

Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE



n°11
ÉTÉ- 2012

Pour COMITÉ D'HISTOIRE **mémoire**

REVUE DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Le numéro 11 de la revue « *Pour mémoire* » est le second que fait paraître le comité d'Histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement en 2012. Il comporte **deux thématiques principales** : la politique du logement depuis 1850 en France mais aussi en Grande-Bretagne et la réforme de la politique de l'eau il y a 20 ans.

Les autres articles nous transportent à Rio (la conférence de 1992 sur le développement durable), à Maëstricht et dans le Paris de l'époque de Louis XIV (un moine ingénieur) et en Guadeloupe (le service des Ponts et Chaussées entre 1816 et 1908).

2012 est l'année du **vingtième anniversaire de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992**. Claude Truchot, ancien chef du service de l'eau au ministère de l'Environnement, rappelle l'ancienneté de la législation (du droit romain au code civil et au code rural) les lois sectorielles qui s'étaient sédimentées entre 1898 et 1984 et les réflexions menées en vue de fusionner ces textes épars afin de les rendre intelligibles pour les utilisateurs et pour les administrations. C'est la loi de 1992 qui a apporté des progrès décisifs, dans un contexte de partage des compétences avec les collectivités territoriales et d'un effet de synergie du « droit européen de l'eau ». Depuis lors, les réformes se sont poursuivies, notamment dans le cadre de la réforme de l'État.

Jean-Luc Laurent, premier directeur de l'eau après le vote de la loi de 1992, a été aussi un acteur décisif. Très marqué par la pollution du Rhin due à l'usine Sandoz quand il était directeur de l'agence de l'eau Rhin-Meuse et conscient des limites de la loi de 1964 et des dysfonctionnements largement reconnus, il se vit confier par le ministre la mission de **préparer la réforme législative**. Il raconte l'implication des partenaires dans la concertation menée, des assises de l'eau au débat parlementaire pour que la nouvelle législation débouche sur des améliorations fortes, dans le cadre d'un consensus entre la droite et la gauche, ainsi que l'aventure des décrets d'application.

À la même époque, il apparaissait nécessaire d'unifier les quatre associations, en partie concurrentes, qui apportaient un soutien technique à la politique française de l'eau. Jean-François Donzier, devenu directeur général de l'**Office international de l'eau**, avait été chargé de proposer les conditions de cette fusion puis de la réaliser en 1990-1991, avec un plan d'actions stratégiques. Depuis lors, l'Office a considérablement développé la formation professionnelle, l'usage d'internet, les outils de connaissance, l'appui aux politiques communautaires et à la diffusion du savoir-faire français dans le monde entier.

À la mi-juin, s'est tenue la conférence Rio+20. C'est à partir de la conférence de Stockholm de 1972 et du rapport Brundtland de 1987 que le **concept de développement durable** s'est imposé sur la scène internationale et que s'est manifestée l'idée de faire traiter cet enjeu planétaire dans le cadre d'une vaste concertation multilatérale. Cette idée s'est concrétisée dans la conférence de Rio de 1992. Bettina Laville, qui était directrice de cabinet du ministre de l'Environnement puis conseillère pour l'environnement au cabinet du Premier ministre, participa activement à la préparation de cette conférence et nous rappelle la façon dont les autorités françaises et leurs partenaires se sont alors mobilisés en faveur des enjeux mondiaux du développement durable. Elle nous montre les aspects mythiques et les limites de la conférence mais aussi les évolutions postérieures qui ont conduit à un recul du lien initial entre environnement et développement et à un affaiblissement du multilatéralisme.

Jean-Claude Driant, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, nous présente **la longue marche des politiques du logement en France entre 1850 et 1995**, avec leurs constances et leurs ruptures. Il montre comment le premier siècle 1850-1948 a posé les bases de ce qui constitue encore aujourd'hui l'armature du logement social et de l'aide à la pierre, avec des crises et des phases d'innovation. La période ultérieure a été marquée par la phase de la reconstruction et des premiers grands ensembles (1945-1954), la construction massive qui a caractérisé les « vingt glorieuses » (1954-1975) puis le tournant à partir des années 1973-1974 : la rénovation urbaine et la réhabilitation avec la politique de la ville, la réforme du financement du logement de 1977 (aide personnalisée au logement, unification des aides à la pierre), l'impact de la décentralisation, l'émergence du droit au logement et, depuis une quinzaine d'années, le déficit de l'offre dans les grandes agglomérations.

Catherine Grémion, directeur de recherches au Centre de sociologie des organisations (CNRS) nous éclaire sur le contexte politique et le rôle des acteurs qui, à partir de 1974, ont conduit à **un nouveau système de financement du logement privilégiant la personne ou la famille au détriment de l'aide à la pierre**. Des idées de réforme avaient émergé dès la fin des années 1960 à la direction de la Construction (Robert Lion) dans un groupe de recherches et d'études, au Commissariat au Plan, à la direction de la Prévision, au Conseil Économique et Social. Elles concernaient aussi la réhabilitation de l'habitat ancien et le coup d'arrêt donné aux grands ensembles. Une accélération se produisit dès 1974 pour engendrer le processus d'une réforme ambitieuse du financement : le Livre Blanc de l'Union des HLM, la commission présidée par Raymond Barre, la mission Nora-Eveno sur l'habitat ancien. Un « réseau de mousquetaires » s'activa en 1976 pour préparer un projet de loi, avec une compétition entre les équipes de l'Équipement et celles des Finances, un passage en force au Conseil d'État et le vote final de la loi du 3 janvier 1977.





Dans la rubrique «Regards étrangers», Nick Bullock, du King's College à Cambridge, présente **les caractéristiques de la politique britannique du logement pendant un siècle (1890-1990)**. On y trouve notamment l'importance des préoccupations sanitaires au XIX^e siècle, l'implication directe des autorités locales dans l'équivalent du logement social, une tradition ancienne d'attachement des Britanniques au statut de propriétaire-occupant de maisons individuelles, l'impact des guerres, les éléments de continuité et de rupture au cours des alternances politiques entre conservateurs et travaillistes et, en fin de période, l'accélération forte de la libéralisation du marché du logement.

Les autres articles nous emmènent vers des périodes plus anciennes.

Claude Vacant, ancien subdivisionnaire autoroutier à la direction départementale de l'Équipement des Yvelines, narre **la vie étonnante de Frère François Romain**, moine dominicain à Maëstricht à la fin du XVII^e siècle, devenu ingénieur avant la création de l'école des Ponts et Chaussées. Sa carrière l'amena à restaurer une église et un pont à Maëstricht (1680-1684), à participer activement à la création d'un nouveau pont devant le Louvre (1685-1688) puis à se charger de plusieurs chantiers de travaux publics en matière de chemins, de ponts et d'églises dans le territoire actuel des Yvelines (1689-1723).

Bruno Kissoun, chercheur en histoire architecturale et urbaine, synthétise une étude parue en 2011 sur **le service des Ponts et Chaussées en Guadeloupe** au XIX^e siècle. À partir de la fin de l'occupation anglaise en 1815, il y avait un besoin d'ingénieurs pour s'occuper des questions urbaines, de l'aménagement d'infrastructures et de la reconstruction de bâtiments publics. Au travers de trajectoires individuelles entre 1817 et 1844, on perçoit les caractéristiques et les difficultés du service colonial des Ponts et Chaussées dans ses relations avec les gouverneurs. Ce service était l'ancêtre de l'actuelle DEAL.

Dans la rubrique «Parole de chercheur», **Bernard Barraqué** directeur de recherches au CNRS (CIRED AgroParisTech), évoque ce qui a fondé son envie de changer les choses et son expérience des bureaux d'études dans les années 1970 puis de l'environnement interdisciplinaire au sein du Laboratoire des sciences sociales à l'école des Ponts. Il rappelle ses travaux de recherche sur l'histoire des services urbains, notamment dans le domaine de l'eau, sa participation à des comités scientifiques, à des équipes européennes et à des séminaires de recherche.

Parallèlement à la préparation de cette revue, le comité d'Histoire a effectué une consultation de responsables au sein de l'administration centrale, d'établissements publics et des

membres du Conseil Scientifique en vue d'établir **un programme prévisionnel 2012-2017 d'activités** d'études et de recherches, de recueil de témoignages oraux, de publication d'articles dans la revue et d'organisation de journées d'études et de séminaires.

Sur la base de cette consultation et des discussions menées avec le Conseil Scientifique, le 13 décembre 2011 et le 5 juin 2012, **ces activités s'inséreront prioritairement dans le cadre de quatre types d'approches transversales :**

- ★ Modèles et pratiques de la prévention et de la gestion des risques, des dangers et des catastrophes ;
- ★ Trajectoires d'innovation, avancées techniques et acceptabilité sociale ;
- ★ Évolution des politiques de planification et de gestion des territoires et des milieux ;
- ★ Mobilités, solidarités territoriales et modes de vie.

Un programme prévisionnel 2012-2017 de journées d'études ou de séminaires a aussi été élaboré. Ainsi, pour les années 2012 et 2013, les projets prévus, souvent en partenariat, concernent la résorption de l'habitat insalubre le 29 juin 2012 puis en décembre 2013 (avec l'ANAH et la DIHAL), l'aménagement et la décentralisation le 21 septembre 2012, la prospective à l'Équipement et à l'Environnement le 19 octobre 2012, les structures qui précédaient l'INRETS et le Laboratoire des Ponts et Chaussées avant 1985 (décembre 2012), les polices de la nature et de l'environnement depuis Philippe le Bel en février 2013 (avec l'ONCFS et l'ONEMA notamment), 50 ans de politiques publiques de l'architecture en avril 2013 (avec le ministère de la Culture), 150 ans de politique de restauration des terrains en montagne en juin 2013 (avec l'ONF) et, enfin, l'inventivité dans le financement des infrastructures et des services urbains en octobre 2013.

Louis-Michel SANCHE

Secrétaire du comité d'Histoire ★

sommaire

en première ligne

9

- ★ **La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a vingt ans**
par **Claude Truchot**
- ★ **Le vote de la loi sur l'eau de 1992**
par **Jean-Luc Laurent**
- ★ **20 ans déjà depuis la création de l'OIEau !**
par **Jean-François Donzier**
- ★ **Rio 1992, message à l'humanité du XXI^e siècle**
par **Bettina Laville**

en perspective

46

- ★ **La longue marche des politiques du logement en France 1850-1995**
par **Jean-Claude Driant**
- ★ **Histoire d'une réforme : le logement en 1977**
par **Catherine Grémion**
- ★ **Un moine ingénieur avant l'école des Ponts et Chaussées : frère François Romain (1647-1735)**
par **Claude Vacant**
- ★ **L'œuvre des ingénieurs des Ponts et Chaussées en Guadeloupe, 1816-1846**
par **Bruno Kissoun**

regards étrangers

142

- ★ **La politique du logement et de l'État en Grande-Bretagne de 1890 à 1990**
par **Nick Bullock**

parole de chercheur

158

- ★ **Entretien avec Bernard Barraqué**
par **Stève Bernardin**

lectures

174

- ★ **Agrandir Paris, 1860-1970**, sous la direction de **Florence Bourillon** et **Annie Fourcaut**
Avant-propos de **Bertrand Delanoë**
- ★ **Trois ans à la Guadeloupe : Lettres d'Eugène Berthot à son épouse demeurée en France (1843-1846)**. Texte établi, présenté et annoté par **Jacques Résal** et **Claude Thiébaut**
- ★ **Hygiène et Morale : La naissance des habitations à bon marché**. **Patrick Kamoun**, préface de **Thierry Repentin**
- ★ **Dossier spécial : L'invention politique de l'environnement**. **Stéphane Frioux** et **Vincent Lemire**
in **Vingtième siècle**. Revue d'histoire n°113

mes dates

179

- par **Françoise Porchet**

le comité d'Histoire du ministère

188

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a vingt ans

par **Claude Truchot**, Ingénieur général honoraire du génie rural,
des eaux et des forêts
Ancien chef du service de l'eau au ministère de l'Environnement

2012 est l'année du vingtième anniversaire de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Cette loi a été adoptée alors que Ségolène Royal était ministre de l'Environnement, mais elle avait été préparée et débattue essentiellement du temps de son prédécesseur, Brice Lalonde.

Cette loi a marqué une étape importante dans l'évolution de la législation française de la gestion des ressources en eau.

Une législation plus que centenaire

Depuis la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, première loi spécifique consacrée à l'eau, plus de cent ans se sont écoulés. Cette loi était venue compléter en son temps les apports essentiels du droit romain, du droit de l'Ancien Régime et surtout du code civil.

Le code civil a intégré aussi bien les règles libérales du droit romain applicables

aux usages de l'eau que les droits ayant survécu à l'abolition des privilèges lors de la nuit du 4 août 1789 (les droits dits « fondés en titre » ou « antérieurement établis »). Il a pris également acte du principe de domanialité lié, sous l'Ancien Régime comme sous la Révolution, à la navigabilité des cours d'eau considérés et à l'importance stratégique qu'ils représentaient pour la Couronne et, depuis lors, pour l'État.

Toutefois, le code civil et le code rural s'écartaient très sensiblement des règles libérales du droit romain au regard des utilisations des cours d'eau non publics et des eaux souterraines en reconnaissant certes ces droits mais « *dans la limite ou sans préjudice des lois et règlements* » à venir.

Le législateur est intervenu de manière incessante tout au long des XIX^e et XX^e siècles dans le sens d'un accroissement du pouvoir de contrôle de l'État au nom de l'intérêt général et, corrélativement, d'une limitation des droits des riverains.

Après la loi du 8 avril 1898, la loi du 16 décembre 1964 et une multitude de lois sectorielles sont intervenues tout au long du XX^e siècle

La loi du 8 avril 1898

Deux grandes étapes ont été constituées par la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux et la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

Élaborée à l'issue de quinze années de débats, la loi du 8 avril 1898 a confirmé en les renforçant les servitudes instaurées par le code civil sans oser toutefois affronter la toute puissance de la propriété privée.

Mais surtout, elle a consacré la grande distinction établie entre les cours d'eau navigables et flottables, qui font partie du domaine public fluvial, et, *a contrario*, ceux qui ne le sont pas et dont les riverains se voyaient accorder la propriété du lit (et des berges) ainsi qu'un droit d'usage préférentiel sur l'eau.

Dans l'ensemble, cette loi s'intéressait plutôt aux aspects quantitatifs en soumettant au régime de l'autorisation les ouvrages hydrauliques susceptibles de modifier le régime ou le mode d'écoulement des eaux. Toutefois, elle demeurerait très attachée à la propriété privée et aux droits d'usages de l'eau y afférents.

La loi du 16 décembre 1964

La loi du 16 décembre 1964 s'est attachée à traiter des problèmes qualitatifs en proposant la fixation réglementaire d'objectifs de qualité pour les ressources en eau et en instaurant un régime de police sur les rejets susceptibles d'altérer la qualité des eaux réceptrices.

Mais son mérite principal a été d'avoir instauré un régime économique et financier original pour la gestion des ressources en eau, reposant sur le couple composé des agences financières de bassin (devenues par la suite « agence de l'eau ») et des comités de bassin ainsi que sur le principe « préleveur – pollueur – payeur » dans le cadre d'une solidarité financière entre les différents utilisateurs de l'eau au sein d'un même grand bassin hydrographique.



La gestion des eaux usées urbaines demeurerait régie dans une large mesure par le code de la santé (obligation de raccordement, autorisation du maire pour le déversement d'eaux autres que domestiques dans le réseau etc.).

Cette loi très novatrice pour l'époque a permis à la France de jouer de jouer un rôle innovant et exemplaire au niveau international dans le domaine de la gestion des ressources en eau.

Les autres lois sectorielles

D'autres lois sectorielles se sont intéressées de près ou de loin à l'eau au cours du XX^e siècle :

★ la loi du 16 octobre 1919 a institué une police des utilisations de l'eau à des fins énergétiques (concession ou autorisation selon l'importance de l'usage) qui a permis l'essor de la valorisation du potentiel hydroélectrique de nos rivières tout au cours du XX^e siècle ;

★ le décret-loi du 8 août 1935 a instauré une police pour les nappes d'eaux souterraines présentant un intérêt stratégique, soit une autorisation pour les ouvrages de prélèvement, qui a été graduellement étendue à une quinzaine de départements métropolitains et d'outre-mer ;

★ la loi du 10 juillet 1973 sur la défense contre les inondations a fixé les attributions respectives de l'État et des collectivités locales dès lors qu'ils décideraient



Mesures physico-chimiques et biologiques de l'eau © Laurent Mignaux - MEDDE

d'intervenir en vue de protéger les propriétés riveraines ;

★ la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement a modernisé une ancienne loi de 1919 ;

★ la loi du 29 juin 1984 sur la pêche en eau douce a introduit pour la première fois la notion d'« écosystème aquatique » ainsi que l'obligation de laisser en tout temps transiter à l'aval des ouvrages en rivières un débit minimal autorisant la vie aquatique.

L'État avait ainsi sédimenté des lois particulières entre 1898 et 1984, d'application limitée tant dans leur objet (écoulement des eaux, qualité des eaux

et pollution, prélèvements dans les eaux souterraines, défense contre les eaux) que dans l'espace (cours d'eau domaniaux, cours d'eau non domaniaux, eaux souterraines...). Cette dispersion rendait plus que nécessaire la fusion des textes dans un système unitaire qui fût intelligible pour les utilisateurs et pour les administrations.

Par ailleurs la coordination entre les approches proposées par les lois du 16 décembre 1964 et du 19 juillet 1976 pour réglementer les rejets de pollution dans les eaux s'était avérée très vite problématique, tant pour les services sectoriels de l'administration chargés de les appliquer (les directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt, les directions départementales de l'Équipement, les directions départementales des Affaires sanitaires et sociales, les gardes-pêche, les services de la navigation, les services des mines) que pour les assujettis.

Dès la fin des années 1980, le ministère de l'Environnement avait pris conscience de ces difficultés et lancé quelques réflexions sur les améliorations à apporter. En 1990, le Premier ministre, Michel Rocard, commandait au ministre de l'Environnement, Brice Lalonde, un rapport sur la politique de l'eau. Michel Rocard a toujours marqué un vif intérêt pour les politiques publiques de gestion de l'eau, suite à une mission d'inspection des agences de l'eau qu'il avait coordonnée lorsqu'il travaillait à l'Inspection des finances.

Le rapport, rédigé par trois agents du ministère en poste au service de l'eau¹ ou au cabinet du ministre², faisait un

constat de la situation et proposait des pistes de réformes pour l'organisation des services de l'État et le droit de l'eau.

À l'issue de la remise de ce rapport au printemps 1990, s'enclencha une dynamique réformatrice visant à faire voter une nouvelle loi sur l'eau avant la fin de la législature. Le projet de loi, déposé sur le bureau du Sénat le 9 mai 1991, fut adopté huit mois plus tard. Le choix du Sénat pour la première lecture n'était pas évident *a priori* puisque la majorité sénatoriale était dans l'opposition. Mais il répondait au souci du gouvernement de l'époque de bien mettre en évidence l'importance du rôle des collectivités territoriales dans la gestion des ressources en eau.

Les apports de la loi du 3 janvier 1992

La loi a surtout renforcé le pouvoir de l'autorité de police étatique au détriment des droits des propriétaires privés.

¹ Pierre-Alain Roche et Claude Truchot

² Jean-Loïc Nicolazo

La loi a mis en œuvre une véritable police de l'eau et des milieux aquatiques

dans le cadre d'une gestion globale et équilibrée fortement marquée par des impératifs d'intérêt général

La loi reconnaît l'unité de la ressource en eau

La reconnaissance du principe de l'unité de la ressource en eau vise à transcender les distinctions physiques et géologiques de l'eau (superficielle, souterraine en relation directe avec un cours d'eau ou non, eaux marines dans les limites territoriales) ainsi que les différenciations juridiques.

Contrainte d'intervenir pour limiter les prélèvements d'eau souterraine effec-

tués non loin d'un cours d'eau mais en dehors d'un département soumis à la police de l'eau souterraine, l'administration attrait au contentieux avait en effet des difficultés à expliquer au juge l'interdépendance pourtant bien réelle entre la nappe souterraine en contact avec la nappe alluviale du cours d'eau et le fait que l'abaissement du débit d'une rivière pouvait être consécutif aux pompages agricoles dans les eaux souterraines.

La loi met en place des outils de gestion globale

Ce principe de l'unité de la ressource a été transcrit par la mise en œuvre d'une gestion intégrée sur l'ensemble du territoire, caractérisée par un système unifié de déclaration ou d'autorisation en fonction de seuils préétablis dans une nomenclature, applicable à toute personne ou

entité effectuant une opération ayant une incidence significative sur la ressource en eau ou le milieu aquatique, selon une approche quantitative et qualitative.

Le législateur a ainsi rapproché la législation sur l'eau de celle sur les installations classées dans un souci de simplification. Cette réforme a bousculé les méthodes de travail des administrations déconcentrées soucieuses de garder leur pré carré mais il a fallu la compléter en 1995 à l'occasion de la loi *Barnier* sur l'environnement pour rendre le nouveau dispositif vraiment opérationnel.

La loi prône une gestion équilibrée

Il s'agit de concilier les intérêts liés à la valeur économique de l'eau et les enjeux écologiques de sa protection en tant que milieu naturel. Le principe de gestion équilibrée tend à concilier les différents usages entre eux. Ainsi, le juge administratif pourrait être amené à sanctionner toute décision administrative qui aurait contrevenu à l'un ou à l'autre de ces termes, par exemple si des autorisations aboutissent à porter atteinte à l'écosystème aquatique ou à privilégier indûment telle catégorie d'utilisateur.

La loi met en œuvre des outils de planification

Les grandes orientations et les objectifs de cette gestion équilibrée sont définis par une planification à l'échelon des grands bassins hydrographiques (les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, les SDAGE) ou des sous-bassins (les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les SAGE).

Travaux d'entretien de rivière, retrait d'embâcle faisant obstacle à l'écoulement des eaux
© Thierry Degen - MEDDE



La loi impose aux décisions de l'État ou des collectivités territoriales d'être compatibles avec les préconisations des SDAGE et des SAGE, ce qui donne à ces schémas une portée juridique qui a été renforcée.

La patrimonialité et l'intérêt général s'attachant à la ressource en eau légitiment l'intervention de l'État

Les articles 1 et 2 de la loi affirment clairement le caractère patrimonial de la ressource en eau et l'intérêt général de sa protection et de sa mise en valeur.

Déclarée «*patrimoine commun de la nation*» dont «*la protection, la mise en valeur et le développement sont d'intérêt général*», la ressource en eau se trouve ainsi protégée des intérêts particuliers en cas de contentieux. En cas de conflit d'usage, l'État, et le juge au contentieux disposent ainsi d'une base légale pour trancher en faveur de l'intérêt général face à la multitude des intérêts privés.

Trouvant son origine dans le droit international (Convention de Stockholm du 1972 sur la mer) et par le relais du code de l'urbanisme (article L. 110), la notion de patrimoine commun a donc été adaptée à l'eau.

Le refus d'une domanialisation est affiché mais des possibilités décisives de restriction des usages sont données à l'État

Le régime unifié d'autorisation ou de déclaration a été mis en place sur l'en-

semble du territoire quelles que soient les eaux concernées.

Sont soumis au régime de l'autorisation préalable les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation ou de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique.

Sont soumis au régime de la déclaration les mêmes opérations : n'étant pas susceptibles de présenter de tels dangers, elles doivent néanmoins respecter des prescriptions. Cela permet par exemple de prendre en compte les prélèvements à partir d'installations non fixes ne constituant pas des ouvrages au sens de la législation antérieure à 1992.

Ces dispositions peuvent être aggravées par l'abaissement des seuils d'assujettissement dans les zones de pénurie chronique (appelées les zones de répartition des eaux). Cette notion des «*circonstances exceptionnelles*» ou des «*pouvoirs de crise*» peut être mise en œuvre au cas par cas s'il y a une menace de sécheresse, de pollution accidentelle, de pénurie d'eau potable ou à l'inverse d'inondation. Le préfet est alors habilité à prendre les mesures urgentes de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau qui s'imposent pourvu qu'elles soient limitées dans le temps et proportionnelles au but recherché.

Une abondante jurisprudence atteste d'ores et déjà de la mise en œuvre de ces

dispositions dans de nombreux départements, par exemple dans le centre et l'ouest de la France où la sécheresse sévit depuis deux années. La généralisation d'un dispositif d'autorisation pour les prélèvements d'eau avec plafond des volumes prélevés avait suscité de nombreux débats internes lors de l'examen du projet de loi par le Conseil d'État.

Les compétences et pouvoirs sont partagés en matière de gestion de l'eau

Le transfert des compétences déjà reconnues aux collectivités territoriales en matière d'aménagement et de gestion de l'eau, y compris l'assainissement et la distribution de l'eau, a tendu à s'accroître.

L'habilitation donnée aux collectivités territoriales en matière de travaux d'intérêt général ou d'urgence, d'aménagement et d'entretien des cours d'eau ainsi que de protection de l'environnement leur permet d'intervenir sur des terrains, des cours d'eau ou des eaux pour lesquels elles ne disposent ni de droit de propriété, ni de droit d'usage. Cela concerne, comme par le passé, des eaux non domaniales mais aussi son domaine public, maritime ou fluvial.

Les collectivités territoriales et les intercommunalités ont été de plus en plus étroitement imbriquées avec le secteur privé auquel elles peuvent confier, selon des modalités diversifiées, la gestion de leurs services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement.

Pour transposer la directive européenne de 1991 «eaux résiduaires urbaines», les compétences communales ont été clairement affirmées dans le domaine de l'assainissement collectif (obligatoire au-dessus du seuil des 2000 habitants) autonome ou collectif déclaré (en-dessous de ce seuil).

Une impressionnante batterie de décrets et d'arrêtés a encadré entre 1994 et 1997 l'ensemble du secteur de l'assainissement (délimitation des zones sensibles, définition de la notion d'agglomération, procédures d'autorisation ou de déclaration, prescriptions techniques et moyens de contrôle des dispositifs, épandage des boues issues des stations d'épuration ...).

Parallèlement, les utilisateurs ont été de plus en plus impliqués dans la gestion de l'eau à l'échelon national (le comité national de l'eau) qu'à celui du bassin (comités de bassin) ou du sous-bassin (commissions locales de l'eau) en métropole et dans les départements d'outre-mer.

L'effet de synergie du «droit européen de l'eau»

L'Europe a joué un rôle de puissant stimulant dans l'ensemble des pays membres depuis les années 1970 pour y développer des principes d'action et des obligations de résultat communs.

À partir des années 1988, la Commission européenne s'était inquiétée de carences dans la transposition de directives déjà anciennes intervenues à partir de 1975 en matière d'«eaux alimentaires» (1975 et 1980), d'«eaux de baignade» (1975) d'«eaux piscicoles» (1978), d'«eaux conchylicoles» (1979). L'un des principaux griefs formulés à l'encontre de l'État français était l'absence de mise en œuvre dans les deux ans d'un plan de réduction des pollutions qui eût un caractère contraignant.

L'absence de procédures de planification ayant une valeur juridique dans le système français a été l'une des raisons politiques qui a conduit à la loi

Étiage sévère sur la rivière le Clain © Thierry Degen - MEDDE



sur l'eau de 1992 mais aussi la volonté d'échapper à un très probable recours de la Commission à l'encontre de la France devant la Cour de Justice des communautés européennes.

L'adoption en 1991 des directives « eaux résiduaires urbaines » et « nitrates » imposant un échéancier et des objectifs de plus en plus stricts a accru la nécessité de l'adoption d'un nouveau dispositif susceptible d'imposer des contraintes aux tiers, ce qui ne pouvait être réalisé que par la voie législative.

Une étape importante sera l'adoption en octobre 2000 d'une directive cadre sur la gestion de la ressource en eau.

Dans le milieu des années 1990, la Commission européenne mit en chantier une nouvelle directive ayant vocation à se substituer aux multiples directives d'objectifs de qualité. Les experts français qui participaient à l'élaboration du projet ont joué un rôle majeur en s'appuyant sur les acquis de la loi sur l'eau de 1992 qui leur ont été très utiles pour l'émergence et le partage de conceptions communes avec plusieurs autres États membres de l'Union européenne et avec la Commission.

Le chantier a abouti en octobre 2000 à l'adoption d'une directive constituant un cadre pour l'ensemble des politiques de

l'eau des États membres. La disposition la plus emblématique de cette directive est d'imposer le retour au bon état écologique des eaux d'ici la fin de 2015.

L'après 1992

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) ainsi que les lois Grenelle 1 et 2 a complété les acquis de la loi de 1992

Sans attendre la publication de la directive européenne d'octobre 2000, la ministre de l'Environnement, Dominique Voynet lança un nouveau chantier légis-

Usine d'épuration de Valenton : bassin biologique © Laurent Mignaux - MEDDE



latif quelques mois seulement après sa nomination en 1997.

Les objectifs recherchés visaient à conforter les outils mis en place par la loi de 1992, en renforçant notamment leur portée juridique (certaines dispositions des SAGE devenant directement opposables aux tiers) et en offrant d'autres outils juridiques pour lutter contre les pollutions ou prélèvements diffus. Ils visaient aussi à transposer dans le droit français la directive cadre en cours d'adoption, à améliorer le service public de l'eau potable et de l'assainissement et surtout à mettre en conformité le système des redevances perçues par les agences de l'eau avec la Constitution. Du fait des avis du Conseil d'État sur ce dernier sujet et du choix politique de 1991-1992 de ne pas le traiter, il n'était pas possible d'adapter le régime des redevances aux enjeux nouveaux.

Il a fallu une dizaine d'années pour aboutir. Une première mouture fut adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture à la fin de 2001. La nouvelle majorité sortie des urnes en 2002 choisit d'élaborer un nouveau projet, après une phase de consultation approfondie. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a été adoptée à la fin de 2006, après qu'une première loi ait transposée la directive cadre en droit français en avril 2004.

Depuis lors, la loi Grenelle 1 a fixé un calendrier et des objectifs pour la protection de la ressource en eau (eau potable, stations d'épuration urbaines, pesticides, assainissement collectif, zones humides). Enfin, la loi Grenelle 2

comporte des dispositions relatives à la protection des zones de captage d'eau potable, la création d'une trame bleue de la biodiversité incluant les milieux aquatiques, le contrôle de l'assainissement non collectif, les eaux pluviales et la gestion collective de l'eau agricole.

La réforme de l'État a permis de rendre plus efficace l'intervention des services de l'État

Le renforcement de la coordination interministérielle dans le domaine de l'eau en 1987 sous l'égide du ministère chargé de l'Environnement et des préfets, puis la création des directions régionales de l'Environnement (DIREN) en novembre 1991 avait déjà permis une meilleure prise en compte par les services de l'État de l'approche intégrée de la gestion de la ressource en eau.

Mais une étape importante, sinon décisive, sera franchie quelques années plus tard, dans la continuité de la création d'un grand ministère du Développement durable et du Grenelle de l'environnement, avec la création des directions départementales interministérielles des Territoires (DDIT) et des directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Il est ainsi mis fin à l'émiettement des services de l'État préjudiciable à l'efficacité de son intervention.

La France dispose ainsi d'une législation complète qui doit lui permettre de respecter les obligations de la directive cadre et des directives sectorielles. Mais d'autres défis restent à relever, notam-

ment la prévention des risques d'inondations, avec la transposition et la mise en œuvre de la directive européenne de 2007, et l'adaptation au changement climatique.

Les deux leviers, économique et réglementaire, dont dispose l'État depuis 1964 pour son intervention, continue d'être mis en œuvre par des autorités séparées (agences de l'eau d'une part, préfets et services déconcentrés de l'État d'autre part). La recherche d'une meilleure symbiose entre ces deux approches reste sans doute une voie de progrès.

Au niveau mondial, il convient aussi d'avancer dans l'amélioration du service de l'eau et de l'assainissement afin de garantir la qualité de l'eau potable pour tous, achever l'assainissement des agglomérations et assurer un service minimum pour les plus démunis. Ces préoccupations ont été au centre des réflexions menées au Forum mondial de l'eau de Marseille de mars 2012. ★

Le vote de la loi sur l'eau de 1992

Par **Jean-Luc Laurent**, ingénieur général des Mines,
directeur général du Laboratoire national de métrologie et d'essais,
ancien directeur d'agence de l'eau,
ancien directeur de l'eau au ministère de l'Environnement

Fensch en Moselle. Création et restauration d'un lit mineur d'étiage à Florange, Moselle
(© AERM/J.-M Fernandez)



Mon parcours à l'époque de la pollution du Rhin par l'usine Sandoz

À l'époque où des réflexions étaient menées activement pour moderniser la législation sur l'eau, j'étais directeur de l'agence de l'eau Rhin-Meuse et j'avais eu l'occasion de travailler avec Brice Lalonde qui avait été désigné comme expert du gouvernement sur la grave pollution du Rhin consécutive à l'incendie de l'usine Sandoz à Bâle le 1^{er} novembre 1986. Il y avait eu le déversement de 20 tonnes de pesticides (un mélange rougeâtre d'eau, de pesticides, de dérivés du mercure ainsi que d'esters phosphoriques) emportés par les trombes d'eau utilisées par les pompiers pour éteindre l'incendie.

Cet incendie avait conduit au rejet de substances toxiques dans le Rhin et causé une mortalité très forte dans les écosystèmes. En 1986, la catastrophe de «Schweizerhalle» avait provoqué un séisme dans le monde politique ainsi que dans l'opinion, donnant une vraie dynamique à la coopération transfrontalière qui a depuis, porté ses fruits.

Plusieurs centaines de tonnes de cadavres de poissons furent retirées des eaux pendant les jours suivants. Le poison s'était écoulé jusqu'à 500 kilomètres en aval. Les images télévisées des anguilles

mortes que l'on ramassait à la pelle se diffusaient dans le monde entier. La chimie bâloise faisait l'unanimité contre elle.

L'émotion était intense en France et dans le bassin Rhin-Meuse. Le ministre (Claude Gleizes, chef du service de l'eau) m'avait désigné pour représenter la France dans le groupe spécial de la Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR) qui élaborait un plan d'action. La France a eu à cœur de participer à ce plan, le « Programme d'action Rhin », dont le principal objectif a été d'éviter qu'une telle catastrophe ne se reproduisît à l'avenir. Le programme a prévu de baisser considérablement et durablement les diverses sources polluantes du Rhin.

En application de ce plan d'action, j'avais proposé au comité de bassin un renforcement très important du programme pluriannuel d'interventions de l'agence de l'eau que j'avais négocié directement avec la direction du budget avec l'accord du directeur de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques (DEPPR) au ministère de l'Environnement, Michel Mousel.

À partir de cet accident fondateur de 1986, s'est installée dans la région du Rhin supérieur une coopération transfrontalière dans le domaine de l'entraide en matière de catastrophe et de réponse aux risques sanitaires. Dans ce cadre, les industriels et les collectivités territoriales ont investi près de 60 milliards d'euros dans des stations d'épuration plus efficaces.

L'objectif était de réduire de 50 % les matières dangereuses contenues dans le Rhin et de 70 % la présence de métaux lourds. Cet objectif a même été dépassé, puisque le rejet de matières polluantes a pu être diminué de 50, voire de 100 % pour certaines substances. Ainsi les eaux du Rhin ont-elles à nouveau pu être utilisées pour l'alimentation en eau potable.

Tous les problèmes ne sont pas résolus pour autant. Même indépendamment de « Schweizerhalle », des métaux lourds comme le zinc, le cuivre et le cadmium de même que quelques pesticides et les concentrations d'azote continuent d'empoisonner le Rhin.

Jusqu'à la catastrophe de Bâle en 1986, un tel événement aurait été impensable. Une prise de conscience autour des risques s'est depuis considérablement développée. Plus personne n'osera affirmer que c'est impossible bien que de nombreuses précautions aient été prises depuis lors.

Ma mission par rapport au projet de loi sur l'eau en 1991-1992

Le Premier ministre Michel Rocard, qui connaissait bien les sujets de l'eau, avait demandé à Brice Lalonde, ministre de l'Environnement, de préparer une réforme législative de la politique de l'eau. Quelques mois avant le dépôt du

projet de loi au Parlement, le ministre me demanda de l'aider dans la présentation du projet aux deux assemblées.

Dans le cadre de cette mission, je restais directeur de l'agence de l'eau Rhin-Meuse et n'étais pas membre du cabinet du ministre. Au sein du service de l'eau de la DEPPR (direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques), Claude Truchot travaillait sur le projet depuis de nombreux mois et gérât le volet interministériel du projet, avec Philippe Jeanson, le meilleur expert du droit de l'eau que j'ai connu, qui s'occupait du volet juridique. Nous avions tous les trois un petit bureau dans les locaux du cabinet du ministre, avenue Georges Mandel.

J'avais une expérience plus ancienne en province où, à la fin des années 1970, j'avais été chargé de mission auprès du préfet de région Bourgogne pour l'industrie et l'eau. À ce titre, je le représentais au comité de bassin Loire-Bretagne (la région Bourgogne est éclatée entre les trois bassins hydrographiques Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée et Corse et Seine-Normandie) et au comité de suivi du contrat de rivière de l'Armançon, cours d'eau issu du Morvan, affluent de l'Yonne, elle-même affluent de la Seine. J'avais pu observer à cette époque les interactions entre les parties prenantes de la gestion de ce cours d'eau et notamment le manque d'appropriation du projet par les acteurs locaux (et ce n'était pas uniquement du fait du manque de décentralisation - nous étions avant les lois Defferre - mais également par manque de structures pour nouer les coopérations).

Un droit de l'eau ancien

On trouvera dans l'article de Claude Truchot un développement très détaillé sur l'histoire du droit de l'eau, mon propos ici se limite à ce qui est strictement indispensable à une mise en perspective du cadre légal des diverses parties prenantes de la politique de l'eau.

La Révolution française a mis fin aux droits seigneuriaux sur les cours d'eau et généralisé la propriété privée des terres, ce qui a englobé les rives des cours d'eau. Une loi de 1806 a donc obligé les propriétaires à entretenir les berges. Le Second Empire a renforcé cette obligation en multipliant les associations syndicales forcées de propriétaires. Ceci a permis pendant longtemps un bon entretien des cours d'eau mais, à partir des années 1950, le manque de vigilance des représentants de l'État et le début de l'exode rural ont conduit à l'abandon de l'effectivité de cet entretien et à une tentative de dynamisation des propriétaires par la démarche quasi contractuelle du plan simple de gestion.

L'administration des eaux et forêts, qui a joué un rôle important en matière de protection de la nature, remonte à la fin du XIII^e siècle (une ordonnance de Philippe le Bel de 1291 sur la pêche fluviale parle des « *maistres de noz eaues et forestz* »). Cette même administration a beaucoup contribué à modifier l'écoulement des eaux dans le chevelu des rivières qui serpentent dans la campagne.

La loi sur l'eau de 1964

Le choix délibéré du Parlement en 1964 a été de confier le soin de lever des redevances et de distribuer des aides à des établissements publics de l'État autonomes (les agences de bassin, dénommées depuis agences de l'eau) et de les placer sous l'orientation politique d'une assemblée (le comité de bassin) où siègent des représentants de tous les acteurs de l'eau et notamment des élus locaux. Les rédacteurs de la loi de 1964 ont poursuivi un quadruple objectif, ce qui a fait son originalité :

- ★ prendre en compte la notion de bassins versants hydrographiques dans la gestion des ressources en eau ;
- ★ assurer la concertation décentralisée entre les acteurs de la gestion des ressources en eau préalablement aux décisions ;
- ★ internaliser les coûts de la dépollution et appliquer les principes « qui pollue paie » et « qui consomme paie » ;
- ★ accompagner l'action régalienne de l'État par un système d'aides publiques : « qui dépollue est aidé ».

La création des comités de bassin (structures consultatives) et des agences de l'eau (« les exécutifs ») a été l'objet central de la loi.

Claude Truchot, dans son article, explique la genèse de la loi de 1992. En poste sur le terrain, je ne suivais pas ces débats au sein des administrations centrales, mais, comme les autres praticiens, je mesurais

les progrès apportés par la loi de 1964 et ses limites. Un succès : les agences de l'eau, des limites, la police des eaux, l'appropriation des rivières par les acteurs locaux. Ayant dans ma carrière pratiqué l'inspection des installations classées sur les usines polluantes et dangereuses, je voyais bien que les outils et l'organisation des services de l'État pour contrôler la pollution domestique, les prélèvements d'eau dans le milieu et l'impact des aménagements sur les cours d'eau n'était pas au même niveau d'efficacité. Je voyais bien également les limites de la prise en charge locale des cours d'eau, même si la décentralisation avait motivé les élus.

Les dysfonctionnements reconnus étaient un manque de synergie entre l'action des services de l'État et celle des agences de l'eau

Depuis 1964, la loi a confié aux agences de l'eau une autonomie financière qui a largement facilité leur développement. L'exercice de la tutelle par le ministère chargé de l'Environnement s'est apparenté largement à une gestion collégiale des problèmes (la réunion mensuelle

des directeurs, la conférence annuelle des présidents des comités de bassin ou des conseils d'administration) et, exceptionnellement, à une relation d'autorité (l'approbation des programmes par le gouvernement ; les projets de loi ; les nominations). Ce positionnement du ministère s'expliquait à l'origine par sa relative faiblesse dans le dispositif gouvernemental : il avait besoin des agences pour s'imposer. Ce rapport déséquilibré a été renforcé par une inefficacité certaine de l'État dans l'exercice de la police de l'eau dont le constat a abouti au vote de la loi du 3 janvier 1992 et, parallèlement, à la création des directions régionales de l'environnement (DIREN) et des missions interservices de l'eau (MISE).

Force était de constater dans les années 80 un manque de synergie entre l'action des agences et celle des services de l'État, ce qui rendait aisée la pratique du renvoi réciproque de responsabilités et nuisait à la lisibilité de la puissance publique.

Ce que la loi sur l'eau ne devait pas contenir

Pierre Messmer, ancien Premier ministre mais aussi élu mosellan, avait accepté en 1988 de présider le comité de bassin Rhin-Meuse et, à ce titre, avait participé très activement à la préparation du programme d'action Rhin-Meuse, volet français du programme d'action Rhin. Notre

bassin s'était donc trouvé en position avancée par rapport aux autres bassins. Le ministère réunissait pratiquement tous les ans les **présidents de comité de bassin pour une conférence annuelle** sans qu'il y ait besoin d'une disposition législative.

La loi de 1964 avait créé un système de redevances original. Les assiettes étaient fixées par le pouvoir réglementaire pour les redevances de pollution ou par les comités de bassin pour celles de prélèvement. Ces comités, dont les membres ne sont pas élus par le suffrage universel, votaient les taux et non le Parlement. C'est en 1982 que le Conseil Constitutionnel a statué sur la nature fiscale des redevances (il s'agit d'impositions de toute nature) et sur le caractère anticonstitutionnel de la loi et surtout de ses textes réglementaires, sans avoir le pouvoir d'en annuler les dispositions du fait de la « loi écran » de 1964.

C'est pour cette raison que la loi de 1992 était volontairement silencieuse sur les agences de l'eau même si certains parlementaires auraient souhaité légiférer à ce sujet.

Les présidents de comités de bassin, eux-mêmes parlementaires ou anciens ministres, avaient clairement pris la position de ne pas ouvrir la « boîte de Pandore » et Pierre Messmer en avait convaincu Brice Lalonde. Le président du comité de bassin Rhône-Méditerranée et Corse, Henri Torre ancien ministre était lui aussi très actif pour plaider cela auprès du ministre. Dans le contexte de l'époque où n'existaient pas les questions prioritaires de constitutionnalité,

la loi de 1964 ne pouvait être mise en cause *a posteriori* tant qu'elle n'était pas modifiée. Ce n'est qu'une dizaine d'années plus tard que le Parlement a voté une mise en conformité du système des redevances par rapport à la Constitution.

Les sujets forts du projet de loi sur l'eau

Une vision unifiée du milieu aquatique

L'échec de la gestion morcelée des ressources en eau était apparu de plus en plus clairement à la fin des années 1980. Les assises de l'eau, organisées en premier lieu dans chaque bassin puis au niveau national et clôturées par le Premier ministre en 1991, avaient mis en évidence une exigence sociale de mettre fin aux cloisonnements. L'unicité de la ressource est commandée par sa vocation de milieu vivant qui ignore les cloisonnements administratifs. Une gestion intégrée débouche sur une vision plus réelle de la ressource en eau et ne limite plus la rivière à un chevelu hydrographique mais intègre sa vallée.

Le législateur a posé un principe qui allait alors à l'encontre des pratiques des ingénieurs, des gestionnaires ou des élus. Pour appliquer la loi, il a donc fallu faire des efforts d'ouverture d'esprit, améliorer la connaissance des mécanismes d'interaction au sein des bassins

versants et aussi sensibiliser et former tous les acteurs.

Des moyens juridiques pour une action régalienne

L'eau a fait l'objet d'une législation très ancienne qui a longtemps été fragmentée par milieu ou par usage. Les assises de l'eau de 1991 ont montré la nécessité de réformer ce dispositif, c'est au niveau des travaux préparatoires dans les bassins que la matière était la plus riche. Ainsi lors de la réunion de conclusion pour le bassin Rhin-Meuse à Vittel les fédérations de pêches ont dénoncé, exemples à l'appui, le manque d'entretien des cours d'eau et le sur-aménagement des berges qui réduit le potentiel écologique (capacité d'assurer la reproduction des poissons) des petites rivières et ils ont souligné l'absence de réaction des services de l'État devant des traumatismes pour les cours d'eau. Les DDA ou le service de navigation de Nancy¹, de leur côté, ont mis en avant le manque d'outil juridique. Dans d'autres bassins des problèmes de gestion quantitative, ont été développés du fait notamment de la montée de l'irrigation.

La loi sur l'eau de 1992 a unifié la police des eaux, l'étendant à la totalité du bassin-versant et aux zones humides. Cette loi a aussi posé le principe d'une gestion intégrée de la ressource. L'ambition était de donner à l'État les moyens de mettre en place une véritable police de l'eau en instaurant un régime complet de déclaration ou d'autorisation administrative respectueux du droit des tiers et des assujettis.

La loi sur l'eau de 1992 a posé le principe que les travaux, les activités et les aménagements les plus dangereux ou les plus perturbateurs pour les ressources en eau seraient soumis à autorisation. Cette autorisation est délivrée par le préfet à l'issue d'une enquête publique. Le préfet refuse l'autorisation s'il estime que l'activité n'est pas supportable par la ressource en eau. L'arrêté fixe alors les prescriptions imposées à l'exploitant, destinées à compenser les perturbations apportées ou à contrôler l'activité. Des prescriptions complémentaires peuvent être fixées par le préfet à tout moment. Pour les activités moins importantes, un régime de déclaration a été défini : le préfet ne peut interdire l'activité mais il peut la réglementer.

Des outils de planification décentralisée

Lors des débats au second semestre 1991, le Parlement a marqué sa confiance dans les organismes de bassin en leur confiant la maîtrise du nouvel instrument de planification qu'il créait : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux dans les six grands bassins français de métropole (les SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux dans les sous-bassins (les SAGE). Je souhaite citer le rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale Guy Malandain (PS) (actuellement maire de Trappes) avec qui j'ai gardé de bonnes relations (le principal site du LNE² est sur sa commune). Nous avons bien sûr des contacts avec lui lors des réunions de commission. Le président du comité de bassin Seine-Normandie Robert Galley



Zone humide à l'étang des Fées. Le Bambois à Saulxures sur Moselotte, Vosges
© AERM/M. Lemoine

était député de Troyes et il est intervenu à plusieurs reprises. Ce projet n'a pas donné lieu à des clivages partisans.

Le législateur a qualifié l'eau de « *patri-moine commun de la nation* », une telle rédaction qui ne plait pas au Conseil d'État n'aurait pu figurer dans le projet de gouvernement et les parlementaires ont proposé cette rédaction pour « donner du souffle » à la loi. L'État n'est pas légitime, à lui seul, pour répartir cette richesse sauf en cas d'urgence (en période de sécheresse par exemple). Il en va de même pour les collectivités locales qui ne peuvent prétendre à elles seules représenter tous les acteurs de

¹ Les services les plus actifs le long des cours d'eau dans le bassin

² Laboratoire national de métrologie et d'essais

l'eau. Il est apparu utile d'y associer aussi les représentants des usagers de l'eau.

Le législateur, dans sa sagesse, a donc confié à l'ensemble des acteurs locaux de l'eau, y compris l'État représenté par le préfet coordonnateur de bassin ou les préfets de département, le soin de définir un projet commun pour l'eau dans une vallée où la solidarité amont aval peut s'exprimer. Ce SAGE doit respecter les réglementations nationales et les orientations fixées par le comité de bassin mais il appartient à la commission locale de l'eau, présidée par un élu et où tous les acteurs sont représentés, d'en débattre librement. L'État est aussi un aménageur à travers ses entreprises nationales (EDF, Compagnie nationale du Rhône, Voies navigables de France...). Il a

la charge des grands équilibres et c'est à lui de gérer le patrimoine commun de la nation et d'avoir la responsabilité d'arbitrer. C'est pour cette raison que les SAGE et les SDAGE sont approuvés par l'État.

La loi a organisé une articulation des commissions locales de l'eau et des comités de bassin.

La tarification de l'eau

La loi de 1992 a abordé la tarification de l'eau, sujet d'intérêt majeur des associations de consommateurs et des élus locaux. Le principe de la proportionnalité aux quantités effectivement consommées et la nécessité de la transparence ont été affirmés.

La préparation du projet de loi par le ministre avec les parties prenantes

La préparation d'une loi est un long travail interministériel pour conduire au projet du gouvernement. C'est ce dont était chargé Claude Truchot de nombreux mois avant que je n'y aie été associé. Le ministre avait décidé d'ajouter une intense préparation avec les parties prenantes, qu'elles fussent des parlementaires ou non. Il rencontra, à l'occasion de déjeuners de travail, tous les groupes de l'Assemblée et du Sénat. Il travailla avec les associations nationales d'élus locaux, avec les présidents des comités de bassin et avec les grandes associations. À cette occasion, les pêcheurs rappelèrent la part qu'ils avaient prise dans le vote de la loi de 1964, ce qui est parfaitement exact. J'ai été frappé par le souci du ministre de rentrer dans la logique de ses interlocuteurs. Ainsi, le groupe socialiste était assez critique sur les agences de l'eau dont tous les présidents de comité de bassin étaient des grands élus de droite. Le ministre mit en valeur un fonctionnement quasi mutualiste de ces organismes : M. Hervé, président du groupe, fut convaincu par cette analogie.

Le président de l'Union nationale des fédérations de Pêche Camille Soleilhac, en dehors de l'Assemblée a soutenu le projet car il permettait notamment, au travers des schémas d'aménagement

Réserve naturelle régionale de l'Illwald. Roselière des Rohrmatten. Sélestat, Bas-Rhin
© AERM/M. Lemoine



et de gestion des eaux, d'associer les pêcheurs à la gestion des rivières.

Le président de la FNSEA Luc Guyau était dans une première étape un peu méfiant, mais constatant qu'il n'y avait (selon sa propre expression) *pas de stigmatisation de la profession agricole*, n'a pas joué d'obstruction ; bien entendu sur le volet gestion quantitative la FNSEA a fait préparer de très nombreux amendements que des parlementaires amis ont déposés.

Le secteur de la petite hydroélectricité était beaucoup plus réservé, il lui est en effet très vite apparu que la police de l'eau, portant sur les aménagements et travaux, obligerait les projets de micro-centrales à se soumettre à une enquête publique et une autorisation.

Les apports innovants du travail parlementaire

C'est très classique que le travail parlementaire aboutisse à modifier les projets de loi. La loi sur l'eau en fut une parfaite illustration.

Il arrive parfois qu'une sorte de « flibuste parlementaire » vise à retarder le vote d'une loi par des milliers d'amendements. Ce n'était pas la pratique à ce moment là. Je crois pouvoir dire que le projet de loi sur l'eau fit l'objet de centaines d'amendements mais dans le cadre d'un débat

passionné, sans obstruction. La première lecture donna lieu à plus de 750 amendements. À l'époque, notamment au Sénat, les parlementaires pouvaient déposer en séance leurs amendements qui étaient mis en discussion immédiatement.

Le ministre avait demandé à trois personnes, Philippe Jeanson, Claude Truchot et moi-même, de le seconder depuis le second rang du banc du gouvernement. Nous devions lui rédiger des fiches en quelques minutes ! Bien entendu ce travail sur le vif se complétait de travaux en commission où les échanges pouvaient être plus réfléchis. Nous mettions aussi à profit les suspensions de séances. Je me souviens, par exemple, d'un débat passionné entre nous trois à la table d'un café en face de l'Assemblée où nous préparions un contre-amendement gouvernemental sur les communautés locales de l'eau pour améliorer la construction à deux niveaux que proposait un amendement.

Nous avons assisté bien sûr à des amendements suscités par des groupes d'intérêts. Les plus professionnels, à mon souvenir, étaient les agriculteurs de la FNSEA et EDF voire la CGT qui, dans sa défense de l'hydroélectricité, allait au-delà des positions déjà assez conservatrices d'EDF. Nous parvenions très bien à reconnaître leur style et leur patte, notamment grâce au caractère très solide des argumentaires et des références juridiques.

Sans prétendre à l'exhaustivité, je cite les innovations majeures apportées par le travail parlementaire : la création

des communautés locales de l'eau et la notion de patrimoine commun de l'humanité. Ce dernier sujet suscitait des passions intenses. J'ai entendu des juristes éminents qualifier cette rédaction de « droit gazeux », mais nous avons ensuite vu le Conseil d'État s'appuyer sur cette rédaction pour motiver des arrêts de jurisprudence.

Le vote de la loi sur l'eau, un consensus entre la droite et la gauche

Le sujet de l'eau, très concret, mobilisa de nombreux parlementaires. Ce qui m'a frappé, c'est que cette loi n'obéissait pas au clivage politique entre la droite et la gauche mais que les débats conduisaient plutôt à des majorités d'opinion. Ainsi Robert Galley est intervenu auprès de ses collègues RPR pour les pousser à voter le texte.

L'aventure des décrets d'application

Une loi comme celle de 1992 exige, pour être applicable, des dizaines de décrets d'application. Lors de ma nomination comme premier directeur de l'eau au ministère de l'Environnement, je reçus comme mission prioritaire, outre la

création de la direction elle-même, la préparation de ces décrets. Dans une matière très interministérielle comme celle de l'eau, cela supposait, avant le passage en Conseil d'État, la consultation d'un comité interministériel (la mission interministérielle de l'eau) et du comité national de l'eau où les parties prenantes de la politique de l'eau sont représentées, comme dans les comités de bassin, ainsi que, bien sûr, des réunions d'arbitrage à Matignon.

Les débats sur les textes réglementaires étaient tout aussi passionnés qu'au niveau parlementaire. J'ai gardé le souvenir de batailles beaucoup plus conflictuelles sur des sujets comme les débits réservés (le conflit entre la libre migration des poissons et la petite hydro-électricité), la police des eaux (la bataille entre les réseaux de services déconcentrés et entre les ministères dont ils dépendaient) ou le régime des concessions hydroélectriques.

Ces multiples consultations peuvent ressembler à un parcours du combattant. En réalité, elles ont l'avantage de ne pas enfermer la direction responsable des projets de texte dans l'interministériel pur, ce qui peut être très frustrant. Quand la réunion du comité national de l'eau permettait à EDF de discuter directement des compromis avec les associations environnementales et les pêcheurs, il était plus difficile pour la direction en charge de l'électricité d'origine hydraulique de contester ce compromis lors d'une réunion interministérielle à Matignon.

Le Conseil d'État était et est toujours très au fait de cette mécanique de concertation

entre les parties prenantes. Le rapporteur demandait systématiquement le dossier de consultation en amont et citait les faits saillants de ces discussions et les positions exprimées dans les instances lors de son rapport en section des travaux publics. Le passage en Conseil d'État des décrets mobilisait un grand nombre de commissaires (les fonctionnaires représentant les différents ministères) lors de l'examen des projets par la section des travaux publics au point que, pour certaines séances, j'ai vu des commissaires devoir rester debout car il n'y a que quatre rangs au centre de la table en U de la salle de la section.

Les effets de la loi de 1992 sur la politique de l'eau

La concertation locale a été rendue obligatoire par la loi de 1992. Cette loi reconnaît aux collectivités territoriales de nouveaux droits et devoirs, notamment pour l'entretien et la restauration des cours d'eau et l'assainissement. L'outil que constituent les SDAGE dans les grands bassins hydrographiques a constitué un excellent moyen d'impliquer les collectivités territoriales, les entreprises agricoles et industrielles, les administrations de l'État et les associations de protection de la nature autour de l'élaboration d'un projet commun pour l'eau et les cours d'eau. Dans ce cadre, les agences de l'eau, loin de se limiter au rôle d'acteur financier prévu dans la loi de 1964, ont appris à constituer une véritable force

de proposition et d'initiative en matière de planification, partageant un même objectif avec les préfets coordonnateurs de bassin.

Cette politique de concertation autour de la gestion de l'eau, développée par la direction de l'eau au cours des années 1990, se doublait **d'une action de protection de l'équilibre des écosystèmes aquatiques**. Usant de son pouvoir régalién, le ministère réglementait la pêche en eau douce afin de préserver le patrimoine piscicole national et le bon fonctionnement biologique des cours d'eau, avec le soutien du Conseil supérieur de la pêche et de ses agents présents sur le terrain.

Mais la loi de 1992 n'avait pas traité tous les sujets. Depuis lors, le Parlement a été amené à nouveau à légiférer, par exemple en matière de prévention des risques d'inondation, de réforme des redevances des agences de l'eau, de création d'offices de l'eau outre-mer et d'application des directives communautaires. ★

Station d'épuration de Schœnau, Bas-Rhin. Vue aérienne. © Cyril Mangin



20 ans déjà depuis la création de l'OIEau !

Par **Jean-François Donzier**,
ancien chargé de mission pour
la création de l'Office International
de l'Eau en 1990,
directeur général de l'OIEau, IGREF,
ingénieur agronome de l'Institut
National Agronomique de Paris



Construction du bâtiment en 1977 à la Souterraine ©OIEau

Au commencement... il y avait

❖ **l'Association Française pour l'Étude des Eaux (AFEE)**, créée dans les années 1950 par les administrations et les industriels français de l'eau, pour développer un centre commun de documentation. Dans les années 1990, ce centre disposait d'un patrimoine important de l'ordre de 150 000 références bibliographiques,

principalement francophones et anglophones, regroupées dans ses locaux du 21, rue de Madrid, à Paris.

❖ **l'Institut de l'Eau de Limoges**, plus connu sous le nom de « **Fondation de l'Eau** », créé en 1977, pour faire face au développement en France de la formation professionnelle continue aux métiers de l'eau suite à l'évolution législative et réglementaire impulsée par la loi sur l'eau de 1964. La création des agences de l'eau et de nouveaux systèmes de financement avait entraîné la construction de nombreux équipes,

particulièrement en matière d'assainissement, et fait naître un besoin de formation des personnels des collectivités et des opérateurs à l'exploitation et à l'entretien de ces nouvelles installations.... La « **Fondation de l'Eau** » recevait dans les années 1990 environ 1500 stagiaires par an dans ses deux antennes de Limoges (Haute-Vienne) et de la Souterraine (Creuse). Dès 1981, elle avait publié son premier « **Cahier Technique** », manuel pédagogique très illustré venant en appui des formations, maintes fois mis à jour et réédité depuis.

❖ **le Centre de Formation International à la Gestion des Ressources en Eau (CEFIGRE)**, créé en 1977, à Sophia-Antipolis (Alpes-Maritimes), à la suite de la conférence des Nations Unies de Mar del Plata. Réunie du 14 au 26 mars 1977, cette première conférence internationale sur l'eau a eu un impact d'envergure sur le dialogue au niveau mondial et sur l'élaboration d'une politique globale d'action sur l'eau. C'est à l'occasion de cette réunion qu'avaient également été fixés les buts de «la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement» (1981-1990) prévue par le Plan d'action de «Mar del Plata». Le CEFIGRE avait pour vocation principale la formation des cadres et responsables des administrations de l'eau des pays émergents et en développement de la francophonie.

Ces trois organismes avaient adopté la structure juridique d'associations loi de 1901. Deux d'entre elles étaient déclarées d'utilité publique. Elles avaient à peu de chose près les mêmes membres ainsi que des conseils d'administration et des bureaux similaires. Leurs financements étaient très fortement assurés à partir de fonds publics.

Ces trois associations avaient parfaitement rempli leur mission pendant deux décennies. Mais, au début des années 1990, elles connaissaient une crise d'adaptation qui se traduisait par des difficultés financières les obligeant à envisager des remises en cause éventuellement drastiques...

En outre, sous l'impulsion de la Région Lorraine et de la Ville de Nancy, s'était ajouté **le Centre International de l'eau**

de Nancy (NANCIE). Bien que cet organisme ait été à l'origine orienté vers la recherche dans le domaine de l'eau, en s'appuyant sur les laboratoires de l'université et des écoles d'ingénieurs de la région nancéenne, il avait aussi des visées de développement dans les secteurs de la formation professionnelle et de la coopération internationale, ce qui le mettait directement en concurrence, dans un marché pourtant étroit, avec les autres associations antérieures.

Le tournant des années 1990

Sauf à aller dans le mur, cette situation ne pouvait plus durer très longtemps. Mais des tentatives de rapprochement entre ces associations avaient échoué, ce qui n'avait fait qu'envenimer les relations entre elles à un point tel que toute tentative d'arrangement se voyait vouée à l'échec...

On s'acheminait doucement vers la disparition au moins de l'AFEE et du CEFIGRE. De son côté, la Fondation de l'eau avait été reprise en mains, sous la présidence de Gérard Delay, représentant de la SAUR, mais sans dépasser le strict point d'équilibre de ses comptes et sans perspective de développement. Le NANCIE bénéficiait d'une aide exceptionnelle des autorités lorraines quel que soit son niveau réel d'activité.

C'est alors que Michel Mousel, directeur de l'eau et de la prévention de la pollution et des risques (DEPPR) au ministère de

l'Environnement, décida de restructurer ce secteur associatif, en accord avec le ministère de l'Agriculture, lui aussi très impliqué.

Sous son impulsion, les deux ministres de l'Environnement et de l'Agriculture, Brice Lalonde et Henri Nallet, signèrent en 1990 une **lettre de mission** adressée à Jean-François Donzier, qui était sous-directeur des espaces ruraux au ministère de l'Agriculture et, à ce titre, chargé de la gestion du FNDAE (Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau), de la tutelle des Sociétés d'aménagement régionales (SAR) et des contrats de plan État-Régions, et ancien secrétaire général du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural. Les ministres le chargeaient de prendre tous les contacts nécessaires et de proposer les options envisageables pour l'arrêt d'activités ou pour la relance de ces associations.

La solution gagnante

Cette mission commença par une **étude de marché** permettant d'identifier les créneaux de développement possibles, sans faire concurrence à l'activité des autres organismes français de statuts divers qui étaient mieux positionnés, les contraintes, les forces et les faiblesses des associations concernées.

Elle a débouché sur un **plan d'actions stratégiques**, dont les grandes lignes étaient les suivantes :

★ Le développement d'activités porteuses était identifié dans quatre domaines où il y avait une demande solvable et où aucun autre intervenant français n'était déjà fortement positionné : la formation professionnelle continue, la gestion de l'information et de la documentation, la création d'un système national et européen de données sur l'eau, la coopération internationale pour la réforme institutionnelle dans les pays souhaitant s'inspirer des exemples réussis en France et dans l'Union européenne ;

★ La fusion de l'AFEE, de la FDE et du CEFIGRE était opérée au sein d'une association unique, déclarée d'utilité publique, avec l'adoption de règles de gouvernance donnant une place équilibrée aux partenaires issus de ces trois organismes, notamment aux régions, aux départements et aux communes concernées. Pour des raisons de rapidité, il était décidé de garder la structure juridique de la Fondation de l'Eau, déjà déclarée d'utilité publique, en adaptant ses statuts pour y accueillir les activités, les personnels et le patrimoine de l'AFEE et du CEFIGRE qui acceptaient de se dissoudre ;

★ Tous les sites régionaux étaient maintenus, sous réserve d'une aide à l'investissement des collectivités territoriales concernées ;

★ Une recapitalisation et la reconstitution d'un fonds de roulement suffisant devaient permettre de soutenir un effort de modernisation et de repositionnement ;

★ Malheureusement, un plan social était indispensable pour permettre de recruter les compétences nécessaires à la réalisation des nouvelles missions ;

★ Il fallait enfin adopter une approche « industrielle et commerciale », sans renier la déontologie du service public, pour aller chercher le développement sur tous les marchés qui pouvaient s'ouvrir, en France, en Europe et dans le monde.

Le NANCIE fit alors le choix de ne pas adhérer à ce projet collectif et de rester indépendant, ce qu'il est resté jusqu'à sa dissolution à la fin des années 2000.

Il restait à trouver un nom à cette nouvelle structure : ce sera finalement « **Office International de l'Eau** » (OIEau). Les trois assemblées générales de l'AFEE,

de la FDE et du CEFIGRE, sous l'autorité de leurs présidents respectifs, MM. Gilbert Manuelan, Gérard Delay et Yvan Chéret, votèrent ce projet au printemps 1991.

Une assemblée constitutive commune de tous leurs membres se tint en juillet 1991 pour approuver à l'unanimité les nouveaux statuts, dissoudre l'AFEE et le CEFIGRE, élire comme président de l'OIEau, Henri Torre, sénateur, ancien ministre et président du comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse, et nommer Jean-François Donzier, ingénieur en chef du GREF, comme premier directeur général, avec une prise de fonction dès l'approbation des statuts modifiés par le ministre de l'Intérieur, après avis du Conseil d'État. Ceci a été fait par décret le 13 Septembre 1991.



Création d'une plate-forme répondant aux besoins du nouveau métier de contrôleur des réseaux d'assainissement en 2003 ©OIEau

Une mise en œuvre progressive et pragmatique

Dès la fin de l'année 1991, le nouvel Office International de l'Eau a repris l'**activité de formation professionnelle** qui existait depuis 1976 à Limoges et à La Souterraine, en créant le Centre National de Formation aux Métiers de l'Eau (CNFME), qui depuis lors a connu un développement spectaculaire, répondant aux besoins d'amélioration des compétences des régies municipales, des distributeurs privés et des entreprises industrielles.

Plusieurs dates ont jalonné ce développement :

★ **1992** : le premier catalogue de formation aux métiers de l'eau de l'OIEau est diffusé à 4 000 exemplaires à travers la France entière.

★ **1993** : le CNFME forme déjà 2 787 stagiaires (269 sessions annuelles). Parallèlement, les thématiques s'étoffent : l'assainissement non collectif, les eaux pluviales, la télégestion et l'automatisation, la sécurité des personnels.

★ **1998** : les nouvelles installations du CNFME à La Souterraine sont inaugurées par M^{me} Voynet, ministre de l'Environnement. Cet investissement a pu être réalisé grâce à l'appui de l'Europe (FEDER), de l'État (FNADT) et de la Région, dans le cadre d'un grand projet structurant : « l'Aquapôle du Limousin ».

★ **2003** : une plate-forme répondant aux besoins du nouveau métier de contrôleur

des réseaux d'assainissement est créée. Une unité de potabilisation des eaux, construite à La Souterraine, inclut les dernières technologies (décantation lamellaire, neutralisation, reminéralisation des eaux, désinfection UV, dioxyde de chlore, ozone).

★ **2007** : le doublement de la superficie du hall technique de Limoges permet la création de nouvelles plates-formes (banc de débitmétrie, plateau « disconnecteurs », banc « compteurs » avec radio et télé-relève, réseau école pour la recherche de fuites, ensemble dédié à la régulation hydraulique) avec un appui à l'investissement de la Région Limousin, du Département de la Haute-Vienne et de la Ville de Limoges.

★ **2010** : le plus gros investissement depuis la création de l'OIEau se termine à La Souterraine avec un nouveau bâtiment répondant aux besoins croissants de

salles pour les cours et de bureaux pour les formateurs. Le laboratoire d'analyse et de préparation des réactifs, conforme aux normes les plus modernes, y est transféré. Pour satisfaire la préoccupation croissante des employeurs pour la sécurité des personnels, une plate-forme spécifique à l'entraînement au travail en espace confiné a été construite pour mettre les stagiaires en situation dans un réseau d'égouts « visitable ».

Aujourd'hui, le CNFME fait évoluer son offre de formation grâce au savoir-faire d'une équipe qui est passée en 20 ans de 25 à 55 personnes, dont 30 cadres formateurs à temps plein. Son catalogue de stages de 2012 a été diffusé à 35 000 exemplaires en France et dans le monde entier. L'offre du CNFME s'est enrichie au cours de ces dernières années de 2 catalogues spécifiques « Déchets -



Création de nouvelles plates-formes : banc de débitmétrie, plateau « disconnecteurs », banc « compteurs » avec radio et télé-relève, réseau école pour la recherche de fuites, ensemble dédié à la régulation hydraulique en 2007 © OIEau

Environnement Développement Durable» et «L'Eau dans l'Industrie».

Avec plus de 6000 stagiaires par an formés en 2011 au cours de 550 sessions, le CNFME a quadruplé son audience en 20 ans !

L'expérience acquise par l'Office International de l'Eau dans le domaine de la formation professionnelle continue aux métiers de l'eau l'a conduit à intervenir dans de nombreux pays du monde qui font appel à ses compétences : sessions de formation, appui à la création et au développement de centres de formation nationaux, formation de formateurs, développement de kits pédagogiques dans la langue du pays. Cette intervention porte aussi désormais sur le conseil dans tous les domaines de la gestion des ressources humaines (GRH) dans les services des eaux.

Depuis les années 1990, l'OIEau a initié ses premières actions d'accompagnement et de création de centres de formation nationaux aux métiers de l'eau au Nigéria (1991-2001), en Pologne (1993-1997), au Mexique (1998-2003), en Tunisie et en Algérie pour la création du Centre de formation de l'Algérienne des eaux à Alger (2004-2008), en Afrique du Sud auprès du National Community Water and Sanitation Training Institute (depuis 2006), au Maroc où l'Office est devenu un collaborateur permanent de l'Institut de l'eau et de l'assainissement de l'Office national de l'eau potable (2007), en Arabie Saoudite pour l'étude de faisabilité du Centre de Formation du Ministry of Water and Energy (depuis 2008) et dans le cadre du contrat de management de Suez Environnement

pour la ville de Jeddah, et a aussi apporté son appui à la modernisation du Centre de formation de l'Office national de l'eau et de l'assainissement du Burkina Faso (2009), au Bénin et en Palestine (2010), à Haïti (2011).

www.oieau.org : le monde de l'eau sur internet

Le partage de l'information française et internationale sur les ressources, les usages de l'eau et sa gestion a été depuis l'origine une des priorités du nouvel OIEau.

Rappelez-vous, 1990, c'était les années du Minitel et du 36.15 !

Dès novembre 1992, il était possible d'accéder par Minitel à «EAUDOC», première bibliothèque numérique francophone, pour consulter un fonds de 150 000 notices documentaires sur l'eau et obtenir automatiquement l'envoi par fax du texte intégral des articles numérisés ou du sommaire des ouvrages, dans le respect du droit de copie.

L'OIEau a été ainsi, sur son nouveau site de Limoges, un pionnier de la numérisation et d'une robotique alors innovante pour la gestion électronique à distance des documents.

Une base juridique et réglementaire, «JuriEAUDOC» est venue compléter ce fonds, avec les directives européennes, les conventions et tous les textes législatifs, réglementaires et administratifs français sur l'eau et les déchets. L'Inventaire permanent des études et recherches sur l'eau - «IPERE» - a réuni la littérature grise des centres de

recherche, des bureaux d'études et des universités.

«EAUDOC» est devenu progressivement le nom générique de l'ensemble des services documentaires proposés par l'OIEau, en s'enrichissant de nouveaux produits tels que :

- ★ **le thésaurus de l'eau**, établi en partenariat avec le ministère chargé de l'Écologie et les six agences de l'eau, détaillant le vocabulaire technique, administratif et juridique et traduit en 7 langues européennes ;
- ★ **les synthèses techniques**, offrant aux professionnels des états de l'art actualisés, initiées avec le concours des élèves de l'ENGREF, et aujourd'hui d'un partenariat avec neuf grandes écoles et universités ;
- ★ **le CD-Rom «EAUDOC»** qui a été largement diffusé partout dans le monde, la revue «**Information Eaux**» dont le **600^e numéro** est sorti en décembre 2011 !

L'OIEau a assuré une assistance technique pour la création et la gestion de la base «**Fontaine**», rassemblant les notices bibliographiques des six agences de l'eau et du ministère de l'Écologie.

Mais, avec le développement d'internet, l'OIEau s'est naturellement orienté vers cette technologie pour proposer dès 1996 un premier site web. Outre la présentation des activités de l'OIEau, le web a rendu possible la consultation en ligne et le téléchargement des documents ainsi qu'une offre de services enrichie (diffusion sélective de l'information, dossiers thématiques, revue de presse quotidienne, agenda des événements, bibliothèque, nouvelles publications...).

Le développement et la gestion de «EAUDOC» depuis 20 ans a permis à l'OIEau d'acquérir une expertise aujourd'hui internationalement reconnue dans le domaine du développement de sites web, des bases de données numériques et des moteurs de recherche. Dans de nombreux pays, l'OIEau a aidé à la création de systèmes nationaux et internationaux d'information sur l'eau. L'expérience acquise en France s'est exportée avec succès dans le monde : pays d'Europe centrale et orientale (Aquadoc-Inter), Afrique (SADIEau), Amérique (SINA-SIRA au Mexique), et, bien sûr, en Méditerranée, avec le succès du «SEMIDE» (système euro-méditerranéen d'information dans le domaine de l'eau), en association avec nos partenaires espagnols et italiens et l'ensemble des pays riverains.

En 2009, sous l'impulsion de l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques), s'est créé «le portail français des documents techniques sur l'eau», alimenté par le ministère de l'Écologie, l'Onema, l'OIEau, les agences de l'eau, les offices de l'eau d'outre-mer, l'Ifremer, le Cemagref (Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts), le BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières), l'INERIS (Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques).

Ce rapide bilan montre que, tout au long de ces 20 dernières années, l'OIEau a su anticiper les bouleversements technologiques pour proposer une offre intégrée d'information à la pointe de l'innovation, garante d'une gestion efficace des ressources en eau, en France, en Europe et

dans le monde. Le site www.oieau.org a reçu plus de 6 250 000 visiteurs en 2011.

Le SANDRE

Ce n'est qu'au début des années 1990, au moment où l'OIEau se créait simultanément avec l'Institut Français de l'Environnement (IFEN), que les pouvoirs publics français et européens ont pris conscience de l'importance d'une bonne administration des données sur l'eau, pour assurer une meilleure gestion des ressources.

Bien sûr, on produisait déjà des données depuis longtemps, notamment sur l'hydrologie. Le réseau national de bassin surveillait la qualité des cours d'eau, les DDASS (direction départementale des Affaires sanitaires et sociales) la qualité de l'eau potable. On commençait à se préoccuper de la performance des stations d'épuration. Mais les données étaient hétérogènes. Leur accès était difficile et parfois payant. Surtout, l'agrégation des données pour les besoins de connaissance nationaux ou européens était un travail fastidieux et long de collecte, de mise au format et de vérification de sources d'origine diverses.

Il fallait réagir ! La création du réseau national des données sur l'eau (RNDE) en 1991 a marqué une étape décisive. Les principaux producteurs de données ont convenu de travailler conjointement pour assurer la conservation et l'accès à des données rendues homogènes. **L'OIEau s'est vu confié la responsabilité du service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau**

(SANDRE), véritable système de standardisation des données sur l'eau et de gestion des référentiels nationaux, grâce auquel il devenait possible d'échanger et d'agréger les données de même nature sans souci de format.

L'OIEau, en appui de la direction de l'eau et des agences de l'eau, a pris une part très active dans la création de la **banque nationale des données sur l'eau (BNDE)** en 1994, la constitution du référentiel géographique informatisé des eaux de surface **BDCARTHAGE** en 1997, la création dès 1997 du site web conçu comme un portail, «le guichet RNDE», doté parmi les tout premiers en France, dès 1998, **d'une interface cartographique dynamique.**

Avec la directive-cadre sur l'eau, promulguée en 2000, les besoins de connaissance ont été renforcés, tout comme la nécessité de rendre les données accessibles à tous les niveaux et d'assurer un «rapportage» des résultats obtenus auprès de la Commission européenne et de l'Agence européenne de l'environnement. **En 2002, le RNDE est devenu le «système d'information sur l'eau» (SIE),** avec encore davantage d'ambitions, notamment pour la constitution de grandes bases de données interopérables.

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), créé en 2007, assure désormais le pilotage du SIE. «Le guichet RNDE» a été remplacé par «le Portail eaufrance», qui donne un accès immédiat et gratuit aux bases de données. Le SANDRE, dont l'OIEau

assure le secrétariat technique avec le soutien de l'ONEMA, est plus nécessaire que jamais car il assure l'homogénéité du dispositif et l'interopérabilité d'un système d'information rendu désormais cohérent.

L'Office International de l'Eau accompagne le développement de systèmes d'information sur l'eau régionaux ou nationaux, dans toutes les parties du monde.

Sur la base de l'expérience acquise en France avec le RNDE et le SANDRE, l'OIEau a orienté son activité sur les aspects organisationnels : collaboration interinstitutionnelle, validation des objectifs, mise en place de langage commun, en particulier pour la création du système euro-méditerranéen d'information dans le domaine de l'eau (SEMIDE), des observatoires de bassins, le système national et les systèmes régionaux d'information sur l'eau du Mexique (SINA/SIRA) et l'appui à l'organisation des SIE des pays adhérant à l'Union européenne.

L'OIEau participe aujourd'hui à une nouvelle génération de projets : faisabilité du mécanisme d'observation sur l'eau en Méditerranée, pilotage du projet de renforcement des capacités d'administration des données pour l'évaluation et le suivi des ressources en eaux transfrontières des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, appui au programme WATSAN du « Water Sanitation Program » de la Banque mondiale.

Un acteur incontournable de la coopération internationale

L'Office International de l'Eau s'est vu confier une mission de coopération internationale pour la réforme institutionnelle dans les pays souhaitant s'inspirer des exemples réussis en France et dans l'Union européenne.

Depuis 20 ans, il a apporté ses compétences aux gouvernements et aux municipalités partout dans le monde, **pour améliorer la gouvernance des services d'eau potable et d'assainissement :** réforme institutionnelle du secteur de l'eau en Haïti ; modernisation de la

Société des Eaux de Mombasa au Kenya ; modernisation des services clientèle de la Société des eaux de Djibouti ; appui à la création d'un organisme partenarial de l'assainissement en Nouvelle-Calédonie ; audit technique du contrat de concession de la Société des eaux et d'électricité du Gabon ; renforcement des capacités institutionnelles du ministère du Logement et de l'Économie Municipale ukrainien pour l'amélioration de la gestion des services.

La Commission européenne a lancé en 1998 une initiative de jumelages institutionnels visant à aider les pays candidats à l'adhésion à renforcer leurs capacités administratives pour la mise en œuvre



Les 20 ans de la création de l'Office international de l'Eau en 2011 © OIEau

des directives européennes, notamment dans le domaine de l'eau, en s'appuyant sur les l'expérience des ministères et des opérateurs concernés dans les États déjà membres de l'Union européenne.

Ces jumelages sont maintenant étendus aux pays méditerranéens et aux pays du voisinage, dans le cadre d'accords d'association conclus avec l'Union européenne. En tant qu'opérateur mandaté par les ministères français de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, et des Affaires sociales et de la Santé, l'OIEau a conduit jusqu'à présent 21 jumelages dans 11 Pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'en Méditerranée, avec l'appui des institutions publiques françaises et notamment des agences de l'eau.

La gestion intégrée des bassins des fleuves, lacs et aquifères locaux, nationaux ou transfrontaliers, a été au cœur des activités de l'OIEau depuis 20 ans. L'expérience française, développée autour des agences de l'eau et des comités de bassin, est reconnue dans le monde entier.

L'OIEau a constitué un réseau d'experts disposant d'une véritable compétence pluridisciplinaire, en recherchant constamment une adaptation des concepts et des méthodologies à la grande diversité des contextes institutionnels sur tous les continents.

Les interventions de l'OIEau ont été déclinées à différentes échelles géographiques : l'application de la directive cadre sur l'eau dans des bassins pilotes en Europe ; un affluent de la Volga en

Russie ; les Rios Tocantins et Piracicaba au Brésil ; le Dong Nai au Vietnam ; la Nam Ngum au Laos ; la Sabarmati River en Inde ; les fleuves Congo, Niger, Sénégal et Volta ; le Lac Tchad ; les îles-bassins en Martinique et en Nouvelle-Calédonie et depuis 2011 la Hai-River en Chine.

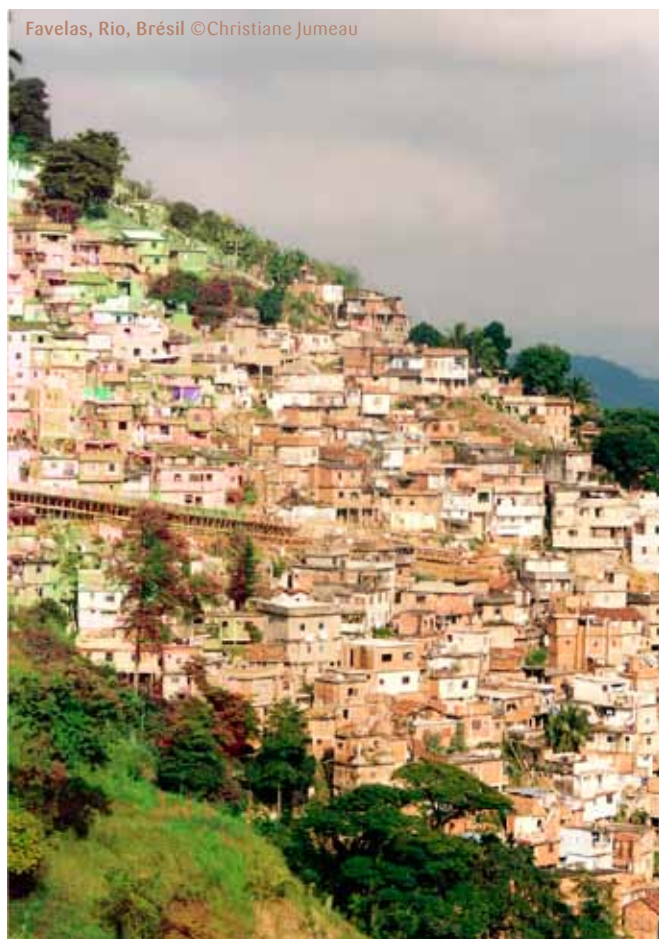
L'OIEau assure, depuis 1994, le **secrétariat technique permanent du Réseau International des Organismes de Bassin RIOB** pour promouvoir la gestion intégrée de la ressource en eau (GIRE) au niveau des bassins grâce à un échange mondial d'expériences entre ses membres. Le RIOB compte actuellement 188 organismes-membres et observateurs provenant de 68 pays.

1991 - 2011, l'Office International de l'Eau vient de fêter ses 20 ans !

Plus que jamais les activités qu'il a développées deviennent nécessaires dans le monde entier pour gagner à la bataille pour l'eau que l'humanité a engagée pour faire face aux défis de la croissance démographique, de l'urbanisation et du changement climatique. La vision qui a porté la restructuration de 1990 apparaît toujours aussi pertinente aujourd'hui. ★

Rio 1992, message à l'humanité du XXI^e siècle

Bettina Laville, Conseiller d'État,
fondatrice du Comité 21,
rédactrice en chef de la revue *Vraiment Durable*



Favelas, Rio, Brésil ©Christiane Jumeau

En 1992, dans le cadre de mes fonctions de conseiller pour l'environnement du Premier ministre - c'était la première fois que Matignon affichait cette fonction - j'avais la tâche de coordonner les positions françaises pour la conférence de Rio. J'œuvrais d'ailleurs dans ce domaine depuis deux années, comme directrice de cabinet de Brice Lalonde et auparavant au cabinet du ministre de la Coopération et du Développement puis de la Francophonie.

La Conférence des Nations Unies, appelée aussi Sommet « Planète Terre » ou Sommet de la Terre, avait en effet été préparée avec enthousiasme durant les trois années qui avaient précédé sa tenue. Mais il faut d'abord rappeler que deux autres grands rendez-vous avaient posé les bases de cette rencontre de 1992.



Favelas, Rio, Brésil ©Christiane Jumeau

Les fondations : la conférence de Stockholm de 1972

Le premier rendez-vous a été la Conférence des Nations unies sur l'environnement à Stockholm en 1972. Stockholm a été la conférence originelle qui a mis les problèmes d'environnement « sur la table » de la négociation internationale, mais dans une configuration très différente de celle de Rio vingt ans plus tard : c'était une conférence dominée par les pays de l'Europe ; la mobilisation autour de Stockholm n'avait pas eu de commune mesure avec celle de Rio. Stockholm était une conférence rassemblant certains pays et des experts éclairés alors que Rio a été une conférence véritablement mondiale voulant inclure tous les pays membres de l'ONU

et toutes les parties concernées, parties que l'on dénommera ensuite « parties prenantes ». C'est à Stockholm que la décision a été prise de mettre en place un programme spécifique pour l'environnement et qu'a été ainsi fondé le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

Le contexte des années 1970 était aussi bien différent de celui de Rio et de celui d'aujourd'hui. On se trouvait encore en 1972 dans les « Trente Glorieuses ». Mais la société de consommation était mise en question, avec des nuages amoncelés sur la croissance par la première crise du pétrole. On ne parlait pas de réchauffement climatique mais de protection de la nature. En revanche, en 1992, les changements climatiques étaient contestés mais identifiés comme le sujet majeur du prochain siècle et le monde s'ouvrait à des évolutions politiques prometteuses après la chute du mur de Berlin. D'aucuns

parlaient même de la fin de l'histoire ... Aujourd'hui, tous les risques annoncés sont avérés mais la paralysie de l'action menace, avec la crise économique américaine et européenne, les rivalités sourdes entre les pays émergents, l'accélération des phénomènes extrêmes et l'aporie de la réforme onusienne.

Mais il n'empêche que c'est à Stockholm que tout a commencé et même avant. Il y eut notamment une rencontre à l'initiative des Nations unies, qui se tint à Founex (Suisse) en 1971. C'était un séminaire préparatoire à la Conférence de Stockholm où était déjà évoquée la question de l'environnement et du développement¹, deux

¹Development and Environment, *Report and Working Papers of Experts Convened by the Secretary General of the United Nations Conference on the Human Environment*, Founex (Suisse), éditions Mouton, Paris, 4-12 juin 1971.

notions que l'on ne peut absolument pas séparer, moins encore aujourd'hui. Le concept « d'écodéveloppement » (ou de développement écologique), dont j'ai dit en différentes occasions² que c'est Maurice Strong qui a lancé l'expression à Stockholm en 1972, était déjà présent lors de cette rencontre de Founex raconte Ignacy Sachs³. Il faut aussi évoquer **une autre rencontre**, moins connue mais tout aussi importante, **qui se tint au Japon** à l'initiative du professeur d'économie Shigeto Tsuru, de l'université Hitotsubashi, à la suite de l'empoisonnement des habitants de la baie de Minamata pendant de longues années parce qu'ils consommaient des poissons eux-mêmes contaminés par le mercure que déversait une entreprise industrielle dans les eaux de la baie. La Conférence de Stockholm se déroulait donc dans une « périphérie »

où il est difficile de dire où finissent les initiatives purement universitaires et où commencent les initiatives étatiques ou internationales.

Vous avez donc à la fois des choses très institutionnelles, mais aussi informelles dont **Serge Antoine** en France était très friand et qu'il appuyait. Si les choses se passaient relativement bien, c'est aussi grâce à Serge Antoine. Je pense personnellement que l'on sous-estime jusqu'à aujourd'hui son rôle.

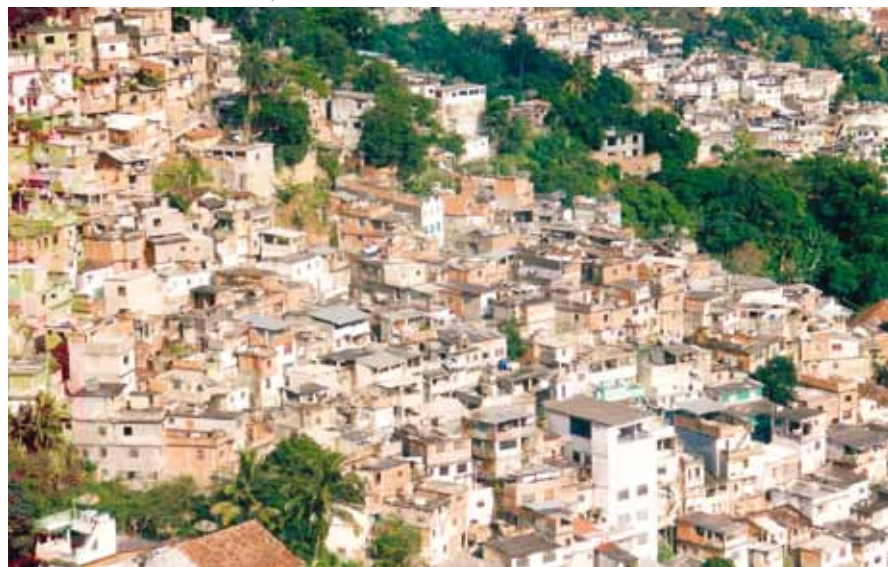
Il faut aussi évoquer, même si elle se déroulait deux ans après Stockholm, **la rencontre extrêmement riche qui se tint à Cocoyoc** (Mexique) en 1974 et qui réunit nombre d'experts sous la présidence de Barbara Ward⁴. Ce colloque, très important lui aussi, a dressé la liste des facteurs économiques et

sociaux entraînant une détérioration de l'environnement⁵.

Il se passait donc énormément de choses informelles ou semi-formelles dans ce début des années 1970. C'était une période où les idées commençaient véritablement à se décanter et où il était clair qu'il fallait introduire dans le concept du développement la question des stratégies de ce développement face aux ressources renouvelables et non renouvelables, à l'environnement, aux facteurs de pollution, etc. On en retirait l'idée d'un développement écologique, d'un écodéveloppement.

Stockholm a été une fantastique foire d'idées, parce qu'il y avait plusieurs Stockholm. Il y avait le Stockholm officiel. Il y avait les événements parallèles organisés pour les délégations. Il y

Favelas, Rio, Brésil ©Christiane Jumeau



² Ignacy Sachs, « Écodéveloppement : une approche de planification », *Économie Rurale*, n°124, mars-avril 1978, p. 16-22.

³ Les propos d'Ignacy Sachs sont tirés de l'entretien avec lui publiés dans le numéro 2 de la revue *Vraiment Durable*, juin 2012.

⁴ Barbara Ward (1911-1981), économiste britannique, est considérée comme l'une des pionnières du développement durable. Elle est en particulier l'auteur avec René Dubos, de l'ouvrage *Only One Earth - The Care and Maintenance of a Small Planet*, W. W. Norton & Company, 1972.

⁵ *Patterns of Resource Use, Environment and Development Strategies*, Cocoyoc (Mexique), 8-12 octobre 1974.

avait les conférences organisées dans un grand théâtre de la ville, où était intervenue Indira Gandhi, alors Premier ministre de l'Inde : nous n'étions pas dans l'enceinte de la Conférence mais en dehors, face à un grand public. Il y avait également un off-Broadway et un off-off-Broadway composé de victimes de Minamata qui étaient assises dans la rue. **Stockholm a été la première conférence des Nations unies organisée en cercles concentriques.** Toutes les autres conférences ultérieures l'ont été également, mais je pense qu'aucune n'a égalé Stockholm. Même Rio... En effet, la ville de Stockholm est un « espace » plus petit que Rio et c'était la première fois que cela se déroulait ainsi. C'était aussi très original d'avoir dans un endroit, la Chambre des députés si je me souviens bien, des chefs d'État, et ce théâtre où d'autres personnalités tout aussi prestigieuses, comme le Premier ministre de l'Inde, intervenaient.

On pourrait donc compter autrement les années d'histoire des négociations environnementales et, au lieu de « Rio+20 », dire « Stockholm+40 », ne serait-ce que parce qu'en juin 2012, à Rio, a été en débat la mise en place d'une organisation mondiale de l'environnement (OME) dont le PNUE, d'une manière ou d'une autre, sera le pivot ou, en tous cas, un pilier tout à fait important.

Le second grand rendez-vous qui a posé les bases de la Conférence de Rio de 1992 a été évidemment le rapport Brundtland⁶. Ce rapport a mis à l'ordre du jour des négociations internationales la notion de développement durable. Finalement, il a

obligé à décliner ensemble les problèmes d'environnement et les problèmes de développement en articulant de manière plus claire les fameux « piliers », social, économique et environnemental, et ceci au nom des générations futures.

La Conférence de Rio a été une conférence pour l'environnement ET le développement. L'essai de conciliation de ces deux notions a été fondateur alors que, six mois avant la tenue de la conférence, nous étions au bord de la rupture. Avec Brice Lalonde, dont j'étais à l'époque le directeur de cabinet, nous avons eu l'idée d'inviter toutes les organisations non gouvernementales (ONG) à la Cité de la Villette, à Paris, avec l'appui des Brésiliens. Le président Mitterrand a tenu, à cette occasion, un discours que je qualifierais de « second discours de Cancun »⁷. Il s'est beaucoup engagé. Il a dit les quelques mots-clés attendus sur la souveraineté des nations et la portée universelle des politiques de conservation. Il a réaffirmé la promesse de ce fameux 0,7% du PNB que tous les pays riches étaient censés consacrer au développement. Or, vingt ans plus tard, nous le constatons, c'est une promesse bien utopique puisque ce chiffre n'a jamais été atteint, sauf par les pays scandinaves et pendant une année seulement par la France à condition d'y ajouter l'aide à nos Territoires d'Outre-Mer.

C'est à partir de cette manifestation à la Villette que la négociation avait repris et que l'on obtenait à nouveau le soutien des ONG, qui acceptaient d'assumer la contradiction entre un universalisme souhaitable et une souveraineté nationale

nécessaire. Cela permettait de renouer des fils avec le Sud. En effet, durant les trois années préparatoires qui avaient précédé la tenue de la Conférence de Rio, **les pays du Sud avaient insisté fortement pour que la priorité fût donnée aux questions de développement avant les questions d'environnement.** Cette priorité a pu être considérée comme un échec pour les environnementalistes, puisque la déclaration de Rio a été finalement minimale sur le plan environnemental et que l'idée d'une grande Charte de la Terre n'a finalement pas été concrétisée par un traité international, même si une petite Charte de la Terre a vu le jour, soutenue par Maurice Strong, à l'époque Secrétaire général de la Conférence de Rio, puis par M. Gorbatchev, initiateur de la Croix Verte. Les milieux environnementaux avaient l'ambition d'instituer un Tribunal pénal environnemental, mais cette notion fut complètement balayée par les pays du Sud qui rappelaient leur droit au développement et n'entendaient pas être sanctionnés en raison de leur « mauvais » environnement après le pillage de leurs ressources par les pays du Nord « colonisateurs ». Ce sujet, qui faisait l'objet de vives tensions, fut au cœur des discussions jusqu'en

⁶ Publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations unies, le Rapport *Notre avenir à tous*, dit « Rapport Brundtland », a été ainsi nommé du nom de la présidente norvégienne de la Commission, Madame Brundtland.

⁷ En référence au discours prononcé par le président François Mitterrand devant le monument de la Révolution à Mexico, le 20 octobre 1981, discours dit « de Cancun ».

septembre-octobre 1991. Cela reste le non-dit - et encore - prégnant des négociations actuelles.

Le mythe de Rio

Pourtant, malgré ces tensions, la **Conférence de Rio a été couronnée de succès**. On le doit à plusieurs raisons, en particulier au fait qu'elle était « portée » par des hommes tout à fait remarquables. Je pense notamment à Jean Ripert, négociateur de la Convention sur les changements climatiques, qui avait été directeur général aux Nations unies : connaissant l'ensemble des chefs de délégations, il a pu « tricoter » les différents consensus. Il faut lui rendre hommage parce que c'était un homme extraordinairement déterminé. On pourrait citer aussi Yves Martin, décédé en décembre 2010, qui

avait convaincu Jean Ripert sur la vérité scientifique de l'effet de serre et qui mettait tout son talent au service de cette Convention.

On peut aussi attribuer une partie du succès de la Conférence de 1992 au fait qu'on laissait de côté les problèmes « lourds ». On a exempté, eu égard à l'histoire et à leur niveau de développement, les pays du Sud de toutes responsabilités sur la dégradation des ressources naturelles, ce qui a aussi permis de conclure beaucoup plus facilement en particulier la Convention sur la diversité biologique. Ces problèmes, qui concernaient en principal le partage des bénéfices, ont commencé à être abordés à Nagoya, ou, pour les questions climatiques, à Kyoto.

La conférence de Rio a été aussi porteuse de nombreux acquis, d'où le mythe

qu'elle est devenue. C'est la première fois que l'on a véritablement mobilisé toute la communauté mondiale sur des enjeux vitaux de vie, de survie, de conservation des équilibres de la planète.

Une autre convention que l'on peut mettre au crédit de la Conférence de Rio, c'est l'approche du phénomène, déjà très présent à l'époque, de la **désertification**. Si la convention n'était pas totalement prête, tout le monde savait qu'elle serait conclue dans la mesure où certains pays, dont la France notamment, avaient « séduit » l'ensemble des pays africains en leur promettant, après l'Observatoire du Sahara et du Sahel, un programme spécifique sur les déserts. La convention fut signée un an après à l'UNESCO en présence du Président François Mitterrand. Cette convention « fonctionne » assez bien aujourd'hui, même si le désert avance toujours...

Baie de Rio, Brésil ©Christiane Jumeau



Un autre succès a été la construction de l'Agenda 21. Ce travail extrêmement important **était** assez occulté dans la négociation de l'époque **qui était** complètement focalisée sur les traités. Pourtant, tout ce qui s'est négocié très longuement (près de deux ans et demi), a aussi fait l'Agenda 21, qui est un Agenda mondial. L'Agenda 21 est le manuel mondial d'un nouvel Émile, citoyen de la Terre, c'est-à-dire un support d'apprentissage qui nous permet de savoir comment faire pour avoir une planète humaine la meilleure possible dans tous les domaines. L'Agenda 21 est le seul texte d'une organisation internationale qui embrasse absolument tous les secteurs où l'humanité peut, d'une part, collaborer avec toutes ses composantes et, d'autre part, peser ou plutôt, en l'occurrence, moins peser sur la nature. L'Agenda 21 reste donc d'une extraordinaire actualité. On peut considérer le texte de négociation de la Conférence de 2012 comme un complément de cet Agenda, plus ou moins complet selon le résultat de la négociation.

Les limites de la convention de Rio de 1992

Évidemment, il n'y a pas eu que des succès dans le cadre de cette rencontre internationale

Je voudrais, à ce propos, m'arrêter quelques instants sur la **Convention sur la biodiversité** qui était entendue comme celle qui incarnait à la fois la défense de la nature et la sauvegarde de la biodi-

versité. À partir du moment où les pays du Nord et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) ont accepté le fait que chaque nation soit responsable de la conservation de « sa » biodiversité, beaucoup d'antagonismes ont été apaisés parce qu'il n'y avait plus de bataille juridique et politique sur la souveraineté internationale autour de la biodiversité. Mais on peut le regretter : ce choix « national » a conduit à ce que toute l'œuvre de l'UNESCO, qui avait fondé la dimension mondiale du patrimoine en matière naturelle et en matière culturelle, a été mise à mal par la Convention sur la biodiversité. On peut donc considérer cela comme un échec, car Rio a finalement renoncé à l'universalisme, d'où d'ailleurs certaines des difficultés constatées dans les relations entre utopistes et réalistes du développement durable ...

C'est peut-être là qu'on a enterré, peut-être inconsciemment, cet espoir, cette utopie que tous les pays puissent relever du même droit international fondé sur la reconnaissance d'une communauté universelle liée aux biens communs. Le principe 1 de la Déclaration de Rio « *Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature* » a été la seule concession au destin commun de l'humanité. Ce destin commun est explicité très restrictivement dans le principe 2 « *Les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans*

les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale » et dans le principe 7 « *Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées* ». Lorsqu'on a en tête ces principes adoptés il y a 20 ans, on comprend mieux, sans pour autant l'accepter, l'impasse actuelle.

On déplore bien sûr aujourd'hui que, malgré les traités et conventions, le réchauffement climatique perdure, la biodiversité diminue et la désertification augmente. C'est un état de fait assez désespérant au regard des vingt années qui viennent de s'écouler. Mais, de même que nous avons envisagé le progrès industriel et technologique sans considération des limites de la planète, n'avons-nous pas aussi été prométhéens dans notre espoir de « réparer » la nature en vingt ans ?...

Nous étions d'ailleurs conscients, au retour de Rio, que les résultats n'étaient pas à la mesure de l'attente. J'ai retrouvé mes notes au Premier ministre où j'écrivais que la conférence était un succès diplomatique mais, au niveau environnemental, certes une « première » mais **une première** dont les impacts véritables seraient jugés au fil des négociations ultérieures.⁸

⁸ Voir page suivante la note au Premier ministre en date du 16 juin 1992

*Premier Ministre
& Conseiller pour l'Environnement*

Paris, le 16 juin 1992

NOTE POUR LE PREMIER MINISTRE

La Conférence de Rio s'est terminée.

Comme le dit la presse, les résultats en sont mitigés.

1. - Le résultat diplomatique général est assez bon:

Les textes de convention et de déclaration ont été signés par la quasi totalité des pays, il n'y a pas eu de rupture.

2. - Ce résultat a été obtenu grâce à des compromis énormes, tant de la part des pays du Nord qui souhaitaient des engagements plus fermes en matière de protection, tout en étant peu capables d'en assumer le financement, que de la part des pays du Sud qui attendaient un nouveau départ de l'aide au développement. Sur les 125 MIA de \$ évalués par le Secrétaire général de la CNUED, M. Strong -de manière, à mon sens, peu responsable- 6 ou 7 auront été rassemblés.

3. - Sur le plan de l'environnement, le succès ne tient qu'à la réunion elle-même : une première mondiale.

Quant aux vraies mesures, comme le Président la République l'a dit dans son intervention, elles sont esquissées, et doivent maintenant être négociées dans le cadre des institutions nouvelles.

Le Président de la République a laissé entendre que Rio était un nouveau départ du dialogue Nord-Sud.

C'est exact en ce sens que les problèmes d'environnement obligent au dialogue Nord-Sud, à cause de la communauté des enjeux. Stockholm avait opposé le Nord et le Sud, Rio a permis d'avancer dans le dialogue, les résultats tangibles sont pour après. Mais l'après est proche, puisque les rendez-vous sont pris. Il reste à faire accepter par l'ONU la proposition du Président de la République.

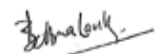
3. - Le rôle de la France a été décisif:

- elle a présidé la Convention sur les climats, qui est celle qui a le plus de contenu ;
- elle a animé le dialogue communautaire ;
- elle a été à l'origine de la création d'institutions nouvelles de suivi ;
- elle a été aux côtés du Sud pour formuler des propositions, dont la Convention sur la désertification;
- elle a gardé une visibilité financière.

Le discours du Président a été très apprécié et très applaudi, à égalité avec celui de M^{me} Brundtland. Celui de M. Bush a été d'une extraordinaire provocation, rare au sein de l'ONU.

La communication de Mme Royal est factuelle, et donne les résultats de la Conférence. Le ton de satisfaction est à mon sens un peu excessif.

M. Dumas, dans son intervention sur la situation internationale évoquera rapidement le sujet. Il n'est pas impossible que M. Debarge, qui a été le négociateur de toutes les difficultés de la dernière semaine, commente la communication du Ministre de l'Environnement.


Bettina LAVILLE

Il faut aussi, pour avoir une vision exacte de 1992, se souvenir **des attitudes des acteurs non étatiques qui y participaient**. Les ONG qui avaient, dans tous les pays, et particulièrement au Brésil, préparé la Convention de Rio, se trouvaient tiraillées entre une vision personnelle universaliste et supranationale et le constat que le seul moyen de respecter les pays du Sud était de faire accepter dans ce sommet l'idée de « nation souveraine ».

Ces conventions issues de la Conférence de Rio de 1992 ont été ratifiées. Elles fonctionnent, même si, depuis quatre ans, nous sommes dans une certaine aporie. C'est en soi absolument remarquable, étant donné la nouveauté du thème tant dans son contenu que sur le plan diplomatique à l'époque. On se lamente de la paralysie ambiante, légitimement au regard de la dégradation des équilibres de la planète alors que, par rapport à l'histoire de la diplomatie mondiale, c'est

un temps extraordinairement court au vu de la complexité et de la nouveauté des problèmes et des forces en présence.

J'ai écrit après Rio dans un article⁹ que c'était la première fois que l'on avait une « diplomatie scientifique internationale », une osmose entre le métier de diplomate et la fonction de scientifique. C'est effectivement la première fois que l'on a

⁹Bettina Laville. Rio, mythe fondateur ou illusion médiatique. *Revue Aménagement et Nature*, 1992

pu s'appuyer sur ce type de partenariat où la diplomatie s'appuie sur le GIEC (Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat) qui peut faire des recommandations aux décideurs politiques. Ce sont des méthodes de partenariat et de négociation tout à fait nouvelles, à la réserve près que les outils politiques à la disposition des décideurs ne sont pas assez exercés pour conjuguer l'action diplomatique et l'expertise. Quand la diplomatie cède, au sein même de la négociation, aux alarmes scientifiques, même leur légitimité ne fait pas réussir une négociation.

Les 4 à 5 mois avant la Conférence de Copenhague sur le climat font beaucoup penser aux 4 à 5 mois qui précédaient celle de Rio en 1992. Mais on doit constater qu'à Rio les dirigeants étaient plus réactifs parce que les textes avaient été préparés par des

diplomates chevronnés, très en amont de la conférence elle-même. En effet, il ne faut surtout pas croire que, dans les négociations environnementales, ce sont les experts qui doivent négocier. Les exemples ne manquent pas pour démontrer que cela conduit souvent à un échec. Pour mener à bien ces sujets, les experts doivent être en appui mais il faut aussi des « professionnels » de la négociation soit les « diplomates » parce que la diplomatie est un métier. Je pense d'ailleurs que le résultat plus que mitigé de la Conférence de Copenhague tient notamment au fait que les experts ont pris la main dans de nombreux pays, y compris en France et aux États-Unis. Les experts ne sont pas toujours satisfaits du résultat obtenu par les diplomates. Mais, pour le dire vite, avec les diplomates, il y a des résultats, avec les experts, il y a des oppositions de doctrine, ce qui ne conduit pas à réconcilier les peuples

Rio+10, le mauvais sommet de Johannesburg

Le grand échec a été le Sommet de Johannesburg de 2002 parce que les 10 ans de Rio – je l'ai dit à l'époque, ce qui m'a valu de nombreuses critiques – ont été un Sommet « pour rien », un Sommet qui a scindé les deux branches de l'environnement et du développement que l'on avait eu tant de mal à réunir à Stockholm et à Rio, en espérant que le secteur privé traiterait l'environnement dans

une vision technicienne tandis que les responsables du Sommet du Millénaire s'occuperaient des pauvres et du développement. Le problème est que l'on ne peut pas tout faire en s'appuyant uniquement sur les technologies vertes. Il faut aussi de l'action publique. Par ailleurs les objectifs du Millénaire¹⁰, qui devaient prendre en charge la lutte contre la pauvreté, ne sont absolument pas atteints aujourd'hui. La mauvaise séquence a donc été le Sommet de Johannesburg, même s'il restera la fameuse phrase du Président Chirac « *la terre brûle et nous regardons ailleurs* », ressentie comme symbolique de la prise de conscience de dirigeants.

Le Sommet de Copenhague ou le doute institutionnalisé

Copenhague restera aussi un échec parce que c'est un Sommet qui a été avant tout mal préparé et trop médiatisé, avec trop d'attentes et une profonde déception à l'arrivée. Aucun objectif contraignant n'a été obtenu à l'horizon de 2050 alors que ces horizons de 2030 et de 2050 avaient été proposés au lieu de 2020 pour obtenir l'adhésion des

¹⁰ Objectifs définis à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2010. La résolution déclinant l'ensemble des objectifs fixés est accessible via le document Internet : www.un.org/fr/millenniumgoals/



Le « bondinho », tramway vers Santa Teresa - Rio - Brésil ©Christiane Jumeau

pays émergents et des États-Unis. Mais, là aussi, les choses sont lentes à cause du bouleversement du monde. **Des semi-victoires ont été obtenues** avec, en particulier, pour les pays pauvres, la mise à disposition de crédits à court terme et la perspective de financements à long terme. Barack Obama a pu faire accepter à la Chine une observance biannuelle du respect de ses engagements, même si elle reste maîtresse de leur transmission. Enfin, le mécanisme Reed, qui propose de rémunérer les pays en échange de leur engagement à lutter contre la déforestation, a été adopté et, depuis lors, entériné à la conférence de Durban.

Ce qui est surtout significatif, c'est que la médiatisation du Sommet de Copenhague et le nombre de chefs d'État qui se sont déplacés ont forcé l'ensemble des pays gros émetteurs de CO₂, au delà des seuls pays du Nord, à prendre des engagements de réduction d'émission, reconnaissant par là la réalité du réchauffement climatique et la nécessité civique de tendre vers une économie décarbonée. En cela, la « vision partagée » autour de laquelle s'est nouée la négociation, a bel et bien été ratifiée.

En revanche, pour décliner cette « vision partagée », les pays du monde ont adopté des vues profondément divergentes ; divergences naturelles selon la richesse ou la pauvreté, selon la vulnérabilité aux expositions climatiques, selon aussi le régime politique plus ou moins comptable devant l'opinion publique ; divergences politiques profondes aussi sur les instruments :

traités, ou engagements nationaux ? Mais surtout, c'est sur la nécessité et le fonctionnement de la fameuse gouvernance mondiale que les plus grandes fractures sont apparues. Et c'est cette gouvernance mondiale qui est à Rio 2012 si difficile à imaginer et à mettre en œuvre.

Rio 2012, une feuille de route attendue dans les bourrasques de la crise

Après la fin de la conférence de « Rio+20 », on peut affirmer que cette rencontre a été très différente de « Rio 1992 » parce que **nous sommes dans un univers géopolitique complètement transformé.**

« Rio 1992 » était une petite fenêtre ouverte à la fin de ce XX^e siècle particulièrement mouvementé, en Europe notamment, après la chute du mur de Berlin. Il fallait d'ailleurs à cette occasion intégrer l'Allemagne de l'Est et les autres pays de l'Europe centrale dans les négociations internationales. Or, en 1992, la réunification allemande n'était pas totalement inscrite dans les faits. **L'Allemagne** dans sa nouvelle globalité n'avait pas encore trouvé sa puissance au niveau diplomatique et n'était pas en capacité d'exercer son influence actuelle au sein de l'Europe.

Par ailleurs, si **les ONG** étaient considérées à l'époque comme des « aiguillons », elles n'étaient pas encore des parties prenantes. Les ONG jouaient un rôle tout à fait important mais parallèle au Sommet en 1992 ? D'ailleurs toutes les parties à Rio agissaient de façon parallèle. Le sommet des chefs d'État était le centre de tous les intérêts mais ce mélange, ce « melting-pot » entre les acteurs des collectivités locales, des ONG et des entreprises ne s'était pas encore fait.

Les collectivités locales sont devenues aujourd'hui des acteurs majeurs et indépendants. Elles s'organisent désormais à chaque sommet. Elles déroulent une négociation qui leur est propre – on le voit sur le climat –, travaillent à la fois à l'intérieur de leurs organisations internationales, mais également bilatéralement entre elles, sur l'évolution de l'environnement et sur le soutien au développement. Ce n'était pas le cas à Rio. Les collectivités locales et de nombreux élus étaient présents à Rio en 1992 mais ces responsables locaux étaient là en tant que personnalités invitées, non comme des négociateurs. C'est un changement total que l'on observe aujourd'hui.

Les entreprises, elles, étaient ou bien « contre » et venaient « pour voir », ou bien très engagées mais assez isolées. Elles avaient à Rio des stratégies d'évitement sur le plan économique plutôt que des stratégies « prenantes », pour utiliser le mot désormais en usage. Là aussi, c'est absolument le contraire aujourd'hui. De nombreuses entre-

prises se sont posées des questions sur leurs stratégies par rapport à Rio+20. Surtout, le « reporting » a complètement changé et s'est largement développé. Les entreprises, du moins les grandes entreprises, sont devenues des acteurs majeurs et cherchent des solutions innovantes au-delà de leurs seuls intérêts.

Enfin, si « Rio 1992 » a prôné la formule de René Dubos « *du local au global et du global au local* », le moment était plutôt « *du global au local* » puisque l'Agenda 21 demandait aux collectivités et à toutes les communautés de décliner un certain nombre de thèmes. Or, il se passe énormément de choses aujourd'hui au niveau du terrain et des communautés. Les entreprises, les ONG, les collectivités, les citoyens se sont appropriés à des degrés divers les risques liés au changement climatique et à la perte de biodiversité et commencent à agir. S'il y a donc un succès à [souhaiter à] tirer de « Rio+20 », c'est que ce soit vraiment l'avènement du local au global. C'est le local qui peut aujourd'hui reconstruire cette communauté internationale qui « manque » un peu.

L'un des échecs importants à Rio en 1992 résidait dans le fait que **nous n'étions pas arrivés à rapprocher les enjeux de l'environnement et du développement et ceux du Conseil de Sécurité de l'ONU**. L'idée était présente, mais n'avait pas pu aboutir. On a réussi à faire entrer cette notion au Conseil économique et social (ECOSOC) même si l'on constate l'échec de la dernière session de la Commission internationale du développement durable.

C'est aussi la première fois que l'ONU faisait appel aux contributions de tous. Tous, c'était les États et les populations mondiales organisées en 9 groupes majeurs qui avaient déposé sur le site de la conférence leurs espoirs, leurs revendications, leurs projets. C'était donc la première fois qu'était inversée une consultation de l'ONU : au lieu de faire réagir les peuples à partir d'un texte écrit par des technocrates ou des experts, ceux-ci étaient invités à inventer leur destin en s'inscrivant dans deux problématiques finalement très larges, mais qui marquaient l'époque : la gouvernance mondiale et l'économie verte.

Les 677 contributions envoyées ne reflétaient pas le monde entier mais le monde qui s'exprime, le monde connecté ou interconnecté. **« Le monde que nous voulons » est le texte issu de ce processus**, le « nous » ayant l'ambition d'englober cette multitude agissante. Au-delà de cette « première », qui a marqué le Sommet de Rio 1992 et même ceux de Johannesburg ou de Copenhague, on peut mesurer la différence. Le Sommet officiel et le Sommet des Peuples en 2012 sont des événements parmi d'autres mais les « dialogues » initiés par l'ONU et les nombreuses rencontres autour des différents thèmes sont démultipliées en des dizaines de milliers d'interventions sur le web, sur Facebook et d'autres supports et réseaux sociaux. Cet immense « tchatch » mondial est-il la « co-construction » dont on parle tant ? Construit-on quelque chose en commentant tout ce que les autres

veulent construire ? Contrairement à Rio et contrairement à Copenhague, on n'attend pas des chefs d'État présents l'alpha et l'oméga, la ruine ou le salut du Sommet. Ils sont des acteurs certes majeurs mais parmi d'autres.

On ne doit pas sous-estimer le danger de cet engouement car l'ivresse de partager et, du coup, d'avoir l'impression de se démultiplier indéfiniment peut occulter l'absence de résultat : « *Le monde que nous voulons* » est d'ailleurs un titre assez ambigu pour une conférence mondiale au niveau des chefs d'État et de gouvernement, car vouloir n'est pas toujours obtenir. Est-ce la fin de la politique telle qu'elle était ? Sûrement, même si les NTIC ont joué un rôle majeur dans les révolutions éminemment politiques du Printemps arabe mais on voit aujourd'hui qu'on ne peut faire l'économie d'un projet politique structuré indispensable pour passer au « *monde que nous décidons* ».

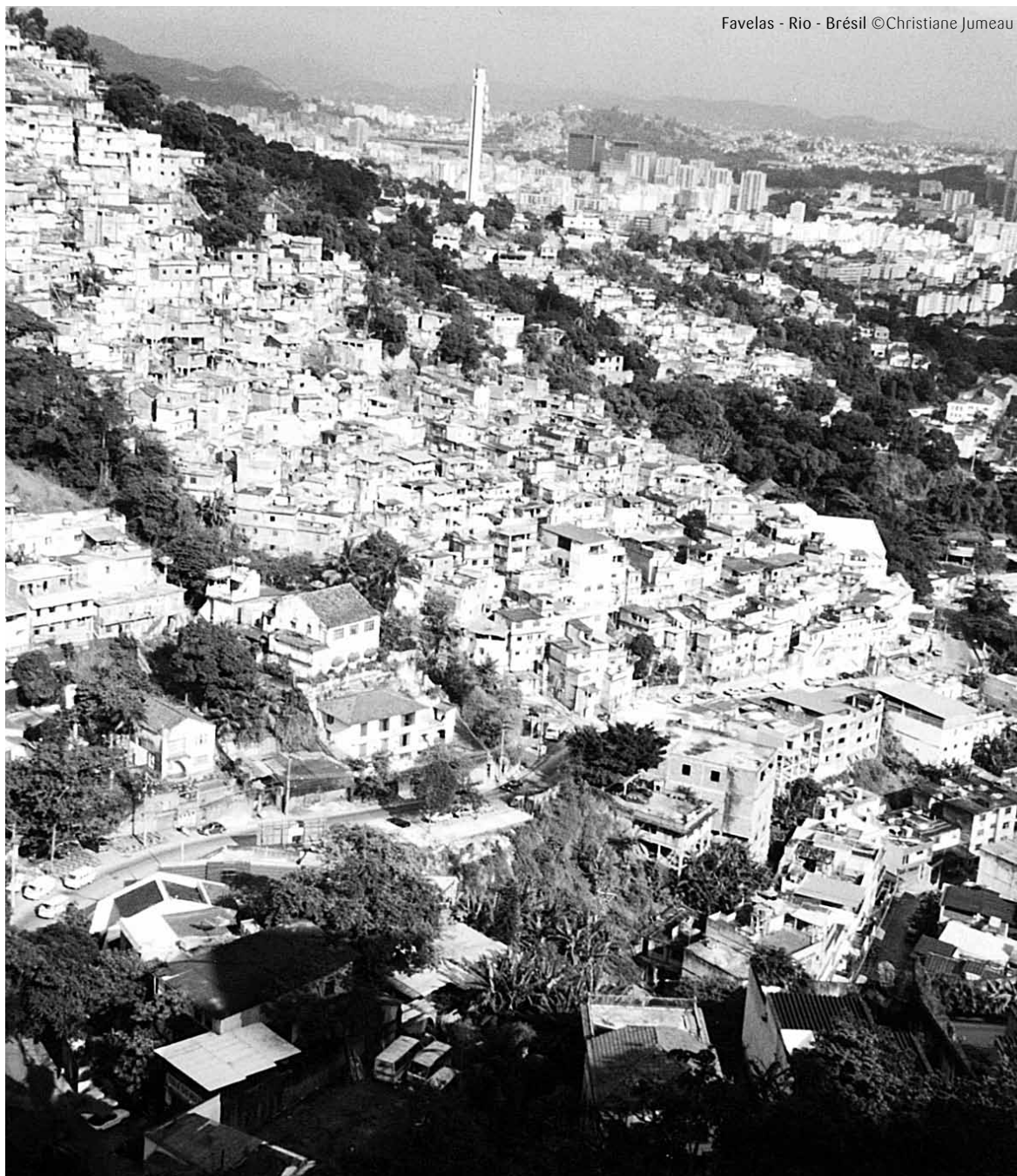
Serge Antoine, en précurseur toujours enthousiaste mais sage, résumait bien la lente marche du développement durable : « *La politique du développement durable peut s'affiner, elle se fait en marchant, un peu comme l'homme invisible qui devient visible quand on lui pose des bandelettes. Il faut prendre conscience du fait qu'il s'agit là d'une véritable révolution culturelle, d'une révolution dans les comportements, surtout politiques, à laquelle nos habituels schémas d'analyse sont étrangers. Je ne développerai pas ici tout ce qui est nécessaire pour que le développement durable soit pris en compte, disons simplement qu'il faut éviter de prolonger la simple approche* ».

environnementale et qu'il est nécessaire de s'alimenter de manière systématique aux sources de l'économie, de la culture, du social en même temps que de l'écologie, que l'allongement en prospective est indispensable, qu'il faut transformer tout le monde en acteurs et si possible monter des opérations multi-acteurs, qu'il faut jouer du volontariat et que les indicateurs de mesures, de suivi, sont indispensables. Je n'en dirai pas beaucoup plus, le mouvement est en route depuis deux ou trois ans (...). Il est encourageant de voir les différents secteurs s'y mettre peu à peu ».

Il avait tout compris, tout dit, tout perçu et je souhaiterais lui rendre un hommage particulier et affectueux à la fin de cet article. Il symbolise pour moi la transition de Stockholm à Rio. Dans le cadre du Comité 21, j'assure avec beaucoup d'autres, celle de Rio à Rio. ★



Le « bondinho », tramway vers Santa Teresa - Rio - Brésil ©Christiane Jumeau



La longue marche des politiques du logement en France 1850-1995

Jean-Claude Driant, *professeur au Lab'Urba
Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris-Est*

La question de l'habitat a été l'un des thèmes forts de la campagne de l'élection présidentielle de 2012, bien plus qu'à l'occasion des échéances de 2002 et de 2007. C'est sans doute parce que le diagnostic d'une crise du logement est revenu à l'ordre du jour sous l'effet des très fortes hausses des prix qui ont caractérisé les années 2000 et des difficultés croissantes que rencontrent beaucoup de ménages à adapter leurs conditions de logement à l'évolution de leur situation.

De fait, depuis la première moitié du XIX^e siècle, le constat d'une crise du logement a ressurgi avec une régularité remarquable, associé à un vocabulaire lui-même fort constant : insalubrité, spéculation, loyers élevés, déficit...

Est-ce à dire que les politiques publiques menées depuis plus de 150 ans ont été inefficaces malgré la pérennité de leurs débats : faut-il favoriser l'accession à la propriété des ouvriers et des classes moyennes ? Jusqu'à quel point peut-on réguler les loyers ? Ne faut-il pas contraindre les communes à construire des logements abordables ? Comment alimenter en activité le secteur de la construction... ?

Un regard vers le passé permet d'éclairer ces constantes et de pointer les ruptures qui ont caractérisé la longue marche des politiques du logement en France. Sans prétention de faire œuvre d'historien, mais en se nourrissant de l'abondance des travaux retraçant ce cheminement difficile, le présent article en pointe les principales étapes jusqu'à la mise en place de leur cadre contemporain dans le courant des années 1990¹.

¹ Ce texte est une version corrigée et augmentée du chapitre 3 de l'ouvrage : J.-C. Driant, *Les politiques du logement en France*, La Documentation française, 2009. Un grand merci à Patrick Kamoun pour sa relecture attentive.

De 1850 à 1948. Fondations, innovation et crises

Le premier siècle des politiques du logement a posé les bases de ce qui constitue encore aujourd'hui l'armature du logement social et de l'aide à la pierre. Mais cette construction institutionnelle ambitieuse et les réalisations qu'elle a permis, dont les traces restent ancrées dans les paysages des proches banlieues des grandes villes, s'est doublée d'une incapacité constante à saisir l'ampleur des difficultés que connaissent les milieux populaires à se loger décemment et à se doter des moyens de résorber le déficit qui continue de s'accumuler. De 1850 à 1948, l'histoire du logement en France et des politiques qu'il suscite, a mêlé innovation et crises.

Les prémices : la mise en place des structures du logement social

La plupart des historiens fait remonter la politique du logement en France à la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres². Cette loi a été en effet la première intervention publique significative pour s'attaquer aux conditions de l'habitat populaire dans les villes qui avaient été jugés responsables de l'épidémie de choléra de 1832, avec 18 600 victimes à Paris et près de 100 000 dans la région.

La loi de 1850 définissait les logements insalubres comme étant de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants et rendait possible une intervention des communes sous la forme d'une commission municipale des logements insalubres qui pouvait obliger les propriétaires à réaliser des travaux pour résorber les situations les plus graves. Mais la mise en œuvre du dispositif, soumise aux volontés municipales, resta très limitée, sauf à Paris³. Toutefois, avec cette loi, l'idée que l'action publique locale pouvait s'impliquer dans la question sociale, et singulièrement dans le logement des classes laborieuses, avait fait son chemin. Louis-Napoléon Bonaparte en était l'un des principaux promoteurs, allant jusqu'à consacrer une partie de sa fortune personnelle à la construction des premiers logements ouvriers à Paris (la fameuse « cité Napoléon » du 58 boulevard Rochechouart dont le chantier avait débuté en 1849)⁴.

Quelques jours après le vote de la loi, le 5 mai 1850, un jeune député de la Creuse, Martin Nadaud, ancien maçon, prononça dans un discours une phrase restée célèbre dans sa version raccourcie : « *quand le bâtiment va, tout va* »⁵ qui a servi pendant de longues décennies à motiver l'intervention publique en soutien au secteur de la construction.

Mais, en ces temps de révolution industrielle, c'est à l'initiative privée que revenait l'essentiel de la production de logements destinés aux ouvriers. Après la maison ouvrière de la rue Rochechouart, les pavillons de l'avenue Daumesnil, le familistère de Guise, le village de

² Florence Bourillon, « La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, 20/21, 2000

³ Y. Fijalkow, « La notion d'insalubrité. Un processus de rationalisation, 1850-1902 », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n°20/21, 2000

⁴ Sur le premier siècle du logement ouvrier et les débuts des habitations à bon marché, voir le bel ouvrage de Patrick Kamoun, *Hygiène et morale. La naissance des habitations à bon marché*, Union Sociale pour l'Habitat, 2011.

⁵ La phrase exacte serait, en fait : « *Vous le savez, à Paris, lorsque le bâtiment va, tout profite de son activité* ».

Noisiel et les lotissements de Mulhouse en sont les exemples les plus connus. Ils reposaient sur des modèles de sociétés (et des idéologies) forts divers mais dont le point commun était l'initiative privé et patronale. Ce mouvement s'organisa entre 1885 et 1894, période au cours de laquelle banquiers et employeurs de plusieurs villes françaises créèrent les premières grandes sociétés immobilières à vocation sociale : la pionnière fut fondée à Rouen ; la plus importante, celle de Lyon, construisit 1500 logements en 1902. Ces sociétés se réunirent en congrès à Paris en marge de l'Exposition Universelle de 1889, prenant à cette occasion l'appellation « d'habitations à bon marché » (HBM), avant la création, l'année suivante, de la Société française des HBM.



Exposition universelle de 1867. Maison ouvrière de l'empereur Napoléon © CEDIAS-Musée social

C'est en partant de ces prémices que, de 1894 à 1912, tout le système français du logement social a posé ses fondements institutionnels qui sont, au moins dans leurs principes, encore en vigueur de nos jours.

En effet, les principaux promoteurs du mouvement des HBM souhaitaient le renforcer, en lui donnant un cadre juridique et en y impliquant les pouvoirs publics, même si ce fut, dans un premier temps, de façon modérée.

Ainsi, Jules Siegfried et Georges Picot déposèrent en 1892 un projet de loi en faveur des HBM « en vue de les louer ou les vendre », qui ne fut voté que le 30 novembre 1894, après d'intenses débats, et qui a été immortalisé sous le nom de « loi Siegfried ». C'est la première pierre de l'édifice qui a régi le système français

du logement social. Le dispositif qu'elle créait, était destiné principalement à favoriser l'accession à la propriété des salariés⁶. Les instigateurs de la loi ne dédaignaient pas pour autant le logement locatif comme l'a montré la politique de la Société Philanthropique, dont le maître d'ouvrage était Georges Picot et qui bâtit à Paris près de 500 logements locatifs. La loi prévoyait notamment des exonérations fiscales pour les sociétés de construction et les futurs propriétaires, une assurance pour le paiement des annuités en cas de décès du chef de famille et surtout, elle invitait les organismes caritatifs et des institutions publiques à investir leurs fonds dans la construction d'HBM. Au premier rang de ces institutions figuraient nommément les caisses d'épargne et la Caisse des Dépôts et Consignations⁷.

⁶ Les bénéficiaires de la loi sont définis comme « personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment des ouvriers et employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire ».

⁷ La Caisse des Dépôts et Consignations, dont les dirigeants d'alors sont très réticents, mettra de nombreuses années à s'engager véritablement dans le financement du logement social. Il faudra attendre le programme issu de la loi Loucheur pour constater sa première implication déterminante.



La Ruche Roubaissienne, société anonyme coopérative d'habitation à bon marché : Inauguration du 3^e groupe au Blanc-Seau, par Jules Siegfried, le 23 mai 1896 © CEDIAS-Musée social

Cette période était le début d'une intense activité législative sur l'habitation à bon marché, qui donna lieu principalement à trois autres lois qui ont consolidé le système mis en place :

★ **la loi Strauss du 12 avril 1906** visait à renforcer les mesures de la loi Siegfried. Elle rendait obligatoire la création de comités de patronage des HBM dans tous les départements et autorisait les communes et départements à venir en aide aux sociétés d'HBM, en apportant des terrains, en octroyant des prêts, voire en souscrivant des actions ou en garantissant les dividendes. Elle donnait aux sociétés coopératives et aux sociétés d'HBM des statuts-types et a autorisé les prêts directs de la Caisse des Dépôts.

★ **la loi Ribot du 29 août 1908** instituait les sociétés de crédit immobilier bénéficiant

des apports financiers prévus par la loi Siegfried et leur confiait le rôle d'octroyer des prêts à taux réduit pour acquérir des maisons salubres dont la valeur locative était plafonnée, à condition de mobiliser un apport personnel minimum de 20%. Elle étendait les aides fiscales à l'acquisition de terrains de moins d'un hectare par des acheteurs peu fortunés, pour la construction d'une maison.

★ **la loi Bonnevey du 23 décembre 1912** a complété le dispositif en autorisant les communes et les départements à créer des « offices publics d'HBM ». C'est cette loi vieille d'un siècle qui a institué le service public du logement. Le premier office public a été instauré à La Rochelle.

À la veille de la Première Guerre Mondiale, toutes les « familles » de l'actuel « mouvement HLM » étaient donc en place : des sociétés de construction de droit privé, ancêtres des « entreprises sociales pour l'habitat » (ESH), les offices publics, les sociétés coopératives et les sociétés de crédit immobilier.

La guerre stoppa net ce mouvement d'innovation. Elle se traduisit par de très importantes destructions dans la moitié nord du pays (on estime que près de 450 000 logements furent détruits pendant la guerre dans 13 départements sinistrés), qui aggravèrent la pénurie de logements qui touchait durement les villes françaises.

1918-1944 : moratoire des loyers, crise du logement et débuts de l'aide à la pierre

La très forte crise du logement qui suivit la guerre donna lieu, dès 1919, à de graves conflits sociaux qui conduisirent le gouvernement à un contrôle drastique des loyers du secteur privé. C'est ainsi que, dans un contexte très agité, le gouvernement reconduisit et généralisa en **mars 1919 le moratoire des loyers** qu'il avait institué pendant la guerre au profit des familles de mobilisés. Ce moratoire, qui s'accompagnait d'une très forte protection des locataires en place, resta en vigueur jusqu'en 1939, sauf pour les logements à haut niveau de confort (**loi du 1^{er} avril 1926**).

Il en résulta une dégradation rapide de la rentabilité locative du logement populaire et un effondrement de la valeur des patrimoines correspondants, dont la conséquence fut l'arrêt de l'investissement locatif et, pour les propriétaires qui n'avaient pas souhaité vendre ou qui n'avaient pas pu le faire, l'abandon de l'entretien de leur patrimoine. Selon Danièle Voldman, entre 1914 et 1939, alors que les salaires avaient été multipliés par douze, les loyers ne l'avaient été que par trois⁸. En parallèle à la dégradation du logement ouvrier, se développaient des programmes très haut de gamme profitant de la liberté des loyers de ces opérations.

Faisant face à l'aggravation de la pénurie de l'offre accessible aux ouvriers, le gouvernement tenta une première relance de

la production de logements à bon marché, notamment en intervenant directement dans leur financement : il s'est agi, en 1919, des véritables débuts de l'aide à la pierre⁹, qui furent confirmés et fortement renforcés par **les lois du 26 février 1921 et du 5 décembre 1922**. C'est à cette époque qu'a commencé à se développer un logement social à statut locatif et que les offices publics ont pris le pas sur les sociétés privées d'HBM.

Parallèlement, également en réponse à l'ampleur de la crise, le début des années 1920 fut marqué par le développement de nouvelles formes de production spéculative d'initiative privée ; tels que de grands lotissements à la périphérie éloignée des villes principales et singulièrement autour de Paris¹⁰. Ces ensembles, qui couvraient plus de 16 000 hectares en banlieue parisienne, souvent limités à une simple division parcellaire de terrains non équipés, voire marécageux, regroupaient plus de 450 000 personnes dans des conditions généralement déplorable. Les « mal lotis », escroqués dans leur rêve d'accession à la propriété, se constituèrent peu à peu en un mouvement social emblématique de la culture ouvrière de l'entre-deux-guerres, qui fut l'un des fondements du socialisme et du communisme municipal de la périphérie parisienne, notamment à partir des élections municipales de 1925. Il contribua aussi à faire monter la préoccupation pour le logement dans les municipalités de la banlieue populaire, certaines allant jusqu'à se doter d'offices publics d'HBM. Après deux tentatives d'encadrement juridique des lotissements par **les lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924**, ce ne

⁸ D. Voldman, « La loi de 1948 sur les loyers », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*. N°20, p.95, 2000

⁹ La loi du 31 mars 1919 prévoit que l'État peut verser des subventions pouvant atteindre le tiers du prix de revient des logements destinés à des familles nombreuses.

¹⁰ A. Fourcault, *La banlieue en morceaux, la crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, Créaphis, 2000.

fut véritablement qu'à partir du **15 mars 1928, avec la loi Sarraut**, que les « mal lotis » des lotissements défectueux purent faire financer, *a posteriori* et avec une contribution de l'État couvrant 50% des coûts, les équipements qui leur faisaient défaut.

En 1928, la crise du logement était donc encore très vive, lorsque le gouvernement mit au point une alternative aux lotissements privés et lança un vaste programme de construction neuve, destiné, pour l'essentiel, à favoriser l'accession sociale à la propriété. Ce programme, organisé par la **loi du 13 juillet 1928 (dite « loi Loucheur »**, du nom du ministre du travail et de la prévoyance sociale), prévoyait la construction sur cinq ans (1929-1933) de 260 000 logements, dont 60 000 à « loyer moyen » destinés aux familles de salariés à revenus moyens. La Caisse des Dépôts est à nouveau sollicitée et répondit favorablement mais elle se retira du système en 1932.

Ce programme, ambitieux en apparence, était cependant bien insuffisant par rapport à l'ampleur des besoins estimés à l'époque. Il fut rapidement confronté à la crise économique mondiale de 1929 qui freina brutalement les programmes de construction. Il a finalement permis de construire 126 000 logements en accession à la propriété et environ 60 000 en locatif ; 8,2 milliards de francs furent dépensés sur les 11 milliards initialement programmés. C'est dans la région parisienne que les résultats s'approchèrent le plus des objectifs poursuivis, alors qu'en milieu rural, la mise en œuvre du programme fut un échec. En 1934, l'Union

de la propriété bâtie de France obtint de l'État la suppression partielle des aides à la construction, avec l'abandon du projet de renouvellement du programme « Loucheur ». En 1938, l'État cessa toute aide financière au logement, alors que la pénurie était loin d'être vaincue.

Cet échec relatif ne doit cependant pas masquer les effets importants de l'introduction de l'aide à la pierre dans la structuration du mouvement de l'habitat social. L'Union nationale des Fédérations d'Organismes d'HBM fut créée en 1925¹¹, et plusieurs offices publics prirent une importance considérable. C'était le cas, au premier rang, de l'Office Public d'HBM du département de la Seine, fondé et dirigé par Henri Sellier, à qui l'on doit les quinze cités-jardins construites en périphérie de l'agglomération parisienne, sur le modèle de celle de Suresnes (ville dont Sellier était le maire) et qui gérât 18 000 logements au 31 décembre 1936. C'était également le cas de l'Office de la Ville de Paris, qui finança à l'aide du dispositif Loucheur les fameux logements de la « ceinture des Maréchaux » à Paris, et qui administrait, à la même date, 12 000 logements HBM et près de 10 000 logements à loyer moyen.

À la veille de la Seconde Guerre Mondiale, près de 300 000 logements HBM avaient été construits, dont environ la moitié dans le secteur locatif, ce qui, malgré la qualité de certaines réalisations, restait très insuffisant face à l'ampleur des besoins de la France ouvrière et urbaine. En effet, *« sur les 13 millions de logements recensés en 1939, 2,6 millions étaient considérés comme vétustes, à peine plus*

¹¹ Elle regroupe la fédération des coopératives (créée en 1908), celle des sociétés de crédit immobilier (créée en 1912), celle des offices d'HBM (créée en 1921) et plus tard, celle des sociétés anonymes (créée en 1927). Son premier congrès se tient en 1934.

d'un tiers possédaient l'eau courante et à peine un dixième une salle de bain»¹².

Le gouvernement de Vichy abrogea l'ensemble du système HBM. Il créa en 1943 les «Sociétés pour le Logement» (SPL) et élaborait parallèlement un vaste programme de construction, qui ne fut jamais mis en œuvre.

De l'après-guerre au milieu des années 1970 : sortir du déficit

Les «Trente Glorieuses» ont été marquées, du point de vue des politiques urbaines et singulièrement de celles du logement, par deux périodes assez nettement différenciées : d'abord la phase de la reconstruction ; qui s'est principalement traduite par la réparation des dommages issus de la guerre mais aussi par un ensemble de dispositions juridiques destinées à rendre possible le redémarrage du secteur de l'immobilier puis, à partir du milieu des années 1950, la phase de production massive qui a sorti le pays de son déficit séculaire.

1945-1954 : de la reconstruction aux premiers grands ensembles

La Seconde Guerre Mondiale laissait un pays sinistré. Pour le logement, le bilan était très lourd : plus de 400 000 immeubles avaient été détruits, près de deux millions endommagés. Les consé-

quences du conflit se cumulaient avec celles de l'insuffisance des politiques menées au cours de la période précédente pour donner lieu à une pénurie dramatique. Il s'agissait d'abord de réparer ce qui pouvait l'être et d'assurer, par les réquisitions, l'occupation du parc laissé vacant. Dans un second temps, il fallait assurer la reprise du secteur, notamment en incitant les investisseurs à revenir sur un marché qu'ils avaient massivement abandonné à la suite du blocage des loyers.

Les premières années de l'après-guerre posaient, timidement, les premiers jalons de la relance du logement. Le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme fut créé à la fin de 1944. Dès l'ordonnance du 28 juin 1945, fut instauré un prélèvement sur les loyers du secteur privé afin d'alimenter une Caisse nationale pour l'amélioration et l'entretien de l'habitat rural et urbain, qui devint en 1948 le Fonds national d'amélioration de l'habitat (FNAH), préfiguration de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH) créée en 1971.

Du côté du logement social, les lois du 30 mars et du 3 septembre 1947 recréèrent les HBM et définirent leurs nouvelles modalités de fonctionnement, en particulier dans le secteur locatif. Reprenant à cette occasion des termes de la loi Strauss de 1906, les habitations à bon marché avaient pour vocation de loger *«les personnes peu fortunées et notamment les travailleurs vivant principalement de leur salaire»*, sans que pour autant fût fixée une autre condition d'accès que la possession de la natio-

¹² D. Voldman, « La loi de 1948 sur les loyers », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, N°20, p.93, 2000



Réhabilitation de 224 logements HBM en briques rouge, 50 Bd Serrurier - Paris XIX^e OPAC de Paris
©DRIEA/Gauthier

nalité française. Pour leur construction, les nouvelles HBM pouvaient bénéficier de prêts directs du Trésor public pour la réalisation de logements répondant à des normes précises. Ces financements furent ensuite étendus (**loi du 8 mars 1949**), afin de permettre aux organismes d'HBM ayant recours à des fonds privés de bénéficier de bonifications d'intérêts. Un peu plus tard, par la **loi du 21 juillet 1950**, l'appellation « Habitation à Bon Marché » a été remplacée par celle « d'Habitation à Loyer Modéré » (HLM), sans pour autant que la réglementation du secteur en fût significativement modifiée.

La même loi du 21 juillet 1950 a instauré les primes et prêts du Crédit Foncier de France (CFF) qui visaient à la mise en place d'un circuit de financement privé de l'accession à la propriété reposant sur le marché financier, impulsé par l'octroi de primes.

La loi du 1^{er} septembre 1948 complétait le système avec pour objectif de redonner de l'air aux propriétaires bailleurs du secteur libre, tout en évitant de créer un choc trop violent pour des locataires habitués depuis trente ans à des loyers très bas. La loi entérinait la libération des loyers des logements construits postérieurement à sa promulgation, et, pour ceux qui avaient été soumis au blocage des réglementations précédentes, instituait un dispositif de rattrapage très régulé, tenant compte des ressources des occupants, et sous condition de l'amélioration du patrimoine par les propriétaires. C'est à cette occasion qu'a été mis en place le système de la surface corrigée, qui visait à tenir compte, pour le calcul des loyers, de la qualité des logements et un classement des immeubles en cinq catégories de confort. Pour les ménages à bas revenus, l'augmentation des loyers était partiellement compensée par la création d'une allocation logement. Par ailleurs, la loi réformait conjointement les conditions de reprise des logements par leur propriétaire et les modalités du droit au maintien dans les lieux pour les locataires. La complexité de la loi qui, du fait des équilibres politiques du moment, tentait de ménager à la fois les intérêts de propriétaires et ceux des locataires, en rendait l'application difficile, laissant des traces dans le parc locatif plus de 60 ans après sa promulgation. Il était clair rapidement pour l'ensemble des acteurs que cette législation ne suffirait pas à régler le problème du logement en France.

Plus marginalement à cette époque, commençaient à se multiplier, à l'initiative des patrons ou des syndicats, des comités

interprofessionnels du logement (CIL), sur le modèle de celui créé à Roubaix-Tourcoing en 1943, et dont l'objectif était de recueillir, au profit du logement, une contribution des entreprises calculée sur la base de la masse salariale. Les fondations du 1% logement étaient dès lors mises en place. Très rapidement, cet ensemble de mesures s'avéra insuffisant pour stimuler un secteur économique totalement déstructuré et manquant cruellement des moyens financiers d'une relance rendue d'autant plus nécessaire que les mouvements revendicatifs se multipliaient et se radicalisaient. De fait, jusqu'en 1952, la production de logements neufs peina à atteindre 150 000 unités par an.

L'année 1953 marqua un nouveau tournant. Le logement était enfin considéré comme une des priorités du Plan (alors que le premier Plan 1947-1953, coordonné par Jean Monnet, ne considérait pas le logement comme une priorité) et l'État engagea un effort sans précédent pour favoriser la construction neuve.

Ce fut le **plan « Courant »**, du nom du ministre de la Reconstruction et du Logement, qui se concrétisa sous la forme de dispositions législatives et réglementaires visant notamment à fournir au secteur de nouveaux moyens financiers, afin d'atteindre un objectif minimum de 240 000 nouveaux logements par an :

★ **le décret du 16 mars 1953** créa les « logements économiques et familiaux » (« Logeco »), destinés à l'accession à la propriété et fortement aidés ;

★ **la loi du 10 juillet 1953 et son décret d'application du 9 août** ont institué la

participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), inspirée des expériences des premiers CIL d'initiative privée, basée sur le versement, pour le logement, de 1% de la masse salariale des entreprises de plus de dix salariés.

Parallèlement, afin obtenir la relance attendue, le plan « Courant » se fondait sur une politique vigoureuse de soutien au secteur de la construction, en lui garantissant un carnet de commande suffisant et en favorisant son industrialisation. C'était le début des chantiers de grande ampleur et de la production en série ainsi que celui de la mise en place d'un ensemble de règles et de normes qui ont permis la généralisation de l'eau courante, de l'électricité, du gaz et de la salle d'eau (la salle de bain devenant obligatoire en 1960). Les grands ensembles étaient nés, facilités par la loi foncière de 1953, qui donnait à l'État les moyens d'exproprier les terrains nécessaires à la réalisation de grands projets d'habitation. C'était aussi l'occasion d'une vaste réorganisation de la Caisse des Dépôts, dont les filiales, la SCET (Société centrale pour l'équipement du territoire) et la SCIC (Société centrale immobilière), ont contrôlé, à partir de 1955, la quasi-totalité des projets de grands ensembles. En 1955 était lancé le gigantesque chantier du grand ensemble de Sarcelles, premier grand emblème de cette politique nouvelle.

Dès 1953, la construction neuve passa la barre des 190 000 unités et atteignit celle des 270 000 en 1954. L'époque de la construction massive était lancée.

Mais, au même moment, la question sociale revint dans le débat. Une série

d'enquêtes sur le peuplement des logements HLM montrait que leur objectif social était loin d'être atteint : les ouvriers y étaient sous-représentés et les salariés à faibles ressources peinaient toujours autant à se loger.

Le 1^{er} février 1954, le décès d'une femme, morte de froid boulevard Sébastopol, à Paris, donna lieu au premier appel de l'abbé Pierre et provoqua un électrochoc dans l'opinion ce que la presse appela « l'insurrection de la bonté ». De son côté, le Parlement réagit à la hâte et vota trois semaines plus tard une série de mesures visant à construire rapidement 12 000 logements d'urgence, créant successivement les « logements économiques de première nécessité » (LEPN), les « logements économiques normalisés » (LEN, dont la plupart furent réunis dans l'opération « million »¹³) et les « logements populaires et familiaux » (LOPOFA).

La création de cet habitat économique, aux normes inférieures à celles du HLM ordinaire, ne suffisait cependant pas à résoudre le problème massif du logement des ménages à bas revenu, d'où la nécessité de repenser les modalités d'attribution du logement social. **Le décret du 27 mars 1954** a institué le plafond de ressources et mis en place une procédure destinée à assurer une meilleure transparence des attributions de logements HLM. Celle-ci comprenait notamment l'élaboration d'un classement des candidats par un système de points selon des critères objectifs tenant compte des conditions de logement du demandeur. Ce classement devait être élaboré chaque année et comporter un nombre de candidats excédant

d'au moins 50% le nombre de logements susceptibles d'être attribués dans l'année. Cette liste nominative devait être affichée dans un lieu ouvert au public et les demandeurs non retenus disposaient d'un droit de recours.

Les bailleurs étaient autorisés à ne pas inscrire dans la liste « *les candidats qui s'avèreraient, après enquête, soit incapables de jouir des lieux paisiblement et en bon père de famille, soit hors d'état d'acquitter la montant du loyer et de ses accessoires, compte tenu de l'octroi éventuel des allocations de logement* » (décret n° 54-46 du 27 mars 1954, art. 5), ce qui équivalait à rendre possible la prise en compte d'un plancher de ressources. Face à la vigoureuse résistance des bailleurs sociaux qui jugeaient le texte « incompatible avec leur autonomie de gestion », le gouvernement dut reculer (**décret du 26 juillet 1955**) en abrogeant le système de notation et l'affichage des listes et en remettant la responsabilité totale des attributions entre les mains du conseil d'administration des organismes¹⁴. Le plafond de ressources est resté toutefois définitivement acquis.

1954-1975 : les « vingt glorieuses »

Dès l'année 1953, plus de 90% des 191 800 logements mis en chantier avaient reçu une aide publique mais le secteur HLM n'en représentait encore que 16%. Quatre ans plus tard, la barre des 300 000 unités était franchie et on ne redescendit pas au-dessous de ce niveau avant 1984. L'État restait l'acteur

¹³ L'objectif étant que le coût maximum de ces logements ne dépasse pas un million de francs de l'époque (150 000 €).

¹⁴ Voir à ce sujet l'article historique de Georges Malignac : Le logement des faibles : évincement progressif et formation d'un sous-prolétariat, *Population*, Volume 12, n°12, pp. 237-260, 1957

dominant en aidant encore directement 88% de la production. Dans ce cadre, le secteur HLM assura, dès 1957, près de 30% de la construction neuve.

Cette importante évolution était encore renforcée par la **loi cadre du 7 août 1957** qui revoyait en profondeur la programmation du logement, instituait une réforme des professions du bâtiment, renforçait les aides à la personne apparues au lendemain de la guerre et créait des programmes pluriannuels de construction qui prenaient en compte, parallèlement à la création de logements, les équipements publics qui leurs étaient nécessaires. La loi prévoyait la construction de 300 000 logements par an en moyenne au cours du troisième plan et des moyens financiers de mise en œuvre de cet objectif, réparti entre les programmes locatifs et l'accession à la propriété. La voie était ouverte pour la création des zones à urbaniser en priorité, les ZUP, instaurées en 1958.

En effet, la naissance de la cinquième République accéléra encore ce mouvement, concrétisé par la série de **décrets de décembre 1958**, promulgués sous le titre générique : « *Urbanisme, HLM, crise du logement* ».

L'un de ces textes stipulait que le ministre de la Construction était chargé d'arrêter la répartition, sur le territoire national, de « zones à urbaniser en priorité » (ZUP) qui comprendraient au moins 500 logements, sur des sites à la périphérie des villes, et qui seraient conçus de façon intégrale (un seul architecte) et incluaient l'assainissement, la voirie et les équipements correspondants, dont le financement était pris



Nanterre ©MEDDE

en charge par les communes concernées. La procédure de création puis de mise en œuvre des ZUP était considérablement facilitée par le rôle du préfet qui arrêta le programme des travaux, le plan masse et le planning des réalisations et qui pouvait exproprier les terrains nécessaires.

La ZUP était donc une procédure très centralisée, que l'on peut qualifier d'autoritaire, mais dont le principal mérite, compte tenu des objectifs poursuivis, était d'être d'une grande efficacité. C'était aussi l'occasion d'une réforme profonde de l'appareil de production, dans la continuité des débuts d'industrialisation de la période précédente. La préfabrication lourde devenait la règle, autorisant



Créteil, cité HLM du Mont-Mesly
©DRIEA/Guiho

le développement d'une conception « ordonnée » de la ville et de l'habitat largement inspirée, non sans déviations, des théories issues de la Charte d'Athènes et de l'architecte Le Corbusier. Deux cents ZUP furent créées entre 1959 et 1969.

Parallèlement au développement de l'urbanisation nouvelle, l'État engageait un vaste effort de renouvellement des quartiers anciens, et aussi la « **rénovation urbaine** » à partir de 1958. Elle consistait en d'importantes opérations de démolition du bâti vétuste (les « îlots insalubres ») des secteurs centraux qui était remplacé, sur une trame renovée, par de nouveaux îlots, de larges avenues et une séparation drastique entre l'espace des piétons et celui de l'automobile, parfois sous la forme de dalles. Il s'agissait de résorber définitivement les nombreux taudis qui persistaient dans les centres des villes et d'adapter ces derniers à la vie moderne, notamment au développement

de l'automobile. Ces opérations conduisaient généralement au déplacement des familles ouvrières qui peuplaient les quartiers populaires des centres anciens vers les grands ensembles périphériques. Les transformations sociales qui en ont découlé ont été au cœur des critiques faites à cette première époque de la rénovation urbaine.

Mais, dès la seconde moitié des années 1950 et surtout au début des années 1960, il apparaissait également nécessaire de s'attaquer à d'autres formes nouvelles d'urbanisation, largement impulsées par le développement économique des villes et la vague d'immigration à laquelle celui-ci donnait lieu : les bidonvilles¹⁵. L'arrivée des rapatriés à partir de 1962 aggrava encore la situation. En 1966, la première enquête nationale sur le sujet recensait 255 bidonvilles, dont près de la moitié en région parisienne, accueillant près de 50 000 personnes.

Champigny,
habitat précaire,
rue de la l'Égalité
©DRIEA/Gauthier



¹⁵ Voir sur ce sujet : Y. Gastaut, Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalité en France durant les Trente Glorieuses, *Cahiers de la Méditerranée*, vol. 69, 2006.

Pour répondre à cet ensemble de problèmes, les aides à la pierre connurent à partir de 1960 une série de réformes qui les diversifia considérablement. Après l'abandon des programmes d'urgence et une tentative d'unification du financement du secteur locatif social sous la forme des HLM-O (« HLM ordinaires ») ne tardèrent pas à apparaître de nouvelles aides, qui concernaient aussi bien les ménages connaissant les situations les plus graves que ceux à revenus moyens. La gamme des objectifs sociaux de l'aide à la pierre consommée par les organismes d'HLM s'élargit ainsi :

- ★ vers le bas de l'échelle sociale, à partir de 1960, avec les « programmes sociaux de relogement » (PSR), destinés aux populations issues des taudis et des bidonvilles éradiqués, puis, en 1963, avec les « programmes à loyer réduit » (PLR) ;
- ★ vers les catégories moyennes, avec les « immeubles à loyer normal » (ILN) non soumis à plafond de ressource, et les « immeubles à loyer moyen » (ILM).

Les années 1960 étaient caractérisées par la poursuite de la montée en puissance des aides à la pierre. Parallèlement aux programmes locatifs, les organismes d'HLM contribuaient à l'accession à la propriété, à travers les financements « HLM-accession » (dits « HLM-A ») principalement utilisés pour la construction d'immeubles collectifs en copropriété, tandis que le prêts du Crédit Foncier de France continuaient de se développer à un rythme supérieur à 100 000 unités par an jusqu'en 1972, finançant surtout l'urbanisation diffuse dans l'habitat pavillonnaire. Le financement privé de l'accession à la propriété commençait



Nanterre, pavillons de banlieue et rue pavée
©DREIF/ Mahé



Bondoufle, lotissement pavillonnaire
©DRIEA/Gauthier

à prendre de l'importance, impulsé par l'épargne-logement créée par la loi du 10 juillet 1965.

Au cours des deux décennies qui séparaient le plan Courant des conséquences du premier choc pétrolier, l'intense production de logements neufs transformait

rapidement les paysages urbains de la France, mettant en place deux de ses formes archétypales : le grand ensemble et le lotissement pavillonnaire.

Le premier type d'habitat fut d'abord valorisé comme symbole de la modernité : il était présenté comme le vecteur de la diffusion massive du confort sanitaire (la salle de bain y devenait la règle dès le début des années 1960) et de la ville de l'automobile, mêlant en son sein l'essentiel du spectre de la société française. La gamme des modes de financement permettait la construction, dans les grands ensembles, d'une diversité de produits immobiliers qui anticipait sur les outils aujourd'hui mobilisés au nom de la mixité sociale¹⁶. Ce sont les processus sociaux consécutifs aux transformations économiques de la fin des Trente Glorieuses qui ont mis à mal la diversité sociale des grands ensembles dès le début des années 1970.

Dans le même temps, les politiques d'appui à l'accession à la propriété contribuaient à la diffusion du pavillon dans les « lotissements périurbains » : il s'avérait rapidement que cet autre type d'habitat recueillait une très forte adhésion dans l'opinion¹⁷. C'est principalement à partir de la fin des années 1960 et surtout au début des années 1970 que se développaient à grande vitesse les « nouveaux villages » impulsés par la politique d'Albin Chalandon¹⁸ et facilités par les progrès de la préfabrication industrielle. On parlait des « chalandonnettes » pour désigner les 70 000 maisons produites à la suite du Concours international de la maison individuelle lancé par le ministre

en 1969. Il s'agissait des débuts de la maison sur catalogue qui ont assuré le succès de quelques grands constructeurs spécialisés.

La construction neuve atteignit son pic en 1973, avec 556 000 unités dont 64% encore aidés par l'État soit 23% en habitat locatif social (127 300 unités), 11% en HLM accession, 23% bénéficiant des primes et prêts du CFF et 7% des « prêts immobiliers conventionnés » (PIC) institués en 1972. Le secteur non aidé était passé de 35 400 unités en 1957 à 204 400 en 1973, soit d'à peine plus de 10% à plus du tiers de la production neuve.

Ces résultats montraient sans conteste la réussite d'une politique vigoureuse qui, après les hésitations de l'immédiat après-guerre, était parvenue à remettre sur pied puis à rénover de fond en comble le secteur du bâtiment. En atteignant un niveau de construction neuve jamais connu dans le pays (rien n'indique que nous puissions l'approcher à nouveau), la production a contribué à résorber une crise sociale grave, autorisant, après vingt ans d'effort, un ralentissement progressif qui s'est enclenché, après le premier choc pétrolier, en 1974.

Critique des grands ensembles et de la rénovation urbaine

Le ralentissement de la production était aussi le résultat de la fin de l'enthousiasme suscité par la rénovation urbaine, les grands ensembles et les ZUP. Dès le début des années 1960, apparaissait un

¹⁶ Le terme de « mixité sociale » n'est pas encore à l'ordre du jour. Il ne viendra véritablement sur le devant de la scène qu'à la fin des années 1980 et, comme fil conducteur des politiques, à partir de la loi d'orientation pour la ville de juillet 1991.

¹⁷ Nicole Haumont et Henri Raymond citent à ce sujet une enquête de l'INED qui montre que 82% des habitants des grands ensembles exprimaient dès 1965 une préférence pour la maison individuelle. Haumont N., Raymond H. et al. (1966)

¹⁸ Albin Chalandon, gaulliste, ministre de l'Équipement et du Logement (1968-1972).

discours nouveau de rejet de l'habitat collectif, rapidement relayé par les débuts de la commercialisation des maisons individuelles groupées et vendues à bas prix.

La critique de la politique de rénovation prenait forme dès le milieu des années 1960 quand les travaux de sociologie urbaine mettaient en lumière les effets sociaux des transformations radicales des quartiers populaires. L'ouvrage d'Henri Coing pionnier en la matière dès 1966¹⁹ à propos d'un îlot du XIII^e arrondissement de Paris a été suivi d'autres analyses²⁰.

Toutes ont montré la résistance des populations au changement brutal qu'imposait la rénovation et la disparition de la vie sociale ouvrière qui leur correspondait. Certaines études soulignaient aussi, avec des mots forts, l'impact du déplacement des familles ouvrières vers les grands ensembles périphériques, qu'ils allaient jusqu'à qualifier de « déportation ».

La fin de la politique de rénovation urbaine ne fut effective qu'en 1978, avec l'arrêt de la procédure correspondante, mais elle fonctionnait au ralenti depuis la fin des années 1960, sauf dans quelques villes qui poursuivaient leur politique de transformation lourde des quartiers populaires considérés comme insalubres. La critique des grands ensembles et des ZUP se développait également pendant toute la décennie 1960. Plus aucune opération ne fut lancée après 1969. La **circulaire du 30 novembre 1971**, « relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes », souvent dite « **tours et barres** », interdisait toute dérogation

aux règles de hauteur et la construction d'immeubles comportant plus de trois cages d'escaliers en ligne dans les agglomérations de moins de 50 000 habitants. Dans un registre différent, la **circulaire du 15 décembre 1971** « relative à l'action sociale et culturelle dans les ensembles d'habitation » pointait « *le malaise qui se développe parfois dans les grands ensembles* » et notait qu'il « *n'est pas toujours une affaire d'habitat* ». Elle soulevait, entre autres difficultés, la question de la délinquance des jeunes dans ces quartiers et proposait d'y développer des programmes d'action sociale spécifiques. Mais l'arrêt de mort de la politique des grands ensembles fut signifié par la circulaire « relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat » d'Olivier Guichard²¹ en 1973. Dans son introduction, la **circulaire Guichard** était extrêmement explicite :

« Après les efforts considérables accomplis pour augmenter la production massive de logements neufs, il est aujourd'hui indispensable de répondre plus efficacement aux aspirations à une meilleure qualité de l'habitat et de l'urbanisme, et de lutter contre le développement de la ségrégation sociale par l'habitat. »

La présente directive définit quelques règles simples en matière d'urbanisme et d'attribution des aides au logement ; ces règles doivent contribuer :

- ★ à empêcher la réalisation des formes d'urbanisation désignées généralement sous le nom de « grands ensembles », peu conformes aux aspirations des habitants et sans justification économique sérieuse ;
- ★ à lutter contre les tendances à la

¹⁹ H. Coing, *Rénovation urbaine et changement social*, Les éditions ouvrières, 1966.

²⁰ Par exemple : M. Castells, H. Delayre, F. Godard, *La rénovation urbaine à Paris : Structure urbaine et logique de classe*, Mouton, 1973.

²¹ Olivier Guichard, gaulliste, ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme (1972-1974).

ségrégation qu'entraîne la répartition des diverses catégories de logements entre les communes des agglomérations urbaines.

L'homogénéité des types et des catégories de logements réalisés, la monotonie des formes et de l'architecture, la perte de la mesure humaine dans l'échelle des constructions ou des ensembles eux-mêmes, l'intervention d'un maître d'ouvrage, d'un architecte ou d'un organisme gestionnaire sur de trop grands ensembles ne favorisent pas une bonne intégration des quartiers nouveaux dans le site urbain, ni celle des habitants nouveaux au sein de la commune qui les accueille ».

Plus loin, la même circulaire insistait sur la nécessité de prévoir un minimum de 20% de logements sociaux locatifs dans toutes les ZAC de plus de 1000 logements. C'en était désormais fini de la création des grands ensembles. **La politique des villes nouvelles** prenait le relais pour la production de logements. Mais la crise consécutive au premier choc pétrolier de 1973 changea la donne : le rythme de la construction neuve baissa et un nouveau chantier s'ouvrit : celui de la réforme du financement du logement.

Le tournant de la réforme de 1977

Les années 1973 et 1974 ont marqué un tournant majeur dans la vie politique française et, plus globalement, pour l'économie mondiale. La fin du gaullisme au pouvoir était aussi celle du moder-

nisme triomphant, stoppé dans son élan par la crise qu'ouvrait le choc pétrolier consécutif à la guerre du Kippour. Ce qui n'était alors perçu par la plupart des observateurs que comme une crise passagère avant le retour à la croissance était en fait la fin de l'époque exceptionnelle des « Trente Glorieuses » et du « baby-boom ». S'agissant des politiques du logement, le temps était venu d'une grande réforme.

Les antécédents de la réforme de 1977²²

Les contraintes économiques et budgétaires imposées par la crise naissante conduisaient à une réduction progressive des concours de l'État, engagée dès le milieu des années 1960 avec la création de la Caisse des Prêts aux HLM (CPHLM)²³ et la poursuite de l'encouragement à l'épargne privée. Ce mouvement s'est accentué ensuite et a conduit à une concentration progressive de l'aide publique sur les secteurs les plus sociaux. L'État appuyait son argumentation sur les premiers symptômes sérieux de la résorption d'une pénurie quasiment séculaire. Le **rapport Consigny** de 1971, en préparation du VI^e Plan (1971-1975) marqua ainsi une forte rupture, en critiquant le caractère peu redistributif des aides à la pierre, les inégalités face aux régimes d'aides à la personne et l'absence de politique à l'égard des populations dites « spécifiques » (jeunes actifs, personnes âgées, handicapés). Le rapport Consigny s'est traduit dès 1971 par une réforme de l'allocation logement visant justement ces catégories de

²² Pour une approche approfondie de cette période, le lecteur peut se tourner vers : B. Lefebvre, B. Mouillart M., S. Occhipinti, *Politique du logement. 50 ans pour un échec*, L'Harmattan, 1991.

²³ Par la loi de finances pour 1966.

ménages. Parallèlement, les mécanismes d'aide à l'accession à la propriété étaient réorientés pour favoriser la banalisation de leur financement et le développement d'une concurrence nouvelle entre les établissements spécialisés (au premier rang d'entre eux, le Crédit foncier de France) et l'ensemble du secteur bancaire.

Le discours sur les politiques du logement changeait donc progressivement. Le secteur de la construction était désormais fort, la majorité des ménages logée dans des conditions acceptables, même s'il restait beaucoup à faire dans le parc privé ancien. Les perspectives d'ascension vers l'accession à la propriété étaient ouvertes ; les bidonvilles presque tous résorbés. L'année 1973 a été le pic historique de la construction de logements neufs (560 000 mises en chantier) et la dernière année où plus de 60% de la production bénéficiait d'aides directes de l'État (HLM ou primes à l'accession). Dès 1974, la tendance s'inversait. En 1977, la construction neuve avait perdu presque 100 000 unités et la part du secteur libre dépassait 50%.

Face à cette mutation, au milieu des années 1970, il y avait une intense réflexion sur les changements nécessaires à apporter à la politique du logement. Des groupes de travail et des rapports se multipliaient. Parmi ceux-ci, trois initiatives ont fortement marqué l'histoire en préparant un tournant majeur des politiques : le **Livre Blanc de l'Union des HLM** en 1975²⁴, le **rapport Nora-Eveno** sur l'amélioration de l'habitat ancien²⁵, le **rapport Barre** sur la réforme du financement du logement²⁶.

Schématiquement, les constats émis par ces rapports convergeaient pour considérer que la pénurie quantitative était terminée et que, dans ces conditions, le problème du logement n'était plus tant celui du nombre de ménages à loger ni celui de la persistance de taudis et de bidonville, que celui de la liberté de choix des statuts et des qualités de l'habitat. Le rapport Barre dressait ce bilan dans les termes suivants : « *Ainsi, s'est organisée une économie de la production de logements qui a permis de répondre à une grande partie des demandes. Aujourd'hui, cependant, tous les besoins légitimes ne sont pas encore satisfaits et des aspirations nouvelles se dessinent qui portent en elles la demande d'une économie de la qualité* »²⁷.

Ceci étant posé, chacun s'accordait alors à considérer que l'efficacité sociale du système des aides au logement n'était pas suffisante et qu'il fallait passer d'une logique générale d'aide à la construction à un système assis sur des aides personnelles « *modulées de façon fine et continue en fonction du revenu* »²⁸. En effet, le constat était que la plupart des ménages avait au début de sa trajectoire résidentielle, besoin d'être aidée financièrement pour se loger de façon décente, mais que le développement économique et social du pays permettait de considérer que ce besoin n'était que transitoire ; que l'aide n'était qu'une façon de leur « mettre le pied à l'étrier », avant que la promotion sociale généralisée ne leur permit d'accéder à la propriété en se constituant un patrimoine immobilier, source de richesse pour l'ensemble du pays.

²⁴ Union nationale des fédérations d'organismes HLM (1975).

²⁵ S. Nora et B. Eveno (dir.), *Rapport sur l'habitat ancien*, La Documentation française, 1975.

²⁶ R. Barre (dir.), *Rapport de la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement*, La Documentation française, 1976.

²⁷ Barre R. (dir.) (1976), p. 9

²⁸ Barre R. (dir.) (1976), p.27



Paris xv^e -Front de Seine
© MEDDE

Par ailleurs, l'efficacité acquise par le secteur du bâtiment et la montée en puissance de l'initiative et des financements privés permettaient, dans un contexte de crise économique à partir de 1973 d'envisager un recul sensible des dépenses de l'État en soutien à la construction.

À ces constats généraux, s'ajoutaient les conséquences des critiques formulées depuis le début de la décennie à l'égard des pratiques de production dominantes. Le changement introduit par l'accession au pouvoir de Valéry Giscard d'Estaing succédant à Georges Pompidou en 1974, a symbolisé le retournement opéré à cette époque dans les conceptions du développement urbain. On passait ainsi d'une modernisation triomphante qui proposait de faire arriver des autoroutes jusqu'au cœur de Paris et construire un « Manhattan sur Seine » dans le XV^e arrondissement (le quartier du Front de Seine, qui ne fut que partiellement

achevé), à une politique patrimoniale à la fois conservatrice et respectueuse. S'agissant des politiques du logement, ce changement a conduit à opérer trois mutations complémentaires.

Les grands ensembles devaient se voir substituer des modes de réalisation de logements plus attentifs aux formes urbaines du passé et mieux insérés dans les tissus existants. Aux grands projets portant sur des milliers de logements conçus ensemble, devaient succéder des petites opérations intégrées dans la ville. Seules les villes nouvelles, dont la production était lancée à peu près au même moment, reprenaient le flambeau des grandes opérations, mais selon des modalités radicalement différentes de celles des années 1960, en privilégiant les acteurs multiples et la diversité des formes et en incluant une réflexion intense sur la maison individuelle et les logements intermédiaires.

L'exigence de la quantité et l'idée qu'il fallait construire pour tous les Français avaient conduit parfois à transiger sur la qualité, notamment dans les immeubles destinés aux plus pauvres, mais aussi à développer une gamme de produits immobiliers porteuse de mécanismes ségrégatifs au sein même des grands ensembles. Dès lors qu'une production massive n'était plus jugée nécessaire et que la hausse du prix du pétrole modifiait la donne en matière de consommation énergétique des bâtiments, l'amélioration de la qualité des logements produits devenait un enjeu social, ce qui la rendait prioritaire et imposait des normes homogènes. Il

fallait donc réunifier les produits aidés. Enfin, le respect du patrimoine et des quartiers existants sonnait la fin de la politique de rénovation urbaine au profit de nouveaux modes d'intervention, regroupés sous le terme de « **réhabilitation** » et dont le champ d'action devait dépasser les secteurs historiques fortement valorisés et déjà protégés par la restauration immobilière réalisée dans le cadre de la **loi Malraux (loi du 4 août 1962)**. Cette évolution n'empêcha cependant pas certaines municipalités de continuer pendant quelques années à mettre en œuvre des projets de restructuration urbaine passant par de nombreuses démolitions dans les quartiers populaires, à l'image de la Ville de Paris jusqu'au milieu des années 1990.

Les principales composantes de la réforme

Suivant la plupart des recommandations des rapports Barre et Nora-Eveno, l'État tira les conséquences opérationnelles de l'ensemble des constats précédents et engagea la rédaction de ce qui est devenu la **loi du 3 janvier 1977**.

On peut schématiser la réforme en retenant trois de ses composantes principales²⁹.

L'aide personnalisée au logement (APL)

La première a été l'introduction de l'**aide personnalisée au logement (APL)** qui a modifié en profondeur les équilibres entre les aides directes à la pierre et les aides à la personne destinées à aider

les ménages à assumer le coût de leur logement.

Considérant que le secteur de la construction était désormais bien structuré et que l'épargne privée pouvait prendre le relais des aides budgétaires massives, l'accent pouvait être mis sur l'accompagnement du marché par la solvabilisation des ménages en ayant véritablement besoin. L'APL a été donc la véritable clé de voûte du nouveau système, avec ce qui déclenche l'ouverture du droit à la recevoir : le conventionnement.

Contrairement aux aides personnelles préexistantes³⁰, l'APL a été ouverte à toutes les catégories de ménages et calculée sur la base d'un barème qui a donné la place prépondérante au niveau de ressources. La condition essentielle du droit à l'APL a été le statut du logement. Celui-ci doit avoir donné lieu à la signature d'une convention entre le propriétaire et l'État, fixant notamment un certain nombre de conditions économiques (loyer maximum pour les logements locatifs) et techniques (destinées principalement à favoriser une qualité minimale).

Au moment de la création de l'APL, ces conventions ne pouvaient être signées que pour les logements neufs bénéficiant d'une aide à la pierre (PAP et PLA, le conventionnement étant alors obligatoire), aux logements sociaux améliorés avec un financement PALULOS (conventionnement également obligatoire), aux logements améliorés avec l'aide de l'ANAH (conventionnement facultatif soumis à des contreparties sociales), ou

²⁹ Nous retiendrons ici principalement les composantes de la réforme dont les traces sont encore fortement présentes de nos jours, ce qui conduit, par exemple, à minorer des dispositifs tombés en relative désuétude comme les prêts conventionnés.

³⁰ Le principe de l'aide à la personne est apparu en 1948, avec la création de l'allocation logement familiale (ALF) et avait été renforcé en 1971 avec celle de l'allocation de logement social (ALS). Mais ces deux systèmes ne concernaient qu'un nombre limité de bénéficiaires. L'allocation de logement social (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF) n'étaient accessibles qu'aux ménages présentant certaines caractéristiques spécifiques (liées à l'âge, à la situation familiale, au handicap, etc.).

OFFICE PUBLIC D'HABITATIONS DE LA VILLE DE PARIS
49 R. du CARDINAL LEMOINE - 75005 PARIS
TEL. 46.54.12.40

REHABILITATION
QUARTIER BOIS L'ABBE LES MORDACS 2788 LOGEMENTS
1^{ère} TRANCHE (719 LOGEMENTS)

BAT ADMINISTRATIF R+4 : 1^{er} BOBIN
C4 : R+9 : 1.5.5.7 Square D'ORLÉANS
B6 : R+16 : 7 Rue DU MAINE
B8 : R+16 : Square DELACROIX

F1 F2 : R+4 : Square ROUSSEAU
F5 F6 : R+4 : Square DU BELLAY
B12-4 : R+16 : 40-44-46 R. BOULEAU
B5 : R+16 : 15 Rue DU BOURDONNAIS

CES TRAVAUX SE REALISERONT AVEC LE CONCOURS FINANCIER DE LA VILLE DE PARIS

L'OFFICE PUBLIC D'HABITATIONS DE LA VILLE DE PARIS

Maitre d'ouvrage O.P.H.V.P. SERVICES TECHNIQUES
66, 68, Rue du Général des Berges
75015 PARIS
TEL. 45.84.14.25

Maitre d'œuvre S.E.P.A. J.A. FOURQUIER - J. FILHOL
ARCHITECTES URBANISTES
5 Rue du Pont de Lodi
75006 PARIS
TEL. 46.34.03.50

Bureau d'Etudes Techniques SECHAUD - BOSSUYT
LES MERCUZIALES
40 Rue Jean Jaurès
95176 BAGNOLET
TEL. 49.72.15.50

GROUPEMENT D'ENTREPRISES

S.N.S. IMMOBILIER BAUMANN DES ENFER
BOULEVARD FRONTIERE
92120 ANTONY - 92020
TEL. 46.54.54.02

S.M.C. MENAGERES P.V. - OCCUPATIONS
27 Avenue de la République
92010 SAINT DENIS
ORIENTAL - TEL. 49.77.77.77

C.I.R. FRANCE - MENAGERES AID
50 Rue Saint Lambert
75015 PARIS - TEL. 49.50.52.54

ORVALT S.N. E.M.C.
130, Rue de la République
92010 ROUBAUXVILLE - TEL. 49.57.55.70

ENERGY 8000 ELECTRICITE
4 rue Georges Bonnet
75015 PARIS - TEL. 46.46.46.20

Rehabilitation de logements HLM quartier Bois l'Abbé et des Mordacs à Champigny (panneau) ©DRIEA/Guiho

encore, à certains logements construits ou acquis à l'aide d'un nouveau régime de prêts non aidés, mais réglementés : les «prêts conventionnés» (PC, dont le conventionnement APL était facultatif). Concrètement, la réforme de 1977 a créé un parc de logements à deux vitesses :

- ★ un parc conventionné, très récent ou lourdement réhabilité, dont les occupants peuvent aisément être aidés par l'APL. Dans ce cas, l'aide est justifiée par le fait que les loyers de ces logements sont nettement plus élevés que ceux du parc ancien ou non amélioré ;
- ★ un parc non conventionné, qui touchait à cette époque l'essentiel du parc privé, mais aussi la majorité des logements sociaux construits avant 1978 et n'ayant pas donné lieu à une réhabilitation. Pour les premiers, il s'agissait d'éviter les effets inflationnistes des aides ; pour les seconds, l'absence d'aide automatique était justifiée par la faiblesse des loyers.

Les occupants de ces logements ne pouvaient alors prétendre qu'à l'ALS ou l'ALF, mais sous réserve de remplir les conditions spécifiques à ces aides.

Il a fallu attendre un peu plus de 10 ans pour que ces systèmes fussent unifiés afin de corriger les injustices et les dysfonctionnements qu'ils entraînaient, avec le «bouclage des aides à la personne», mis en œuvre progressivement entre 1988 et 1992.

L'unification des aides à la pierre

La deuxième composante de la réforme a été la remise à plat des aides à la pierre. Le rapport Barre allait jusqu'à suggérer leur suppression totale, mais la résistance des HLM et de l'industrie du bâtiment ont eu raison de ce projet. Les aides ont toutefois été fortement réformées (réduction de leur montant, simplification). En effet, si l'on fait abstraction des prêts conventionnés, les aides à la pierre pour la construction neuve étaient réduites à deux catégories de prêts qui, malgré plusieurs réformes techniques, ont persisté jusqu'en 1995 pour l'une et 2000 pour l'autre.

Les prêts à l'accession à la propriété (PAP) étaient destinés à financer la primo accession de ménages à revenus moyens. Distribué par le Crédit foncier de France et par le réseau des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI, Crédit Immobilier de France, une des composantes du mouvement HLM) ; le PAP était un prêt principal à taux réglementé qui, à certaines époques, a pu financer jusqu'à 100% des coûts d'acquisition. Il

était principalement destiné à acquérir des logements neufs et, sous certaines conditions, des logements existants nécessitant d'importants travaux. C'était donc à la fois un outil d'aide à l'accession, grâce à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, et un moyen de canalisation de l'investissement des ménages vers les entreprises de construction (notamment l'artisanat de la maison individuelle). Le PAP connut son heure de gloire pendant les années de forte inflation, lorsque le pari d'un retour prochain à une forte croissance restait de mise, avec la perspective d'une hausse généralisée des revenus³¹. Il s'en produisit plus de 100 000 unités annuelles entre 1977 et 1986. La période suivante, jusqu'à son remplacement par le prêt à taux zéro en 1995, était caractérisée par la chute brutale du nombre de PAP financé, sous l'effet d'un faisceau de facteurs économiques défavorables à l'accession sociale (forte hausse des prix fonciers et immobiliers, recul de l'intervention budgétaire de l'État dans l'aide à la pierre, baisse de l'inflation et prudence des ménages modestes³²).

Du côté des HLM, les **prêts locatifs aidés (PLA)** devenaient le moyen unique de financement de la construction et de l'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux. Il s'agissait avant tout de réunifier le système en supprimant la quantité excessive de financements spécifiques et en réduisant à la fois le nombre de logements aidés et leur coût unitaire pour le budget de l'État. En effet, la forte réduction de l'aide publique directe, accompagnée d'une nouvelle réglementation qui favorisait l'augmentation de la qualité³³, conduisait, pour en équilibrer la



Panneau publicitaire pour l'accession au logement - ©DRIEA/Gauthier

gestion, à des montants de loyer très largement supérieurs à ceux des logements financés à l'aide des systèmes précédents (jusqu'au double). Ce financement unique de la production de logement sociaux garda cette forme jusqu'au début des années 1990, période pendant laquelle apparaissaient de nouveaux produits de financement ciblés vers les ménages à bas revenus (ils ont donné lieu à toute une génération de financements spécifiques, du « PLA-insertion » au PLA-Intégration », en passant par le « PLA-très social ») ou vers les classes moyennes (avec, notamment, le PLI : prêt locatif intermédiaire). En 2000, le PLA a été remplacé par le Prêt locatif à usage social (PLUS).

³¹ Les prêts à mensualités progressives, qui paraient sur une croissance continue des revenus des emprunteurs permettaient un effort financier modéré en début d'emprunt, mais se retourneront ensuite contre les accédants lorsque l'augmentation continue de leurs mensualités crociera la chute de l'inflation et le ralentissement de l'augmentation des salaires.

³² T. Lacroix. Le recul de l'accession sociale, *Économie et Statistique*, n°288-289, 1995.

³³ Le système du « prix de référence » et le calcul des loyers sur la base de la surface corrigée sont les clés de voûte de cette politique d'amélioration de la qualité des logements locatifs sociaux produits avec des PLA. Les dérives consécutives à cette réglementation ont conduit l'État à la réformer à partir de 1995.

Les outils de la politique de réhabilitation

La troisième composante de la réforme, qui trouvait l'essentiel de son argumentation dans le rapport Nora-Eveno, a été le renouveau de la politique appliquée à l'habitat existant.

Dans le parc privé, aux aides déjà anciennes de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (l'ANAH, créée en 1970), la **loi du 7 janvier 1977** a ajouté un véritable plan d'amélioration de l'habitat ancien qui s'est concrétisé pour les propriétaires occupants avec la création, en 1979, de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH). Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (**OPAH**) ont été créées par une **circulaire du 1^{er} juin 1977**³⁴ afin de faciliter, au sein de périmètres délimités, le recours aux subventions de l'ANAH.

Pour le parc locatif social, et notamment dans les grands ensembles qui commençaient à se dégrader ou qui souffraient de sérieuses lacunes en matière d'isolation thermique, la loi se plaçait dans la lancée d'un ensemble de réflexions sur l'intervention dans les grands ensembles, qui avait donné lieu à la création d'un Fonds d'aménagement urbain (FAU) en 1976. La loi créait **la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS)**³⁵ outil financier parallèle au PLA, pour l'amélioration des HLM existants. Le début du programme Habitat et vie sociale (HVS) en 1977 donna à la PALULOS ses premiers chantiers d'expérimentation, qui étaient promis à de forts développements pendant les années 1980

et 1990. Au cours des années 2000, l'aide de l'État à l'amélioration des logements sociaux s'est progressivement concentrée sur les opérations de rénovation urbaine et a disparu ailleurs.

Les années 1980 et le début des années 1990 : de l'échec de la réforme à la mise en place du cadre contemporain des politiques du logement

La réforme de 1977 a eu le mérite considérable de rationaliser un système qui avait peu à peu perdu son fil directeur et de prendre acte des grandes évolutions économiques nationales et mondiales. Elle a introduit un mécanisme d'aide personnalisée qui constitue encore aujourd'hui le socle de l'action publique sur le logement.

En revanche, une part importante du constat qui a justifié cette réforme s'est avérée erronée ou du moins en retard par rapport aux effets de la crise économique et sociale qui ébranlait alors les pays les plus anciennement industrialisés. Ce qui était encore considéré à la fin des années 1970 comme une crise passagère avant le retour de la croissance était en fait un changement structurel considérable, accompagné du recul rapide de l'inflation³⁶.

³⁴Elles n'obtiendront la consécration par la loi qu'avec la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991.

³⁵Tout en gardant son sigle, la PALULOS a été largement réformée en 1988, et s'appelle désormais «subvention à l'amélioration des logements locatifs sociaux».

³⁶Il faut rappeler à ce titre que les hypothèses économiques du rapport Barre paraient sur une inflation de 8% et une hausse annuelle du pouvoir d'achat de 2,5%, soit une augmentation des revenus de 10,5% par an ! (Barre R. (dir.) (1976), p. 83)

La promotion sociale devait favoriser la mobilité des ménages et notamment leur sortie du parc HLM vers l'accession à la propriété. L'augmentation linéaire des revenus devait permettre aux dépenses de l'État en matière d'APL de rester stables, voire de baisser, comme le prévoyait le rapport Barre à partir des années 1990. Mais ces présupposés ne furent pas au rendez-vous, entraînant à la fois une insuffisance quantitative de l'offre de logements sociaux, les ménages « captifs » ne laissant pas la place aux générations suivantes, et une explosion des dépenses d'aide à la personne (toutes aides et tous régimes confondus, on est passé de 1,9 milliards d'euros en 1980 à 7,8 milliards en 1990 et à plus de 16 milliards au début des années 2010).

Dans ce contexte, auquel s'ajoutait le tournant politique de 1981 qui amenait la gauche au pouvoir pour la première fois depuis les années 1950, les années 1980 étaient caractérisées par d'importantes inflexions qui ont contribué à dessiner les grandes lignes du cadre des politiques du logement contemporaines. Au cours de cette décennie marquée politiquement par le tournant économique de la rigueur en 1984 puis par deux alternances (le retour de la droite en 1986, la réélection de François Mitterrand en 1988), les politiques du logement étaient dominées par trois tendances complémentaires qui mettaient en orbite les grandes orientations des années 1990 et 2000 : les débuts de la décentralisation, des débats autour du secteur locatif privé qui mettaient en avant l'idée de droit au logement et un

ensemble de réformes des mécanismes d'aides qui devaient adapter le système mis en place en 1977 aux nouvelles réalités sociales, économiques et budgétaires.

Les premiers pas de la décentralisation

L'un des projets emblématiques de l'Union de la gauche arrivée au pouvoir en 1981 a été la décentralisation. Les principes adoptés par les lois de 1982 et de 1983 ont reposé sur le transfert de blocs de compétences de l'État vers les différents niveaux de collectivités territoriales, principalement les communes et les départements.

Dans ce cadre général, ce premier acte de la décentralisation « à la française » a fait peu de place à la question du logement. Le choix de laisser entre les mains de l'État les compétences liées à l'habitat reposait sur une triple nécessité : garder la maîtrise des importantes masses financières engagées (notamment celle des aides à la personne), conserver une capacité de pilotage macro-économique du secteur du bâtiment dans un contexte de crise grave de l'emploi, préserver le niveau national d'exercice de la solidarité. Sur ce dernier point, l'un des arguments majeurs de ce centralisme sectoriel était la crainte que l'émiettement de la structure communale ne conduisit les élus à adopter des pratiques d'exclusion guidées par le souci d'une maîtrise du peuplement à des échelles hors de proportion avec les véritables enjeux du logement dans les agglomérations. À ce moment de la



Quartier de la gare ZAC à vocation résidentielle de PLA. Panneaux publicitaires en premier plan. Limay
©DRIEA/Gauthier

décentralisation, le pays manquait encore d'un niveau territorial capable de prendre en mains une politique locale solidaire.

En revanche, l'urbanisme et les politiques sociales, deux domaines qui entretiennent des liens forts avec la question du logement, ont été décentralisés respectivement vers les communes et les départements.

La préparation et l'approbation des plans d'occupation des sols (POS, devenus les PLU en 2000) a permis aux communes de définir les règles de constructibilité qui s'appliqueront sur leur territoire, ce qui, assorti à la délivrance, par les mêmes communes, des permis de construire, a entraîné des conséquences sur la capacité des opérateurs à produire tel ou tel type de logement sur telle ou telle portion du territoire.

La loi du 7 janvier 1983, qui a précisé le contenu des compétences décentralisées, prenait modestement acte de ce lien entre l'urbanisme et les politiques

de l'habitat en créant un outil nouveau sans portée juridique réelle mais voué à un grand avenir : **le programme local de l'habitat (PLH)**. Dans sa version d'origine, le PLH n'était qu'une démarche facultative par laquelle une commune ou un groupement de communes pouvait dresser un diagnostic de sa situation en matière de logement et des besoins qu'il serait nécessaire de satisfaire. Le PLH en tirait des intentions d'action sur lesquelles la commune pouvait fonder sa négociation avec les services déconcentrés de l'État qui gardaient en mains la gestion des financements aidés et leur répartition spatiale (ce que l'on a appelé la programmation des aides à la pierre). Dans cette acception du PLH, il s'agissait donc d'un outil à faible portée, principalement destiné à aider les communes qui le souhaitaient à faire valoir leurs intentions et à faciliter leur accès aux financements de l'État pour la construction ou l'amélioration de logements sociaux sur leur territoire. Il a fallu attendre les années 1990 pour que le PLH connaisse une succession de réformes qui lui ont donné une portée juridique croissante.

Le lien des politiques sociales avec la question du logement n'apparait pas aussi immédiatement, même si les travailleurs sociaux, désormais placés sous la responsabilité des départements, étaient parmi les premiers à percevoir dès le début des années 1980 les dimensions sociales de l'échec de l'édifice de la réforme de 1977. Ce lien a pris forme progressivement avec la mise en évidence des fortes relations qui unissent les situations d'exclusion dues à la précarisation de l'emploi avec

la question du logement. Ainsi, dès le milieu des années 1980, a surgi dans certains départements la nécessité de mettre en place des mécanismes d'aide sociale spécifiques au secteur de l'habitat pour éviter l'expulsion de ménages devenus incapables d'assumer la charge financière de leur logement ou pour les aider à franchir les obstacles financiers à l'accès à l'offre (paiement des dépôts de garantie, caution solidaire, etc.). C'est à cette époque que sont apparus, à titre expérimental, des dispositifs tels que des fonds d'aide aux impayés de logement (FAIL) ou des fonds d'aide au relogement et de garantie (FARG). Sous l'impulsion de l'État qui favorisait l'expérimentation dans ce domaine, certains conseils généraux sont allés jusqu'à élaborer des « plans départementaux » regroupant un ensemble d'aides et de dispositifs d'accompagnement des ménages connaissant des difficultés en matière de logement. Ils posaient ainsi les bases de ce que la **loi Besson** a généralisé en 1990.

Par ailleurs, la loi de janvier 1983 créa **les conseils départementaux de l'habitat (CDH)** qui étaient, jusqu'à leur remplacement en 2005 par les comités régionaux de l'habitat (CRH), des lieux d'échanges réguliers entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs du logement. Ces conseils ne disposaient d'aucun pouvoir décisionnel et ne parvinrent que rarement à jouer un rôle significatif pour le partenariat entre les niveaux de responsabilité politique impliqués dans la conception et la mise en œuvre des volets territoriaux des politiques de l'habitat. Le premier acte de la décentralisation

française n'a donc fait qu'effleurer la question de l'habitat qui est restée, à ce stade, une compétence quasiment exclusive de l'État. La question du droit au logement, qui émergea dans les débats des années 1980, a introduit les premières brèches dans le système ainsi mis en place.

Mais, alors que l'articulation indispensable entre les politiques de l'habitat et les compétences en matière d'urbanisme conduisaient à évoquer de plus en plus souvent la notion de « compétence partagée », les années 1980 étaient aussi marquées par la persistance de la méfiance de l'État à l'égard des communes. Les manifestations de la crise des banlieues conduisaient à mettre en avant, au cours de la seconde moitié de la décennie, un nouvel objectif de mixité sociale qui semblait contradictoire avec des politiques municipales réputées favoriser l'entre soi, voire le clientélisme. Les émeutes d'octobre 1990 à Vaulx-en-Velin accélérèrent le processus. En décembre, Michel Delebarre fut nommé ministre de la Ville : son premier chantier fut consacré à la préparation d'une loi dite alors « anti-ghetto ». Ce texte, qui est devenu **la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991**, a comporté, pour la première fois, une obligation de produire des logements sociaux dans les villes qui en étaient insuffisamment dotées.

Dans ces grandes lignes, la LOV³⁷ lançait des ponts entre la politique de la ville (en supprimant le statut de ZUP et en allant jusqu'à promouvoir dans son article 1 « le droit à la ville »), l'urbanisme et le logement (par exemple en obligeant

³⁷ A l'initiative du Plan Construction et Architecture (actuel PUCA) et sous l'impulsion de François Ascher, la LOV a été en partie rédigée sous le regard des chercheurs en sciences sociales. On trouve les traces de ces échanges et de cette histoire dans deux ouvrages : V. Rudder (de), G. Garin-Ferraz et B. Haquin, *Loi d'orientation pour la ville. Séminaire chercheurs-décideurs*, Plan Construction et Architecture, collection Recherches, n° 20, 1992 et A. Heimann-Doat, *L'élaboration de la loi d'orientation pour la ville*, Plan Construction et Architecture, collection Recherche, n° 31, 1993.-

les élus d'insérer des enjeux locaux de l'habitat dans les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs ou en donnant une existence juridique aux OPAH et en instituant des établissements publics fonciers créés à l'initiative des collectivités territoriales). Mais la mesure la plus souvent citée a été l'obligation faite aux communes de plus de 3 500 habitants incluses dans des agglomérations de plus de 20 000 habitants d'atteindre 20% de logements sociaux. À défaut, les communes devraient payer une contribution financière ou s'engager dans un programme local de l'habitat programmant le rattrapage de leur déficit. Cette initiative a marqué l'apparition d'une deuxième génération de PLH, entrepris sous injonction étatique à l'échelle communale, par les villes obligées de programmer des logements sociaux. Moins volontaristes que ceux de la loi de 1983, ils ont acquis, par la contrainte qui les accompagne, une certaine portée juridique.

Pour la répartition des responsabilités publiques en matière de politiques du logement, le début des années 1990 était donc caractérisé par une ambiguïté entre l'idée d'un partage de compétences entre l'État et les communes et celle d'une défiance ne pouvant être traitée que par la contrainte. Il a fallu attendre la fin de la décennie, avec la loi Chevènement³⁸ du 12 juillet 1999, pour que la montée en puissance de l'intercommunalité³⁹ change la donne et mette sur le devant de la scène un nouvel acteur dont la légitimité à agir dans le domaine de l'habitat soit reconnue : l'agglomération.

La question sociale : débat sur le secteur locatif privé et émergence du droit au logement

Si la décentralisation n'apparaissait pas immédiatement liée aux politiques du logement, un autre débat occupait les années 1980 : celui du droit et des relations entre propriétaires et locataires. La décennie était le théâtre d'un débat très vigoureux et teinté d'idéologie au rythme des alternances politiques sur ces questions et les relations qu'elles entretiennent avec l'avenir du secteur locatif privé. Ces échanges se sont traduits par la succession de trois lois importantes : la loi Quilliot⁴⁰ du 22 juin 1982, la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986 et la loi Mermaz-Malandain du 6 juillet 1989, toujours en vigueur au début des années 2010.

La loi Quilliot «relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs», s'ouvrait sur une déclaration fondamentale :

«Art. 1^{er} - Le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent.

L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.

Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrée, dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives».

³⁸ Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur de 1997 à 2000.

³⁹ Pour le développement de l'intercommunalité, le dernier essai en date, la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République n'avait pas connu le succès escompté.

⁴⁰ Roger Quilliot, ministre socialiste de l'Urbanisme et du Logement de 1981 à 1983. Président de l'Union des HLM de 1985 à 1998.

La relation a été faite dès le début du texte entre la notion de « droit à l'habitat » et la question des rapports locatifs. D'ailleurs, à ce stade, la relation restait exclusive puisqu'aucune autre mesure ne vint mettre en œuvre ce nouveau droit avant le début des années 1990.

Le pouvoir socialiste de 1981 s'attachait donc essentiellement à rééquilibrer les rapports locatifs au profit d'une plus forte protection du locataire. Mais il s'avéra rapidement que la réforme accentuait un fort déséquilibre du marché immobilier résidentiel déjà sensible, depuis la seconde moitié des années 1970, à la concurrence des placements financiers et à la dégradation de la rentabilité locative. Les enquêtes logement de l'Insee montraient qu'entre 1978 et 1984 le parc locatif privé avait perdu plus de 600 000 unités, soit près de 12% de l'offre en six ans.

La question posée au milieu des années 1980 devenait celle de l'utilité de ce secteur dont on constatait qu'il était difficile à réguler et qu'il était d'une grande fragilité, d'autant que la part des propriétaires individuels ne cessait de croître alors que les institutionnels (compagnies d'assurance, groupes financiers, caisses de retraite, Caisse des dépôts...) commençaient à se désengager. Or, le rôle joué par ce secteur locatif apparaissait comme étant fondamental, notamment pour le logement des jeunes et des ménages mobiles dont le secteur social peinait à satisfaire les besoins de souplesse et de rapidité de réaction.

Dès 1985, Paul Quilès⁴¹, ministre en charge du logement, s'alarma de cette situation

et prit des premières mesures fiscales d'incitation à l'investissement locatif. C'est Pierre Méhaignerie⁴² qui, après le retour au pouvoir de la droite en 1986, accéléra les choses en proposant une loi d'inspiration très libérale « *tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière* ». Son article 55 abrogeait purement et simplement la loi Quilliot du 22 juin 1982, et avec elle, le fragile « droit à l'habitat ».

Le discours libéral d'alors argumentait sur le fait que, avec des règles plus favorables aux propriétaires, le marché s'équilibrerait progressivement grâce à l'accroissement de l'offre, ce qui modérerait les loyers. Mais la plupart des acteurs du secteur soulignaient le risque d'une flambée des loyers et d'une précarisation du statut de locataire.

En fait, la loi Méhaignerie n'est jamais véritablement entrée en vigueur et n'a donc pas pu faire la preuve de l'efficacité de la libéralisation juridique du secteur. En effet, afin de protéger les baux signés avant la loi, celle-ci prévoyait une période de transition jusqu'en 1991 et même 1995 dans les agglomérations de plus d'un million d'habitants. En revanche, la loi était accompagnée d'un renforcement des dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif qui porta jusqu'en 1997 le nom de ses deux géniteurs « Quilès-Méhaignerie » et dont l'impact sur le secteur a été bien plus vif que l'encadrement juridique des rapports locatifs. Dès la seconde moitié des années 1980, l'investissement locatif avait repris et la décroissance du parc était enrayée.

⁴¹ Paul Quilès, ministre socialiste de l'Urbanisme, du Logement et des Transports (1984-1985). Il sera à nouveau en charge du Logement comme ministre de l'Équipement en 1991-1992.

⁴² Pierre Méhaignerie, ministre centriste de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports de 1986 à 1988.

À l'occasion de l'alternance de 1988, l'inquiétude suscitée par la perspective d'une entrée en vigueur de la loi Méhaignerie conduisit à remettre le dossier des rapports locatifs à l'ordre du jour. De l'avis de la plupart des acteurs du secteur, un nouvel équilibre a été trouvé en 1989 avec la loi « Mermaz⁴³-Malandain⁴⁴ » ; cette loi a permis de sortir le secteur locatif privé du débat idéologique qui marquait la décennie. Son article 1, reprenant à quelques mots près celui de la loi Quiliot, a remplacé le terme de « droit à l'habitat » par celui de « droit au logement ».

Il restait à la mettre en œuvre avec la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson⁴⁵ ». Avec la montée du chômage, de la précarité et de la pauvreté (on parlait alors de « nouvelle pauvreté » pour qualifier des situations que l'on croyait avoir résorbées pendant les Trente Glorieuses), les années 1980 avaient remis en lumière la problématique du logement des personnes défavorisées. La loi Besson a institué un nouveau registre de politiques de l'habitat, ciblé sur les personnes en difficulté et s'appuyant sur une contractualisation entre l'État et les conseils généraux dont la loi de 1983 faisait les acteurs majeurs de l'action sociale, par la généralisation des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des fonds de solidarité logement (FSL). La loi Besson et celles qui lui ont succédé sur le logement des personnes défavorisées ont fait entrer les conseils généraux dans les questions d'habitat par la porte des politiques sociales orientées vers des publics cibles que les départements connaissent bien du fait de leurs compétences sociales.

Les réformes des mécanismes d'aide mis en place en 1977

Dès le début des années 1980, il apparaissait que les grands principes de la réforme des aides au logement posaient problème. Ce constat a entraîné une succession de retouches concernant les aides à la pierre et les modalités de distribution des aides à la personne.

S'agissant de la production de logements sociaux, l'alternance de 1981 avait remis au goût du jour la question des aides à la pierre dans un contexte économique difficile qui justifiait à la fois leur rôle de soutien à l'activité du bâtiment et le besoin d'accroissement de l'offre sociale. Cependant, le tournant de politique économique pris en 1984 compromit ce retour à une aide à la pierre massive et s'est traduit par une accélération de la banalisation du système avec la suppression, en 1985, de la Caisse des Prêts aux Organismes d'HLM et la séparation, dans la technique de financement du locatif social en neuf et en réhabilitation de l'aide directe de l'État sous la forme de subventions et du prêt de la Caisse des dépôts.

En 1988, fut créée une « ligne fongible » où la distribution des aides à la pierre (PLA et PALULOS) était arbitrée au niveau des directions départementales de l'équipement (DDE) sur la base d'une dotation unique résultant de la répartition par département des crédits budgétaires nationaux. Sur cette base, les DDE énonçaient leurs priorités (construction neuve ou réhabilitation) et répartissaient

⁴³ Louis Mermaz, ancien ministre socialiste des Transports (en 1981 et en 1988), est en juillet 1989 président du groupe socialiste de l'Assemblée nationale.

⁴⁴ Guy Malandain, député socialiste des Yvelines de 1981 à 1993, fut rapporteur de la loi Quiliot en 1982, de la loi qui porte son nom en 1989 et de la loi d'orientation pour la ville en 1991.

⁴⁵ Louis Besson, ministre délégué chargé du Logement de 1989 à 1990, puis ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer de 1990 à 1991. Il sera à nouveau secrétaire d'État chargé du Logement entre 1997 et 2001.

les aides de l'État en se fondant sur leurs analyses des besoins⁴⁶. C'était un premier pas vers une prise en compte plus efficace des spécificités locales. C'était aussi l'expression de ce qui a été la grande époque de l'amélioration du logement social, considérée quasiment à égalité avec la construction neuve pour des raisons de maîtrise énergétique puis comme pièce maîtresse de la politique de la ville dans les quartiers en difficulté. Une des affirmations programmatiques majeures du gouvernement Rocard en 1988 était l'objectif de réhabiliter un million de logements sociaux en cinq ans.

Du côté de l'accession à la propriété, la baisse rapide de l'inflation et les contraintes liées à la rigueur budgétaire ont progressivement conduit l'État à une révision drastique de la politique visant à aider les ménages modestes à devenir propriétaires.

Les premières générations des PAP, assises sur une inflation élevée et des taux réels négatifs⁴⁷ avaient placé de nombreux emprunteurs dans des situations extrêmement difficiles lorsque les prix et les salaires ont cessé d'augmenter et que la rigueur budgétaire avait mis fin dès le milieu des années 1980 au développement euphorique du début de la décennie.

Dans le même temps, la croissance du nombre d'accédants confrontés à des situations de surendettement dramatique (on parlait alors des « accidentés du PAP ») et l'insécurité croissante des situations professionnelles contribuaient à faire baisser le nombre de candidats à la

propriété chez les ménages à ressources modestes et moyennes.

Dans un tel contexte, le nombre des PAP octroyés fut divisé par 3,3 de 1982 à 1990, passant de 126 000 à 38 000 unités, avant une légère relance en 1994 et leur remplacement en 1995 par le prêt à taux zéro. Cette réduction traduisait également une réaction à l'augmentation de leur coût pour le budget de l'État qui compensait, auprès des établissements émetteurs, la différence entre le taux des prêts aidés et ceux pratiqués sur le marché libre.

Lors des enquêtes logement de 1992 et 1996, la part des accédants récents ayant bénéficié d'un prêt aidé n'était plus que de 15% alors qu'elle atteignait 28% en 1988. Pour la première fois depuis l'après-guerre, la proportion des accédants à la propriété avait baissé (26,1% des ménages en 1988, 22,2% en 1996), le nombre de nouveaux accédants étant inférieur à celui des ménages qui achevaient le remboursement de leur dette⁴⁸.

S'agissant des aides à la personne, dès le milieu des années 1980 commençaient à apparaître les effets du caractère inégalitaire de leur réglementation. Sur cette base, c'est tout l'édifice qui était revu pour être généralisé. Le « bouclage » de l'APL dans le secteur social débouchait sur le conventionnement de presque tout le parc HLM (y compris sans recours aux travaux d'amélioration) soit l'accès à l'APL pour tous les locataires. La généralisation progressive des autres allocations logement permettait de considérer, qu'à partir de 1993, tout ménage avait droit à une aide personnelle.

⁴⁶À la fin des années 1980 et au début des années 1990, l'administration centrale chargée du logement s'est attachée à alimenter les services déconcentrés en études et guides méthodologiques destinés à les aider à mener à bien cet « exercice de programmation ». C'est aussi le moment où se diffusent les observatoires locaux et les divers moyens d'amélioration des connaissances sur la question du logement à l'échelle locale. Voir à ce sujet R. Ballain, *Fonctionnement des marchés du logement en France. Les apports des recherches et des études récentes*, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, Direction de la Construction, 1989 et J.-C. Driant, *Les marchés locaux du logement. Savoir et comprendre pour agir*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 1995.

⁴⁷Le taux d'intérêt réel est le taux d'intérêt d'un prêt après déduction de l'inflation. Ce concept a une validité très limitée, notamment s'il s'agit de comparer des taux fixés pour des emprunts à long terme avec une variable conjoncturelle telle que l'inflation. C'est ainsi qu'un taux réel négatif en période de forte inflation peut s'avérer fortement positif si les prix à la consommation cessent d'augmenter. C'est ce qui s'est produit pour les PAP au cours des années 1980.

⁴⁸F. Dubujet, D. Le Blanc, *L'Accession à la propriété : le régime de croisière*, Insee Première n°718, juin 2000.

Le bouclage de l'APL était rendu nécessaire par le creusement de l'écart entre le parc conventionné dont les locataires avaient droit aux aides maximales en contrepartie de loyers élevés et de logements de bonne qualité neufs ou améliorés et les autres locataires, moins bien solvabilisés et occupant des immeubles de moindre qualité. Les premières évaluations de la politique de réhabilitation montraient même que, pour de nombreux bailleurs, les opérations PALULOS avaient pour objectif essentiel le conventionnement plutôt que l'amélioration des immeubles. Pour d'autres, le conventionnement induisait des pratiques d'attribution qui tendaient à loger les ménages les plus précaires dans les logements les plus chers, dans la mesure où ceux-ci donnaient droit à des aides personnelles versées en tiers payant, ce qui constituait une assurance de recette pour le bailleur plus encore qu'une aide aux locataires modestes.

Ces effets non souhaités rendaient nécessaire la généralisation du bénéfice de l'APL pour les locataires du parc social et donc l'extension du conventionnement défini par la réforme de 1977. Cette généralisation, appelée « **bouclage** », fut organisée entre 1988 et 1991 sous la forme de conventions entre l'État et les organismes de logement social où le premier s'engageait à rendre tous les locataires bénéficiaires de l'APL et les seconds à entreprendre une démarche de gestion prévisionnelle de leur patrimoine (prévision pluriannuelle des travaux à mener, réflexion sur le devenir des ensembles immobiliers...) et à aménager leurs politiques de loyers pour mieux

tenir compte de la qualité du service rendu aux locataires. C'est à ce moment qu'en contrepartie de la généralisation de l'APL, commençaient à se développer les « **plans de patrimoine**⁴⁹ » et des réflexions sur la « remise en ordre des loyers ». Cette phase, sans grands résultats à ce stade, a été la préhistoire des conventions d'utilité sociale (CUS) mises en place 20 ans plus tard.

Du côté du parc privé, les autres régimes des aides personnelles touchaient également leurs limites pour des raisons différentes. Réservées à certaines catégories de ménages, elles excluaient la plupart des salariés modestes et de nombreux jeunes à bas revenus. Le bouclage de l'ALS et de l'ALF exigeait une grande prudence : n'étant pas conventionnelle, la généralisation de ces aides n'entraînait aucune contrepartie de la part des propriétaires et la liberté des loyers risquait de se traduire par de nombreux effets d'aubaine. Après bien des hésitations, c'est le souci de justice sociale qui l'a emporté. Le bouclage s'opéra en 3 ans sur l'ensemble du

⁴⁹ Le terme de « Plan stratégique de patrimoine » (PSP) n'apparaîtra que dix ans plus tard, à la fin des années 1990. La remise au goût du jour de la remise en ordre des loyers ne réapparaîtra quant à elle qu'au cours des années 2000 avec le « conventionnement global », transformé en « convention d'utilité sociale » (CUS) par la loi Boutin de mars 2009.



Garges les Gonesse, Sarcelles, cité HLM et pavillonnaire ©DRIEA/Gauthier

territoire national (1990-1992), assurant à tout locataire le bénéfice d'une aide personnelle, avec des effets inflationnistes limités, quoique localement forts, notamment pour les petits logements. Un des effets les plus commentés du bouclage des aides à la personne a été de permettre aux étudiants d'en bénéficier, quelle que soit la structure de leur revenu et notamment la solvabilité de leurs parents, même lorsque ceux-ci finançaient leur logement. Le nombre de ménages bénéficiaires de l'AL, stabilisé autour de 2,2 millions jusqu'en 1991, se rapprocha brutalement de 3,5 millions à la fin des années 1990.

Conclusion : vers les années 2010...

Au milieu des années 1990, l'essentiel des fondations des politiques contemporaines était donc en place : le renouveau du volet social, l'esquisse de décentralisation, le début de la réforme des mécanismes d'aides. Les alternances politiques et les soubresauts conjoncturels ont apporté des accélérations et des correctifs partiels sans commune mesure avec l'ampleur du plan Courant de 1954 ou de la réforme de 1977.

Le ministère de Pierre-André Périssol⁵⁰ fut une phase d'accélération, marquée par la remise en cause des politiques posées de mixité sociale (atténuation de l'effet de l'obligation de 20% de logements sociaux) et surtout par une volonté de relance des mécanismes du marché après la crise immobilière de

1992 : remplacement du PAP par le prêt à taux zéro (PTZ) pour ranimer la flamme de l'accession à la propriété, renforcement des aides fiscales à l'investissement locatif face à l'essoufflement des aides « Méhaignerie », introduction d'un taux réduit de TVA pour la construction des logements sociaux se substituant aux subventions directes. L'État envoyait aux marchés immobiliers les signes de sa confiance dans leur capacité à relayer les politiques publiques.

Les résultats furent au rendez-vous, portés par une conjoncture particulièrement favorable jusqu'au début des années 2000. La primo-accession reprenait. La mobilité croissait. La demande de logements sociaux se détendait dans un contexte de croissance économique, de taux d'intérêts modérés et de baisse du chômage. Le retour de la gauche au pouvoir en 1997 profita de ces circonstances favorables pour reprendre trois de ses chantiers favorisés : la mixité sociale avec l'article 55 de la **loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000** qui a durci à nouveau l'obligation des communes de faire au moins 20% de logements sociaux ; le volet social consacré au logement dans la **loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998** qui a pris la suite de la loi Besson de 1990 ; la décentralisation avec la **loi Chevènement du 12 juillet 1999** qui a relancé l'intercommunalité et lui a donné d'importants responsabilités en matière de logement.

Au cours des années 2000, le contexte évoluait à nouveau. Les prix entamaient une ascension inédite et les marchés se tendaient. Les enjeux de l'accroissement

⁵⁰ Pierre-André Périssol, RPR, ministre, puis ministre délégué en charge du Logement de mai 1995 à juin 1997.

de l'offre locative HLM refaisaient surface et contribuaient à justifier une relance dans le cadre du plan de cohésion sociale, parallèlement au retour d'une politique de rénovation urbaine destinée à restructurer les grands ensembles. **La nouvelle loi de décentralisation du 13 août 2004** a introduit de nouvelles compétences pour les agglomérations et les départements en leur déléguant, s'ils le souhaitent, la programmation locale des aides de l'État. Mais le leitmotiv de la décennie, surtout au cours de sa seconde moitié, est redevenu la construction de logements neufs, argumenté par l'idée que la faible production des années 1980-1990 avait creusé un nouveau déficit de l'offre surtout dans les grandes agglomérations et dans la métropole parisienne. L'urbanisme de projets, les grandes opérations pilotées par l'État comme les projets du Grand Paris et l'assouplissement des règles d'urbanisme sont revenus sur le devant de la scène, mais avec moins de moyens financiers que pendant les Trente Glorieuses.

La crise économique à partir de 2008 et la crise de la dette publique ont donné un rôle de premier plan à des outils de pilotage conjoncturel touchant la politique du logement au fil des lois de finances initiales et rectificatives, avec par exemple trois réformes du prêt à taux zéro en deux ans, un ajustement constant des aides à l'investissement locatif, une baisse des aides directes à la construction sociale après la fin du plan de relance et le financement des politiques de l'État à partir des fonds du 1%. Mais les enjeux physiques et sociaux à moyen et long terme de la question du logement demeurent. Au total, l'histoire dans la longue durée

de la politique du logement a montré que, en-dehors de périodes de grandes réformes comme celles des années 1950 et celle de 1977, il apparaissait souvent difficile de bousculer un ordre complexe fait de dimensions interdépendantes et souvent contradictoires, liées à la fois à des enjeux sociaux, à des variations de la conjoncture économique, à la diversité des acteurs des politiques urbaines et à la succession fréquente d'adaptations politico-techniques des textes et des mécanismes de financement.

BIBLIOGRAPHIE

- ★ **R. Ballain.** *Fonctionnement des marchés du logement en France. Les apports des recherches et des études récentes*, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, Direction de la Construction, 1989.
- ★ **R. Barre** (dir.). *Rapport de la Commission d'Etude d'une réforme du financement du logement*, La Documentation française, 1976.
- ★ **F. Bourillon.** La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre, *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 20/21, 2000.
- ★ **M. Castells, H. Delayre, F. Godard.** *La rénovation urbaine à Paris : Structure urbaine et logique de classe*, Mouton, 1973.
- ★ **H. Coing.** *Rénovation urbaine et changement social*, Les éditions ouvrières, 1966.
- ★ **J.-C. Driant.** *Les marchés locaux du logement. Savoir et comprendre pour*

agir, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 1995.

★ **J.-C. Driant.** *Les politiques du logement en France*, La Documentation française, 2009.

★ **F. Dubujet, D. Le Blanc.** Accession à la propriété : le régime de croisière, *Insee Première* n°718, juin, 2000.

★ **Y. Fijalkow.** La notion d'insalubrité. Un processus de rationalisation, 1850-1902, *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n°20/21, 2000.

★ **J.-P. Flamand.** *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social*, La Découverte, 1989.

★ **A. Fourcault.** *La banlieue en morceaux, la crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, Créaphis, 2000.

★ **Y. Gastaut.** Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalité en France durant les Trente Glorieuses, *Cahiers de la Méditerranée*, vol. 69, 2006.

★ **R.-H. Guerrand.** *Propriétaires et locataires : les origines du logement social. 1850-1914*. Paris, Quintette, 1987.

★ **A. Heimann-Doat.** *L'élaboration de la loi d'orientation pour la ville*, Plan Construction et Architecture, collection Recherche, n° 31, 1993.

★ **P. Kamoun.** *Hygiène et morale. La naissance des habitations à bon marché*, Union Sociale pour l'Habitat, 2011.

★ **T. Lacroix.** Le recul de l'accession sociale, *Economie et Statistique*, n°288-289, 1995.

★ **B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti.** *Politique du logement. 50 ans pour un échec*, L'Harmattan, 1991.

★ **S. Magri.** Les propriétaires, les locataires, la loi. *Revue Française de Sociologie*, XXXVII, 1996.

★ **G. Malignac.** Le logement des faibles : évincement progressif et formation d'un sous-prolétariat, *Population*, Volume 12, n°12, pp. 237-260, 1957.

★ **S. Nora et B. Eveno** (dir.). *Rapport sur l'habitat ancien*, La Documentation française, 1975.

★ **V. Rudder (de), G. Garin-Ferraz, B. Haquin.** *Loi d'orientation pour la ville. Séminaire chercheurs-décideurs*, Plan Construction et Architecture, collection Recherches, n° 20, 1992.

★ **C. Topalov.** *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1987.

★ **Union nationale des fédérations d'organismes HLM.** *Propositions pour l'habitat, Livre Blanc*, 1975.

★ **D. Voldman.** La loi de 1948 sur les loyers, *Vingtième siècle. Revue d'histoire*. n°20, 1988.

★ **P. Zittoun.** *La politique du logement 1981-1995. Transformations d'une politique publique controversée. Logiques politiques*, L'Harmattan, 2001. ★

Histoire d'une réforme : Le logement en 1977¹

par **Catherine Grémion**, *Directeur de recherches émérite*
Centre de sociologie des organisations - CNRS

Il est difficile de parler de la réforme de la politique du logement de 1977 sans l'inscrire dans le temps long des remises en question et des évolutions qui ont marqué cette politique au cours des décennies de l'après-guerre. De grands événements ont structuré cette période après la IV^e République, le choc pétrolier de 1973, et le passage du gaullisme à la présidence de Valéry Giscard d'Estaing en 1974, ainsi que des évolutions sociales liées à la reconstruction, l'urbanisation et la croissance des revenus des ménages pendant les « Trente Glorieuses ».

Si l'histoire de cette réforme retient la mise au point d'un nouveau système de financement qui privilégie la personne ou la famille (avec l'aide personnelle au logement : l'APL) au détriment de l'aide aux constructeurs ou aide à la pierre, elle ne peut s'y cantonner dans la mesure où elle n'avait pas seulement une visée financière pour cœur, mais une réflexion sur l'ensemble du système public et privé du logement, sur ses fonctions sociales et urbanistiques et sur la meilleure manière d'y répondre. La réforme de 77 a en effet permis une ouverture du logement social aux plus modestes, l'amélioration de l'habitat dans les immeubles anciens,

le sauvetage des quartiers au centre des villes, et l'accession à la propriété de familles qui souhaitaient des logements individuels. Le bilan est considérable, même si les évolutions futures ont entraîné d'autres difficultés.

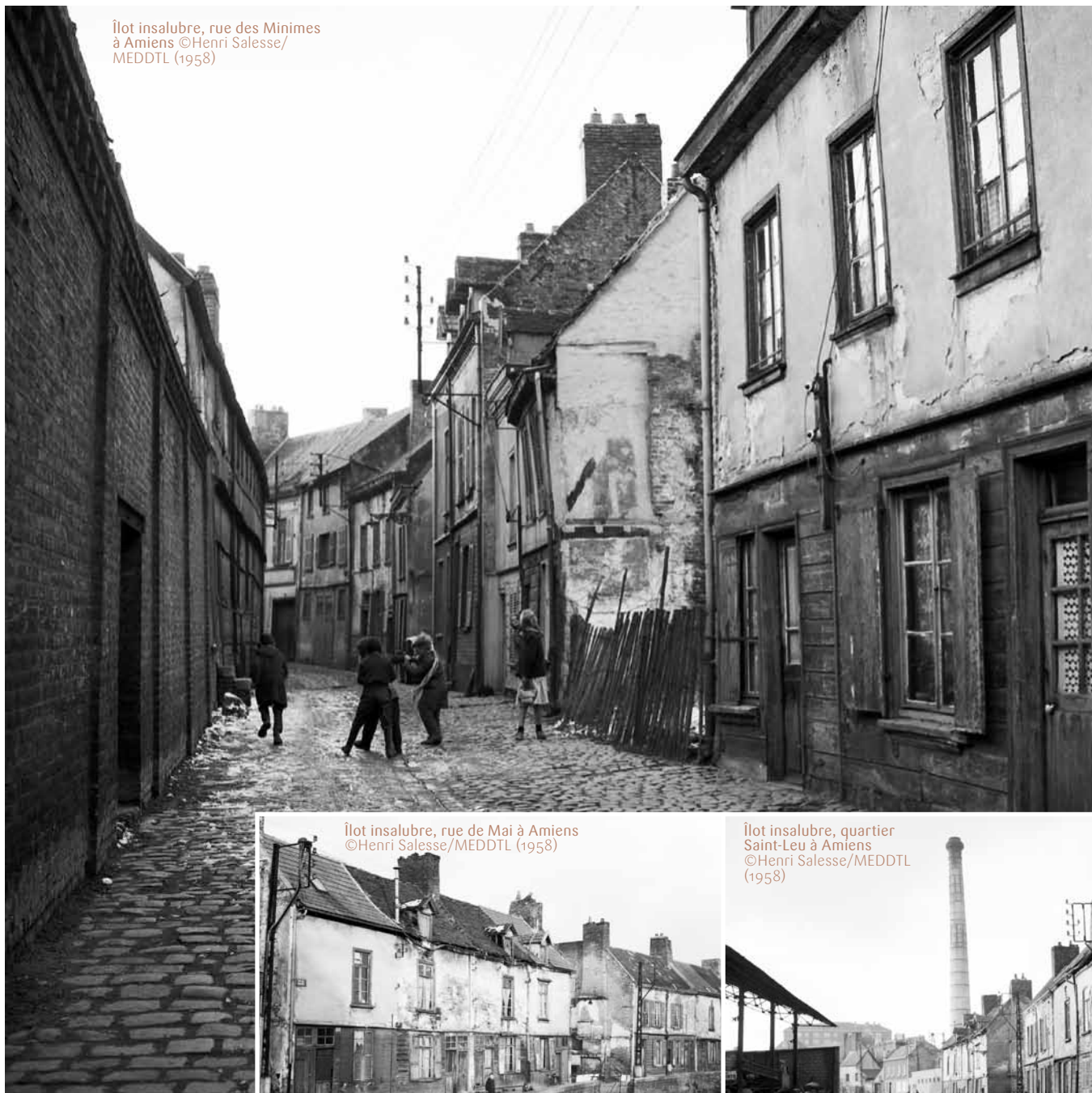
Les grandes lignes de la réforme de 1977 sont issues de débats qui ont surgi au cours de la décennie. Il est indispensable d'en comprendre l'esprit et les objectifs mais aussi les prévisions globales. À la recherche de cet « esprit » et de ce diagnostic, on rencontre des acteurs, qui ont eu un engagement intense. Ainsi, Robert Lion, après avoir été auprès d'Edgar Pisani, a été nommé directeur de la Construction, puis délégué général de l'Union HLM², Raymond Barre, économiste et expert, est devenu Premier ministre en 1976. Ces entrecroisements forment un système dans lequel les déplacements des hommes modifient à leur tour les projets des organisations. La capacité de ces hommes à saisir les phénomènes économiques dépend des instruments de connaissance élaborés par leurs prédécesseurs, on tentera d'évaluer leur impact sur leurs prévisions et sur leurs actions³.

¹Ce travail a eu plusieurs phases : une analyse au sein d'un groupe de travail de la direction de la Construction, des recherches effectuées dans le cadre du CSO (Centre de Sociologie des organisations), dans les années 1980, sur la genèse de la loi de 1977, enfin des entretiens réalisés entre 1990 et 1993 avec les acteurs de cette politique, à la demande d'Isabelle Vaulont, et du comité d'Histoire du ministère.

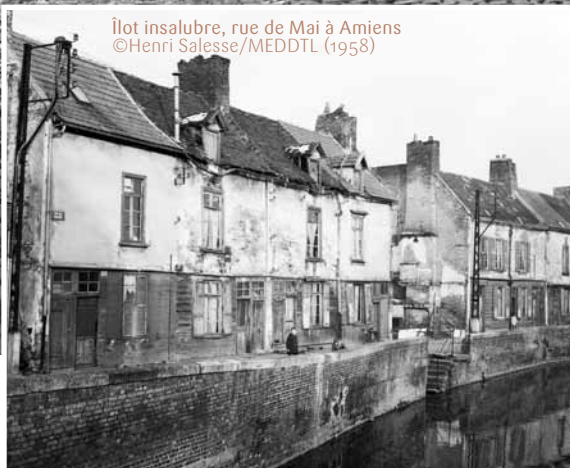
²L'Union sociale pour l'habitat est depuis octobre 2002 le nom d'usage de l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM, créée en 1929 et qui rassemble les cinq fédérations d'organismes HLM (Offices publics de l'habitat, les Entreprises sociales pour l'habitat, les Coopératives HLM, les sociétés du Crédit immobilier de France et les associations régionales).

³De nombreux acteurs et témoins nous ont reçus dans le cadre de cette recherche, il nous faut citer en particulier : Sabine Baietto, Jacques Barrot, André Barthelemy, Jean-Michel Bloch-Lainé, Michel Burdeau, Albin Chalandon, Georges Crépey, Edmée Crivelli, Michel Dresch, Jean-Pierre Dupont, Pierre Durif, Jean-Pierre Fourcade, Anne-Marie Fribourg, Jacques Lebhar, Pierre-René Lemas, Robert Lion, Simon Nora, Christian Pattyn, Pierre Richard, Yves Salaün, Roger Quillot, Jean-François Vincensini. La règle qui a été adoptée ici est de ne citer nommément les entretiens que lorsqu'ils émanaient de personnalités publiques, responsables politiques ou associatifs ou de directeurs d'administration centrale.

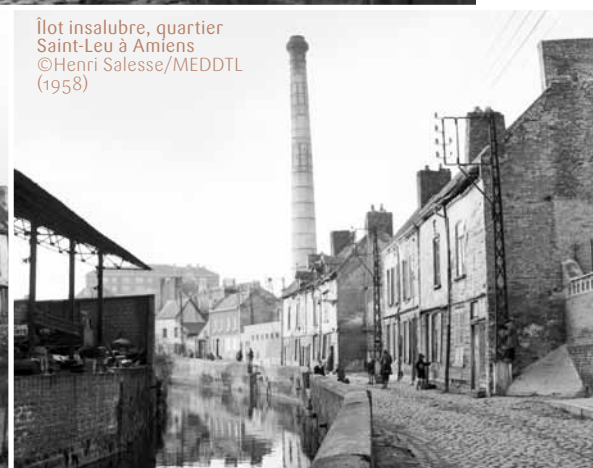
Îlot insalubre, rue des Minimes
à Amiens ©Henri Salesse/
MEDDTL (1958)



Îlot insalubre, rue de Mai à Amiens
©Henri Salesse/MEDDTL (1958)



Îlot insalubre, quartier
Saint-Leu à Amiens
©Henri Salesse/MEDDTL
(1958)



La mise en place du dispositif de réforme de la politique du logement

Le Plan et les premières remises en question

Tenter une histoire de la réforme du logement renvoie à la fin des années 60, à la modernisation de l'État par les V^e et VI^e Plans. La volonté modernisatrice appuyée sur le Plan a entraîné les réformes de 1964 qui ont donné à l'État des moyens d'action au niveau déconcentré. Ces réformes, centrées d'abord sur le département, ont vu dans le préfet le pivot du développement et réduit l'éclatement des ministères et de leurs services au niveau local. Elles ont créé les régions, les préfets de région, la planification régionale et les CODER (Commission de Développement Économique Régional). Le ministère des Affaires sociales était avec les DDASS (direction départementale des Affaires Sanitaires et Sociales) issu de ce mouvement, de même, au ministère de l'Agriculture, avec la création des DDA (direction départementale de l'Agriculture) et du corps des IGRF⁴. La création du ministère de l'Équipement, issu de la fusion des ministères des Transports, des Travaux publics et de la Construction, était due à Edgar Pisani qui venait de réaliser une profonde réforme du ministère de l'Agriculture. Au sein de l'Équipement, la direction de

la Construction se trouvait au centre de changements où des ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées collaboraient avec les agents des Finances, des juristes, des urbanistes ou des architectes (traditionnellement engagés dans ces structures), avec des personnes issues des milieux bancaires... Les premiers, auparavant surtout présents dans les transports, découvraient les champs de la construction et de l'urbanisme. Enfin, la réforme coïncidait avec les grandes opérations du lancement du District dans le cadre de la restructuration de la région parisienne, et du programme des Villes Nouvelles qui se profilait en toile de fond.

Le rôle des responsables politiques successifs.

C'est sous la présidence du général De Gaulle que la gestation des projets commença. Il fallut plus de 10 ans, avec l'élection de Valéry Giscard d'Estaing, pour marquer un tournant et l'aboutissement de cette réforme. Au cours de cette période se succédèrent 9 ministres de l'Équipement, et 6 secrétaires d'État au Logement. Parmi les personnalités les plus marquantes, on peut citer Edgar Pisani et Albin Chalandon ; puis 2 ministres qui initièrent la gestation de la réforme : Olivier Guichard, assisté de Christian Bonnet, Robert Galley avec Jacques Barrot comme secrétaire d'État. Cette dernière équipe porta la réforme de 1977 pendant toute l'élaboration réglementaire, en forte interaction avec le ministre des Finances, Jean-Pierre Fourcade. Par la suite, Michel d'Ornano puis Roger Quilliot imprimèrent leur marque aux politiques découlant de la réforme de 1977.

⁴Le corps des IGRF a été formé en 1965 par la fusion du corps des ingénieurs des Eaux et forêts avec le corps des ingénieurs du Génie rural.

Cette histoire pourrait être perçue et étudiée comme celle d'une histoire politique associée aux gouvernements successifs mais elle a été aussi l'histoire administrative d'une branche de l'État qui assurait la régulation d'un milieu professionnel, la gestion de questions sociales, la recherche de diagnostics et de solutions techniques⁵. Des entrecroisements se produisaient, les « politiques » étant parfois liés à ces professions, d'autant plus que les ministres, par leurs fonctions locales, avaient un pied dans le monde HLM.

La place centrale de la direction de la Construction et du Groupe de recherches et d'études sur la construction de l'habitat (Grecoh)⁶

Après la guerre, la loi de 1948 avait instauré un régime de loyers très favorable aux occupants des logements privés construits avant cette date. Puis, à partir de 1950, on vit la reprise de la construction sociale, avec l'institution des organismes HLM, successeurs des HBM⁷. La construction neuve passa de 70 000 logements achevés en 1948 à 320 000 en 1958. Le logement social était géré par la direction de la Construction, à travers sa tutelle des organismes HLM. Elle en assurait la réglementation depuis l'après-guerre, chaque texte se surajoutant aux précédents, au fur et à mesure des besoins, sans en abolir aucun. L'ensemble avait atteint un tel degré de sophistication



Portrait de Albin Chalendon - ©MEDTTL (1970)



Edgar Pisani, ministre de l'Équipement, lors de l'inauguration de l'exposition « Construtorama » Porte de Versailles - ©MEDTTL (1966)

que seul un petit nombre d'experts s'y retrouvaient. Ils étaient en poste dans les services opérationnels chargés des HLM, sous l'autorité d'Edmée Crivelli, elle-même devenue de fait l'incarnation de la tradition et de l'application de la loi. Elle seule maîtrisait à la fois l'histoire et les nuances entre les aides et les types de logements, dont la complexité s'était accrue au fil des années. Ainsi avant la guerre, il y avait trois types de prêts et trois types de construction (HBM-A, HBM-B et ILN), en 1970 il y en avait 35 ! Ces différents types de logements s'adressaient à des ménages ayant des revenus divers et constituaient des affectations obligées réduisant considérablement les possibilités de choix.

Juristes et urbanistes, membres des services opérationnels de la direction, avaient développé une expertise en matière de législation et de mécanismes financiers mais aussi de connaissance du terrain, leur pratique quotidienne les mettant au contact des organismes dont ils faisaient ou défaisaient les responsables. Ce milieu administratif se faisait l'avocat de ce monde professionnel auprès des décideurs politiques tout autant qu'il veillait à sa capacité à mettre en œuvre les lois et règlements qu'il contribuait à élaborer.

Toutefois, au sein de cette direction, à côté de ces services, on avait créé en 1968 une cellule de réflexion, le Grecoh, dont l'activité consistait à faire émerger, cristalliser et aboutir des projets de réforme du financement du logement.

La plupart ont imputé à Robert Lion, lors de son arrivée au ministère comme direc-

teur de la Construction, la création du Grecoh. En fait, son initiative fut indirecte car il en avait inspiré l'idée à son prédécesseur, Yves Aubert. Cette création, qui suivait de peu la constitution du nouveau ministère de l'Équipement, avait pour originalité de permettre l'arrivée de jeunes fonctionnaires issus de l'ENA et d'ouvrir la réflexion à des disciplines jusque là peu représentées dans le ministère et moins encore dans la direction.

«... il y a mis des jeunes, dans une perspective pluridisciplinaire : des économistes, des financiers, des sociologues, il avait des méthodes de gestion tout à fait non orthodoxes, ça a été une équipe d'agitateurs au sein de l'Équipement»⁸.

À la sortie de la guerre, la politique du logement apparaissait en effet caractérisée par une gestion peu dynamique, la modernisation s'esquissant ailleurs. Mais la nomination de Robert Lion à la direction lui permit d'en faire un des fers de lance de son action. Dès son arrivée, il nomma à sa tête un jeune pris à la sortie de l'ENA, Claude Robert. D'autres suivirent, parmi la cohorte de l'ENA, on peut citer en 1968 Michel Dresch, Jacques Lebhar, et, plus tard, Christian Pattyn, venu du ministère de la Culture. Ces énarques, perçus comme des « produits nouveaux » dans un ministère peuplé pour l'essentiel d'ingénieurs des Ponts et Chaussées et de « vieux administrateurs », arrivèrent à un moment où des interrogations se faisaient jour sur la politique du logement. Ils s'en saisirent avec le sentiment d'être chargés d'impulser le changement, avec de jeunes ingénieurs des Ponts et Chaussées (Jean-François Poupinel,

⁵ Voir C. Grémion, *«Professions : Décideurs, pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat»* Gauthier-Villars, Paris, 1979 et *«Le milieu décisionnel central»* in F. de Baecque et J.L. Quermone Ed., *Administration et Politique*, Paris, FNSP.

⁶ Le Grecoh est créé au sein de la direction de la Construction par arrêté du 4 août 1968.

⁷ Les HLM se sont appelées habitations à bon marché (HBM) par la loi Siegfried de 1894 jusqu'à la législation de juillet 1950 (qui a posé le principe des primes à la construction et d'une participation des employeurs à l'effort de construction), à l'occasion de laquelle l'appellation actuelle a été adoptée.

⁸ Entretien, membre du Grecoh.

chargé du bureau financier, Georges Crépey, chef du bureau économique). D'autres administrateurs civils issus de l'ENA (Anne-Marie Idrac) et des agents contractuels (Sabine Baietto, Dominique Figeat) renforcèrent l'équipe.

«Robert Lion avait pris en charge la direction de la construction vieillissante, issue du ministère de la Reconstruction, les gens y avaient le culte de l'aide à la pierre, en outre, ils étaient en concubinage notoire avec les HLM, et regardaient avec suspicion les constructeurs privés⁸».

Sous cette forme jeune et attirante, l'équipe s'attaqua aux questions de la politique du logement sous tous ses angles. Plusieurs de ses membres avaient choisi le ministère de l'Équipement à cause de Robert Lion, qu'ils avaient rencontré avant leur sortie de l'École. Il apparaissait comme un « *communicateur extraordinaire* » qui « *chahutait dans le couloir* » et qui pouvait « *faire venir le Tout Paris* » lorsqu'il souhaitait l'associer à ses entreprises. Directeur de la Construction à 33 ans, il suscitait des vocations, donnant l'image d'un ministère « *jeune, dynamique, avec des méthodes de gestion avancées, un ministère intéressant* ». Des études étaient lancées avec l'Insee, mais aussi avec des bureaux d'études extérieurs (Beture, Cerau⁹), sur le marché du logement (en particulier pour les catégories défavorisées, et les personnes âgées), ce qui était une nouveauté radicale.

«Nous simulons le marché du logement dans une ville, avec des modèles qui reconstituaient la rencontre offre/demande : une amélioration dans l'ancien

permet un départ de HLM et une offre en logement social, etc. À l'Insee ils avaient une idée : l'accession coûte moins cher que le locatif, car l'acheteur accepte un taux d'effort plus grand. Or cette accession libère un autre logement... On avait ce type d'interrogation : où iraient les plus pauvres dans ce cas⁸ ? ».

Les premières réflexions sur la réforme de l'habitat

Ces réflexions émanaient de plusieurs sources : les cabinets de Pisani puis de Chalandon à l'Équipement, les commissions du V^e et du VI^e Plan, des ouvrages tels que celui de Claude Alphandery, en 1965 « *Pour une politique du logement* ». L'un des premiers textes fut, à la demande du cabinet, le rapport confié à Pierre Consigny en 1969 par Jacques Chaban-Delmas¹⁰ qui correspondait à l'époque du VI^e Plan. Ses rapporteurs¹¹ (Michel Dresch, Jean-François Poupinel et Bernard Seligman) se souviennent avoir alors « *énormément investi sur le logement, à une époque où on commençait à se dire : il faudrait un logement unique, avec hausse de la qualité, et moduler l'aide sur la personne* ».

Au Commissariat au Plan, un milieu décisionnel en formation

Le Rapport Consigny¹² proposait des solutions. Il relevait les rentes de

⁸ Entretien, membre du Grecoh.

⁹ Le Bureau d'études pour l'urbanisme et l'équipement (Beture) et le Centre d'études et de recherches sur l'aménagement urbain (Cerau) sont des bureaux d'études de la Caisse des dépôts et consignation.

¹⁰ Pierre Consigny était membre du cabinet d'Albin Chalandon, inspecteur des Finances comme lui.

¹¹ Entretien avec Michel Dresch

¹² Rapport du groupe « Interventions Publiques » de la commission de l'habitation du VI^e Plan.

situation, des « détournements de l'aide à la pierre » et envisageait de « personnaliser » l'aide à la pierre, notamment par des « chèques de logement » remis en particulier aux personnes âgées. Il voulait, pour libérer des logements pour les ménages plus modestes, instaurer une procédure contractuelle entre l'État et les organismes HLM, l'aide de l'État étant liée à des conditions de peuplement. Pour l'habitat ancien, il proposait son amélioration et relevait le retard pris en France. Il évoquait plusieurs procédures permettant à des organismes HLM d'acquérir et d'améliorer des logements anciens avec l'aide des collectivités locales et du 1% logement. Il envisageait, sauf pour les organismes HLM, une taxe sur les loyers appliquée à la totalité des habitations de 15 ans d'âge qui serait versée au FNAH (Fond national pour l'amélioration de l'habitat) et lui permettrait d'étendre son action jusque là limitée à des logements relevant de la loi de 1948 ; ces fonds seraient destinés aux logements modestes et à l'extension de l'allocation loyer aux personnes âgées.

Ce rapport était élaboré à côté de la commission de l'habitation du VI^e Plan. Celle-ci, réunie en 1969, comportait un sous-groupe « interventions publiques » dont P. Consigny était président. Son secrétaire, membre du Grecoh de 1968 à 1976, fut secrétaire adjoint de la mission Barre. Si une continuité des hommes y est décelée, il n'y a pas lieu de s'en étonner.

Les diagnostics ébauchés pour le V^e Plan avaient réuni des hommes provenant des ministères, tels les Finances, de services d'études (publics - comme le

SAEI¹³ - ou privés), et des milieux bancaires. De futurs membres du Grecoh avaient participé à des groupes « long terme logement » présidés par Jacques Delors, alors chef des Affaires sociales au Commissariat général au Plan. Des observations portaient sur les rentes de situation liées au fractionnement du parc social en niveaux de prix différents et posaient un diagnostic et une orientation de réforme.

Ces idées trouvèrent un écho auprès de la commission de l'habitation du VI^e Plan, en 1966, qui soulignait que *« les aides à la pierre semblaient avoir servi beaucoup plus de stimulant à la construction que de correcteur des inégalités sociales »*. Elle dénonçait les *« rentes de situation »* et estimait prioritaire l'amélioration de l'habitat existant : *« la restauration de l'habitat doit prendre une place dans toute politique de logement soucieuse de progrès social rapide et d'actions rentables »*. Le rapport fixait le nombre de logements qui devraient être remis aux normes, pour accroître l'offre à un moindre coût.

Pour lutter contre les rentes d'ancienneté, le rapport proposait une réduction des catégories d'organismes HLM avec un secteur réservé aux hauts revenus et un autre destiné aux revenus moyens. Les loyers pourraient être laissés à l'appréciation des organismes HLM en contrepartie d'un revenu moyen par occupant. Les excédents récupérés auprès des occupants à revenus moyens et aisés seraient redistribués aux locataires modestes par l'intermédiaire d'une caisse regroupant les organismes d'une région.

¹³ Le Service des affaires économiques et internationales est le principal service d'expertise économique du ministère de l'Équipement dans les années 1960-1970.

Il prévoyait un prêt aidé aux accédants, sous conditions de ressources. Plusieurs sous-groupes gravitaient autour de la commission. Le sous-groupe, « organisations et structure des professions » pesait aussi dans la balance, traitant le logement, plus que tout autre sujet, comme un bien essentiel, malgré la priorité donnée à l'industrialisation dans le VI^e plan.

L'intergroupe du « Financement » notait *« la charge croissante pour les finances publiques des constructions HLM »*. Cette évolution leur semblait aller *« à contre courant du mouvement marqué par une progression du niveau de vie »*. Il estimait aussi très important *« que l'amélioration du parc existant prenne très rapidement une nouvelle dimension »*, et que les organismes HLM fassent des opérations d'acquisition-amélioration du parc ancien.

La commission soulignait aussi l'aspect abusif des déductions fiscales. Elle constatait *« l'importance fondamentale des logements anciens dans l'habitat qu'il s'agisse de la satisfaction des besoins des moins solvables ou de l'amélioration de la qualité du parc »* et insistait sur la *« nécessité d'accélérer la mise en état des logements »*. Pour le parc existant, elle proposait que l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) fût réservée aux logements anciens. La commission prévoyait qu'un organisme prit en charge, par un contrat avec les propriétaires, les dépenses d'amélioration, moyennant un droit d'affectation pendant une période déterminée. Cet organisme pourrait être spécialisé dans le logement des mal logés. De son côté, la commission des Villes voulait la promo-

tion des centres urbains *« lieux privilégiés de l'intégration des habitants de la ville à la société »*, pour éviter en France ce qui touchait des villes américaines, la dégradation progressive des centres.

La direction de la Prévision et l'idée de l'aide à la personne

À la même époque, parut une note jointe au rapport **« Interventions Publiques »**¹⁴ dont les auteurs (l'économiste Yves Carsalade et Hubert Levy Lambert, membres de la direction de la Prévision) avaient dès la fin des années 1960, effectué des travaux¹⁵ non sur le problème du logement en soi mais sur la mise au point d'un modèle de simulation efficace de phénomènes économiques. Le logement y était un prétexte plus qu'une cible. Ce modèle (nommé POLO), basé sur une formulation mathématique du comportement des ménages, comparait l'efficacité des aides publiques au logement. Ils notaient que les règles des organismes HLM favorisaient les plus solvables au détriment des pauvres qui restaient dans des taudis presque aussi chers que les logements HLM, d'où un détournement de l'aide publique. Ils apportaient une vision nouvelle, en énonçant que l'aide à la personne serait moins coûteuse que l'aide à la pierre, respecterait la liberté des gens et limiterait la ségrégation.

Les rapports des années 1969-1971 montraient d'intenses réflexions nées des dysfonctionnements du système. Trois axes se dégagèrent : le Plan autour de Jacques Delors, recherchant

¹⁴ Le rapport du groupe « Interventions Publiques » de la Commission de l'habitation du VI^e Plan. Tome II, pages 175 et suivantes.

¹⁵ En 1968, H. Levy Lambert avait en effet publié un article « Modèle de choix en matière de politique du logement » *Revue d'Économie Politique* n° 6 (1968), p. 938. (Voir aussi FILO, Modèle de financement du Logement, Yves Carsalade, 1973). Parmi les personnes appelées à discuter cette note dans le groupe « interventions publiques » figurent cinq des instigateurs des réformes de 1977.



Conférence de presse à l'hôtel Intercontinental sur l'importance de l'amélioration de l'habitat dans la civilisation européenne - ©MEDTTL (1972)

l'efficacité sociale, le ministère des Finances avec la direction de la Prévision et enfin, le ministère de l'Équipement avec la direction de la Construction dont plusieurs membres continuaient sur la lancée du Plan. Tous dénonçaient la complexité et l'injustice croissante du système et s'orientaient vers une aide plus adaptée aux situations individuelles, plus « personnalisée ». Le parc ancien apparaissait épisodiquement à travers les commissions des Villes ou de l'Habitat qui souhaitaient pousser les organismes HLM à des opérations d'acquisition, d'amélioration, ou encore dans des travaux avec l'ANAH.

Les premières escarmouches autour de l'habitat existant

Les années 1972-1973 virent aboutir les premières tentatives de pratiques nouvelles dans l'habitat social et la réhabilitation d'immeubles issus du parc ancien.

Cette dernière préoccupation avait, plusieurs origines. En 1972, sous Georges Pompidou, Olivier Guichard était ministre de l'Équipement, avec Christian Bonnet comme secrétaire d'État au Logement. Il soutenait une **politique de réhabilitation de l'habitat ancien**, qui conduisit aux arrêtés de 1973. Une autre source de réflexion provenait de la direction de l'Architecture, rattachée alors au ministère de la Culture. Une troisième venait des milieux préoccupés par les caractéristiques de l'habitat collectif. Robert Lion a situé à cette époque les premières préoccupations à l'égard du parc ancien :

« On commençait à parler du mal des grands ensembles (la Sarcellite) et en 1971 on a lancé un grand programme de résorption de l'habitat insalubre¹⁶ (RHI). Il y avait des quartiers de taudis, que nous voulions supprimer; on travaillait avec les PACT¹⁷. »

Parallèlement, le ministère abordait les grands ensembles sous l'angle HVS¹⁸, c'est-à-dire la réhabilitation au sens large englobant la vie sociale. Robert Lion se rappelle : *« L'opération HVS date de 1972, elle s'appuie sur le secteur social du Grecoh qui a fait les circulaires sur les locaux collectifs résidentiels pour redonner vie aux quartiers. C'était un programme interministériel, avec Jean Maheu, René Lenoir, à l'action sociale, et Michel Massenet à la direction de la Population. C'était un premier geste pour parler du mal des grands ensembles ».*

Si les **opérations HVS et la RHI** ont fait partie pour lui de la réhabilitation, pour d'autres membres du Grecoh, ce n'était pas là l'essentiel, l'opération HVS leur semblait limitée au « bureau des études sociologiques » au sein du service et restait relativement marginale.

Ces initiatives avaient été précédées par une autre mesure en faveur de l'habitat existant, la loi de finances rectificative pour 1970 donnant naissance à l'**Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)** qui s'est substituée au FNAH. Cette mutation ne résultait pas d'une volonté délibérée du ministre mais d'un retournement de situation imaginé par Robert Lion en réaction à une menace pesant sur l'une des rares sources de financement destinée à l'amélioration de l'habitat. *« Il y avait une taxe sur les*

¹⁶ La loi Vivien, en 1970, instaure le GIP Résorption de l'habitat insalubre (Groupe Interministériel Permanent) qui avait pour première mission de faire disparaître les bidonvilles en région parisienne. La RHI devait reloger la population vivant dans les immeubles insalubres. Le GIP s'attacha aussi à la liquidation des constructions provisoires de l'après-guerre, puis vers 1974 à des opérations de rénovation et de restauration.

¹⁷ Entretien Robert Lion. Les Pact (Propagande et action sur les taudis se rebaptiseront quelques mois plus tard : Centres d'amélioration du logement - Protection, Amélioration, Conservation, Transformation de l'habitat ancien), lancés par Jean Pila en 1952, un patron chrétien préoccupé par les conditions des mal-logés et avaient un programme d'action qui faisait de la réhabilitation ponctuelle.

¹⁸ Ce groupe HVS (Habitat et vie sociale) est créé à l'initiative de l'Équipement et de la Jeunesse et Sports, il fonctionne à partir de juin 1973. Il cherche à « améliorer la conception, la réalisation et le fonctionnement du nouveau milieu urbain au point de vue de la vie sociale ». Ses attributions s'étendront, en 1974, à « l'amélioration d'ensembles dégradés, physiquement et socialement ».

logements antérieurs à 1948, le ministre voulait supprimer cette taxe qui permettait de financer la réhabilitation du parc privé. Je l'ai convaincu de supprimer le FNAH et de créer l'ANAH. On est passé au bord du gouffre. J'ai vraiment gardé le sentiment d'avoir sauvé quelque chose».

Le souci partagé de l'habitat ancien entraîna une convergence avec le ministère de la Culture, où se trouvait la direction de l'Architecture, au point d'établir une mobilité des hommes d'abord puis des attributions. La direction de l'Architecture, créée par Max Querrien, rencontrait la direction de la Construction et la direction de l'Aménagement Foncier et Urbain (Jean-Eudes Roullier en était le directeur) au ministère de l'Équipement sur des questions d'architecture contemporaine, en particulier pour les Villes Nouvelles. La direction de l'Architecture était dotée de moyens modestes, sauf pour les monuments historiques, mais elle avait la tutelle des professions et faisait preuve d'une créativité qui rencontrait l'ambition de Robert Lion.

Cette créativité se heurtait aux maires et aux ingénieurs qui intervenaient souvent sans état d'âme dans les centres-villes, fussent-ils historiques, pour résoudre les problèmes de la circulation urbaine. Au savoir-faire routier de l'Équipement, la direction de l'Architecture tentait à la fois de substituer le souci d'intégrer la modernité et de sauvegarder le tissu ancien, en s'efforçant de faire coïncider la préservation de la beauté d'un site patrimonial avec l'orthodoxie financière. Plusieurs cas ont illustré ce combat du pot de terre contre le pot de fer :

«À Moulins, le maire de la ville, avec ses remparts et des arbres magnifiques vou-



Troyes, Taudis - © MEDTTL (1956)

lait les couper pour faire un périphérique ; de T..., architecte, a regardé comment améliorer la circulation sans détruire la beauté de ces grands boulevards. Tout ceci nous a amenés à intervenir en tissus ancien..... Les maires étaient sceptiques, les ingénieurs des Ponts amusés, et on démontrait que c'était possible. À Auxerre, J.-P. Soisson voulait démolir une des plus jolies maisons pour faciliter la circulation et agrandir l'UNICO, notre architecte a fait quelque chose qui passe très bien¹⁹ ».

Cette orientation nouvelle pour les maires et les ingénieurs des Ponts et Chaussées était l'un des objectifs personnels de Robert Lion à la direction de la Construction. Il obtint, en 1972

¹⁹ Entretien Christian Pattyn.

l'embauche du chef du bureau de l'architecture, Christian Pattyn, pour prendre la direction du Grecoh, comme le rappelle un témoin :

« Robert Lion a lancé le Plan Construction pour améliorer la qualité architecturale, et baisser les coûts. Pattyn a été recruté pour cette tâche. Robert Lion lui a proposé de faire sa mobilité dans sa direction et lui a fait valoir qu'il avait besoin de lui pour deux choses :

★ remettre en selle le Grecoh, en faire le bureau d'études interne de la direction de la Construction,

★ faire une révolution : que les HLM, qui n'avaient servi qu'à la rénovation urbaine, puissent être utilisées pour la réhabilitation ». Mais ces premières mesures supposent un travail en commun des « anciens » et des nouveaux au sein de la direction de la Construction.

Christian Pattyn arrivait *« avec cette connotation culture, jeune énarque, pas de la maison, éthéré »*. Très vite il fut surpris par les difficultés de communication entre les services opérationnels et le Grecoh. Il les attribua à la nouveauté des politiques et s'efforça de créer un lien à travers un « vocabulaire » qui précisait les diverses procédures en usage. Malgré ce qu'il observait, *« la grande technicité des gens autour d'Edmée Crivelli », il constatait que : « ils ne se comprenaient pas, les mots avaient des sens différents. Tous les mots restauration, réhabilitation, rénovation, dans les notes émanant des bureaux X ou Y, voulaient dire des choses différentes »*.

Cette indétermination du vocabulaire était aussi la marque d'une absence de

stabilisation des pratiques. Il s'efforça donc de créer un vocabulaire commun, petit livret qu'on a appelé le **« vocabulaire Pattyn »** : *« on n'emploie pas rénovation à la place de réhabilitation : **rénovation, on détruit ; réhabilitation, on met du confort moderne sans toucher au bâti ; restauration, c'est avant tout du travail de gros œuvre pour améliorer la présentation du monument historique »***.

La réhabilitation de l'habitat ancien était sa seconde mission. *« Ensuite Robert Lion a demandé de suivre le dossier qui permettait, avec M^{me} Crivelli et M. Commagnac, de préparer les décrets pour l'acquisition-réhabilitation. On a donc eu des réunions à Matignon, c'était la première fois qu'on utilisait des crédits publics pour de la réhabilitation. Pour eux c'était inconcevable, la maison, c'était la « construction », avec trois choses : la construction en banlieue, la rénovation dans les centres, et la résorption de l'habitat insalubre.... Ces anciens avaient vécu depuis ça 45 ans, et on venait leur dire : on peut utiliser les mêmes mécanismes, mais en maintenant les tissus urbains existants.... Ça a été très difficile »*.

Désormais il ne s'agissait plus de vocabulaire. Les visées du Grecoh suscitaient une inquiétude grandissante dans les services dont tout le savoir-faire était de construire. Les termes de RHI, de rénovation des centres et de construction en banlieue étaient en effet tous synonymes de constructions neuves, précédées ou non de destructions. Or ici il s'agissait **d'utiliser un financement lié à la construction de logements HLM**

pour réhabiliter du parc ancien privé. Cette mesure prit la forme d'arrêtés en mars 1973. Ils permettaient aux organismes HLM d'acquérir des immeubles anciens pour y réaliser des logements et autorisaient des prêts des sociétés de crédit aux propriétaires occupants pour améliorer leur logement. Cette action était appuyée par les deux ministres, Olivier Guichard et Christian Bonnet, et dans leurs cabinets, par Pierre Mayet, Claude Robert et Pierre Richard, alors jeune ingénieur des Ponts et Chaussées. Ils réagissaient à la rénovation bulldozer, à laquelle le ministère était plus sensible que bien des élus locaux, et partageaient les critiques faites aux grands ensembles. Ainsi, la circulaire « Guichard » du 21 mars 1973 dénonçait ces opérations : *« Les grands ensembles étant peu conformes aux aspirations des habitants, on doit s'obliger à composer des villes complexes, c'est-à-dire vivantes... »*.

Ce début d'évolution se heurtait néanmoins en 1973 à deux obstacles du côté des services opérationnels du ministère, qui se laissaient forcer la main à contre-cœur, et du ministère des Finances. La direction de la Prévision recherchait alors une solution pour remédier au coût croissant du logement qui allait dans le sens d'un financement banalisé et d'une réduction de la spécificité des logements HLM. Faut-il mettre cette recherche en relation avec l'attitude des directions du Budget et du Trésor qui tentèrent de faire obstacle à cette nouvelle possibilité offerte aux HLM ? Il semble bien que cette « brèche » leur ait paru susceptible d'entraîner des dérapages importants. Leur peu de soutien apparut clairement à la direction de la Construction :



Inauguration du salon BATIMAT par Olivier Guichard - © MEDTTL (1973)

« On a eu d'énormes difficultés. Pourtant nous étions très soutenus au ministère. Mais il y a eu une résistance farouche du côté des Finances, du Trésor, pour eux un nouveau mode opératoire pour les HLM, c'était dangereux²⁰ ».

La résistance des services à ces directives était sourde mais d'autant plus efficace. Leur peu d'enthousiasme réduisit considérablement la portée des arrêtés. L'un de ses membres se souvient : *« On voyait ça d'un très mauvais œil, on avait fait quelques expériences, ça a coûté très cher, ça a été le gouffre »*. La réhabilitation

²⁰ Entretien au Grecoh.



Châlons-sur-Marne, les Chalandonnettes «Les Grévières» © MEDTTL (1972)

des quartiers anciens devenait ainsi peu à peu un enjeu. Les organismes HLM s'y associaient à travers des opérations, peu nombreuses au début, d'acquisition-réhabilitation. Le souci de réhabiliter le parc social était alors totalement absent.

À l'hostilité des plus anciens à la direction de la Construction répondait la faiblesse institutionnelle des cellules chargées de cette politique. Le bureau «patrimoine existant et habitat insalubre», chargé de l'amélioration de l'habitat, disparut en 1974, ses compétences passant à la «mission habitat ancien», rattachée au

responsable du Grecoh qui avait perçu la potentialité de ce secteur. *«Il y a eu un plaquage de la «mission habitat ancien» au Grecoh, moi-même j'avais demandé un peu ce rattachement. C'était la partie sectorielle opérationnelle la plus stratégique à mettre dans la réforme d'ensemble. L'aspect ancien était appelé à bouger».* Le nombre de personnes se consacrant à la réhabilitation témoignait de son caractère encore secondaire : la mission comportait en 1974 trois personnes, à côté des 300 agents de la direction de la Construction employés à d'autres tâches.

Toutefois, d'autres actions se développaient dans d'autres segments de cette direction. Ainsi, se créa le **Groupeement interministériel permanent (GIP)** pour la **résorption de l'habitat insalubre (RHI)**. Mais les crédits restaient insignifiants.

Pour sa part, la direction de l'Aménagement foncier et urbain (DAFU)²¹ s'était employée à développer l'aménagement des centres urbains. Le service de l'aménagement foncier animait certaines opérations de restauration ou de rénovation urbaines en liaison avec les Affaires culturelles.

Le groupe opérationnel des villes moyennes (GOVM), institué en 1973²² étudiait *«la conception et les modalités de financement des programmes globaux d'aménagement des villes moyennes...»*, programmes assez souples, incluant des restaurations et des opérations de rénovation et de résorption. La majeure partie des restaurations (**loi du 4 août 1962**) supposait la mise en valeur d'un

²¹ La DAFU est une direction du ministère de l'Équipement.

²² Le GOVM était placé sous l'autorité conjointe du délégué à la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) et du directeur de la DAFU.

quartier historique, avec un caractère esthétique, le secteur sauvegardé. La procédure évolua constamment et s'étendit à des actions plus sociales visant la mise aux normes en matière d'habitabilité de logements.

Dans les années 1974-1975, l'intervention de l'État, l'endettement des collectivités locales, le désengagement des investisseurs et le déficit des grandes opérations avec leurs retombées sociales concouraient au rejet de l'idée de rénovation bulldozer. Un groupe de travail du ministère de l'Équipement soulignait **les faiblesses de la rénovation urbaine** : la durée excessive des procédures, le coût de réalisation qui tendait à s'accroître. Ce phénomène était particulièrement sensible à Paris où un groupe, présidé par Jean Tiberi, avec le Conseil de Paris, des fonctionnaires de la Ville et des responsables de l'Équipement, établissait en septembre 1973 le constat suivant : *«... Il convient de réduire les traumatismes qui accompagnent, pour les plus faibles, la transformation du tissu urbain. Il faut s'opposer au démantèlement de nombreux quartiers anciens qui se caractérisent par leur équilibre social et leur animation. À la différence de la rénovation, la restauration d'immeubles et d'îlots existants doit permettre le maintien sur place d'une population modeste et le respect du caractère d'un quartier».*

En 1974, les élections avaient amené Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République. La campagne avait été marquée par l'affirmation d'un souci de loger les Français selon leurs vœux,

notamment par l'accession à la propriété, et par l'émergence d'un courant écologiste, avec René Dumont. Après l'élection, deux rapports caractériseront la réflexion celui du Conseil économique et social et le Livre blanc de l'UNHLM.

La réhabilitation au cœur du rapport du Conseil économique et social

En juin 1974, le Conseil économique et social examina un projet d'avis sur **la politique de l'habitation fondé sur le rapport d'Yves Salaün**, qui avait succédé à Jean Pila à la tête des Pact. D'une part, il attirait l'attention sur l'état du parc ancien : *«plus du quart des logements présentent des conditions d'habitabilité insuffisantes, certains même un véritable caractère d'insalubrité²³...»* Ainsi «s'attaquer à la restauration des immeubles anciens» était un des objectifs prioritaires de la politique à mener en matière de logement. Y. Salaün recommandait des mesures qui devaient permettre son essor : former une main-d'œuvre qualifiée et polyvalente, rechercher de nouveaux procédés et inciter les architectes à intervenir. D'autre part, étaient soulignées les difficultés d'hébergement des occupants pendant les travaux. Il prônait une simplification et une régionalisation des aides financières.

Toutes ces questions suscitèrent après l'élection présidentielle la réunion des commissions Barre et Nora-Eveno, ainsi que le Livre blanc de l'union HLM. Cette fois-ci, une réforme ambitieuse devait être mise sur pied.

²³Rapport du Conseil économique et social, p. 77, op. cit.

Une réforme ambitieuse en préparation

L'Union HLM et le Livre blanc

En 1976, Albert Denvers, député socialiste du Nord, était président de la Fédération nationale des offices publics depuis 1956. L'Union des HLM ne se manifestait guère que par des revendications ponctuelles : relèvement des prix plafond, perfectionnement des financements. Associée au VI^e Plan, elle avait réagi contre l'idée de remettre le logement social dans le marché. Quelques membres de l'Union admettaient cependant la nécessité d'une critique du système et de réflexions à plus long terme, sans évoquer leur forme possible : *« Bien des problèmes prenaient en effet un tour plus aigu, les difficultés de gestion s'ajoutant à la nécessité de maintenir en état un parc vieillissant »*.

Les réformes de 1972 n'effaçaient pas les contraintes dues aux plafonds des prix et des loyers qui suivaient trop lentement l'élévation des coûts et des revenus²⁴. De plus, le besoin d'entretien des logements commençait à se manifester, tout en restant marginal. Par ailleurs, des opérations d'une meilleure qualité ou ayant une implantation privilégiée avaient des financements adaptés, mais de nouveaux obstacles surgissaient : *« A contrario, il y a le revers, on a payé plus cher... On se heurtait à la faculté contributive des locataires²⁵ »*. La fourchette était la sui-

vante : soit une qualité tellement désastreuse que les réparations s'imposaient dès la première année soit des logements convenables mais que ne pouvaient pas payer les locataires « normaux » des logements HLM. Aussi, les têtes politiques de l'Union et des dirigeants d'organismes souhaitaient-ils faire quelque chose, mais sans démarche précise.

Au printemps 1974, le président et certains éléments de l'Union, devant la crise immobilière qui touchait leur secteur²⁶, sentaient la nécessité d'une analyse critique du système d'aide dont les organismes avaient bénéficié pendant plus de 20 ans. L'Union ne pouvait plus rester un simple demandeur d'aides face à l'État et devait présenter des propositions. Les délégués réunis au cours du congrès en juin 1974, rédigèrent des rapports portant sur le foncier, le coût de la construction, la productivité, le financement et la planification.

Or, trois mois plus tard, Robert Lion devint délégué général de l'Union, après son départ de la direction de la Construction. Cette désignation fut suivie par la convocation, par l'Union des organismes d'HLM, de journées nationales, pour définir **« une charte de la politique sociale de l'habitat »**. Robert Lion en profita pour tenter une opération d'envergure. Il souhaitait voir le mouvement HLM accepter et canaliser l'évolution qui lui était apparue inévitable à la direction de la Construction et ses préoccupations rencontraient en 1974 celles d'une partie des dirigeants.

Deux mois après son arrivée, il voulait « marquer d'emblée un grand coup » et

²⁴ Pour le directeur d'un important office public : « L'annuité des emprunts est arrivée à 4,64 % à la fin, si l'on ajoutait les provisions pour grosses réparations - 0,50 % du prix de revient - plus les frais de gestion ; 1,50 % du prix de revient - on arriverait à 6,64 %. Or le plafond de la fourchette de loyers était à 6 % en HLMO, quand on constate ce hiatus, il ne fallait pas de remboursement d'un prêt complémentaire ».

²⁵ Entretien directeur d'un important office public.

²⁶ Le secteur locatif était particulièrement atteint : « le nombre de logements en location commencés dans le secteur HLM a diminué de 27 % au premier trimestre 1974 par rapport à la même période de 1973 (27 500 contre 37 700) ». *Le Monde*, 15 juin 1974.

annonça au cours de la première journée la création de groupes de travail pour établir un rapport de synthèse sur les problèmes de l'habitat. R. Lion eut vent pendant l'été 1974 du projet de créer une commission chargée du financement du logement. Aussi l'annonce de **l'élaboration d'un Livre blanc** provoqua-t-elle l'enthousiasme chez des responsables d'organismes mais un trouble indéniable dans les ministères concernés : « *Cela a été un coup de tonnerre, l'Union des HLM doublait tout le monde²⁷* ». Près de 450 personnes et plus de 50 organisations extérieures aux organismes HLM furent invitées entre novembre 1974 et mars 1975 à participer aux commissions. Plus de 80 membres du mouvement étaient réunis dans 4 groupes de travail : **Aspirations et Besoins** (Jean Turc), **L'habitat et le Citoyen** (Hubert Dubedout), **Le Financement de l'habitat** (Claude Alphandery), **L'habitat dans la société de demain²⁸** (Claude Gruson) avec Michel Dresch comme rapporteur de deux des groupes.

Une équipe de l'Union animée par Robert Lion effectua la synthèse des recommandations et rédigea dans un délai record le rapport final. Les schémas proposés furent débattus au sein du mouvement avant sa parution en mai 1975. D'emblée le parti pris était clair, le marché était la principale source des difficultés de l'habitat. Les effets brutaux du jeu du marché et les actions peu correctives de l'État justifiaient les craintes des groupes : « *Notre analyse ne condamne pas un système. Elle souligne que sa transposition dans l'habitat, assortie de correctifs plus faibles qu'on ne le pense, explique les défauts que l'on a relevés* ».

Châlon-sur-Marne,
les Chalandonnettes
«Les Grévières»
© MEDTTL (1972)



²⁷ Entretien Direction de la Construction.

²⁸ M. Dresch, rapporteur des deux derniers groupes était en 1972 chargé du bureau des études financières et fiscales du Grecoh. Par ailleurs, comme R. Lion, il avait travaillé au rapport Consigny, dans le cadre du VI^e Plan



Le Livre blanc dénonçait une aide de l'État *« toujours plus généreuse dans les secteurs les plus dynamiques, avec des effets pernicieux et insuffisants dans les secteurs sociaux où les procédures de l'aide apparaissent de plus en plus périmées et bloquées »*.



Le Livre blanc, partant des effets néfastes du marché et de l'habitat ségrégatif qui mettait les pauvres à la porte, proposait :

- ★ un logement aidé unique, financé par des bonifications d'intérêts en fonction des revenus ;
- ★ un système de prix de référence et de plafonds de ressources ouvrant l'accès au logement HLM à 80 % des ménages ;
- ★ une caisse unifiée concentrant les aides de la Caisse des dépôts, du Crédit foncier, des Mutuelles et du 1 %.

Pour l'habitat ancien, le Livre blanc prévoyait une hausse des aides de l'État permettant de réhabiliter 250 000 logements par an, sur la base de conventions avec les propriétaires bailleurs pour préserver le maintien de locataires modestes pendant 10 ans, mais cet aspect était tout à fait marginal dans un ensemble orienté vers la construction neuve.

Ces conclusions ont été interprétées différemment selon les observateurs. Pour les uns, elles ont inspiré le rapport Barre, pour d'autres, Robert Lion a précipité le jeu pour éviter d'être battu sur le plan de l'innovation par les travaux des deux « commissions royales » (les missions Barre et Nora-Eveno). Le refus du marché, l'accent mis sur la construction neuve, et les financements multiples s'opposaient aux idées des deux commissions. Aussi le sentiment était-il parfois celui d'un échec ; un membre de la direction de la Construction, évoqua un « *flop complet* ». La course-poursuite entre les groupes de travail aurait orienté le Livre blanc dans un sens différent des travaux, mais sans réussir à influencer les missions Barre et Nora. Pour d'autres, il a réussi à secouer le milieu HLM et à le faire évoluer. On peut noter que **la réhabilitation du parc HLM était absente de la vaste réflexion autour du Livre blanc**. Pour le nouveau délégué général de l'Union, elle gardait un caractère davantage lié à une amélioration de la vie des quartiers qu'à un souci du parc lui-même. Un ancien de la direction de la Construction, venu participer au Livre blanc, répond à l'évocation de la réhabilitation et des travaux : *« Je ne me souviens plus, ça n'était pas essentiel pour moi, l'essentiel, c'était la construction neuve »*.

L'impulsion politique : deux missions, une réforme

Au cours de la campagne présidentielle, Valéry Giscard d'Estaing avait pris des engagements dans le domaine du logement. En tant que ministre des Finances, il avait été dès 1972 sensibilisé aux problèmes du financement de la construction. Son élection a eu un effet décisif selon un témoin : *«Après l'élection de Giscard, on a assisté à la conjonction de facteurs de toutes natures qui a permis à un processus de s'engager»²⁹*.

Dans le gouvernement de Jacques Chirac, Jean-Pierre Fourcade était ministre de l'Économie et des Finances, Robert Galley ministre de l'Équipement et Jacques Barrot secrétaire d'État au Logement. Pierre Richard devenait conseiller technique à l'Élysée, chargé de l'urbanisme et du logement. Au ministère des Finances apparaissait une nouvelle génération «giscardienne» avec Paul Deroche (directeur du Budget). Parmi les fonctionnaires concernés par la réforme, on trouvait Jean-François Vincensini (bureau du financement de la construction à partir de 1975) et Patrice Chevallier. Les nouveaux responsables étaient actifs : autour du ministre des Finances, s'intensifiaient les craintes devant l'évolution des crédits : *«Aux Finances, nous étions très inquiets de la progression des crédits budgétaires en faveur du logement... Entre les crédits budgétaires directs et les exonérations fiscales, il y avait une convergence considérable...»*.

Ces inquiétudes transparurent au cours du Conseil central de planification chez le

président de la République (été 1974) : *«Le point de départ fut le Conseil central de planification... le Commissariat au Plan était présent... On a tout de suite vu qu'il faudrait voir le logement, vu l'énormité des sommes en cause et l'inadaptation par rapport aux objectifs»³⁰*.

Le Président demanda à ses conseillers d'explorer le champ des réformes possibles. P. Richard³¹ proposa aussitôt la réforme de l'aide au logement, suggérant des réformes simultanées en matière de foncier, d'urbanisme³² et de collectivités locales car les trois problèmes étaient liés. Le Président approuva cette proposition et lui demanda de rechercher la démarche la plus adéquate pour surmonter les obstacles venant de l'administration attachée au *statu quo*.

La formule d'une **commission** du même type que la commission Sudreau sur la réforme de l'entreprise, juste réunie, fut utilisée pour le logement, domaine tout aussi complexe. Pierre Richard proposa dès septembre 1974 d'y **traiter les aides à la construction**, d'autant que les aides à la pierre s'accroissaient de 30 % par an³³. Sous la présidence de Raymond Barre, les commissions s'affirmaient ainsi comme une des méthodes d'action de Valéry Giscard d'Estaing. À la fin de 1974, R. Galley, J. Barrot et J.-P. Fourcade demandèrent à l'inspection des Finances de vérifier le fonctionnement de l'ANAH afin *«de rendre à cette agence sa pleine efficacité»*. Le champ d'étude de cette mission (Simon Nora, Bertrand Eveno) s'étendit à l'ensemble des problèmes posés par l'habitat existant. Optant pour une solution libérale et sociale, la com-

²⁹Entretien à la direction de la Construction.

³⁰Entretien ministère de l'Économie et des Finances.

³¹Ingénieur des Ponts et Chaussées, il avait été directeur général adjoint (1967-1972) de l'EPA Établissement Public d'Aménagement de Cergy Pontoise, puis en 1972, conseiller technique du secrétaire d'État au Logement C. Bonnet.

³²La réforme de l'urbanisme, préparée en grande partie par la DAFU, était déjà avancée.

³³Entretien J.-F. Vincensini

mission affirmait sa « *volonté d'allier à une plus grande justice une plus grande liberté* ».

La mission Barre : secret et volonté de changement

Les entretiens avec les membres de la commission donnent un rôle déterminant au président et aux deux rapporteurs (Georges Crépey, Jacques Lebhar) : « *le Président d'abord a eu un rôle fondamental, ensuite les deux rapporteurs se sont partagés les rôles* ». Pendant les séances d'exposés des problèmes et les auditions, les membres (dont Antoine Jeancourt-Galigniani, venu des Finances) ont été frappés par la discrétion de R. Barre. Il ne laissait jamais paraître ses convictions profondes. Au contraire, après avoir remanié les premières ébauches (financement, choix de la nouvelle aide personnalisée) le président sut jouer de toute son autorité pour faire prévaloir cette nouvelle voie malgré les réserves de membres de la commission :

« Barre sait écouter avec soin, et ensuite il aime décider seul..., rien d'autre... Barre ne disait rien... ensuite il était inébranlable³⁴ ».

G. Crépey et J. Lebhar avaient une influence prépondérante et reconnue, en raison des projets convergents contenus dans leurs deux notes initiales³⁵. G. Crépey rédigeait l'essentiel du rapport, le rôle stratégique. Le Grecoh exerçait une fonction de soutien, en lien avec Pierre Durif³⁶ de l'Insee.

L'essentiel du montage des circuits financiers et des analyses chiffrées (intégré

dans les annexes) était élaboré par cette équipe ainsi que les principaux calculs sur l'APL à l'aide du modèle ALLO. Deux contractuels du Grecoh effectuèrent des missions d'études comparatives pour analyser les systèmes en vigueur en Grande Bretagne³⁷ et aux Pays-Bas.

Un large consensus s'établit sur « le grippage des mécanismes », l'insuffisante efficacité sociale du système des aides à la construction et de l'allocation logement, la gestion trop centralisée d'un dispositif complexe et la ségrégation en résultant. En revanche, le schéma adopté par le président (la suppression totale de l'aide à la pierre au profit d'une aide à la personne) provoqua des controverses de la part de membres, surtout du secteur public, qui souhaitaient le maintien d'un secteur d'aide à la pierre et qui étaient défavorables à une solution radicale et trop rapide. Leur démarche apparaissait plus pragmatique et prudente : « *Il y a eu un gros point de discussion vers la fin, qui a été l'hypothèse de la solution franche et de la solution mixte, maintenir un secteur d'aide à la pierre alors que le Président et le rapporteur général y étaient opposés, surtout le Président...³⁸ ».*

Des membres venant du secteur bancaire aspiraient au contraire à un système libéral « pur », avec une aide personnelle unique et des prêts n'exigeant pas de convention avec les pouvoirs publics. Le président organisait des réunions informelles pour persuader les membres les plus réticents ou les responsables des groupes d'intérêt les plus concernés. Le président, le rapporteur général et quelques membres de la commission

³⁴ Entretien J. Lebhar

³⁵ Voir la « Note Crépey » de 1974

³⁶ Administrateur de l'Insee il a été chef de la division des études sur le logement de l'Insee (1970-71) et chef du Grecoh à la direction de la Construction (1976-79)

³⁷ La mission permit à la commission de remettre en question la proposition du « fair rent » du Livre blanc qui ne correspondait pas à la réalité. En outre, divers membres l'alimentaient de documents sur les systèmes étrangers.

³⁸ Entretien commission Barre.

étaient convaincus par ce schéma radical, tout en estimant qu'il ne pourrait être appliqué vite et intégralement. D'autres y adhèrent, espérant faire accepter des détails qui leur tenaient à cœur, le reste des membres se rallia sans conviction après de multiples discussions ! R. Barre n'accepta ni compromis ni alternative et inséra, au cours des dernières semaines, un chapitre³⁹ où il justifiait la voie adoptée et démontrait la « limite » des autres propositions.

Outre la part respective des deux formes d'aides dans le nouveau système et le champ d'application de la nouvelle aide personnalisée (certains voulaient réserver l'APL au parc neuf par crainte d'un dérapage d'une APL généralisée) la discussion porta sur la formule du tiers payant (pour les uns le chèque logement était préférable, d'autres craignaient son élargissement à l'accession). Dans tous ces cas, les membres pensaient que le rapport allait être appliqué. Ils l'ont rédigé comme un document clé et fondamental. *A contrario*, plusieurs songèrent à présenter des contre-propositions qui auraient pu être jointes au rapport, ou simplement à rédiger une note critique, mais y renoncèrent.

Cette commission, aux membres nommés *intuitu personnae* et travaillant sous la direction d'un président maître du contenu, abouti au choix d'un changement radical, en s'appuyant sur les travaux des cellules d'études associées à la mission.

On ne peut comprendre le rapport Barre sans lire ses annexes, qui précisent les hypothèses économiques sur lesquelles il était fondé. Partant de l'idée que l'on

était dans une période de croissance et de plein emploi, il supposait que les personnes en difficulté verraient leurs revenus s'accroître et que la charge des emprunts pour l'accession diminuerait grâce au maintien de l'inflation. **Aussi la part budgétaire de l'aide à la personne, très solvabilisatrice, lourde au début pour l'État, devrait-elle tendre à disparaître avec le temps !**

Ces prévisions, appuyées sur modèles mathématiques sophistiqués, mais antérieurs à la seconde crise pétrolière, étaient partagées par les services des Finances, la Prévision en particulier, l'Insee et le Grecoh.

La mission Nora-Eveno : du contrefeu au complot

La situation de la trésorerie de l'ANAH en 1974 entraîna une demande de vérification de la part du Trésor et du Budget. L'enquête de Simon Nora et de Bertrand Eveno⁴⁰ fut élargie à l'ensemble des logements existants.

Par lettre du 5 mai 1975, les ministres des Finances, de l'Équipement et le Secrétaire d'État au logement confièrent à S. Nora le soin d'examiner les problèmes de l'habitat ancien. La mission visait à vérifier la situation de l'ANAH et à présenter « toutes propositions tendant à lui donner sa pleine efficacité, établir un diagnostic sur l'amélioration des logements existants au regard du coût et de l'efficacité de l'action menée; suggérer des propositions de rationalisation des choix budgétaires en vue d'une nouvelle

³⁹ Chapitre III « Les voies d'une réforme », pp. 55-43.

⁴⁰ Simon Nora, a été membre de cabinets ministériels, auprès d'Edgar Faure et de Mendès-France, et sous la V^e République, à Matignon avec Jacques Chaban-Delmas. Il avait dirigé plusieurs missions du même type. Bertrand Eveno était sorti de l'ENA en 1973.



Portrait de Simon Nora.
Source : collection privée, S. Nora

ministère (Construction, Urbanisme) pour les interventions dans les centres existants. Aussi était-il très demandeur d'une étude d'ensemble sur l'habitat ancien. Son cabinet a eu conscience d'être à l'origine de la mission : *«La mission Nora fut très demandée par l'Équipement, Nora a mis le doigt sur le futur marché, Galley était axé sur la restauration par son activité municipale»*⁴³.

D'aucuns ont vu dans l'extension de la mission une manœuvre de défense du ministère de l'Équipement : confier à une personnalité aussi reconnue que S. Nora une mission sur le logement lui aurait servi de « contre-feu » à l'égard du danger venu de la commission Barre⁴⁴. *«Nora pourrait, si c'était nécessaire, servir de parade à Barre»*⁴⁵.

politique de l'habitat ancien⁴¹». L'une des originalités de la mission Nora était de répondre à des volontés de plusieurs acteurs concernés par le logement.

Simon Nora constata que si l'ANAH marchait mal, *«c'est tout le système qui est à revoir»*. Convaincu que la mission n'aurait de l'intérêt que *«si on réfléchit sur l'ensemble»*, il en fit part aux ministres. Au même moment, le chef du SAEI, après avoir travaillé sur l'habitat insalubre, avait proposé en 1974 de s'intéresser à l'habitat existant, avec deux cellules d'études (SAEI, Prévision).

R. Galley⁴², également maire de Troyes, se montrait sensible au mauvais état du superbe patrimoine ancien de sa ville et à la nécessité de la réhabilitation. Or des problèmes de compétence aigus se posaient entre les directions du

Il y avait des motifs plus politiques. Alors que débutait une crise du bâtiment à la fin de 1974, l'amélioration d'un parc qui abritait des millions de personnes âgées et de travailleurs immigrés était une solution à la baisse de la construction locative pour le bâtiment, mais aussi une prise en compte d'une opinion « traumatisée » par les grandes opérations de rénovation. D'autres facteurs incitaient à des interventions malgré les multiples pesanteurs qui freinaient la réhabilitation⁴⁶ : le déficit des grandes opérations de rénovation, les effets de la charge foncière, le rejet du béton et des grands ensembles, la réaction contre la concentration des commerces...⁴⁷ mais aussi la redécouverte des quartiers anciens par de nouvelles catégories sociales et par des collectivités locales et la réaffirmation du rôle de gestion des centres. Tout cela concourait

⁴¹ Lettre de mission du rapport sur *«l'amélioration de l'habitat ancien»* par Simon Nora et Bertrand Eveno. La Documentation Française, Paris 1976 (p. 4).

⁴² Il est ministre de l'Équipement de mai 1974 à août 1976

⁴³ Entretien ministère de l'Économie et des Finances. Le rapport analyse notamment les incidences de « la loi Galley » sur le choix entre la destruction-reconstruction et la restauration-réhabilitation

⁴⁴ Voir de s'affirmer face à l'initiative Élyséenne qui empiétait sur l'Équipement.

⁴⁵ Entretien avec la direction de la Construction.

⁴⁶ Les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre ainsi que des entreprises du bâtiment étaient tous adaptés à « pratiquer » la construction neuve, des élus répugnant à troubler une population souvent « acquise » en l'astreignant à des travaux d'amélioration ou se désintéressant de quartiers regroupant des « marginalisés » non électeurs...

⁴⁷ Ces implantations qui ont atteint leur apogée pendant la vague des hypermarchés périphériques (1967-1968) ont été parmi les éléments qui ont contribué au réajustement de la fonction commerciale du centre.

à la formation d'un consensus pour la préservation du patrimoine existant.

La première étape, pour S. Nora, consista en la formation d'une équipe composite, comprenant des hommes d'études et des décideurs. «*Selon la composition de l'équipe, l'opération est gagnée ou perdue... Le critère de réussite est de créer entre les types d'hommes, décideurs et hommes d'études, un langage commun*»⁴⁸. Cette équipe s'organisa d'une manière «pragmatique» pendant la collecte d'une information jalousement gardée par des bureaux cloisonnés. De cette façon, devaient émerger les articulations et «les nœuds logiques» : «*là où est la meilleure information, là sont les vrais pouvoirs*». Il retint finalement 8 personnes, tous des fonctionnaires sauf un : un ingénieur des Ponts et Chaussées, chargé de mission auprès du chef du SAEI (Michel Burdeau)⁴⁹, et un administrateur civil «habitat ancien» à la direction de la Construction (Philippe Brongniard), un administrateur du Trésor chargé des financements destinés à l'habitat ancien, un maître des requêtes au Conseil d'État spécialiste des procédures juridiques, et un ingénieur conseil⁵⁰.

Les relations entre la commission Barre et la mission Nora

S. Nora, conscient des risques de rivalité entre les deux instances, s'employa à la réduire : «*Il était probable qu'on nous avait nommés pour qu'on s'oppose et qu'on se neutralise, or je connais Raymond Barre depuis l'après-guerre,*

ça remonte au cabinet Jeanneney, j'étais à la Ceca à l'époque, et nous étions complices, avec des liens très forts entre nous, mais ça, l'Élysée ne le savait pas». Tous deux étaient favorables aux idées maîtresses du **rétablissement du marché et l'aide aux plus défavorisés...** La coordination était assurée par les rapporteurs de la commission Barre (A. Jeancourt-Galignani, rapporteur général, G. Crépey et J. Lebhar, tous deux du Grecoh). Aussi le rôle de «contre-feu» de la mission Nora ne prit-il guère corps. Deux motifs s'additionnèrent pour faire converger les deux équipes : les points communs entre les options des deux présidents, l'idée que les efforts de réforme n'aboutiraient que si les deux projets se complétaient au lieu de se combattre. En outre, la répartition des attributions plaçait la mission Nora dans une dépendance de fait à l'égard des solutions retenues par la commission Barre.

Les témoins proches de R. Barre ont confirmé cette proximité : «*On s'est vu beaucoup. Ils ont trouvé notre schéma bon. Ils ont intégré notre schéma général. Nora s'est intégré dans notre système : prêts conventionnés avec l'aide personnelle*»⁵¹. La convergence reconnue par les responsables, qui s'appuyaient sur une structure de secrétariat et d'étude en grande partie commune, amena les commissions à proposer un véritable projet global de réforme du système du logement en France. La réhabilitation des parcs privés et publics étant l'un des volets essentiels de ce projet qui avouait la nécessité partagée de la qualité des logements et de la reconquête des quartiers anciens.



Portrait de Robert Galley ©MEDTTL (1974)

⁴⁸ Entretien Simon Nora. Il expose la démarche de sa mission dans *Le logement ancien*, in revue *RCB - Numéro Spécial - études prioritaires*, décembre 1976.

⁴⁹ Ingénieur des Ponts, au SAEI en 1969 (prévision études économiques), au GEP de la Côte-d'Or en 1971, puis réaffecté au SAEI en septembre 1974.

⁵⁰ Notons l'absence de fonctionnaires «traditionnels» de la DC ou de la DAFU et des organismes opérateurs dans le secteur existant.

⁵¹ Entretien Commission Barre

«C'était une chose assez giscardienne, car l'APL couvre le loyer, pour lui, il y avait quelque chose de vraiment socialiste, car avec l'APL on peut même arriver à un logement gratuit».

«Chez V. Giscard d'Estaing il y avait une ambiance de générosité et de modernité. À l'Élysée il y a eu une volonté, avec Pierre Richard, activiste forcené, et l'équipe de jeunes du Grecoh. Il y avait la part de rêves, plus de gros investissements techniques. Pierre Richard avait une peur épouvantable, il faisait flèche de tout bois, on faisait des notes, Crépey en faisait sur les taux d'intérêt, et Richard s'est laissé convaincre. On multipliait les approches, dès que les Finances disait blanc, l'Équipement disait noir, et les HLM le contraire».

Entre les chefs des missions et les jeunes chargés d'étude, la symbiose s'établit très vite :

«Nora et Barre ont eu l'intelligence politique de comprendre les enjeux»⁵². Nora avait une grande écoute sociale, pour ce qui permettrait de loger les plus pauvres et de supprimer la ségrégation».

Les objectifs naturellement multiples, convergèrent. Une des idées fortes pour la réhabilitation des centres villes, était qu'en créant une convention avec l'État, intégrant des conditions d'occupation et de loyer et couplée à une APL solvabilisatrice, on instaurait un puissant mouvement de réhabilitation.

Les deux commissions s'entourèrent vite d'un voile de secret, R. Barre, imposa un secret très strict à sa commission. S. Nora évoque cette époque comme *«note*

complot», *«Le secret ? Oui, chez Barre, mais aussi chez Nora. C'était d'ailleurs ressenti à l'extérieur : ces gens qui ne disaient rien à E. Crivelli, ni à l'Union, ni à l'UNIL»⁵³.... On a travaillé un an dans le plus grand secret».* Des sensibilités s'exprimaient au sein des rapporteurs et des missions, les uns, étant plus proches de l'économie et du bâtiment, les autres de questions architecturales et urbanistiques. Tous recherchaient l'équité sociale et étaient sensibles aux rentes de situation dans les logements HLM. L'amélioration de l'habitat ancien restait pourtant à débroussailler : **si les rapports précédents⁵⁴ esquissaient des éléments d'une politique de réhabilitation, aucune synthèse n'avait encore porté sur l'habitat existant⁵⁵.** La principale source d'information était une enquête réalisée par l'INSEE en 1973 et publiée en 1975. Les deux chefs de la mission, S. Nora et B. Eveno, eurent de multiples contacts avec les responsables (propriétaires, banquiers, UNHLM, opérateurs chargés de la restauration...) mais aussi avec les fabricants d'éléments industrialisés utilisables pour des réhabilitations.

Les propositions relatives aux aides aux travaux (modélisation des coûts, financements) furent élaborées par le responsable des études financières et fiscales du Grecoh (J. Lebhar) ou le département de l'urbanisme du SAEI (M. Burdeau). Un de leurs apports fut de mettre en relief l'aspect social du parc ancien en soulignant que les logements anciens les plus inconfortables étaient occupés par une population considérable (retraités, ouvriers, agriculteurs et ouvriers agricoles, pauvre) qui avait les taux d'effort

⁵² Entretien Grecoh

⁵³ Union nationale interprofessionnelle du logement

⁵⁴ Travaux des commissions du V^e et VI^e Plan, le rapport Salaün de 1974. Par ailleurs un document apportant un diagnostic sur les interventions dans les centres anciens sera utilisé par la mission : rapport de André Chafanel, inspecteur général des Finances, sur les opérations de rénovation urbaine publique à Paris (juin 1974).

⁵⁵ Une étude prioritaire de RCB : comment améliorer l'habitat ancien par M. Burdeau (IPC). Revue RCB, n° 24, mars 1976

les plus lourds et bénéficiaient le moins des aides publiques⁵⁶. Des témoins ont noté l'importance de ce constat : *« Actuellement, il est admis que le logement social est le « vieux logement »... le rapport Nora a joué un rôle important sur cette évolution, il a joué un rôle très très important pour faire admettre cet aspect⁵⁷ ».*

Le rapport mettait l'accent sur d'autres problèmes. Le constat de la progression des logements vacants démontrait la détente quantitative du marché du logement et reflétait la surprise des pouvoirs publics devant les chiffres du recensement en 1973 : *« Ce qui a frappé tout de même, c'est la multiplication des logements vacants. La découverte, en 73, de la proportion de logements vacants, essentiellement dans l'ancien, a stupéfié...⁵⁸ »*. Par ailleurs, S. Nora a rappelé *« Le drame, outre l'aspect urbanistique, dans les opérations de rénovation, c'était l'impossibilité du maintien dans les lieux dans les zones urbaines. Les politiques relogaient les gens à l'extérieur, et on cassait les familles. Les enfants devenus cadres accédaient aux centres-villes, mais on expédiait les grands parents à l'extérieur ! »*.

La réhabilitation une alternative convaincante

La mission Nora-Eveno dénonçait les rentes de situation dans le parc locatif privé relevant de la loi de 1948 et dans les logements HLM où les loyers freinaient ou même interdisaient les travaux d'amélioration. Le rapport critiquait le

calcul de certains propriétaires qui préféraient laisser leur immeuble se dégrader jusqu'à ce que la seule issue en fût la destruction, avec l'espoir de construire sur le terrain récupéré des bureaux ou des appartements de luxe. Les 2/3 des logements construits avant 1949 étaient encore inconfortables en 1973. Certains points du rapport témoignaient ainsi de l'influence de la situation à Paris (en 1973, 50 % du marché locatif loué vide y était soumis à la loi de 1948) et du développement depuis 1973 de l'investissement dans l'entretien et l'amélioration des immeubles, occasionné par l'arrivée à l'âge des réparations du parc construit après 1919.

Il soulignait les effets de la charge foncière⁵⁹, et les gains possibles de productivité. Les entreprises et les artisans du bâtiment, avec l'accroissement de la réhabilitation, se trouveraient « face à un marché équivalent à la construction neuve » mais avec d'abord un « redéploiement » partiel des grands groupes multifonctionnels du BTP, puis un développement des entreprises artisanales du second œuvre et surtout un changement profond de la structure des emplois au bénéfice des ouvriers qualifiés.

La vérification de la trésorerie de l'ANAH, à l'origine de la mission, révéla une non-sélectivité dans ses objectifs⁶⁰. Une réorientation des interventions apparut indispensable. **De nouveaux principes d'action de l'ANAH furent adoptés en juin 1975 : « L'agence donne priorité aux mises aux normes »** ; L'ANAH doit avoir un effet d'entraînement enfin, *« L'ANAH est attentive au contexte social »*.

⁵⁶ L'allocation logement va surtout aux locataires du parc neuf confortable. Et la loi de 1948, selon le rapport, « assure des rentes de situation aux revenus moyens et aux plus riches ».

⁵⁷ Entretien Comité national d'action pour l'amélioration de l'habitat.

⁵⁸ Entretien Pact.

⁵⁹ Le rapport analyse notamment les incidences de « la loi Galley » sur le choix entre la destruction-reconstruction et la restauration-réhabilitation. (pp. 52-54).

⁶⁰ Une étude du service régional de l'Équipement de la région parisienne a montré les difficultés rencontrées par l'Agence en 1974 : *« Effets de l'intervention de l'ANAH sur le parc de logements anciens en région parisienne »*, SRERP, avril 1976.

S. Nora, dénonçant le maquis juridique et administratif, appuya **le projet de constitution d'un fonds d'aménagement urbain** (FAU) qui devait regrouper les crédits : de la rénovation urbaine, de la résorption de l'habitat insalubre, de la restauration et des subventions destinées aux villes moyennes... Il a ainsi permis de mieux coordonner les interventions dans les centres urbains, de mettre en œuvre des programmes ou des opérations de dimension très variable en combinant rénovation, réhabilitation et implantation d'équipements.

L'option de la mission Nora sur la question d'une APL seule ou du maintien d'une aide à la pierre rejoignait l'idée centrale du rapport Barre (*vérité des prix et aides réservées aux plus défavorisés*) : *« Il faut viser, à terme, un alignement des loyers sur les coûts et n'aider, de façon durable, mais exclusive, que les occupants démunis »*. **Le rapport reprit l'ensemble des mécanismes proposés par la commission Barre mais se prononçait pour le maintien d'une aide à la pierre (ou aux travaux), combinée avec l'aide personnalisée au logement** : *« Dans un domaine aussi sensible, il faut éviter toute secousse sociale. Pour cela l'introduction de l'aide personnelle doit être progressive. L'aide à la pierre servira à ménager les transitions. Cette aide doit stimuler le démarrage des travaux « dans un secteur qu'on voulait dynamiser, dans un secteur sans activité importante »*. Un organisme départemental devrait participer à ces aides distribuées dans une logique patrimoniale et urbanistique (les opérations programmées) et d'occu-

pation sociale (l'extension de l'APL). Des contrats devraient être passés entre les propriétaires et un comité départemental qui stipuleraient les obligations des propriétaires (loyers, conditions d'occupation) en échange d'aides aux travaux et de l'APL. Par ailleurs l'instauration du tiers payant apparut indispensable, surtout pour le parc ancien appartenant aux bailleurs privés.

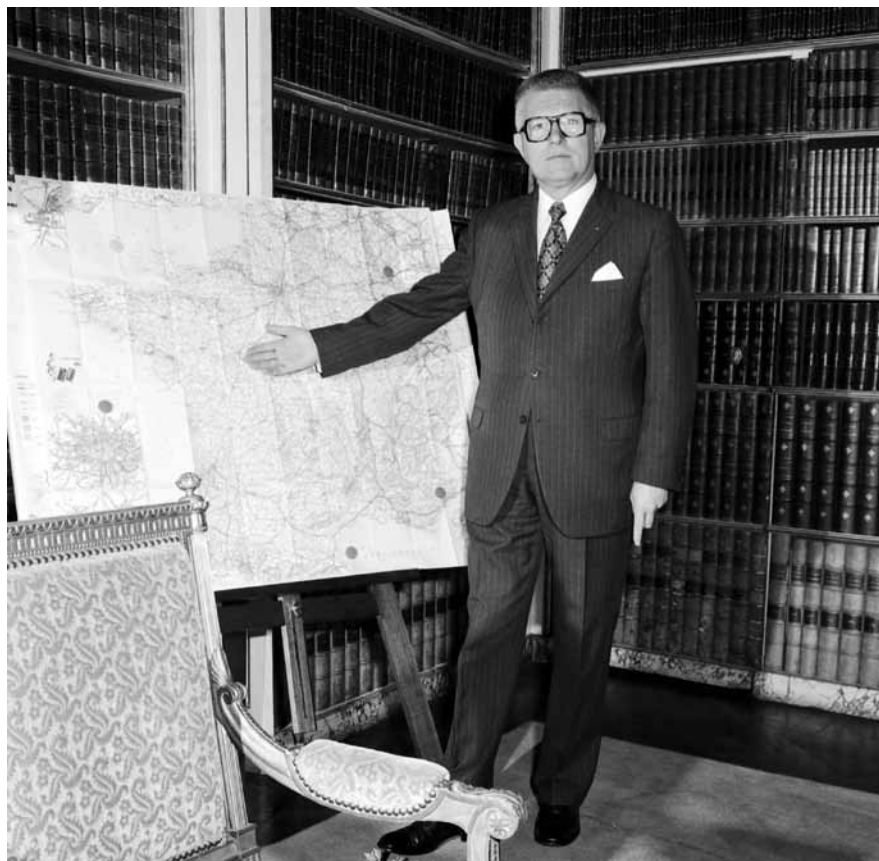
Le système élaboré par la mission reposait sur **une responsabilisation des acteurs locaux, fondée sur des engagements contractuels** (*« la réussite de la politique de l'habitat ancien est suspendue à la réelle décentralisation des projets et des décisions. Celle-ci n'aura son plein effet que lorsqu'elle s'appuiera sur des ressources locales »*) qui, pierre angulaire du système, devraient contribuer à rendre plus sélective les aides aux travaux et à mieux maîtriser l'extension de l'APL. **L'idée de contrat a toujours été centrale chez S. Nora** : *« C'est l'idée de Nora qui est un spécialiste de l'économie contractuelle, c'est lui qui a donné l'idée de la convention avec l'aide de l'État »* qui dessina aussi le schéma d'une APL appliquée dans un champ restreint, une des clefs de voûte du système de réforme proposée par la commission Barre.

Le rapport estimait nécessaire une **action d'envergure pour la réhabilitation**. S'appuyant sur les principaux opérateurs, il indiquait le coût relativement réduit de la réhabilitation par rapport à la construction neuve dans 60 à 95 % des cas, sur la base d'un modèle de calcul des coûts destiné à montrer aux Finances que la réhabilitation était une sources d'économies.

Puis un nombre de logements à réhabiliter a été déterminé, pour établir un programme public annuel⁶¹ qui tenait compte de l'évolution des actions spontanées et de l'impact de l'essor des interventions dans le secteur ancien. Le coût des travaux pour un logement était chiffré à 50 000 F (en moyenne pondérée). Selon l'importance de l'aide personnelle et des aides aux travaux, l'évaluation des coûts était effectuée⁶². La mission soulignait la nécessité des aides pour l'habitat rural caractérisé par l'ampleur de sa vétusté et de son inconfort. Pour le patrimoine des HLM, il était envisagé des opérations programmées et contractuelles d'humanisation dans les ZUP, avec une subvention de l'État permettant l'APL.

Le rapport préconisait une hausse des crédits pour la réhabilitation à partir d'un transfert de crédits consacré à la construction neuve, « *un des tests décisifs du succès de notre mission* ». La création d'une taxe sur l'ensemble des propriétés et un aménagement de la fiscalité pour remettre en question certains avantages dégageraient des fonds supplémentaires. Comme la commission Barre, la mission était soucieuse de récupérer les rentes de situation du parc HLM par une augmentation des loyers, compensée pour les plus modestes par l'élargissement de l'application de l'APL au parc HLM existant, en redistribuant ces fonds au sein du patrimoine de l'organisme, des parcs HLM d'une même agglomération ou au niveau national.

Au total, le rapport Nora-Eveno proposait de faire basculer la politique du logement vers l'habitat ancien⁶³ malgré les mul-



Portrait de Jean-Pierre Fourcade
©Henri Salesse - MEDDTL (1976)

tiples formes d'inertie de la plupart des groupes concernés.

La préparation des textes

Deux ministres, deux secrétaires d'État et des mousquetaires

Bien des rapports et des commissions sont enterrés. Ni les professionnels ni les

⁶¹Le rythme moyen de réhabilitation par an est estimé à 200 000 logements.

⁶²Ces coûts ont été évalués en tenant compte du barème d'APL de la commission Barre.

⁶³La mission suggère cinq mutations : part croissante de l'aide publique vers la réhabilitation, coordination des administrations - décentralisation - reconversion des maîtres d'ouvrages - redéploiement de l'appareil industriel du bâtiment.



Jacques Barrot, secrétaire d'État au Logement
©MEDTTL (1974)

services ne souhaitaient une révolution. Et pourtant on est passé de ces deux rapports à la réforme de 1977 qui a remis en question un système enraciné depuis un demi-siècle, grâce à la conjonction d'une volonté politique et du travail d'une équipe remarquable par sa capacité d'innovation. Des travaux ont montré que les réformateurs partageaient souvent des caractéristiques particulières : une formation pluridisciplinaire, une mobilité géographique et/ou institutionnelle, un passage dans des structures d'études ou de mission comme le Plan, la DATAR, les Villes Nouvelles ou les cabinets ministériels, de préférence hors des ministères d'origine. Ceux qui ont eu la charge de préparer les textes partageaient quasiment tous ces traits peu fréquents dans l'administration.

La volonté politique a été incarnée à la fois par Raymond Barre, qui avait remplacé

Jacques Chirac comme Premier ministre en 1976, et par Jean-Pierre Fourcade, nouveau ministre de l'Équipement et son secrétaire d'État au Logement, Jacques Barrot, qui assurait la jonction de ces changements ministériels.

Le réseau des mousquetaires comprenait Pierre Richard (Élysée) Philippe Brongniard (Matignon) Nicolas Theis puis Michel Horps (cabinet de Jacques Barrot), Georges Crépey et Jacques Lebhar (direction de la Construction) et Michel Burdeau (SAEI) qui avaient collaboré aux missions Nora et Barre. Tous s'attelèrent à faire des chiffrages, écrire des textes et proposer des formulations techniques.

Aux Finances, le Trésor faisait équipe avec le Budget pour la rédaction des contre-propositions face à la direction de la Construction (Bernard Schaeffer, Jean-François Vincensini, et Patrice Chevallier qui avaient aussi une formation diversifiée et l'expérience des Villes Nouvelles). À l'Union HLM, on avait Robert Lion et Michel Dresch (transfuge du Grecoh appelé par R. Lion).

Leur engagement à tous dans la planification et leur interdisciplinarité s'accompagnaient de l'expérience proche de mai 1968 qui nourrissait leur désir de changement.

Le passage de rapports à des lois ne se fait pas naturellement. Les travaux préalables étaient d'autant plus utiles que le président de la République voulait aller de l'avant. Les réactions mitigées au projet auraient pu entraîner des études supplémentaires mais, le **4 mars 1976, un Conseil restreint présidé par le Président trancha les principes. Fait**

exceptionnel, le ministre du Commerce extérieur y assistait : il s'agissait de Raymond Barre⁶⁴ !

Jacques Barrot rappelle ses hésitations à l'égard des propositions de suppression totale de l'aide à la pierre dans le rapport Barre : « *grâce à l'aide personnelle, tous les ménages, même les plus modestes devenaient solvables ; ils choisissaient librement leur logement. Libéralisme et aide sociale se conciliaient dans une synthèse audacieuse. Mais il s'inquiétait pour la construction de logements : peut-on la remettre aux fluctuations des taux d'intérêt ?* ».

Robert Galley partageait cette crainte, d'autant qu'en Allemagne, où l'aide à la pierre est inconnue, l'activité du bâtiment s'effondrait. Il proposa donc d'alléger les aides à la pierre et de compenser cette réduction par une aide personnalisée au logement, réservée en priorité aux logements construits ou améliorés avec des nouveaux financements. **Le Conseil restreint du 4 mars approuva cette solution et décida que l'aide à la personne serait payée par les Caisses d'allocations familiales. La réforme devait être menée à « coût collectif constant, sans alourdissement de la charge publique ».**

Les projets de texte devaient être prêts quatre mois plus tard. De mars à juillet 1976, commença une course poursuite pour l'élaboration de la solution la plus convaincante. Selon Jacques Barrot : « *arriva ce qui devait arriver, les deux équipes chargées de ce problème, celle du ministère de l'Équipement et celle de la rue de Rivoli se mirent à inventer chacune*

leur propre solution. On assista alors à ce spectacle étonnant : les deux équipes s'accusaient, l'une de chercher à augmenter subrepticement les dépenses budgétaires, l'autre de vouloir réaliser d'importantes économies, sans qu'il fût aisé de dire qui avait raison ! » Quatre mois, c'était très court pour tout redéfinir : les nouveaux prêts pour construire les logements locatifs ou en accession, l'APL, les aides à l'amélioration de l'habitat existant.

Une commission interministérielle présidée par Michel Camdessus, sous-directeur au Trésor, étudia l'impact des projets des deux équipes au cours de l'été 1976. Ce travail se termina par une course avec le Grecoh pour la soumission au gouvernement d'un programme de financement de procédures budgétaires précises. Or « *on n'était d'accord sur rien au début, la progressivité, les circuits financiers, l'aide de l'État, les taux de calculs... Accumulation de ficelles : ils trichent sur l'incidence des taux sur les ressources de l'emprunt*⁶⁵ ». Les arbitrages étaient chez J. Barrot ou à l'Élysée où P. Richard suivait le dossier.

Le principe de l'aide à la personne et d'un retour au marché étaient admis d'autant plus volontiers qu'il avait pour origine le ministère des Finances lui-même. De plus, il était prévu que l'aide à la personne entraînerait des coûts décroissants pour le budget, alors que l'aide à la pierre, d'abord stable, s'était accrue de près de 30% par an depuis 1974. Mais, même à Rivoli, les points de vue n'étaient pas uniformes ; le ministre, J.-P. Fourcade, préférait une aide personnelle pure, alors qu'au Trésor, J.-M. Bloch-Lainé penchait pour une solution mixte, trouvant trop risquée l'application

⁶⁴ Raymond Barre occupe les fonctions de ministre du Commerce extérieur du gouvernement Jacques Chirac I du 12 janvier au 25 août 1976, date à laquelle il est nommé Premier ministre par le président de la République, Valéry Giscard d'Estaing.

⁶⁵ Entretien direction du Trésor.

brutale d'un nouveau type d'aides. Bientôt ces deux acteurs majeurs se retrouvèrent à l'Équipement, l'un comme ministre, l'autre comme directeur de la Construction !

J.-M. Bloch-Lainé pensait que le fait de venir des Finances faciliterait les contacts. Il emmena avec lui Michel Cicurel. Toutefois, les chevilles ouvrières restaient les hommes du Grecoh : Crépey et Lebhar arrivaient tous les matins avec de nouveaux résultats de simulations, obtenus dans la nuit ! Pierre Durif et Michel Horps suivaient le dossier au cabinet de J. Barrot.

Le 22 juillet 1976, un conseil restreint adopta les chiffres du Grecoh. Les fonctionnaires de l'Équipement avaient enfin l'impression d'avoir battu les Finances sur leur propre terrain, celui de l'expertise financière, grâce à leur matériel ultra performant. J. Barrot a vu ce conseil comme *« la réconciliation historique entre les héros fatigués du bureau A 3 du Trésor et du Grecoh »*. Cette réconciliation était partielle si on en croit les héros eux-mêmes. Ceux des Finances étaient persuadés qu'ils s'étaient fait flouer dans les évaluations de la réhabilitation, ceux du Grecoh se vantaient tantôt d'avoir quelque peu minimisé les coûts pour démontrer que ceux de la réhabilitation n'étaient pas plus élevés que ceux de la construction, tantôt d'avoir disposé de renseignements si solides sur les coûts des travaux qu'ils s'imposaient aux Finances comme aux arbitrage politiques.

Le nouveau directeur de la Construction était favorable à cette réforme, et a

reconnu plus tard avoir partagé l'optimisme d'ensemble sur les retombées de l'APL et sur la situation économique : *« Oui, c'est très frappant rétrospectivement, tout le monde raisonnait avec une croyance confiante dans la croissance, et si certains avaient une vision plus perspicace, ils n'en ont rien dit ... La crise de l'énergie donnait le sentiment qu'on allait vers une hausse durable du coût de l'énergie, d'où un effort pour réaliser des économies d'énergie. Mais ... tout le monde était confiant dans la hausse du niveau de vie »*.

La réforme devait aussi favoriser l'accession à la propriété qu'A. Chalandon avait déjà promue. L'APL devait s'appliquer tant aux accédants qu'aux locataires. Ce point était d'ailleurs l'un des plus controversés par ses adversaires comme Edmée Crivelli ou Roger Quillot. Celui-ci, alors président des OPHLM y voyait une manœuvre politique coûteuse et financièrement imprudente, fondée sur la volonté de V. Giscard d'Estaing d'encourager une France de petits propriétaires, qui, de ce fait, deviendraient conservateurs. Il remarquera par la suite avec malice que la date où les Français sont devenus majoritairement propriétaires a été 1981... soit l'année de l'arrivée de la gauche au pouvoir !

Le directeur de la Construction qui y était aussi très favorable, a remarqué que ce point fut peu débattu au Parlement mais que le secteur de la construction y était hostile. Pourtant l'accession ne signifiait pas maison individuelle car il n'y avait pas de lien entre le type de logement et le mode d'accès à la propriété.

Un passage en force au Conseil d'État

À l'orée du débat au Parlement, les acteurs changèrent de rôle, le ministre du Commerce extérieur devenant Premier ministre, J.-P. Fourcade passant des Finances à l'Équipement où J. Barrot était toujours attelé à cette tâche avec son équipe. **Le projet fut présenté au Conseil d'État le 15 octobre 1976.** Pour limiter l'expansion de l'APL, le texte disait qui y seraient éligibles les *«personnes occupant les logements qui bénéficient des nouvelles aides à la construction ou les logements existants (sociaux ou situés dans des secteurs limités) dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations précisées par des conventions»*. Les occupants voyaient l'octroi d'une aide dépendre de la définition d'une zone, fixée par l'État et la collectivité, et de l'accord de leur propriétaire. En dehors de ces zones ou dans les cas où le propriétaire refuserait la convention, les occupants étaient exclus du nouveau système d'aide. Le Conseil d'État voyait là une violation flagrante de l'égalité du citoyen devant le service public. **Le texte fut donc rejeté.** Pour ses auteurs, c'est toute la progressivité de l'APL dans le secteur locatif qui était mise en cause et donc le maintien d'un niveau de coût acceptable !

Le coup était rude. Il fallut chercher une parade. Un des auteurs proposa soudain : *«si on parlait des seuls logements et non des occupants, l'inégalité apparaîtrait-elle moins scandaleuse ?»*. **Un nouveau texte fut proposé ; «l'aide aux occupants» devenait «l'aide au logement» et**

ce n'était plus «les personnes occupant les logements...» qui remplissaient certaines conditions, qui seraient bénéficiaires de l'aide, mais les «logements qui...» ! Ce tour de passe-passe substituait à une aide de nature sociale une aide de nature économique, ce qui permit au projet de franchir le barrage du Conseil d'État.

Le Parlement, une formalité ?

Le projet de loi adopté par le conseil des ministres du 19 octobre 1976 fut déposé au Sénat le jour même, ce qui provoqua un congrès extraordinaire de l'UNHLM. Les parlementaires, loin des inquiétudes de l'Union, se souciaient des conséquences du conventionnement : Quel droit au maintien dans les lieux ? Quelle indexation possible pour l'APL ? J.-P. Fourcade était hostile à l'aide à la pierre qui avait disparu dans le projet. Mais elle fut réintroduite par le Sénat en ajoutant à l'art. 1 le maintien des aides publiques *«à l'investissement pour la construction, et l'amélioration des logements»*. J.-P. Fourcade refusa l'indexation de l'APL qu'il jugeait financièrement dangereuse.

Robert Parenty au Sénat, Marc Bécam à l'Assemblée nationale travaillèrent sur le projet au sein des commissions. H. Dubedout fut l'un des plus actifs participants au débat. Ils défendirent les aides à la construction qui, finalement, furent ramenées à 1/3 des aides publiques. Un député communiste tenta une manœuvre d'exception de constitutionnalité en

repreuant les arguments du Conseil d'État, mais elle fut rejetée et personne ne saisit le Conseil Constitutionnel. Le débat amena à remplacer l'indexation automatique de l'aide par une revalorisation et à prévoir une contribution des bailleurs publics et privés pour abonder le fonds national pour l'habitat (FNH), avec l'idée de récupérer une partie des aides à la pierre là où une hausse des loyers serait possible. Cette idée fut défendue mollement par les ministres, qui y voyaient une source de blocage avec le logement social. En revanche il était prévu que l'aide à la personne nécessiterait un effort supplémentaire de l'État qui décroîtrait à moyen terme. *«À long terme si le pouvoir d'achat des ménages français croît, il est normal que l'aide de l'État décroisse, à objectifs économiques et sociaux constants»* disait le rapport Bécam.

Le principe du tiers-payant prévu pour la nouvelle APL fut mis en cause par les parlementaires proches des associations familiales, qui s'opposaient aux défenseurs des bailleurs sociaux, ce débat divisant toutes les formations politiques. Les députés tranchèrent en faveur du système prévu, qui *«apporte des sources de financement aux organismes gestionnaires et leur évite une situation difficile»*.

La loi fut votée le 16 décembre, par 267 voix contre 192 et 20 abstentions, et promulguée le 3 janvier 1977, sous le numéro : 7-1.

SANS CONCLURE

Dans les mois qui suivront, les partisans et les adversaires de la réforme s'affron-

tèrent, au ministère et à l'union HLM. Bien des questions restaient à trancher comme le mode de conventionnement, global ou non, ou la cotisation au FNAH.

Néanmoins, cette réforme a permis de mettre en place un système à la fois généreux et par bien des côtés efficace avec une ouverture du logement social aux plus modestes, l'amélioration de l'habitat dans les immeubles anciens, le sauvetage des quartiers au centre des villes et l'accession à la propriété de familles qui souhaitaient des logements individuels. Mais son coût s'est avéré très vite supérieur à ce qui avait été prévu. Comme le remarquait André Barthélemy de l'Union HLM : *«Un des problèmes de la réforme est une erreur de perspective historique : une extrapolation de 30 ans de croissance urbaine et économique. C'est un phénomène d'hystérésis, toutes les solutions mises en place le sont au moment où cela ne peut plus fonctionner. Le choc pétrolier, plus la crise, c'est l'inverse des conditions d'application, on va l'appliquer avec des ménages dont les ressources vont diminuer !»*. À ces propos font écho ceux de Jean-Michel Bloch-Lainé : *«tout le monde pensait alors que l'APL baisserait et que la part du logement dans les budgets des familles allait diminuer. On a vraiment fait cette réforme avec cette vision de l'avenir, ce n'est pas pour la justifier, mais le système précédent allait dans le mur, et je crois qu'elle était très adaptée»*. ★

Un moine ingénieur avant l'école des Ponts et Chaussées : frère François Romain (1647-1735)

par **Claude Vacant**, ancien subdivisionnaire autoroutier
à la direction départementale de l'Équipement des Yvelines

Franciscus Rooman est né le 22 mars 1647, à Gand ; fils de Bertholomaei Rooman et de Barbarae Lambrecht¹. À l'âge de 25 ans, le 29 avril 1672, il entre comme frère lai chez les Dominicains, frères prêcheurs, de Maëstricht. Après un noviciat de trois ans, il prononce ses vœux en religion le 7 mai 1675. Très tôt, il s'intéresse aux mathématiques et à l'architecture. Pour le cloître dominicain de Maëstricht il construit de nouveaux locaux avec des chambres d'hôtes du côté de l'hôpital, ainsi que le bâtiment du noviciat en 1684. On lui attribue également l'édification de la toiture du dortoir, la voûte du grand réfectoire, le réservoir de la brasserie, les nouvelles « chaires », le maître-autel, et les deux petits autels latéraux, le pavage en marbre du presbytère, le nouvel orgue, de nouveaux vitraux, et une nouvelle toiture au dessus du chœur de l'église².

Après la prise de Maëstricht par Louis XIV en 1673, Jean-Antoine de Mesmes, comte d'Avaux est envoyé comme ambassadeur de France en Hollande, où il participe, à partir de 1676, aux négociations qui aboutissent aux traités de Nimègue en 1678 et 1679, par lesquels Louis XIV rend notamment Maëstricht aux Hollandais. Durant cette période, Jean-Antoine de

Mesmes, comte d'Avaux, a vraisemblablement l'occasion de connaître les travaux conduits par frère Rooman dans son couvent de Maëstricht. Quand, en 1680, Jean-Jacques de Mesmes président du Parlement, décide de faire reconstruire l'église de son fief d'Avaux-la-Ville, c'est tout naturellement que, avec son frère, ils font appel à frère Romain pour participer à la réalisation du projet. Une convention notariale est alors établie, le 26 juin 1680, obligeant Jean Despère, maître maçon et tailleur de pierre à *...bastir et construire icelle nouvelle église suivant le model et dessein de Monsieur Fleury, que ledict Despère a dit avoir veu, et suivre tout l'ordre qui luy sera donné, tant par le sieur Fleury que par frère François Romain, qui conduiront les dis ouvrages en ce qui concerne la massonerie...*³. Les travaux de gros œuvre se terminent en 1683. Cette église construite en brique rouge dans un style baroque tout à fait particulier est aujourd'hui connue sous le vocable de Saint-Didier, à Asfeld, dans les Ardennes.

Après ce premier séjour en France frère Romain, (où son nom s'est alors francisé), regagne son couvent de Maëstricht. Le pont sur la Meuse qui reliait cette ville à



Portrait de frère François Romain, architecte, dessin à la plume de Jules Porreau, ©Musée Carnavalet-Histoire de Paris, cabinet des estampes, D14090, n°319

¹Fr. B ; C ; B ; Moulaert des Frères Prêcheurs, *Notes pour une future biographie de frère Romain, architecte*, in « *Messenger des sciences historiques et archives des arts de Belgique* », Gand, 1850, p.261.

²Régis de la Haye, *De Maas over, 2000 jaar oever verbinden in Maastricht, Maëstricht*, 1984 ; chapitre "De grote restauratie (1683-1716)".

³Henri Jadart, *Notice historique et descriptive de l'église d'Asfeld (Ardennes)*, Caen, 1889.

celle de Wick est alors en très mauvais état. Un vaste programme de restauration de l'ouvrage doit alors être entrepris et commence en 1683. Le 21 juin, le magistrat de Maëstricht approuve la soumission présentée par frère Romain pour la reconstruction de la première arche de la rive gauche. Les clauses du marché imposent à l'adjudicataire de *démolir l'arche susdite jusqu'aux anneaux placés à environ cinq pieds au dessus de la retraite, et de la reconstruire avec de bonnes pierres de Namur, suivant modèle ; de cramponner en fer et en plomb les pierres de chaque quatrième couche ; de placer deux fortes barres de fer, aussi longues que la largeur du pont, pour prévenir le déjettement latéral de l'ouvrage ; de démolir le corps de garde et de le rebâtir à ses frais ; il sera permis à l'entrepreneur d'employer dans la nouvelle construction les pierres de l'ancien ouvrage qui seront trouvées bonnes, soit de soubassement, de cintre ou de moulure ; quand aux accidents qui pourraient survenir par des causes indépendantes du travail de l'entrepreneur, celui-ci ne sera point obligé d'en prendre la réparation à sa charge ; si cependant les fondements des piles qui terminent le pont près de la ville n'étaient point trouvés dans l'état convenable, les frais exigés pour leur réparation viendraient à la charge de la ville.* En outre la ville fournit les grues et les échelles. L'acte de soumission chiffré, à la somme de *quatorze mille florins, argent de Liège, payables entre les mains des pères Dominicains*, porte les signatures des magistrats de la ville et de frère Romain. Le 3 juillet, une commission, composée des bourgmestres, des maîtres de fabrique et de François Romain,

constate les réparations exigées pour le reste du pont dont l'état est alarmant. Le 30 mai 1684, François Romain, fait savoir aux magistrats que *la pile de la première arche du côté de la porte aux houilles doit être démolie, aussi bien que la petite maison élevée en cet endroit.* Ces travaux n'étant pas inclus dans le marché initial, frère Romain obtient, après avis de la commission *ad hoc*, le paiement d'une somme complémentaire de *quarante pattacons*. Le 26 juin, une commission vient constater les travaux à faire pour la reconstruction de la pile démolie, ainsi que du corps de garde et d'une partie des parapets. Le 3 juillet, frère Romain est chargé des réparations à effectuer et non comprises dans l'adjudication initiale, *moyennant une somme de onze cent florins de Liège, y compris les matériaux et les journées de travail*⁴.

Les travaux de restauration du pont de Maëstricht sont alors interrompus et ne reprendront que dix ans plus tard en 1696 *de la même façon que la première arche a été construite par la ville*, c'est-à-dire en suivant la technique utilisée par frère Romain. Les travaux se poursuivront jusqu'en 1716 sur l'ensemble des huit arches de l'ouvrage, en réutilisant pour chacune de celles-ci le cintre de François Romain.

Entre-temps, ce dernier avait regagné la France depuis avril 1685. En effet, le 20 février 1684, une débâcle des glaces avait emporté le pont de bois traversant la Seine à Paris au droit des palais des Tuileries et du Louvre. Louis XIV, estimant qu'il faut à cet endroit un pont de pierre digne de la résidence royale voisine, fait

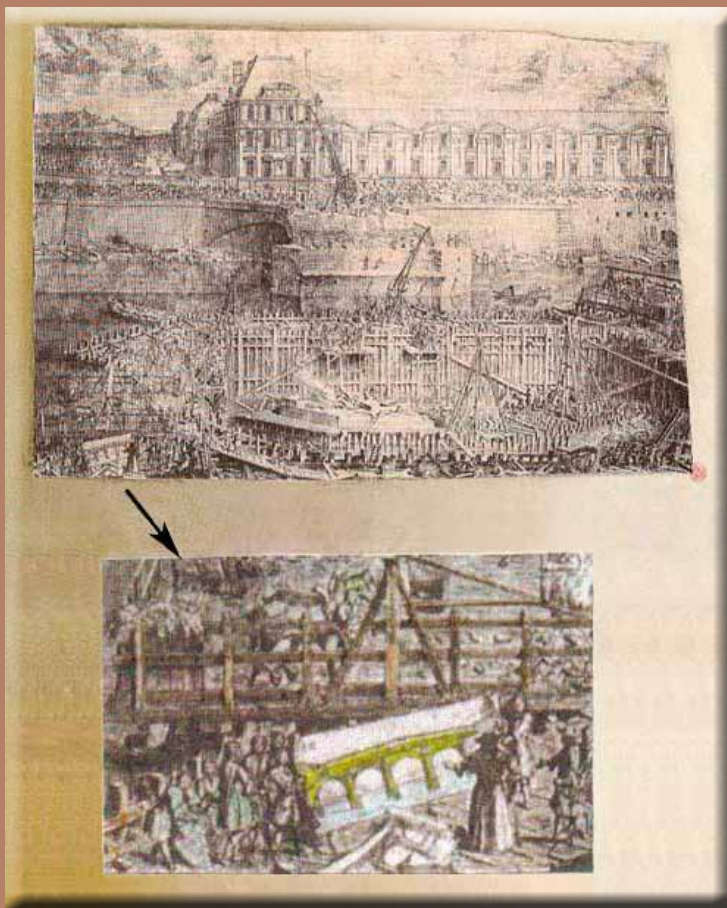
⁴Ch. de Chênedollé, *Le pont de Meuse à Maëstricht, ou Quelques additions aux Notes pour une future bibliographie de Frère Romain, architecte*, in « *Messenger des sciences historiques, des arts et de la bibliographie de Belgique* », Gand, 1851, p. 232-241

appel à Jules Hardouin-Mansart, premier architecte, et président de l'Académie royale d'Architecture, pour établir le projet de ce nouveau pont du Louvre. Après une adjudication aux enchères publiques, un marché de 675 000 livres est approuvé le 10 mars 1685 au profit de Jacques IV Gabriel, architecte du Roi, et entrepreneur des bâtiments de Sa Majesté. Dès le mois d'avril la mention de frère Romain apparaît dans *les Registres des fonds des Ponts et Chaussées de France pour l'année 1685*, où l'on voit qu'une somme de 600 livres est payée pour *Appointement du frère Romain, jacobin, inspecteur général du pont*, ainsi qu'une somme de 300 livres payée pour *neuf mois de pension dudit frère Romain, échue le dernier décembre dernier au Père procureur des Jacobins du faubourg Saint Germain, à Paris*.

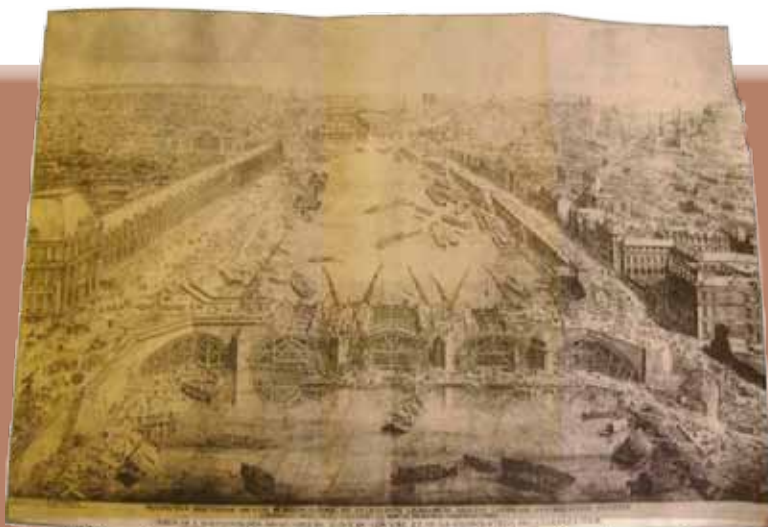
Les travaux commencent sans tarder pour la première pile, côté rive droite. Le 1^{er} juin 1685, l'Académie d'architecture est consultée sur le mode de fondation à adopter. Le devis initial prévoyait une fondation sur pieux, la plate-forme de charpente soutenant la maçonnerie devant être implantée à 15 pieds sous l'étiage, une profondeur bien supérieure aux normes habituelles. Après l'examen de la composition du lit du fleuve de deux couches de sable de granulométries différentes, l'Académie prescrit d'établir la plate-forme à seulement 6 pieds de profondeur⁵. Les fondations étant terminées, sans autre difficulté particulière. La cérémonie solennelle de pose de la première pierre, dans la neuvième rangée de la première pile, peut alors se dérouler sans tarder le 26 octobre 1685.



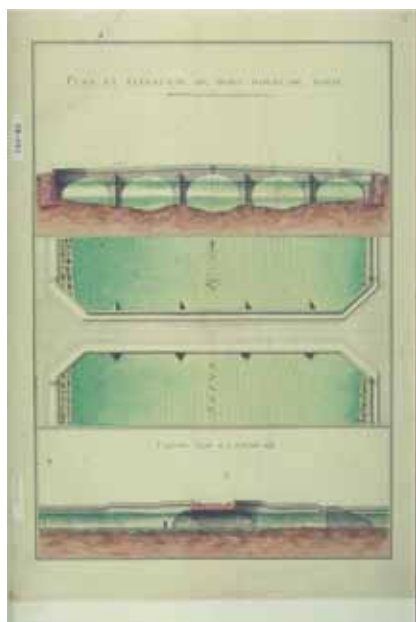
Construction des arches du pont Royal, gravure de Liévin Cruyl, 1687, *ibid.* 7



Frère Romain présente le plan du pont Royal au contrôleur général des finances. Le Peletier de Souzy, gravure de Liévin Cruyl, 1687 ; in *Bulletin de la Société de l'histoire de Paris et de l'Île-de-France*, 46^e année 1919, p.64-71, « Trois vues de Paris de Liévin Cruyl en 1686 » par Emile Mareuse ©EditionsSlatkine/Champion, Bibliothèque de Versailles ©cliché d'Arielle Demilecamps



Construction des arches du pont Royal, gravure de Liévin Cruyl 1687, *ibid.* 7



Plan et élévation du pont Royal ©École des Ponts Paris Tech, Jean-Louis Charmet.

Il semble donc que, contrairement à ce que les biographes de frère Romain ont prétendu, ce n'est pas par suite de difficultés exceptionnelles que Mansart et Gabriel n'auraient pas su résoudre qu'il fut fait appel au moine architecte. En fait c'est vraisemblablement sur la recommandation du président du Parlement, Jean-Jacques de Mesmes, comte d'Avaux, qui avait pu apprécier les qualités de François Romain, dans la construction de l'église d'Avaux, que celui-ci fut choisi par Claude Le Peletier de Souzy, contrôleur général des finances chargé des ponts et chaussées, pour participer, à la réalisation de l'ouvrage, comme inspecteur des travaux du pont.

La question du choix du profil en long du pont fait alors l'objet de trois solutions variantes. Frère Romain, en désaccord avec le maître maçon Thévenot, consulte l'Académie d'architecture où siège Mansart, pour faire préciser *...la pente*

du profil en long, ainsi que les hauteurs des arches afin de faire évacuer les eaux abondantes produites par quantités de sources..., et, ... rien négliger pour assurer l'entière solidité d'un monument exposé à la fureur des débordements et à la rapidité d'un grand fleuve, qui, à cet endroit est plus profond, et dont le lit est plus étroit qu'ailleurs, en sorte qu'il s'y écoule avec plus de violence... Dans ses deux délibérations des 30 août et 6 septembre 1686, l'Académie, devant cette requête présentée par Frère Romain et Thévenot,... *tous deux préposés à la conduite du pont...*, juge inutile de délibérer..., les épreuves et dessins de M. Mansart, et feu M. Gabriel ayant déjà été expliqués par M. Mansart, il suffit de suivre scrupuleusement les dessins de celui-ci...

Tout ceci montre l'exagération des affirmations dithyrambiques des biographes comme le frère Moulaert⁶, qui écrit, en parlant du pont Royal, que... *des difficultés immenses et qui paraissaient insurmontables, vinrent de prime abord en arrêter la construction (...) frère Romain, après avoir mûrement examiné tous les obstacles, qui jusqu'alors avaient effrayé les plus habiles architectes, se chargea de les lever : il eut la gloire d'y réussir...*

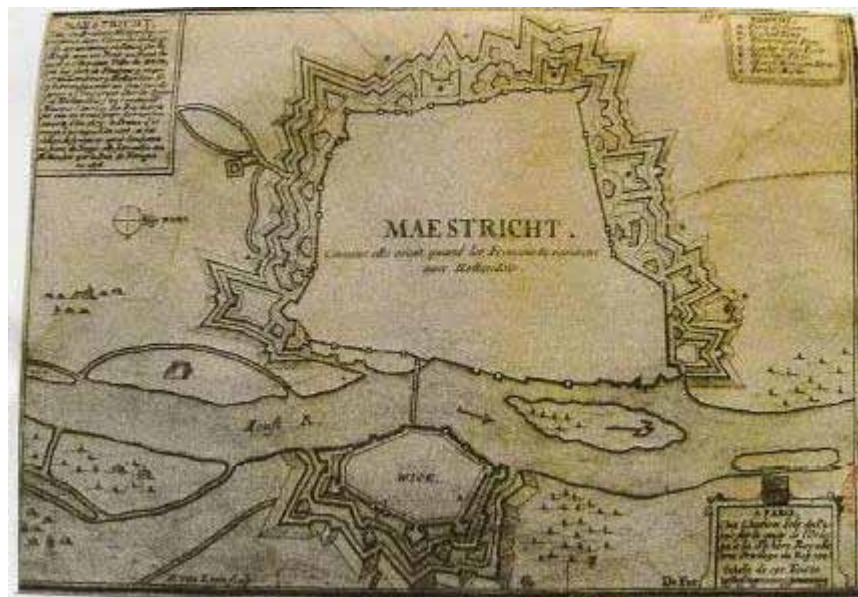
En fait le chantier est mené avec une grande rapidité pour l'époque : à la fin de 1687, on peut placer en clef de voûte de l'arche centrale une pierre gravée aux armes du Roi. En août 1687, frère Romain consulte une nouvelle fois l'Académie d'architecture pour délibérer sur le moyen de *contrebuter les ailes d'extrémité de chaque côté de l'ouvrage...*

⁵ Jean Mesqui. *Le pont Royal de Paris*, in « Revue générale des routes et aérodromes », n° 609, juin 1964, p. 68-74

⁶ Frère Moulaert : *op. cit.* p.263-264

Le pont, ouvert à la circulation peu avant la fin de l'année 1688, fait l'objet de la réception des travaux en juin 1689. Le procès-verbal précise que... *frère Romain, jacobin, qui a été préposé à l'inspection dudit pont, a certifié que les culées ont été pilotées en toute l'étendue de leurs fondations, à cause du mauvais terrain de la rivière, et que le surplus de la maçonnerie dudit pont qu'ils (les experts) n'ont pu voir, est faite selon les devis, ils estiment que le dit pont est en estat de réception (...) que s'estant transportez le lendemain 14^{ème} de juin et autres jours suivants sur le dit pont, ayant le dit devis et le mémoire des ouvrages d'augmentations prétendues par les suppléants montant à la somme de 162316 livres, apostillé à chacun des articles des réponses du dit frère Romain... ce procès-verbal est définitivement approuvé par le Conseil d'État le 20 septembre 1689⁷.*

Après la fin de ce chantier, l'examen des registres des fonds des Ponts et Chaussées pour les années 1690-1693, montre que frère Romain continue à percevoir ses appointements annuels de 600 livres, ses frais de pension étant toujours réglés pour cette période aux Pères jacobins du faubourg Saint Germain. On voit également que frère Romain est alors accompagné par un *garçon pour le soulager*, qui, lui, touche des gages annuels de 380 livres. Ces mêmes registres permettent d'apprendre que frère Romain bénéficie en outre du remboursement de divers *frais de voyage en Bourgogne, en Normandie, et autres pour réparations de chemins pour le*



passage de Mgr. le Dauphin allant en Allemagne commander l'armée de Sa Majesté, ainsi que pour rédaction de devis et dessins, frais de journées d'auxiliaires et même dépenses pour divers voyages, mémoires, etc...

En 1689 Louis II Phélypeaux, comte de Pontchartrain, succède à Claude Le Peletier de Souzy dans les fonctions de contrôleur général des finances, à ce titre, il a en charge les ponts et chaussées du Royaume. Dès lors il fait appel à frère Romain pour tous les travaux publics entrepris dans son fief de Pontchartrain⁸ : c'est le début d'une véritable amitié qui va lier le moine architecte au ministre. Frère Romain s'occupe de tout (construction, irrigation, routes, arpentage). À partir de 1689, les comptes détaillés du domaine de Pontchartrain énumèrent ses travaux (démolitions, achat de briques, d'ardoises

Maëstricht « comme elle estait quand les Français la remirent aux Hollandais, in « les forces de l'Europe, ou la description des principales villes avec... » par Nicolas de Fer, Paris, 1695, folio 99 © Bibliothèque nationale de France, département cartes et plans, cote GE DD 1505 © cliché d'Arielle Demilecamps.

⁷ M^{me} Georges Despierre. *Construction du Pont-Royal de Paris*, in « Mémoires de la Société de l'Histoire de Paris et de l'Île de France », Paris, 1895, p. 179-224.

et de pierres). Au château les maçons, menuisiers, vitriers se succèdent. On trouve aussi la mention de *peinture aux nouveaux appartements, à la galerie, frottage aux nouvelles chambre*. Les écuries subissent de grandes transformations. Il est intéressant de remarquer que les façades du château de Pontchartrain font apparaître des panneaux de brique sertis dans un appareil de pierres blanches, caractéristique du style architectural Louis XIII. Cet emploi de la brique n'est pas sans rappeler que ce matériau fut utilisé par frère Romain pour la construction de l'église d'Asfeld.

En dehors du château, le dominicain, qui, à partir de 1693, habite Pontchartrain, construit pour son protecteur le clocher et le presbytère de Jouars, l'église de Saulx-Marchais, l'hôpital des Bordes. Il restaure les bâtiments de la Couarde, des Mousseaux, d'Ergal, de Maurepas, l'église troglodytique de Saint-Léger et son clocher de pierre, reconstruit la halle de Neauphle, etc... tout en travaillant dans la généralité de Paris : à Trappes, Houdan, Mantes, Pontoise, aux bâtiments et autres ouvrages dépendant du Domaine Royal⁸.

On trouve également trace de multiples interventions de frère François Romain à l'extérieur de la généralité de Paris : les procès-verbaux de l'Académie d'architecture confirment qu'en 1685 il répare l'abbaye cistercienne de Jouy-en-Brie. Pour la congrégation des Eudistes, il est attesté que le séminaire de Senlis fut réalisé sur projet de François Romain vers 1690.

Par suite de l'effondrement de plusieurs piles du pont de Moulins, sur l'Allier,

le 21 octobre 1689, et sur la base d'un constat établi par l'ingénieur Mathieu, frère Romain, en 1691, soumet un projet de restauration de l'ouvrage à l'Académie d'architecture, en concurrence avec ceux présentés par Mathieu et par l'architecte Mansart. Au lieu de proposer la simple réparation des dégradations du pont comme ses deux concurrents, ce dernier préconise de remplacer l'ouvrage par un nouveau pont de pierre. Cette dernière solution est finalement retenue par l'Académie d'architecture.

Le 11 novembre 1695 un arrêt du Conseil d'État du Roi, sur proposition de Louis Phélypeaux de Pontchartrain, *Le Roi voulant commettre une personne intelligente et capable (...) dans la généralité de Paris, au lieu du sieur Bruand qui ne se trouve plus, par ses inconvénients, en état de les faire ; et S. M. étant informé de la capacité de frère François Romain, convers profès de l'ordre des Dominicains, natif de Gand, par la conduite et inspection qu'il a eue du pont de pierre que S. M. a fait construire en 1685 vis à vis le gros pavillon de son palais des Tuileries, et par le compte rendu de plusieurs autres ouvrages tant de la dite généralité, que de quelques autres généralités et provinces du Royaume (...) ouï le rapport du sieur Phelippeaux de Pontchartrain, conseiller ordinaire au Conseil Royal, Contrôleur général des finances ;*

S. M. en son Conseil a commis et commet le frère François Romain pour faire les visites, dresser les plans et devis et les rapports pour la réception des ouvrages qui seront nécessaires pour le rétablissement, construction à neuf, ou entretenement des ponts, chemins et chaussées,

⁸ Marie Huguette Hadrot, *Le château de Pontchartrain*, in « Histoire et archéologie des Yvelines », supplément à « Connaître les Yvelines », Ed. du Conseil général des Yvelines, Versailles, juin 1978.

bâtiments dépendants du domaine de S. M. et autres ouvrages publics dans l'étendue de la généralité de Paris. (...)

C'est surtout à partir de ce moment que l'on trouve l'empreinte de frère Romain dans les nombreux baux d'entretien routier dont il était chargé. Nous allons ci-dessous donner quelques exemples des activités diverses de frère Romain⁹ : Dans un bail du 18 août 1695, pour l'entretien du chemin de Bretagne, du côté de Neauphle-le-Château, il préconise *d'affouiller un tronçon de 1080 toises de longueur, sur 18 pouces de profondeur et 9 pieds de large, puis d'y entasser des pierres, en mettant les plus grosses à l'emplacement des ornières ; les pierres de petit calibre amenées au centre, donneront à la chaussées un bombement favorisant l'écoulement des eaux vers l'extérieur des bas-côtés desdites chaussées.*

En 1695, frère Romain établit un devis pour le pont d'Epernay, donnant passage à la route de Paris à Vitry-le-François sur la Marne.

En 1696, il précise que *sur le chemin de Basse-Normandie, par Villepreux et Neauphle, les voituriers préfèrent avancer en tâtonnant sur les terres emblavées des champs riverains plutôt que de suivre un chemin en si mauvais état qu'une charrette passant par cet endroit est versée, et a tué le prévôt de Neauphle.*

En 1697, il dresse un devis pour la remise en état du pont de Meaux sur la Marne : cet ouvrage existait encore avec ses moulins au début du XX^e siècle.

Très lentement, en combinant les réparations et la construction de nouvelles voies, le pavage se répand petit à petit, en remplacement des chemins de terre. Ainsi, lorsque l'agrandissement du parc de Versailles nécessite la déviation des chemins de Montfort-l'Amaury, par Meudon ou par Saint-Cloud, les travaux prévus consistent à construire une chaussée pavée uniquement *sur le prolongement des chaussées de Versailles en bordure du parc royal sur 300 toises de longueur et 15 pieds de large, pour donner au public deux chemins faciles et roulant.* De Satory à Trappes on emploie le pavage uniquement pour *colmater les creux humides et difficiles.* Les 132 toises qui séparent les articles 63 et 64 du bail d'entretien du chemin de Normandie par Saint-Cloud, ne seront pavées à Bailly qu'en 1698, *après leur complète dégradation.*

Dans un devis du 20 octobre 1699, complémentaire au bail du 19 septembre 1698, présenté sous forme d'ordonnance du bureau des Finances, on lit qu'après une tournée d'inspection au pont de la Ferté-sous-Jouarre, sur la Marne, frère Romain demande à l'entrepreneur l'exécution de travaux supplémentaires pour consolider l'ouvrage et *promet de le faire payer suivant la prisée qui en sera faite lors de la réception d'iceux.*

Quelques travaux destinés à améliorer le tracé des chemins sont entrepris, comme ceux prévus dans un devis du 7 avril 1700, où frère Romain *ordonne l'expropriation d'un arpent et demy de terrain, et consent à la démolition d'un ponceau pour redresser un tronçon du*

⁹ Maitrehenry. *L'administration et les travaux des ponts et chaussées dans la généralité de Paris sous Louis XIV*, thèse dactylographiée, 3 cahiers in 4°, W 60, Bibliothèque de la Sorbonne, Paris.

chemin de Paris à Montfort : le ponceau sera reconstruit suivant le nouvel alignement.

Le 9 juin 1700 frère Romain procède à une visite d'inspection du pont de bois de la route qui va de Saint-Denis à Pontoise. Dans un bail du 20 septembre 1700, frère Romain justifie le pavage sur une longueur de 130 toises du chemin de Paris à Marly : *ce chemin très fréquenté pendant le séjour que la Cour fait audit lieu, il convient de rendre le chemin facile.*

Le 10 mai 1701, après une première inspection, frère Romain, *architecte commis par arrêt du Conseil d'État pour la visite des ouvrages des ponts, chaussées, et bâtiments du roi, en la généralité de Paris*, dresse un second procès-verbal de visite de l'église de Trappes, lequel règle les augmentations devant être faites au premier devis des réparations de cette église.

La protection des chemins contre les méfaits des eaux de ruissellement devient également une préoccupation importante de frère Romain qui, dans un devis établi le 12 septembre 1702, prescrit que *sur le chemin de Trappes il faut prévoir d'aménager, sur une distance de 596 toises, des fossés de 16 pouces de profondeur, et de 2,5 pieds d'ouverture*. Sur toute la longueur des fossés *30 passages sur ponceaux seront aménagés pour permettre aux Princes d'accéder facilement dans les bois ou ils chassent*.

Un bail du 15 mai 1703, précise : *on profite du pavage de deux chaussées de 720 toises et de 322 toises sur le chemin de Normandie, entre Villepreux et*

Rocquencourt pour les border de chaque côté d'un fossé distant de 9 pieds de la bordure du pavé, son ouverture étant de 3 pieds. Quand on compare l'ouverture de ce fossé avec celle préconisée en 1702, on voit qu'aucune norme n'existait pour le dimensionnement de ces ouvrages. Cette lacune est comblée par un arrêt royal le 26 mai 1705, rendant obligatoire l'aménagement des fossés normalisés *afin de protéger les chaussées contre le ruissellement des eaux*. Cette prescription répond au souci d'éviter les dommages causés par les incidents météorologiques, comme celui signalé par frère Romain dans un devis du 2 juin 1703, définissant *les ouvrages de cailloutage et autres qu'il est nécessaire de faire pour rétablir en plusieurs endroits, à Pontchartrain, et à Neauphle, le grand chemin de Normandie, de Bretagne et autres qui ont été gâtés par l'orage du 30 mai dernier*.

On voit alors apparaître l'idée de continuité dans l'aménagement d'un itinéraire. En 1703, frère Romain justifie le rattachement de plusieurs sections pavées sur le chemin de Normandie près de Vaucresson *les ouvrages ci-devant faits sur cette route deviendraient inutiles si lesdites pièces n'étaient pas jointes ensemble*. Sur ce même chemin, une chaussée de 45 toises avait été accolée à une pièce achevée en 1699, *entre les haies du Chesnay pour rejoindre le pavé de Rocquencourt*.

En 1704, l'entrepreneur du pont d'Aisy-sous-Rougemont découvre que le fond du lit de la rivière, trop meuble, nécessite des piles plus solides que celles initialement prévues.



Coucher de soleil sur le pont Royal devant la gare d'Orsay ©Arielle Demilecamps, 2009

Frère Romain reconnaissant la véracité des faits allégués par l'entrepreneur, augmente le devis initial de 1 500 livres.

Les vieux ponts médiévaux de Nemours et de Grez-sur-Loing, sont l'objet d'un édit du Roi le 19 avril 1704, *qui ordonne la reconstruction des ponts de Nemours et de Grez-sur-Loing, selon les projets dressés par frère François Romain, jacobin, inspecteur des ponts et chaussées et autres ouvrages publics de la généralité de Paris*¹⁰.

Pour le pont de Grez, les travaux commencent rapidement comme le confirme le tarif du péage approuvé le 24 juillet 1704, applicable au bac mis en service *pendant le rétablissement du pont de Grez*. Cet important ouvrage comporte dix arches : les trois première en plein cintre, côté Grez, ont 4,20 ; 4,70 ; et 4,70 m. d'ouverture. Les trois suivantes ont 6,50 m. d'ouverture, et l'arche centrale donnant passage au lit principal de la rivière

7,80 m. Les trois arches de décharge, sous la chaussée côté Montcourt, sont aujourd'hui en anse de panier et vraisemblablement postérieures. En 1901, une des arches intermédiaires portait en clef de voûte une pierre gravée d'une fleur de lys, et la date de 1704¹¹.

Par contre pour le pont de Nemours, toujours en ruine à la fin du XVIII^e siècle, il semble que le projet de frère Romain ne fut pas exécuté.

La nécessité de la construction d'ouvrages d'art intervient de plus en plus fréquemment : un bail du 8 mai 1705, précise qu'*un ponceau de 6 pieds d'ouverture doit être construit sur le chemin de Chevreuse à Neauphle-le-Château, à l'emplacement d'un ru, près du village de Jouars auquel on accède par de longues chaussées de terre*.

Le 12 août 1706, un devis de frère Romain précise qu'*une chaussée sera arrachée*

¹⁰ Marcel Prade. *Les ponts monuments historiques*, Poitiers, 1986, p.348.

¹¹ Fernande Sadler. *Promenade archéologique à Grez-sur-Loing*, Fontainebleau, 1901, p.27.

entre Rocquencourt et Bailly, sur le grand chemin de Normandie, pour être transplantée conformément à l'alignement des chaussées en cours d'établissement sur le même chemin.

La notion de temps de parcours commence aussi à servir d'argument pour demander l'exécution de travaux routiers : dans une lettre du 6 septembre 1706, Pierre de Rotrou, conseiller du Roi, confirme qu'*après l'achèvement des réparations de Dreux à Houdan, le trajet en carrosse de Maillebois à Houdan, par Dreux, effectué fréquemment par le ministre, durerait deux heures de moins.*

Cependant, à côté de ces progrès, on continue encore d'effectuer des réparations avec les moyens classiques, comme ceux définis dans le *Devis de la réparation d'une ancienne chaussée de pierrotis de 654 toises qui se trouve en arrivant à Neauphle-le-Château, du côté de Versailles sur le grand chemin de Bretagne*, dressé par frère Romain, le 6 octobre 1706, et dans lequel il prévoit simplement de *bourrer les ornières avec des pierres, puis régaler des cailloux, qui seront recouvert à leur tour par une couche de terre sableuse de deux pouces d'épaisseur.*

Mais l'œuvre routière principale de frère Romain, aurait du être la déviation du chemin de Neauphle. Cette route, très dangereuse en hiver, exigeait plus de vingt chevaux pour tirer les voitures, tant la pente était forte et les accidents nombreux. Devant cette situation, dès 1706, frère Romain ébauche un projet de *détournement* de ce chemin. Après

l'étude de plusieurs tracés, frère Romain arrive à la conclusion qu'il faut traverser le parc du château car sinon il faudrait, dès les quatre bornes du carrefour de Neauphle, conduire une chaussée au Pontel en passant le long du village des Bordes, tout autre tracé empiétant sur les champs ou jardins des habitants... Vraisemblablement trop onéreux pour les finances de l'époque, les travaux de déviation de ce chemin ne seront réalisés qu'en 1755.

Au XVII^e siècle, le domaine d'action de l'architecte est très vaste. Frère Romain ne peut manquer de continuer à intervenir sur de nombreux édifices religieux, tout en poursuivant ses interventions sur les chemins et ponts de sa généralité : les archives paroissiales et notariales de Houdan montrent qu'il est appelé à donner son concours pour réparer la voûte de l'église Saint-Jacques et Saint-Christophe de Houdan¹², où l'acte d'assemblée des habitants, tenue le 21 février 1712, nous dit que :

...comme la voûte de ladite Eglise est depuis longtemps imparfaite, ce qui cause à la fabrique réparations considérables qu'il convient de faire toutes les années aux couvertures de ladite église qui ne sont la plus part du temps endommagées que par le dessous de ladite voute laquelle sy etait continuée et entièrement parfaite, elle serait entièrement à l'abry de la violence des vents et tempeste qui la ruine : Qu'ayant déjà fait voir cet ouvrage à plusieurs massons quelques uns ne demandent pour leur entière perfection qu'une somme de dix huit cents livres, d'autres deux mil livres ; et comme lesdits Sieurs

¹²Pierre Bizeau. *Les voûtes de la nef de l'église de Houdan construites par le frère Romain en 1712*, in « Bulletin de la Société archéologique d'Eure et Loir », n°14, Chartres, 4^e trimestre 1987, p.14.

Marguilliers trouveront dans les sommes qui sont deues à ladite Fabrique par les anciens marguilliers un font suffisant pour satisfaire à ce qu'il conviendra de faire pour la perfection dudit ouvrage, ensemble pour faire racomoder le pilier en dehors d'entre la chapelle du Saint Rosaire de la Vierge et celle de Sainte Catherine, recouvrir lesdites Chapelles et y remettre le bois de charpente qu'il y conviendra a la place de celui qui se trouvera poury et gâté, ils estiment que l'on ne peut pas faire un meilleur employ, puisqu'il épargnera à l'église plus de cent cinquante livres de rente qui luy coute tous les ans pour l'entretien desdites couvertures.(.....)

A quoy a été dit par led. Sieur Curé qu'il consent que sous et suivant le bon plaisir de Monseigneur l'Evesque de Chartres, Messieurs les Marguilliers en charge fassent lesd. reparations et mesmes fassent parachever toutes les voutes de l'église a condition (...)

Le texte se poursuit par la définition des conditions financière de l'exécution des travaux, avec l'affiche d'appel d'offres faisant état des devis et plans remis par le frère Romain :

Ce samedi 30^{ème} d'avril 1712, de l'ordonnance de Monsieur le Prévost d'Houdan, on fait assavoir qu'à la requeste de Messieurs les Marguilliers en charge de l'église St. Jacques et saint Christophe de Houdan, il sera mercredy prochain quatrième jour de May en l'auditoire et par devant Mondit sieur le Prevost d'Houdan ou son lieutenant quatre heure de relevée procédé a l'adjudication, au rabais des ouvrages de massonnerie pour faire et parfaire trois voutes de la nef de ladite

eglise paroissiale de Houdan suivant et conformément au devis des ouvrages et plan de la voute qui en ont esté faits par le Reverend frère Romain le unze Avril dernier, dont autant sera mis es mains de l'adjudicataire lequel sera tenu entre autre chose de faire tous les echaffauts et cintre et livrer tous les equipages et tous les matériaux necessaires et sans exception (...) et de reparer le chapiteau d'un pillier qui est en dehors de lad. Eglise et ainsy qu'il est porté aud. devis et aussi a condition de par lesd. Sieurs Marguilliers de payer entre les mains dud. adjudicataire comptant et par avance le tiers du pris de l'adjudication en commençant l'ouvrage, un autre tiers l'ouvrage fait et l'autre tiers après l'ouvrage parfait et quil aura esté veu et visité par le R. frère Romain et outre ledit adjudicataire (...).

Les travaux sont exécutés. Dans le Procès verbal de visite de frère Romain, tant du cimetière de St. Jean, que de l'église de Houdan dattée du 6 mai 1713, l'article 20 du compte triennal des marguilliers pour les années 1711-1713 stipule que : *Lesdits marguilliers ont payé suivant les quittances et mémoire du frère Romain architecte pour la façon des trois voûtes neuves de ladite église, fourniture de pierres de taille et autres matériaux la somme de 2361 livres 6 sols.* L'article 21 mentionne une dépense de 2560 livres pour façon à neuf du gros mur proche le banc de saint Rocq (l'apostille de l'archidiacre précise que ce travail fut également conduit par frère Romain).

Souvent, l'obstacle des moyens financiers s'oppose à l'amélioration des techniques d'entretien routier : en 1712, le chemin de

Bretagne, entre Saint-Cyr, Pontchartrain, et Montfort, n'est plus qu'une succession de fondrières sur une distance de 5 toises. Par mesure d'économie, frère Romain (devis du 12 novembre 1712) prévoit qu'*au lieu d'enfourer le tronçon putréfié sous une chaussée de pierre, on tassera simplement dans les creux, de gros maellons recouvert d'un pied de pierrailles dans les crevasses qui entaillent toute la largeur du chemin de 12 à 18 pieds, sur une longueur de 31 toises courantes estimée à 10 livres 6 sols, l'unité.*

Dans les archives communales du village de Montreuil, à 6 km au sud de Dreux, on trouve le plan d'un pont de bois sur l'Eure dressé par frère Romain, en 1713, où il propose le remplacement des planches du tablier, *les anciennes ayant été rompues par les secousses des vaisseaux, et en partie étant déjà fort altérées et endommagées de caducité*¹³.

Par un arrêt du Conseil d'État du 28 novembre 1713, *Le Roi ayant été informé que, nonobstant les ordres que S. M. a donnés, soit pour l'avancement et la perfection des nouveaux ouvrages qu'elle a ordonné être faits, ou pour les réparations et entretiens des grandes routes, chemins de traverse et ponts et chaussées qui y sont construits, ces ouvrages se trouvent néanmoins pour la plupart en très mauvais état par le défaut d'exécution, de la part des entrepreneurs de leurs devis, marchés, et adjudications, en sorte que le public en souffre considérablement. A quoi S. M. désirant pourvoir d'une manière également prompte et efficace, faire cesser et même prévenir dans la suite. Les différents abus qui se*

sont introduits dans la construction et l'entretien de ces ouvrages, et, en procurant le rétablissement des grandes routes et des ponts, faciliter non seulement les voyages que ses sujets sont obligés de faire, mais encore le commerce et le transport des marchandises et matières qui en sont l'aliment ; S. M. a jugé à propos de commettre à cet effet un nombre suffisant d'inspecteurs généraux lesquels seront tenus de se transporter dans les provinces pour, suivant les ordres et instructions qui leur seront donnés (...) prendre connaissance parfaite des ouvrages, visiter les nouveaux ouvrages, vérifier leur conformité aux devis, plans et adjudications, contrôler l'exactitude des métrés, dresser les procès-verbaux de l'état des ouvrages, dresser les devis estimatifs de tout ce qui concerne le rétablissement et l'entretien des grands chemins, ponts, chaussées et autres ouvrages publics. Dans le cadre de cette mise en place d'un premier « service » des ponts et chaussées frère Romain est maintenu dans ses fonctions pour la généralité de Paris.

Trop onéreuse pour les finances de l'époque, cette organisation, qui aurait nécessité l'ouverture d'un budget annuel de 183 000 livres, avorte rapidement. Par un nouvel arrêt du 1^{er} février 1716 (...) *S. M. en son conseil a révoqué et révoque lesdits onze inspecteurs généraux et vingt et deux ingénieurs (...) à commencer du 1^{er} janvier de la présente année 1716 ; et, en leur lieu et place, a établi un inspecteur général des ponts et chaussées du royaume, un architecte et premier ingénieur des ponts et chaussées, trois inspecteurs desdits ponts et chaussées*

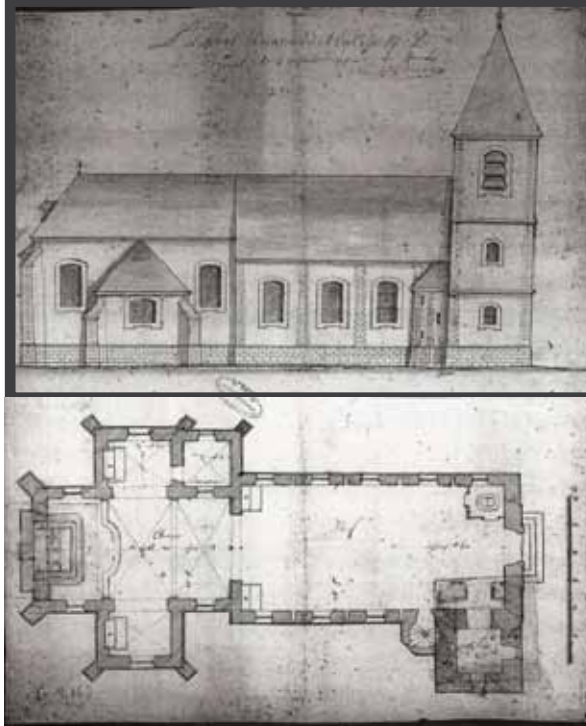
¹³Pierre Bizeau : op.cit., p.19.

et vingt et un ingénieurs des ponts et chaussées (...)

Le total des appointements et frais de voyage est ainsi ramené à un montant annuel de 77 800 livres. Au vu des arrêts de nomination du 4 février 1716, seul frère Romain est reconduit dans ses fonctions : *Le roi ayant, par arrêt de son conseil du 1^{er} février 1716, révoqué les vingt-deux ingénieurs employés ci-devant et jusqu'à la fin de l'année dernière 1715, pour les ponts et chaussées, dans les dix-neuf généralités des pays d'élections, dans celle de Metz, frontière de Champagne, et province de Franche-Comté, et résolu d'en commettre d'autres pour le même service et faire choix à cet effet des sujets les plus capables ; S. M. informée de la capacité et expérience de frère François Romain ; ouï le rapport du sieur Desmaretz, conseiller ordinaire du conseil royal, contrôleur général des finances ;*

S. M. en son conseil, a commis et commet frère Romain pour, en qualité d'ingénieur des ponts et chaussées, se rendre dans la généralité de Paris, département qui lui est confié, et suivre les ordres et instructions qui lui seront donnés par le sieur conseiller du conseil du dedans du royaume ayant le département des ponts et chaussées ; les appointements duquel sieur frère Romain S. M. a réglé, par ledit arrêt, à raison de 1800 liv. par an, dont il sera payé par le trésorier général des ponts et chaussées en service sur les fonds provenant de l'imposition qui en sera faite.

Alors âgé de 69 ans, frère Romain poursuit ses activités. Le 6 novembre 1717, il dresse un projet, pour la reconstruction



Plan et élévation de l'église N. D. de Trénel, par frère Romain, 1717. ©Archives départementales de l'Aube, C2183

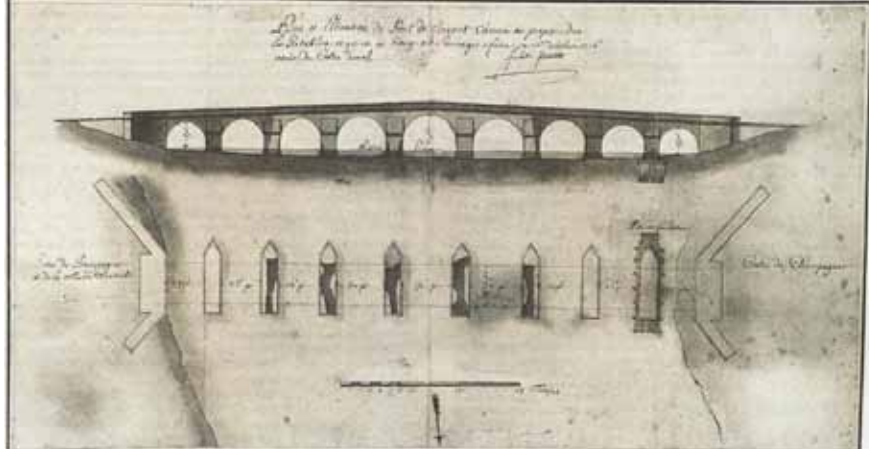
de l'église Notre-Dame, à Trainel dans l'Aube, à 13 km au sud de Nogent-sur-Seine. Une grande partie de cette église s'était écroulée en 1714. Frère Romain propose une reconstruction totale de l'édifice, en regroupant les deux paroisses de la commune, et chiffre la dépense nécessaire à 8 251 livres, 7 sols¹⁴. Le 8 mars 1718 le vicaire général de Sens engage les habitants à délibérer pour savoir :

- ★ s'ils consentent à la réunion de l'église Saint-Gervais avec celle de Notre-Dame,
- ★ s'ils veulent construire une église neuve dans l'intérieur du bourg ou
- ★ s'ils préfèrent rétablir leur ancienne église de Saint-Gervais, dans le lieu où elle est.

Les paroissiens de Saint-Gervais choisissent la dernière proposition en s'engageant à prendre à leurs frais le rétablissement de la nef de leur ancienne



¹⁴ Abbé Defer. *Histoire de Trainel*, in « Mémoires et lettres de la Société d'agriculture, sciences et arts du département de l'Aube », Troyes, 1884, chapitre II, §1^{er}, *Église Saint-Gervais et Saint-Protas*, p.199.



Projet de réparation du pont de Cravant, par frère Romain, 1716. © Document conservé aux Archives nationales, Paris.

Procès-verbal d'estimation de la défense qu'il convient de faire année commune pour l'entretien du pont de Chatou, par frère Romain 1723
©Archives des Yvelines, supplément E 717.



église. Ils s'opposent à la réunion des deux paroisses (l'église Notre-Dame, située *sur une montagne*, est d'un accès incommode, et les relations entre les fidèles de chacune des paroisses sont détestables!) Le projet de frère Romain est abandonné.

Il est intéressant de noter que les plans établis par frère Romain ne présentent aucun point commun avec ceux de l'église d'Asfeld, ce qui confirme que ces derniers n'étaient pas l'œuvre du moine architecte. À Trainel, il s'agit d'une église au style très traditionnel, sans aucune originalité. Les seuls éléments décoratifs résident dans les parements de briques sur le soubassement de la nef, sur les renforts des murs extérieurs du transept, des chapelles latérales, de la sacristie et du clocher.

Enfin on peut encore citer deux exemples d'interventions de frère Romain dans le domaine des ponts :

★ À Cravant, les arches centrales du pont sur l'Yonne étant considérablement détériorées, frère Romain présente le plan et élévation de l'ouvrage, *Comme on propose de les rétablir ce qui est en Rouge est l'ouvrage à faire, ce 26^{ème} d'Octobre 1716, vues du côté d'aval.*

★ À Chatou, depuis très longtemps, le financement de l'entretien du pont sur la Seine était l'objet d'une longue procédure judiciaire entre les Seigneurs de Chatou et l'État. Le cardinal Dubois, Premier ministre de la Régence, poursuit les négociations et propose l'échange du pont contre une portion de bois, située à proximité du Vaudreuil, dans l'Eure. Mais, au décès du cardinal, le principe de l'échange est abandonné, pour adopter celui d'une rente annuelle équivalente aux frais d'entretien de l'ouvrage.

Afin d'en fixer le montant, frère Romain est chargé de son évaluation procès verbal : *L'on mil sept cens vingt trois, le vingt septième juillet, nous frère François Romain, architecte, commis par arrest du Conseil d'État pour la visite des ponts et chaussées de la généralité de Paris ; sommes transporté au pont de Chatou sur Seine, Pour en exécution d'un arrest du Conseil d'État du douze du présent mois, Par lequel Sa Majesté aurait ordonné qu'il serait par nous dressé procès verbal d'estimation de la dépense qu'il convient de faire année commune pour l'entretien et conservation dudit pont de Chatou pour le présent procès verbal fait estre remis au sieur contrôleur général des finances et pour ensuite par Sa Majesté à ce qu'il conviendra faire pour l'échange mentionné audit arrest ou étant avons examiné ce qui suit :*

Premièrement nous avons examiné que ce pont est partagé par une isle, que la première partie audit pont du costé de Paris contient 41 toises ½ de longueur divisée en huit travées.

Qu'ensuite l'isle contient 35 toises ½ de longueur, sous la chaussée desquelles sont trois arches de maçonnerie.

Ensuite la seconde partie dudit pont contient 73 toises $\frac{1}{2}$ de longueur divisées en quinze travées.

Ensuite nous avons vu et visité le dessus dudit pont, ensuite sommes descendu dans un bateau au moyen duquel nous avons visité toute la construction et la charpente des deux parties

Nous avons trouvé le tout en assez bon état néanmoins qu'il y a quelques réparations à faire dans les bois, pour sur le lieu, nous estimons qu'on peut entretenir ce pont en bon état année commune moyennant la somme de quinze cent livres par an non compris les coullées, tant du costée de Paris, de l'isle et des arches estant en icelle, et du costé de Chatou qui sont à la charge de Sa Majesté, dont le fond se fait ordinairement dans l'Etat des Ponts et chaussées ;

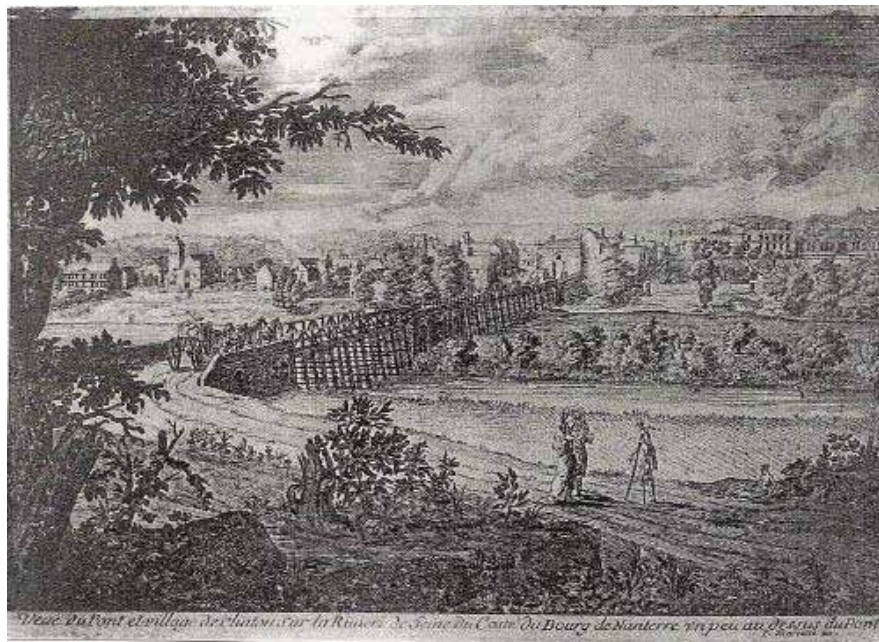
En foy de quoi nous avons signé ses jours et an que de y suit

Frère Romain

Cependant cette même année, le 20 septembre 1723, frère Romain doit être déchargé d'une partie de ses attributions par un arrêt du Conseil du Roi :

Le roi étant informé que le frère Romain, ingénieur des ponts et chaussées, n'est plus en état, à cause de son grand âge, de faire de longs et continuels voyages dans plusieurs provinces du royaume et particulièrement jusqu'aux extrémités de la généralité de Paris, ainsi qu'il les a faits sans intermission pendant environ quarante années qu'il exerce et emploi à la satisfaction de ceux à qui S. M. a cédé successivement la direction générale des ponts et chaussées du royaume, Sa Majesté aurait résolu de fixer au frère

Romain un département seulement dans les élections de Dreux et de Montfort, et de suppléer pour les autres pays et élections plus éloignés dont il était chargé, par un architecte et ingénieur expérimenté et capable de faire les mêmes fonctions ; à quoi désirant pourvoir ; ouï le rapport du



sieur Dodin, conseiller au conseil royal, contrôleur général des finances ; S. M. en son conseil a fixé le département du frère Romain dans les seules élections de Dreux et de Montfort, ou il continuera ses fonctions aux mêmes appointements de 2 800 liv. par an, dont il a joui jusqu'à présent ; et pour le surplus des pays et élections dans lesquels il avait la conduite des ouvrages des ponts et chaussées, S. M. a commis le sieur Boffrand, architecte et ingénieur, qui visitera les ouvrages, et dressera les devis, en aura la conduite et

Vue du pont et village de Chatou, gravure de Mariette, XVII^e ©Archives municipales de Chatou

en fera les réceptions, en qualité d'inspecteur général des ponts et chaussées, aux appointements de 3 200 livres par an, qui lui seront payés (...) jusqu'au jour du décès du frère Romain ; après lequel veut S. M. que ledit Boffrand jouisse de 6 000 liv. d'appointements, ainsi que les autres inspecteurs des ponts et chaussées du royaume (...)

Ainsi, toujours logé au château de Pontchartrain, François Romain conserve ses attributions dans les deux élections les plus voisines de sa résidence. En 1726, sa santé s'étant encore dégradée, frère Romain doit quitter Pontchartrain et se retire au couvent de l'ordre des frères prêcheurs Dominicains, rue du Bac, à Paris. C'est à cette période que fait allusion Guillaume Duclos, ingénieur des ponts et chaussées, en 1759, quand il écrit dans son *Essai sur les Ponts et Chaussées, la voirie et les corvées* : qu'avant le ministère de M. Desmaretz, *On entretenait à la vérité une espèce d'ingénieur dans la généralité de Paris, et cette place était confiée à un Religieux, frère lai, qui, de sa cellule donnait les réceptions d'œuvre sur les périlleux certificats des curés de campagne de sa connaissance.*

Un arrêt du Conseil du 20 avril 1732 régularise la situation, en mettant fin définitivement au partage de la conduite des ouvrages des ponts et chaussées dans la généralité de Paris : *S. M. étant informé que le grand âge dudit frère Romain, qui avait donné lieu à ce partage ne lui avait plus permis dès l'année 1726 de suivre les travaux dont la conduite lui était restée par cet arrangement, il aurait été fait en 1727*

par le sieur Dubois, directeur général des ponts et chaussées une nouvelle division de la généralité de Paris suivant laquelle les élections de Dreux et de Montfort auraient été jointes au département du sieur Fayolle, inspecteur, et celui du sieur Boffrand aurait été augmenté à proportion, en sorte que le travail de la généralité étant réparti en quatre portions les plus égales qu'il a été possible de faire (départements de Paris, Versailles, Fontainebleau et Compiègne), il est juste que les quatre inspecteurs jouissent des mêmes appointements et que les 2 800 liv. attribuées au frère Romain en qualité d'ingénieur soit réunies audit sieur Boffrand pour lui procurer le moyen de remplir ses fonctions ; à quoi voulant pourvoir et conserver en même temps au frère Romain pendant sa vie une récompense de ses longs services ; ouï le rapport du sieur Orry, contrôleur général des finances ;

S. M. étant en son conseil a supprimé et supprime la commission d'ingénieur des ponts et chaussées de la généralité de Paris, ci-devant exercée par le frère Romain, jacobin ; ce faisant, a ordonné et ordonne que les fonds imposés (...) seront et demeureront réunis à la commission de quatrième inspecteur des ponts et chaussées du royaume exercée par le sieur Boffrand, pour jouir par lui des mêmes appointements de 6 000 liv. dont jouissent les trois autres inspecteurs (...) veut néanmoins S. M. que le frère Romain jouisse, sa vie durant, sur les dits appointements, de la somme de 1 000 liv. par an, par forme de gratification et pension viagère, laquelle ledit sieur Boffrand sera tenu de lui compter

annuellement au fur et à mesure que lesdits appointements lui seront payés (...)

Il est curieux de voir que le successeur de frère Romain devait prendre à sa charge le versement d'une retraite au bénéfice de ce dernier...

Néanmoins en cette fin de vie, frère Romain n'avait pas oublié ses congénères religieux de son pays natal, les Dominicains de Gand : la tourelle de bois qui se trouvait au milieu de leur église, et la grande façade de ce bâtiment menaçaient ruine. Les Pères du couvent font appel à frère Romain et avec sa *générosité habituelle*, il leur fournit les moyens de restaurer leur maison¹⁵. Ces travaux furent exécutés en 1728.

Le 7 janvier 1735, au noviciat général de l'Ordre des Frères Prêcheurs de Saint-Dominique, de la rue du Bac, à Paris, François Romain *s'endormit dans le Seigneur dans une heureuse vieillesse, à un âge fort avancé, lorsqu'il fut réuni à son peuple...*

Le père Mathieu Texte, contemporain de François Romain, nous dit qu'il fut inhumé dans le caveau commun du chœur des religieux de l'église conventuelle de Saint-Dominique (chapelle actuelle Saint-Louis de l'église Saint-Thomas-d'Aquin, à Paris). Mathieu Texte rédigea une épitaphe en latin où la louange se mêle à la poésie, dont nous donnons ci-après une traduction complète :

Celui qui brisa les flots orgueilleux de la Seine en construisant, avec un art admirable, à Paris, près du Louvre, le

Pont-Royal, soutenu par des arches de pierres, et qui en jeta les fondements l'an du Seigneur 1685, Frère François Romain, de Gand, né en l'an du salut 1646, religieux du couvent de Maëstricht, gît ici.

Institué Architecte du Domaine Royal, et Conducteur des Ponts et Chaussées dans la Généralité de Paris, et Délégué dans la France presque tout entière. Il mourut à Paris, le 7 janvier 1735.

Voyageur, prie pour que ce religieux, Convers de sa profession, éminent par sa prudence et ses mœurs, très agréable aux ministres de la Cour, célèbre par tant d'œuvres admirables d'architecture, et recommande partout sur la terre et sur l'onde, soit reçu dans les Demeures célestes. Ainsi soit-il.

Pleure l'ornement des artistes de notre âge et, au souvenir de sa mort, pense à la tienne. Va et repens-toi.

À son ami très cher, Frère Mathieu Texte, l'âme désolée, a élevé ce monument¹⁵.

De nos jours, chaque année les Dominicains de Maëstricht célèbrent l'anniversaire de François Romain, et commémorent sa fête avec « *un menu particulier et un verre de vin* ». Il n'a pas non plus été oublié par la ville de Maëstricht qui a donné son nom à une de ses rues.

¹⁵Révérend père M. D. Constant. *Trois artistes Dominicains de Paris : Frère Romain, Frère André, Frère Claude* ; Paris, 1931, p.19, et p.21 note (1)

BIBLIOGRAPHIE

- ★ **Pierre Bizeau**, *Les voûtes de la nef de l'église de Houdan construites par le frère Romain en 1712*, Bulletin de la société archéologique d'Eure et Loir, n°14, 4^{ème} trim. 1987, p. 13-19.
- ★ **Charles de Chênédolle**, *Le pont de Meuse à Maëstricht*, Messenger des sciences historiques, des arts et de la bibliographie de Belgique, Gand, 1851, p. 232-241.
- ★ **R. P. M. D. Constant**, *Trois artistes dominicains de Paris : frère Romain, frère André, frère Claude*, Paris, 1931, p.3-24.
- ★ **Abbé Defer**, *Histoire de Trainel*, Mémoires et lettres de la société d'agriculture, science, et arts du département de l'Aube, t. 48, 1884, p.195-203.
- ★ **M^{me} Georges Despieres**, *Construction du pont Royal de Paris*, Mémoires de la société de l'histoire de Paris et de l'Île-de-France, t. XXII, 1895, p. 179-224.
- ★ **Marie Huguette Hadrot**, *Le château de Pontchartrain*, Histoire et archéologie dans les Yvelines, n° 2, 1978, p. 21-29.
- ★ **Henri Jadart**, *Notice historique et descriptive de l'église d'Asfeld* (Ardennes), Caen, 1889.
- ★ **Régis de La Haye**, *De Maas over, 2000 jaar vaste æververbingen in Maastricht, Maëstricht, 1984, chapitre Maasbrug, De grote restauratie (1683-1716)*.
- ★ **Philippe Laurent**, *Saint Didier d'Asfeld*, Monuments historiques, Champagne - Ardennes, Caisse nationale des monuments historiques et des sites, 1980, p. 19-24.
- ★ **Maitrehenry, (...)**. *L'administration et les travaux des Ponts et Chaussées dans la Généralité de Paris sous Louis XIV*, thèse dactylographiée, Paris-Sorbonne, 1953, 1^{er} cahier p. 153-154, 2^e cahier p. 195, 3^e cahier p. 360-397, p. 452-475.
- ★ **Emile Mareuse**, *Trois vues de Paris de Liévin Cruyl*, Bulletin de la société historique de Paris et de l'Île de France, Paris, juin 1919, p. 64-71.
- ★ **Jean Mesqui**, *Le pont Royal de Paris*, Revue générale des routes et aérodromes, Paris, juin 1964, p. 67-74.
- ★ **Moulaert**, (frère B. C. B.). *Notes pour une future biographie de frère Romain, architecte*, Messenger des sciences historiques et archives des arts de Belgique, Gand, 1850, p. 260-271.
- ★ **Vincent Rocard**, *Le projet de l'église d'Asfeld*, Revue historique ardennaise, t. XIX, Charleville-Mézières, 1984, p.27-36.
- ★ **Texte** (Père Mathieu), *Mémoire sur la mort du F. François Romain de l'ordre de Saint Dominique, célèbre architecte*, Mercure de France, février 1735, p. 227-233.
- ★ **Gilberte Tramuset**, *Histoire de la ville d'Asfeld*, Charleville-Mézières, 1980, p. 35-41.
- ★ **Claude Vacant**, *Routes et ponts en Yvelines du XVII^e au XIX^e siècle*, Paris, 1988, p. 24-33.
- ★ **Claude Vacant**, *Du cantonnier à l'ingénieur, les métiers de la route au fil des siècles*, Paris, 2001, p. 247-256. ★

L'œuvre des ingénieurs des Ponts et Chaussées en Guadeloupe, 1816-1846.

par **Bruno Kissoun,**

Chercheur en histoire architecturale et urbaine

Le premier service des Ponts et Chaussées, une création éphémère

L'envoi des premiers ingénieurs

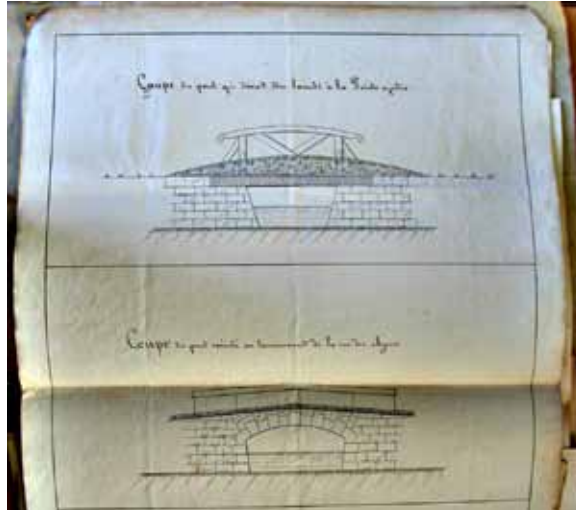
En 1815, la France récupéra ses colonies antillaises (Guadeloupe et Martinique), perdues quelques années plus tôt. En Guadeloupe, en juillet, un nouveau gouverneur, le comte de Lardenoy, de nouveaux fonctionnaires, civils et militaires, débarquaient sur l'île. Il convenait alors de restaurer la souveraineté française sur une île occupée pendant six ans par les Anglais, de mettre la colonie à l'abri et de concourir à son développement. Les questions urbaines, l'aménagement d'infrastructures, la reconstruction des bâtiments publics tenaient une place importante à tel point que des ingénieurs des Ponts et Chaussées étaient également attendus.

En effet, le gouvernement avait décidé d'envoyer des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans toutes les colonies françaises. Deux ingénieurs avaient déjà été dépêchés à l'île Bourbon (La Réunion) et à Pondichéry¹ ; d'autres étaient mandetés en Guadeloupe, Martinique et Guyane où de nouvelles perspectives d'emplois s'offraient à eux dans le cadre d'un « service colonial ». Pour autant, ce service n'avait pas été prévu dans le décret d'organisation du corps des Ponts et Chaussées du 7 fructidor an XII (25 août 1804) qui créait trois types de service : le « service ordinaire » des travaux dans chaque département, le « service extraordinaire » de navigation, canaux, ports et routes et enfin le « service de la marine militaire ». Seuls les ingénieurs au service de la marine avaient un statut différent. Ils cessaient d'appartenir au ministère de l'Intérieur pour passer sous le contrôle du ministre de la Marine et des Colonies, tout en restant rattachés, pour leur conduite morale, sous la surveillance du directeur général des Ponts et Chaussées. Pour contrôler toutefois ces ingénieurs, en 1814, une ordonnance institua une

¹ Cet article repose sur notre étude *Le service des Ponts et Chaussées en Guadeloupe au XIX^e siècle, du modèle métropolitain aux Travaux Publics des colonies, 1816-1908*, parue aux Éditions Jaser en 2011.

² Il s'agissait des ingénieurs Partiot et Armand dès 1814.

Ponts exécutés à
Pointe-à-Pitre, par
Trudon, 4 novembre
1818. Le pont exécuté
n'étant pas conforme
à celui approuvé,
l'ingénieur Trudon
demanda sa destruction.
Les ingénieurs des
Ponts et Chaussées
attachaient ainsi une
grande importance à
la réglementation en
vigueur. Source : SHD
Marine - Coupe du pont
qui devait être exécuté à
la Pointe-à-Pitre..., Trudon
des Ormes, 4 novembre
1818, MV DD2 1092, www.
servicehistorique.sga.
defense.gouv.fr



direction centrale des travaux maritimes au sein du ministère dont le poste de directeur fut confié à l'inspecteur général des Ponts et Chaussées Sganzin qui devait également se charger du contrôle des ouvrages dans les colonies.

Les deux premiers ingénieurs destinés à la Guadeloupe, Charles Trudon des Ormes³ et Michel Baudesson⁴, furent nommés en 1817. L'administration avait pris le soin de chercher de bons candidats et surtout des volontaires car le service colonial était difficile et pour ces ingénieurs métropolitains, l'adaptation s'avérait essentielle et vaincre à l'arrivée la maladie, dont la redoutée fièvre jaune, était primordiale. Trudon et Baudesson connaissaient déjà le ministère de la Marine et des Colonies puisque l'un et l'autre avaient effectué une période de détachement dans des ports militaires, à Anvers pour Trudon, à Brest pour Baudesson.

L'administration centrale des Ponts et Chaussées avait choisi de nommer un ingénieur en chef et un ingénieur ordinaire ; une règle qui allait être immuable. Pour motiver leur envoi, Sganzin demanda que les deux ingénieurs soient promus.

Fait plutôt exceptionnel, Baudesson, jeune ingénieur de vingt-sept ans, fit l'objet de deux promotions successives. Le 20 août 1817, il passait du grade d'aspirant-ingénieur à celui d'ingénieur ordinaire de 2^e classe puis, le 5 septembre, à la 1^{ère} classe de son grade. Son supérieur, Charles Trudon fut également promu au grade d'ingénieur en chef de 2^e classe.

La difficile cohabitation

Les deux ingénieurs arrivèrent en Guadeloupe en juin 1818. Sans attendre, ils se mirent au travail. De nombreux équipements étaient à rétablir, particulièrement à Pointe-à-Pitre et à Basse-Terre, les deux villes principales, où deux plans directeurs avaient été élaborés. À Basse-Terre, l'hôtel du gouverneur était à restaurer, tout comme bon nombre de bureaux de l'administration. Une geôle et des magasins du roi étaient prévus. À Pointe-à-Pitre, de nombreux aménagements urbains étaient à l'étude : équipement des murs de quais, creusement d'un canal périphérique, construction de ponts...

Trudon et Baudesson appartenaient à la toute nouvelle Direction des constructions civiles, un service rattaché à la sous-direction des fortifications de sorte que les deux ingénieurs se trouvaient subordonnés au directeur du service, le chef de bataillon du Génie Philibert⁵. En dépit de cette situation, les deux ingénieurs déployèrent une énergie considérable dans les premiers travaux qu'ils eurent à diriger. Mais les relations entre les ingénieurs des deux corps étaient des plus tendues et rapidement un

³ Archives nationales, F¹⁴ 2332². Dossier individuel.

⁴ Archives nationales, F¹⁴ 2164¹. Dossier individuel.

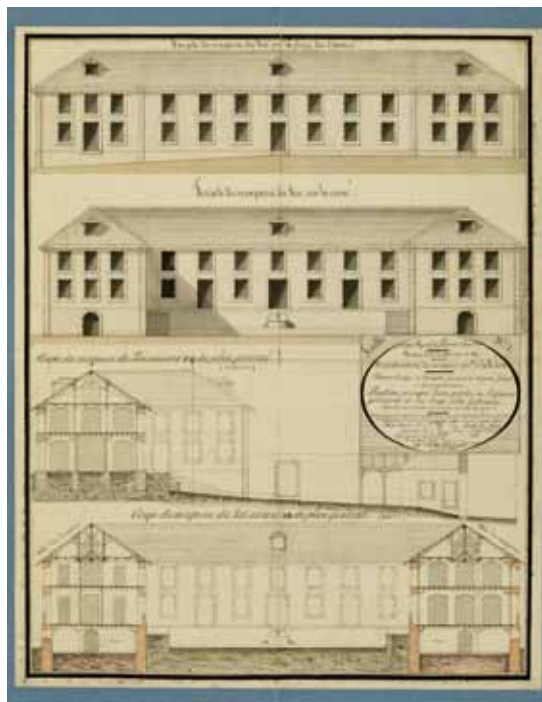
⁵ Contrairement à la Guadeloupe, les deux ingénieurs envoyés en Martinique furent placés sous les ordres du gouverneur et la direction des constructions civiles était distincte de celle des constructions militaires.

conflit éclata, sur leur lien hiérarchique mais également sur leurs attributions. En effet l'indépendance qui leur manquait n'était pas seulement à l'origine de cette situation conflictuelle. Trudon et Baudesson étaient aussi critiqués en raison des nombreuses allocations qu'ils réclamaient pour la surveillance des travaux ; allocations en usage en France mais qui n'avaient pas été prévues dans le budget colonial.

Le départ anticipé des deux ingénieurs

Les rivalités nées en Guadeloupe et le décès des deux ingénieurs envoyés en Martinique⁶ mirent un terme à la mission des premiers ingénieurs des Ponts et Chaussées aux Antilles. Le gouverneur demanda le rappel en France des deux ingénieurs, ce que le ministre de la Marine et des Colonies et le directeur général des Ponts et Chaussées acceptèrent. En mai 1820, après seulement onze mois de service, Trudon et Baudesson quittèrent la Guadeloupe, non sans qu'ils aient reçu des témoignages de satisfaction.

À leur départ, la Direction des constructions civiles passa entièrement sous le contrôle des ingénieurs du Génie militaire ce qui n'allait pas sans poser des problèmes. Philibert eut souvent à se plaindre de la surcharge de travail que ces travaux engendraient, d'autant plus qu'il s'agissait de tâches qui ne lui incombait pas et qu'il ne maîtrisait pas forcément. Le contre-amiral Jacob qui succéda au comte de Lardenoy en 1823 en fit l'écho dans sa correspondance. Il demanda le



Élévations et coupes du magasin général de Basse-Terre, de Matty de Latour, 30 novembre 1829. L'ingénieur fut chargé d'achever la construction du bâtiment avec la construction de deux ailes.
Source : ANOM, Série Géographique Guadeloupe, c. 89 ; d. 628.

rétablissement du service des Ponts et Chaussées. Un événement tragique joua en sa faveur : l'ouragan du 26 juillet 1825. La Guadeloupe avait été dévastée, les bâtiments, civils et militaires, soufflés par les vents, les ponts emportés par des rivières en crue ; de sorte que des travaux considérables étaient à entreprendre. Or, les officiers du Génie ne pouvaient désormais tous les assumer. Le 1^{er} janvier 1826, le service des Ponts et Chaussées fut officiellement rétabli et l'administration s'occupa de trouver un nouveau titulaire pour le poste.

⁶ Les ingénieurs Bédigie et Baduel étaient morts quelques mois après leur arrivée, victimes de la fièvre jaune.

⁷ Le terme créole désigne une personne née aux Antilles.

⁸ Archives nationale d'outre-mer, D²c 315. Lettre du 23 février 1827.

Le rétablissement du service des Ponts et Chaussées

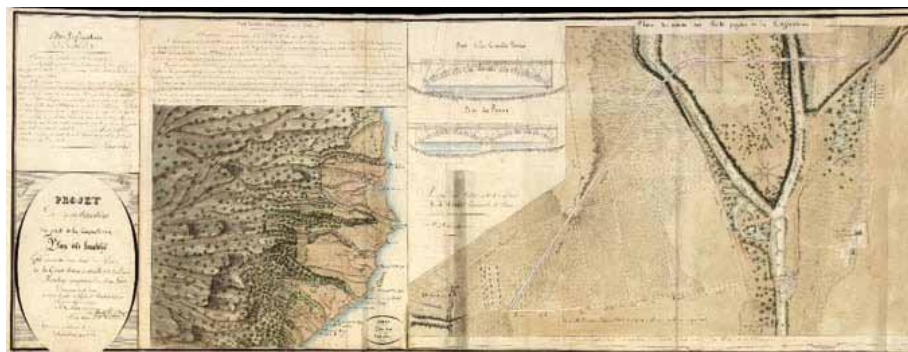
Félix Hurel, ingénieur
créole⁷ et expérimenté

À l'annonce du rétablissement du service, aucun ingénieur métropolitain des Ponts et Chaussées ne se porta candidat. Le départ n'étant prévu qu'à l'automne 1827, le directeur général des Ponts

et Chaussées s'engagea à trouver un ingénieur en chef volontaire ou, à défaut, désigner un candidat apte à assumer ces responsabilités. Le nouveau gouverneur, le contre-amiral des Rotours entreprit également des démarches similaires. Il faisait part au ministre dans l'une de ses lettres : *« Les dangers du climat ne pouvant manquer d'être un obstacle, à ce que les ingénieurs se présentent pour une semblable destination, ou même qu'ils l'acceptent, j'ai pris des informations pour savoir si dans le nombre, il ne s'en trouvait pas, qui nés dans les Antilles, n'eussent pas à redouter ces dangers⁸ »*.

L'ancien magasin général, actuelle médiathèque
Caraïbe © B. Kissoun, 2012





Projet de reconstruction des ponts de Capesterre, de Matty de Latour, 1^{er} avril 1831. Ce projet, particulièrement abouti (carte du quartier, plan de la localité, élévations des deux ponts), ne sera réalisé que 10 ans plus tard. Source : SHD Marine, Projet de construction des ponts de la Capesterre. Plan des localités, profils des routes aux abords des ponts..., Castille et de Matty de Latour, 1^{er} avril 1831 MV DD² 1092 www.servicehistorique.sga.defense.gouv.fr

Le choix de l'administration se porta en effet sur un ingénieur créole : Félix Hurel⁹. Né à Pointe-à-Pitre, où vivait toujours sa famille, Hurel n'était pas revenu en Guadeloupe depuis son départ de l'île vingt ans plus tôt. Bien qu'encore au début de sa carrière, il avait dirigé d'importants travaux dont ceux des canaux parisiens aux côtés de l'ingénieur en chef Devillier. Comme ses prédécesseurs, il connaissait déjà le ministère de la Marine et des Colonies pour avoir effectué une mission à Anvers.

Hurel débarqua en Guadeloupe en novembre 1827. L'année suivante, il fut rejoint par l'ingénieur ordinaire Grégoire de Matty de Latour, jeune ingénieur de vingt-trois ans tout juste sorti de l'école des Ponts et Chaussées¹⁰. Ils avaient sous leurs ordres plusieurs conducteurs, dont certains «embrigadés» dans le corps des Ponts et Chaussées, chargés de surveiller la bonne exécution des travaux.

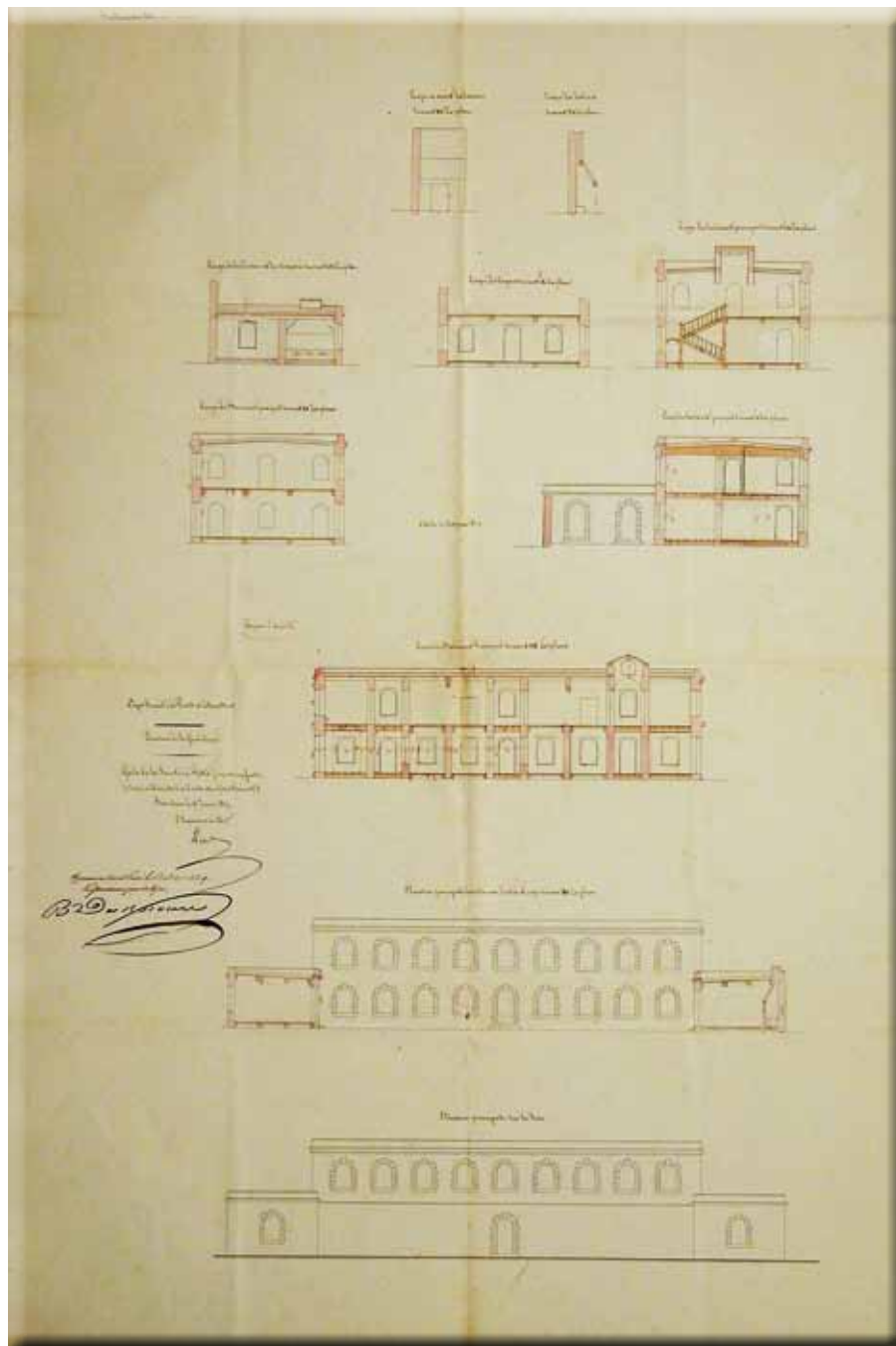
Les avantages du service colonial des Ponts et Chaussées

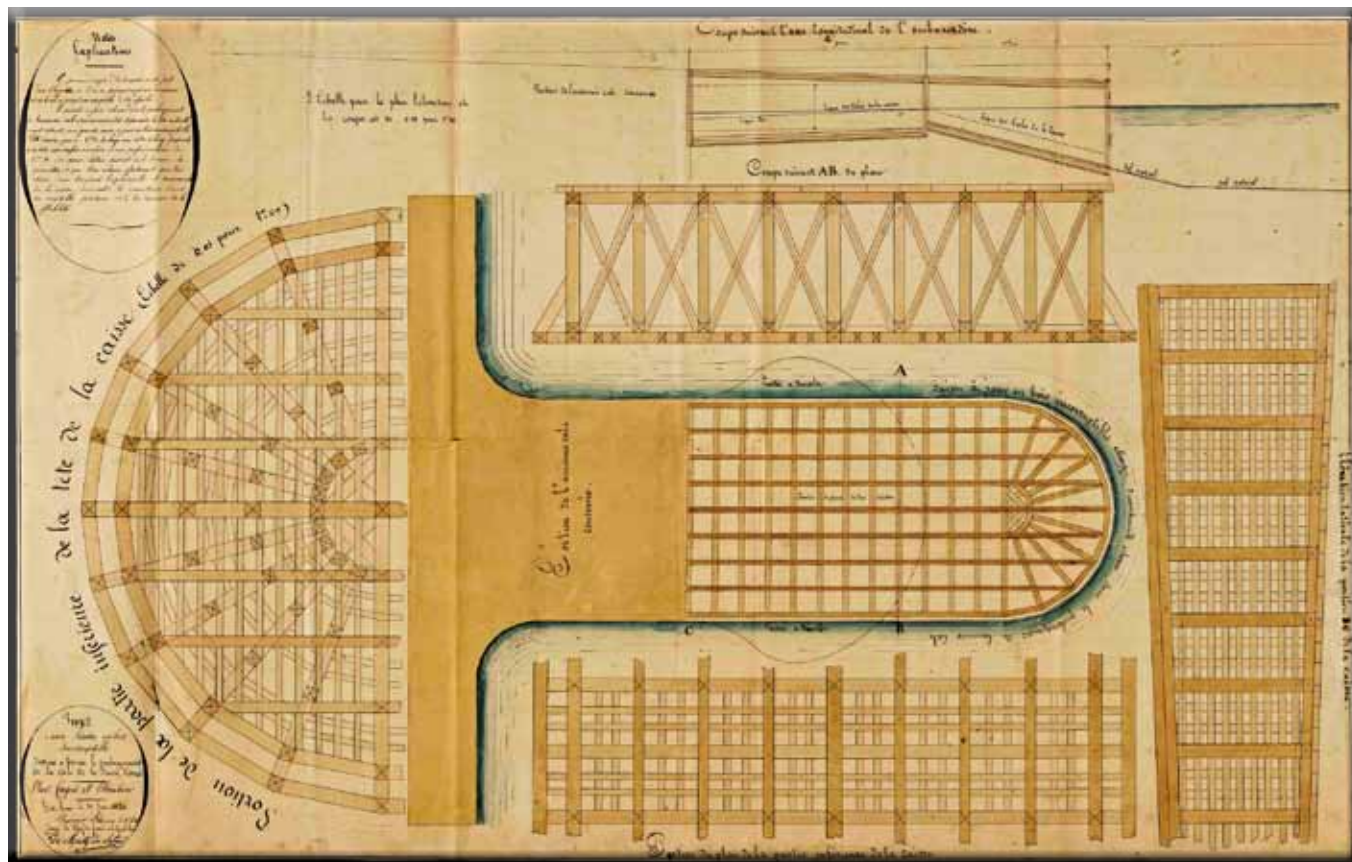
Sur le plan financier, le service colonial se montrait plutôt avantageux pour les employés européens. En effet, en plus de leur traitement de base, dit «traitement d'Europe», ils touchaient un supplément colonial, variant de 50 % à 75 %, des frais de tournée et de bureau, ainsi qu'une indemnité de logement s'ils ne disposaient pas d'un logis mis à disposition par l'administration coloniale. En outre, le service colonial était l'occasion pour un ingénieur d'accéder plus rapidement à de l'avancement, beaucoup plus rapidement que s'il avait poursuivi une carrière dans le cadre métropolitain. Ainsi, Hurel avait été promu ingénieur en chef de 2^e classe peu de temps avant son départ et de Matty de Latour fut promu au cours de son séjour.

⁹ Archives nationales, F¹⁴ 2245². Dossier individuel.

¹⁰ Archives nationales, F¹⁴ 2279¹. Dossier individuel.

Coupes et élévations
de la prison de
Pointe-à-Pitre, Hurel,
24 janvier 1829. Le
projet de l'ingénieur
Hurel se voulait
particulièrement
novateur avec l'emploi
de fers devant
relier la maçonnerie
des murs, pour
augmenter la solidité
de l'édifice face aux
tremblements de
terre. Source : ANOM,
Série Géographique
Guadeloupe, c. 196 ;
d. 1188.





Le lancement de travaux d'envergure

Peu de temps après son arrivée, Hurel effectua une tournée générale, examinant tous les secteurs qui entraient dans les prérogatives de son service : ponts et routes, rades, ports et canaux, bâtiments civils. Il mesurait avec lucidité toute l'étendue de sa tâche. Il notait : « *Les routes et les autres établissements qui dépendent du service des Ponts et Chaussées réclament de nombreuses améliorations. Si l'on excepte le quartier du Moule, une*

partie de Saint-François et la banlieue de la Pointe-à-Pitre, les routes à la Grande-Terre sont presque partout impraticables pour les voitures. Il faut faire des chaussées, construire plusieurs ponts, abrégé des détours et adoucir des pentes¹¹».

Les travaux d'architecture civile étaient également considérables. À Basse-Terre, il fallait reconstruire la prison, l'hôtel du gouvernement, les magasins du roi, et un embarcadère était à l'étude. À Pointe-à-Pitre, la prison devait aussi être rebâtie et de nombreux projets étaient à l'étude

Projet d'embarcadère pour la rade de Basse-Terre, de Matty de Latour, 30 juin 1830. L'ingénieur projeta la construction d'un caisson en bois à immerger dans la rade. Source : ANOM, Série Géographique Guadeloupe, c. 90 ; d. 633.

¹¹ Archives nationales d'outre-mer, Généralités, 333/2112. Rapport du 24 février 1828.

ou en cours d'exécution : creusement du canal Vatable, construction d'ouvrages d'art, poursuite de l'aménagement des quais et alimentation en eau douce de la ville. En Grande-Terre¹², des travaux hydrauliques étaient lancés avec le creusement de deux canaux de navigation. À Capesterre, deux ponts étaient projetés, l'un pour le franchissement de la Grande-Rivière, l'autre pour celle du Pérou.

Le service face aux difficultés

Un peu plus d'un an après l'arrivée de l'ingénieur Hurel, un conflit majeur éclata entre ce dernier et le gouverneur des Rotours au sujet des bois de construction de l'un des ponts de Capesterre. Hurel avait ratifié les plans dressés par son prédécesseur Philibert mais il refusa d'utiliser les bois déjà commandés, lesquels avaient partiellement pourri depuis leur livraison. Les choses en restèrent là mais quelques mois plus tard, le gouverneur décida de racheter ces mêmes bois et demanda à Hurel de les réemployer dans une nouvelle construction, ce que l'ingénieur refusa, remettant en cause l'autorité du gouverneur.

Le baron des Rotours le suspendit alors de ses fonctions et le fit mettre aux arrêts en avril 1829. Finalement rappelé en métropole, Hurel quitta la Guadeloupe en septembre 1829. L'examen de sa conduite, jugé par les membres de l'Inspection générale des travaux maritimes, ne conclut pas à sa culpabilité ni à aucun des chefs d'inculpation qui lui étaient reprochés, pas même à celui d'insubordi-

nation. Pour autant son détachement au ministère de la Marine et des Colonies prit fin et il fut remis à la disposition de son ministère de tutelle.

En Guadeloupe, la direction du service était passée aux mains de l'ingénieur de Matty de Latour mais sa gestion s'avéra des plus difficiles pour un jeune ingénieur de vingt-quatre ans, « *animé du désir de ne pas rester trop au-dessous de la position qui lui était faite par la force des choses* ». Aussi fut-il remplacé, en novembre 1830, à la tête du service par l'ingénieur en chef, Pierre Leblanc¹³, déjà en position de détachement au ministère de la Marine et des Colonies, et en provenance du Sénégal.

Le service des Ponts et Chaussées, malgré la nomination d'un nouvel ingénieur en chef, restait dans une situation précaire car l'année suivante, pour des raisons budgétaires, Leblanc quitta son poste. De Matty de Latour récupéra pour la seconde fois la direction. Mais quelques mois plus tard, le conseil privé¹⁴ vota la suppression de son poste et de Matty de Latour fut contraint, à regret, de rentrer en France.

Le service des Ponts et Chaussées passa alors sous la direction du sous-directeur des fortifications Jean Stucker qui avait succédé à Philibert, mort en 1828. Il avait pour subordonnés des « ingénieurs coloniaux », des agents extérieurs au corps des Ponts et Chaussées ; lesquels avaient connus plusieurs affectations dans d'autres colonies.

¹² La Guadeloupe est formée de deux îles principales, la Guadeloupe proprement dite ou Basse-Terre et Grande-Terre, séparées par un bras de mer, la rivière Salée.

¹³ Archives nationales, F¹⁴ 2259². Dossier individuel.

¹⁴ Le conseil privé du gouverneur est l'organe décisionnel de la Guadeloupe.

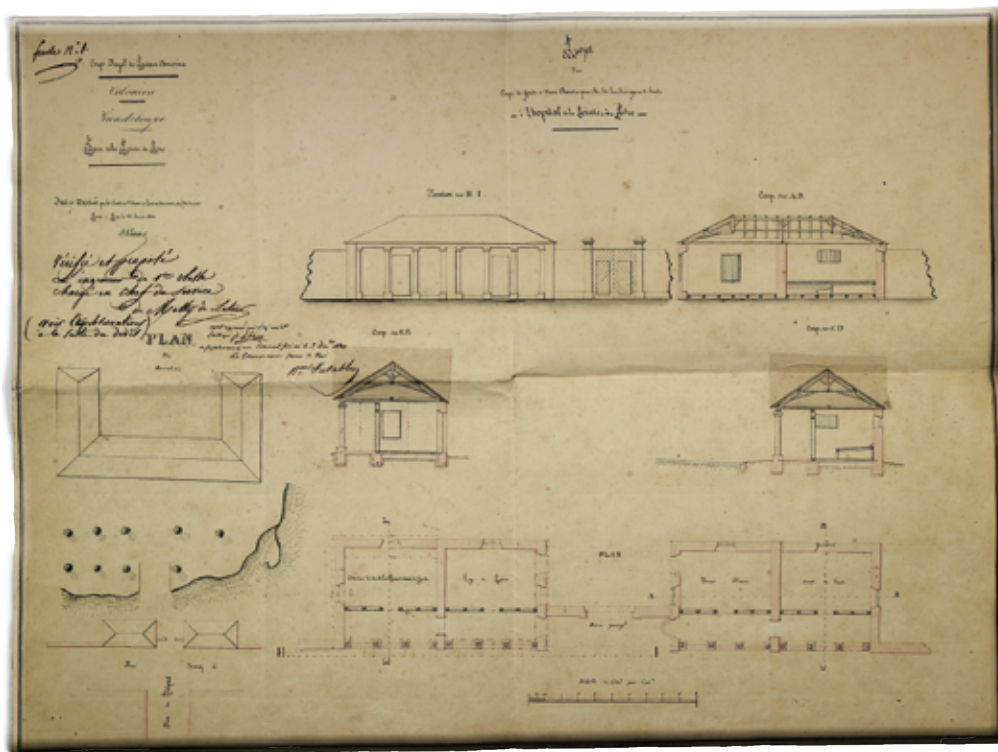
Les derniers ingénieurs des Ponts et Chaussées en Guadeloupe

La nomination d'un nouvel ingénieur

En 1841, l'administration centrale décida d'envoyer en Guadeloupe un nouvel ingénieur en chef chargé de rétablir le

service des Ponts et Chaussées dans ses prérogatives. Joseph-Baptiste Siau, ingénieur en chef de 2^e classe fraîchement promu, était en position de détachement au ministère de la Marine et des Colonies depuis 1839¹⁵. Il avait précédemment été envoyé à La Réunion où il avait mené les études en vue de créer un nouveau port de commerce.

Sur le plan territorial, Siau fut à l'origine d'un découpage en arrondissements du territoire, afin de donner au service une organisation administrative et territoriale



Projet d'une entrée pour l'hôpital de Pointe-à-Pitre, Hurel, 4 mars 1829. Les bâtiments militaires étaient du ressort des ingénieurs militaires. L'ingénieur Hurel se chargea de se projeter malgré les rivalités existantes entre les ingénieurs deux corps. Source : ANOM, Série Géographique Guadeloupe, c. 89 ; d. 627.

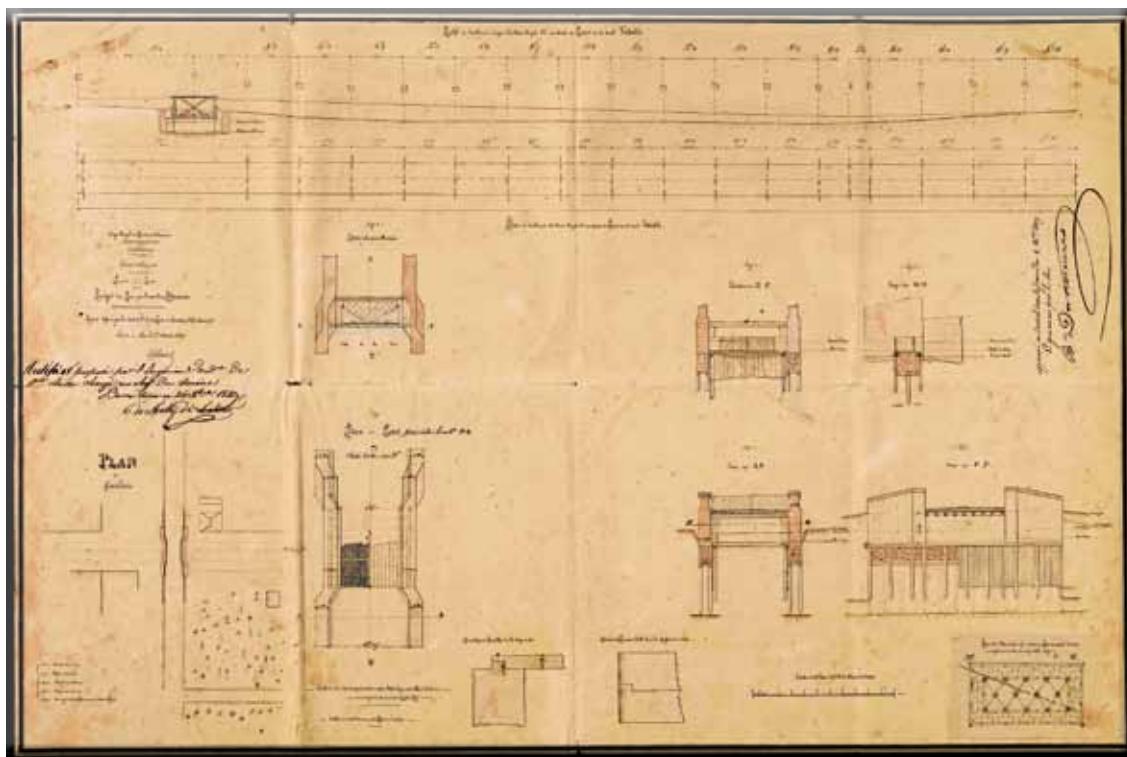
¹⁵ Archives nationales, F¹⁴ 2323¹. Dossier individuel.

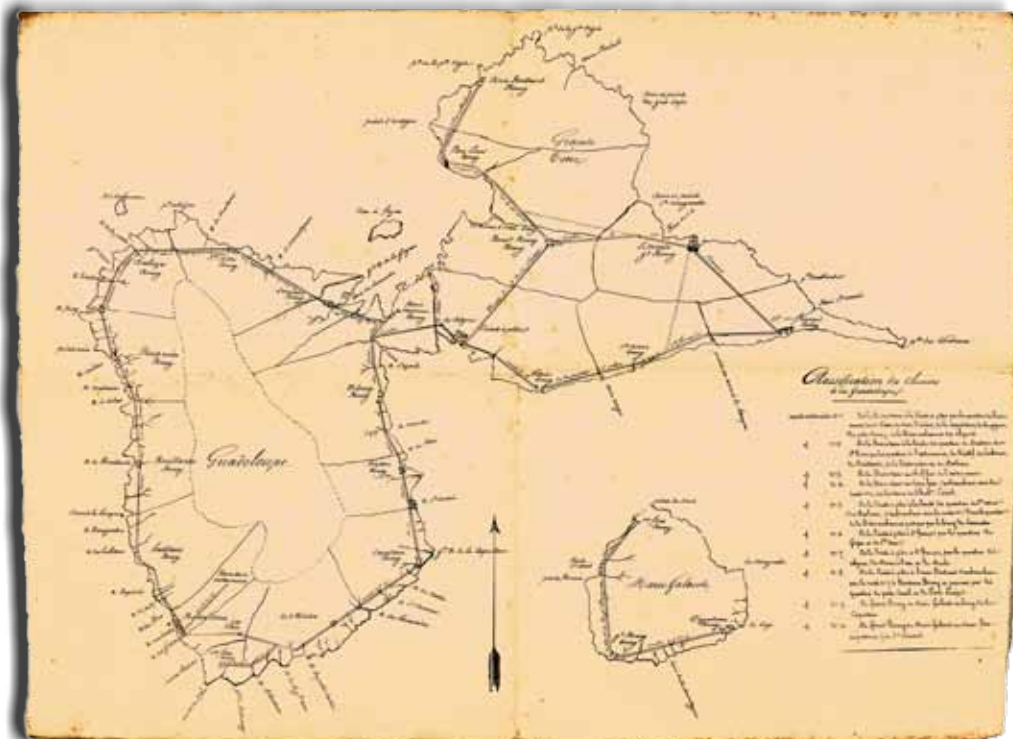
Projet de pont sur
le canal Vatable, par
Sans et de Matty de
Latour, 26 octobre
1829. Projeté pour
franchir le canal
Vatable, canal à ciel
ouvert entourant
Pointe-à-Pitre, ce pont
comportait une porte
éclusee pour réguler
les eaux du canal.
Source : ANOM,
Série Géographique
Guadeloupe, c. 86 ;
d. 613.

performante. Celle-ci était calquée sur le modèle métropolitain des directions départementales des Ponts et Chaussées qui visait à quadriller le territoire, avec cependant dans la colonie des moyens humains et financiers limités.

L'administration de Siau fut marquée par le terrible tremblement de terre du 8 février 1843 qui ravagea Pointe-à-Pitre. Il déploya au lendemain du sinistre une énergie considérable, hâtant la construction de baraques provisoires, favorisant

le déblaiement des rues et l'arrivée des premiers secours. Il rédigea plusieurs mémoires sur les causes du sinistre et les moyens d'y remédier, en particulier grâce à l'utilisation d'un mortier plus résistant. Mais sa santé s'étant altérée, il demanda son retour en France au moment où ses talents étaient les plus désirés. Siau quitta l'île en avril 1843, muni d'un congé de convalescence de six mois. Le gouverneur Gourbeyre demanda l'envoi d'un ingénieur ordinaire « intérimaire », chargé de diriger les travaux en cours jusqu'au





Classification des chemins de la Guadeloupe, s. d. [vers 1842]. Pour assurer l'entretien de routes coloniales, désormais classées dans des arrondissements, l'ingénieur Berthot institua une brigade de cantonniers. Source : ANOM, Série Géographique Guadeloupe, c. 87 ; d. 615.

retour de l'ingénieur. Mais, trop affecté par la maladie, Siau ne réintégra pas son poste.

L'œuvre d'Eugène Berthot

Siau fut remplacé en Guadeloupe par l'ingénieur ordinaire de 1^{re} classe Eugène Berthot qui, à l'annonce de la catastrophe de 1843, s'était porté volontaire pour aller en Guadeloupe¹⁶. Berthot avait connu jusque-là une carrière atypique. Élève brillant (major à Polytechnique), il avait commencé sa carrière en Saône-et-Loire mais un conflit l'opposa à son supérieur et il fut muté dans un autre département. Promu tardivement à la 1^{re} classe,

Berthot pensait que son déroulement de carrière était affecté par ce conflit. Il se mit alors en congé du corps des Ponts et Chaussées en 1838 et ne réintégra l'administration que quatre ans plus tard. Berthot débarqua en Guadeloupe en novembre 1843 avec pour mission de surveiller les importants travaux de réédification, principalement à Pointe-à-Pitre où de grands projets étaient lancés : reconstruction de l'église, de la geôle, de l'hospice civil, du palais de justice.

Sur le plan territorial, en décembre 1843, Berthot amorça une réorganisation du service des Ponts et Chaussées en modifiant les limites des arrondissements créés

¹⁶ Archives nationales, F⁴ 2168². Dossier individuel.

par son prédécesseur. L'année suivante, chaque arrondissement fut divisé en sections ; un découpage territorial devant permettre une meilleure surveillance et une bonne exécution des travaux.

À la fin de l'année 1844, Berthot sollicita son retour en France. Le gouverneur Gourbeyre, avec qui il entretenait d'excellents rapports, bien que réticent, demanda l'envoi d'un nouvel ingénieur. Pourtant, sa requête fut défavorablement accueillie à Paris car Berthot avait été promu au grade d'ingénieur en chef de 2^e classe quelque mois plus tôt. Il avait de ce fait une « obligation morale » de prolonger son service, au moins jusqu'en 1846. L'ingénieur accepta cette décision mais contre toute attente, son attitude changea. Il délaissa son service pour s'installer « à la campagne », ne répondant plus aux sollicitations qui lui étaient faites, pas même à celles du nouveau gouverneur Varlet ; une attitude qu'il assimila à une ruse pour quitter la Guadeloupe. Finalement, Berthot fut autorisé à rentrer en France en mars 1846. Il embarqua avec le sentiment du devoir accompli. Dans une lettre adressée à sa femme quelques mois plus tôt, il avait écrit : *« Toutes les ruines sont relevées, je laisserai des monuments qui ne seraient pas déplacés en France, entre autre l'église de Joinville¹⁷, qui est vraiment jolie, le palais de justice de la Pointe-à-Pitre, la chapelle Saint-Louis, qui est une charmante bonbonnière, deux grands ponts, trois embarcadères, un quatrième qu'on commencera avant mon départ, beaucoup de parties neuves de routes et notamment ma rectification des Trois-Rivières, que j'ai conduite personnellement et qui est décidément*

admirable d'élégance et de simplicité »¹⁸. Quelques semaines après le départ de Berthot, le conseil colonial vota à la baisse le traitement de l'ingénieur chef de service, l'un des principaux avantages du service colonial. Cela consistait à remettre en cause cet emploi, d'autant plus que le ministre de la Marine et des Colonies éprouvait déjà des difficultés à trouver des volontaires parmi les ingénieurs des Ponts et Chaussées. Aussi, à l'annonce de cette décision, demanda-t-il à son homologue des Travaux Publics de surseoir à la demande qu'il avait adressée quelque temps plus tôt de désigner un nouvel ingénieur. Aucun autre ingénieur des Ponts et Chaussées ne devait être destiné à la Guadeloupe.

Des Ponts et Chaussées à la DEAL Guadeloupe

Durant toute la première moitié du XIX^e siècle, le service des Ponts et Chaussées fut dirigé par des ingénieurs métropolitains issus du corps des Ponts et Chaussées. Après 1846, des « ingénieurs coloniaux » leur succédèrent. Ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle que le cadre de ces ingénieurs fut institué avec la création (1894) d'un ministère des Colonies de plein exercice. L'organisation qui en découla entraîna la création d'une Inspection générale des Travaux Publics des colonies et un décret de 1899 régla l'organisation du personnel des Ponts et Chaussées dans les colonies.

Au début du XX^e siècle, le service des Travaux Publics, nouvelle dénomination des Ponts et Chaussées, continua à se

¹⁷ Actuelle commune de Grand-Bourg de Marie Galante.

¹⁸ Coll. particulière Résal. Lettre de Berthot du 16 janvier 1846.

structurer sous la houlette des ingénieurs des Travaux Publics des colonies, lesquels constituaient le « cadre général ou métropolitain » ; des agents mis à la disposition du service local par le ministère des Colonies. En 1946, la Guadeloupe devint un département français. Le service redevint « Ponts et Chaussées », formé d'un service ordinaire, d'un service maritime et d'une subdivision des phares et balises. Trois ans plus tard (1949), un décret régla l'intégration des agents du service des travaux publics des colonies dans les cadres du ministère des Travaux Publics, des Transports et du Tourisme.

En 1966 fut institué un grand ministère de l'Équipement, né de la fusion du ministère des Travaux publics avec celui de la Construction. L'année suivante, les directions départementales de l'équipement furent créées. En Guadeloupe, cette nouvelle direction reprit les attributions du service des Ponts et Chaussées et l'ingénieur en chef devint directeur de l'Équipement.

En 2011, dans le cadre de la réorganisation des services de l'État dans les départements d'outre-mer, la DEAL, Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement, fut instituée ; résultat de la fusion de services de la DDE, à l'exclusion de la signalisation maritime (phares et balises), de la DIREN (environnement), de la DRIRE (industrie) et de la DAF (agriculture). Ce nouveau service de l'État met désormais en œuvre la politique du logement social et les engagements du Grenelle de l'environnement en termes de développement durable, de biodiversité et de prévention des risques. Quant aux

routes, transférées aux collectivités territoriales (Région et Département) en vertu de la loi du 13 août 2004, elles sont gérées depuis 2007 par un établissement public dénommé « Routes de Guadeloupe ».

BIBLIOGRAPHIE

- ★ **Bruno Kissoun**, *Le service des Ponts et Chaussées en Guadeloupe au XIX^e siècle, du modèle métropolitain aux Travaux Publics des colonies, 1816-1908*, Pointe-à-Pitre, Éditions Jasor, 2011.
- ★ **Bruno Kissoun**, *Pointe-à-Pitre. Urbanisme et architecture religieuse, publique et militaire. XVIII^e-XIX^e siècles*, Pointe-à-Pitre, Éditions Jasor, 2008.
- ★ **Bruno Kissoun**, Emmanuel Philibert : de la Grande Armée aux fortifications de Guadeloupe, in *Bulletin de la société d'histoire de la Guadeloupe*, n°160, septembre-décembre 2011, p. 3-19.
- ★ **Bruno Kissoun**, Urbanisme et architecture à Pointe-à-Pitre sous l'Empire et la Restauration, *Habiter son territoire*, Actes du colloque de Pointe-à-Pitre (avril 2004), Paris, SCEREN/CRDP de Guadeloupe, 2005, p. 19-30.
- ★ **Jacques Rézal** et **Claude Thiébaut**, *Trois ans à la Guadeloupe : Lettres d'Eugène Berthot à son épouse demeurée en France 1843-1846*, Paris L'Harmattan, 2012.
- ★ **Marie-Emmanuelle Desmoulins**, *Basse-Terre, patrimoine d'une ville antillaise*, Pointe-à-Pitre, Éditions Jasor, 2006.
- ★ **Guy Robert**, *Les Travaux publics de la Guadeloupe*, Paris, Fournier, 1935. ★

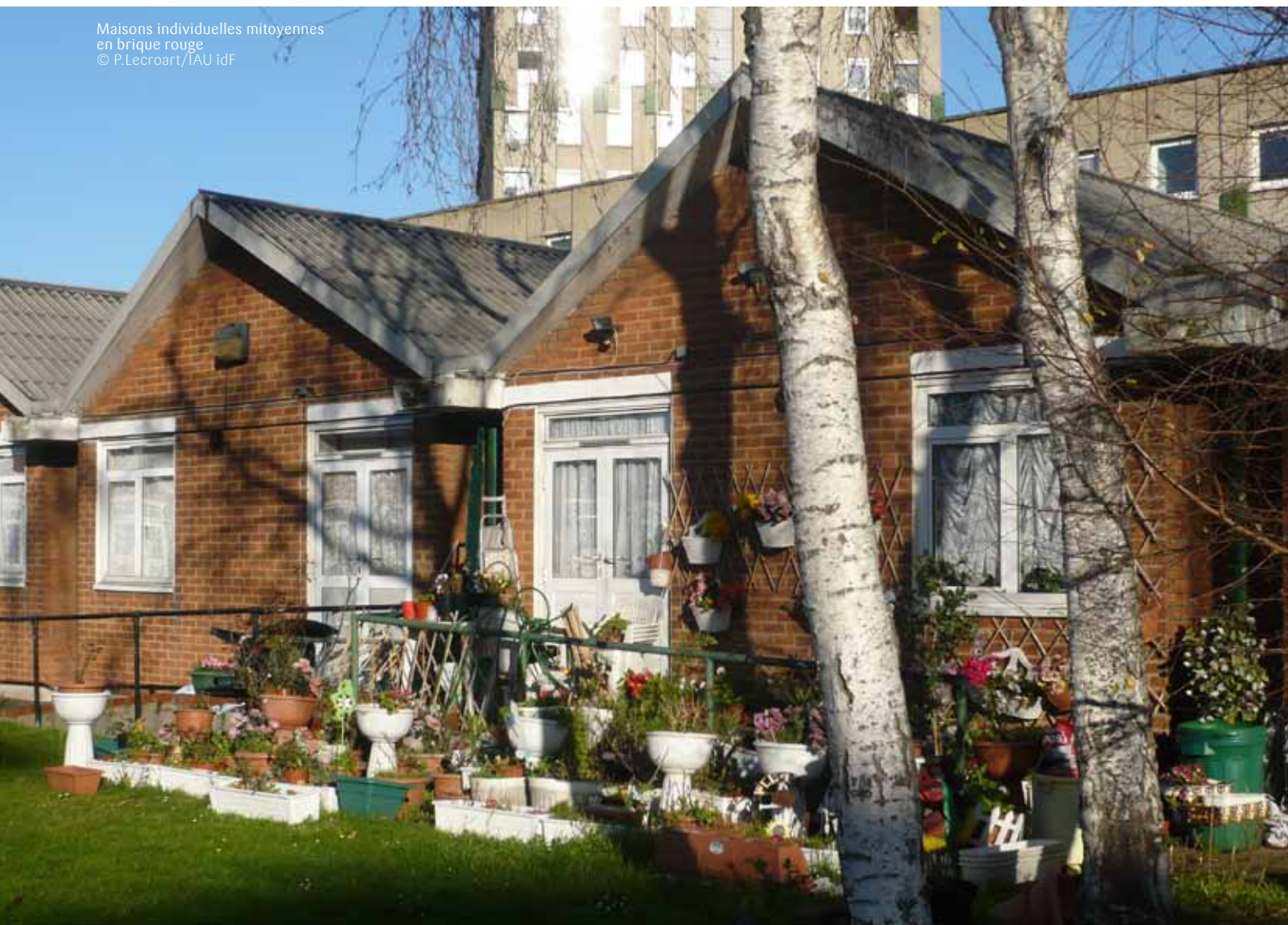


Portrait de l'ingénieur Berthot. Il fut le dernier ingénieur des Ponts et Chaussées envoyé en Guadeloupe.
© Coll. particulière J. Résal.

La politique du logement et l'État en Grande-Bretagne de 1890 à 1990*

Nick Bullock, *King's College, Cambridge*

Maisons individuelles mitoyennes
en brique rouge
© P.Lecroart/IAU idF



La politique du logement et l'État avant 1914

Les débuts d'engagement de l'État dans la politique du logement, en Grande-Bretagne, peuvent être considérés comme répondant aux mêmes types de préoccupations que ceux qui animaient à la même époque les autorités publiques en France et en Allemagne.

La première initiative a été la tentative de l'État, suite à la campagne d'amélioration de la santé publique conduite à partir des années 1830, de réguler la condition sanitaire des occupants de logements. La deuxième initiative, qui commença un peu plus tard, peut être liée à la prise de conscience croissante d'un marché privé ne pouvant pas, sans aide publique, fournir un logement adéquat aux travailleurs en quête de niveaux de loyers accessibles. Quoique le mouvement en faveur d'une réforme de la politique du logement se soit développé selon un calendrier différent dans chaque pays, c'est au milieu des années 1890 que les réformateurs en Grande-Bretagne, comme en France et en Allemagne, réussirent à promouvoir

une forme d'intervention de l'État, par un effort de construction mené par les autorités locales, ou bien en réservant des fonds spécifiques au logement avec des taux d'intérêt en-dessous de ceux du marché.

La loi sur le logement des travailleurs, en 1890, a marqué un tournant important dans l'implication de l'État en matière de logement. Non seulement les parties I et II de la loi ont consolidé et renforcé la législation existante, qui donnait aux autorités sanitaires le pouvoir d'interdire certaines habitations et de démolir des propriétés individuelles ou des zones d'habitat insalubre, mais, ce qui est plus important, la partie III a inscrit dans la législation, pour la première fois, le droit pour les autorités locales de construire et de gérer pendant une période limitée des logements pour les travailleurs, financés par des capitaux en-dessous des taux d'intérêt du marché, à partir de prêts gérés par les Commissaires aux travaux publics.

Les dispositions de la partie III de la loi ne s'imposaient pas obligatoirement mais dépendaient de la volonté des autorités locales qui voulaient ou non saisir l'opportunité qu'elles représentaient. Le fait

* Traduit par P. Février et S. Bernardin

que Londres ait été capable d'user de tels pouvoirs si efficacement était le produit de la conjonction unique de la nouvelle loi et de la transformation du mode de gouvernement de Londres par la création d'une autorité élue, le «London County Council» (LCC), en 1889. Dominé dès le début par les progressistes, comme alliance politique de centre-gauche, le LCC s'engagea dans la cause du socialisme municipal et entreprit de mettre en œuvre son propre programme de réforme du logement. Les ensembles immobiliers locatifs du centre du LCC, tels que le Millbank Estate de 1902, constituèrent une contribution importante à l'offre d'habitations nouvelles, mais les loyers restaient élevés, à hauteur de ceux pratiqués alors par les sociétés immobilières. L'espoir de construction de logements moins chers par le LCC en banlieue ne se réalisa pas avant 1900, quand on lui permit enfin d'acheter des terrains et de construire au-delà des limites du comté. Les nouveaux ensembles immobiliers, suburbains, s'avérèrent toutefois onéreux, à cause non seulement du niveau élevé des loyers mais aussi du coût cumulé des loyers et des trajets domicile-travail, ce qui limitait l'accès à ce type de logement aux membres les plus aisés de la classe ouvrière.

L'activité de construction de logements par le LCC ralentit après 1907. À cette époque, les représentants politiques des contribuables locaux, des propriétaires et des petites entreprises prirent le pouvoir. La réalisation de nouveaux programmes immobiliers fut alors drastiquement contrainte. Pendant les dix années qui suivirent, cependant, les progressistes

montrèrent ce qu'une action municipale pouvait réaliser en application de la partie III de la loi. Par comparaison avec les réalisations des sociétés privées, l'impact du LCC sur la fourniture de logements neufs était en effet spectaculaire. Vers 1914, le LCC et les «London Boroughs» avaient terminé 13 124 habitations, un chiffre à comparer avec le total de seulement 38 724 habitations construites par l'ensemble des sociétés privées et de bienfaisance, nombre d'entre elles intervenant dans le domaine depuis le début des années 1840. Cette expérience d'avant-guerre, en matière de construction de logements par les autorités locales, revêtit une grande importance quand l'État fut appelé à construire encore davantage, après 1918.

*L'anatomie du marché britannique du logement **suite** à la première guerre mondiale*

Depuis la première guerre mondiale, le marché britannique du logement a été segmenté en trois catégories, chacune d'elles correspondant à une forme distincte d'occupation des logements. Les propriétaires-occupants étaient ainsi distingués du secteur étatique, lui-même différent du secteur locatif privé. Ces catégories d'occupants ont traditionnellement, quoique pas de façon immuable, été liées à des groupes clairement identifiables et identifiés, en termes de revenu et de classe sociale.

Une grande part du débat sur l'engagement du gouvernement dans la politique du logement, à la fois au niveau central et à l'échelon local, a porté sur la façon dont cette politique a non seulement visé la résolution de problèmes généraux, tel que le manque de logements au cours des années de l'immédiat après-guerre, mais aussi contribué, de manière tout à fait cruciale, à renforcer ou désavantager l'un ou l'autre des secteurs.

Les propriétaires-occupants

Les années 1920 furent marquées par une augmentation spectaculaire du nombre de propriétaires-occupants, car la majorité des millions de logements construits pendant la période était vendue, et non louée. La proportion de ménages propriétaires de leur logement augmenta sensiblement. Depuis 1945, la condition de propriétaire-occupant est ainsi devenue la forme normale d'occupation des logements. Elle n'est donc plus restreinte aux niveaux les plus aisés des classes moyennes. En 1945, le nombre de ménages possédant leur logement ne s'élevait qu'à 28 %. Il monta à 53 % en 1978. En 1990, après dix années d'un soutien actif de la part des gouvernements conservateurs, le taux a même atteint 65,8 %.

Malgré les revendications idéologiques d'une vigoureuse indépendance par rapport à l'État-Providence et à un gouvernement dépensier, ainsi que la crainte de dépenses inconsidérées pour le gouvernement, l'expansion du nombre des propriétaires-occupants de logements a été largement soutenue par les politiques gouvernementales, conservatrices et, dans une moindre

mesure, travaillistes. Ce soutien a pris la forme d'avantages fiscaux pour le financement de l'achat de logements. Le plus évident a été l'attribution d'allègements fiscaux au titre des intérêts payés pour les prêts hypothécaires. Quand à la fois le prix des logements et les taux d'intérêt étaient bas, comme au début des années 1950, le niveau de cet avantage fiscal était limité. Mais, avec la montée spectaculaire des prix immobiliers, à la fin des années 1960, et son accompagnement par une hausse des taux d'intérêt, l'ampleur de cette subvention aux propriétaires-occupants augmenta massivement jusqu'à ce que, en 1974-1975 le niveau du prêt hypothécaire auquel était accordé l'avantage fiscal fût plafonné à £25,000. Toutefois, en 1977, on calculait que le bénéfice annuel pour les propriétaires-occupants était plus élevé que les investissements du gouvernement dans toutes les formes de logement social.

Traditionnellement, la situation de propriétaire-occupant en Grande-Bretagne a été favorisée par l'accroissement du nombre de maisons individuelles jumelées ou isolées formant la plus grande partie des banlieues arborées des villes et cités britanniques. Elle est le produit, dans une large mesure, d'un système efficace de financement apporté principalement par les sociétés immobilières. Puisant leurs sources dans les valeurs de coopération et d'entraide propres au XIX^e siècle, les sociétés immobilières ont en effet apporté un financement important pour la croissance rapide du nombre des propriétaires-occupants pendant et après la guerre, à un niveau et avec une efficacité sans équivalent en Europe. Inévitablement, les sociétés en question

ont cherché à minimiser leurs risques en prêtant aux ménages les plus aisés pour l'achat de maisons de meilleure qualité.

À partir des années 1970, toutefois, le gouvernement a encouragé les familles moins fortunées à acheter leur propre logement à l'aide de formes diverses d'avantages financiers à court terme. Sous l'égide de Margaret Thatcher, cette politique fut développée avec la promotion active de la vente de logements sociaux construits par les collectivités locales, de manière concomitante à la privatisation de grandes entreprises publiques, visant à créer des sociétés privées comme British Telecom. Cette expansion de la propriété privée des logements n'a pas été sans coûts. Pendant l'épisode de la sévère récession de la fin des années 1980, l'extension de l'accès à la propriété de ménages moins aisés se traduisit par un très fort accroissement du nombre de familles fortement endettées, avec comme conséquence une vague importante de dépossession des logements. À la fin des années 1990, le taux d'accroissement du nombre des propriétaires avait chuté à moins de 2 % en une décennie, au lieu de 9 % au cours des dix années passées. La propriété du logement reste néanmoins l'idéal chéri par la majorité des familles britanniques, toujours fortement soutenu par les principaux partis politiques du pays.

Le secteur étatique

Comme dans les autres pays européens, l'État a joué un rôle majeur en Grande-Bretagne, en promouvant la construction de logements sociaux depuis les années 1890. Cette action a été prise en charge

non par des sociétés immobilières mais par les autorités locales. Le rôle central de ces dernières fut confirmé en 1945, quand Nye Bevan, alors ministre de la Santé et, à ce titre, responsable du logement, leur donna la responsabilité de mener la politique du logement de l'après-guerre comme le plus approprié des « instruments de planification ». Quoique le gouvernement central ait pu fixer les paramètres de la politique nationale du logement, cependant, d'importantes autorités locales, comme celles du LCC/GLC, Birmingham et Liverpool, ont disposé d'un très vaste degré de liberté pour l'interprétation locale de la politique nationale.

Le logement municipal était destiné à l'origine aux travailleurs aisés, aux artisans et aux travailleurs qualifiés, plutôt qu'aux travailleurs non qualifiés et aux pauvres. Dans les premières années de l'après-guerre, sous le gouvernement Attlee, le logement municipal était prévu pour des « besoins généraux », pour la famille typique, même si ce type de logement devait être attribué d'abord à ceux qui en avaient le plus grand besoin. Depuis le début des années 1950, toutefois, il était progressivement devenu le moyen de loger ceux qui ne pouvaient pas devenir propriétaires et qui en appelaient alors au truchement de l'État.

Deux processus complémentaires ont conduit à ce changement dans le statut du logement municipal.

Tout d'abord, en 1955, le système de financement du logement relevant des autorités locales changea : les autorités furent en définitive forcées d'emprunter sur les marchés financiers, au lieu de bénéficier

des taux d'intérêt plus bas accordés par le «Public Works Loan Board». Cette mesure accroissait fortement les coûts et donc le loyer des logements municipaux. Le coût de l'accession à la propriété chutant, nombreux parmi les locataires les plus aisés furent ceux qui en vinrent à acheter leur propre logement.

De plus, le logement municipal devint progressivement un instrument de «dernier recours» pour l'accueil des familles mono-parentales et des chômeurs, auxquels s'ajoutèrent, à partir de la loi sur le logement de 1956, ceux qui étaient jetés à la rue à cause des programmes d'élimination des taudis et de projets de rénovation urbaine. Le besoin de s'occuper des populations les plus modestes força les autorités locales à adopter des formes nouvelles et moins flexibles d'attribution et de gestion des logements, qui exacerbèrent souvent les relations difficiles entre les autorités locales, en tant que propriétaires, et leurs locataires. C'est seulement dans les années 1970, bien après la reconnaissance du besoin d'une plus grande concertation en matière de planification, inscrit dans le «*Town and Country Planning Act*» de 1968, que les locataires et leurs organisations représentatives ont été reconnus officiellement et que les autorités locales ont été amenées à réellement les consulter.

Comme le niveau des coûts et des loyers augmentait, les autorités réduisirent la taille des logements standards, et construisirent plus densément afin de réduire le coût du foncier. Cette évolution renforça l'image d'un logement municipal perçu comme une forme de logement

de seconde catégorie. Au début des années de l'après-guerre, le logement municipal était encore construit sous la forme de lotissements avec une densité de trente maisons par hectare ou sous la forme «d'ensembles immobiliers mixtes», combinant des appartements au sein d'immeubles pour ménages sans enfants et des maisons avec des jardins pour familles avec enfants. À partir du milieu des années 1950, la proportion d'immeubles hauts de plus de dix étages a toutefois augmenté substantiellement. Cette évolution renvoyait à l'émergence d'une forme nouvelle d'habitat, loin d'être populaire en Angleterre et au Pays de Galles, qui créait des difficultés particulières pour le nombre croissant de locataires pauvres et avec enfants.

Le secteur locatif privé

Le secteur locatif privé est, de toute évidence, la «Cendrillon» de la politique britannique du logement. Quoiqu'il comprenne un petit nombre de propriétés pour nantis, ce secteur a longtemps fourni une solution résidentielle pour les Britanniques les moins favorisés. Il contient une grande partie des logements les plus vétustes en Grande-Bretagne : jusqu'en 1976, 26 % des habitations louées par le secteur privé manquaient ainsi d'un WC intérieur, ou d'une baignoire fixe, contre 6 % dans les logements publics et 5 % dans les propriétés des particuliers ; 16 % des habitations dans le secteur locatif privé étaient déclarés en mauvais état contre 1 % dans le logement public et 3 % dans l'habitat privé. Un exemple typique du patrimoine locatif existant est l'habitat des faubourgs intérieurs à

nombreuses villes britanniques, comme au sein de l'ancien « Est End » de Londres, décrit dans le rapport Milner Holland de 1965 et dépeint avec vivacité dans le film de Moach, *Cathy Come Home*, réalisé la même année.

Les propriétaires des logements en question sont clairement répartis en deux catégories. La première concerne un nombre important de petits propriétaires, possédant seulement une ou deux maisons, n'ayant toutefois pas les moyens de moderniser ou d'améliorer l'état de leurs propriétés. La seconde renvoie à de grandes compagnies de location immobilière, dont la gestion du parc résidentiel peut n'être qu'une partie des activités et pour lesquelles les décisions d'investissement dépendent fortement du contexte économique et législatif. Les habitants des résidences correspondantes peuvent eux aussi être répartis en deux catégories clairement distinctes. L'une d'elles concerne les étudiants et les jeunes mariés, qui louent avant d'emménager dans une autre forme d'habitation telle que l'achat d'une maison. L'autre renvoie aux personnes qui sont enfermées dans ce secteur pendant une longue durée. Ces derniers habitants représentent généralement les catégories de population les moins aisées. Les travailleurs non qualifiés en font partie, tout comme les personnes qui ne sont plus actifs dans l'économie ou les personnes séparées et divorcées. Les immigrants (légaux et illégaux), comme d'autres personnes aux marges de la société britannique, sont également sur-représentés parmi cette catégorie d'habitants. Le secteur fournit du logement locatif privé à un nombre proportionnellement plus élevé

de personnes originaires des Caraïbes ou d'Afrique, ce qui est un problème clairement évident dans les émeutes urbaines du début des années 1980.

Le nombre des logements loués par le secteur privé a décliné depuis plusieurs décennies : en 1914, il représentait 89,9 % de l'ensemble du parc disponible ; en 1975, le taux correspondant est descendu à 19,3 %. La raison la plus évidente d'un tel déclin paraît être le retour sur investissement très lent et précaire que



Hamlets : espaces extérieurs et tours de logements sociaux ; le grand ensemble de Ocean Estate ©B.Guigou / IAU idF

constitue la location, par comparaison à d'autres formes d'investissement, ce dont témoignent des débats initiés dès l'introduction du contrôle des loyers en 1915. Le secteur n'a pas réussi à attirer les bénéfices économiques qui affluent vers les propriétaires-occupants et vers les locataires du secteur étatique. Du fait des taxes, les propriétaires n'ont ainsi pas été en mesure de compenser les coûts des travaux d'amélioration de la qualité des logements. Depuis la guerre, les politiques gouvernementales, dans ce secteur, ont oscillé entre une tendance à stabiliser les conditions de bail et à limiter le coût des loyers, tout en encourageant par ailleurs l'investissement à partir d'une offre « réaliste » de niveaux de loyers en vue d'assurer un taux de retour comparable à celui qui peut être attendu d'autres formes d'investissement. Les travaillistes ont privilégié la première tendance, alors que les conservateurs se sont davantage focalisés sur la seconde, même si ces derniers sont allés plus loin et plus vite qu'auparavant vers la déréglementation à partir de 1979, en particulier avec le « *Housing Act of 1988* ».

À partir du « *Housing Act* » de 1972, il y a eu un mouvement général vers une offre d'assistance aux ménages plutôt que sur le financement des « briques et mortiers ». Il y a eu une augmentation de l'aide aux locataires du secteur privé de la part de l'État, limitée par rapport à celle accordée aux propriétaires-occupants, mais tout de même octroyée sous la forme d'allocations logement et d'autres versements provenant de la sécurité sociale. Cette réorientation politique a été renforcée par le « *Social Security and*

Housing Act » de 1982, reprenant un large éventail de rabais, d'aides et d'avantages, en transférant leur gestion de l'administration nationale aux gouvernements locaux. Il en résulta, suite à la chute de l'investissement étatique dans le logement et à l'augmentation des loyers (en particulier dans le secteur de la location privée), une diminution des dépenses gouvernementales dans le logement en général, doublée d'une augmentation drastique des coûts de la sécurité sociale, ce qui a mis incidemment en exergue un lien étroit entre la question du logement et celle des autres champs de la politique sociale.

Brève chronologie de la période 1918-1990

La politique du logement durant l'entre-deux-guerres

Les décennies de l'entre-deux-guerres furent marquées par un changement des priorités concernant le logement autour de 1930. Au cours des dix premières années, de 1919 à 1929, le gouvernement s'était engagé dans un certain nombre d'expérimentations en matière de logement, avec les conservateurs adoptant une approche radicalement distincte de celle des premiers gouvernements travaillistes. Les gouvernements des deux partis acceptèrent néanmoins, pour la première fois, l'idée d'une intervention étatique pour subventionner la construction de logements pour les travailleurs.

Pour les conservateurs, il s'agissait avant tout d'une mesure temporaire rendue nécessaire par le besoin de rétablir un équilibre « naturel » du marché du logement. Les gouvernements travaillistes, à l'inverse, envisageaient un engagement sur le long terme pour améliorer les conditions de logement dans le pays.

Pendant la seconde décennie de l'entre-deux-guerres, l'objectif prioritaire des politiques du logement fut clairement réorienté de la construction de logements pour les besoins généraux des travailleurs vers le défi de la résorption de l'habitat dégradé, ce qui a été mis en lumière par une campagne générale de lutte contre la pauvreté qui s'était, accélérée à la fin des années 1920 et qui avait été rendue plus pressante par l'impact des années de dépression.

1919-1933 - Les premières expérimentations en matière de construction étatique de logement : gouvernement de coalition en 1918-1922 ; conservateurs en 1921-1924 ; travaillistes en 1924 ; conservateurs en 1924-1929

En 1918, après cinq années de guerre, on faisait face à une importante pénurie de logements et à un contrôle des loyers et des baux introduit à la hâte en 1915 qui visait à calmer l'agitation sociale mais qui avait aussi détourné les investisseurs privés du secteur du logement. Le gouvernement ne vit alors pas d'autre alternative que la construction temporaire de logements par l'État en

vue de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande en la matière. Pour ce faire, la coalition menée par Lloyd George lança un programme de construction qui devait être mis en œuvre par les autorités locales, ce qu'on a appelé la campagne « Des maisons pour des héros », dans le cadre des dispositions du « *Housing Town Planning Act* » de 1919, aussi connu sous le nom de « *Addison Act* ». Conçu comme une réponse aux problèmes soulevés par l'impact de la guerre, ce dispositif offrait d'un côté une protection en matière de locations ainsi qu'un contrôle des loyers et d'un autre côté le financement d'un programme de construction de logements, distinct de la modeste contribution apportée par le gouvernement central aux collectivités locales. Il est significatif de remarquer que, à la différence de la loi de 1890, les dispositions de la loi de 1919 étaient contraignantes juridiquement, visant à s'assurer que les politiques du gouvernement central soient appliquées par toutes les autorités locales. Les habitations construites par le biais de ce programme reprenaient alors les standards de confort recommandés par le rapport « *Tudor Walter* » de 1918 et coûtaient cher. Aussi le programme fut-il arrêté après la construction d'un nombre relativement faible de logements, en vue de limiter les dépenses gouvernementales à un moment de turbulence économique.

L'alternance de 1922 en faveur des conservateurs mena à une approche nouvelle de la politique du logement dès 1923. Convaincu du besoin de mobiliser des ressources provenant des entreprises privées, Chamberlain envisagea de réduire les subventions aux

autorités locales, en vue d'encourager une augmentation de la construction de logements privés, en limitant la construction par les collectivités locales là où le secteur privé ne pouvait pas intervenir. Le changement de perspective politique se traduisit par la construction de 300 000 logements par des entrepreneurs privés, contre seulement 74 000 unités par les autorités locales.

Un nouveau changement de politique s'opéra avec l'arrivée du gouvernement minoritaire des travaillistes, en 1924. Cette politique conduite par George Wheatley était marquée par un retour à un rôle accru des autorités locales, des financements publics plus généreux et aussi un engagement envers des politiques de long terme, en partie pour obtenir un soutien des syndicats du secteur de la construction. La politique de Wheatley survécut au retour au pouvoir des conservateurs, avec plus de 500 000 constructions d'habitations jusqu'à la fin du programme de construction en 1932.

Une réorientation vers l'éradication des taudis en 1930-1938 : les travaillistes en 1929-1931 ; une coalition dominée par les conservateurs en 1931-1939

Le retour au pouvoir des travaillistes en 1929 fut suivi par la **loi Greenwood**, introduisant des subventions du gouvernement central en faveur de l'éradication des taudis, pour la première fois, ce qui exprimait l'importance de la question des conditions d'habitat dans les taudis au

cours de la campagne électorale. Quoique la crise financière grandissante réduisit les ressources disponibles pour la démolition et le relogement, la **loi Greenwood** resta le levier central de la politique gouvernementale jusqu'à la guerre. Mais, avec la formation d'une coalition dominée par les conservateurs, d'autres formes de soutien de l'État au logement furent néanmoins arrêtées ; les subventions Wheatley furent réduites en 1932 ainsi que toutes les aides à la construction de logements pour des besoins généraux. Finalement, avec l'imminence de la guerre, en 1938, tout le secteur étatique du logement, y compris l'éradication des taudis fut abandonné.

La période de l'entre-deux-guerres s'était finalement traduite par une augmentation du volume des résidences construites, plus de quatre millions de logements étant venus s'ajouter au parc national. Sur le total, les autorités locales avaient construit plus d'un million d'habitations nouvelles (1,11 million). Le nombre restait néanmoins mineur face aux 2,88 millions de résidences construites par des entreprises privées, financées en partie seulement par des aides gouvernementales (à hauteur de 0,43 million). Avec la chute du prix d'achat des maisons et les avantages liées à la réduction des taxes sur les taux d'intérêt des prêts hypothécaires, fonctionnant comme une aide déguisée aux acheteurs, la condition de propriétaire-occupant devenait de plus en plus attractive pour les classes moyennes. En 1939, c'était une forte proportion des ménages qui avait la propriété de leurs propres demeures. Même si elle traînait loin derrière les réalisations des entreprises

privées, l'intervention étatique dans la construction de logements s'avérait bien significative pour les travailleurs, particulièrement pour les plus modestes des habitants des centres-villes. L'espoir que la pénurie de logements soit définitivement bannie grâce à ce niveau de construction fut brisé par la menace de la guerre et les destructions qui pourraient s'ensuivre.

La politique du logement après 1945

Les années 1945-1989 couvrent deux périodes très différentes, en termes d'attitudes à l'égard des problèmes sociaux en général et de ceux du logement en particulier. Chacune de ces séquences, du fait du parti pris des travaillistes et des conservateurs à l'égard de problèmes essentiels de la politique du logement, les changements de gouvernement ont marqué encore davantage des évolutions nécessaires de segments de cette politique.

La première séquence s'est étirée de 1945 à 1979. Elle était marquée par une forte continuité pour nombre des politiques progressistes d'avant-guerre, qui connaissaient un grand développement du fait d'un large appui à une intervention plus forte de l'État générée par la guerre. Indépendamment des différences idéologiques, les gouvernements travaillistes comme conservateurs considéraient que le contrôle étatique sur la politique du logement devait rester un élément central dans la gestion de l'État-Providence. Dans



Londres - Blackwall : quartier d'habitat ancien réhabilité ; au fond Canary Wharf ©E.Bordes-Pages / IAU idF

ce cadre global, les changements de gouvernement et le déclin de l'économie britannique pouvaient mener à des changements d'intensité de l'action mais l'importance du rôle de l'État n'était pas remise en question.

La deuxième séquence a débuté avec l'arrivée des conservateurs au pouvoir, traduite par la victoire électorale de Margaret Thatcher, au cours de l'été 1979. En matière de logement, comme dans bien d'autres domaines politiques, le nouveau gouvernement remit en question le rôle étendu de l'État. Au lieu de la vieille tradition de consensus entre les partis politiques, la politique du logement fut caractérisée, dès le début de son mandat, par une approche qui favorisait la privatisation, la déréglementation et une attaque contre les pouvoirs des autorités locales. Il en résulta des changements radicaux avec de lourdes conséquences, pour certaines imprévues, particulièrement pour les populations les moins bien armées pour

concourir dans un marché du logement incroyablement ouvert. Au cours des années 1980, les conservateurs n'ont toutefois pas voulu reconsidérer ou réviser leurs choix. Mais, à la fin de la décennie, marquée par une forte dépression et par conséquent une chute du marché du logement, les conservateurs furent finalement obligés de reconnaître le besoin pour l'État de tempérer les effets du fonctionnement des marchés déréglementés.

Le logement au sein de l'État-Providence 1945-1979

1945-1956 : les travaillistes
1945-1950 ; les conservateurs
à partir depuis 1950

Malgré le « *Blitz* » de 1940-1941 (toujours fortement mythique dans la mémoire populaire) et la campagne de bombardements aériens de 1944-1945, la Grande-Bretagne était sortie de la guerre avec bien moins de dommages causés dans son stock de logements que ses voisins continentaux. Pendant la guerre, le débat sur la reconstruction mettait l'accent sur une politique active du logement comme l'aspect central de la reconstruction physique du pays. La thématique du logement apparut ainsi fortement lors de la campagne électorale de 1945. Avec la victoire des travaillistes, le logement fut traité comme une priorité clé de l'État-Providence. L'accent fut mis sur la nécessité d'une intervention étatique pour tous en fonction du besoin. Néanmoins, la pénurie de ressources, de

main-d'œuvre et de matériaux ainsi que la faiblesse de l'économie britannique limitèrent sévèrement la capacité des travaillistes d'atteindre l'objectif fixé dans le « *White Paper Housing* » de 1945.

En 1951, malgré ces difficultés, plus de 1500 000 nouvelles maisons avaient été construites et le programme de réparation des dommages de guerre largement achevé. Les nouvelles maisons étaient non seulement plus nombreuses mais aussi moins chères à louer. Conformément à leurs idéaux progressistes, les travaillistes triplèrent en termes réels les subventions accordées au logement municipal, par rapport aux niveaux d'avant-guerre, ce qui permit de réduire de façon substantielle le coût du logement procuré par l'État. L'effort fut initialement poursuivi par les conservateurs.

1956-1968 : les conservateurs
jusqu'en 1964 ; les travaillistes
à partir des 1964

Le logement constituait un thème prioritaire des élections de 1951. Les Conservateurs reprirent le pouvoir en promettant une augmentation de la production de logements de plus de 300 000 unités par an. Bien qu'ils se fussent appuyés initialement sur le secteur étatique, les conservateurs voulurent atteindre cet objectif en « libérant l'énergie de l'entreprise privée » pour la construction de logements en faveur des besoins de tous. La déréglementation des contrôles de l'industrie de la construction, hérités de l'époque de la guerre, permit aux constructeurs privés d'assurer

une production fortement en hausse de nouvelles maisons, d'en-dessous de 100 000 unités par an en 1954 à plus de 150 000 en 1959.

Après avoir utilisé avec succès les autorités locales pour s'assurer de la réalisation de leur promesse électorale, les conservateurs réduisirent brutalement leur rôle. À partir de la loi sur le logement de 1956, l'intervention des autorités locales fut limitée à l'éradication des taudis et au logement des plus défavorisés. Cette politique se combina avec changement de la politique de planification urbaine qui découragea le transfert des familles « excédentaires » des grandes villes vers les communes adjacentes. Cela mena à une augmentation rapide de la construction d'immeubles de grande hauteur (de plus de dix étages) dans les plus importantes collectivités locales.

La réduction du rôle de l'État fut aussi obtenue par un rôle accru du secteur de la location privée. Pour encourager l'investissement dans ce secteur, les conservateurs déréglementèrent le contrôle des loyers par la loi sur les loyers de 1957. La mesure eut néanmoins des conséquences inattendues. La plus évidente ne fut pas de l'investissement mais la réalisation sans scrupules de profits par de nombreux propriétaires privés parmi lesquels figure Perec Rachman, dont le nom résonne comme la personification du propriétaire exploiteur. Au milieu des années 1960, la situation du secteur de la location privée s'en trouvait bien pire qu'à toute période depuis la fin de la guerre.

1968 - 1979 : les travaillistes jusqu'en 1970 ; les conservateurs en 1970-1974 ; les travaillistes en 1974-1979

À partir de la crise économique de 1967-1968, le logement produit par les autorités locales fut la victime des difficultés de l'économie britannique. Le volume de résidences nouvelles s'en trouva significativement réduit, même si l'impact de ce processus fut masqué, d'une certaine manière, par le passage de la démolition et de l'assainissement des taudis à de nouvelles priorités de réhabilitation et de rénovation urbaine. Les turbulences économiques et politiques de la période affectèrent directement le logement à partir de 1974, pour défendre les priorités économiques nationales, le gouvernement central commença à réglementer l'investissement des autorités locales dans le logement, en le réorientant vers les plus défavorisés. La politique fut formalisée par les programmes d'investissement dans le logement lancés en 1977-1978. Bien qu'initialement présenté comme un mécanisme assurant la liberté de décision des autorités locales, le processus limita fortement leur autonomie, en matière de choix des priorités à traiter concernant le logement.

Le déclin de la politique du logement conduite par les autorités locales devint évident avec la baisse du nombre des résidences construites chaque année. Initialement, en arrivant au pouvoir en 1964, les travaillistes avaient d'abord augmenté la production. Mais, en 1967-1968, celle-ci avait décliné alors que les

difficultés économiques de la Grande-Bretagne obligeaient le gouvernement à réaliser d'importantes coupes budgétaires. Après 1965, de plus en plus, des coupes drastiques dans les dépenses publiques menèrent à de fortes réductions du niveau des subventions.

L'introduction du «*Housing Cost Yardstick*» a restreint la construction des immeubles de grande hauteur qui avaient dominé les programmes de construction de logement au sein des grandes villes depuis le milieu des années 1950.

Au cours des années 1970, avec une inflation croissante, les coûts de construction et les taux d'intérêt augmentèrent rapidement. En 1975-1976, les taux d'intérêt dépassaient les 12 % : un logement municipal moyen coûtait ainsi presque deux fois et demi plus cher que cinq ans plus tôt, quand les taux avoisinaient les 9 %. Même sous les travaillistes, les dépenses concernant le logement en 1977-1978 furent réduites de près de 25 %.

Stepney, Tower Hamlets : grand ensemble d' Ocean Estate en «New Deal for community» ©B.Guigou / IAU idF



Réhabilitation plutôt que démolition

Au cours des années 1970, avec les conservateurs, l'entreprise privée fut à nouveau promue au détriment des autorités locales. Les propriétaires les plus aisés furent encouragés à devenir des propriétaires-occupants par le biais de loyers plus «réalistes». La loi sur le logement de 1956 marquait le début de tentatives d'introduction d'une politique locative alignant davantage les loyers municipaux sur ceux du marché. Avec la loi de 1972, l'évolution fut soutenue plus fortement par le gouvernement conservateur qui souhaitait une convergence des loyers municipaux avec ceux du secteur privé, liée à un système de rabais pour les occupants les moins aisés.

Une autre mesure visant à contrebalancer le secteur étatique fut le soutien des conservateurs aux associations spécialisées dans le logement et financées à travers la «Housing Corporation», officiellement établie en 1964. Malgré l'augmentation des financements accordés sous le gouvernement conservateur, les associations furent incapables de profiter de la réduction de nombre des résidences construites par les autorités locales.

Le logement et le marché 1979-1997

1979-1983 : les conservateurs, avec le premier gouvernement Thatcher

Le premier gouvernement Thatcher a cherché à mettre en œuvre sans attendre les politiques élaborées dans l'opposition

aux travailistes. Le rôle de l'État devait ainsi être immédiatement revu à la baisse. En 1980, la réduction de moitié, d'ici à 1983-1984 des dépenses allouées au logement fut annoncée. L'entreprise privée devait dès lors fournir l'ensemble du logement, social y compris, en vue d'étendre la situation de propriétaires-occupants plus bas dans l'échelle sociale. La vente du logement municipal, définie dans la loi comme un « droit à l'achat », a été autorisée par la loi sur le logement de 1980. En 1990, le logement municipal avait chuté, par rapport à l'ensemble des habitations, de 30,4 % en 1981, à 22,1 %. Au cours de la même période, les propriétaires-occupants étaient passés, par comparaison, de 56,4 % à 65,8 %. En 1983, le « droit à l'achat » fut encore renforcé par une vente massive des propriétés municipales à des propriétaires privés ainsi qu'à des associations spécialisées. Des sources additionnelles de financement de la propriété individuelle découlèrent en outre de la déréglementation du marché de la construction, autorisant les compagnies concernées à proposer des services complets pour l'acquisition de logements ainsi que des prêts plus attractifs et compétitifs par rapport aux banques traditionnelles. Entre 1980 et 1991, alors même que les dépenses pour le logement public passèrent de 8,3 milliards de livres à 1,5 milliard, les réductions de taxes sur les hypothèques doublèrent.

Les années Thatcher furent également marquées par une tentative importante de passer d'un système de subventions aux « briques et mortiers » à une aide aux individus qui étaient identifiés comme ayant les besoins les plus importants. Le

facteur clé fut, par la loi sur le logement et la Sécurité Sociale de 1982; la création d'un système unique d'aides au logement à la place d'une série de subventions éparses pour les loyers, les taux d'emprunts et d'autres prestations. L'effet fut la marginalisation des activités de logement de l'État, une hausse des loyers du secteur de la location privée ainsi qu'une aggravation du problème des mal-logés. Actuellement, les autorités locales se trouvent forcées de loger un nombre croissant de personnes sans domicile fixe (surtout à Londres), pour l'essentiel dans des « bed and breakfast » et dans d'autres formes d'hébergement temporaire, à un coût considérable, même lorsque ces solutions ne respectent pas les standards normaux ou posent des problèmes de sécurité.

Les années 1980 ont aussi vu un remplacement de l'intérêt de l'État-Providence pour le logement comme élément de politique sociale par une politique où le logement était, une simple composante de la régénération et de la rénovation urbaines, en s'inspirant partiellement d'exemples nord-américains. La rénovation urbaine, dans la perspective conservatrice d'une politique de « démunicipalisation », devait être conduite par des sociétés de développement (et non par des autorités locales) et le logement, même pour les plus démunis, être assuré par le marché avec une assistance minimale de l'État.

Le succès (suivi par un échec puis un progrès plus stable seulement dans un second temps) du développement des Docklands constitue l'un des symboles les plus évidents de l'approche nouvelle

Maisons accolées à Chelsea le long d'une rue à Londres ©L.Servant / IAU idF



du gouvernement Thatcher vis-à-vis des questions urbaines. Liverpool, contrôlée par la « gauche dure » de Derek Hatton, a démontré la futilité d'une opposition explicite et obstinée aux politiques urbaines des conservateurs. Mais la régénération modeste de Glasgow a constitué un rappel utile (bien qu'isolé) de ce que pourrait encore être réussi grâce à l'exploitation intelligente et inventive par une ville contrôlée par des travaillistes des opportunités fournies par les politiques d'un gouvernement central.

1983-1987 : les conservateurs, avec le second gouvernement Thatcher

Cette période s'est traduite par une poursuite de la consolidation des politiques lancées par le premier gouvernement Thatcher. Une critique grandissante est néanmoins apparue de la part de groupes initialement favorables aux conservateurs, comme l'Église anglicane, avec son rapport **Faith in the City** (1985). Les détracteurs dénonçaient un investissement en berne dans le logement, et, en particulier, l'absence d'aide systématique aux moins fortunés et aux sans domicile fixe. En réponse, le gouvernement cherchait, dans son manifeste de campagne électorale, à encourager une montée en puissance du secteur de la location privée. Les difficultés économiques apparues à l'été 1988 rendirent toutefois difficiles voire impossibles l'augmentation des propriétés individuelles ainsi que la détermination du gouvernement à introduire des loyers au niveau du marché à la fois dans les logements locatifs publics et privés. À la fin des années

1980, les indices d'un malaise social et d'une situation désastreuse en matière de logement apparaissaient clairement. Le nombre des sans domicile fixe atteignait des niveaux encore jamais atteints depuis la guerre, alors que le coût de paiement de la sécurité sociale et des allocations logement augmentait inexorablement.

Avec un marché du logement dans le désarroi, le problème d'une nécessaire réinvention d'une forme de politique nationale du logement (et de planification) devint progressivement difficile à évacuer. Le niveau d'endettement et des saisies immobilières augmentait à un tel point (de 230 000 en 1989 à 1 768 000 en 1992) que même le gouvernement Thatcher fut forcé d'intervenir. Il débloqua 750 millions de livres pour aider les propriétaires-occupants et stabiliser le marché du logement en achetant les propriétés vacantes ou saisies, tout en abolissant temporairement les taxes afférentes à la vente des résidences. Au milieu des années 1990, les conservateurs semblaient ainsi en passe de redécouvrir, bien malgré eux, les avantages d'une intervention de l'État. ★



Entretien avec Bernard Barraqué

conduit par **Stève Bernardin**, *chargé de mission au comité d'Histoire*

Agriculture, Pêche, Équipement, Environnement : l'histoire des politiques de l'eau plonge le lecteur dans un véritable bouillonnement institutionnel, au fondement d'une interministérialité sans cesse réinventée. Bernard Barraqué, membre du conseil scientifique du comité d'Histoire, en est l'un des spécialistes reconnus. Directeur de recherche du CNRS au Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement durable (CIRED-AgroParisTech), il apporte un point de vue original sur le sujet. Nous proposons d'en donner un aperçu avec l'entretien qui suit.



Les photos ont été réalisées lors de la journée d'études du 16 novembre 2011 consacrée au 40 ans du ministère de l'Environnement Aux sources de la création du ministère de l'Environnement des années 1950 à 1971 ©Gérard Crossay- METL- MEDDE

Stève Bernardin

Peut-être serait-il pertinent de revenir brièvement sur votre parcours initial, et notamment sur votre formation en urbanisme et en sociologie, après des études d'ingénieur, aux Mines de Nancy. Était-ce une évidence pour vous ? Dans quelle mesure s'agit-il d'une période fondatrice de votre itinéraire ultérieur ?

Bernard Barraqué

Je suis devenu bilingue à quinze ans grâce aux pères jésuites et à un séjour d'un an dans une pension au nord de l'Angleterre,

mais j'y ai aussi appris à regarder mon pays depuis l'extérieur. J'ai fini mes études secondaires au zénith de l'Aménagement du Territoire et je voulais y travailler. Mais j'avais peur de l'ENA, mon père était polytechnicien, donc j'ai préféré la voie scientifique. Ma véritable chance a été d'intégrer en deux ans l'École des Mines de Nancy où Bertrand Schwartz avait transformé l'enseignement et créé l'éducation permanente. J'y ai appris à libérer mon esprit vers l'innovation et la recherche et à cultiver une pratique artistique sans perdre de vue mon projet sur l'espace. Après les Mines, je suis allé faire une maîtrise d'urbanisme à Harvard

et MIT. C'était au moment où démarrait la politique de l'environnement. Harvard m'a donné la possibilité de faire une formation accélérée et interdisciplinaire en sciences sociales et de suivre le séminaire annuel de Stanley Hoffman sur la politique dans la France contemporaine. Ce fut aussi le premier moment de ma prise de conscience d'être européen puisque nous étions nombreux du vieux continent à la School of Design. Je suis rentré en France plein d'idées et d'envie de changer les choses...

S. Bernardin

Vous découvrez alors la nébuleuse des centres de recherche et autres bureaux d'études existant au début des années soixante, dans le domaine de l'aménagement en France. Pourriez-vous nous en dire quelques mots, en revenant sur le travail que vous réalisez alors au sein du BERU (Bureau d'Études et de Réalisations Urbaines) ? Comment y entrez-vous... et comment en sortez-vous aussi ?

B. Barraqué

Souhaitant travailler à la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), j'avais pu avoir un rendez-vous avant mon départ aux États-Unis avec un ingénieur des Mines, grâce à la direction de mon école. Mais quand j'ai répondu que je n'étais pas « du corps », il m'a dit que ce ne serait pas possible et que je devrais plutôt travailler en bureau d'études. Je l'ai cru. À Boston, nous avons mis sur pied un des premiers bureaux d'études d'environnement, avec deux architectes, un paysagiste et deux

spécialistes de l'environnement industriel qui sortaient de la Business School et travaillaient déjà pour un consultant américain en planification des ressources, énergie, etc. Notre association avait pour but de transférer les approches américaines. Mon premier travail à Paris, en septembre 1973, a consisté à rédiger la première évaluation de la pollution en France, à la demande de Jacques Theys, au tout nouveau ministère de l'Environnement. Parmi les 25 « agressants » étudiés (le mot pollution était politiquement incorrect), il y avait les nitrates, l'amiante ... et les radionucléides ; donc le rapport final n'a jamais été diffusé. Face à cette situation fragile de l'environnement par rapport au monde industriel, et à cause d'un désaccord sur la structure de notre bureau d'études, je suis parti, avec le paysagiste, rejoindre le BERU, qui m'avait accueilli en stage au cours de l'été 1972. J'y ai créé un embryon d'équipe environnement, mais j'ai aussi fait mes classes d'urbaniste opérationnel (POS de Saint-Quentin, plans de transports de Limoges, Alençon, etc.). J'ai découvert l'ampleur du ministère de l'Équipement, la motivation de nombreux défenseurs de l'environnement en son sein mais aussi le continent que constituent les services municipaux et les directions départementales. À cette époque on passait parfois directement d'une ville à l'autre sans rentrer à Paris, et nous avions un abonnement SNCF national ...

J'ai co-rédigé une étude d'impact sur l'environnement dès 1975 (DDE 57) ! Le ministère voulait en effet tester l'importation en France de cette démarche américaine avant même le vote de la loi de

1976. Jacques Theys et son patron Paul Cornière m'ont lancé sur la rédaction d'un guide d'environnement à l'usage des grandes villes. C'était l'époque où le ministère de l'Environnement, du moins la MERU (Mission de l'environnement rural urbain), voulait développer ses propres outils de planification. Mais c'est aussi l'époque du septennat de V. Giscard d'Estaing où la planification en général a été remise en cause au profit des démarches contractuelles et de projet. Ce retrait relatif de l'État, qui allait aboutir aux lois Defferre, a correspondu de fait à la liquidation de beaucoup de bureaux d'études indépendants. Le BERU était l'un des tout premiers et c'était une coopérative ouvrière. Son accord d'entreprise très protecteur rendait difficile le licenciement de ses employés, et l'équipe dirigeante fut conduite à déposer le bilan, puis à recréer un autre bureau d'études en constituant le capital avec leurs indemnités de licenciement. Opposé à la liquidation, je suis resté sur la case « chômage »...

Mais le plus important, c'est qu'au BERU, il y avait une équipe de recherche réunie d'une part pour réfléchir au second degré au sens des études que nous faisions (à force que des études où vous avez investi finissent dans des placards) et, d'autre part, pour participer à la « recherche urbaine » qui rassemblait des labos universitaires, des centres de recherches liés à certains ministères et des équipes indépendantes. J'y ai été intégré et j'ai noué des liens durables avec plusieurs d'entre eux, en particulier Jean-Pierre Gaudin qui était déjà en train de devenir le grand spécialiste des politiques publiques territoriales que vous connaissez. C'est lui qui

m'a fait connaître Annecy, à l'occasion d'une étude sur les équipements intégrés dont le centre d'animation culturelle de Bonlieu constituait un exemple pionnier. Nous avons participé à ce bouillonnement intellectuel autour de la remise en cause du slogan changer la ville pour changer la vie. Nous lisions Marx, mais sans tomber dans le catéchisme du capitalisme monopoliste d'État. Nous écoutions Henri Lefebvre, Foucault, Deleuze et Guattari... sans oublier Yves Barel, Serge Moscovici, André Gorz ...

La liquidation du BERU nous a mis au chômage alors que nous avions engrangé des contrats pour un an. Pendant un an, nous avons cherché à nous faire embaucher collectivement, ce qui n'a pas été possible compte tenu des règles du « plan d'intégration au CNRS » et de la frilosité du ministère. Il est vrai qu'ayant décidé de fermer le Centre de Recherches d'Urbanisme, ce dernier n'allait pas y recruter une équipe remuante ... Heureusement, j'ai pu gérer cette période difficile pour moi en allant faire mon DEA à Dauphine en économie urbaine, et en fait avec une grande épistémologue, Jacqueline Palmade, psycho-sociologue de formation, et orientée vers le versant psy des théories dialectiques. J'y ai appris énormément, j'ai aussi lu et critiqué de nombreux rapports de la recherche urbaine avec J.-P. Gaudin, à la demande de Nicole May à la mission de la recherche urbaine.

Du coup, nous avons tous deux apporté nos contrats à Organisation et Environnement, qui nous a embauchés sur un CDD d'un an prolongé ensuite plusieurs fois, jusqu'à ce qu'une austérité budgétaire

taire, annulant des contrats en projet, nous replonge dans le chômage. Lorsque certains contrats se sont débloqués, nous les avons apportés à une association 1901, ARTE, l'un des successeurs du CERFI¹. Nous travaillions chez nous mais en réseau, et nous avons fait beaucoup de choses sans jamais retourner au chômage. J.-P. Gaudin intégra finalement la Mission de la Recherche Urbaine dont il fut le dernier directeur lors de sa fusion dans le Plan Urbain. Quant à moi, j'ai fini ma thèse sur Annecy en décembre 1983, tout en travaillant. Dans cette première partie de ma carrière, tout en enseignant à la vacation, puis avec un demi-poste d'enseignant associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris, j'ai dirigé 16 contrats sur l'enveloppe recherche, et davantage encore de contrats d'étude. J'estime que les critiques des rapports officiels sur la recherche contractuelle comme

« n'accumulant pas de connaissances » étaient très injustes. Mais qui veut tuer son chien ... Et, au fur et à mesure que mes amis et collègues ont été intégrés ou sont partis travailler ailleurs, je me suis retrouvé assez isolé. Mais pas totalement, car J.-Eudes Roullier et Michel Marié, voulant relancer la recherche à la DRI (Délégation à la Recherche et à l'Innovation), m'ont recruté à mi-temps. La création et l'animation de séminaires ont accru ma légitimité scientifique, avec une place virtuelle dans l'administration ; on s'imaginait souvent que j'étais fonctionnaire ou contractuel.

S. Bernardin

Votre activité semble évoluer à la fin des années quatre-vingt, avec votre entrée au sein du laboratoire de sciences sociales de l'École des Ponts, le LATTs [Labora-



¹ ARTE : Association de Recherches de Techniques et d'Expérimentation ; CERFI : Centre d'Etudes et de Recherches sur la Formation Institutionnelle.

toire, Techniques Territoires et Sociétés]. Considérez-vous, rétrospectivement, qu'il s'agit d'un tournant dans votre carrière ? Vous souvenez-vous en particulier d'opportunités de rencontres ou de lectures nouvelles ? En résumé, que retenez-vous de l'environnement interdisciplinaire du laboratoire ?

B. Barraqué

En fait la vie de chercheur free-lance n'était pas évidente. Comme j'avais rencontré la femme de ma vie et que nous avions deux enfants et que je voulais vraiment faire de la recherche, j'ai candidaté au CNRS : d'abord en section d'économie (mais où la gestion des problèmes d'environnement locaux paraissait très peu sérieuse) puis en sciences politiques et en géographie, où on m'a apprécié mais pas au point d'oublier que je ne faisais pas partie du sérail. Mais l'interdisciplinarité hantait le monde de la recherche. En 1984, un rapprochement avec le ministère de l'Équipement conduisit à créer la « section transversale » (n°49) intitulée Architecture Urbanisme et Société. Comme je venais d'évaluer le programme de recherches « l'eau dans la ville » à la DRI, je choisis ce sujet pour fabriquer mon dossier de candidature.

Je me souvins alors que, lors de mes études aux États-Unis, nous avions un livre culte sur le sujet, écrit par Allen Kneese et Blair Bower : *Managing water quality, economics technology institutions*. Or, dans ce livre écrit en 1968, il y avait un chapitre sur les agences de l'eau françaises et un autre

sur les *Genossenschaften* de la Ruhr. Bien qu'atypiques, les agences étaient considérées outre-Atlantique comme une innovation institutionnelle avant même d'avoir commencé à fonctionner. Je sentais que j'avais les moyens d'entreprendre une analyse historique et comparée des politiques de l'eau. Gabriel Dupuy, qui venait de fonder le LATTS avec Henri Coing et Pierre Veltz, était intéressé à ce que je rejoigne son équipe Réseaux et Territoires. Au concours 1987, j'ai bénéficié d'un des postes peu nombreux attribués à cette section, où j'ai été finalement accueilli à l'unanimité moins une abstention, sur un poste qui n'était pas prévu pour moi... Paul Rendu, l'un des fondateurs du CSU (Centre de Sociologie Urbaine), m'avait particulièrement soutenu parce qu'il avait lu mon travail sur Annecy sur la résistance en Haute-Savoie et sur Paul Thisse, l'un des fondateurs d'Esprit qui y avait fini sa carrière. Et Georges Vachaud, hydrologue de l'institut Mécanique de Grenoble, je me souviens, a tenu à m'annoncer mon recrutement au CNRS, qui couronnait pour un temps un parcours interdisciplinaire. Je n'ai jamais abandonné cette posture depuis le jour où nous avons créé, autour de Jacques Theys, GERMES (le Groupe d'Études et de Recherches Multidisciplinaire sur l'Environnement et la Société), jusqu'à aujourd'hui où je suis membre du CS des Zones-Ateliers du CNRS (avec encore Georges Vachaud), typiques de la recherche interdisciplinaire élargie en environnement (SHS - Sciences de la Nature et de l'Ingénieur).

S. Bernardin

Autre question, plus explicitement sur vos travaux de recherche : comment en venez-vous à militer, en quelques sortes, « pour une histoire des services urbains », comme l'indique le titre de l'un de vos articles, paru en 1990 dans *Économie et Humanisme* ? L'idée est-elle venue de vos premières études monographiques, autour notamment des villes d'Annecy et de Rennes ? Pouvez-vous nous en dire deux mots ?

B. Barraqué

En fait mes travaux sur Annecy et Rennes étaient déjà faits lors de mon entrée au CNRS, notamment grâce à la mission des Études et de la Recherche dirigée par André Bruston², et dans ma collaboration fructueuse avec J.-P. Gaudin. Nous avons surtout mis en pratique que, pour comprendre la ville et le territoire aujourd'hui, il fallait remonter toute la période contemporaine et, pour chaque sous-période, étudier le contexte socio-économique puis le mouvement des idées, l'appareil de gestion municipale (services administratifs et techniques, profils professionnels, relations avec les élus) et enfin étudier les choix techniques, les projets débattus et adoptés, comme autant d'objets socio-techniques. Nous pouvions mobiliser aussi les travaux des autres chercheurs car nous les connaissions bien. La synthèse que j'ai rédigée sur Rennes en 1984, en suivant le fil directeur des espaces verts, en est caractéristique : pelouse interdite – pelouse autorisée – plus de pelouse. La ville d'Annecy tournait le dos au lac au XIX^e siècle, puis

se retourna vers lui dans la première moitié du XX^e avant de le gérer depuis les années 1950. J'ai poursuivi cette démarche dans le mi-temps que je ne consacrais pas à animer les programmes de recherche de la DRI, que ce soit sur l'histoire de la mobilisation du soleil en architecture et en urbanisme (*soleil-lumière, soleil-chaud, deux conceptions du confort* ?), sur celle de l'administration du paysage en France depuis la fin du XIX^e siècle. Avec des générations d'étudiants de l'IUP, je travaillais sur comment se fait le « verdissement » des politiques municipales dans diverses villes de France, et notamment en banlieue parisienne.

J'aurais pu continuer si les deux administrations de l'Équipement et de l'Environnement n'avaient pas renoncé à garder ou à créer des centres de recherche dans notre domaine. Mais comme tout le monde avait décidé d'en finir avec la recherche contractuelle, il fallait bien aller à l'Université ou au CNRS si on ne voulait pas rester toute sa vie en bureau d'études. Pour avoir un dossier attractif, le choix de l'eau urbaine et d'une équipe travaillant sur les services urbains en réseaux s'imposait. À part le suivi de certains thèmes par le biais de travaux avec des étudiants (par ex. le petit rapport sur *l'arbre urbain dans le maquis du droit*)³, j'ai laissé tomber une bonne partie du territoire intellectuel où je fouinais.

Je n'ai conservé que le thème du bruit (notamment celui des transports, et en particulier celui des avions), à cause d'un enchaînement étrange et typique pour moi : peu avant mon entrée au LATTs, l'OCDE et le ministère m'avaient demandé

² Le rapport s'intitule *Espace Politique Local et Praticiens de l'Aménagement*. Le rapport volumineux réalisé avec J.-P. Gaudin sur Annecy, l'éducation populaire et l'aménagement du cadre de vie, *La charité doit devenir technicienne*, a été fait pour le comité Espaces et Cadre de Vie en 1979, du temps de Louis Blaise.

³ Rapport « maudit » car produit d'une recherche non financée par le comité sur l'écologie urbaine, prise en charge par le comité des recherches juridiques de l'Environnement, et disparu à peine rendu à cause de la mise sous séquestre du bureau de la responsable lors d'un mémorable conflit qui l'a opposée à son administration, ou plutôt dont elle a été bouc émissaire ...

d'écrire une évaluation de la lutte contre le bruit en France, en parallèle à celle qui se faisait dans 5 autres pays. Dans mon rapport j'ai abordé évidemment la dimension urbanistique de cette question (à laquelle j'avais été confronté dès le début de ma vie professionnelle au BERU), et j'ai estimé que le traitement séparé de l'aménagement autour des aéroports, de la croissance du trafic et de la protection des riverains, redoublé et conforté par une problématique scientifique dominée par les acousticiens et les psychosociologues, était la cause de la répétition sans fin des conflits. Ce rapport a servi lors de la préparation de la loi *Royal* sur le bruit quelques années plus tard. Il m'a valu un siège de personnalité qualifiée au Conseil National du Bruit pendant 15 ans. J'ai pu faire la synthèse de ma longue fréquentation de ce thème du bruit grâce au comité scientifique Concertation Décision Environnement présidé par Laurent Mermet, et dans une démarche interdisciplinaire avec deux autres équipes⁴.

Le terme de *services urbains* est apparu peu après l'élection de F. Mitterrand, avec la création du Plan Urbain, dans le même mouvement que la rédaction du rapport sur le génie urbain, pour lequel Claude Martinand s'appuyait sur le LATTS, en particulier sur Gabriel Dupuy qui avait l'antériorité de l'étude des « réseaux techniques urbains ».

En arrivant au LATTS, mon thème de travail était de reconstituer l'histoire des services d'eau et d'assainissement dans plusieurs pays d'Europe et de comparer leur organisation actuelle. Mais je me suis vite rendu compte qu'on ne pou-

vait pas faire abstraction de la gestion des ressources en eau. Tout à la fois, le monde des services et celui des ressources sont très différents sur le plan de l'organisation territoriale, du droit et de l'économie et les questions d'environnement les ont à nouveau rapprochés à la fin du XX^e siècle. J'ai dirigé l'élaboration d'un livre sur les politiques de l'eau en Europe où, grâce à l'aide de plusieurs personnes du réseau européen que le LATTS m'avait permis de construire, j'ai pu présenter la situation de chacun des 15 pays. Il s'agissait de couvrir d'abord la problématique principale nationale, puis l'organisation des services, les institutions et le droit sur le partage des ressources. Pour les pays que je connaissais mieux, j'ai fait un encadré sur l'histoire contemporaine des politiques de l'eau. Il me semble que cette perspective internationale illustre bien l'eau comme question de gouvernance multi-niveaux ? C'est une des raisons pour lesquelles j'ai rejoint la section 40 du CNRS (Politiques, Pouvoirs, Organisations) après les diverses réorganisations de l'institution. Mais que le lecteur ne s'inquiète pas, je reste un marginal sécant. Je fais des cours et des conférences dans plein d'endroits différents. Mais ce n'est que grâce au programme PROSES⁵ de Sciences-Po sur l'environnement que j'ai pu enfin, dans le cadre de la chaire de développement durable de Laurence Tubiana, faire un séminaire complet sur les politiques de l'eau en Europe et dans le monde ! Ce n'est qu'ensuite que j'ai pu faire un cours sur ce sujet, et dans une autre école d'ingénieurs que l'École des Ponts ... aux Eaux et Forêts !

⁴ Voir *Espaces et Sociétés* n°115, *Ambiances et Espaces Sonores*, 4-2003.

⁵ PROSES : PROgramme Sciences Environnement Société.

S. Bernardin

J'aimerais désormais revenir sur votre conception même du métier de chercheur. Au-delà de vos publications et de vos enseignements, vous êtes en contact avec des organismes publics ou parapublics en prise directe avec l'action de l'État. Quelle audience recherchez-vous à travers eux ? Chercheurs « ou » institutionnels... ou peut-être chercheurs « et » institutionnels ?

B. Barraqué

Commençons par le commencement : chercheur, est-ce un métier comme les autres ? Ayant travaillé 15 ans avant d'entrer au CNRS, je peux témoigner que l'on peut parfaitement faire de la recherche épisodiquement, voire une fois dans sa vie professionnelle. Je voudrais que les entreprises et les administrations donnent des crédits-temps à leurs employés qui voudraient tenter l'expérience, pas seulement juste après les études mais après un début de carrière ou même plus tard. Dans ce cas, la recherche n'est pas un métier, mais la satisfaction d'une inventivité.

Pour faire durablement de la recherche, il faut s'inscrire dans une ou des disciplines, tout simplement parce que tout scientifique doit confronter son travail à celui déjà réalisé sur son sujet. C'est particulièrement important en sciences sociales où les constructions scientifiques relèvent d'abord de l'accord d'une communauté autour de notions inter-reliées qui se transforment ainsi en concepts dans des théories. Alors la recherche

devient un métier. Les problèmes de l'interdisciplinarité se posent d'autant plus que les constructions conceptuelles des différentes disciplines ne sont pas forcément compatibles entre elles. Ceux qui ont travaillé dans le champ de l'environnement et du cadre de vie le savent particulièrement, Guy Palmade et Yves Barel ont écrit mieux que moi sur ce sujet. En tout cas, aux États-Unis puis de retour en France, je n'ai pas hésité à refaire des études en sciences sociales. Je ne me suis pas permis « d'arraisonner » les sciences sociales pour élargir un discours d'ingénieur brillant à une vision de la société, qui, pour être organiciste, n'en est pas moins fonctionnalisante. Sur ce point⁶ Georges Canguilhem a très bien posé les questions et je regrette de ne l'avoir pas connu.

J'ai participé à de nombreux comités scientifiques, en particulier dans la recherche appliquée financée par les ministères ou dans l'évaluation de politiques publiques, sans oublier la recherche sur l'environnement au CNRS. Je crois qu'il y a bien une communication avec le monde de la décision, mais qu'elle est indirecte. En fait quand on fait une recherche, le plus important, c'est d'apprendre soi-même quelque chose et de l'écrire d'une façon lisible. Ce n'est pas de convaincre qui que ce soit. Souvent, c'est pendant le travail lui-même qu'on a des interactions fructueuses avec les acteurs qu'on étudie. Ensuite, il peut arriver qu'on soit invité à présenter ses travaux dans des formations (comme pour moi aux inspecteurs de sites et urbanistes de l'État à partir de mon travail sur l'administration du paysage), dans l'esprit de donner aux

⁶ La critique du fonctionnalisme en France a souvent porté sur sa configuration « mécanique » (égalité cartésienne et problématique des chocs). Canguilhem montre que dès le XVIII^e siècle apparaît la notion de milieu, forme d'interaction à distance, et avec elle l'idée d'un ordre biologique fondé sur le fonctionnement harmonieux ensemble d'êtres différents restant chacun à sa place. C'est le fonctionnalisme organique. Canguilhem, sans doute à cause des anti-philosophies totalitaires du milieu du XX^e siècle, a écrit des choses terribles sur la perte d'humanité impliquée.

gens des éléments de culture de leur métier et donc de leur apporter du sens.

Je n'ai ni le tempérament d'un conseiller du prince ni le souhait de jouer la médiation pour provoquer les politiques. J'ai fait quelques émissions de radio ou de télévision, en général pour faire réfléchir plutôt que pour provoquer. Mais j'ai pu donner l'impression inverse car je peux me fâcher chaque fois que je me trouve en face de ce qu'on peut appeler la corruption intellectuelle : fabriquer de toutes pièces des arguments scientifiques pour accompagner à sens unique une décision qu'on a déjà prise. Cela a pu concerner aussi bien les pistes de Roissy Charles-de-Gaulle que le tuyau du Rhône à Barcelone, les arbres des parcelles privées à Paris ou la mise en place de compteurs individuels et de tarifications progressive pour l'eau dans les immeubles (ce dernier cas, en ce moment même).

En ce qui concerne l'UNESCO, voici comment et pourquoi j'ai présidé le Comité national français du Programme hydrologique international (PHI). À la fin des années 1990, on ne parlait que de « guerre de l'eau », sur la base des constructions intellectuelles des hydrologues au niveau mondial (notamment Malin Falkenmark) : en-dessous d'une certaine quantité d'eau disponible par habitant dans un pays, il y aurait pénurie et éventuellement conflit. Mais précisément, comme ce genre d'approche ne tenait aucun compte de la demande en eau, celle qui est étudiée par les sciences sociales, elle ne pouvait que conforter les politiques d'offre additionnelle. Autrement dit, le pas pouvait être vite franchi par les ingénieurs, les

administrateurs et les politiques pour promouvoir de nouveaux barrages et de nouveaux aqueducs, et se donner bonne conscience au lieu de s'occuper de l'accès à l'eau des plus démunis sur le terrain. Devant la dérive potentielle du PHI, mes collègues hydrologues, reprochant à juste titre à l'organisme de ne plus aider la recherche intercontinentale en sciences de l'eau classiques, m'ont coopté pour qu'au moins, des thèmes comme la guerre de l'eau soient pris en charge scientifiquement, du côté des SHS (Sciences Humaines et Sociales). Je l'ai fait et j'ai milité avec mes collègues de la Région I (Europe et Amérique du Nord) pour que les comités nationaux, au lieu de se faire envahir par des fonctionnaires de l'administration de l'eau des pays, s'ouvrent aux sciences sociales. Mais tout cela est resté bien modeste, car mon arrivée a correspondu à la fin des crédits de la part du ministère des Affaires Étrangères, pour nous et même pour l'ensemble de la Commission française de l'UNESCO. Mes amis hydrologues m'ont demandé de mettre le Comité en sommeil. J'ai tout de même réussi à diriger un livre collectif du PHI sur « les conflits urbains pour l'eau », dans la série « Urban Water », où il n'y a que des chercheurs en sciences sociales⁷ ...

S. Bernardin

Qu'en est-il du public non plus « visé », mais bel et bien « atteint » ? Avez-vous des échos de vos travaux et de leur réception par des institutionnels ? Comment pensez-vous qu'ils les lisent et qu'ils les comprennent ? S'en inspirent-ils dans leurs pratiques de traitement et

⁷ Le livre s'intitule *Urban Water Conflicts* et il n'est pour l'instant disponible qu'en anglais. Il est sorti fin 2011 chez Taylor & Francis, et les exemplaires de l'UNESCO sont bloqués à Paris, le PHI me disant ne même plus avoir les moyens d'acheter des timbres depuis le re-départ des États-Unis, suite à la pitoyable affaire du drapeau palestinien.

de gestion, voire de réforme des « politiques de l'eau » ? Pouvez-vous nous citer des exemples d'échanges fructueux, ou bien au contraire décevants, en la matière ?

B. Barraqué

Je n'ai pas la prétention de croire que je peux faire changer des politiques ou susciter des réformes à moi tout seul ! Je pense que le guide d'environnement à l'usage des grandes villes, élaboré collectivement entre 1975 et 1980, a pu être utile à certains services à l'époque du grand ministère (notamment au STU - Service Technique de l'Urbanisme). Mais comme il fut fini peu avant l'élection de F. Mitterrand et le bouleversement ministériel qui s'ensuivit, il est devenu obsolète dans toutes les parties consacrées au montage des innovations. Au Conseil National du Bruit, j'ai pu obtenir que le bruit des avions soit réincorporé dans le projet de loi *Royal* et, mieux encore, que la redevance nouvellement créée et modulée selon le bruit des aéronefs par classes soit administrée par l'ADEME en lieu et place de la Direction Générale de l'Aviation Civile. Or, après la défaite cinglante de Lionel Jospin en 2002, la nouvelle direction de l'ADEME a défait tout ce que nous avions réalisé autour du président du CNB. Le député-maire de Gonesse, près de Roissy, Jean-Pierre Blazy était battu aux législatives, je n'ai pas été renouvelé au CNB ... J'ai décidé de ne plus travailler sur ce sujet, car c'est plus gratifiant de travailler sur la politique de l'eau, où aucune administration centrale ni corps d'ingénieurs ne domine.

Cela dit, en 1992, je ne travaillais que depuis une dizaine d'années à mes comparaisons internationales et je ne fus pas consulté dans le cadre de la préparation de la loi. C'est ensuite, par réaction, que j'ai entrepris une longue recherche d'histoire comparée du droit de l'eau en Europe pour tenter d'expliciter, au-delà des mots de l'art. 1 de la loi de 1992, pourquoi « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation* », et quelles sont les conséquences en termes de subsidiarité et de gestion communautaire de la ressource. C'est surtout à la fin des années 1990 que j'ai défendu les Agences de l'eau, contre tous ceux, du ministère des Finances à celui de l'Environnement, qui arguaient de l'inconstitutionnalité du système pour réaliser en fait une recentralisation et une mise en tutelle des budgets des agences, alors que cette dernière n'avait pas été demandée par le Conseil d'État (arrêt de 1974), malgré l'article 34 de la Constitution. J'ai ouvertement plaidé pour une constitutionnalisation des Agences par la création d'une parafiscalité verte, qui échapperait à la dichotomie imposée en 1959 par Michel Debré entre « services rendus » et « impositions de toute nature ». Cette parafiscalité de patrimoine commun correspondrait à la gestion des biens dont la propriété n'emporte pas de droit d'usage, ce dernier devant être partagé de façon raisonnable et équitable, comme le suggèrent la loi de 1992, la convention des Nations Unies de 1997, la directive cadre sur l'eau.

Je suis heureux d'avoir une certaine écoute auprès des acteurs de l'eau, et une écoute certaine auprès de mes collègues et de mes étudiants, en France et à l'étran-

ger. Mais je suis déçu d'être peu entendu par les administrations centrales. Je suis parfois « oublié » dans les personnes auditionnées lors de la préparation de rapports publics : ainsi récemment le Conseil d'État ne m'a pas invité dans le cadre de la préparation du rapport sur le droit de l'eau alors qu'il s'appuie sur mes travaux d'il y a plus de 10 ans. Nul n'est prophète en son pays, dit-on. Surtout si on ne veut pas en être un.

S. Bernardin

Les années quatre-vingt-dix semblent marquer un nouveau tournant dans votre itinéraire professionnel. Vos travaux se précisent alors sur le volet international, comme en témoigne l'ouvrage sur *Les politiques de l'eau*, paru à La Découverte en 1995. Vous êtes alors au centre d'équipes européennes mobilisées sur le sujet, comme « Eurowater ». Que retenez-vous de l'échange entre chercheurs de différents pays ?

B. Barraqué

Mon intérêt pour les politiques de l'eau d'autres pays est en fait antérieur aux années quatre-vingt-dix. Dès 1982, j'avais commencé une comparaison France/Angleterre des services d'eau, pour apporter ma contribution à un séminaire sur les villes face à la crise, organisé par Edmond Préteceille avec son réseau franco-anglais. Puis j'ai pu élargir l'étude à l'Allemagne et à l'Italie, grâce à un appel d'offres sur les politiques comparées du ministère de la Recherche. J'ai fini ce travail peu avant mon entrée au CNRS. Entre temps, Michel Conan m'avait en-

voyé à Groningue au nord des Pays-Bas pour représenter la France à la réunion annuelle de la section environnement de l'association des géographes britanniques⁸, parce que je parlais anglais. Bien sûr, mon recrutement au CNRS et le LATTS m'a permis de poursuivre et de multiplier les contacts car c'est à cette époque que la construction européenne a vraiment commencé à se concrétiser, et notamment avec les financements de la DG Recherches de la Commission. Les projets comme Eurowater, Water 21 et Harmonicop nous ont permis de constituer un réseau de chercheurs, d'enseignants et d'experts unique, en ce sens que nous comprenions à la fois les différences et les convergences entre les pays. Nous avons construit des relations plus fortes entre nous qu'avec les administrations de nos pays respectifs, nous permettant de faire des comparaisons plus impartiales et mesurées, respectant les spécificités des pays, inscrites dans l'histoire. Je me suis retrouvé ainsi dans des jurys de thèse en Espagne, au Portugal et au Brésil, en Italie et en Allemagne ...

S. Bernardin

La prise de distance internationale, vis-à-vis de la France, semble s'accompagner d'un exercice nouveau pour vous, celui de l'évaluation des politiques publiques. À la fin de la décennie, vous co-dirigez un ouvrage sur le sujet, avec Jacques Theys : *Les politiques d'environnement, évaluation de la première génération, 1971-1995*. Il est publié aux éditions « Recherches », en 1998. Pourriez-vous s'il vous plaît revenir sur la genèse de l'ou-

⁸ Ayant demandé à mon collègue anglais organisateur de ce colloque, pourquoi il se tenait aux Pays-Bas, j'ai obtenu la réponse suivante : « well it is the European year of the Environment, so we thought it might be appropriate to do it in Europe somewhere ... » Où l'on voit que l'Angleterre reste une île entourée d'eau de tous côtés ...

vrage en question, et à travers lui sur votre rapport à l'évaluation ?

B. Barraqué

Peu après mon entrée au CNRS, Jacques Theys m'a demandé de l'aider à conduire un séminaire d'évaluation de la politique de l'environnement depuis le début du ministère. Cela correspondait au projet lancé par le Premier ministre, Michel Rocard, de faire des évaluations de politiques plus systématiques. Les changements subséquents à la nomination de Brice Lalonde comme ministre de l'Environnement poussaient à faire cette démarche. Jacques avait accumulé, dans ses tiroirs, de nombreux rapports d'évaluation et surtout de recherches comprenant un aspect évaluatif. Ce que je lui ai apporté, c'est, à chaque séance, un intervenant européen non français pour commenter l'évaluation faite sur la France, d'un point de vue national autre, ou européen. Nous avons fait des séances de trois types :

- ★ la place de l'environnement dans le concert des ministères et dans la vision des hauts fonctionnaires ainsi que dans les contrats de plan État-Régions ;
- ★ des politiques spécifiques d'environnement (eau, air, bruit⁹, déchets, nature etc) ;
- ★ l'environnement dans des politiques territoriales (industrie, ville, agriculture).

Ce séminaire a montré que la politique française de l'environnement était une réalité trop méconnue, y compris avec ses spécificités européennes. Il aurait fallu le publier en anglais. Mais déjà, rassembler les textes des uns et des autres et obtenir les financements pour faire le livre, ce fut une épreuve. Le séminaire n'avait pas pu

être achevé au moment du 20^e anniversaire du ministère. Le manuscrit a été à peu près terminé pour les 25 ans ... Les éditions Recherche, qui ont accepté de le publier, étaient liées au CERFI, un des centres les plus actifs dans la recherche urbaine quelques années plus tôt ... Mais entre temps, les ministères avaient eu le temps de changer quatre fois de titulaires. C'est en fait pendant le séminaire qu'on a pu orienter les discussions sur les politiques de l'environnement, car il a attiré de nombreux représentants des administrations, de la société civile et des universitaires.

S. Bernardin

Pour continuer sur vos liens avec les institutions, que pensez-vous d'une structure comme un « comité d'Histoire », au sein d'un ministère ? Dans quelle mesure s'agit-il pour vous d'un lieu d'échange possible entre recherche et administration, avec quelles limites et sous quelles conditions ? Ou pour le dire autrement, au vu de votre propre expérience, que diriez-vous des liens possibles et souhaitables entre chercheurs et institutionnels ?

B. Barraqué

Le comité d'Histoire du ministère est une initiative intéressante : non seulement il donne aux fonctionnaires une culture de leur métier (en témoigne le succès de la revue *Pour mémoire*), mais encore il constitue un des nombreux lieux de médiation nécessaires entre les uns et les autres. Le conseil scientifique dont je fais partie peut orienter, discuter le travail

⁹ C'est cette séance sur le bruit, où j'ai eu la parole pour la France, qui m'a conduit au Conseil National du Bruit : mon discutant, Herman Waller, qui avait fait l'évaluation symétrique aux Pays-Bas, est arrivé avec son rapport publié par son gouvernement, sous couverture officielle. Du coup j'ai pu obtenir que le mien soit tiré à une centaine d'exemplaires, et l'accueil qu'il a reçu a conforté le ministère dans l'idée de me nommer.

des historiens qui font les travaux de façon professionnelle. Un de mes souhaits est que le comité s'élargisse à l'administration de l'Agriculture, car le Génie rural n'existe vraiment que depuis 1945. Auparavant, c'était une branche des Ponts et Chaussées !

S. Bernardin

S'agit-il d'un thème que vous souhaitez développer à l'avenir ? Existe-t-il des pans d'histoire du ministère que vous aimeriez plus particulièrement approfondir ou explorer en détail ? Si oui, lesquels et dans quelle perspective ?

B. Barraqué

Au long de l'entretien, j'ai évoqué des recherches que j'ai conduites sans avoir toujours le temps de les finir à cause de ma situation de chercheur sur contrats puis de la dominante « eau » dans mon programme de travail. C'est le cas du paysage et des jardins publics, où je pense pouvoir contribuer à l'histoire d'un secteur particulier de l'administration. C'est aussi le cas de certains dossiers à Annecy, de l'histoire de certains objets techniques. En ce moment, je cherche qui aurait pu entreprendre une histoire des robinets, car sans robinet qui ferme, le compteur d'eau n'est pas très utile ... Je dois aussi refaire entièrement le livre sur les *Politiques de l'eau en Europe* (La Découverte 1995) à ceci près qu'il y faudrait 27 chapitres plus 2 (un sur la politique européenne, l'autre de réflexions comparées), au lieu de 15. Je voudrais aussi faire une version augmentée du beau livre que nous avons dirigé avec Pierre-Alain

Roche, *Peurs et Plaisirs de l'Eau* : l'histoire et l'actualité s'y mêlent à la poésie et aux légendes.

Mais il faut aussi dire un mot de mon « retour vers l'économie » que certains de mes collègues croient voir. Lorsque j'ai travaillé sur l'histoire comparée du droit de l'eau, je savais que les auteurs qui ont discuté du statut de l'eau comme bien de marché ou comme bien public étaient souvent américains et qu'ils se situaient à la frontière entre droit et économie. *Law and economics* est même l'intitulé d'une sous-discipline outre-atlantique. Et là, les discussions sont vives si on pense aux controverses entre Pigouviens et Coaséens, ou entre Garrett Hardin et Ciriacy Wrantrup. Ce dernier, fondateur de l'économie des ressources naturelles, était le professeur d'Elinor Ostrom.

En relisant les travaux des uns et des autres, j'ai pu trouver que le *patrimoine commun* des juristes de l'environnement était une des deux formes de biens publics impurs des économistes. L'autre forme, étudiée par Paul Samuelson à une époque où on croyait à l'économie publique aux USA, ce sont les biens de club ou à péage, dont une forme particulière est le service public à caractère commercial. J'ai d'autant plus envie de poursuivre mes réflexions sur ce terrain que, depuis mon premier article sur l'eau en anglais, fin 1991, je répète qu'il faut aller au-delà du débat public-privé. Et puis, les agences de l'eau françaises étant une illustration particulièrement nette du besoin, dans les sociétés développées, de combiner le pouvoir de police (la réglementation) avec l'outil fis-

cal et incitatif (les redevances), il fallait bien analyser le statut de ces dernières aussi du point de vue économique.

Dans la perspective des régimes institutionnels de ressources, on voit bien comment, par le biais des agences et de leur dimension de politique « subsidiaire » (qui d'ailleurs renvoie à leur inconstitutionnalité potentielle), la France a changé de place dans la configuration européenne. Si on fait un tableau à deux entrées avec d'un côté la distinction sur l'origine du droit de l'eau (droit romain vs coutumes des tribus germaniques), et de l'autre, l'opposition entre pays centralisés et ceux de tradition subsidiaire (dont les pays fédéraux, mais pas seulement), la France serait normalement dans la case « droit romain-centralisé ». Avec les agences, elle se dirige vers la case « germanique-subsidiaire » où elle a rejoint les Pays-Bas et l'Allemagne... Du côté des services publics, une partie de mon travail aura consisté à mettre en lumière le poids de l'infrastructure comme coût fixe, et donc les conséquences sur la difficulté à faire là aussi de l'eau un bien de marché.

En fait, voilà mon ambition à terme : compléter l'approche juridique comparée avec une approche économique, une approche de la gouvernance de l'eau en politiques publiques, sans oublier de pousser les analyses proprement sociologiques sur la redistributivité dans les services publics. En surtout, en faisant bien la différence entre pays développés occidentaux, et pays en développement. Or, la Banque mondiale et ses alliés d'un côté, et les altermondialistes de l'autre, qui veulent enfermer le débat mondial sur l'eau dans

le couple « marchandise ou bien public mondial », font un double amalgame : entre l'eau comme service public et l'eau comme ressource, et entre pays développés et pays en développement. Je crois avoir encore besoin de temps pour mieux expliquer ce que j'ai déjà enseigné à des générations d'étudiants...



Pour prolonger l'entretien, les lecteurs intéressés pourront se reporter aux publications de Bernard Barraqué, dont une liste non-exhaustive figure ci-contre, à la suite du court extrait suivant, donnant à voir la plume de l'auteur :

« Les politiques d'environnement cristallisent les enjeux de transformation du gouvernement local. Comme celles d'urbanisme, ce sont des approches transversales qui remettent en cause les cloisonnements traditionnels si importants dans les bureaucraties locales ; l'approche traditionnelle, reconduisant chaque année le même volume de travaux, devient contradictoire avec une économie globale des ressources dans les projets, et le regard sur le fonctionnement devient plus important que l'approche en termes d'investissements. Ensuite sont modifiés les rapports de travail et les rôles des élus et des techniciens, les seconds risquant de devenir concurrents des premiers s'ils sont placés en position de maîtriser la complexité de façon transversale. Puis vient la question de l'établissement des nouvelles relations de service avec la société locale, où les habitants sont davantage considérés comme des « usagers des biens d'environnement » que comme des « citoyens-propriétaires ». (Bernard Barraqué, « Les collectivités locales et l'environnement », in Bernard Barraqué et Jacques Theys (dir.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Éditions Recherches, 1998, 347-372, p. 369).

Bibliographie indicative

- ★ **Bernard Barraqué** (dir.), *Urban Water Conflicts*, Paris, UNESCO - Taylor & Francis, 2011
- ★ **Bernard Barraqué** et **Pierre-Alain Roche** (dir.), *Peurs et Plaisirs de l'eau : actes du colloque de Cerisy-la-Salle*, Paris, Hermann, 2011
- ★ **Bernard Barraqué** et **Jacques Theys** (dir.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Paris, Éditions Recherches, 1998
- ★ **Bernard Barraqué** (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, 1995
- ★ **Bernard Barraqué** et **al.** (dir.), *L'homme et le lac : usages et représentations de l'espace lacustre : VI^e journées de la Société d'Écologie Humaine*, Côme, Cadenabbia-Griante, 1995
- ★ **Bernard Barraqué**, Les sources du Lizon, ou les limites du droit de l'environnement en France, *Revue Juridique de l'Environnement*, IV, 1991
- ★ **Bernard Barraqué**, Pour une histoire des services urbains, *Économie et Humanisme*, 312, mars-avril 1990, 6-15
- ★ **Bernard Barraqué**, *La politique française de lutte contre le bruit*, rapport pour l'OCDE et le ministère de l'Environnement, 1988, diffusé par le Conseil national du bruit en 1990
- ★ **Bernard Barraqué**, L'eau du lac d'Annecy et Les espaces verts de Rennes, *Annales de la Recherche Urbaine*, L'eau dans la ville, 30 et 31, 1985 et 1986
- ★ **Bernard Barraqué**, *Espace politique local et praticiens de l'aménagement. Les services municipaux d'Annecy*, rapport ARTE pour le ministère de la Recherche, Comité Collectivités Locales et décentralisation, 1984 ★

les politiques d'environnement

Évaluation de la première génération : 1971-1995

Sous la direction de
Bernard Barraqué et Jacques Theys



EDITIONS
RECHERCHES

Bernard Barraqué, Jacques Theys (dir.)
Les politiques d'environnement.
Évaluation de la première génération :
1971-1995
Éditions Recherches
17 impasse Mousset - 75012 Paris
www.editions-recherches.com

sous la direction de **Florence Bourillon**
et **Annie Fourcout**

Agrandir Paris, 1860-1970

Avant-propos de **Bertrand Delanoë**

*Paris, Publications de la Sorbonne,
Comité d'histoire de la ville de Paris, 2012*

Ville en perpétuel mouvement, Paris n'a cessé de changer de superficie. C'est au cours de la première moitié du XIX^e siècle, avec la construction des fortifications, que se dessinent ses limites actuelles. Pendant une vingtaine d'années, des territoires «suburbains» compris entre le mur des Fermiers généraux et le nouveau mur entourent la capitale. Leur annexion, à partir du 1^{er} janvier 1860, permet l'émergence d'un Paris agrandi, intégré et, pour partie, encore en devenir. La Troisième République poursuit les projets d'aménagement et d'intégration des arrondissements périphériques commencés sous la préfecture du baron Haussmann. L'annexion pose en termes nouveaux la question de la banlieue, des seuils de la ville et celle des rapports de la capitale dilatée avec ses périphéries. La banlieue, qui s'étend au-delà des fortifications et de la «zone», est alors livrée à elle-même et ignorée par la puissance publique. La décision de 1860 favorise et oriente la croissance urbaine de l'agglomération en moyenne durée, jusqu'à la fin de la Troisième République. Le «cycle haussmannien» s'achève aux alentours de la Seconde Guerre mondiale pour faire place à l'âge de la métropolisation. Sont alors posés les fondements du débat actuel sur le Grand Paris. *Agrandir Paris* analyse cette histoire à la lumière des expériences provinciales et européennes.

(note de l'éditeur)

sous la direction de Florence Bourillon
Annie Fourcaut



collection HISTOIRE CONTEMPORAINE

AGRANDIR PARIS

1860-1970

PUBLICATIONS DE LA SORBONNE
COMITÉ D'HISTOIRE DE LA VILLE DE PARIS



Publications de la Sorbonne
212 rue Saint-Jacques - 75005 Paris
www.univ-paris1.fr/

Comité d'histoire de la ville de Paris
17 rue Victoria - 75001 Paris
www.paris.fr/loisirs/histoire-et-patrimoine/comite-d-histoire-de-la-ville-de-paris/p9317 ★

Trois ans à la Guadeloupe

Lettres d'Eugène Berthot à son épouse demeurée en France (1843-1846)

Texte établi, présenté et annoté par **Jacques Résal** et **Claude Thiébaut**

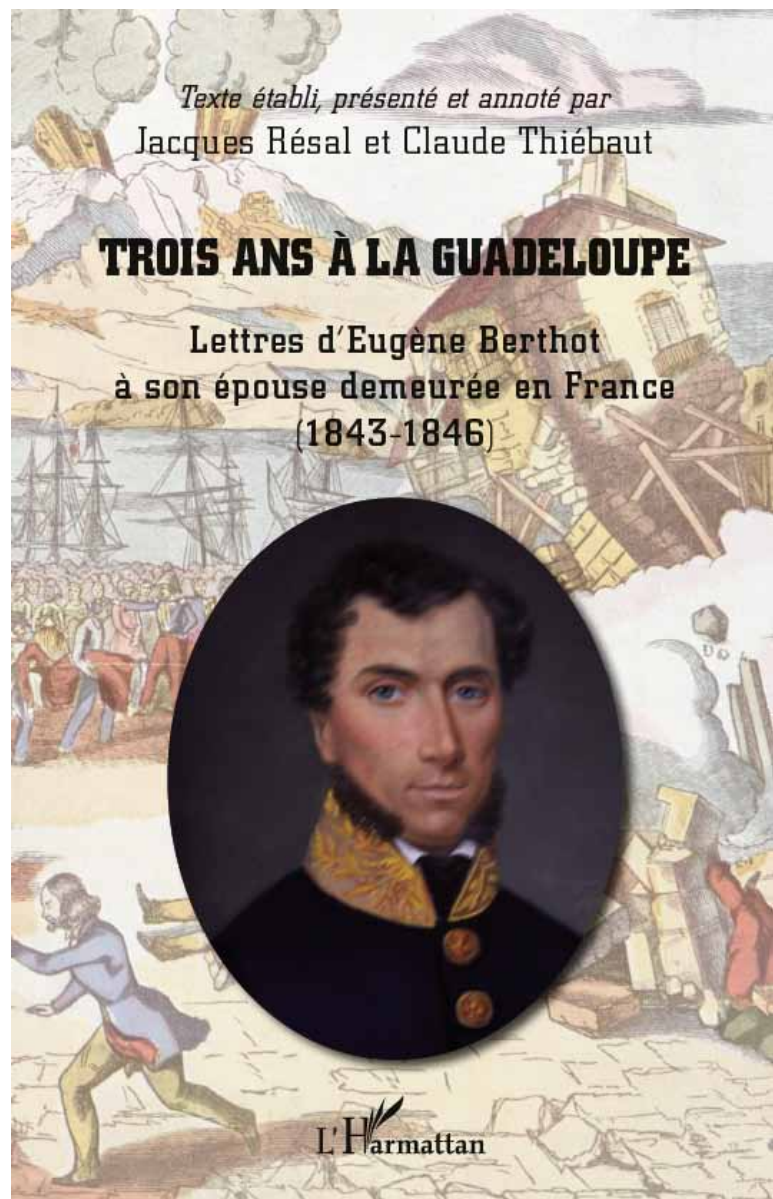
Paris, Éditions L'Harmattan, 2012

Un document irremplaçable pour l'historien des mentalités sous la Monarchie de Juillet, tant en Guadeloupe qu'en France, en ces années qui précèdent l'abolition de l'esclavage par la II^e république : ces lettres, adressées à l'épouse d'Eugène Berthot durant les trente mois qu'a duré sa mission de reconstruction en Guadeloupe, nous révèlent le fonctionnement du pouvoir local sur fond de rivalités, manœuvres, compromissions et malversations, peu de mois après la catastrophe du 8 février 1843. *(note de l'éditeur)*

Éditions L'Harmattan

5-7 rue de l'École Polytechnique - 75005 Paris

www.harmattan.fr/groupeharmattan/librairies.html ★



Patrick Kamoun,
préface de **Thierry Repentin**,

Hygiène et Morale

La naissance des habitations à bon marché
Paris, Union sociale pour l'habitat, 2012

Cet ouvrage conte avec de nombreuses images inédites, des cartes postales, des partitions de chansons - drôles, révoltées ou tragiques - des poèmes et de nombreuses citations, l'histoire de la création des habitations à bon marché, ancêtres des Hlm. C'est l'histoire de la lutte contre le taudis, de l'accès à l'hygiène et au confort, et de la conquête de l'espace pour les humbles, c'est-à-dire l'intimité. C'est aussi la grande victoire annoncée de la famille et des politiques familiales. C'est enfin la tentative par les classes possédantes de « moraliser la classe ouvrière » : la création d'un nouvel ordre moral. Cette étude se propose de suivre pas à pas l'émergence de la question du logement au XIX^e siècle, de faire valoir les différents courants de pensée porteurs de cette question. Elle examine ensuite, selon les critères des classes possédantes, les maux dont les ouvriers sont supposés souffrir, les remèdes préconisés et mis en œuvre.

Elle détaille comment les habitations à bon marché ont répondu aux préoccupations morales et hygiénistes portées par la société française. Elle nous éclaire sur de nombreux débats (locatif ou accession ; habitation collective ou maison individuelle ; mixité sociale ; qualité et coût de la construction, insertion par le logement...) qui sont toujours d'actualité. Enfin, la question morale, omniprésente au XIX^e siècle, serait-elle en train de revenir sur le devant de la scène pour devenir une grande question du XXI^e siècle ?

(note de l'éditeur)

Union sociale pour l'habitat

14 rue Lord Byron - 75008 Paris

www.union-habitat.org/l-union-sociale-pour-l-habitat/publications ★



Vingtième siècle. Revue d'histoire

L'invention politique de l'environnement

Stéphane Frioux et Vincent Lemire

À quelques mois de la prochaine élection présidentielle en France et alors qu'est célébré le 40^e anniversaire du premier ministère chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, l'introduction de la question environnementale dans les discours et les pratiques politiques est aujourd'hui une évidence. Cela n'a pourtant pas toujours été le cas, et l'histoire séculaire de cette invention politique de l'environnement reste encore à écrire. Au cours du XX^e siècle, la notion d'« environnement » remplace peu à peu l'idée neutre et abstraite de « nature », avant de devenir un élément essentiel du répertoire politique, entre revendications militantes, interventions administratives et négociations internationales. En traitant notamment des premiers moments de cette histoire (dès avant la Première guerre mondiale, pendant la période nazie et au cours des Trente Glorieuses), en élargissant la focale géographique aux autres expériences nationales (États-Unis, Royaume-Uni, URSS, Allemagne, Espagne) et en présentant la diversité des acteurs impliqués (médias, ONG, experts, syndicats, patronats), ce numéro de Vingtième siècle met en perspective une question devenue aujourd'hui incontournable. Si la politisation de la question environnementale est désormais un fait établi, sa démocratisation est encore à inventer. *(note de l'éditeur)*

Presses de Sciences Po
117 bd Saint-Germain - 75006 Paris
www.pressessciencespo.fr ★

VINGTIÈME SIÈCLE

REVUE D'HISTOIRE

Numéro 113 | janvier-mars 2012

SPÉCIAL

L'invention politique de l'environnement

Stéphane Frioux et Vincent Lemire

Charles-François Mathis Mobiliser pour l'environnement

Johann Chapoutot Les nazis et la « nature » : protection ou prédation ?

Chris Pearson La politique environnementale de Vichy

Christian Delporte L'environnement à la télévision

J.-F. Mouhot, J. McKay, M. Hilton La « bulle verte » au Royaume-Uni

Florian Charvolin L'affaire du parc national de la Vanoise

Pablo Corral Broto Les rivières de la subversion sous Franco

Marie-Hélène Mandrillon Expertise d'État et environnement en URSS

Jan-Henrik Meyer L'européanisation de la politique environnementale

Y. Mahrane, M. Fenzi, C. Pessis, C. Bonneuil L'environnement global

Michel Letté Débordements industriels et tournant environnemental

Daniel Bouillet La politique de l'environnement industriel (1960-1990)

Renaud Bécot L'invention syndicale de l'environnement

Alexis Vrignon Les Amis de la Terre en France

Philippe Buton L'extrême gauche et l'écologie

 SciencesPo
Les Presses

Mes Dates

par **Francoise Porchet**, chargée d'études documentaire au comité d'Histoire

Année 2012

1642 : Mise en service du canal de Briare

Commandé en 1604, le canal devait relier les bassins de la Loire et de la Seine et favoriser la relance économique du pays. L'entreprise fut confiée à l'ingénieur Hugues Cosnier (1567-1629) qui conçut un système d'écluses afin de rendre possible la navigation d'un bassin à l'autre, malgré le fort dénivelé qui les séparait. Ce canal était la première voie navigable à point de partage construite en Europe ; il fut achevé en 1642 par la Compagnie des Seigneurs du canal de Briare suivant les plans de Cosnier - www.asco-travaux-publics.org

PINSSEAU Pierre : *La topographie du canal Henri IV (canal de Briare)* ; in *Les Études rhodaniennes*, vol.17, n°17-1, 1942

1662 : Mort de Blaise Pascal (1623-1662), mathématicien, physicien et philosophe.

Auteur de textes importants sur la méthode scientifique, il a contribué à la réalisation d'une calculatrice mécanique, étudié le comportement des fluides et clarifié le concept de pression, et inauguré de nouveaux champs de recherche comme la géométrie projective et le calcul des probabilités. Homme d'affaires, il participe aux opérations d'assèchement du marais poitevin, mettant à profit ses exceptionnelles compétences en hydraulique ; il fonde une entreprise de carrosses publics pour l'exploitation de cinq routes à Paris, inventant ainsi le transport urbain en commun.

(Célébrations nationales 2012, ministère de la Culture et de la Communication)

ATTALI Jacques : *Blaise Pascal ou le génie français* ; Ed. Fayard, 2002 - DEYON Pierre : *Exposition Blaise Pascal à la bibliothèque nationale*, 1962 ; in *Annales Economies, sociétés, civilisations*, vol. 18, n°2, 1963

1852 : Naissance de Fulgence Bienvenüe (1852-1936), polytechnicien, ingénieur des ponts et chaussées, il acquiert une expérience dans le domaine ferroviaire. À partir de 1884, il est affecté à la ville de Paris : avec Edmond Huet, il entreprend son œuvre majeure, le projet de construction du chemin de fer métropolitain, remis à l'ordre du jour à l'approche de l'exposition universelle ; la première ligne est inaugurée en 1900. À partir de 1911, il assure la direction du service de la voie publique, de l'éclairage et du nettoyage, puis en 1917, la direction du service du port de Paris.

1862 : Naissance de Marcel Sembat (1862-1922)

Avocat et journaliste, député socialiste, il est nommé ministre des Travaux publics trois semaines après la déclaration de la guerre (du 26/08/1914 au 12/12/1916, dans le gouvernement d'Aristide Briand). Les transports sont alors gérés conjointement avec le ministère de la Guerre ; le ravitaillement en charbon sera une des priorités de son ministère.

CHANCEREL Pierre : *Les Travaux publics sous le ministère de Marcel Sembat (1914-1916)* - theses.enc.sorbonne.fr/2008/chancerel

1892 : Catastrophe de St-Gervais-les-Bains (Haute-Savoie)

Une coulée de boue détruit la station thermale et fait 175 victimes. L'ingénieur des ponts et chaussées Delebecque (1861-1947), chargé par le ministère des Travaux publics d'enquêter sur le sinistre, diagnostique la rupture d'une poche de 100.000 m³ d'eau accumulée sous le glacier de la Tête Rousse. Pour parer à une récurrence, un système de drainage est mis en service en 1904. Une nouvelle poche de 65.000 m³ d'eau, détectée par des glaciologues du CNRS en 2007, fait l'objet d'une purge artificielle, sans précédent, en 2010.

VALLLOT, J., DELEBECQUE, A., DUPARC, L. : *Sur la catastrophe de Saint-Gervais (12 juillet 1892)* ; in *Archives Sciences physiques et naturelles*, n° 28, 1892 - DURIER C : *La catastrophe de Saint-Gervais-les-Bains* ; in *Tour du monde*, n°2, vol. 64, 1892

1902 : L'éruption volcanique de la Montagne pelée (Martinique)

détruit la ville de Saint-Pierre et fait 26 000 morts.

L'étude des causes de ce désastre marque le début de la volcanologie moderne, avec les travaux d'Alfred Lacroix (1863-1948) (*La montagne Pelée et ses éruptions*, 1904) et d'Angelo Heilprin (1853-1907) (*Mount Pelée and the tragedy of Martinique*, 1903)

1912 : Loi Bonnefoy sur les habitations à bon marché (HBM) - 23/12/1912

Cette loi, qui modifie et complète la loi Strauss du 12/04/1906, est un texte fondateur pour la production et la gestion des logements sociaux dans les départements et les communes. Elle définit le statut, les missions et l'organisation des offices publics d'HBM, et elle donne la possibilité aux communes d'en créer - www.toitetmoi.org/

(Célébrations nationales 2012, ministère de la Culture et de la Communication)

1912 : Naissance de François Bloch-Lainé (1912-2002), inspecteur des finances.

En tant que Directeur général (1953-67) de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), il favorise le financement de logements et d'équipements, avec la construction de « grands ensembles » (tels que Sarcelles, Créteil, Massy-Antony...) ; à cette fin, il crée en 1954 de la Société civile immobilière de la Caisse des dépôts et consignations (SCIC), devenue ICADE SA en 2003.

MARGAIRAZ M. : *François Bloch-Lainé : fonctionnaire, financier, citoyen* ; CHEFF, 2005

1932 : Première parution de la revue Urbanisme - avril 1932

La revue naît au moment où la notion d'urbanisme émerge, sous le parrainage du Maréchal Lyautey et avec Henri Prost (1864-1959) comme président. Dans le sillage de « *La Vie urbaine* » et de « *Le Maître d'œuvre* », elle se fait l'écho de l'évolution des villes, françaises et étrangères, selon une approche pluridisciplinaire. Revue de référence, elle exprime la pensée, les politiques et les enjeux urbains du XXI^e siècle. Depuis 1989, elle bénéficie du soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Urbanisme n°357, nov.-déc. 2007 - éditorial

1952 : Inauguration de la centrale de Donzère-Mondragon (25/10/1952)

L'équipement hydro-électrique du Rhône est réalisé par la Compagnie nationale du Rhône. La construction du complexe, situé à Bollène (Vaucluse), s'inscrit dans les plans Monnet et Marshall : il doit

répondre à un triple objectif (production d'énergie, irrigation et navigation). La centrale, à laquelle on a donné le nom du physicien André Blondel, est située sur un canal de dérivation de 28 km et se compose d'une usine-barrage équipée d'une écluse, œuvre de l'architecte Théo Sardnal. Elle comporte six groupes de turbines et alternateurs et produit deux milliards de KWh par an. L'ouvrage est classé monument historique (arrêté du 04/06/1992).

1952 : Inauguration de la Cité Radieuse du Corbusier (Marseille, 14/10/1952)

L'ensemble de Marseille est le premier d'une série de cinq « Unité d'habitation » réalisées sur les mêmes plans (Rezé, 1955 ; Berlin, 1957 ; Firminy, 1963 ; Briey, 1965). Répondant à une commande du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Le Corbusier tente d'apporter une réponse nouvelle au problème de logement collectif, dans sa double dimension urbaine et architecturale, en créant un village vertical. Essentiellement composée de logements, elle comprend également dans ses étages centraux des bureaux et divers services commerciaux. Le bâtiment est classé monument historique (arrêté du 12/10/1995) - www.marseille-citeradieuse.org

1962 : Décès d'Eugène Freyssinet (1879-1962), polytechnicien, ingénieur des ponts et chaussées, il étudie le comportement du béton dont il améliore les performances en le pré-comprimant avant de le soumettre à une charge. Il utilise pour la première fois cette technique lors de la rénovation de la gare maritime du Havre (1933-35). Après une tentative d'industrialisation de poteaux en béton précontraint (1929-33), il collabore avec l'entreprise Campenon Bernard (à partir de 1934), puis crée la Société technique pour l'utilisation de la précontrainte (STUP, 1943) qui devient Freyssinet international (1976), aujourd'hui leader mondial de la précontrainte, du haubanage et du renforcement des structures. En inventant la précontrainte, pour laquelle il dépose un brevet (02/10/1928), il révolutionne l'art de construire.

1962 : Loi Malraux sur les secteurs sauvegardés (04/08/1962)

Elle vise à associer « sauvegarde » et « mise en valeur » des quartiers anciens dans une démarche d'urbanisme qualitatif. Dans un secteur sauvegardé, les programmes de rénovation et d'aménagement sont encadrés par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), sous la responsabilité de l'État représenté par l'architecte des bâtiments de France ; ils font l'objet d'un document d'urbanisme, annexé au plan local d'urbanisme (PLU).

1962 : Création de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP)

- décret n° 62-479 du 14/04/1962

Établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC), l'AFTRP est un acteur majeur de l'aménagement des territoires franciliens. Elle rassemble les expertises d'un développeur urbain, autour de ses quatre métiers : études et montage, ingénierie foncière et immobilière, aménagement, constructions publiques - www.aftrp.org

1972 : Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm (Suède), 05/06/1972

Première conférence d'une série de rencontres appelées aussi « Sommets de la terre », elle inaugurerait

une coopération internationale visant à améliorer les conditions de vie et à maîtriser les désordres liés aux activités humaines. Pour assister les pays dans la mise en place de politiques environnementales cohérentes, elle instaura le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Rencontres suivantes à : Nairobi (Kenya), 1982 ; Rio de Janeiro (Brésil), 1992 ; Johannesburg (Afrique du Sud), 2002 ; Rio de Janeiro (Brésil), 2012 - www.unep.org

1982 : Loi Defferre de décentralisation

La loi du 02/03/1982, relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, vise à réorganiser les relations entre l'État et les collectivités locales. Elle exprime trois principes : suppression de la tutelle administrative et financière a priori du préfet ; transfert du pouvoir exécutif départemental et régional du préfet au profit d'un élu local ; changement du statut de la région qui devient une collectivité territoriale de plein exercice, à l'instar des communes et des départements. Elle constitue le premier acte d'une redistribution des pouvoirs au profit des acteurs locaux pour améliorer l'efficacité de l'action publique et développer une démocratie de proximité.

1982 : Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), n°82-1153 du 30/12/1982

Loi d'orientation, la LOTI affirme un droit au transport visant à «satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité » ; dans cette perspective elle définit le rôle des autorités organisatrices de transport et leur place dans la mise en œuvre des politiques de mobilité.

1982 : Création de la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)

Instituée par la loi du 30/12/1982 (art.40), la CNBA est un établissement public national à caractère administratif sous tutelle du ministère chargé des Transports (décret n°84-365 du 14/05/1984). Elle joue le rôle d'une chambre de métiers dans le secteur du transport fluvial, assurant la représentation et la promotion de la profession batelière - www.cnba-transportfluvial.fr

1992 : Mise en application du permis de conduire à points

Instauré par la loi du 10/07/1989, le permis à points a été mis en application à compter du 01/07/1992. Le système de retraits de points (de 1 à 12) est destiné à inciter les conducteurs contrevenants à se montrer plus attentifs dans leur façon de se comporter sur les routes. Indexés sur la gravité des infractions commises, ces points sont récupérables par le biais d'un stage de sécurité routière de deux jours. Le retrait de points est enregistré dans le fichier du système national des permis de conduire (SNPC).

1992 : Loi sur l'eau, n°92-3 du 03/10/1992

Avec la loi du 16/12/1964, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, c'est l'un des principaux textes législatif du domaine. Elle s'inscrit dans une perspective de développement durable, en affirmant que «l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation» et en prenant en compte les écosystèmes aquatiques. Elle a été complétée par la loi n°2006-1772 du 30/12/2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

1992 : Loi relative à la lutte contre le bruit ou Loi Royal, n°1992-1444 du 31/12/1992

Texte fondateur, il renforce la législation existante liée à la problématique du bruit et pose les bases cohérentes de traitement réglementaire de cette nuisance.

Année 2013**1713 : Naissance de Denis Diderot (1713-1784)**, écrivain, philosophe.

Avec le mathématicien Jean d'Alembert (1717-1783), il a notamment dirigé la parution de l'Encyclopédie (de 1751 à 1772) dont le but était de produire un état des arts, des sciences et des métiers de l'époque - www.univ-paris-diderot.fr/diderot/

(Célébrations d'anniversaires en 2013, UNESCO)

1793 : Fondation du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), décret du 10/06/1793

Héritier du Jardin royal des plantes médicinales (créé en 1635), le MNHN est actuellement un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'Enseignement supérieur, de l'Environnement et de la Recherche (décret n° 2001-916 du 03/10/2001) - www.mnhn.fr/

MORAT P., AYMONIN G., JEAN-CLAUDE JOLINON J.-C. : *L'Herbier du monde. Cinq siècles d'aventures et de passions botaniques au Muséum d'histoire naturelle* ; Les Arènes, 2004

1863 : Naissance de Paul Painlevé (1863-1933)

Ce mathématicien, théoricien de l'aviation naissante, obtient du Parlement le vote des premiers crédits pour l'achat d'avions dès 1910. Nommé chef de la Direction des inventions intéressant la Défense nationale (1915), il est ministre de la Guerre (1917, 1925-29), enfin ministre de l'Air (1930-33).

FONTANON C., FRANK R. : *Paul Painlevé (1863-1933) : un savant en politique* ; PUR, 2005

1873 : Création de l'Organisation météorologique internationale (OMI)

La prise de conscience de l'importance d'une collaboration mondiale dans le domaine de la météorologie amène douze pays (dont la France) à standardiser leur prise de données météorologiques et océaniques (Bruxelles, 23/08/1853). La création d'une Organisation météorologique internationale (OMI, 1873) est la conséquence d'une coopération fructueuse qui vise à s'élargir à d'autres pays et à mieux coordonner ses travaux. L'OMI, devenue Organisation météorologique mondiale (OMM, 1947) est une agence des Nations Unies depuis 1951.

1913 : Naissance de Robert Auzelle (1913-1983), architecte et urbaniste

Dans le contexte de la Reconstruction, il réalise notamment l'opération de La Plaine (Petit-Clamart, 1954-69), en rupture avec les grands ensembles de l'époque, qui résume sa préoccupation de «répondre à la grande variété des familles suivant leur composition, leur genre de vie et leurs revenus» en équilibrant les qualités des milieux urbains et ruraux. Il s'intéresse aussi à la conception des cimetières, créant les premiers cimetières-parcs en France - www.arturbain.fr

1943 : Institution d'un permis de construire unique

Afin d'unifier les multiples autorisations de construire, la loi d'urbanisme n°324 du 15/06/1943 institue un permis de construire unique, en imposant le règlement suivant : toute personne qui entend édifier une construction, quelque soit son usage, doit au préalable obtenir un « permis de construire ». Ce règlement s'applique sur tout le territoire, quelle que soit l'importance de la commune, aussi bien dans le cadre de projets d'ensemble que pour les constructions isolées ; il est maintenu après 1945.

1953 : Plan *Courant* facilitant la construction de logements économiques - Journal officiel du 16/04/1953

Pour résoudre la crise du logement dans l'après-guerre, le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Pierre Courant (1897-1965), fait voter une série de lois visant à faciliter la construction rapide et massive de logements. Ce plan alliait pour la première fois une loi foncière, un mode de financement et une programmation normalisée, ainsi qu'une contribution obligatoire des entreprises à l'effort de construction (le 1% patronal).

VOLDMANN D. : *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : histoire d'une politique* ; L'Harmattan, 1997

1953 : Inauguration du barrage de Tignes - 04/07/1953

Dans le contexte de la Reconstruction, le gouvernement misa sur l'hydroélectricité pour assurer l'indépendance énergétique du pays et entreprit de construire de puissants barrages. Celui de Tignes était le plus grand barrage-voûte d'Europe en altitude au moment de sa construction. Sa mise en eau se fit au sacrifice de l'ancien village qui fut remplacé par un nouveau village construit en amont, l'actuelle station de ski.

1953 : Création de l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)

Créée comme *École d'application des ingénieurs des travaux publics de l'État* (arrêté du 25/11/1953), elle est renommée *École des ingénieurs des travaux publics de l'État* (arrêté du 30/05/1969) avant de porter son nom actuel (arrêté du 14/09/1972). Elle assure en trois ans la formation des ingénieurs des travaux publics de l'État (ITPE), les préparant à exercer des fonctions relevant du domaine de l'aménagement, pour le compte de l'État ou des collectivités territoriales ou encore d'entreprises privées. Installée à Lyon, l'ENTPE est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel sous tutelle du MEDDTL - www.entpe.fr/

1963 : Création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) - décret n°63-112 du 14/02/1963

Placée sous l'autorité du Premier ministre, la DATAR est une administration de mission à caractère interministériel qui a un rôle de réflexion, d'impulsion et d'animation des politiques de l'État en matière d'aménagement du territoire. Olivier Guichard (1920-2004) en est le premier délégué (1963-68).

En 2005 et en 2009, elle devient Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, décret n°2005-1791 du 31/12/2005), puis Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR, décret n°2009-1549 du 14/12/2009) - *territoires*. gouv.fr/la-datar

1963 : Création des premiers parcs nationaux

Institués par la loi cadre du 22/07/1960, les premiers parcs nationaux sont créés à partir de 1963 : Vanoise (1963), Port-Cros (1963), Pyrénées (1967), Cévennes (1970), Ecrins (1973), Mercantour (1979), Guadeloupe (1989), La Réunion (2007), Guyane (2007). Chaque parc est administré par un établissement public à caractère administratif, coordonné depuis 2006 par un nouvel établissement public national : Parcs nationaux de France (loi n° 2006-436 du 14/04/2006) - www.parcsnationaux.fr/

1963 : Création de la Caisse nationale des autoroutes (CNA) - décret n°63-585 du 20/06/1963

La CNA, établissement public à caractère administratif, a pour mission de procurer aux sociétés concessionnaires d'autoroutes les ressources destinées à financer la construction ou l'aménagement des autoroutes donnant lieu à la perception de péages - www.cna-autoroutes.fr

1973 : Premier « choc pétrolier »

Lors de la guerre du Kippour, opposant Israël à la coalition égypto-syrienne, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) décide un embargo sur les livraisons de pétrole (16-17/10/1973) à l'encontre des pays pro-israéliens. Pour eux, le prix du baril de brut augmente de 70% en quelques semaines. La France commence alors à reconsidérer la provenance géographique de ses importations pétrolières, à investir dans le nucléaire civil, et à encourager les économies d'énergie. L'idée d'une politique énergétique coordonnée entre pays se met en place avec la création d'une Agence internationale de l'énergie (AIE, 1974), rattachée à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à laquelle la France n'adhère qu'en 1992.

1973 : Circulaire relative aux formes d'urbanisation dites «grands ensembles» et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat (21/03/1973)

Par cette circulaire « tours et barres », Olivier Guichard, ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, met fin à la construction des grands ensembles lancée vingt ans plus tôt.

MENGIN C. : *La solution des grands ensembles* ; in *Vingtième siècle, revue d'histoire* n° 64, 1999 - DUFAUX F., FOURCAUT A., SKOUTELSKY R. : *Faire l'histoire des grands ensembles. Bibliographie 1950-1980* ; ENS Éditions, 2003

1993 : Création de Météo-France - décret n°93-861 du 18/06/1993

« Vigie du temps et du climat », Météo-France mène des recherches sur la connaissance du climat ; sa mission principale est d'alerter les autorités et les populations des phénomènes météorologiques dangereux. Organisme héritier du *Bureau central de la météorologie* (BCM, 1878-1920), de l'Office national de la météorologie (ONM, 1920-45) et de la *Météorologie nationale* (1945-93), Météo-France est un établissement public de l'État à caractère administratif, sous tutelle du MEDDTL - france.meteofrance.com/

1993 : Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, dite *Loi Paysage* - n° 93-24 du 08/01/1993

Cette loi porte l'action publique au-delà de la protection des sites remarquables pour investir les paysages ordinaires, appréhendés comme un patrimoine commun. Elle en délègue la gestion aux acteurs locaux à charge pour eux d'identifier les « structures paysagères » qu'ils souhaitent valoriser, de les inscrire dans les documents d'urbanisme, et de mettre en place les outils nécessaires à la maîtrise de leur évolution.

FORTIER-KRIEGER A. : *Connaître le paysage et en reconnaître la valeur* ; in *Pour mémoire* n°10, 2011 - FROMAGEAU J. : *Loi paysage : protection et reconquête* ; in *Etudes foncières* n°60, 1993 – SGARD A. : *Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun* ; in *Développement durable et territoires* vol. 1, n° 2, 2010

2003 : Canicule en Europe

Catastrophe naturelle exceptionnelle par son intensité, son étendue et sa durée, cette chaleur estivale a entraîné des dégâts considérables : surmortalité de personnes âgées, diminution de la production agricole, incendies de forêts, réduction de la production d'énergie nucléaire...

Depuis, Météo-France, en relation avec l'Institut de veille sanitaire (InVS), a renforcé son dispositif de veille bio-météorologique pour détecter les situations à risque, et déclencher les procédures de vigilance.

Année 2014

1794 : Création de l'École polytechnique - 11/03/1794

Créée dans un contexte de pénurie de cadres scientifiques et techniques au moment de la Révolution, sous le nom d'*École centrale des travaux publics*, elle est qualifiée de « *polytechnique* » (1795) symbolisant ainsi la pluralité des techniques enseignées, puis surnommée « X » depuis le milieu du XIX^e siècle en raison de l'insigne de l'École - deux canons croisés -, et de la prééminence des mathématiques dans l'enseignement. Les élèves y sont préparés pour entrer dans les écoles spéciales des services publics de l'État, comme l'École d'application de l'Artillerie et du Génie, l'École des Mines ou celle des Ponts et Chaussées.

Les filles y ont fait une entrée remarquée en 1972 - www.polytechnique.edu/

1944 : Création du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU), décret du 16/11/1944. Raoul Dautry (1880-1951), premier des 10 ministres du MRU, soucieux d'une efficacité immédiate, regroupe les administrations du gouvernement précédent – le Commissariat technique à la reconstruction immobilière (CTRI, 1940) et la Délégation générale à l'équipement national (DGEN, 1941) –. Il s'agit de reconstruire rapidement les villes selon des plans d'ensemble, de moderniser les équipements et les infrastructures.

En 1953, le ministère change d'intitulé : de ministère, puis secrétariat d'État, de la Reconstruction et du Logement (1953-58), il devient ministère de la Construction (1958-66).

VAYSSIERE B. : *Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, 1944-1954 : une politique du logement* ; IFA-PCA, 1996 - VOLDMAN D. : *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : histoire d'une politique* ; L'Harmattan, 1997

1964 : Création des agences de l'eau

Les six agences de l'eau ont été instituées par la *Loi sur l'eau* (n° 64-1245 du 16/12/1964, modifiée par la loi n° 92-3 du 03/01/1992). Elles correspondent aux grands bassins hydrographiques de la France métropolitaine (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée & Corse, Seine-Normandie) et sont chargées, à l'échelle de leur bassin versant, de gérer les ressources en eau, de lutter contre leur pollution et de protéger les milieux aquatiques. Ce sont des établissements publics de l'État sous tutelle du ministère en charge du Développement durable - www.agencesdeleau.fr/

NICOLAZO J.-L., REDAUD J.-L. : *Les agences de l'eau : quarante ans de politique de l'eau* ; Éd. Johanet, 2007

1984 : Création de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER),

décret n°84-428 du 05/06/1984. Sa création résulte de la fusion du Centre national pour l'exploitation des océans (CNEXO) avec l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes (ISTPM). L'IFREMER est spécialisé dans la recherche et l'expertise liées à l'exploitation durable des ressources océaniques, à la mise en valeur du milieu marin et côtier, au développement socio-économique du monde maritime. C'est un établissement public à caractère industriel et commercial, sous la tutelle conjointe de trois ministères, dont celle du MEDDTL - www.ifremer.fr/archives/

1994 : Création du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), décret n° 94-134 du 09/02/1994

Le CERTU est service à compétence nationale, rattaché au ministère au MEDDTL. Il est « chargé de conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause » - www.certu.fr/

LECOMTE A., ROUDIER J. : *Evolution de la gouvernance du CERTU* ; MEDDTL/CGEDD, 2011.

1994 : Inauguration du Tunnel sous la Manche (06/05/1994),

par la reine Elisabeth II et le président François Mitterrand.

Depuis longtemps, diverses solutions ont été imaginées pour relier les deux rives de la Manche. La construction d'un tunnel ferroviaire, décidée en 1986, a duré huit ans ; elle a coûté environ 16 milliards d'euros. C'est le plus grand projet européen en matière d'infrastructure : il est composé de trois tubes de 50 km chacun, avec une section sous-marine de 37 km. Son exploitation a été concédée au groupe franco-britannique Eurotunnel. Le 14/11/1994, le TGV Eurostar est mis en circulation, reliant Londres à Paris et Bruxelles - www.eurotunnelgroup.com ; www.batisseurs-tunnel.com

SPICK Jérôme : *Le tunnel sous la Manche* ; PUF / *Que sais-je*, 1995

2004 : Mise en service du viaduc de Millau (13/12/2004)

Le franchissement du Tarn par l'autoroute A75, qui relie Clermont-Ferrand à Béziers, aura nécessité 17 ans d'études et de travaux. La solution d'un pont à haubans de 2,5 km a été retenue : conçu par l'ingénieur des ponts et chaussées Michel Virlojeux, dessiné par l'architecte Norman Foster, il a été financé et réalisé par le groupe Eiffage dans le cadre d'une concession (coût : 320 millions) - www.leviaducdemillau.com/

Viaduc de Millau : le pont le plus haut du monde ; Romain pages éd., 2007 ★

Créé en 1995, le comité d'Histoire ministériel développe des activités dans les domaines de l'Écologie, du Développement durable, de l'Énergie, des Transports, de la Mer mais aussi dans ceux de l'Urbanisme, du Logement et de la Ville.

Afin de valoriser le patrimoine historique du ministère et de contribuer au sentiment d'appartenance à ce ministère de chacun de ses agents, quelle que soit son origine, le comité d'Histoire s'appuie sur un Conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus, pour définir ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles qui ont été développés. Il cherche également à répondre aux attentes exprimées par les services, les opérateurs et les partenaires du ministère.

Un programme prévisionnel de thèmes prioritaires (risques et catastrophes, innovations, territoires et milieux, mobilités et modes de vie) et de journées d'études a été arrêté pour les années 2012 à 2017.

Le comité soutient et accompagne scientifiquement et financièrement des études et des recherches historiques. Il publie la revue semestrielle « *Pour mémoire* » (3000 exemplaires). Il organise des séminaires et des journées d'études dont il peut diffuser les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Il gère un centre documentaire ouvert au public doté de plus de 4000 ouvrages. Il diffuse sur internet et sur intranet un guide des sources accessibles, la revue et les actes de journées d'études et de séminaires. Il peut participer à des manifestations avec des partenaires publics ou privés.

Le comité d'Histoire du ministère

L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

★ Secrétaire

Louis-Michel SANCHE

ingénieur général des Ponts et Chaussées, secrétaire général du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable

tél. 01 40 81 68 23

fax. 01 40 81 23 24

louis-michel.sanche

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secrétaire-délégué

Patrick FÉVRIER

administrateur civil hors classe

Tél : 01 40 81 21 73

patrick.fevrier

@developpement-durable.gouv.fr

★ Adjointe au secrétaire délégué

mission recueil de témoignages oraux

Christiane CHANLIAU

chargée de mission

tél. 01 40 81 82 05

christiane.chanliau

@developpement-durable.gouv.fr

★ Accueil, assistance

à la coordination et secrétariat

Marie LACOR

assistante

Tél. : 01 40 81 36 75

marie.lacor

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur documentation

communication électronique

Françoise PORCHET

chargée d'études documentaires

Tél. : 01 40 81 36 83

francoise.porchet

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur études-recherches

Stève BERNARDIN

chargé de mission

Tél. : 01 40 81 36 47

steve.bernardin

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur animation-diffusion

Marie-Thérèse RIEU

chargée de mission

Tél. : 01 40 81 15 38

marie-therese.rieu

@developpement-durable.gouv.fr

LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

Dominique BARJOT

Professeur d'histoire contemporaine
à l'Université Paris IV

Bernard BARRAQUÉ

Directeur de recherche au CNRS,
CIRED-AgroParisTech

Alain BILLON

Ancien secrétaire délégué du comité
d'Histoire

François CARON

Professeur émérite à l'Université
Paris IV

Florian CHARVOLIN

Chargé de recherche au CNRS, MODYS-
Université Jean Monnet de Saint-Etienne

Viviane CLAUDE

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de
Paris, Université Paris XII

Florence CONTENAY

Inspectrice générale de l'Équipement
honoraire

Gabriel DUPUY

Professeur émérite à l'Université
de Paris I

Philippe GENESTIER

Professeur à l'ENTPE, chercheur au
laboratoire RIVES-CNRS

Vincent GUIGUENO

Chargé de mission à la direction des
Affaires Maritimes, chercheur associé
au LATTs-CNRS

André GUILLERME

Professeur au CNAM, directeur du
Centre d'histoire des techniques et
l'environnement

Bertrand LEMOINE

Directeur de recherche au CNRS,
directeur de l'atelier international du
Grand Paris

Claude MARTINAND

décédé le 10 juin 2012

Membre de l'ARAF, vice-président
honoraire du CGEDD

Geneviève MASSARD-GUILBAUD

Directrice d'études à l'EHESS

Alain MONFERRAND

Ancien secrétaire-délégué du comité
d'Histoire

Antoine PICON

Professeur à l'Université de Harvard,
enseignant-chercheur à l'École des Ponts
ParisTech, LATTs

Anne QUERRIEN

Ancienne directrice de la rédaction de
la revue « Les Annales de la Recherche
urbaine »

Thibault TELLIER

Maître de conférences en histoire
contemporaine à l'Université Lille III

Hélène VACHER

Professeur à l'ENSA de Nancy

Loïc VADELORGE

Professeur d'histoire contemporaine
à l'Université Paris-Est, Marne-la-Vallée,
Laboratoire d'Analyse comparée des
pouvoirs, EA 3350

L'ACTIVITÉ DU COMITÉ D'HISTOIRE

Depuis 2006, 10 numéros de la revue semestrielle « *Pour mémoire* » ont déjà présenté un panorama diversifié d'articles sur l'histoire de l'administration et des cultures professionnelles. Le programme prévu pour 2012 concerne notamment la commission des phares, les 30 ans du TGV, le Sétra, les parcs et ateliers, le paysage, le rivage cannois, le Touring Club, le département de la Seine, les infrastructures dans la guerre des Gaules, la loi sur l'eau et la création de l'Office international de l'eau en 1991-1992, la préparation de la conférence de Rio de 1992, la politique du logement en France et en Grande-Bretagne depuis le XIX^e siècle, un moine ingénieur sous Louis XIV, le service des Ponts et Chaussées en Guadeloupe entre 1815 et 1846, la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, la loi sur les déchets ménagers de 1992, le bilan de 3 ans de séminaire sur l'aménagement et la décentralisation, les offices de l'eau outre-mer.

www.developpement-durable.gouv.fr/Pour-memoire-la-revue-du-Comite-d.html

Depuis 1995, le comité d'Histoire a organisé des journées d'études, des

conférences et des séminaires, avec les directions d'administration centrale, le réseau scientifique et technique et les opérateurs, des universitaires, des chercheurs et des partenaires extérieurs. En 2012, les manifestations prévues portent sur la résorption de l'habitat insalubre, l'aménagement et la décentralisation, la prospective depuis les années 1960. Des numéros spéciaux de la revue sont programmés en 2012 : 100 ans d'administration du tourisme, les sources de la création du ministère de l'environnement, la création des établissements publics régionaux en 1972. www.developpement-durable.gouv.fr/Prochaines-manifestations-du.html

Le comité peut apporter son soutien à l'édition d'ouvrages tels que, en 2010, « Les ingénieurs des ponts au service de l'Afrique : témoignages 1945-1975 (L'Harmattan) et, en 2011, « Jean-Eudes Roullier, un pionnier des politiques de l'espace urbain » (La Documentation française).

www.developpement-durable.gouv.fr/Des-publications-en-partenariat.html

Depuis sa création, le comité a recueilli plus de 80 témoignages oraux destinés à préserver la mémoire des réalisations professionnelles et des métiers dans le ministère. La constitution d'une banque de données est en préparation.

LES OUTILS

★ La bibliothèque, ouverte au public, comprend plus de 4 000 volumes, ouvrages spécialisés ou usuels. Elle est accessible au public du lundi au vendredi, sur rendez-vous

★ Les sites consultables

internet : [www.developpement-durable.gouv.fr/\(le ministère/Histoire et archives\)](http://www.developpement-durable.gouv.fr/(le+ministere/Histoire+et+archives))

intranet : intra.comite-histoire.cgpc.i2/

★ Le guide des sources, accessible sur l'internet et l'intranet, a été conçu pour faciliter le repérage des sources historiques dans les domaines de compétence du ministère ;

★ Des dossiers bibliographiques et biographiques à consulter sur place ;

★ La revue « *Pour mémoire* » (semestriel + numéros spéciaux) ;

★ La consultation d'archives orales.

Il est prévu que le numéro 12 de la revue *Pour mémoire* ait pour thématiques principales le bilan de trois ans de séminaire consacré à l'aménagement et à la décentralisation, le trentième anniversaire de la loi d'orientation des transports intérieurs, les réformes de la politique des déchets ménagers de 1975 et de 1992 ainsi que des articles divers consacrés par exemple à la notion de service public en Europe au regard de nos politiques publiques ou à la création des comités de bassin dans les départements d'outre-mer il y a 20 ans.

Pour l'amélioration des futurs numéros, la rédaction souhaite réaliser une enquête de satisfaction auprès des lecteurs : elle vous invite à répondre, si vous le souhaitez, au questionnaire lorsque celui-ci aura été mis en ligne à la page Publications du site internet du comité d'Histoire :

[www.developpement-durable.gouv.fr/
Pour-memoire-la-revue-du-Comite-d.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Pour-memoire-la-revue-du-Comite-d.html)

La rédaction vous propose aussi de collaborer à l'évolution et à l'enrichissement de la revue par vos suggestions de thématiques liées à l'activité du ministère, et de contribuer à la rédaction d'articles de nature historique ou mémorielle sur des institutions, des acteurs ou des métiers qui font partie du patrimoine ministériel.

Nous sommes à votre disposition pour tout renseignement.

N'HÉSITEZ PAS À NOUS ÉCRIRE

via le site, la messagerie ou le courrier postal.

Patrick Février - Secrétaire délégué du comité d'Histoire - Rédacteur en chef
Secrétariat du comité d'Histoire

Conseil général de l'Environnement et du Développement durable

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

patrick.fevrier@developpement-durable.gouv.fr

Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressant l'histoire de ces administrations, alors...

N'HÉSITEZ PAS À NOUS CONTACTER

Secrétariat du comité d'Histoire

**Conseil général de l'Environnement et
du Développement durable**

7^e section - 20^e étage - bureau 20.20

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

tél : 33 (0) 01 40 81 15 38 ou 21 73

fax : 33 (0) 1 40 81 23 24

courriel:comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr



« pour mémoire »
la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ Tour Pascal B 20.20

92 055 La Défense Cedex

téléphone : 01 40 81 15 38 ou 36 83

télécopie : 01 40 81 23 24

comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

directeur de la publication ★ Louis-Michel Sanche

rédacteur en chef ★ Patrick Février

suivi de fabrication ★ Marie-Thérèse Rieu

conception graphique de la couverture ★ société Amarante

Design graphique, 53 rue Lemercier - Paris 75017

couverture - crédit photo ★ Logements HQE à Grenoble, quartier

Leconte de Lisle, immeubles © Bernard Suard / METL-MEDDE

réalisation graphique ★ Annick Samy

impression ★ **couverture** ★ Étoile imprim/PNK Graphic

Intérieur ★ SG/SPSSI/ATL 2

ISSN ★ 1955-9550



Imprimé sur du papier certifié ecolabel européen



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

COMITÉ D'HISTOIRE

TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CEDEX

www.developpement-durable.gouv.fr