MAPPE MONDE
4/1997

VARSOVIE : LA CROISSANCE CONTRARIÉE

Lydia Gaudray-Coudroy *

RÉSUMÉ. *Depuis la seconde guerre mondiale, Varsovie n'est pas parvenue à maîtriser la question du logement, en dépit ou à cause de politiques contradictoires, et n'a pu pleinement exploiter sa position de capitale nationale.*

• CAPITALE • CROISSANCE URBAINE • LOGEMENT • MÉTROPOLISATION • POLOGNE • VARSOVIE

ABSTRACT. *Since the 2nd World War, Warsaw did not manage to master the accomodation issue, in spite or because of contradictory politics and has not been able to fully exploit its place of capital of the nation.*

• CAPITAL • LOGEMENT • METROPOLISATION • POLAND • URBAN GROWTH • WARSAW

PODSUMOWANIE. *Od drugiej wojny światowej, kwestia mieszkaniowa nie została rozwiązana w warszawie, mimo lub z powodu sprzecznych polityk. Dlatego m. in. Warszawa nie całkowicie spełniła swoje funkcje stołeczne.*

• METROPOLIZACJA • MIESZKALNICTWO • POLSKA • ROZWÓJ MIASTA • STOLICA • WARSZAWA

Varsovie est l'une des moins peuplées parmi les grandes capitales européennes, et n'a pas dans son pays autant de poids que la plupart de ses semblables dans le leur. Les choix stratégiques ont contribué à ce résultat; sa situation en 1945, sa position géographique, la nature de ses activités y ont sans doute aussi leur part.

La renaissance

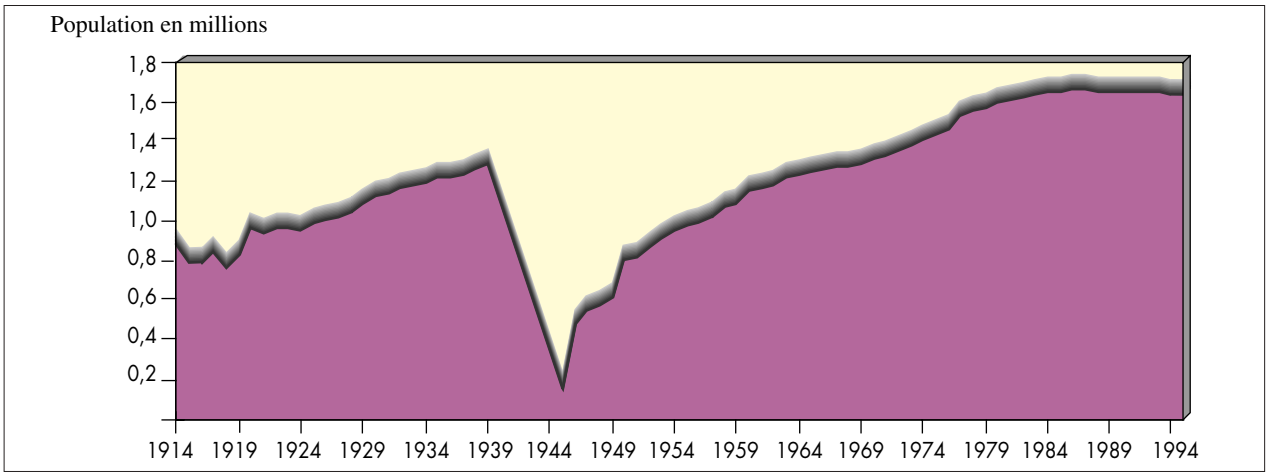
Varsovie compte 1 635 100 habitants en 1995 (1). Or elle en avait 1,3 M en 1939 – dont environ un tiers de juifs. La guerre l'avait écrasée: la ville, détruite à 85%, n'avait plus en 1945 que 175 000 personnes. Sa reconstruction s'est déroulée dans un climat de fièvre nationaliste visant à légitimer le nouveau pouvoir en place, sous le mot d'ordre «Toute la nation construit la capitale». Elle vit arriver des rescapés de tout le pays, surtout des territoires orientaux cédés à l'URSS. C'était en majorité des ruraux: son repeuplement la différenciait des vieilles cités comme Cracovie. Le taux de natalité y atteignait 25‰ en 1951 et resta à ce plafond jusqu'en 1956, tandis que la mortalité s'abaissait à 6 ou 7‰.

Filtrage et désagglomération

Cet élan est stoppé net en 1954, quand le Parti, face à la pénurie de logements, décide la fermeture administrative de la ville. Désormais, il faut une autorisation de résidence pour s'installer dans la capitale; les cadres la reçoivent sans difficulté, tandis que les ouvriers se contentent de foyers construits à la hâte dans les quartiers industriels, sans autorisation de séjour durable. Inversement, cette mesure décourage les éventuels départs: la mobilité est limitée, tandis que la croissance se reporte dans l'aire périurbaine, au-delà de la ville officielle.

Les autorités doivent alors se résoudre à la «désagglomération», c'est-à-dire au desserrement des activités, surtout industrielles : le parc de logements varsovien reste dramatiquement insuffisant et les transports incapables de supporter des navettes massives. L'entreprise se solde par un échec. Plus des deux tiers des salariés des usines déplacées continuent de résider à Varsovie. Toutefois, le solde migratoire est contenu, tandis que la natalité s'abaisse très vite: à

* CNRS, UMR 5600, Environnement, Ville et Société, Université Lumière - Lyon 2, 5 avenue Pierre-Mendès-France, CP 11, 69676 Bron cedex



1. L'évolution de la population de Varsovie

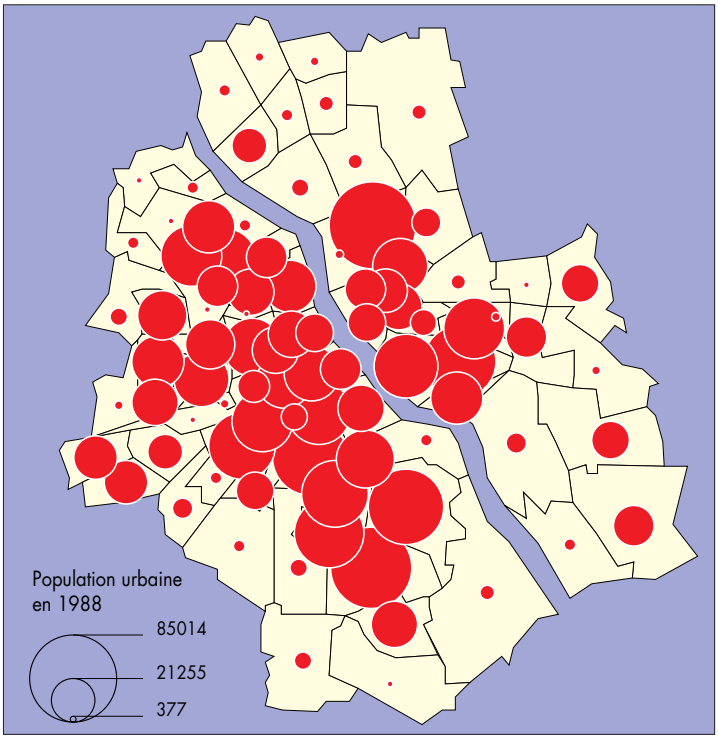
la fin des années 1960, la population est stabilisée. Mais les communes environnantes connaissent une vive croissance, sans bénéficier des équipements nécessaires: une périurbanisation de fortune y prospère, connue sous le nom de «construction sauvage». À Varsovie même, la pression se traduit par la sélection: «élitisation» des nouveaux arrivants, tertiarisation de la capitale... et débats idéologiques et politiques consécutifs.

Recapitalisation

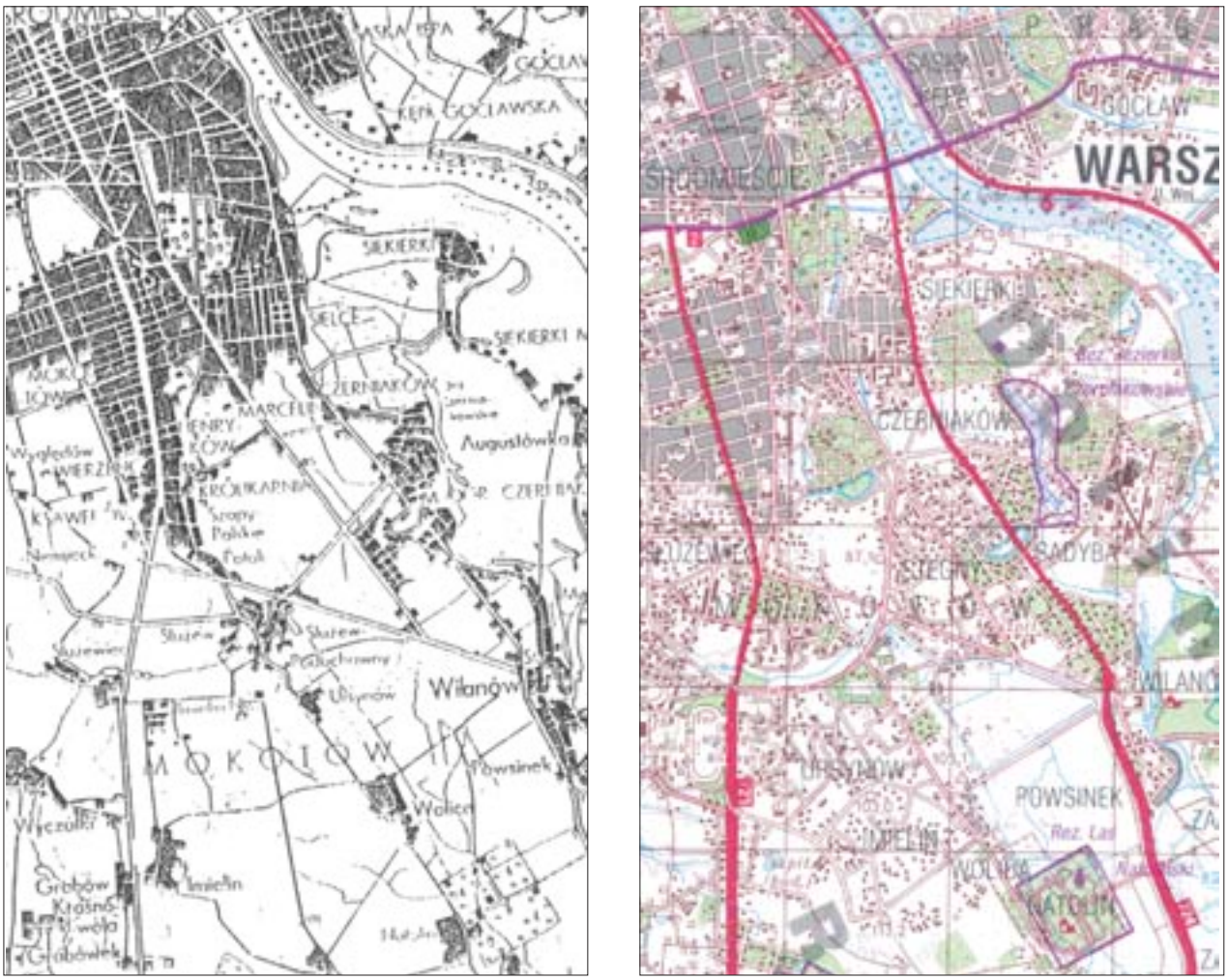
À partir de 1970, il faut réorienter les objectifs, et abandonner la désagglomération. Varsovie doit s'affirmer comme capitale; les investissements productifs se mettent à y croître deux fois plus vite que dans le reste du pays. La notion de «personne indispensable à l'économie nationale» permet d'assouplir la délivrance des permis de résider, avant la reprise démographique due à l'arrivée à l'âge adulte de la génération du «babyboom». La construction de logements, plus que jamais standardisée, est laissée au soin de vastes combinats. Les plus grands quartiers périphériques datent de cette époque, et d'un choix du gigantisme. Les plus vastes sont Bródno (en rive droite), Bielany, Ursynów, devenus les quartiers les plus peuplés de Varsovie. Dans le même temps, les villes de la voïvodie se calment et les communes rurales se dépeuplent.

Le temps des doutes

Les années 1980 voient à la fois le tassement de l'immigration et celui des naissances: le solde naturel devient négatif en 1986; la levée de l'autorisation de résidence dans la capitale, en 1984, ne suffit pas à attirer des nouveaux venus. C'est que l'attractivité de Varsovie comme pôle d'emploi est singulièrement ternie par l'effonrement



2. La population des quartiers de Varsovie en 1988



3. Formes spatiales de la croissance urbaine de Varsovie (sud-ouest)
Entre 1976 et 1994, la ville s'est considérablement étendue entre deux routes de sortie. Le grand ensemble d'Ursynów-Natolin était prévu pour 140 000 personnes. Mais l'axe de desserte central NN0-SSE, de Ursynów à Wolica, manque encore.

de la construction de logements et le gel d'investissements et de travaux en cours. La défiance de la société envers le siège du pouvoir ayant décrété l'état de guerre atteint un paroxysme ; le développement culturel reste atone. La capacité même de Varsovie à assumer ses fonctions de capitale est donc publiquement débattue, jusque dans les publications officielles.

Depuis 1987 (1 671 400 hab.), la population de Varsovie diminue légèrement. Le bond des loyers contribue à décourager les nouveaux venus. Pourtant, le taux de chômage est deux fois inférieur à la moyenne nationale, et les investissements plus actifs que dans les autres métropoles polonaises. La mobilité résidentielle toujours faible, et marginale socialement, n'altère pas la structure spatiale. Tout au plus peut-on noter une dynamique plus forte dans la périphérie : les grands ensembles s'achèvent enfin, et jouxtent de nouveaux quartiers de lotissements périphériques dans la première couronne, où l'acquisition du foncier ne se heurte pas à l'imbroglio juridique de la restitution des biens et de la refonte cadastrale. C'est pourquoi la solution au développement futur de Varsovie est cherchée au-delà des limites de la ville, dans l'ensemble de la voïvodie ; la dispersion de centres commerciaux le long des grandes artères de sortie et la généralisation de l'automobile individuelle y ont leur part.

La place de Varsovie dans la nouvelle Pologne est d'autant plus problématique que le retour à la démocratie se traduit

par un retour marqué de la décentralisation au niveau national et de l'autonomie politique au niveau local avec 11 nouveaux arrondissements. Varsovie attire les bureaux, mais a toujours du mal à loger ses travailleurs; la population active a régressé, passant de 815 000 en 1980 à 558 900 en 1990, mais remonte à 727 800 en 1995. De fait, une incontestable «rage de vaincre» anime les édiles, dans le cadre d'une Europe orientale en recomposition, et au seuil de l'Union européenne. La volonté d'ancrer Varsovie dans une position carrefour sur un axe est-ouest (Paris-Moscou) est sans cesse réaffirmée et confirmée par son dynamisme économique. Or l'espace assez distendu de l'agglomération, riche de friches et d'équipements inachevés, se trouve de nouveaux atouts: les terrains à bâtir abondent; l'immobilier d'affaires ne s'y est pas trompé, quitte à transcender les complexités juridiques de la propriété du sol.

Conclusion

La croissance contenue de Varsovie pendant la période communiste ne résulte pas d'une politique délibérée d'aboutir à un réseau urbain harmonieux et équilibré. La pénurie jamais résorbée de logements rendait la pression sociale trop périlleuse, ce qui amena le gouvernement à instaurer des mesures administratives (1954) ou à formuler des politiques urbaines visant, mais sans succès, à maîtriser la croissance urbaine (1965-1970). Selon des mécanismes économiques d'un nouveau type, la question du logement freine toujours aujourd'hui le développement de la capitale. La mobilité résidentielle qui devrait accompagner les nouvelles dynamiques sociales est toujours enrayée par l'accès difficile au logement. La stagnation démographique de la capitale peut engendrer une véritable crise, si elle persiste.

(1) En Pologne, la définition de la ville n'est pas statistique, mais juridique. Le territoire actuel ne comprend pas toute l'agglomération au sens large, et cependant inclut des parties rurales. Un peu plus étendue, la province (voïvodie) compte 2 415 000 habitants et 27 communes, urbaines et rurales pour 3 788 km^2.

Références bibliographiques

CIECHOCINSKA, M., «Government interventions to the housing supply and urban growth : the case of Warsaw», *International Journal of Urban and Regional Research*, 1987, n° 2

POTRYKOWSKA, A., «The Warsaw urban region : interdependences between places of work and places of residence», *Geographia Polonica*, 1984, n° 50, p. 25-41

POTRYKOWSKA, A., «Residential mobility and housing development in the Warsaw Region», in J. VAN WEESEP, P. KORCELLI (ed.), *Residential mobility and social change : studies from Poland and the Netherlands*, *Nederlandse Geographisches Studies*, 1990, n° 106, p. 70-83

WECLAWOWICZ, G., "The structure of socio-economic space of Warsaw in 1931 and 1970", *Geographia Polonica*, 1977, n° 37, p. 201-224.

Un témoignage sur les villes polonaises (1)

La ville polonaise souffre de plusieurs maux spécifiques. La crise du logement reste grave. Les énormes quartiers de blocs édifiés dans les années 1970 et alentour, souvent loin en banlieue, se dégradent et sont mal desservis, mais abritent encore un tiers de la population urbaine. Les pouvoirs publics ont très fortement réduit leurs investissements. Il n'existe pas encore de véritable marché foncier, ni d'ailleurs de taxe foncière. On manque d'institutions nouvelles capables d'affronter ces sujets, et tout l'effort est porté vers le niveau macroéconomique, au détriment du niveau local: il n'y a ni aménagement du territoire ni politique urbaine cohérente, et même les statistiques locales sont cruellement déficientes.

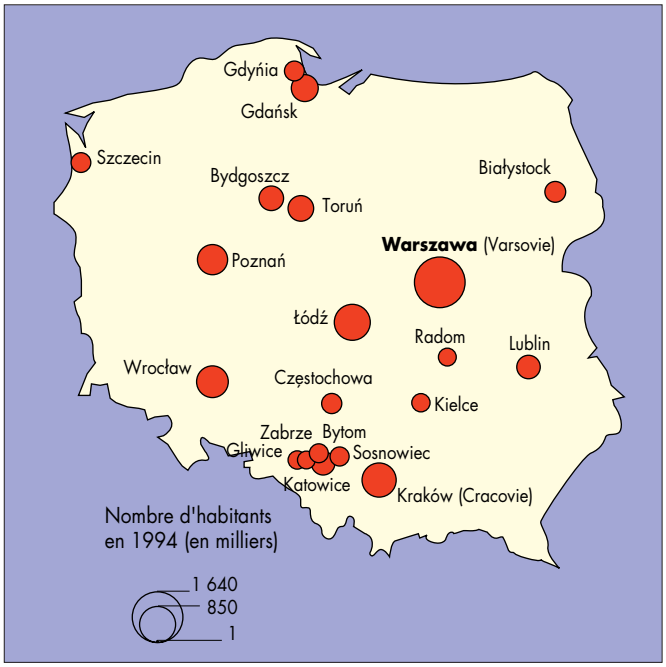
La Pologne (36,6 Mhab. fin 1995) compte 58 000 lieux habités, dont 845 villes, lesquelles groupent 62% de la population; 42 villes ont plus de 100 000 hab. (30% de la population), 20 plus de 200 000 (23%) (fig. 1). L'époque actuelle de «transition» semble se manifester par une forme de «désurbanisation», ou plutôt d'étalement, liée à l'expansion de la voiture individuelle et à l'aspiration à de meilleures conditions de logement. De la sorte, ces mouvements rappellent ceux des villes occidentales, avec trente ans de décalage. Toutefois, deux caractères originaux les distinguent: l'émigration à la recherche d'emplois hors de villes en crise, le nombre de sans-logis, évalué en 1996 à 2 millions de personnes.

C'est que les villes polonaises ont un tissu très dégradé, d'autant plus que, de la fin de la guerre à l'époque de la construction massive des énormes grands ensembles suburbains, de nombreux Polonais sans logis ont eu recours à la «construction spontanée», tolérée par nécessité et maintenue par inertie. Il manquerait encore en Pologne au moins 1,6 M de logements dans la situation présente (13% du parc), 2 à 3 millions dans une perspective de croissance raisonnable.

Pendant ce temps, la société polonaise a tendance à se différencier de plus en plus. Toute une couche de familles se porte sur les logements individuels, qui prennent peu à peu la place des taudis anciens, plus proches du centre que les grands blocs. C'est évidemment sous de meilleures apparences, et non sans substitution de population: ceux qui n'ont pas les moyens de passer sur place du taudis à la maison individuelle sont chassés vers les grands blocs anciens ou les quartiers centraux dégradés. Les anciens quartiers d'habitat spontané de piètre qualité deviennent ainsi des quartiers de lotissements désordonnés pour petits nouveaux riches. Des sociétés de services apparaissent, facilitant les montages financiers, le choix des lots, des artisans et des équipements.

Parallèlement, on a poursuivi l'édification de grands ensembles, mais la taille moyenne des appartements a augmenté (67 m² en 1981-1988, 88 en 1994). Ces nouveaux immeubles coopératifs ou privés tendent à passer aux classes moyennes, tandis que les collectivités locales doivent se résoudre à proposer des immeubles bon marché aux moins riches (appartements «communaux», 47 m² de moyenne).

De vives spéculations prennent pour objet les nombreux terrains que les pouvoirs avaient réservés à des projets industriels ou à de grands équipements, et souvent laissés en friche par manque de moyens et encombrement bureaucratique. Aucune autorité ne semble en mesure d'empêcher dans ce domaine les solutions ponctuelles, ni en état de mettre un peu d'ordre dans le développement spatial de la ville — sans même parler de planification, un mot devenu tabou. Même la ville de Varsovie, en dépit de son nouveau dynamisme, n'a pas encore les ressources financières et l'autorité suffisantes pour intervenir efficacement. Ces lacunes sont très sensibles



1. 'Population des villes polonaises de plus de 200 000 hab. en 1994

dans les infrastructures et le transport, et d'autant plus que, au moins au centre, de nombreuses façades sont rénovées et embellies par les entreprises privées.

La crise est encore plus sensible dans les villes petites et moyennes, où ferment de nombreuses entreprises publiques ou coopératives. Les reconversions frappent durement le textile de Lódź, la métallurgie de Katowice, les armements et l'aéronautique à Radom et Mielec, les ports. Les villes qui vivaient surtout des échanges avec l'URSS sont les plus touchées — Lódź cumule les handicaps. À la place de quoi, s'affiche l'«économie de bazar», qui fait flèche de tout bois, et se soucie peu des lois. Les villes se divisent de plus en plus, les disparités sociales et spatiales se creusent. — **Roger Brunet**

(1) D'après un article de Tadeusz Markowski (Faculté d'aménagement, université de Lódź), «Major tendencies and structural problems of major Polish cities in the new economic context». *DISP 130*, revue de l'Institut de Planfication régionale de l'École condéférale des hautes études technologiques (ETH) de Zurich, juillet 1997. Carte de Christian Carrié d'après les statistiques de l'article.