus de 60% des logements construits depuis 1950. Les deux villes se distinguent néanmoins par le volume global de la construction : le nombre de logements construits sur la commune d'Albi a été supérieur d'environ 10% à celui de Montauban alors que la superficie de cette dernière commune (13 329ha) est trois fois supérieure à celle de la première (4146 ha). On constate en outre que si la place de la filière publique HLM a été plus importante à Montauban qu'à Albi (environ 300 logements de plus), le CIL a été beaucoup plus actif dans la préfecture du Tarn que dans la préfecture du Tarn et Garonne (600 logements de plus). Mais le trait distinctif le plus remarquable concerne la commune de Castres où **42% des logements** ont été construits par un organisme dépendant du CIL local. Dans cette ville, la place occupée par les promoteurs privés apparaît singulièrement restreinte et le total des logements sociaux construits par l'Office municipal HLM et le CIL représente une part considérable de l'accroissement du parc entre 1950 et 1971 : plus de 70%.

Tableau 1 : Evaluation de la part des différentes filières de production de logements de 1950 à 1971 (sources : INSEE, DDE, organismes HLM et CIL)

	Albi	Castres	Montauban
<i>Nombre total de logements construits</i>	9330	8375	8435
Part des organismes publics d'HLM	23	29	28
Part des promoteurs sociaux type CIL	15	42	7
Part des constructions individuelles	30	23	29
Part des promoteurs privés professionnels	32	6	36
	100	100	100

1.1 La filière HLM et la politique étatique

Les organismes publics ou semi-publics ont construit 2100 logements à Albi, 2400 à Castres et à Montauban dont près de 90% en collectifs groupés. Le mouvement de construction a été plus précoce et plus important dans les deux villes du Tarn où les logements sociaux ont représenté plus de 40% du total des logements autorisés pendant la période 1962-67 (24% à Montauban). Cet effort s'est nettement ralenti à la fin des années 60.

Tableau 2 : Part des logements HLM dans le total des logements autorisés (source : DDE) *lire* : 15% des logements autorisés de 1954 à 1961 à Albi sont des logements HLM.

	Albi	Castres	Montauban
De 1954 à 1961	15	27	16
De 1962 à 1967	42	41	24
De 1968 à 1974	19	22	32

Les différences constatées entre les trois communes sont peu marquées et il n'est guère possible d'y voir l'effet de stratégies locales spécifiques. Cette production immobilière relève d'une politique étatique uniforme qui ne semble que très peu correspondre aux particularités des demandes locales propres à chaque ville. On constate en effet qu'un nombre à peu près identique de logements HLM a été construit dans les trois villes alors que le nombre de ménages potentiellement les plus concernés par cette filière (les ménages ouvriers et parmi eux ceux qui se sont récemment installés dans la ville) y est très différent comme l'indique le tableau 2.

Tableau 3 : indicateurs de la demande potentielle de logements HLM

	Albi	Castres	Montauban	
Pourcentage des ménages dont le chef est ouvrier :	en 1962	40	45	32
	en 1975	37	46	30
Pourcentage en 1975 des ouvriers dans les actifs immigrés dans la commune depuis 1968	30	39	26	

D'une façon générale, on peut dire que l'activité des organismes constructeurs de logements sociaux HLM ne semble pas liée principalement aux marchés locaux du logement et à la pression de la demande, que celle-ci s'exprime par l'intermédiaire des municipalités, du patronat local, des mouvements sociaux ou syndicaux. Le volume des logements mis en chantier exprime beaucoup plus directement les orientations et les fluctuations de la politique gouvernementale. Celle-ci se traduit en premier lieu par la faiblesse globale de la dotation destinée à l'ensemble des villes de la région et par une tendance à la réduction des subventions étatiques. A l'évidence, au niveau national, dans le cadre de la régionalisation de la planification, la région Midi-Pyrénées n'apparaît pas comme une région prioritaire, probablement parce que les besoins y sont moins criants que dans d'autres régions. ¹

¹ Tandis que la population de Midi-Pyrénées représentait en 1975, 4,3% de la population française, les dotations régionales en logements HLM ne représentaient que 2,4% des dotations totales en 1973, 2,35%

Cependant, bien que la politique étatique constitue une contrainte très forte et non discriminante, la marge de manœuvre des organismes locaux HLM n'est pas négligeable, notamment pour décider de la localisation de leur programme de construction et arbitrer entre différentes villes lorsqu'il s'agit d'offices départementaux. On verra en effet que les organismes HLM doivent être considérés comme des acteurs locaux à part entière des politiques locales du logement et non de simples relais de la politique étatique.

1.2 Les politiques de logements des patronats locaux

De fait, c'est au niveau des autres filières de logements qu'il faut chercher l'originalité des politiques locales et en premier lieu, dans l'activité des C.I.L., (Centre interprofessionnel du logement) que l'on peut considérer comme l'expression de la stratégie des patronats locaux, parfois en partenariat avec les organisations syndicales de salariés. Les différences entre les trois villes sont tout à fait claires : le CIL de Montauban a financé 300 logements, celui d'Albi 900 et celui de Castres 3500 !

L'importance de l'intervention du patronat castrais dans le domaine du logement est remarquable sans être néanmoins singulière en France puisqu'elle s'observe dans la plupart des régions où l'industrie textile est fortement implantée et où prédomine le type de rapports sociaux bien particulier qui s'est formé historiquement dans cette branche industrielle.² Il reste que la part considérable du marché du logement occupée par le « Toit Familial », organisme constructeur du CIL dépasse largement la seule nécessité de répondre aux besoins en logements de la main d'œuvre des entreprises textiles, besoins devenus d'ailleurs de moins en moins importants compte tenu de la crise de la branche. Comparé à celui de Castres, l'interventionnisme du patronat albigeois paraît très limité et celui du patronat de Montauban presque négligeable. Même si on ajoute l'action de sociétés coopératives qui ont construit quelques pavillons bon-marchés avec le 1% patronal, les promoteurs sociaux n'ont guère occupé plus de 15% du marché du logement à Albi et 7% à Montauban contre 42% à Castres.

D'une façon générale, à l'inverse de l'intervention des organismes HLM, à peu près équivalente dans les trois cas, l'action des constructeurs financés par les CIL semble en correspondance étroite avec la situation des marchés locaux du logement. Dans chaque ville, l'importance des demandes des salariés de l'industrie et du tertiaire qui n'ont pas accès à la filière HLM et que ne peut pas satisfaire l'offre de la promotion privée (en raison de l'insuffisance de l'offre et/ou de prix trop élevés) apparaît bien comme le principal déterminant de l'intervention des CIL. Mais celle-ci ne se réduit pas à cela. En

en 1974 et 1,9% en 1975 d'après le projet de loi de finances 1975 (annexe : régionalisation du budget d'équipement). En 1977, les organismes HLM des trois villes n'ont reçu aucune dotation.

² Cornuel D., Politique du logement dans un CIL, le CIL de Roubaix Tourcoing, in Colloque de Dieppe, politiques urbaines et planification des villes, Copedith, 1974. Duharcourt, P., Développement du capitalisme, politique urbaine et habitat ouvrier, l'exemple de l'agglomération de Reims de la première moitié du XIXe siècle à nos jours, Copedith, 1977.

premier lieu, comme on l'a indiqué, parce que c'est sur la base d'un certain type de rapport salarial, propre à quelques branches d'activité, que s'est développé un dispositif d'intervention, souvent paritaire patronat/syndicat, dans le domaine du logement. En second lieu parce, comme le montre l'exemple de Castres, les organismes constructeurs créés par le CIL peuvent acquérir, en tant que promoteurs, une grande autonomie d'action et s'engager dans une véritable stratégie d'entrepreneur pour élargir leur part du marché local du logement, voir même, pour investir le marché régional ou national.

1.3. La promotion privée

A Castres la place dominante conquise par le groupe CIL a marginalisé la promotion privée, incapable de soutenir la concurrence dans le secteur du logement aidé. L'intervention des emprises foncières du CIL a en outre limité la petite spéculation foncière et l'activité des propriétaires fonciers lotisseurs. Offrant une gamme très variée de pavillons semi-industrialisés, le groupe CIL a même occupé un segment non négligeable (qu'on peut estimer à 5% environ) du marché du logement non aidé. Celui-ci est resté néanmoins le terrain d'intervention presque exclusif de la dizaine de promoteurs privés locaux qui construisent au gré de la demande et en fonction des opportunités foncières, des pavillons et quelques petits collectifs de standing pour les couches les plus aisées de la population dans des « *endroits calmes et aérés* », c'est-à-dire hors de la « *cité dortoir* » qu'est pour eux la vaste ZAC aménagée par le CIL-Toit familial et loin de la population pauvre logée dans l'habitat dégradé du centre-ville.³

Dans une ville ouvrière comme Castres, le marché du logement de standing en collectif est extrêmement restreint : il ne constitue guère plus de 1% du total des constructions nouvelles entre 1970 et 1975 et aucun immeuble de ce type n'avait été bâti dans les vingt années précédentes. Les quelques logements de standing réalisés par des promoteurs non locaux (toulousains essentiellement) ont été difficilement commercialisés. En bref, selon l'avis d'un promoteur d'Albi, « *il ne fait pas bon être promoteur à Castres* », le CIL ayant selon sa formule imagée « *fait crever le marché* ». ⁴ Les places d'Albi et de Montauban sont bien meilleures, pour les promoteurs professionnels mais aussi pour les propriétaires fonciers qui mettent sur le marché des parcelles constructibles, isolées ou sous forme de lotissements aménagés. Ces derniers représentent environ la moitié de la construction dans le secteur non aidé. Il faut souligner ici l'importance politique de ce phénomène : dans certaines couches sociales, la construction individuelle, souvent au prix d'un endettement considérable, d'une maison sur une parcelle achetée à un lotisseur ou un propriétaire foncier est le mode dominant de résolution de « leur » problème de logement. Affirmation de l'autonomie familiale, la construction individuelle d'un pavillon est une solution qui se veut en dehors et même parfois en opposition aux formes et aux modes collectifs d'habitat.

³ Selon l'expression ouvertement xénophobe d'un promoteur local, le centre ville n'est pas « *attractif* » car il est « *envahi par les arabes et les portugais* ». Cité dans un rapport de la SETOMIP, Enquête sur le logement au centre ville, rapport, Castres, 1976.

⁴ Entretien personnel.

Compte tenu de l'importance centrale du logement dans la vie quotidienne des familles et dans la trajectoire de leur « destin », ce choix a des implications multiples sur le rapport des individus à la collectivité : de la passivité et du repliement sur le « chez soi » à l'agressivité vindicative lorsqu'une rocade menace la quiétude de celui-ci...⁵

L'autre moitié du marché du logement non social revient aux promoteurs professionnels. Dans le secteur du logement non aidé, beaucoup plus large à Albi qu'à Montauban, pour des raisons qui semblent tenir essentiellement à la différence sensible du niveau de vie, le marché reste en grande partie aux mains de promoteurs locaux. Son étroitesse exige une connaissance approfondie de l'espace urbain, y compris de l'occupation sociale de cet espace, et de la clientèle, très discrète, que constitue la « bourgeoisie locale ». Comme l'indique un promoteur montalbanais pour qui l'étroitesse et les subtilités du marché sont les principaux obstacles à la pénétration directe des grands groupes de l'immobilier : « *ici, la marge est trop professionnelle et pas assez spéculative !* ».⁶ Cependant, il semble que les stratégies de placements de la « bourgeoisie locale » ne se limitent pas aux marchés locaux mais se dirigent volontiers vers des lieux où les revenus sont plus substantiels : à Toulouse principalement car l'expansion urbaine y est forte (et le marché plus « *spéculatif !* ») et sur le littoral languedocien. L'acquisition de propriétés agricoles reste en outre un placement privilégié.⁷ L'ensemble des particularismes de la demande locale et des savoir-faire exigés pour la connaître et la traiter constitue une sorte d'autoprotection de ce segment du marché.

En comparaison avec le segment non aidé, le marché du logement aidé (non HLM) où la demande solvable, c'est-à-dire rendue solvable par les aides de l'Etat, est à la fois plus large et plus standardisée s'est largement ouvert à l'intervention de quelques promoteurs régionaux ou nationaux. Certains d'entre eux ont conquis en quelques années, une part

⁵ Voir sur ce point l'étude très intéressante de F. Godart et JR. Pendariès, Les rapports de propriété du logement », rapport de recherche pour le Ministère de l'Urbanisme et du Logement, 1976.

⁶ Entretien communiqué par J. Bobroff du CRU. Selon le promoteur interviewé « *aucun étranger à la ville ne peut réussir, le marché est trop étroit et difficile à cerner* ». La construction de logements de standing en petits collectifs dans le péricentre nécessite une connaissance très fine des quartiers. La commercialisation des appartements met en jeu des relations informelles d'interconnaissance car la bourgeoisie locale, principal acquéreur de ce type de biens, veut rester discrète sur ses placements immobiliers et n'accorde sa confiance qu'aux agences « sérieuses » dirigées par des « vrais » montalbanais ou albigeois. Dans l'achat d'un logement, l'aspect affectif et culturel comptent beaucoup, témoin l'exemple d'un programme réalisé à Montauban et dont le succès est expliqué par sa localisation dans une propriété occupée auparavant par une « maison d'éducation » (la « maison royale ») pour les jeunes filles de la bonne société, vendue par une congrégation religieuse à un promoteur « bien installé ». Plusieurs anciennes pensionnaires y ont acquis des appartements.

⁷ Selon plusieurs informateurs, les comportements en matière de placement ne sont pas toujours guidés par la recherche d'un revenu maximal puisque pour une part on recherche aussi à acquérir une valeur d'usage à travers l'achat d'une ou de plusieurs résidences secondaires. Il existerait d'après la « taxinomie sociologique spontanée des promoteurs interviewés, des « distinctions » à faire entre des placements traditionnels peu lucratifs d'une sorte d'archéo-bourgeoisie composée principalement de commerçants et de professions libérales enracinées et les placements plus « spéculatifs » d'une néo-bourgeoisie de cadres ou de « *nouveaux riches* ». Ajoutons que le charme discret de cette bourgeoisie provinciale peut cacher des patrimoines assez considérables : d'après un agent immobilier albigeois, un médecin spécialiste aurait acquis en quelques années, une soixantaine d'appartements...

du marché assez remarquable. Ainsi par exemple, l'entreprise GMF a-t-elle construite depuis 1974, date de son implantation à Montauban, une centaine de pavillons chaque année, ce qui représente près de 20% des logements neufs construits dans la ville.

Tableau 4 : Logements autorisés aidés et non aidés de 1963 à 1974 (source : DDE)

	Albi (1)		Castres		Montauban	
Logements aidés	3284	61.3	3065	74.6	4058	80
Logements non aidés	2076	38.7	1043	25.4	1016	20
Ensemble	5360	100	4108	100	5074	100
Part des logements non aidés						
Entre 1963 et 1968	31.8		11.2		16.1	
Entre 1968 et 1974	44		40.8		24.6	

(1) 1963-68 : commune d'Albi, 1968-75 : agglomération.

Cette première approche de la place des différentes filières de construction de logements n'avait pas d'autre objet que de mettre en évidence les différences sensibles existantes entre les politiques du logement dans les trois villes. Il faut prendre ici la notion de « politique du logement » au sens très large de l'ensemble des stratégies des acteurs publics et privés, locaux ou non, qui interviennent dans le domaine du logement, c'est-à-dire à la fois sur un marché et sur un enjeu politique. L'étude plus détaillée de ces politiques fait l'objet de notre deuxième approche qui examinera successivement le cas d'Albi, de Castres puis de Montauban.

2. Albi : libéralisme municipal et gestion départementale réformiste du logement social

Comme on l'a vu, la principale caractéristique, le trait distinctif de la situation albigeoise réside dans la place prépondérante que la promotion privée occupe sur le marché local. Cette situation renvoie à deux aspects principaux :

a) L'autonomie de la politique du logement social conduite essentiellement par l'Office Départemental HLM du Tarn et par le CIL qui ont comme champ d'intervention, non pas la commune d'Albi, mais d'une part, l'ensemble de l'agglomération albigeoise, espace économique intégré qui constitue un marché du travail homogène et d'autre part, notamment pour ce qui est du rayon d'action de l'Office départemental, l'ensemble de l'espace du département ou plus exactement, compte tenu des particularités du Tarn, de

la moitié nord de ce département.⁸ On peut qualifier par ailleurs, la stratégie de ces deux acteurs de restrictive : l'intervention de l'Office départemental est fortement limitée par le volume des dotations et des autorisations de financement étatiques tandis que la politique du CIL se borne à compléter celle de l'Office sur certains segments du marché.

b) la stratégie de la municipalité albigeoise est clairement une politique non interventionniste dans le domaine du logement social qui pour elle constitue ni une compétence légitime ni un domaine prioritaire. Elle laisse à l'Office HLM et au CIL (et aux services de l'Etat), la charge de traiter le problème de la pénurie de logements sociaux, et par ailleurs, elle fait confiance aux initiatives privées des promoteurs, propriétaires fonciers, lotisseurs et candidats à la construction pour répondre à la demande solvable sur le marché albigeois.

2.1. La stratégie libérale de la municipalité

Les changements politiques de 1959 qui ont amené au pouvoir une nouvelle équipe municipale de droite dirigée par un maire centriste (issu du MRP) correspondent indiscutablement à un tournant dans les interventions de la municipalité albigeoise sur le terrain du logement.

Avant 1959, l'équipe municipale en place, à direction radicale et soutenue par la droite et le parti socialiste SFIO dans le cadre d'une coalition de type « troisième force », avait développé une politique active d'acquisition de terrains, d'aménagement de lotissements et de financement direct de programmes de logements sociaux. On peut estimer qu'alors, environ 20% des dépenses d'investissements financés sur emprunts entre 1950 et 1960 ont été consacrés au logement.⁹ En partenariat avec le CIL et Caisse d'Allocation Familiale, la municipalité avait constitué une société d'économie, « Le Toit albigeois », qui avait construit environ 300 logements, des pavillons bons marchés, avant sa dissolution en 1963.¹⁰ Par ailleurs, l'intervention de l'Office public HLM mis en place assez tardivement, en 1952, avait été facilitée par la mise à sa disposition gratuitement de terrains aménagés par la commune. On peut donc dire que dans les années cinquante, alors que la crise du logement entraînait dans une phase aigüe de pénurie, la municipalité s'était donc fortement impliquée.

Au début de son premier mandat, la nouvelle équipe municipale, face à l'acuité extrême de la crise, maintient un certain interventionnisme mais en réduisant sensiblement son engagement financier : de 1960 à 1965, moins de 6% des dépenses d'équipement sont

⁸ L'espace départemental est en effet polarisé par deux pôles économiques et urbains à peu près équivalents : au nord l'ensemble formé par le pôle Albi-Carmaux-Gaillac, au sud du département l'ensemble Castres Mazamet.

⁹ Evaluation fondée sur une analyse de la liste des emprunts non amortis en 1965.

¹⁰ « Le Toit albigeois » a été constitué à partir des actifs d'une société coopérative qui avait déposé son bilan. La municipalité était majoritaire avec 55% des parts.

affectés au logement. La commune cesse de verser des subventions à l'Office HLM en 1962. Elle continue cependant de mettre à sa disposition quelques terrains aménagés. Mais l'élément de plus significatif du tournant pris par la nouvelle équipe municipale est la liquidation du « Toit albigeois » en 1963. La gestion de la société est mise en cause mais il semble que c'est sous la pression des promoteurs locaux, gênés par la concurrence, dénoncée comme « déloyale », de la société d'économie mixte et instruits sans doute par l'exemple de Castres, que fut prise la décision de mettre fin aux activités du Toit albigeois.¹¹ Peu après la municipalité décide de laisser à l'Office HLM et au CIL le soin d'acquérir les terrains dont ils ont besoin : elle refuse d'assumer les risques électoraux des éventuelles expropriations.

Le cours nouveau de la politique municipale du logement se confirme après la réélection (trionphale, avec 69% des voix) de la liste sortante en 1965. La municipalité cesse alors toute aide financière directe aux organismes constructeurs de logements sociaux. S'il est vrai qu'elle prend en charge les dépenses d'infrastructures d'une nouvelle ZUP (la ZUP de Cantepau), la maîtrise d'œuvre de cette vaste zone de 100 ha destinée à accueillir un habitat social et quelques activités est concédée à l'Office HLM. Ces dépenses ont permis de financer la voirie primaire qui apparaît cependant beaucoup plus comme un élément d'un dispositif plus global de circulation rapide, prolongeant la rocade en projet, qu'un équipement spécifique à la ZUP. A cet égard, la surestimation du programme de logements initialement affiché (2500 logements), avait pour but, selon les déclarations même du maire, d'obtenir davantage de crédits étatiques pour le financement d'infrastructures indispensables à l'ensemble de la ville (voirie, station d'épuration et réseaux).

Par ailleurs, les retards considérables pris par la réalisation des équipements collectifs prévus sur la ZUP sont l'expression directe d'un choix de la municipalité, très sensible à la pression des commerçants du centre ville et des promoteurs locaux. La déclaration du maire-adjoint chargé de l'urbanisme, de tendance radical et expert foncier de profession, est on ne peut plus explicite : « *Je crois que tout le monde sera d'accord pour dire qu'il serait regrettable de voir ce quartier périphérique (il s'agit de la ZUP de Cantepau) mieux équipé que le centre ville. Je considère pour ma part que les équipements sportifs ou scolaires, la création d'un CES, d'une piscine, d'un stade, d'une maison de jeunes et autres doivent être différés* ». ¹² Ce qui fut fait ! Le même adjoint déplorera, quelques années plus tard à la veille des élections de 1977, « *les médiocres effets produits par des problèmes de rentabilité* ». La création de la ZUP en effet fut pour les élus issus pour la plupart de la bonne bourgeoisie albigeoise un « mal nécessaire » dont ils ont toujours rejeté la paternité. Le maire se plaindra avec une certaine rancœur, mais non sans raison,

¹¹ D'après Austruy C., Albi, stratégies et équipements de l'urbanisation, Thèse de Troisième cycle, Université de Toulouse le Mirail, 1978. L'auteur écrit page 185 : « *On accusait le maire de retirer des profits personnels de sa position. D'autre part, les promoteurs de lotissements trouvaient que Le Toit albigeois vendait à des prix trop bas ; ils firent pression selon l'avis des services municipaux pour obtenir la suppression de cette concurrence* ».

¹² Cité par Austruy dans sa thèse page 295.

que la ZUP, qui a voté massivement à gauche, ait été la cause principale de la défaite cinglante de sa liste aux municipales de 1977.¹³

Les positions de la municipalité vis-à-vis de la ZUP montrent une volonté, sinon de s'opposer, du moins de freiner et de circonscrire (géographiquement et financièrement) la construction de logements sociaux sur la commune. Que cette politique reflète les intérêts de la promotion privé semble peu contestable. L'ensemble de la politique municipale est là pour en témoigner comme la mise en place prompte et généreuse de réseaux d'infrastructures « au coup par coup » selon l'adjoint à l'urbanisme, c'est-à-dire au gré de la demande des lotisseurs privés, ou le rejet systématique des contraintes du Plan d'Occupation des Sols, contre la volonté même de la DDE.¹⁴ Dans le projet de POS, la mairie « reconnaissant la nécessité de prévoir de nouvelles réserves foncières pour l'habitat » avait accepté le projet d'une ZAD, mais à la condition qu'elle intègre « la possibilité d'établir des lotissements privés pouvant s'incorporer dans cet ensemble ».¹⁵

Au total, la stratégie de la municipalité albigeoise illustre parfaitement cette formule prêtée sournoisement au maire par un responsable de la DDE du Tarn : « *la spéculation profite aux albigeois, donc c'est bon pour Albi* ». Il s'agit en effet d'une stratégie qui subordonne la politique locale du logement aux intérêts de la propriété foncière. Dès lors, connaissant les contradictions entre celle-ci et la promotion immobilière, peut-on dire que la municipalité prend le parti des propriétaires fonciers ? En fait pour répondre à cette question, il faut tenir compte que cette contradiction devenue « classique » dans les zones en voie d'urbanisation et de densification est restée peu développée dans le contexte albigeois jusqu'à ces dernières années puisque, pour la plupart d'entre eux, les promoteurs immobiliers sont propriétaires d'un « portefeuille » de terrains (souvent bien garni) et tirent une partie de leur revenu de la spéculation et de la captation des plus values foncières.¹⁶ Cependant, il est probable que la tension entre propriété foncière et promotion immobilière ira croissante notamment en raison de la pénétration de plus en plus pressante des grands groupes de l'immobilier sur le marché local. Les capacités financières de ces groupes pour acquérir du foncier constructible est sans commune mesure avec celles des promoteurs locaux. De fait, la ZAD inscrite dans le projet de

¹³ Entretien personnel

¹⁴ En 1977, lors d'un entretien, le responsable du GEP de la DDE se réjouit de l'élection de la nouvelle municipalité de gauche pleine d'une bonne volonté planificatrice et qui affiche sa volonté de remettre en chantier un projet de POS fondé sur un compromis estimé « bancal » entre le « laxisme » et le laissez-faire de la commune et les directives étatiques de lutte contre le mitage.

¹⁵ Déclaration de l'adjoint à l'urbanisme, expert foncier dans sa vie privée, qui dans ce compromis « voit une meilleure harmonie et une incitation au rêve et à la méditation ! ». Brochure électorale « Albi six ans de mandat municipal ».

¹⁶ Certains promoteurs déplorent la hausse des prix du foncier et souhaitent que les pouvoirs publics prennent de mesures pour accroître les surfaces constructibles, y compris dans le cadre de ZAC. Ils se plaignent de la concurrence des propriétaires lotisseurs « *il y a dix ans il aurait fallu des gens de l'extérieur pour assainir le marché et ne laisser la place qu'à des professionnels. Maintenant c'est trop tard, le marché est pris par des gens... (hésitation)... un agriculteur qui ne veut plus cultiver, qui vend sa ferme 5 millions puis pour le lotisseur, ça marche toujours... c'était monnaie courante à Albi...* ». Entretien personnel.

POS, arrachée à la municipalité par la DDE, pourrait devenir dans un futur plus ou moins lointain un espace privilégié pour les opérations de ces groupes. L'hostilité des propriétaires concernés par la ZAD s'est exprimée vigoureusement lors de la campagne électorale de 1977. La défaite de la municipalité centriste lui aura au moins épargné le douloureux arbitrage qu'elle aurait été amenée à faire entre la préservation des rentes de situation des propriétaires fonciers, les exigences des promoteurs locaux et les appétits, aiguisés par la crise, des grands groupes immobiliers.

2.2. Le dispositif Office HLM – CIL et la gestion du logement social

Trois éléments nous permettront de comprendre ce qu'on peut appeler les stratégies autonomes, restrictives et complémentaires des deux principaux intervenants locaux du logement social : l'Office départemental HLM du Tarn et la Société Immobilière des Employeurs de la circonscription d'Albi, organisme constructeur du CIL, créé en 1955 par la CCI et non pas comme à Castres ou dans d'autres villes, par le patronat d'une branche industrielle.

a) L'indépendance des deux organismes par rapport à la municipalité d'Albi est d'ordre institutionnel : l'Office a été créé par le Conseil Général qui avec le Préfet contrôlent le conseil d'administration, le CIL dépend largement de la CCI dont l'un des dirigeants assure la présidence.¹⁷ Leur champ d'action déborde la commune d'Albi et correspond approximativement à l'arrondissement nord du Tarn, le bassin économique du carmausin et de l'albigeois, espace couvert par le SDAU Albi-Carmaux. De fait les deux organismes possèdent toute liberté pour répartir à l'intérieur de cette zone leurs programmes de logement et disposent de la sorte d'un pouvoir discriminant à l'égard des communes, y compris de la ville préfecture du Tarn. Cette autonomie liée à une capacité d'action multi-communale s'est trouvée renforcée par le désengagement volontaire de la municipalité albigeoise.

b) La complémentarité des stratégies de l'Office et du CIL se concrétise par leur spécialisation dans des deux filières différentes mais complémentaires de logements sociaux. L'Office réalise essentiellement des logements locatifs en collectifs, le CIL des pavillons. Les deux organismes interviennent souvent conjointement sur les mêmes lieux ; l'Office achète les terrains, au besoin après expropriation, les viabilise et en rétrocède une part au CIL, ce qui permet à celui-ci de minimiser ses charges foncières. On observe que la localisation des principales opérations se situe au Nord et à l'Est de la commune d'Albi, près de la Zone industrielle de Saint Juéry, et à Saint Juéry même, petite ville ouvrière où sont implantés les usines sidérurgiques du « Saut du Tarn », la plus grosse entreprise de l'agglomération (1800 emplois en 1975). A Saint Juéry, 400 logements HLM et 280 logements CIL ont été construits depuis 1950 dans cette commune de 4500 habitants. Cette implantation à proximité immédiate des emplois

¹⁷ Les représentants élus par le Conseil général sont devenus minoritaires depuis la réforme de 1965 qui donne la majorité aux membres désignés par le Préfet.

industriels indique clairement la logique, cohérente, de la politique suivie par les deux organismes, logique qui consiste avant tout à « fixer » la main d'œuvre à proximité des entreprises.

c) La cohérence de cette politique est assurée par un dispositif de pouvoir associant le Préfet, la CCI, des notables locaux socialistes et le syndicat Force Ouvrière.¹⁸ Si la place du mouvement syndical réformiste est tout à fait subordonnée dans la gestion du CIL (comparée à la place du syndicat chrétien dans la gestion du CIL de Castres), celle des élus socialistes, est prépondérante dans l'administration de l'Office départementale, conformément à l'importance de leur implantation électorale. C'est l'un d'eux qui assure la présidence de l'Office. Maire de Saint-Juéry, président du conseil général, ce notable est un ancien membre du parti socialiste SFIO, adepte de la « troisième force » devenu « socialiste indépendant » en rupture de parti. Il représente un type de leader « moderniste », tourné vers l'action, très différent des notables traditionnels de la droite conservatrice (tel le maire d'Albi) et des dirigeants et élus de la SFIO (comme le maire de Carmaux). Ayant conservé une bonne implantation dans l'électorat ouvrier de sa commune, il constitue la personnalité idéale pour organiser une certaine forme de coopération entre le milieu patronal et les salariés pour la gestion du logement social.

La complémentarité des politiques de l'Office HLM et du CIL exprime des demandes différentes en logements sociaux. Le CIL répond plutôt à la nécessité de loger une main d'œuvre qualifiée, tentée de rechercher ailleurs, à Toulouse en particulier, des salaires plus élevés. La politique de l'Office HLM correspond à des besoins probablement moins spécifiques, concernant une main d'œuvre moins qualifiée et plus mobile, ou « classiquement » formée de jeunes ménages en attente d'accession à la propriété. L'intervention assez restrictive du CIL renvoie aux équilibres internes à la CCI dont le groupe dirigeant doit prendre en compte les intérêts des professionnels de l'immobilier et du bâtiment (souvent promoteurs eux-mêmes) et d'une façon plus générale par les catégories comme les commerçants et les services, peu concernées par la question du logement de leur main d'œuvre.

Il n'est pas sans intérêt que le « système d'acteurs » qui gère le dispositif, c'est-à-dire les représentants de la préfecture, de la CCI, du Conseil général est le même que celui qui est intervenu pour le sauvetage de l'entreprise du Saut du Tarn lorsqu'elle fut en passe de déposer son bilan en 1967-68, pour les tentatives, avortées, de reconversion industrielle du Carmausin après la liquidation des Houillères et dans un autre domaine pour l'élaboration des principaux objectifs du SDAU. Dans chacune de ces interventions, la municipalité d'Albi est restée très en retrait. La politique du maire centriste d'Albi est alors explicitement une politique de désindustrialisation (et de

¹⁸ Ce dispositif présente une configuration différente de celle qu'on peut observer à Castres qui repose sur une coopération entre le patronat du textile et la CFTC représentant la fraction majoritaire de la classe ouvrière fortement marquée par le catholicisme social. Le département du Tarn présente en effet un fort contraste, entre le Nord laïque et le Sud religieux, entre le mineur socialiste du Carmausin et l'ouvrier catholique des industries textiles de Mazamet et de Castres (aux mains d'un patronat protestant).

tertiarisation) du territoire communal. Un conflit public a opposé la municipalité à la CCI à propos des Zones industrielles pendant l'élaboration du projet de POS, le maire étant hostile à l'extension des ZI souhaitée par la CCI.

On voit bien comment se structure, sur la base d'une certaine configuration de rapports sociaux, un dispositif informel de pouvoir à partir de plusieurs enjeux industriels et urbains. Ce dispositif ne recouvre que très partiellement les structures politico-administratives traditionnelles. Du même coup s'éclaire la spécificité albigeoise comme expression d'une configuration originale et singulière de rapports sociaux localisés. On comprend pourquoi l'observateur, entrant en contact avec la « société albigeoise » a, ou plutôt avait car les changements sont rapides, l'impression de rencontrer deux mondes séparés qui s'ignoraient : un milieu ouvrier avec ses organisations professionnelles et ses « notables » réformistes gardant précieusement le souvenir des mineurs de Carmaux et de Jean Jaurès et l'univers (cloisonné et hiérarchisé) des cercles de la bourgeoisie locale, repliés sur des valeurs « local-passéistes » et qui s'auto-désignent volontiers comme les seuls « vrais albigeois ». ¹⁹ Ces deux « blocs historiques » pour emprunter un concept un peu large à Gramsci et dont la coexistence est constitutive de la singularité d'Albi en tant que ville, sont nés l'un du développement de la mine et de la sidérurgie, l'autre de l'expansion des fonctions dirigeantes de la ville sur la campagne environnante. ²⁰

3. Castres : la stratégie hégémonique d'un promoteur social, le Toit familial, son développement et sa crise ²¹

Pour les castrais, l'emblème du logement et de l'urbanisation de leur cité, c'est le « Toit ». Le Toit Familial a construit 3500 logements en vingt ans, dont 3000 pavillons. Il a construit le logement d'une famille castraise sur quatre et aménagé de nouveaux quartiers dont une ZAC de 200 ha ; il les a équipés de centres commerciaux, de foyers ruraux et d'Eglises. Il a organisé pour ses habitants des centres de loisirs et de vacances à la mer et à la montagne. Bref, le Toit Familial, et derrière lui, le CIL du Tarn sud, a été le principal agent de la dynamique urbaine de cette ville de 45000 habitants. Mais le Toit Familial, c'est aussi ou plutôt c'était, avant son démantèlement, une entreprise

¹⁹ Le « dualisme » de la société albigeoise transparaît dans les études réalisées au CERS sous la direction de Raymond Ledrut pour le compte de la DDE du Tarn : R. Raynier, J. Hendrick, C. Rondi, *Analyse de l'espace social de la ville d'Albi*, 1970 ; JL Aubert, F. Hendrick, R. Raynier, O Saint Raymond, *Les agents urbains et l'information urbaine dans la ville d'Albi*, 1971. D'une façon plus générale, Raymond Ledrut, *Sociologie urbaine*, PUF, 1968 et son article « *Ville et politique* » de l'Encyclopedia Universalis, volume XVI.

²⁰ On peut définir à partir de Gramsci « un bloc historique » comme une formation sociale articulant d'une façon spécifique, dans une période donnée, une base économique et des superstructures idéologiques et culturelles.

²¹ Nous utilisons ici largement les travaux de M. Berthomieu, *Castres, articulation d'un système économique à l'espace et Le CIL de Castres, un promoteur social*, Université de Toulouse le Mirail, 1977. M. Averous, *L'industrie et les travailleurs à Castres*, Université de Toulouse le Mirail, 1977 et le dossier sur la crise du CIL que nous a communiqué M Averous.

florissante qui employait 600 personnes et exportait des pavillons marqué du label castrais dans 17 départements. Sur le plan du pouvoir local : « *un état dans l'état* » selon le mot du maire UDR qui s'y connaît... Cette présence envahissante a estompé le rôle de l'Office Municipal d'HLM qui depuis 1950 a pourtant assuré près de 30% de la construction de logements et celui des promoteurs privés dont la part apparaît bien congrue puisqu'elle en représente moins du quart. Si aux yeux de l'opinion castraise, il y a une telle confusion entre le Toit et le logement, c'est que les pavillons standardisés et bon marchés proposés par le Toit sont devenus un modèle de référence, cristallisant les aspirations au « chez soi » et les rendant possibles.

Dire que le CIL a développé une stratégie hégémonique signifie que non seulement il a dominé le marché par l'ampleur de ses opérations immobilières et par la marginalisation de la promotion privée mais qu'il a joué un rôle dirigeant dans la politique urbaine. Ses interventions ont en effet largement débordé le champ de la politique du logement proprement dite pour se déployer sur le terrain de l'aménagement urbain et de la vie quotidienne à travers notamment le style d'urbanisation qu'il a imposé : des pavillons sagement alignés derrière de petits jardins d'agrément. Cette stratégie peut être qualifiée d'« hégémonique » au sens de Gramsci, dans la mesure où elle brise le cadre des intérêts corporatistes dans lequel elle est née, la nécessité pour le patronat du textile de loger sa main d'œuvre, pour se constituer comme une forme d'encadrement social plus complexe. Cette stratégie a contribué à produire ou du moins à reproduire une spécificité « castraise ».

3.1. Création et expansion du dispositif du CIL

La formation et le développement du dispositif patronal est né de la rencontre après la guerre de deux mouvements sociaux, le « Centre des Jeunes Patrons », noyau activiste et moderniste du patronat chrétien du textile qui crée en 1948 un CIL et les « Castors de l'Agout », un groupe d'ouvriers, militants catholiques de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) organisés en groupe d'auto-construction.²² Ces deux groupes étaient, chacun à sa façon, préoccupés par la crise du logement au moment où le textile connaissait le boom économique de la reconstruction. L'objet du CIL, présidé par le patron d'une des plus grosses entreprises locales (800 emplois) était d'organiser la collecte de versements patronaux pour le logement, alors facultatifs, et de les reverser à l'Office municipal HLM. Intéressé par l'expérience d'auto-construction des Castors de l'Agout », le CIL décide de lui apporter un soutien financier et rémunère sur ses fonds un militant de la CFTC, premier permanent de ce syndicat, qui devient le coordinateur des opérations engagées. Cette aide permet l'auto-construction de 80 pavillons.

²² Les « jeunes patrons » castrais vont créer quelques années plus tard un Comité d'expansion et seront à l'origine de la première zone industrielle aménagée pour favoriser la diversification industrielle dont la crise du textile avait fait apparaître l'urgence. Les Castors de l'Agout (l'Agout est une rivière qui traverse Castres) est une expérience d'auto-construction de logement comme il en existe plusieurs en France dans l'après guerre.

Une deuxième étape est franchie lorsque le CIL de Castres est habilité à collecter le 1% patronal devenu obligatoire en 1953. Il crée alors une coopérative de construction « Le Toit familial », institutionnalisant en fait les « Castors de l'Agout » comme son opérateur unique. Le permanent de la CFTC en devient le directeur et le restera. Jusqu'en 1965 environ, les activités du Toit familial restent relativement modestes et sont limitées à la commune de Castres : la coopérative construit une centaine de logement par an, à peu près ce que construit l'Office municipal HLM. Cette production est tout à fait insuffisante pour répondre aux quelques 2000 demandes qui lui sont adressées.

Stimulé par cette demande et par la politique étatique, le Toit familial s'oriente alors vers une rationalisation de ses produits, crée un bureau d'étude qui met au point une gamme de pavillons types semi-industrialisés. En quelques années, l'augmentation rapide de la productivité permet un accroissement considérable des capacités de production.²³ Très vite, le marché local devient trop étroit pour écouler une production qui est en 1974 de 3 à 4 pavillons par jour. L'agrément accordé par l'Etat à sa gamme de maisons dans le cadre du concours « Chalandon » ouvre au Toit familial le marché régional. Il devient très vite un des premiers constructeurs de pavillons semi-industrialisés du Sud Ouest. Cette expansion s'est accompagnée de plusieurs réorganisations : les fonctions de promotion et de commercialisation, de gestion, d'étude et de production ont été dissociées et confiées à des filiales regroupées sous l'égide d'une société holding « Sud Construction Promotion », laquelle pour soutenir son développement a créé un Groupement d'Intérêt Economique avec d'autres CIL (dont celui d'Albi), ce qui a permis à Sud Construction de devenir opérateur exclusif dans d'autres villes. Enfin en 1974, le groupe adhère au Comité national des Bâisseurs sociaux » dominé par le puissant Groupe des Maisons Familiales (GMF) de Cambrai. Cette association marque l'apogée de l'expansion de l'entreprise castraise.

Ainsi après vingt ans d'existence, le dispositif mis en place par les « Jeunes patrons » et les « Castors de l'Agout » a-t-il pris une ampleur considérable, qui outrepassait largement sa visée et sa fonction initiales. Ce qui était dans les années cinquante et soixante l'instrument d'une collaboration dynamique entre un patronat et un syndicat chrétien pour la résolution d'un problème local, la crise du logement des travailleurs du textile, est devenu une entreprise de type capitaliste, sinon dans ses statuts du moins dans la réalité de sa stratégie industrielle, engagée dans un processus d'accumulation, d'expansion et de conquête du marché.

²³ En 1955, il fallait 2950 heures de travail pour construire un pavillon de type 5, en 1966, 1132 seulement ! Ces gains de productivité ont permis d'abaisser les prix de vente. En 1975, le prix au m2 des maisons CIL est devenu inférieur au prix plafond des logements HLM en collectif. Le pavillon le meilleur marché est vendu 150000 F, terrain compris. La même année le groupe GMF proposait à Montauban, des pavillons à des prix comparables mais le terrain non compris, ce qui représentait un prix final d'environ 20 à 30% supérieur. D'après Berthoumieu, déjà cité.

3.2. La subordination de l'Office municipal et le « suivisme » de la municipalité radicale

Outre son impact, énorme, sur le marché local du logement et sur l'urbanisation de la ville, la stratégie du CIL a conduit à la subordination de l'Office municipal HLM. Contrairement à ce qui s'est passé à Albi, le CIL a acquis et aménagé l'essentiel des terrains où est intervenu l'Office HLM.²⁴ Créé en 1934, l'Office municipal est resté en sommeil jusqu'en 1950. Ses liens privilégiés, institutionnels et politiques, avec la municipalité de gauche dirigée par un maire socialiste, explique peut-être pourquoi, après le financement d'un premier programme, le CIL a ensuite préféré se doter de sa propre société de construction plutôt que d'utiliser l'Office. Il est probable que le patronat a choisi la voie, traditionnelle dans la branche textile et expérimentée au Nord de la France, d'une coopération avec le mouvement ouvrier chrétien. La dimension politique de ce choix n'est évidemment pas à négliger dans le contexte idéologique de la Quatrième République.²⁵

Après l'installation en 1953 d'une nouvelle équipe municipale dirigée par un notable radical-socialiste et soutenue par le MRP et le CNI (Centre National des Indépendants et Paysans), l'Office municipal, présidé par le nouveau maire, resserre ses liens avec le CIL et instaure une coopération fondée sur une « division du travail » proche de celle observée à Albi (et dans de nombreuses villes) : l'Office propose à la fraction non solvable (et non « solvabilisable ») des ménages des logements locatifs en collectifs tandis que le CIL se spécialise dans l'offre de logements pavillonnaires bon marchés en accession destinés à la fraction la plus qualifiées et stable de la main d'œuvre employée dans le textile et dans quelques entreprises métallurgiques (dont une filiale de Renault). Du reste, la politique du logement est progressivement déconnectée des besoins du patronat local pour s'adresser indistinctement à l'ensemble des ménages solvables. Le Toit Familial s'oriente alors vers la construction de pavillons plus « haut de gamme » pour les couches moyennes.²⁶

Quant à la municipalité radicale, sa stratégie peut être qualifiée de suiviste ; elle laisse toute liberté de manœuvre à l'opérateur du CIL dans le choix de localisation et d'aménagement des programmes de logements dont les conséquences sur l'urbanisation de la commune sont tout à fait déterminantes. L'équipe municipale, avant tout soucieuse de maintenir la pression fiscale à un bas niveau, se contente d'accompagner la politique

²⁴ Environ 80% des logements construits par l'Office HLM sont localisés sur des terrains aménagés par le CIL.

²⁵ Un responsable de la CFDT, ex membre de la CFTC, interviewé en 1978, nous a confirmé que les liens entre la CFTC, l'Eglise Catholique et le MRP étaient très étroits à Castres où existait une section très active de l'Association catholique Ouvrière. Sur la tradition catholique dans le mouvement ouvrier du Tarn Sud voir : Rémy Cazals, *Avec les ouvriers de Mazamet, dans la grève et l'action quotidienne*, Maspéro, 1978.

²⁶ Par exemple, sur les 98 ha de la première tranche de la ZAC de Lameilhé, ont été construits par le Toit familial, 1675 pavillons « en bande » et 885 logements en collectifs soit 26 logements en moyenne à l'hectare. Dans la seconde tranche de 106 ha, sont prévus 1100 pavillons isolés, soit une densité deux fois et demi inférieure.

du logement définie par le CIL en finançant les équipements, surtout scolaires, que ne réalise pas lui-même le Toit familial. D'une façon générale, il n'est pas exagéré de dire que c'est celui-ci qui, indirectement, pilote le budget communal d'équipement.

3.3. La crise et l'effondrement du dispositif du CIL

C'est au moment même où l'expansion du groupe Sud-Construction atteint son apogée, vers 1970, que s'amorce la crise du dispositif du CIL, lequel va s'effondrer brusquement en quelques années. Très vite, les premières fissures apparaissent. En premier lieu, le paritarisme devient une forme de coopération de plus en plus formelle, idéologiquement dévitalisée.²⁷ Le conseil d'administration paritaire du CIL perd son pouvoir de décision et de contrôle au profit de la technobureaucratie qui dirige les différentes sociétés du groupe.

Au sein même de ces sociétés, les rapports entre les employés et les dirigeants se « normalisent » et deviennent plus conflictuels. Lors de l'« aggiornamento » du syndicalisme chrétien en 1965, seul un petit groupe de militants est resté fidèle à la CFTC et à son attachement au paritarisme. Les adhérents de la CFDT sont beaucoup plus revendicatifs et la CGT, longtemps absente du groupe est devenue minoritaire dans le collège ouvrier du Toit Familial. Par ailleurs les rapports entre les coopérateurs et l'entreprise coopérative sont devenus de simples rapports marchands. Des luttes revendicatives contre le sous-équipement des « quartiers CIL » se sont développées, animées notamment par l'Association Syndicale des Familles où les militants de la CFDT et du PSU sont très actifs.

En bref c'est toute l'enveloppe idéologique et culturelle du paritarisme cimenté par une référence religieuse commune qui part en lambeau et dévoile la « nudité » des rapports salariaux et des relations marchandes. De plus, selon certaines informations, la direction du groupe aurait été peu à peu colonisée par l'UDR qui l'a instrumentalisé au service de sa stratégie d'implantation locale. Cette politisation a avivé les conflits internes et a contribué à saper les capacités hégémoniques du dispositif patronal paritaire.²⁸ Autre élément sans doute plus essentiel : le développement d'un processus ségrégatif au sein même des milieux populaires castrais qui étaient encore jusque dans les années soixante-dix largement dominés par les ouvriers du textile. Le repositionnement de l'offre opéré par le groupe Sud Construction a rendu l'accès au pavillon de plus en plus difficile pour une partie des ménages ouvriers ou employés qui se voient frustrés dans leur aspiration la plus profonde.²⁹ En 1976, prenant acte de la remis en cause des

²⁷ Cette évolution est assez générale : voir les remarques de Cornuel sur Roubaix.

²⁸ Comme le remarque Antonio Gramsci, pour établir et maintenir son hégémonie, c'est-à-dire pour assurer la direction politique et morale d'une société, un groupe social (ou un dispositif de pouvoir) doit dépasser l'horizon étroit de ses intérêts corporatistes et partisans.

²⁹ Sur la ségrégation comme processus d'exclusion de la filière d'accès à la propriété voir l'étude de F. Godart et de J.R. Pendariès, Les rapports de propriété du logement », Ministère de l'Urbanisme et du Logement, 1976.

objectifs sociaux initiaux de la coopérative, les représentants de la CFDT démissionnent du conseil d'administration, portant ainsi un dernier coup au paritarisme.³⁰

Outre ces facteurs internes de désagrégation, le CIL doit faire face à un changement profond de ses rapports avec la mairie de Castres à la suite de l'élection d'une nouvelle équipe municipale en 1971. Le nouveau maire UDR, jeune énarque, membre du gouvernement, est bien décidé à sortir la gestion municipale de son apathie et à lancer la ville sur la voie de la « modernité ». Il engage très vite une politique urbaine ambitieuse en mettant en œuvre tous les instruments de planification et de développement élaborés par la technocratie étatique. Dès son installation, il règle la question, restée pendante, du statut de la zone d'habitat de Lameilhé qui avait été aménagée et gérée en toute autonomie par le Toit Familial. Sa transformation en ZAC permet à la municipalité de prendre le contrôle de l'opération. Le groupe CIL est par ailleurs écarté de l'important projet de rénovation et de restructuration du centre ville engagé par la nouvelle équipe. La restauration des logements insalubres est confiée à l'Office municipal HLM ; dans le même temps, la gestion d'une ZAC devant accueillir un ambitieux « centre directionnel » est concédée à une Société d'Economie Mixte régionale. Celle-ci dans une étude prospective propose très explicitement de remettre en cause la part qualifiée d' « exagérée » occupée sur le marché du logement par le Toit familial. Enfin, tous les grands équipements collectifs construits par la municipalité, cité scolaire, complexe sportif et culturel, zone de loisir sont implantés au nord de la ville, à l'opposé de la vaste ZAC de Lameilhé qui a pourtant accueilli plus de 70% de l'habitat nouveau construit à Castres dans la période 1970-1975. C'est également dans la zone Nord que le nouveau POS, à l'élaboration duquel le CIL n'a pas été convié, prévoit le développement futur de la ville. Le POS indique également que seuls les petits programmes de logements seront autorisés, ce qui revient à exclure la réplique des grandes opérations du CIL.

Bien évidemment, les principales difficultés qui conduisent à la liquidation du groupe Sud Construction sont liées au changement de la conjoncture économique générale qui devient nettement défavorable à partir de 1975. Le groupe du CIL voit ses débouchés se restreindre brutalement. En 1976, profitant de cette situation, le groupe GMF prend le contrôle de Sud Construction, à l'exception de sa branche productive, le Toit familial, qui avait été auparavant dépossédé de ses actifs. Privé de commande, l'entreprise dépose son bilan un an plus tard et licencie la totalité du personnel. Le reste du holding est intégré au groupe GMF.

La liquidation du Toit familial, quand bien même cette coopérative n'était plus depuis une dizaine d'années qu'une entreprise « comme une autre » marque une date importante dans l'histoire de Castres. Un des ressorts essentiels de la constitution et de la reproduction de la « spécificité castraise » s'est définitivement brisé. Le dispositif

³⁰ Paradoxe produit par les changements des années soixante-dix : la CFDT radicalisée se retire du conseil d'administration tandis que les représentants de la CGT en restent membres pour y défendre les intérêts des salariés du groupe. C'est en effet la CGT qui conduit la lutte des ouvriers licenciés à la suite de la liquidation du Toit familial.

d'intervention créé en 1950 par les jeunes patrons du textile et le syndicalisme chrétien a façonné en grande partie l'espace social de la ville pendant deux décennies et son action se lit encore dans le paysage urbain. La crise de l'industrie textile, l'amorce d'une certaine diversification industrielle et la progression des emplois tertiaires ont fait disparaître, comme dans d'autres villes du même type, les bases objectives qui ont rendu possible la constitution d'un tel dispositif. Finalement, la stratégie volontariste de modernisation du nouveau maire qui déploie tous les instruments étatiques de la planification urbaine (SDAU, POS, Contrat ville moyenne etc.) peut être considérée d'une certaine façon comme la tentative de substituer au dispositif paritaire du CIL, une nouvelle forme d'hégémonie locale. Cette tentative n'aboutira pas puisque la municipalité UNR est battue aux élections municipales de 1977 par une équipe d'union de la gauche.

4. Montauban : un dispositif d'action « étatico-notabiliaire »

Rappelons les traits distinctifs de la situation montalbanaise du logement :

- a) Le nombre réduit de logements, environ 300 en 20 ans, construit par le CIL local indique l'absence d'une intervention patronale conséquente dans ce domaine.
- b) L'importance relative de la construction de logements HLM : environ 2400 (soit 28,5% du parc total édifié depuis 1950) dont 89% de logements locatifs en collectifs. Ces logements ont été construits par quatre sociétés qui constituent de fait un dispositif pluraliste, géré par les élus locaux et les fonctionnaires des administrations étatiques.
- c) L'intervention de la promotion privée sur le marché locale est pour une part importante tributaire des aides de l'Etat (primes, aides aux logements) qui rendent solvables une fraction des ménages des classes moyennes compte tenu du niveau moyen assez bas des rémunérations (relativement à celui de la région parisienne par exemple ou même de Toulouse).
- d) Le bas niveau moyen des salaires pèse encore plus nettement sur les catégories populaires et explique : la persistance de la crise de pénurie jusqu'en 1975 (l'arrivée de nombreux ménages de rapatriés d'Algérie a aggravé la situation), la « sur-utilisation » du parc des logements vétustes du centre ville et le fait que plus de la moitié du secteur locatif HLM soit composé de logements de type PLR (loyer réduit). Selon le recensement de 1975, 20% des ménages montalbanais vivent dans des logements surpeuplés (contre 14,4% à Albi et seulement 13,8% à Castres), 31% des familles ouvrières sont mal logées.

4.1. Le non interventionnisme du patronat local

Il reflète d'une façon directe la composition et la place de la « bourgeoisie locale » dans la société montalbanaise. Les commerçants occupent une position dominante dans la direction CCI. L'industrie repose sur un tissu assez peu dense de très petites entreprises. Les deux établissements les plus importants emploient environ 400 salariés chacun, en majorité des femmes, de faible qualification, recrutés dans la campagne environnante et

payés au salaire minimum.³¹ Ces entreprises se déclarent nettement opposées à toute implantation industrielle nouvelle susceptible de renchérir le coût de la force de travail. Dans ces conditions, le non-interventionnisme du patronat dans le domaine du logement social, n'est pas surprenant : il se justifie par l'absence d'un besoin réel de fixer une main d'œuvre qualifiée, par la dispersion géographiques et la nature des demandes de la main d'œuvre et par une volonté de fermeture de l'espace local à l'implantation d'entreprises étrangères. Ces conditions excluent toute politique expansive et anticipatrice comme celle du CIL de Castres. Le seul problème que reconnaissent les industriels est le logement de leurs cadres. La construction de quelques pavillons ou logements en petits collectifs, soit par le CIL soit par les entreprises elles-mêmes y pourvoie aisément.³²

En 1957, une Société d'Investissement dans la Construction est créée par un groupe de patrons du département du Tarn et Garonne ; elle sera transformée, tardivement, pour se conformer à la législation nationale en 1966 en un CIL qui ne sera habilité à collecter le 1% patronal qu'en 1968 (15 ans après Castres). Le CIL-SIC a construit environ 300 logements, d'abord en collectifs (160 logements) localisés dans le péricentre puis des pavillons. Un projet de lotissement, intégré à la ZI, s'est heurté au veto de la DDE et de la SEM qui l'aménage (il s'agissait en fait de transformer des terrains industriels en zone d'habitat). Le manque de dynamisme du CIL est tel qu'il ne parvient même pas, au dire même de ses administrateurs, à utiliser les fonds dont il dispose!

Ce qu'on pourrait désigner comme une « incapacité hégémonique » du patronat sur le terrain du logement, est semble-t-il aggravé par les dissensions politiques qui le partagent. La « politisation » de la CCI est souvent dénoncée par nos interlocuteurs. Elle renvoie à un antagonisme religieux très ancien (entre catholiques et protestants), retraduit en termes politiques sous la Troisième République (clivage républicains laïques/monarchistes et conservateurs) qui s'est prolongé jusqu'à nos jours (réactualisé par les réseaux clientélistes départementaux : les radicaux contre leurs opposants!). Aujourd'hui les patrons « radicaux de gauche », dont un des leaders locaux est adjoint au maire socialiste élu en 1965, conseiller général, sénateur et concessionnaire florissant d'une grande marque automobile, représente la fraction désignée comme « archaïque » du patronat local dont l'inaction est vivement dénoncée par un groupe de « jeunes patrons dynamique s » de droite très hostiles à ce qu'ils appellent « *la structure socialo-communiste de la ville* » !³³

³¹ D'après le patron d'un de ces établissements, les salaires sont peu élevés car « *les travailleurs ont peu de besoins, ils ont leur lopin de terre, ils sont à l'usine pour la sécurité sociale et les allocations familiales* » ! Entretien personnel.

³² La principale entreprise locale a fait construire huit maisons pour loger ses cadres ! Le principal souci évoqué par le patron de cet établissement semble de trouver une villa suffisamment grande pour loger sa famille à proximité du centre ville. Habitant la campagne proche, il cherche à s'installer en ville mais il est déçu de ne trouver que de « *petites villas à 30 millions... il m'en faudrait deux !* » (Entretien communiqué par J. Bobroff)

³³ Déclaration du patron dont il est question dans la note précédente. Son épouse fut candidate sur la liste dirigée par le suppléant du député UDR de Montauban, autre « jeune loup » de la droite moderniste montalbanaise.

4.2. Le dispositif de gestion du logement social, sa politisation/unification.

Le concept d'« isolat bureaucratique-notabiliaire » proposé par Pierre Grémion semble parfaitement rendre compte du mode de structuration organisationnelle du dispositif qui gère la politique du logement social à Montauban. En effet cette politique s'élabore dans le cadre d'un système de « coopération conflictuelle » entre les représentants locaux des bureaucraties étatiques (préfecture, DDE, DAS en particulier) et les élus du conseil général et de la municipalité de la ville. Le domaine d'intervention de ce dispositif est départemental, contrairement à celui de Castres où il est communal (avec une extension au bassin d'emploi de cette ville) et celui d'Albi où il couvre une région économique infra-départementale. Les « luttes fratricides » entre les notables radicaux qui tiennent le département et les élus socialistes qui contrôlent la municipalité de Montauban depuis 1965 introduisent dans ce dispositif un élément de tension politisée mais aussi d'émulation qui joue un certain rôle dans sa mise en mouvement.

Il existe quatre organismes constructeurs : a) l'Office Public Départemental HL, b) la SA HLM, c) la Coopérative de production HLM, d) l'Association locale du PACT qui joue le rôle d'opérateur de l'ARIM (Association pour la Rénovation Immobilière de Midi-Pyrénées). Fondé par le Conseil Général en 1929, l'Office Public Départemental (OPD) est l'organisme le plus ancien mais, jusqu'en 1950 son intervention s'est limitée à la construction de quelques pavillons après les grandes inondations de 1933 qui ont détruit une partie du parc immobilier de la vallée de la Garonne. Depuis 1950, l'OPD a construit 1260 logements à Montauban et environ 2000 dans l'ensemble du département du Tarn et Garonne. Jusqu'en 1970, ses programmes restent de dimension assez modeste, moins de 150 logements, et ils sont localisés au gré des opportunités foncières offertes par des cessations de terrains de la municipalité et de l'Etat. Après 1970, l'Office engage avec son concurrent privé, la SA HLM, une opération de plus grande envergure, 513 logements PLR, favorisée par la politique de l'Etat qui préconise alors les grandes opérations groupées. Récemment l'insuffisance des subventions étatiques ne lui a pas permis d'entreprendre de nouvelles opérations de cette dimension et l'OPD s'oriente vers la construction de petits programmes pavillonnaires destinés aux personnes âgées et d'immeubles de type ILM.

Les trois autres organismes ont été créés au début des années soixante. La SA a construit dans le département environ 1250 logements dont 726 à Montauban, regroupés en quatre opérations. La dernière, réalisée avec l'OPD, comptait 360 logements PLR. La Coopérative de production HLM a pris en fait le relai d'une société, Baticoop, liquidée en 1960. Ses interventions restent modestes, quelques 310 logements dont 270 pavillons. Depuis quelques années, cette entreprise doit faire face à la concurrence sévère des grands groupes de l'immobilier, le groupe GMF en particulier, qui proposent des « pavillons sociaux » à des prix inférieurs. Quant au PACT, association 1901, son action s'est d'abord limitée à la construction d'une résidence pour personnes âgées de 100 logements gérée par la Bureau d'Aide Social puis s'est orientée vers la restauration

de logements insalubres : environ 300 logements de ce type ont été rénovés depuis 1974.

On peut distinguer deux périodes dans l'évolution du dispositif montalbanais. La création de trois sociétés au début des années soixante puis l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe municipale d'union de la gauche en 1965 marquent en effet un changement important qui ouvre une nouvelle phase.

La création de la SA HLM, de la Coopérative et du PACT intervient dans un contexte marqué par une vive opposition politique entre la gauche locale, précocement unifiée, qui dirige l'OPD présidé par le leader local de la SFIO, ancien maire de 1945 à 1947 et la droite, elle-même unifiée, qui contrôle la mairie depuis 1953. Les trois sociétés ont été mises en place par la Caisse d'allocation familiale avec la participation de la Caisse d'Epargne et le soutien des quatre villes du département. Cette initiative correspond à la volonté des milieux de la Droite locale de se doter de leur propre dispositif d'intervention pour contrebalancer celui du Conseil Général dominé par la gauche radicale et socialiste. La cessation de toute aide directe de la municipalité de Montauban à l'OPD s'inscrit dans cette stratégie.

Cependant, le véritable promoteur du nouveau dispositif est l'Etat, soucieux d'accélérer le rythme de la construction de logements sociaux pour faire face à la crise de pénurie qui devient alors dramatique avec l'afflux des rapatriés d'Algérie. Premier employeur, l'Etat doit aussi répondre aux demandes de ses salariés pour désamorcer le mécontentement qui se développe dans leurs rangs. La progression de l'influence de la gauche devient en effet une donnée majeure de l'évolution de la scène politique locale dans les années soixante.³⁴ Néanmoins, même si elle converge conjoncturellement avec les intérêts politiques de la droite locale, la politique du logement social impulsée par l'Etat ne saurait être réduite à un soutien étroitement électoraliste et partisan. La préfecture s'accommode fort bien, après la réforme des Offices Publics qui les fait passer pratiquement sous la coupe de l'Etat, de la présidence de l'OPD par un notable socialiste, qui sera reconduit dans ses fonctions.

A la suite des changements politiques de 1965, le dispositif montalbanais du logement social va être peu à peu unifié sous l'égide de la gauche socialiste. A cet égard, signalons, car c'est important pour comprendre la structuration « bureaucratico-notabiliaire » du pouvoir local sur le terrain du logement social, le rôle prépondérant d'un élu municipal socialiste, le nouveau maire-adjoint à l'urbanisme. Professeur de géographie, il épouse les conceptions « dirigistes » et volontaristes de la DDE en matière de planification urbaine (et se montre très critique envers le « laissez faire » de la municipalité précédente). Ses relations avec les fonctionnaires de la DDE sont excellentes, contrairement à celles du maire, très hostile aux « ingérences » des services

³⁴ En 1958, le candidat de l'UDR obtient 65% des voix à Montauban, en 1962 : 49,7%. Le futur maire de la ville est alors élu député de la circonscription.

de l'Etat. Nommé au conseil d'administration de la SA HLM, il en devient le président en 1972. Il accède également à la présidence régionale de l'ARIM et devient président du PACT local. Le cumul de ces différentes responsabilités en fait l'acteur central du dispositif d'action dans le domaine de l'urbanisme et du logement et on peut dire, en suivant Pierre Grémion, que sa position de pouvoir, son « pouvoir notabiliaire » propre tient à sa capacité d'interconnecter les différents intervenants et notamment les bureaucraties étatiques. Et s'il est vrai, comme le dit l'auteur du Pouvoir Périphérique, que les fonctionnaires locaux assument une fonction latente de représentation des intérêts du milieu social avec lequel ils interagissent, l'adjoint à l'urbanisme assure à l'inverse dans la municipalité, la représentation des objectifs étatiques et des intérêts spécifiques des différents organismes qu'il préside.³⁵

Quant à l'OPD, après le retrait de son président socialiste en 1974, sa présidence est confiée à un membre du conseil d'administration, représentant de la CAF et n'appartenant pas par conséquent ni au groupe, minoritaire, des élus du Conseil Général, ni au groupe, majoritaire, des délégués directement nommés par le Préfet. Ce compromis introduit en quelque sorte une forme de neutralisation politique de l'Office. Le nouveau président a le profil d'un notable cumulant mais non politique : président du conseil d'administration de la CAF, il est également président de celui de la Caisse d'Epargne et du Crédit Immobilier du Tarn et Garonne (qui délivre des prêts bonifiés aux personnes à revenu modeste).

L'unification du dispositif montalbanais a réduit les tensions entre les sociétés concurrentes, l'OPD et la SA principalement. Au départ, la SA disposait d'une plus grande autonomie de gestion et devait faire appel en priorité aux capitaux privés pour financer ses programmes. En réalité, elle a toujours fonctionné avec des financements étatiques, réduisant de fait la part attribuée à l'OPD, d'où une compétition acharnée entre les deux sociétés pour décrocher la meilleure part et mettant de fait, la Préfecture dans une situation privilégiée d'arbitre et de décideur.³⁶ Autre élément d'unification du

³⁵ Un fonctionnaire de la DDE nous déclare : « Sans X (l'adjoint à l'urbanisme), il ne se ferait rien à Montauban. L'expérience de Montauban montre que quelques individus peuvent bouleverser une ville... », mais encore : « X à travers les HLM et l'ARIM bouffe tout ! ». Les analyses remarquables de Pierre Grémion se trouvent ici largement confirmées. En contact permanent au sein du petit groupe informel qui élabore le POS, avec l'architecte chargé de la rénovation du centre, les responsables du GEP de la DDE et le chargé d'étude du POS, le maire adjoint à l'urbanisme occupe une position stratégique évidente qui associée à ses fonctions de président de l'ARIM et de la SA HLM lui permet d'appréhender globalement et d'introduire une certaine cohérence à la politique urbaine locale, au-delà des cloisonnements administratifs. P. Grémion, 1976, *Le Pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil.

³⁶ Selon le directeur de l'OPD : « ils (la SA) n'ont pas joué leur rôle et sont venus partager nos dotations. Ils nous font concurrence auprès des municipalités pour les terrains et c'est la bagarre pour les dotations. Nous travaillons avec les mêmes entreprises, les mêmes architectes. C'est la surenchère constante, chaque organisme faisant le plus de demandes possibles pour obtenir les dotations les plus fortes. En 1970-72, j'avais démarché les municipalités et nous avons obtenus sept projets, eux (la SA HLM) n'en avait que trois. L'Equipement a téléphoné aux maires pour rééquilibrer et en arriver à cinq/cinq. Deux maires nous ont lâchés sur la pression de l'Equipement qui nous déclarait surchargés... » (entretien communiqué par J. Bobroff). La position d'arbitrage du préfet s'exerce non

dispositif : l'intervention non discriminante de la municipalité qui depuis 1965 a renoué avec une tradition établie de 1945 à 1953 : cessation gratuite de terrains, remboursement des frais d'acquisitions foncières réalisés par les organismes HLM, et subventions directes à des programmes (notamment pour les rénovations opérées par le PACT). Ces dernières interventions peuvent paraître relativement limitées puisqu'elles ne représentent qu'environ 3% du total des dépenses municipales d'investissement réalisées de 1966 à 1976 mais elles sont à rapprocher de l'absence totale d'aide financière directe à Albi et à Castres.

4.3. Le rôle dirigeant d'une élite locale issue des couches moyennes salariées

Il reste à répondre maintenant à une question : le dispositif montalbanais est-il l'instrument, ou du moins un des moyens privilégiés, de la stratégie hégémonique d'une force sociale locale? La réponse est ici loin d'être aussi simple que celle que l'on a pu apporter après l'analyse de la situation castraise où s'imposait l'adéquation dispositif du CIL/patronat du textile.

Constater l'investissement du dispositif « étatico-notabiliaire » par la gauche réformiste apporte un premier élément de réponse dont on perçoit facilement la signification en termes de stratégie clientéliste et électoraliste. Dans cette perspective, le dispositif de pouvoir mis en place dans le domaine de la politique du logement social est utilisé comme un moyen de développer et de maintenir une influence électorale auprès des couches sociales les plus touchées par la crise du logement en y apportant une réponse « politiquement labellisée » si on peut dire. Ce type de pratiques est certes difficile à cerner et à mesurer et on doit se contenter pour validation, des innombrables anecdotes qui évoquent le favoritisme ou l'ostracisme dont seraient bénéficiaire ou victime tel ou tel groupe dans l'allocation des nouveaux logements. Il faut cependant aller plus loin.

Une deuxième dimension de la question relève de la fonction d'échange, de négociation et de compromis entre élus locaux et représentants de l'Etat qui se réalise dans le cadre du dispositif. Il est vrai que la situation montalbanaise est peu spécifique de ce point de vue sauf cependant si on la rapporte à l'importance toute particulière de la question du logement des fonctionnaires qui constitue un terrain privilégié de rencontre entre les responsables locaux des administrations étatiques et les mandants syndicaux ou politiques des employés de l'Etat (soit plus de 30% de la population active !).

Un troisième élément de réponse concerne le rôle dirigeant d'une élite locale issue des couches moyennes salariées et spécialement du monde des salariés de l'Etat. Toute référence à des données statistiques serait ici peu significative et il suffit de faire l'inventaire, fort éloquent, des dirigeants locaux du dispositif montalbanais en 1970-75 :

seulement entre les demandes des deux sociétés mais entre l'ensemble des réseaux dont elles font partie, réseaux qui intègrent les bureaucraties locales parfois concurrentes de l'Etat.

- Président de l'OPD HLM : professeur de CEG
- Président de la coopérative HLM : directeur d'école
- Président de la SA HLM, du PACT et de l'ARIM : professeur d'école normale
- Maire de Montauban : instituteur
- Trois adjoints sur six : enseignants.

Cette situation est quasi caricaturale et s'il est vrai que les conseils d'administration des organismes HLM sont plus diversifiés, la présence des couches salariées moyennes y est massivement dominante.

Peut-on en conclure que le dispositif montalbanais est l'instrument de l'hégémonie locale de la « nouvelle petite bourgeoisie » organisée en tant que « classe sociale autonome » dans le mouvement social-démocrate incluant un réseau d'associations et d'institutions diverses, mouvement qui serait engagée dans le domaine de la politique locale du logement social dans une sorte d'alliance de classe avec la fraction dirigeante de la bourgeoisie? Tout cela serait une illustration parfaite des théories bien connues qui font des « nouveaux petits bourgeois » les nouveaux monstres de notre temps, éternels traîtres à la « cause du peuple » et « chiens de garde » du capitalisme multinational ?³⁷

S'il est vrai que l'élite qui se recrute en grande partie dans les couches moyennes salariées exerce une fonction dirigeante dans le domaine de la politique locale du logement social, il ne s'ensuit pas qu'elle ait une position de domination (ou d'exploitation) et des intérêts à faire prévaloir sur les intérêts des autres classes sociales, qu'elle ait en particulier des intérêts antagoniques à ceux de la classe ouvrière. Bien au contraire, on pourrait dire que cette élite petite bourgeoise fonctionne comme l'organisateur collectif (au sens de Gramsci) d'une large coalition sociale qui se reconnaît et s'exprime politiquement dans le pluralisme interne à la gauche. L'élite locale, organiquement liée à ce regroupement social est un organisateur collectif dans la mesure où elle lui donne une représentation unifiée au niveau municipal, où elle fait la synthèse des intérêts particuliers et corporatistes de ses différentes composantes et où elle contribue à l'élaboration de projets collectifs dans les divers domaines de compétence de la municipalité. Que cette élite fasse prévaloir à un moment donné ses propres intérêts corporatistes, qu'elle s'engage vis-à-vis des représentants de l'Etat central dans un processus de participation et non de luttes ouvertes, qu'elle poursuive une stratégie de reproduction de son propre pouvoir, tout cela relève plus du choix d'une stratégie politique que d'une mystérieuse « nature de classe » ou d'une implacable « nécessité objective » qui la condamnerait à servir de « classe appui » à la classe dominante.

³⁷ Défense et illustration de cette thèse radicale dans JP. Garnier et D. Goldschmitt, *Le socialisme à visage urbain*, Editions Rupture, 1979. Pour une approche plus nuancée et mieux argumentée : C. Beaudelot, R. Establet et J. Mallemort, *La petite bourgeoisie en France*, Maspéro, 1974 et N. Poulantzas, *Les classes sociales dans le capitalisme d'aujourd'hui*, Seuil.

5. Conclusion : la crise récente des politiques locales du logement social

L'originalité et la cohérence de chacune des trois politiques locales du logement que nous avons observées se sont affirmées dès les années cinquante et se sont confirmées entre 1960 et 1970 en se développant comme des formes spécifiques de résolution d'une grave crise de pénurie. Si à l'heure du bilan, le maire d'Albi peut dire en 1971 : « *Nous avons construit 3000 logements...* » et celui de Montauban : « *Nous avons progressé rapidement dans le domaine du logement. Nos trois sociétés HLM ont construit...* », c'est que chaque « société locale » a secrété un système original de production de logements qui dans le cadre de (ou sous l'égide de) l'Etat a démontré ses capacités à résoudre le principal problème urbain qui s'est posé à cette époque. Comment s'étonner dès lors que les municipalités en place aient tenu à apparaître, c'est le sens du « Nous », comme les éléments d'impulsion et d'organisation de ces politiques ? Cette prise en charge municipale des politiques du logement dont la cohérence et l'efficacité doivent en fait très peu aux interventions propres des administrations municipales dévoile l'intérêt stratégique qu'a revêtu la question du logement dans les luttes pour l'hégémonie locale dans cette conjoncture.

Depuis les années 1975, avec le développement de la crise économique qui frappe particulièrement les bases industrielles très fragiles de nos trois villes moyennes, avec la résurgence d'une nouvelle forme de pénurie de logements sociaux et l'émergence d'une crise urbaine profonde et globale, la capacité des acteurs locaux à produire une nouvelle politique du logement semble remise en cause.

Au cours de ces dernières années en effet, on assiste au démantèlement des dispositifs locaux qui s'étaient constitués dans les années cinquante et soixante. L'illustration la plus frappante en est bien entendu la liquidation du dispositif paritaire constitué par le CIL de Castres. Un autre syndrome de la crise des politiques locales du logement est la mise en sommeil des offices Publics HLM à peu près réduits à l'inactivité par le désengagement de l'Etat ou réduits à faire de petites opérations ciblées sur des couches sociales qui ne sont pas les plus demandeuses. A noter également que certaines dispositions prises dans le cadre de la « politique des villes moyennes » comme la limitation de la dimension et densité des opérations et de la hauteur des immeubles, ont pu constituer un facteur, certes secondaire, de l'affaiblissement des organismes constructeurs HLM. Ceux-ci qui sont obligés de reconfigurer le style de leurs interventions, doivent aussi incorporer des charges foncières plus lourdes aux coûts de leurs logements.

Un autre aspect, beaucoup plus important, de la crise des dispositifs d'intervention concerne la gestion du parc locatif construit depuis les années cinquante et, pour les sociétés coopératives, les rapports « coopérateurs-gestionnaires du parc ». Il faut insister sur la profondeur de la crise. Les dirigeants des organismes HLM hésitent entre l'établissement avec leurs locataires d'un mode de relation fondé sur l'autoritarisme bureaucratique et la mise en place de formules participatives qui ont souvent du reste

une visée manipulatoire. Deux problèmes très graves et difficiles à résoudre leur sont en outre posés : celui de la répartition des familles étrangères, souvent très pauvres et nombreuses, dans les immeubles et celui des expulsions pour loyers impayés. Quelles que soient les solutions adoptées, elles suscitent des tensions souvent éprouvantes pour les élus gestionnaires du parc (qui sont en majorité sincères dans leurs convictions sociales). Cela génère un malaise personnel dans l'exercice de leur « fonction hégémonique ».

Mais la crise des politiques locales du logement est aussi une conséquence de la pénétration des grands groupes de l'immobilier sur les marchés locaux. Le « *je n'ai pas peur* » de l'agent immobilier albigeois dissimule mal son inquiétude face à l'avenir.³⁸ Les « *petits coups* » faits par ces groupes pour « *tâter le terrain* » s'inscrivent dans une stratégie globale de redéploiement de leur champ d'action. L'intérêt qu'ils commencent à porter à des opérations de petites dimensions et à la rénovation urbaine est lourd de menaces pour la promotion immobilière locale, atteinte ici au cœur de son « domaine réservé » et cela, au moment où la crise de mévente crée des difficultés financières dans nombre de cabinets immobiliers. Cette situation est aggravée par la rétention du foncier, les propriétaires et spéculateurs attendant des jours meilleurs. De fait, la promotion privée locale est fortement ébranlée. On observe cependant peu de manifestations ouvertes de ces difficultés, si ce n'est quelques réactions à l'encontre de la politique étatique. Les comportements les plus répandus sont des comportements d'adaptation individuelle à la crise. L'exemple d'un promoteur de Montauban semble significative : ayant pris acte de ce que « *le marché de la maison individuelle sera monopolisé par les grosses sociétés de prêt-à-bâtir* », il a revendu sa propre affaire et s'est reconverti dans des activités de services : prospection de terrains à lotir, conseil juridique, commercialisation etc., activités qui consistent à faire fructifier sa connaissance intime du milieu local et le « *gros portefeuille de lotissements* » qu'il déclare avoir en réserve ! Mais l'aspect le plus intéressant de cette reconversion est qu'il travaille beaucoup pour le groupe GMF : « *je leur sers de rabatteur* », déclare-t-il ! Cet exemple comme d'autres (tel ce promoteur albigeois qui « *prend la vitesse de croisière* » et accepte une diminution de moitié de son chiffre d'affaire) montre la capacité d'adaptation du capital local dans une situation où il est en passe d'être dominé. Ces formes d'adaptation individuelle à la nouvelle conjoncture rendent peu probable le développement d'actions collectives « corporatistes », comparable à celles que les petits commerçants ont conduit contre l'implantation des grandes surfaces dans les années 1965-75.

La mise en crise récente des dispositifs locaux de logements sociaux et l'affaiblissement de la promotion immobilière privée locale laisse à découvert des marchés désormais largement ouverts aux intervenants extérieurs. C'est avec eux que les municipalités auront à négocier, sans jamais plus pouvoir dire : « *nous avons construit...* ». A cet égard, on perçoit l'importance des Plans d'Occupation des Sols : ultimes barrières ou têtes de pont, chevaux de frise ou chevaux de Troie ?

³⁸ Entretien personnel