



LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

MINISTÈRE
DU LOGEMENT,
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DE LA RURALITÉ

n° 14
HIVER - 2014

Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DES MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET
DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ



n°14
HIVER - 2014

Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DES MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET
DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

Le dossier principal du numéro 14 de la revue est consacré à la politique des grands ensembles à travers la mémoire d'anciens cadres de la Caisse des Dépôts et de ses filiales (notamment Jacques Jullien et René Gay, anciens présidents de l'association amicale du réseau SCET), qui avaient initié et animé cette politique pendant le dernier demi-siècle. Les articles résultent d'un rapport qui avait été commandé par l'institut de la recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ils ont été préparés par Guy Burgel, professeur émérite de géographie et d'urbanisme à l'université de Paris 10 Nanterre.

Trois sites de grands ensembles des années soixante ont été choisis pour illustrer cette politique : Sevran en Seine-Saint-Denis, Toulouse-Le Mirail, la ZUP Nord de Marseille. Chacun de ces cas apporte un éclairage particulier, en montrant le jeu des acteurs et en interrogeant la continuité des politiques publiques suivies.

Ces témoignages et ces analyses constituent une contribution à la connaissance historique des bouleversements et des transformations de la France urbaine d'après-guerre et une leçon pour mieux appréhender la crise actuelle de la politique de la ville.

Dans le cadre de la rubrique « *Regards étrangers* », Madame Rym Merzelkad, maître de conférences à l'université de Blida, témoigne de la réalisation d'un habitat intégré dans le grand ensemble « Climat de France » par l'architecte Fernand Pouillon à la fin des années 1950. Elle montre une des réponses originales de cet architecte aux problèmes de logement de masse dans un cas comme celui de l'Algérie.

Deux articles résultent de recherches conduites par des universitaires avec le soutien du comité d'Histoire.

Marie-Clotide Meillerand, docteure en histoire contemporaine à l'université de Lyon, a étudié les parcours professionnels des inspecteurs généraux de la construction dans le contexte de la reconstruction du territoire à partir de 1944, au sein du tout nouveau ministère dirigé par Raoul Dautry, qui avait déjà participé activement à la reconstruction des années 1920. La création de ce service d'inspection générale permettait de consolider la place du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme face aux grands corps constitués de l'État, en exprimant une doctrine de l'action administrative.

Harold Mazoyer, maître de conférences en science politique à l'Institut d'études politiques de Lyon, avait participé à l'organisation par le comité d'Histoire d'une journée d'études sur la place des ingénieurs-économistes au sein du ministère de l'Équipement. Il décrit ici l'histoire politique du service des affaires économiques et internationales au cours des années 1960 à 1978 et sa participation active à la fabrication de l'action publique : le calcul économique comme instrument d'une politique rationnelle des transports, la modernisation des méthodes de gestion et l'implication forte du ministère de l'Équipement dans une grande tentative de réforme de l'administration, le pilotage de la recherche, la réalisation d'études stratégiques visant à éclairer les choix publics.

Rémy Luglia, docteur en histoire, membre associé au Centre de recherches d'histoire quantitative à l'université de Caen, nous rappelle comment des savants liés à la Société d'acclimatation avaient sensibilisé les pouvoirs publics au déclin des populations de poissons d'eau douce dans les rivières françaises à la fin du XIX^e siècle. Leur expertise était utilisée dans les sphères administratives pour améliorer la réglementation mais aussi pour développer des réserves de pêche, des piscicultures, des échelles à poisson. Depuis lors, le relais a été pris par les associations de pêcheurs à la ligne.

René Coulomb, président d'honneur de la Société hydrotechnique de France, présente les conséquences du régime hydrologique de la Seine et de ses affluents sur ses crues (notamment en 1910 et en 1924) et sur ses étiages ainsi que les actions entreprises pour contenir les dommages causés par les inondations : la création d'un service des barrages-réservoirs dès 1928, la réalisation de vastes réservoirs alimentés par les eaux de la Seine, de l'Yonne et de la Marne entre 1949 et 1990, les projets en cours de l'établissement public territorial de bassin Seine Grands Lacs.

Françoise Sappin, une ancienne collaboratrice du comité d'Histoire, relate, en cette année de commémoration de la libération de la France, la politique de déminage menée dès 1944, dans l'improvisation puis d'une façon plus ordonnée après la création d'une direction du déminage au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme en 1945. Raoul Dautry chargea Raymond Aubrac de faire réaliser une grande partie des opérations par des démineurs volontaires et par plus de 48 000 prisonniers de guerre allemands. En deux ans, plus de 475 000 ha furent ainsi déminés, non sans risque puisqu'il y eut 2 500 morts et 3 700 blessés.

La rubrique « *Parole de chercheur* » est consacrée au témoignage de Geneviève Massard-Guilbaud, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, membre du Conseil scientifique du comité d'Histoire. Elle évoque notamment son implication dans des thématiques comme le contexte de la guerre d'Algérie, la politique de naturalisation, les pollutions industrielles, l'histoire environnementale telle que celle des installations classées. Elle souligne l'importance des démarches pluridisciplinaires de recherche.

Emmanuel REBEILLE-BORGELLA

Secrétaire du comité d'Histoire *par intérim* ★

sommaire

Grands ensembles

7

- ★ Les grands ensembles une histoire d'avenir avec trois territoires d'expériences :
Marseille ZUP n°1, Sevrans les Beaudottes, Toulouse-Le Mirail
par **Guy Burgel, Jacques Jullien** et la collaboration de **René Gay**

En perspective

72

- ★ Les membres de l'inspection générale du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme :
parcours professionnels et mise en institution de nouvelles préoccupations publiques
par **Marie-Clotilde Meillerand**
- ★ Le savant, le saumon et l'ingénieur. La Société d'acclimatation, l'État et le dépeuplement des cours d'eau
à la fin du XIX^e siècle par **Rémy Luglia**
- ★ La Seine et Paris par **René Coulomb**
- ★ L'âge d'or des ingénieurs-économistes ? Une histoire politique du Service des Affaires Économiques et
Internationales (1960-1978) par **Harold Mazoyer**
- ★ Les démineurs en France (1944-1947) par **Françoise Sappin**

Regards étrangers

127

- ★ Fernand Pouillon dans la ville d'Alger : l'habitat intégré du grand ensemble « Climat de France »
par **Rym Merzelkad**

Parole de chercheur

134

- ★ Entretien mené avec Geneviève Massard-Guilbaud conduit par **Stève Bernardin**

Lectures

154

- ★ Les cantonniers des routes. Une histoire d'émancipation, **Denis Glasson**
- ★ Le temps des ingénieurs de la navigation aérienne, mémoires techniques (1945-1985),
Direction générale de l'aviation civile, Mission de l'Aviation Civile
- ★ L'atlas de Trudaine. Pouvoirs, cartes et savoirs techniques au siècle des Lumières, **Stéphane Blond**
- ★ Les embellissements du Havre au XVIII^e. Projets, réalisations, 1719-1830, **Aline Lemonnier-Mercier**
- ★ Le SETRA, de Bagneux à Sourdun, et l'histoire tourmentée des autoroutes, **Christian Després**
- ★ Écrire et publier des savoirs au XIX^e siècle. Une revue en construction :
les *Annales des ponts et chaussées* (1831-1866), **Nathalie Montel**

Comité d'Histoire

160

Grands ensembles : une histoire d'avenir

Guy Burgel, professeur à l'Université Paris Ouest-Nanterre La Défense

Jacques Jullien, ancien directeur de la SEMARG (Société d'économie mixte d'Argenteuil), ancien président de l'Amicale des anciens du réseau SCET¹ (AARSCET)

Avec la collaboration de **René Gay**, ancien directeur du Béture² ancien secrétaire général de la SCET

Cette contribution, à laquelle ont aussi participé 25 «anciens» du réseau de la SCET membres de l'AARSCET et deux «anciens» de la SCIC, est issue d'un document intitulé : «Grands ensembles et renouvellement urbain : regard rétrospectif», rapport pour l'Institut CDC pour la recherche, de décembre 2009.

Ce document se veut une contribution à l'histoire de l'urbanisation française du demi-siècle écoulé ; cette intention de privilégier la longue durée explique que les auteurs n'aient pas cherché à évoquer les derniers épisodes du renouvellement urbain survenus sur les trois sites étudiés depuis la rédaction du rapport original.

La ville entre progrès et angoisse

Partout dans le monde la ville est en crise. La France n'échappe pas à la règle. Le jugement est sans doute sévère, et en partie injuste. Pendant plus de trois décennies durant «les Trente Glorieuses», la ville a été le moteur et le récepteur des transformations progressives de la société et de l'espace national.

La pénurie de logement, accentuée par le baby boom, l'exode rural, l'immigration et les conséquences de la décolonisation, a été maîtrisée par la construction de masse. Le confort élémentaire (eau courante, chauffage central) et l'équipement électroménager ont rapi-

dement accompagné cet effort quantitatif sans précédent. L'automobile, naguère apanage des couches aisées, s'est banalisée, au point de devenir le prolongement indispensable du citadin pour ses déplacements de travail et de loisir. Dans le même temps, la culture, le sport, les vacances, sont devenus des aspirations, sinon des consommations urbaines communes.

Ces changements étaient rendus possibles par l'accélération de l'accumulation économique. Les vieux équilibres agricoles et ruraux craquaient devant l'augmentation considérable des effectifs salariés dans les usines, et plus tard, dans les bureaux. Cette seconde ère industrielle bouleversa plus encore que la première du XIX^e siècle, par ses



Dégradation et pénurie de logement après la Seconde Guerre mondiale. Quartier de la Balance. Avignon 1964 © METL-MEDDE

¹ La Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET) et la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) sont deux filiales de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

² Le Béture, est un bureau d'études pour l'urbanisme et l'équipement, en lien avec la SCET

rythmes et ses volumes, les territoires et les hommes. Au gré de ses productions standardisées, répliquées à l'infini, elle les façonna dans leurs espaces, leurs modes d'existence et même de pensée. Et bientôt, l'échange, matériel et immatériel, allait l'emporter sur la simple fabrication des objets ; l'information, sous toutes ses formes, depuis le téléphone portable jusqu'à Internet, devenait le maître mot de la civilisation contemporaine. La révolution communicationnelle, qui devait bouleverser la géographie de l'activité et de la résidence (télétravail, néoruralité généralisée), renforce au contraire les condensations humaines et l'intensité urbaine³.

Ce triomphe de la ville, trop vite oublié, est avant tout le résultat de processus intégratifs, qui, pour avoir toujours existé, sont devenus là encore plus nombreux et plus rapides. L'éducation s'est démocratisée, massifiée diront certains. En quelques années, le collège pour tous, le lycée pour le plus grand nombre, l'Université pour beaucoup de jeunes, dont les parents ignoraient jusqu'à l'existence, sont devenus des réalités. La libération

et l'émancipation de la femme, réservées jusque là à quelques suffragettes ou intellectuelles isolées, ont submergé la société ; féminisation de l'emploi et double revenu dans les ménages, diffusion de la pilule, plus grande indépendance économique et morale, ont marqué les nouvelles générations. Tandis que l'urbanisation, en développant son rôle de creuset social, devenait en même temps un accélérateur d'intégration ethnique : Italiens, Espagnols, Portugais, Maghrébins des premières générations, se fondaient dans l'anonymat de périphéries urbaines devenues démesurées, mais aussi témoins d'une banalisation de la ville.

Ce sont ces certitudes que les interrogations, puis les doutes amplifiés depuis les années quatre-vingt-dix, ont ébranlées, au point de les faire oublier, au moins de négliger leur présence toujours importante. Un désenchantement urbain explicite a succédé à un hymne souvent silencieux à la ville. La raison en est d'abord économique. Les pertes d'emplois de la désindustrialisation, que n'ont jamais compensées en nombre suffisant les postes de travail créés dans le sec-

teur tertiaire, ont exclu les plus déqualifiés par la formation, l'origine culturelle ou ethnique. Le scepticisme devant un plein emploi devenu inaccessible a gagné des pans entiers des couches moyennes urbaines à travers ces deux symboles politiques majeurs, l'Europe et le monde. La construction européenne, pourtant synonyme de paix durable sur le vieux continent, bénie des campagnes au moment de la politique agricole commune triomphante, est devenue aux yeux de beaucoup de consommateurs urbains la cause de la perte de l'autonomie nationale ; et la globalisation, où les émules de Fernand Braudel voulaient voir l'universalisation de l'échange de valeurs, le bouc émissaire de toute la misère du monde.

Il est vrai que dans le même temps les inégalités, se sont intensifiées : la perte de confiance dans l'avenir de ses enfants apparaît encore plus difficilement supportable que la faible croissance de revenus modestes. La faillite de l'éducation nationale est à cet égard dévastatrice : école élémentaire insuffisante, collèges et lycées à deux vitesses, diplômes universitaires dévalorisés, plus d'ailleurs dans les représentations que dans la réalité. Et les différenciations sociales et spatiales deviennent ségrégations ethniques, figeant les inerties, assignant à résidence les plus défavorisés dans les zones dévalorisées, bientôt qualifiées de non-droit. La dépolitisation concomitante de la cité (étrangers interdits de



Grand ensemble de Sarcelles de l'architecte J. Henri-Labourdette, 1961 ©Henri Salesse METL-MEDDE

³ Saskia Sassen, *Global Cities*, Princeton University Press, 1991, trad. fr. *La ville globale*, New York, Londres, Tokyo, Descartes et Cie, 1996, et Guy Burgel, *La revanche des villes*, Hachette, 2006 et *Pour la ville*, Créaphis, 2012.

vote, montée de l'abstention, chute de la syndicalisation) ajoute au désarroi, laissant à de vagues gouvernances le soin de gérer la ville : bailleurs sociaux, animateurs associatifs, police de proximité, quand elle existe.

Ces crises économiques et morales sont traduites en matérialités urbaines indubitables. Le déficit de logement, notamment social, réapparaît, bien réel, mais amplifié à la mesure d'une société riche incapable de donner un toit à ses plus démunis. La mobilité et les transports, véritables influx nerveux de la ville contemporaine, deviennent les porteurs des angoisses et des leurres collectifs : fatigues, retards, craintes d'une paralysie du trafic, ou au contraire appels mythiques à la réduction des déplacements jusqu'à l'éloge de la lenteur. Les formes urbaines elles-mêmes sont affublées de significations négatives : les grands ensembles, les tours, la densité, souvent plus fantasmée que mesurée, sont accusés des maux de la société.

Enfin, les défis du développement durable ajoutent à ces désarrois ce qu'il faut de peurs et d'illogismes millénaristes. Quand la ville est devenue mondiale et que des milliards de nouveaux citoyens frappent à la porte des consommations les plus élémentaires, l'idée de « décroissance » fait son chemin, et une sorte de « produisons moins, consommons proche » paraît souvent le nouvel adage à la mode. Pendant ce temps, faute de choisir une stratégie urbaine claire entre l'intensification des agglomérations compactes existantes et la tentation d'une « ville émergente » à la

périphérie, on apparaît souvent écartelé entre la sanctuarisation de quartiers centraux protégés et gentrifiés, et des extensions nouvelles sans exclusion sociale, qu'on rêve de transformer en « écovilles ». Tout semble alors se brouiller dans les échelles de temps, d'espace et de société : le réchauffement climatique, possible, est confondu avec l'urgence météorologique d'un épisode neigeux, l'élévation hypothétique du niveau de la mer menaçant les littoraux urbanisés semble plus périlleuse et plus immédiate que les déséquilibres territoriaux et politiques du monde, et la baisse, nécessaire, des émissions de gaz carbonique plus pressante encore que la réduction des inégalités. Bref, la ville devient confuse, émancipatrice et asservissante, riche et appauvrissante, source d'espoir et de faillite de l'humain.

Des grands ensembles en témoins d'histoire urbaine

À sa manière, c'est à ces contradictions de la ville contemporaine que convie cette contribution sur trois quartiers de grands ensembles français. Certes, la chronique urbaine localisée retrouve ici les paradoxes de toute histoire. Objective dans l'idée que s'en fait l'opinion plus que les chercheurs, elle reconstruit l'enchaînement des faits. Subjective dans la mémoire des acteurs, elle raccourcit les durées et multiplie les anachronismes. La démarche, qui a été adoptée ici, n'échappe pas à la règle. Elle en

redouble même les effets. En choisissant de conjuguer sur le temps long de l'urbanisme – le dernier demi-siècle – l'exemple d'espaces de référence, et le témoignage des hommes qui les ont initiés et animés, c'est faire l'hypothèse que l'échantillon est représentatif de l'ensemble, et que l'histoire globale de la ville française contemporaine est tout entière contenue dans ces prélèvements de vies concrètes.

Ainsi, trois sites de grands ensembles des années soixante, Sevrans en Seine-Saint-Denis, Toulouse-Le Mirail et la ZUP Nord de Marseille ont été choisis. La sélection tient en même temps à la raison et à l'opportunité.

À la périphérie nord-est de l'agglomération parisienne, non loin de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, Sevrans présente les caractéristiques classiques de l'aménagement dans la capitale : immensité des espaces et des besoins, importance des disponibilités foncières, effacement relatif des pouvoirs locaux devant la présence massive de l'État et de ses représentants.



Inversement, Toulouse et Marseille, deux métropoles de province, rétablissent,

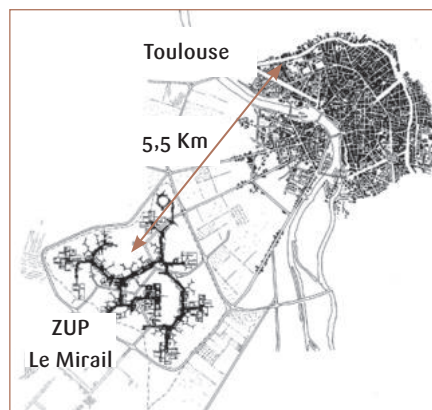
malgré leur poids démographique différent, le rôle des institutions et des personnalités municipales dans le jeu des acteurs urbains. Mais chacune le fait dans son style et dans son histoire. Au Mirail, à Toulouse, l'architecture inspirée d'une grande signature de l'époque, Candilis, domine encore avec ses immeubles tripodes le paysage de la ville et les griefs portés sur des formes matérielles originales, maintenant jugées oppressives et concentrationnaires. Dans la ZUP Nord de Marseille au contraire, en dépit de la proximité de la mer et de l'azur du ciel provençal, les immeubles, barres et tours, se succèdent et s'entassent sans grâce, ni imagination. Mais dans une commune au territoire gigantesque – une des plus grandes de France –, qui réunissait il y a peu encore en son sein quartiers centraux, faubourgs, banlieues et périphéries rurales, c'est le problème du gouvernement de la ville qui apparaît essentiel, longtemps dominé par la figure emblématique d'un grand maire, Gaston Defferre, ministre au surplus de la décentralisation de François Mitterrand. Institution, conception, gestion, interprétation personnelle. Le décor est posé.

Il restait à faire rejouer la pièce par les acteurs qui l'avaient en grande partie créée. En sollicitant la mémoire des constructeurs et des gestionnaires, pour la plupart anciens cadres de la Caisse des dépôts et de ses filiales, c'est faire ressurgir l'histoire de dizaines d'ingénieurs, de juristes, de sociologues, de techniciens de diverses compétences, qui ont pendant des décennies exercé leurs talents sur les sites choisis. Ces témoignages incomparables ont été recoupés par des recherches

d'archives, de documents administratifs, et des consultations avec ceux qui ont en charge la réflexion et l'action actuelles sur ces quartiers, notamment dans le cadre de la politique de renouvellement urbain. Radioscopies de territoires limités, mais aussi interrogations cliniques de témoins passionnés. Peuvent-elles avoir une vertu explicative générale ?

Le récit minutieux de la création, puis de l'évolution sur cinq décennies, des trois quartiers urbains sélectionnés, son articulation aux grandes questions qui ont agité et continuent à agiter le milieu des aménageurs et des politiques, constituent une contribution remarquable par son épaisseur qualitative et sa chaleur humaine à la compréhension d'une époque riche en bouleversements et en transformations, qui vit passer en quelques lustres la France d'une ruralité encore très présente à une urbanité ubiquiste (les films de Jacques Tati l'attestent) et gonfler brutalement le nombre des citadins de 20 millions à

40 millions. C'est cette épopée de la construction d'un monde nouveau, avec ses enthousiasmes, ses engagements et ses déconvenues, mais aussi les illusions d'une politique de la ville, qui fut essentiellement limitée aux quartiers sensibles, que raconte, au-delà des faits et des documents présentés, cette analyse implacable. Elle pourrait être celle d'un échec programmé, si ne subsistaient pas l'espoir de ceux qui ont cru et œuvré à un avenir meilleur, et les leçons, que ces expériences portent dans la crise actuelle de la ville et de sa gestion. ★



Les deux villes, comparaison de grandeur
document G. Candilis



Marseille



Le périmètre de la ZUP n°1 se trouve à moins de 5 km du port

De l'espoir à l'attente

La bataille du logement

La première ligne de force qu'il faut immédiatement souligner est l'idée d'injustice devant le procès qui est instruit aujourd'hui contre les grands ensembles. Plaidoyer banal contre les hommes et les femmes – aménageurs, architectes, politiques – qui les ont construits, accusés d'avoir conçu un cadre de vie sans chaleur, ni humanité. Plaidoyer académique contre la théorie urbanistique qui les a inspirés – la Charte d'Athènes –, critiquée par le mouvement postmoderne pour son fonctionnalisme intransigeant, son ignorance de la rue, et sa suprématie donnée à la circulation automobile. Plaidoyer d'opinion contre la forme urbaine – tours, barres, dalles et chemins de grue –, aux dires de certains, « criminogène », en grande partie en tout cas responsable désignée des maux de la ville : ségrégation, exclusion, délinquance, criminalité.

Débat largement faussé par deux évidences trop vite omises. Au nom même du principe de non-rétroactivité d'une règle, on ne peut pas juger des actions engagées sur le terrain dans les années cinquante et soixante avec le regard porté sur leurs résultats dans les années 2000. Il y a là une dérive générale, sur la repentance, la culpabilité a posteriori, le bon sens communément admis, qui pour sembler faire partie de

la morale politique, n'appartiennent pas au registre de l'historien. Ainsi, la zone à urbaniser en priorité (ZUP) est-elle censée cumuler tous les défauts d'un urbanisme concentrationnaire et autoritaire, quand la zone d'aménagement concerté (ZAC) serait plus humaine et plus démocratique. En est-on aussi sûr ? Sur le terrain la réalité a souvent été différente. À Marseille, comme à Sevrans ou au Mirail, dès avant la création de la ZUP, par contrainte ou volonté de l'administration, des programmes de plusieurs milliers de logements HLM avec le même constructeur devaient être impérativement retenus, du simple fait qu'ils étaient financés.

La pression était telle dans la région parisienne que des opérations immobilières furent envisagées à Sevrans dans le cadre de négociations directes avec des propriétaires fonciers. Mais dès que la ZUP a été créée et avant même qu'une conception d'ensemble ait été réellement étudiée, des programmes ont été implantés sur les terrains libres. C'est le cas pour les Beaudottes, qui ne furent reliées à la gare que plus de vingt ans plus tard ! Au Mirail, 3 000 logements sont programmés immédiatement et donnent tout de suite au quartier sa connotation sociale. À Marseille, un

premier programme de 1 724 logements HLM était construit avant même la création de la ZUP.

La seconde raison est plus prosaïque encore : on s'exonère d'autant plus aisément de la facilité de la critique que l'on oublie la profondeur de la crise du logement au lendemain de la reconstruction des destructions de la Deuxième Guerre mondiale. Le cri de détresse de l'abbé Pierre à l'hiver 1954 est plus retenu comme un signe de misérabilisme et un appel à la charité, que comme marque d'une prise de conscience civique qui entraîne une réaction politique de la nation et de la République.

Une conjonction exceptionnelle

On avait cru simplement reconstruire. On s'aperçoit brutalement qu'il faut construire, et construire encore, et d'abord des logements. Ce n'est plus seulement le malthusianisme immobilier de la III^e République qu'il faut compenser, plus seulement les ruines de guerre qu'il faut relever, mais faire face à une quadruple vague démographique, à laquelle on est peu préparé : le maintien prolongé

d'une forte fécondité après le rattrapage attendu de la séparation des couples pendant les hostilités, l'exode rural, qui s'accélère dans une France restée à cet égard très en retard des grands pays de l'Europe occidentale, l'arrivée massive des travailleurs migrants, d'autant plus nécessaire que l'économie s'emballe (c'est le début des « Trente Glorieuses »), et que les enfants du baby boom sont encore loin d'être des actifs potentiels, les conséquences enfin de la décolonisation, avec le retour – ou plutôt l'arrivée – en métropole, de centaines de milliers de « rapatriés », l'indépendance algérienne de 1962 faisant prendre à ce mouvement un caractère massif remarquable.

L'ampleur des besoins à Marseille

S'adressant par une lettre du 6 janvier 1966 au président du syndicat des horticulteurs qui se préoccupaient des conditions de leurs indemnisations, le maire de Marseille, Gaston Defferre, écrit :

« Comme vous ne l'ignorez pas, l'évolution actuelle se traduit par une extension des agglomérations : il est prévu que d'ici la fin du siècle la population des villes aura doublé. Pour que cette évolution se fasse dans les meilleures conditions possibles, qu'elle aboutisse à la création de quartiers nouveaux qui soient agréables à vivre, et pour que les charges d'urbanisation qui en résulteront soient réparties plus équitablement, une réglementation nouvelle, celle des ZUP et celle des ZAD a été mise en place. Cette évolution est inéluctable, mais elle doit se faire bien entendu en ménageant aussi bien l'intérêt public que l'intérêt particulier, et c'est pourquoi mes services examineront avec la

plus grande bienveillance tous les cas particuliers qui leur seront signalés ».

« Pour la ZUP N° 1, on est dans la périphérie de la ville urbanisée, on trace de grandes voies, puis on construit autour sans vision urbaine. On répond à une explosion démographique et urbaine, il faut tenir compte du fait que pendant la guerre il y a eu beaucoup de démolitions. Il y avait des bidonvilles, et la population est passée de 600 000 habitants à 900 000 habitants en vingt ans (1956/1976) ».

Entretien avec Philippe Sanmarco.

Tous ces nouveaux « arrivants » sont des urbains dans leur très grande majorité. Impitoyables, les recensements entre 1962 et 1968 comptabilisent six millions de citadins supplémentaires, un million par an, qu'il faut abriter, au risque de voir se développer encore plus les bidonvilles ; doter les logements du confort moderne (eau courante et salle de bains), car l'élévation du niveau de vie ne tolère plus des conditions d'exis-

tence héritées du XIX^e siècle, tandis que tous les mal-logés et les jeunes ménages candidats à la décohabitation frappent aussi à la porte des pouvoirs publics. Cette pression démographique ne légitime rien, mais elle engendre la priorité et la nécessité.

L'inconfort du logement

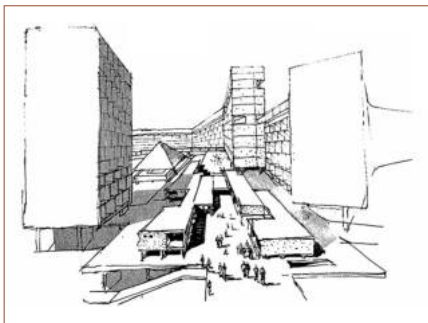
« Le problème du confort est révélateur d'une mentalité et d'un effort dans le progrès. Il est difficile de suivre ici une évolution car les données sont récentes. La question de l'eau courante dans l'immeuble est un signe de confort élémentaire. En 1946, elle n'existait que dans 37 % des immeubles français (18 % dans les communes rurales et 83 % dans les villes de plus de 50 000 habitants). La salle de bains est un autre signe ; c'est un confort supérieur : en 1946, 5 % des logements en possédaient une (2 % dans les communes rurales, 11 % dans les grandes villes de province, 17 % à Paris). Ces données peuvent être aussi des critères de niveau de vie ».

L. Cahen, Évolution des conditions de logement en France depuis cent ans, *Études et conjonctures*, INSEE, oct.-nov. 1953, cité par Abel Chatelain, *Annales ESC*, 1959, vol.14, n° 1, p.172-173.



Un confort important : l'arrivée de la salle d'eau
Étude salle d'eau 1952 Verdu ©METL-MEDDE

Ces exigences nouvelles rencontrent opportunément un courant idéologique, architectural et urbanistique, vieux de vingt ans, que la guerre n'avait pas fait oublier, mais mis entre parenthèses : le mouvement moderne, des CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture moderne), de la Charte d'Athènes, du fonctionnalisme et de la distinction des affectations foncières (habiter, travailler, se dépla-



Perspective d'ensemble de la rue-centre du Mirail.
Document/G. Candilis

cer et se récréer), dont le Corbusier est le porte-étendard, avant d'en être devenu aujourd'hui la bête noire.

Il y avait diverses raisons à la séparation des fonctions adoptée par les concepteurs des grands ensembles. La France des « Trente Glorieuses » avait besoin de se constituer un patrimoine d'industries de fabrication et transformation lourdes : essor de la construction automobile, modernisation des anciennes usines, développement de la pétrochimie, de l'industrie de la construction... Ces activités ne pouvaient pas être insé-

rées dans le tissu d'habitation traditionnel. Des activités de services, de bureaux et d'artisanat existaient bien, mais on les considérait plutôt comme des annexes et pas comme des éléments de la structuration urbaine. Ce n'est qu'à partir des années soixante-dix que leur développement fut pris en compte dans les programmes immobiliers, au point d'en faire des quartiers spécifiques comme les centres directionnels d'affaires, ou plus modestement des ZAC artisanales et de services. Mais surtout on chercha leur intégration dans l'habitat.

La raison vint ainsi au secours de ces exigences pratiques. Puisqu'il fallait construire en priorité des logements, mieux valait s'appuyer sur la rationalité de la *tabula rasa*, de la modernité à tous les étages (balcon, ensoleillement), de la domestication d'une automobile bien-faisante, mais confinée sous les dalles et sur des voiries primaires isolées, et bientôt isolantes. L'urgence conduit, et l'idée séduit. Partout, on ne se pré-

occupe guère de rechercher l'activité et l'emploi parce qu'à l'époque, croissance économique aidant, il s'agit moins d'attirer que d'accueillir les investissements. L'industrie lourde et métallurgique domine encore, et elle exige à l'évidence d'autres contraintes techniques d'implantation que près des habitations, et qu'au demeurant les penseurs prônent leur séparation spatiale. Le tertiaire n'est pas encore prioritaire. Au Mirail, en 1960, le jury de concours n'a pas beaucoup de scrupule à rendre facultatif le centre administratif, pourtant pilier du nouveau projet d'extension de Toulouse, tant la pression pour le logement est forte. Ce n'est plus seulement la machine à habiter qui est en marche, c'est la mécanique à construire qui se met en branle.

L'habitat d'abord

Au Mirail, il est intéressant de regarder le projet de l'architecte Arretche arrivé en seconde position au concours après Candilis. Son projet avait été conçu en donnant une grande importance au centre administratif défini comme « l'élément principal d'attraction, et pour lequel il est réservé le terrain nécessaire sur une sorte d'éperon naturel bordé de magnifiques espaces verts. Ce quartier d'affaires [est] constitué par de grandes tours de hauteurs variées dont le groupement forme un ensemble en opposition marquée avec les quartiers résidentiels. [Il comporte] : musée, théâtre, cinéma, restaurants, salles de conférences, services publics essentiels, renseignements, syndicat d'initiative, centre social principal, centre commercial principal, église, synagogue et temple ». On ne peut qu'être étonné de lire dans la fiche d'analyse du

L'habitat d'abord. Ensemble immobilier de la Bourse, Marseille, 1964 © METL-MEDDE - fonds STU



projet rédigée pour le jury à la question : « Centre administratif éventuel : possibilité de suppression ou de réalisation différée ? » Réponse « oui ». Ainsi ce qui était présenté comme l'élément essentiel de l'équilibre du projet pouvait ne pas être fait ! La même réponse est apportée à la même question pour le projet Candilis. Fiche d'analyse du projet Arretche, Archives Ville de Toulouse.

Dernier élément de ces confluences de l'histoire, le bâtiment qui était resté paradoxalement une activité artisanale, essentiellement des maisons de maçons, de pierres et de briques, s'industrialise massivement. C'est moins le chemin de grue que la préfabrication d'éléments lourds, la production en grande série de panneaux, de poutrelles et de conduites, qui permettent de débloquer les goulots d'étranglement, d'accélérer les cadences, d'honorer les rythmes infernaux et les injonctions du politique, et finalement de paraître envahir les espaces et les paysages de formes incon- nues et incongrues.

L'industrialisation de la construction

À Toulouse, l'équipe Candilis a exigé que l'on fasse l'architecture qu'elle voulait : il a fallu faire des moules de préfabrication spéciaux, et les appliquer pour au moins 3 000 logements afin de les rentabiliser. Albert Calvo explique que pour passer des logements en accession primés à 600 francs le m² aux logements locatifs primés à 1 000 francs, on modifiait ou on supprimait l'ascenseur, on remplaçait le parquet par du Dalami, la baignoire par une baignoire sabot ou un bac à douche... Les cel- lules des logements étaient elles-mêmes

très standardisées en surface, selon le nombre de pièces : F1, F2, F3, F4, F5, et les équipements intérieurs aussi. Ces loge- ments neufs étaient accueillis avec joie par ceux à qui ils étaient attribués, et qui pour beaucoup n'avaient jamais connu ça, que ce soit des travailleurs immigrés ou des transfuges de nos campagnes ou des centres-villes dégradés.

On a aussi souvent accusé « le chemin de grue », comme cause d'uniformité des formes des bâtiments trop rectilignes. Il est vrai que la préfabrication lourde nécessitait l'accès et le déplacement faciles des grues et celles d'alors n'avaient ni la hauteur, ni la portée de bras, ni la puissance des grues actuelles.

René Gay

« La pratique du chemin de grue et de la standardisation était également liée à la mise en œuvre des techniques de « pan- neaux banchés » différentes du coffrage

classique en bois et de la construction en général, qui d'ailleurs modifièrent profon- dément les pratiques, voire même la hié- rarchie au sein des entreprises, au détri- ment des coffreurs et maçons traditionnels. Cela eut également comme conséquence des incidences sur la qualité phonique entre appartements, assez peu prise en compte à cette époque, et qui constitue aujourd'hui encore une source de conflits entre voisins. Le rôle des architectes en chef est sou- vent évoqué, celui des entreprises de BTP, et notamment des majors naissant en cette période, mérite également de figu- rer parmi les acteurs de l'urbanisme de cette époque. Leur rôle ne fut pas seule- ment celui de simple exécutant ».

Jacques Da Rold

Peu importe qu'en termes statistiques, ces formes urbaines ne représentent qu'un peu plus d'un cinquième de tout l'effort de construction pendant les deux décennies de la haute croissance, la ZUP et le grand ensemble caractérisent l'époque, attendus avec impatience hier, honnis aujourd'hui.

Des grands ensembles omniprésents

« L'hypothèse de l'utilisation d'approxi- mativement 800 000 ha (8 000 km²), soit la construction de 8,5 millions de loge- ments pendant les 21 années écoulées entre 1957 et 1977 peut être avancée. En ce qui concerne la part pouvant être attri- buée à l'urbanisme opérationnel, tant en volumes de construction qu'en matière de consommation de terrains, elle ne peut également qu'être approchée : environ 1,9 millions d'unités (soit 22% du total des constructions sur la même période 1957/1977) et les terrains affectés entre



Un chemin de grue - Le Chaperon vert à Arcueil- Gentilly 1958 © Henri Salesse METL-MEDDE

65 000 et 70 000 hectares (650 à 700 km²), soit environ 0,12 % du territoire national et 1/12^e de la surface construite pendant la même durée ».

Jean Auger, Des grands ensembles à la banlieue, *Villes en Parallèle* n°38/39, 2004.

Des engagements individuels, institutionnels et financiers remarquables

Mais l'histoire sans les destinées personnelles et les volontés collectives ne serait qu'un récit. Avec la Résistance, le temps de la bravoure héroïque était passé, venait celui du travail courageux, qui avait été souvent précédé par les réflexions et les propositions des groupes engagés dans la reconstruction de la France. Évidemment, la République lance dans la bataille toutes ses forces politiques et monétaires, l'épargne de la nation et le génie de ses traditions colbertistes, son administration centralisée et ses grands commis, dont on retrouve les noms partout et longtemps, les Bloch-Lainé, les Leroy, les Delouvrier ou les Parfait.

Des personnalités d'exception

« La SCET avait instauré des "réunions plans masse", où l'architecte en chef exposait son parti sur plan et maquette, en présence de Léon-Paul Leroy (il cumule à partir de 1955 la direction de la SCIC (Société Civile Immobilière de la Caisse de

Dépôts) et de la SCET (Société centrale pour l'Équipement du Territoire) et/ou de François Parfait (ingénieur des Ponts et Chaussées, premier directeur technique de la SCET), du directeur de la SEM concernée, des représentants de la Direction départementale de l'Équipement (DDE), de la mairie locale et des techniciens. La légende veut qu'au cours de ces réunions, L.P. Leroy ou F. Parfait se seraient amusés sur la maquette à déplacer les bâtiments, couper les barres, élever les tours. Pour François Parfait, il y avait deux types d'architectes : ceux relativement souples qui acceptaient les observations des "clients", et ceux, théoriciens, férus de leur savoir, qui les rejetaient, il les appelle les "idéologues". Les ZUP devaient se réaliser par quartier, par "opération", et l'architecte en chef ne devait pas être l'architecte des opérations, sauf pour la première, afin de donner l'exemple de ce qu'il souhaitait. Les architectes d'opération, en général locaux et choisis par le maire, avaient donc une certaine liberté d'expression, sauf lorsque, comme le dit François Parfait, ils étaient "terrorisés" par l'architecte en chef ». René Gay

Mais tout cela ne serait pas suffisant sans l'enthousiasme, la jeunesse, l'inventivité de beaucoup d'acteurs de terrain, que le défi stimule et dont l'enquête ressuscite les souvenirs et les expériences. Ingénieurs, centraliens ou polytechniciens, rompus au calcul des intégrales et à la physique théorique, sont soudain confrontés à la recherche de terrains constructibles, à l'établissement des plannings et des bilans financiers, à la découverte des passions et des intérêts

humains et à l'art de la négociation. Et ils s'adaptent et imaginent. Ils deviennent aménageurs, sans le savoir et sans le vouloir, mais avec la même aspiration à changer la société. Parce qu'ils ont la foi et la formation générale. Leçon à méditer en nos temps d'incertitude et de doute sur l'avenir : ce n'est pas la professionnalisation précoce qui prépare les meilleures réponses, mais l'éducation fondamentale et la confiance en soi et dans les autres.

Un « coup » à Marseille : le centre commercial du Merlan

Pendant la première décennie, la SOMICA (Société Marseillaise Mixte communale d'Aménagement et d'Équipement) a exécuté scrupuleusement les travaux primaires, secondaires et tertiaires en conformité avec l'APS (avant-projet sommaire) établi à l'origine par la DDE. C'est le second directeur de la SOMICA, Bernard Ducongé, qui eut une idée lumineuse. Au milieu de la ZUP, plutôt que de creuser à grands frais le tunnel projeté par la DDE, sans pouvoir construire dessus ("couverture" trop faible), on continuerait la tranchée de la L 2 (rocade autoroutière) à travers la butte, et on pourrait construire dans le volume ainsi créé un empilement de planchers à cheval sur la future voie rapide avec une chaîne de conséquences : continuité territoriale entre Nord et Sud, nouveaux droits à construire, nouvelles recettes, création de nombreux emplois...

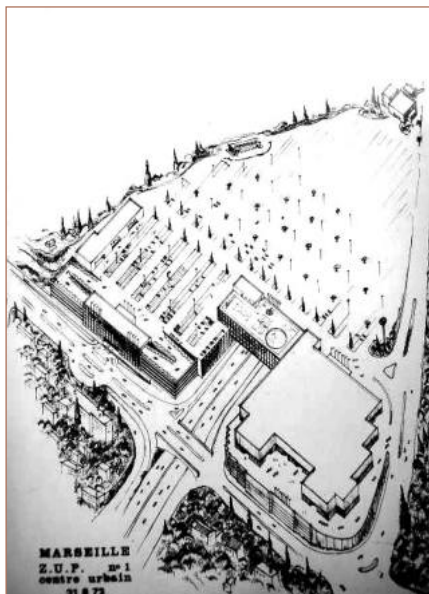
Assistant de la SOMICA à la SCET, j'ai été enthousiasmé par ce spectaculaire changement de cap. Mais il nous a fallu d'abord le plaider devant la DDE, gardienne vigilante de son propre APS : en

bons polytechniciens, Bernard Ducongé et moi-même l'avons tout bonnement présenté comme une "variante technique" ! Cet obstacle dialectique franchi, le projet a reçu la bénédiction de Gaston Defferre et de ses services, dont l'appui ne nous a jamais fait défaut, y compris pour les procédures modificatives, aussi laborieuses que possible...

En premier lieu, imaginer et mettre au point un projet technique et un montage foncier ad hoc. En bref, il s'agissait d'abord de garantir le passage permanent en sous-sol de l'autoroute urbaine L 2, normalement porteuse de risques pour la structure et les occupants des étages : collisions de véhicules sur les piliers, incendies, explosions, et autres...

En second lieu, trouver un promoteur à la fois audacieux et solvable pour édifier le tout. Avec l'assistance du siège de la SCET, nous avons monté un concours sur la base d'un bail à construction grevé d'une servitude de passage public pour la rocade L 2 en sous-sol (Gaston Defferre s'opposait personnellement à la revente en pleine propriété des terrains expropriés par la SOMICA pour la Ville).

Je dois souligner ici que ce montage original, assez innovant à l'époque, en a "décoiffé" plus d'un, et je redis qu'il n'a pu se concrétiser que grâce au soutien personnel de Gaston Defferre, à une collaboration permanente avec les services de la Ville, à l'excellence de Joseph de Boisanger, le juriste d'alors au siège de la SCET, et à la virtuosité des notaires (parisiens) et du promoteur lauréat. L'accouchement fut difficile pour le centre commercial du Merlan. Mais quelle satisfaction pour tous les acteurs, et surtout pour les populations locales : un hyper-



Etude : perspective du centre commercial du Merlan /Marseille.

marché avec une galerie marchande de 100 m de long (à l'époque la plus longue d'Europe) avec une trentaine de boutiques, ainsi qu'une salle de spectacle polyvalente, une crèche, une bibliothèque et divers autres équipements remis gratuitement à la Ville».

Témoignage de Jacques Thiébaut.

L'histoire fait ainsi litière d'une France simplement commandée d'en haut. La France d'en bas, des municipalités, s'investit aussi en première ligne de ce combat pour le logement. À Sevran, à Toulouse comme à Marseille, les maires concernés sont tous trois socialistes, sans doute marqués par l'expérience du socialisme municipal de l'entre-deux-guerres. Beaucoup plus que des concepteurs et des réalisateurs d'espaces, ils se veulent des façonneurs de société. Mais leurs



La rocade routière passe sous le centre urbain/Marseille.

personnalités et leur charisme sont bien différents. À Toulouse, Louis Bazerque a voulu passionnément Le Mirail, comme nouveau quartier de sa ville, dont il aspire à la fois à sauvegarder l'unité et l'intégrité de la zone historique. Il en perdra les élections municipales dix ans plus tard en 1971 et Pierre Baudis, qui lui succède, n'accordera pas le même intérêt à cette excroissance hors normes. Plus prudent, Gaston Defferre, pris entre son clientélisme local, ses attaches rurales et son hostilité au Parti communiste, laisse faire la ZUP Nord, avant d'en découvrir assez accidentellement les maléfices. À Sevran, plus près du pouvoir central et de l'énormité des problèmes parisiens, le maire paraît écrasé par la technostruc-ture du ministère et la stature envahissante de Robert Ballanger, implanté au Raincy, puis à Aulnay-sous-Bois. Et quand

un maire communiste reprend les rênes, c'est pour tenter d'unifier des quartiers qui n'ont plus rien à voir entre eux. Les acteurs locaux jouent donc un rôle non négligeable dès avant la décentralisation. L'uniformité d'inspiration et de conception n'est pas partout identique, malgré une tension égale vers la construction de masse.

La tutelle de l'État à Sevrans

C'est sur trois communes que le nouveau plan masse est étudié et c'est par ces trois communes qu'est créée la Société d'aménagement économique et social (SAES) chargée de mener à bien cette opération d'une grande ampleur. Trois conventions d'études SAES-Communes (les mêmes pour les trois communes) ont été approuvées en 1964 : Sevrans le 13 janvier 1964, Aulnay le 21 février 1964, Villepinte le 4 mai 1964. La commune d'Aulnay va se retirer progressivement du projet commun conduit par André Toutain, SFIO, maire de Sevrans et président de la SAES. D'abord en raison de la démission des élus : le conseil d'administration de la SAES du 28 avril 1964 mentionne la démission de Robert Courtat, SFIO, de ses fonctions de maire d'Aulnay, il sera remplacé pendant une année par Maurice Cadot, SFIO, puis par l'élection en 1965 du nouveau maire PC, Louis Solbès. En 1971, Robert Ballanger, PC, est élu maire d'Aulnay.

«En 1972... la SEM était présidée par le maire de Sevrans M. Toutain (SFIO) et son adjoint M. Vaye (administrateur civil, qui suivait les débats gouvernementaux pour le compte de la SNCF) ; les autres maires étaient M. Ballanger (PC) pour Aulnay et M. Lefort maire RPR à Villepinte. Le maire d'Aulnay, avec lequel la SEM ne travail-

lait pas, était un homme remarquable, qui savait décider et qui développait ses programmes sur sa commune, hors ZUP, en utilisant fort bien tous les textes et appuis existants. Le maire de Sevrans, président de la SEM, était respectueux des décisions de l'État et comme la ZUP (a été) dissociée en trois ZAC, deux sur Sevrans (SFIO) et l'autre sur Villepinte (RPR), il n'y avait pas de difficulté particulière de ce côté là».

Pierre Malachard, ancien directeur de la SAES.

Il en est de même de la composition architecturale. À Sevrans, la faiblesse du politique paraît se conjuguer avec la fragmentation du projet. Ce sont les architectes d'opérations qui mènent véritablement, et l'idée, et l'action sur le terrain. À Toulouse, la forte personnalité de l'architecte Candilis imprime sa marque morphologique et idéologique

à l'ensemble urbain. Ni les uns, ni les autres n'empêchent finalement un relatif échec urbanistique. Inversement, à Marseille comme à Sevrans, on voit l'influence d'aménageurs jeunes et volontaires, qui freinent ou modifient très sensiblement des projets grandiloquents ou mal conçus : en Seine-Saint-Denis, une partie du grand ensemble est ainsi ramennée à des dimensions plus restreintes, et dans la ZUP Nord de Marseille, le centre commercial du Merlan, au-dessus de la bretelle autoroutière, est une trouvaille formelle, qui atténue la coupure de l'infrastructure et fournit des emplois. Là encore, l'observation mérite attention. Si la volonté collective est indispensable, elle s'incarne dans des femmes et des hommes, dont on aurait tort de sous-estimer la part d'audace et de chance. Il ne sert à rien, au risque de ne pas les comprendre, de simplifier des processus



Vue d'ensemble du Mirail avec les Tripodes de G. Candilis 1963 ©METL-MEDDE

complexes, pour paraître les rendre plus intelligibles.

Les ironies de l'histoire

À ce titre, dès l'origine, et malgré l'intelligence des projets et le dévouement des acteurs qui les animent, l'aventure des grands ensembles semble marquée par des tares initiales, qui pèseront toujours sur leur destinée. Elles apparaissent contingentes par rapport aux théories urbanistiques et aux volontés politiques en présence. Il s'agit d'abord dans les trois cas analysés d'erreurs de casting urbain, aujourd'hui on dirait d'absence d'étude d'impact. À Toulouse, on programme, en parfaite rupture avec le discours affiché du maire de l'époque sur l'unité de la ville, un quartier éloigné du centre, à l'architecture rigide et imposante (les « tripodes » de Candilis), quand la culture locale porte sur des maisons de villes mitoyennes. À Marseille, barres et tours vont souffrir de la double image proche, du bidonville et des villages ruraux de la garrigue qui leur sont opposés. Et Sevran, lointaine banlieue, apparaîtra comme le dépotoir paroxystique de Paris, de ses usines, de ses rejets, de ses « classes laborieuses et dangereuses ». À l'heure du Grand Paris, politiques et aménageurs auraient tort de négliger la part de mythe et d'imaginaire dans la décision urbaine.

Les illusions de l'urbanisme : l'aménagement des Nouvelles Beaudottes à Sevran

Dans les années 1980 « l'aménagement de ce quartier se caractérise par l'urbanisation des années soixante-soixante-dix : des cités immenses (cité FFF, Butte

Montceuleux, Logirep), un centre commercial fermé sur lui-même. L'aménagement de l'îlot 3 illustre les nouvelles orientations d'urbanisme de l'équipe municipale : création de rues, de jardins intérieurs et d'espaces de loisir et de détente. La volonté d'intégrer dans un tissu urbain des bureaux (autorisation de 20 000 m²), d'un parc d'activité industriel, d'ouvrir le centre commercial existant sur le quartier par la réalisation d'une extension, de regrouper des équipements publics pour créer un quartier. La programmation de ce quartier a demandé plusieurs années. Les réalisations, en cours depuis deux ans, sont, soit terminées, soit en cours de construction pour être livrées en octobre 1984... Le développement industriel et commercial du secteur est un phénomène récent, continu et de grande ampleur. De même que le développement urbain, il relève largement des effets induits à la réalisation de l'Aéroport international de Roissy et du transfert des industries de la première couronne vers la deuxième couronne, phénomène similaire à celui d'Orly... Sur les zones proches (Roissy, Parinor 2, centre d'expositions de Villepinte), il n'est pas prévu d'immeubles de bureaux, ce qui montre l'intérêt des Beaudottes, premier site urbain à proximité, comportant de l'habitat, des services, des commerces, des activités. Il en est de même pour le parc d'activités. L'importante fréquentation du centre commercial et de la gare des Beaudottes, ainsi que l'excellente accessibilité du site, sont le moteur du développement des activités dans ce quartier... Le centre commercial se compose de 23 000 m², sa capacité sera accrue en octobre 1984 par l'ouverture d'une extension, en direction de la gare, de 6 000 m²

de vente (dont une moyenne surface et une vingtaine de boutiques dans un secteur entièrement alimentaire) ».

Document d'urbanisme de la SAES de 1984. Près de trente ans après, les emplois créés dans le centre commercial, à Sevran ou à Aulnay, n'empêchent, ni le chômage, ni le sentiment de déshérence urbaine, qui dépassent le site étudié.

Une seconde raison d'échec, très générale encore, tient à la durée de toute opération d'aménagement. Pour aller vite, les grands ensembles ont été conçus dans les années cinquante, créés au début des années soixante et atteignent leur vitesse de croisière dans les années soixante-dix. Délai inévitable, qui n'affecte pas la validité de la théorie ou du projet, mais contribue à accentuer les décalages entre les réalisations et les pratiques, surtout – et c'est le cas dans la période – quand les processus sociaux s'accroissent et changent de rythme et de qualité. La démographie française se ralentit, quand la natalité ne fléchit pas encore chez les populations immigrées : les « grandes » familles étrangères vont se retrouver dans les 5 pièces que la conception a jus-



Le Mirail : dalle du Tintoret, démolition de la crèche 2010 ©Ville de Toulouse

tement regroupés dans les mêmes cages d'ascenseurs, accentuant aujourd'hui le sentiment de ségrégation et d'inconfort. Les centres commerciaux périphériques prennent leur essor, contribuant à faire dépérir les équipements de quartier qui devaient animer les ensembles immobiliers. Et la voiture que l'on voulait enfouir sous la dalle devient le signe de la réussite individuelle qu'il faut surveiller et montrer.

Quand l'urbanisme de dalle va devenir l'ennemi de la ville

«L'alignement des habitations au long des voies de communication doit être interdit... les rues de nos villes ont des fins disparates... La ville actuelle ouvre les innombrables portes de ses maisons sur la menace de mort de la circulation et ses fenêtres sur les bruits, les poussières et les gaz nocifs...». Pour autant Le Corbusier n'oublie pas les questions du déplacement : «les voies de circulation doivent être classées selon leur nature et construites en fonction des véhicules et de leur vitesse. Le piéton doit pouvoir suivre d'autres chemins que l'automobile ; ceci constituerait une réforme fondamentale de la circulation dans les villes».

Extraits de Le Corbusier *La Charte d'Athènes*, 1933-1942.

Face à ses dysharmonies, encore une fois normales, et dont il serait vain de rechercher les responsabilités, il aurait fallu une gestion souple, réactive, et surtout abondante en ressources. Or, en dépit de la grande continuité institutionnelle des aménageurs (c'est la même société d'économie mixte depuis près de quarante ans à Sevran) et de la

qualité des animateurs, il n'en fut parfois rien. Si au Mirail à Toulouse ou à Sevran, la municipalité fut associée à la vie du grand ensemble, à Marseille, la ville tarda à prendre le relai : ascenseurs défaillants, collecte des ordures ménagères aléatoire, espaces verts dégradés, vont aggraver les stigmates de l'habitat collectif. Les infrastructures publiques furent souvent mieux entretenues que les immeubles ou leurs abords, qui dépendaient des propriétaires bailleurs de logements sociaux. Mais pour l'habitant incertain sur ces distinctions juridiques peu visibles sur le terrain, le résultat est identique : le sentiment demeure que l'investissement prima sur le fonctionnement et la construction sur l'entretien.

Plus grave encore, souvent l'autorité institutionnelle, dont on a vu l'importance dans le lancement des grands ensembles, se montra hésitante, voir même contradictoire. L'État, le premier. Lançant en 1965 les villes nouvelles dans l'agglomération parisienne ou dans la région marseillaise et lyonnaise, y portant tout son crédit et ses crédits, il désinvestissait, notamment en termes de politiques industrielles, les ZUP de banlieue. Dans le même temps, la DATAR, en voulant favoriser les décentralisations en province, freinait ou contrecarrait, par la procédure de l'agrément, les projets d'extension des implantations d'activités dans la capitale. Nous payons cinquante ans après le prix de ces incohérences. Mais sur le moment, leur impact ne fut pas moins dur à supporter. Elles ne font pas pour autant oublier les responsabilités des élus locaux. À Toulouse, sans oser arrêter le Mirail, Pierre Baudis lui

porte des coups fatals, en programmant des ZAC de colmatage plus proches du centre-ville, ou en ne décourageant pas la périurbanisation, qui commence à miter les campagnes de Haute Garonne. Et pour ne pas être accusé de partialité, le maire communiste d'Aulnay-sous-Bois, Robert Ballanger, fait-il beaucoup mieux, quand il développe ses projets en dehors d'une ZUP, que le maire de Sevran, de gauche lui aussi, s'efforce de sauver ? Était-il possible de faire, au moment de la création des grands ensembles, un habitat adapté à ces évolutions si rapides et pour partie difficilement prévisibles ? Pas plus que le match, on ne refait l'histoire. Mais elle était aussi tracée, que sans doute mal engagée. ★

La carence des espaces extérieurs. Enfants jouant au bas des immeubles 1959. ©H. Sialesse METL-MEDDE



La montée des périls

Là encore, ni la période, ni le diagnostic ne sont originaux. L'histoire est plus faite de contretemps que de concordances. Mais toute la différence des époques tient à la clairvoyance ou à la cécité que les sociétés ont de leur propre évolution et à la qualité des mesures qu'elles acceptent et qu'elles adoptent pour affronter ces dys-harmonies. En l'occurrence, le paradoxe est que souvent les contemporains ont eu de larges pressentiments des crises qui s'annonçaient, sans toujours en mesurer les causes et les effets. Ils ont en conséquence appliqué des politiques, qui ont souvent plus aggravé que traité le mal. C'est ce mélange de discernement et de myopie qui crée aujourd'hui le sentiment de scepticisme, voire de culpabilité.

Les signes annonciateurs

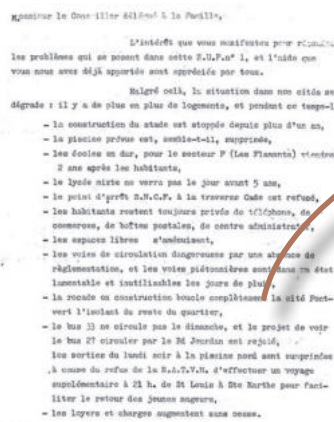
En fait, dès le lancement des opérations de construction, les plus avisés, et pas les moindres, sont saisis d'une sorte d'angoisse devant l'immensité de l'aventure. L'aveu de Candilis qui dessine Le Mirail, est révélateur, quand il déclare : « il est un peu effrayant de concevoir en quelques mois une ville de 100 000 habitants qui aurait normalement demandé un siècle ! ». Perspicacité terrible, qui marque les derniers cinquante ans du développement urbain. Non seulement l'architecte doit créer pour des clients qu'il ne connaît pas et dont il essaie d'imaginer les besoins et les aspirations,

mais pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, l'urbaniste et l'aménageur, dont la fonction a toujours existé, mais dont la profession s'hypertrophie, s'efforcent de suivre des rythmes d'urbanisation effrénés que bientôt ils ne vont plus maîtriser. La lente sédimentation, matérielle et humaine, qui était la règle de la ville dans toutes les cultures, cède le pas au déferlement et à l'improvisation. Dans les pays du Sud, c'est la précarité et l'habitat informel qui dominent. Dans le Nord, et notamment en France, le malentendu s'installe : dans une nation dont on prétend toujours qu'elle préfère l'habitat individuel, on construit, de façon plus visible que massive, de grands ensembles collectifs. Les hommes de l'art se multiplient et entendent faire le bonheur du peuple. Mais les habitants

déplorent la conception de la ville et des logements. Et chacun s'ingénie à amplifier l'importance de la forme urbaine, les uns pour en chanter les louanges, les autres pour lui attribuer bientôt tous les malheurs du temps : l'échec économique, l'échec social, l'échec scolaire, l'échec de la vie. L'ironie de l'histoire n'aura jamais poussé plus loin l'inconséquence et l'incompréhension.

Liste des récriminations dans la ZUP n° 1 de Marseille à M. le délégué à la famille de la mairie de Marseille.

- « M. le Conseiller délégué à la Famille ;
L'intérêt que vous manifestez pour résoudre les problèmes qui se posent dans cette ZUP n° 1, et l'aide que vous nous avez déjà apportée sont appréciés par tous.
Malgré cela, la situation dans nos cités se dégrade : il y a de plus en plus de logements, et pendant ce temps-là :
- la construction du stade est stoppée depuis plus d'un an,
 - la piscine prévue est, semble-t-il, supprimée,
 - les écoles en dur, pour le secteur F (les Flamants) viendront 2 ans après les habitants,
 - le lycée mixte ne verra pas le jour avant 5 ans,
 - le point d'arrêt SNCF à la traverse Cad est refusé,
 - les habitants restent toujours privés de téléphone, de commerces, de boîtes postales, de centre administratifs,
 - les espaces s'amenuisent,





Absence de mixité sociale Sevrans : quartier Monce-leux qui jouxte les Beaudottes ©Romain Gibert

- les voies de circulation dangereuses par une absence de réglementation, et les voies piétonnières sont dans un état lamentable et inutilisables les jours de pluie,
- la rocade en construction boucle complètement la cité Font-Vert l'isolant du reste du quartier,
- le bus 33 ne circule pas le dimanche, et le projet de voir le bus 27 circuler par le bd Jourdan est rejeté,
- les sorties du lundi soir à la piscine nord sont supprimées à cause du refus de la RATVM d'effectuer un voyage supplémentaire à 21 heures de Saint-Louis à Sainte-Marthe pour faciliter le retour des jeunes nageurs,
- les loyers et charges augmentent sans cesse».

Lettre de novembre 1972, adressée par un collectif d'associations et de partis politiques.

Cette interprétation pessimiste s'accompagne dès le début des années soixante-dix d'observations plus objectives des contemporains. À Toulouse, on commence à s'apercevoir très précocement des résultats inattendus des concentrations de populations étrangères : pour des «raisons (pudiquement énoncées) connues», les promoteurs privés désertent le grand ensemble. L'absence de mixité sociale, bientôt ethnique, entraîne l'absence de mixité immobilière qui va évidemment se répercuter sur le peuplement futur. Logiques normales, à

la rationalité circulaire redoutable pour les équilibres urbains.

Le début de la ségrégation au Mirail

Une note de la SEM de mars 1972 relative à la commercialisation auprès de la promotion privée indique que le pourcentage de logements HLM prévu au dossier FDES en mars 1968 (55 %, il s'agit donc du dossier révisé par rapport au dossier FDES initial) était atteint.

«La poursuite de la réalisation de la zone doit s'effectuer par l'implantation de logements primés ou non aidés du secteur privé... En fait, la SEM a rencontré à Toulouse les problèmes qui se posent dans toutes les zones opérationnelles importantes : à savoir la difficulté, pour des raisons connues, de s'assurer le concours de promoteurs privés au démarrage d'une opération et, par la suite, lorsque de nombreux logements sociaux sont en place, la difficulté de faire venir des promoteurs privés sur les zones qui ont pris une "étiquette sociale".

Le retard pris (18 mois) a amené les promoteurs privés à s'installer hors du Mirail. Suit un exposé sur la modification du plan masse de nature à faciliter l'insertion des programmes privés souhaités. Tout est dit sur la stigmatisation des quartiers d'habitat social. Quand on sait que Le Mirail a accueilli une population pour partie d'origine immigrée, on comprendra ce que veut dire «raisons connues» !

Le système éducatif, qui n'est pas encore dans une situation de crise globale et où l'on étend les bienfaits de la démocratisation, doit néanmoins faire face à des difficultés nouvelles. L'accueil dans une même classe aux effectifs surchargés de dizaines

d'enfants aux langues et aux cultures différentes, pose aux éducateurs rompus aux méthodes uniformes des écoles «normales» des problèmes redoutables, insurmontables avec une pédagogie classique. Mais chacun veut encore croire à la République, une, indivisible, et surtout intégratrice. Le malentendu s'installe. Et il faudra vite déchanter.

L'échec de l'école à Marseille

«Il est anormal [que les enfants des familles immigrées de différentes ethnies] ne bénéficient pas de la totalité des moyens de l'éducation nationale, scolarisation à trois ans en maternelle, classe de rattrapage, cours de perfectionnement pour le français, et même moyens extraordinaires : classes moins chargées ou tout autre à trouver...[on] demande aussi un personnel de gardiennage plus nombreux...».

Compte rendu d'une réunion de septembre 1973 de la commission instaurée entre les habitants de la ZUP et la Ville, évoquant le problème des émigrés à Font-Vert.

Une mesure superficielle de transformations structurelles

Finalement, la société française, opinion et politiques réunis, va sans doute moins pêcher par ignorance ou indifférence aux menaces qui s'accumulent, que par mauvaise appréciation de leurs processus et de leur gravité. Avant même le premier choc pétrolier de 1973, les équilibres nationaux que l'on croit consolidés par la fin

des luttes de décolonisation et la croissance rapide des niveaux de vie, et que la “révolution” de 1968 a plus ébranlé dans les mœurs que dans les rapports de classes, se fissurent sous l’effet d’une double crise du système productif et de l’ascension sociale généralisée. Comme toujours concomitance va devenir causalité. On attribue à la hausse – temporaire – du prix de l’énergie ce qui est transformation profonde du fonctionnement collectif. Au-delà de la perception des symptômes, on s’interdit ainsi d’en mesurer la genèse et les logiques. C’est cela même la myopie.

Plus précisément, dans le secteur du logement social, le peuplement des grands ensembles, à l’origine différencié, tend à s’uniformiser vers le bas. Aux stratégies des promoteurs déjà évoquées, s’ajoutent les propres pratiques des occupants les plus aisés ou les moins défavorisés. Pourquoi continuer à payer dans un immeuble collectif, dont les imperfections apparaissent, un loyer, qui se renchérit au gré des premières réhabilitations, si l’on peut s’endetter, bénéficier au surplus d’une aide au logement (aide remplaçant l’aide à la pierre, qui avait favorisé la promotion des grands ensembles) pour accéder enfin au statut de propriétaire ? Le tamisage social se met ainsi en place, favorisé au surplus par certains gestionnaires d’HLM, qui découragent ouvertement les demandeurs « normaux » d’aller dans les ensembles les plus dégradés. L’alliance non concertée des acteurs se révèle plus efficace encore qu’un projet stratégique explicite, dont on affuble parfois un peu trop rapidement la droite française alors au pouvoir.

Il est vrai que, dramatiquement, les gouvernants, au lieu d’éclairer leurs concitoyens sur la perversité de ces mécanismes, leur donnèrent, par dessein ou aveuglement, une justification politique aggravante.

Déjà en 1973, Olivier Guichard crut trouver les racines du mal dans la taille des grands ensembles : il suffisait de faire des opérations immobilières de moins de 300 logements, pour limiter les concentrations des mêmes origines de peuplement. Peine perdue évidemment. Puis, Raymond Barre, en « meilleur économiste de France », justifia le « processus résidentiel » du locatif social vers l’accession individuelle. Trente ans plus tard, la ministre du logement du premier gouvernement de Nicolas Sarkozy, Christine Boutin, ne profila pas autrement la sortie de la pauvreté. Mais au XIX^e siècle, Guizot n’avait-il pas déjà résolu toute la misère du monde à venir par son célèbre « enrichissez-vous ! » ?

Plusieurs décennies après ces premières atteintes, ségrégations et exclusions n’ont fait que s’accroître dans les quartiers difficiles. Les deux derniers recensements exhaustifs de population de 1990 et 1999 en portent témoignage dans les trois quartiers analysés. À Sevran, aux Beaudottes, en 1999, près du quart de la population est d’origine étrangère (18 % dans la commune, 13 % dans l’agglomération parisienne). Les concentrations ethniques ne sont guère moins élevées au Mirail (23 % d’étrangers, 5 % à Toulouse) ou dans la ZUP Nord de Marseille (19 % dans le

quartier de Saint-Barthélémy, contre 6 % dans l’unité urbaine d’Aix-Marseille).

Et la situation sociale n’améliore pas cette image de discrimination négative : 22 % de chômeurs aux Beaudottes en 1999, avec une progression de 7 points par rapport à 1990 (respectivement 16 % et + 5 points à Sevran, 12 % dans l’agglomération parisienne avec une augmentation de 3 points). Au Mirail, les records de chômage paraissent plus désastreux encore (36 % de chômeurs en 1999, en augmentation de 16 points par rapport à 1990, contre 15 % dans l’unité urbaine de Toulouse, + 4 points). Ils atteignent même des sommets désastreux parmi les étrangers (près de 48 % de chômeurs, + 14 points au Mirail, respectivement 34 %, + 10 points à Toulouse).

Comme souvent, la situation se détériore encore là où elle n’était déjà pas bonne, et pour les plus défavorisés. Elle est encore pire dans certains quartiers de la ZUP Nord de Marseille : près de la moitié de chômeurs recensés en 1999 parmi les résidents de Saint Barthélémy, en augmentation de 14 points par rapport à 1990 (21 % dans l’unité urbaine d’Aix-Marseille, en progression de 4 points). Les taux pour les étrangers atteignent des sommets insoutenables : 69 % de chômeurs parmi les étrangers à Saint-Jérôme (+ 24 points par rapport à 1990), 61 % à Saint-Barthélémy (+ 19 points), contre 45 % et 10 points dans l’unité urbaine d’Aix-Marseille. Même si l’économie souterraine pallie – on s’en doute – l’absence de revenus salariaux réguliers, on constate la détérioration considérable, relative et abso-

lue, de la situation socio-économique dans tous ces quartiers et les pratiques marginales qu'elle suscite.

Dans le même temps, les catégories sociales tirent vers le bas et le peuplement s'enkyste dans sa situation de précarité. De lieu de brassage, puis de promotion résidentielle, les grands ensembles sont devenus pour beaucoup des nasses de ségrégation et de relégation. Alors que dans toutes les villes françaises et dans la moyenne nationale, la proportion des cadres moyens et supérieurs ne cesse de croître, un coefficient synthétique qui mesure le rapport entre cadres moyens et supérieurs d'une part, et ouvriers et employés d'autre part, diminue encore dans la plupart des quartiers analysés. Il passe de 26 cadres pour 100 ouvriers-employés à Sevrans-Beaudottes en 1990 à 22 en 1999. À titre de comparaison, il est de 75 en 1999 dans le quar-

tier ancien des Trèfles à Sevrans, en augmentation de 11 points. Même tableau au Mirail (coefficient de 28 en 1999 pour 35 en 1990, pour mémoire le coefficient est de 189 dans le quartier central de Toulouse Matabiau avec un bond de plus de 60 points entre 1990 et 1999). On ne peut mieux prendre conscience dans la France du début du millénaire du creusement considérable d'écarts sociaux très localisés qui s'oppose à la tendance globale de moyennisation de la société au cours du dernier demi-siècle.

Dans le même temps, la mobilité résidentielle, qui est toujours le signe d'un certain dynamisme de l'habitat, fléchit très sensiblement. Aux Beaudottes, à Sevrans, la proportion de population vivant dans le même logement au recensement précédent passe ainsi de 28 % en 1990 à plus de 50 % en 1999,

atteignant ainsi le pourcentage moyen de la commune à la même date, mais avec une signification bien différente. Dans des conditions normales de logement, tissu pavillonnaire, ou maison de ville en l'occurrence, la stabilité résidentielle traduit un degré de satisfaction et d'équilibre familial ; dans un grand ensemble dévalorisé, c'est une fixation par défaut. La situation paraît moins tendue, en tout cas s'est détériorée moins vite au Mirail à Toulouse et dans la ZUP Nord de Marseille, même si les taux moyens d'immobilité résidentielle atteignent en 1999 des niveaux similaires (41 % de la population dans le même logement en 1990 qu'en 1982 au Mirail, 51 % dans le quartier de Saint Jérôme à Marseille) : incontestablement, les conditions du marché du logement parisien aggravent aussi la situation du grand ensemble à Sevrans. On ne s'étonnera pas dans ces conditions que dix ans après, les Beaudottes défraient de façon quasi hebdomadaire la chronique de la délinquance et de la criminalité liées au trafic de drogue, ni que le très médiatique maire de Sevrans, Stéphane Gatignon, soit en passe de devenir le « père courage » d'une banlieue paraissant abandonnée de la République.

D'une manière globale, se révèle une des composantes de la crise du logement pour les plus défavorisés : le manque de flexibilité dans l'occupation de l'habitat social pèse aussi bien sur ceux qui craignent de le quitter faute de ressources, que sur ceux qui ne peuvent y entrer, faute de vacance. Une fois de plus, les logiques collectives spontanées



Ségrégation et exclusion n'ont fait que s'accroître dans un environnement longtemps dévalorisé. Sevrans 2008 ©Luc Boegly

se montrent plus implacables que les desseins manichéens les plus concertés.

C'est finalement la même myopie qui préside à l'appréciation des bouleversements de l'économie. La désindustrialisation est souvent surestimée en destruction quantitative d'emplois, et sous évaluée dans la mutation qualitative des qualifications qu'elle implique. Avec plus ou moins de succès, les municipalités de gauche, notamment communistes, se sont efforcées de ralentir des évolutions qui paraissaient inéluctables, compte tenu des technologies mises en œuvre ou des coûts salariaux, ou même de favoriser des modernisations salutaires. Plus tardivement, à partir des années quatre-vingt-dix, certains comprennent très vite que la partie industrielle est perdue et s'engagent avec le succès que l'on sait dans le tout tertiaire, voire dans le *high-tech* le plus sophistiqué (Patrick Braouezec en Plaine Saint-Denis).

De toute façon, si la prospérité économique se maintient ou se renouvelle, la crise sociale se perpétue, avec la disparition par centaines de milliers d'emplois peu qualifiés, qui se trouvaient justement être ceux des habitants qui se concentraient au même moment dans les grands ensembles. Logiques implacables, largement involontaires, où l'on aurait tort de voir seulement la main d'un État bienveillant au grand capital. Certes, on l'a dit, la politique des villes nouvelles et de la DATAR réunies accélère la désindustrialisation dans les banlieues traditionnelles de l'agglomération parisienne. Elles ne la créèrent pas et n'empêchent pas, un peu plus tard,

les nouvelles implantations, économiquement performantes et socialement décevantes, autour du Stade de France à Saint-Denis, comme l'a été à proximité du Mirail l'essor de l'Aérospatiale, devenue depuis EADS puis Airbus Group. Une fois de plus, il faut parler d'un manque de perspicacité collective. Il serait aussi vain aujourd'hui d'en rechercher les responsables que d'en ignorer les leçons pour le futur : sauf à compromettre durablement leurs équilibres sociaux et politiques, les villes, spécialement les métropoles, ne peuvent vivre en épurant toujours les emplois vers le haut, qui augmentent la fragmentation sociale, puis résidentielle. Il y faut aussi des activités de fabrication et de services, pour les moins favorisés et les moins bien formés, sous peine de transformer le chômage en désespérance, et la désespérance en violence.

Pourtant, dans les années quatre-vingt, les acteurs des grands ensembles, cadres de la Caisse des dépôts, de la SCET et de leurs filiales en tête, font preuve d'inventivités remarquables. Il est simplement regrettable qu'elles aient plus porté sur les innovations techniques et la gestion que sur la compréhension en profondeur des mutations. Ainsi, dans le domaine économique, la SCET a suivi le mouvement global, en consacrant toute sa capacité d'imagination sur les activités technopolitaines et pas sur de nouvelles activités « productives » qui auraient permis d'enrayer le chômage dans les ZUP. Une expérience menée sur le secteur informel dans l'artisanat du BTP est vite jugée « politiquement incorrecte » et abandonnée.

De l'innovation économique avortée aux zones franches urbaines incertaines

« Dès le tout début des années quatre-vingt-dix, au sein de l'équipe de la politique de la ville, la SCET avait conduit dans une certaine discrétion une réflexion sur un thème inspiré de projets développés alors dans le tiers monde : partant du fort potentiel entrepreneurial des populations des grands ensembles (substances illicites exclues), l'idée était, au sein d'un périmètre défini, d'inciter au développement d'activités "informelles" (on dirait déréglées), qui lorsqu'elles auraient atteint une certaine taille critique de viabilité seraient amenées peu à peu au secteur formel. Cette initiative, validée avec des chercheurs de l'Université Paris 8, n'a pas eu de suite, jugée au final trop "politiquement incorrecte". Peu de temps après, apparaissaient les "zones franches", dont la différence fondamentale avec le modèle précédent destiné à créer une économie endogène, socialement intégrée "par construction", est que la zone franche veut susciter un développement essentiellement exogène, avec l'arrivée d'entreprises off shore et des effets d'aubaines.

Ce fut ainsi le cas à Sevran avec une Zone Franche Urbaine (ZFU) qui malheureusement n'atteignit pas les objectifs escomptés, comme dans la plupart des ZFU : manque de terrains disponibles sans engager une procédure toujours longue de modification du POS, manque de temps pour réaliser les aménagements et accès nécessaires, manque de structure locale adaptée pour aider les entreprises qui s'y installaient à embaucher obligatoirement 15 % de personnel local. Les jeunes cadres locaux recrutés sur place se dépêchent de

quitter le quartier dès qu'ils le peuvent. Le recrutement trop restreint pose question, car on a du mal à faire venir les entreprises en raison des questions de desserte et d'enclavement des secteurs. Au total, les statistiques montrent que dans la ZUS (Zone Urbaine Sensible) de Sevran-Beaudottes, trois catégories socioprofessionnelles ont vu leur nombre et leur pourcentage augmenter entre 1990 et 1999 : les artisans, les employés de la fonction publique et les retraités»

Jean-Marie Funel

On est loin du succès attendu de l'entreprise du secteur privé.

«À Marseille en revanche, la Zone Franche Urbaine des 15^e et 16^e arrondissements (quartiers Nord) a pour vocation d'agir dans trois directions : maintenir des commerces dans les "villages", faire venir de l'activité économique dans les grands ensembles (Plan d'Aou, Bricarde, Castellane), relancer la zone d'activité de Saumaty-Seon.

On constate que des entreprises se sont en effet implantées, même sans avoir d'avantages fiscaux et que sur les deux arrondissements, le chômage a chuté de 30 %, quand il baissait de 12 % seulement sur l'ensemble de la ville de Marseille». Information communiquée par les animateurs du Grand Projet de Ville de Marseille (GPV). Les expériences sont donc variables et difficilement répliquables sans analyse du contexte local.

Dans le domaine social, la principale innovation fut la création dans les équipes opérationnelles de postes de « chargés des questions sociales » (CQS), à côté des concepteurs (aménageurs, architectes) et des gestionnaires. On a toutefois l'im-

pression que cette introduction représente plus pour le groupe de la Caisse des Dépôts une petite révolution interne dans le recrutement du personnel qu'une véritable prise de conscience et surtout une écoute de la profondeur des problèmes de peuplement que connaissent les grands ensembles. La grande affaire et le grand investissement intellectuel indéniable, restent dans la conception technique des bâtiments et de leur maintenance (chaufferie, collecte des ordures ménagères) et de la gestion comptable des ensembles locatifs (cf. l'expérience de gestion de proximité introduite par la Compagnie immobilière de la région de Sarcelles).

Les débuts de la concertation dans la ZUP Nord de Marseille

Les comptes rendus des réunions de "concertation pour l'amélioration des conditions de vie dans la ZUP n° 1 et les environs immédiats", présidées par M. Grandguillot chargé de mission dépendant du Secrétariat Général à l'Expansion de la Ville, permettent de constater que toutes les questions relatives aux dysfonctionnements ou aux insuffisances (dont beaucoup perdurent encore) sont abordées dès la création du comité en 1970. M. Grandguillot était par ailleurs responsable d'une association : Interapro, qui agissait en lien avec la SOMICA.

Le Mirail : Démolition de l'immeuble Satie ©Ville de Toulouse



Une révolution culturelle à la SCET : les chargés des questions sociales

«L'innovation, c'est l'introduction de la nouveauté dans une chose établie. Au départ et pour amorcer ce processus, il convient d'introduire dans l'organisation "un corps étranger", en l'occurrence et à l'époque, c'était le sociologue - que l'on a appelé CQS, chargé des questions sociales- dont la culture était différente de celle très techniciste du réseau SCET-SEM. Il revient à Raymond Gray, responsable du service des équipements industriels et touristiques à la SCET, le mérite d'avoir identifié les premiers symptômes des problèmes auxquels les aménageurs commençaient à être confrontés et repéré les rares équipes qui s'y "coltinaient". Ce qui l'a amené en 1968 à compléter ses équipes par un sociologue porteur d'expériences menées dans le réseau (mais de l'extérieur). C'est lui qui a tenu à inter-naliser ce type d'approche et de profil dans l'assistance que la SCET devait au réseau. Avant de pouvoir diffuser dans le réseau cette approche nouvelle, il fallait passer encore par deux étapes indispensables pour en définir un contenu spécifique intégré dans les processus et pour cela le tester en vraie grandeur avant de le multiplier :

. une étape d'adaptation au milieu et à la culture du réseau et de connaissance profonde de l'organisation aux différents niveaux SCET et SEM, qui permettait de produire les grands ensembles ;

. la deuxième étape visait la mise en place des premières expériences sur le terrain ; elle fut rendue possible par la transformation d'une organisation SCET quasi hiérarchico-militaire pour les services d'assistance, en un Groupe des Conseillers

Techniques beaucoup plus souple et autonome, le GCT intervenant à la demande des directeurs de SEM».

Témoignage de Jean-Marie Reinert.

La SCET ou la vocation "sociale" d'une entreprise privée

«Nous n'avons voulu que développer l'enchaînement logique des causes et conséquences révélé par une rigoureuse analyse de la situation de la SCET replacée dans un environnement... dominé par une idéologie capitaliste... Et les conséquences que nous avons tirées participent de cette situation nouvelle... Du moins avons-nous cherché à préserver ou à réintégrer la place de l'homme - l'habitant, l'usager, ou le citoyen - dans nos préoccupations d'aménageur... Si nous sommes contraints d'accepter une entreprise qui apparaît tout autant privée que les autres...en dépit d'une illusion persistante de service public qui ne garantira l'emploi de personne quand s'accumuleront les difficultés... nous entendons que cette entreprise privée s'attache à des objets utiles à la collectivité et permette en même temps l'épanouissement de ses membres».

Extrait du rapport du comité d'entreprise de la SCET 1972.

La SCET a décidé de créer les CQS en 1974. C'est pour expliquer sa vocation "sociale". Circulaire signée par François Parfait. En 1978, il y avait 14 CQS la plupart intégrés dans les équipes de SEM. Malgré une action institutionnelle et associative considérable d'animation et de prévention, ni l'entreprise, ni l'enthousiasme remarquable de femmes et d'hommes passionnés, n'empêchèrent la montée de l'exclusion.

Au total, le jugement demeure d'une appréciation faussée de la crise globale que connaît le pays à partir des années quatre-vingt. Elle est autant le fait de l'ensemble de la société que des acteurs directs de la construction des logements. Simplement, elle est aujourd'hui ressentie par eux avec d'autant plus d'amertume qu'ils gardent, à juste titre, le souvenir de leur engagement et de leur dévouement. Mais l'histoire ne se fait pas malheureusement avec de bons sentiments.

Une politique de la ville à contresens ?

Ces analyses peuvent sembler d'autant plus étranges que depuis plus de trente ans des procédures réglementaires, à travers la politique de la ville, sont mises en place pour lutter contre les effets qui viennent d'être décrits. Passons sur l'impropriété du terme, qui implique déjà une incompréhension des logiques urbaines d'ensemble : la politique de la ville fut toujours une politique des quartiers difficiles. Passons sur la critique, justifiée, de la Cour des Comptes qui s'est étonnée à plusieurs reprises qu'après des décennies et des centaines de milliards de francs, puis d'euros, dépensés, les mêmes maux soient toujours dénoncés. Au-delà de ces critiques, la principale erreur continue des gouvernements de la République fut de s'attaquer explicitement aux formes matérielles de la ville plutôt qu'à leurs contenus social et économique, dont on a montré qu'ils étaient à la racine des échecs des grands ensembles. On peut comprendre que la difficulté pour affronter les unes et les

autres soit inégale. Elle n'excuse pas la faute stratégique majeure. Des opérations Habitat et vie sociale (HVS) lancées à Bagatelle, quartier proche du Mirail à Toulouse dès 1977, aux programmes Développement social des quartiers (DSQ) de 1985 et aux activités de l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) de 2009, c'est toujours finalement la façade du désastre urbain que l'on ravale et le décor d'une ville en miettes que l'on tâche de réparer.

Un témoignage critique sur la rénovation à Sevrans

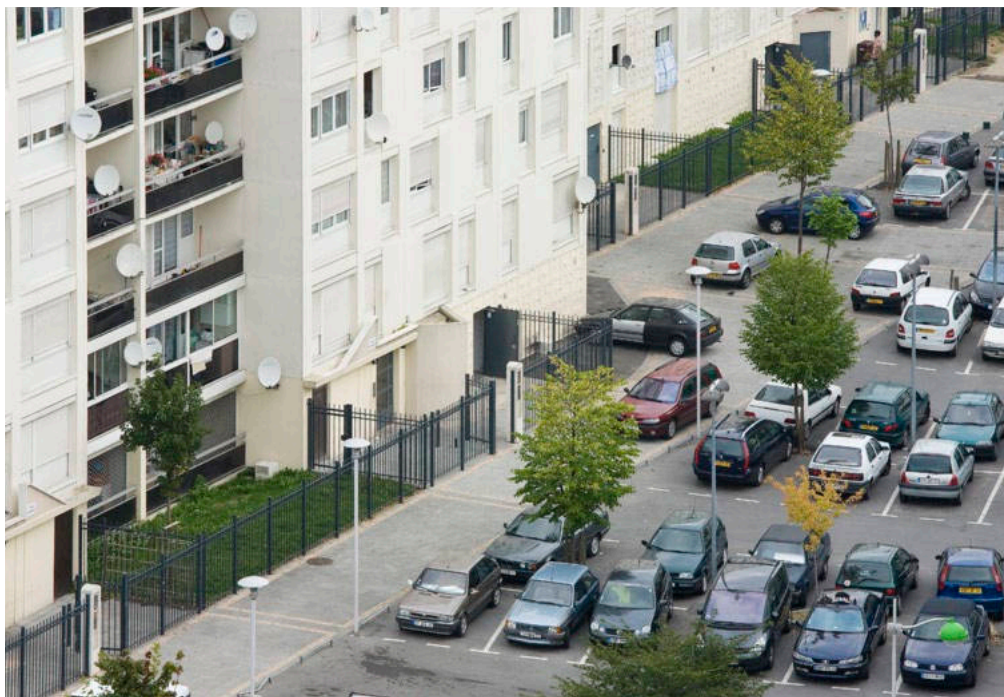
« Nous avons visité des espaces tertiaires assez animés et des aménagements récents et fonctionnels qui constituent certainement des améliorations énormes par rapport à l'état antérieur. Mais nous avons vu aussi beaucoup d'espaces vides, morts, vides d'objets, vides d'usages, vides de sens, pour la plupart enfermés par des grilles, plus ou moins chères, plus ou moins belles, plus ou moins inutiles en l'absence de portails... Ces aménagements sont le résultat d'une véritable mode qui a contaminé les bailleurs sociaux, les élus et l'administration providentielle pendant des années, et les a conduits à engager des travaux, en pensant qu'une panacée pourrait apporter la solution de tous leurs problèmes. Incontestablement, la résidentialisation (réhabilitation urbaine consistant à scinder un grand programme en petits ensembles immobiliers sécurisés par des grilles à digicode au milieu de petits espaces verts privatifs) conduite aux Beaudottes, comme dans un grand nombre des mêmes opérations de cette époque, a été mal faite. C'est-à-dire mal voulue, mal portée, mal conçue, mal suivie,

mal réalisée, et mal évaluée. Évidemment, nous n'avons plus, à ce stade, qu'à poser la question : comment faire mieux ? J'ai été sensible au manque de repères qui permettraient de s'orienter plus facilement et à un tas de petits dysfonctionnements ordinaires : des commerces complètement isolés en pied d'immeuble sans vis-à-vis, des parkings souterrains murés alors qu'ils étaient naguère les signes extérieurs de richesse de tant d'opérations, le vaste no man's land délaissé en limite d'Aulnay, et les ruines de quelques pyramides mystérieuses (démarche esthétique ?), le manque de soin aussi des aménagements, équipements et commerces de la gare du RER... Cette lecture est

facile, mais qu'on ne nous raconte pas que la cause de cette pauvreté est le manque de moyens. La pénurie la plus flagrante n'est pas dans les bordures de trottoirs, ni dans le traitement des sols, de l'architecture et des espaces verts. Au contraire, il y en a pour cher au sol, et c'est refait assez régulièrement par endroit... L'indigence est d'abord celle de l'ingénierie, du programme à la conception, en passant par la réalisation et le suivi (pas la surveillance !) et en même temps, secrètement, il y a quelque chose qui ressemble à du mépris ».

Jacques de Pauw, visite du 9 octobre 2008.

Début de résidentialisation. Sevrans, 2008. ©Luc Boegly 2008



L'incohérence est certainement plus désolante aujourd'hui qu'hier, en raison de la hauteur de l'investissement financier consenti, de l'ambition du projet et de l'irréversibilité des actions matérielles de démolition accomplies sous l'égide de l'ANRU. Au Mirail, c'est près de 400 millions d'euros qui sont prévus en 2007 dans l'opération de renouvellement urbain (environ un quart sur crédits de l'État, un quart de la ville de Toulouse, le reste venant des bailleurs sociaux). Mais le résultat d'ensemble risque d'être bien médiocre en période de tension sur le marché de l'habitat, notamment social : 900 logements sociaux démolis, 500 logements « libres » programmés. Au moment où toutes les enquêtes auprès des populations concernées montrent un attachement réel au logement occupé plus encore qu'au quartier, la hantise du grand ensemble et l'incantation de la mixité ne justifient pas tout. Et faut-il rappeler que le financement de logements en accession n'est pas un gage de valorisation sociale, ni immobilière, quand on connaît le sort très dégradé de certaines copropriétés ? Le présent ne s'inspire guère des leçons du passé.

Cette continuité des erreurs stratégiques dans la conduite des politiques urbaines se double d'une mauvaise appréciation de l'efficacité des mesures palliatives prises. Pour aller vite, l'aide sociale et la solidarité républicaine furent toujours préférées à l'action économique, en dépit du succès relatif des zones franches, et favoriser le retour prioritaire à l'emploi toujours jugé prioritaire par rapport à l'éducation et à la formation fondamentale, plus encore que profes-

Le bilan problématique de la convention ANRU de 2007 avec la SEMRU (SEM de Renouvellement Urbain) de Toulouse.

	Existant	Démolitions	Reconstructions	Bilan	Résultat
Logements sociaux	4 287 (57 %)	1 123	240	- 883	3 404 (48 %)
Logements privés	3227 (43 %)	240	733	+ 493	3 720 (52 %)
TOTAL	7 514	1 363	973	- 390	7 124

Après reconstruction, le nombre total de logements devait baisser, et la part de logements du secteur libre augmenter

Budget prévisionnel de l'opération (en millions d'euros).

	Démolition Réhabilitat Résidentielisat	Construction de logements sociaux	Aménagt Equipts locaux Services	Actions sur l'habi- tat privé	Ingénierie Conduite de projets	TOTAL
Coût prévisionnel	115	139	112	15,2	4,5	385,7
Ville de Toulouse	11,7	-	70,5	5,9	0,6	88,7
Grand Toulouse	0,6	1,6	-	0,2	0,2	2,6
Département	11,5	2,3	6	-	0,1	19,9
Région	-	-	8,1	-		8,1
Bailleurs sociaux	40	119,6	0,8	-	0,3	160,7
ANRU	49,7	15,5	20,1	6,9	2,3	94,5
Autres	1,5	-	6,5	2,2	1	11,2
TOTAL	115	139	112	15,2	4,5	385,7

Financièrement, l'État (ANRU) s'engageait beaucoup moins que les collectivités territoriales, et surtout les bailleurs sociaux, pour couvrir le déficit énorme de l'opération (plus de 90 % du coût du projet). L'arrivée de la gauche au pouvoir municipal en mars 2008 entraîna une révision de la convention et une réduction des démolitions programmées.

sionnelle, des jeunes générations. Cette constatation, amère, explique que si les responsables n'ont certainement pas ignoré les inadéquations entre les aptitudes requises par les nouvelles activités introduites dans ou à proximité des quartiers difficiles et les capacités réelles des

populations au chômage, ils n'ont pas eu une conscience claire de l'écart grandissant que l'échec scolaire entraînait entre qualité de la demande et de l'offre de main-d'œuvre, et des remèdes nécessaires qui s'imposaient dans ce domaine. Les quotas de recrutement local ou l'em-

bauche reconnue de personnel de service et de gardiennage étaient évidemment sans commune mesure avec la profondeur de la crise du système éducatif, génératrice des inadaptations des formations professionnelles.

Souvent même, les politiques sectorielles ont été contraires à l'amélioration des difficultés pressenties ou même analysées. Le remplacement au début des années soixante-dix des ZUP par les ZAC, toujours présenté comme positif parce qu'il introduisait une négociation préalable entre les acteurs publics et privés, et un cofinancement des équipements urbains, se révèle, à l'expérience de deux des sites étudiés (Sevrans et Le Mirail), catastrophique. Il morcelle le projet initial, lui faisant perdre de sa cohérence et de son efficacité organisatrice de l'espace. Un peu plus tard, associé à la crainte de l'homogénéité et de l'uniformité physique du grand ensemble, il entraîne la perte des techniques (procédés et matériaux) et de la qualité de la construction de masse. Ainsi, les Nouvelles Beaudottes, à Sevrans, édifiées en « petits ensembles », aux formes contournées, se montrent, à l'expérience, de résistance médiocre et plus difficiles encore à réhabiliter.

De toute façon, les opérations de réhabilitations lourdes qui se sont succédé depuis les années quatre-vingt jusqu'à aujourd'hui sont apparues en général de résultats indécis. Les aménagements de quartier peuvent être bien perçus, notamment quand ils augmentent l'offre d'équipements publics. Mais, ils ne résolvent pas les problèmes vécus

Trois décennies d'élections municipales à Sevrans.

La montée de l'abstention au 1^{er} tour des scrutins municipaux (% des inscrits).

Scrutins	Bureaux de vote		Ensemble
	Grands ensembles Anciennes Beaudottes	Secteur pavillonnaire Victor Hugo	
1977	32	25	25
1983	44	27	31
1989	57	39	43
1995	55	39	43
2001	66	43	47
2008	64	45	52

La progression de l'abstention aux élections locales est générale, mais elle apparaît encore plus importante dans les quartiers difficiles, là même où la proportion d'inscrits par rapport aux habitants est la plus faible, en raison du nombre d'étrangers (29 % aux Beaudottes en 1990, 24 % en 1999). Dans ces conditions, la représentativité du politique n'est-elle pas engagée ?

Un attachement, moins assuré, à une gauche, qui change de visage.

% des suffrages exprimés obtenus par la gauche traditionnelle au 1^{er} tour des scrutins municipaux.

Scrutins	Bureaux de vote		Ensemble
	Anciennes Beaudottes	Victor Hugo	
1977 B. Vergnaud, PCF, élu maire au 1 ^{er} tour	62	43	51
1983 B. Vergnaud, PCF, élu maire au 2 ^e tour avec 55 % des suffrages	50	29	37
1989 B. Vergnaud, PCF, élu maire au 2 ^e tour avec 52 % des suffrages	54	47	47
1995 B. Vergnaud, PCF, battu dans une quadrangulaire au 2 ^e tour par J. Oudot, RPR, avec 33 % des suffrages	32	25	28
2001 S. Gatignon, PCF, élu maire au 2 ^e tour avec 53 % des suffrages	37	24	25
2008 S. Gatignon, PCF, puis Europe Écologie depuis les régionales de 2010, élu maire au 1 ^{er} tour avec 27 % des inscrits	67	55	59

L'effondrement national du Parti communiste peut sembler ici moins marqué, surtout dans les quartiers populaires, où la fidélité à la gauche est plus ancrée, au moins pour la minorité, qui vote encore. Mais l'engagement et le dynamisme d'un jeune maire, au demeurant plus libre dans ses attaches idéologiques, sont-ils suffisants devant l'ampleur des problèmes urbains (exclusion, échec scolaire, drogue) ?

par les ménages : emploi, coût du loyer en général plus élevé après rénovation. L'enquête menée à Sevrans après la réhabilitation de l'immobilier montre ainsi que, si les améliorations sont accueillies favorablement, les problèmes fondamentaux demeurent. Traitements et ornements des façades, agrémentation coûteuse des revêtements de sols extérieurs, création d'espaces verts souvent mal entretenus ensuite, ont été préférés à la réorganisation, voire à l'agrandissement, des surfaces intérieures des appartements, ardemment désirées et acceptées par les populations concernées (cf. la tour Bois-le-Prêtre, intelligemment réhabilitée de cette manière à proximité immédiate du périphérique à la Porte Pouchet, par les architectes Frédéric Druot, Anne Lacaton et Jean-Philippe Vassal). La crise, profonde, fut perçue, et finalement mal négociée.

Les conséquences de toutes ces erreurs accumulées ont été d'autant plus dramatiques qu'elles se sont accompagnées d'un déclin remarquable de la conscience politique et de la participation civique. La citoyenneté n'a pas suppléé à la médiocrité de l'appréciation technique. Les causes en sont multiples. La baisse généralisée du pouvoir politique a été de pair partout dans le monde avec la montée des périls urbains. Or la fameuse «gouvernance», qui laisse bien souvent face à face les acteurs économiques (entreprises, promoteurs) et les acteurs sociaux (salariés, habitants) ne peut remplacer le «gouvernement» de la ville. Plus précisément, dans les espaces qui nous concernent, d'autres mécanismes s'ajoutèrent à cette logique globale.

Le refus obstiné des forces politiques françaises, gauche comprise, de conférer le droit de vote aux élections locales aux populations étrangères stabilisées, se révèle sans perspective au moment où leur présence devient plus importante dans les grands ensembles. Il s'accompagne – l'analyse des résultats électoraux de Sevrans l'atteste – d'une abstention grandissante des électeurs inscrits aux scrutins municipaux tout au long des années quatre-vingt, quatre-vingt-dix et deux mille. Même si l'opinion française reporte son attention et ses convictions sur les grandes échéances nationales (élections présidentielles et législatives), ce recul de la conscience civique locale n'est évidemment pas de nature à améliorer la correction des erreurs techniques et poli-

tiques. Une ville n'est pas seulement une matérialité qu'on construit, entretient et répare, mais une sociabilité qui s'exprime politiquement. Par une curieuse dérive des mots, la cité s'effondrait, à l'heure même où le terme fleurissait dans les quartiers difficiles (les « cités »).

Pourtant, il faut certainement nuancer la portée actuelle des critiques présentes : il n'est pas sûr, que cette chronique sévère d'une faillite annoncée s'impose comme leçon d'avenir. Rien n'est plus faux que de vouloir traduire immédiatement la morale du passé en prescription du futur. Les règles de transmission sociale sont plus subtiles et méritent, pour être utiles, une attention mesurée. ★

Toulouse, La Reynerie: le lac, la place Abbal, copropriété et logements sociaux ©Droits réservés



Les enjeux du présent

Cette prudence ne doit pourtant pas empêcher de tracer quelques pistes de réflexion qui intéressent aussi bien les milieux professionnels de l'urbanisme que l'ensemble de la société française, au moment où se jouent des défis majeurs de la ville (émeutes de banlieues récurrentes, effets de la mondialisation et de l'élargissement de l'Europe, débats sur la réforme des collectivités et de la fiscalité locales, développement durable). Les propositions qui suivent n'ont évidemment pas un caractère normatif. Elles visent simplement, au regard des expériences qui viennent d'être retracées, à susciter la réflexion critique, la réaction, voire la contradiction.

Pour une critique de la forme urbaine et de la mixité

Une première ligne de force est faite de réserve contre les idées reçues et aujourd'hui banalisées : la forme urbaine n'est pas la première accusée des grands ensembles, et la mixité sociale n'est pas non plus la panacée de la misère de la ville. Puisque quelques-uns l'affirment, on veut bien admettre que certains programmes de l'ANRU, notamment à Vaux-en-Velin, La Duchère ou Vénissieux, dans la banlieue lyonnaise, « aboutissent à des projets urbains plus sympathiques que ce qui

existait avant ». Il reste que cette obsession de la matérialité verticale et spatiale du grand ensemble, qui n'est certainement pas étrangère à l'influence d'une jeune génération d'architectes, issus de la contestation de 1968 et très critiques vis-à-vis du mouvement moderne, contribue à obscurcir les raisons profondes de la crise. Pas plus que la taille des villes, la nature des bâtiments, leur disposition par rapport au réseau viaire, leur densité réelle ou perçue, ne constituent des causes déterminantes et univoques du malaise urbain. Sans reprendre l'exemple du paysage marseillais, où le même architecte, G. Gillet, a construit les immeubles collectifs prisés du Roy d'Espagne et les grands ensembles dévalorisés de la ZUP n° 1, des témoignages récents de quartiers urbains réussis avec de fortes densités immobilières formelles devraient amener à des jugements plus prudents sur l'incidence des configurations architecturales et donc à des interventions plus légères que des démolitions : Lyon-Confluence, l'Odyseum à Montpellier, Seine-Arche à Nanterre, sans parler du secteur de l'Oriente, à Lisbonne, où le projet a survécu aux vicissitudes de l'après-Exposition Universelle de 1998, grâce à une composition urbaine serrée et à l'attractivité résidentielle des couches moyennes et supérieures. La dynamique du peuplement l'emportera toujours sur le déterminisme de la forme. Et s'il fallait apporter quelque atten-

tion aux matérialités de la ville, le statut des espaces publics apparaîtrait certainement plus important que le simple mode de construction des bâtiments. L'incertitude juridique qui a entouré l'environnement immédiat des grands ensembles (droit commun, propriété des bailleurs, ou appropriation de fait par les occupants) a entraîné non seulement des incohérences en termes de gestion quotidienne (entretien des espaces verts et des parkings, collecte des ordures ménagères, maintenance des réseaux), mais aussi encouragé des pratiques inciviques de certains habitants. Les zones de « non-droit », souvent dénoncées, ne tiennent pas seulement aux comportements délictueux d'une minorité de locataires, mais à la conviction partagée par beaucoup que les « cités » leur appartiennent. La restructuration foncière du territoire des grands ensembles n'apparaît pas uniquement comme une condition nécessaire de leur réhabilitation matérielle, mais comme une incitation à la reconstruction morale du citoyen. La conscience de la « chose publique » est finalement un des premiers piliers de la République.

Enfin, puisque la mixité devient une incantation, il faut s'efforcer de clarifier les idées. Quand on parle de mixité, on mélange en termes de diagnostic plusieurs choses : mixité des couches sociales résidentielles et mixité fonctionnelle des activités et de l'habitat, confu-

sion aussi des échelles, de l'immeuble, du quartier, de la ville. Les processus eux-mêmes sont plus importants que les résultats. Les illusions sont encore renforcées par de mauvaises interprétations du développement durable, en termes de déplacements. Elles sont génératrices d'un grand risque d'incompréhension des sociétés urbaines complexes, où il y a de fait peu de chance que tous les membres d'une même famille aient des déplacements identiques et des pratiques communes de la ville. Ainsi, qu'il existe une mixité fonctionnelle de l'emploi et de la résidence, par ailleurs souhaitable pour des raisons d'équilibre économique, ne diminue pas automatiquement la mobilité quotidienne. L'illusion de la zone d'activités de proximité pour réduire les trajets est constante, alors que l'expérience montre qu'elle augmente les déplacements d'actifs résidant dans d'autres secteurs de la ville. L'objectif

est donc de promouvoir des modes de transports différents, efficaces, confortables et économes d'énergie, et pas de diminuer nécessairement la mobilité. Et la société mélangée, où la diversité crée la richesse, reste un mythe, si les processus de promotion individuelle et collective ne sont plus assurés. Dans l'histoire urbaine, la mixité est un aboutissement, pas un moyen de progrès.

Pour une priorité aux défis négligés : l'emploi, l'accessibilité, l'école

Si certaines notions doivent d'être démythifiées, d'autres, plus fondamentales, doivent être revalorisées. Il en est ainsi de l'emploi. Il aura été finalement le parent pauvre des politiques urbaines du dernier demi-siècle, d'abord en début

de période, parce qu'il était abondant et que le logement était une priorité, et à partir des années quatre-vingt, parce qu'on s'est mépris sur la signification des évolutions économiques. Pour les salariés en difficulté, ce n'est ni la proximité, pourtant essentielle, ni même l'accessibilité des activités, qui apparaissent fondamentales, mais leur diversité. L'emploi « métropolitain » surqualifié – environ 800 000 postes sur 5 millions d'actifs dans la région Île-de-France – représente toujours pour les responsables nationaux et locaux l'objectif vertueux, par l'image emblématique de modernité et la productivité qu'il comporte. Il en est de même de la « petite entreprise », maintes fois montée au pinacle de la performance et de l'innovation. Ce n'est pas faux, mais très insuffisant pour employer les millions de personnes de faible qualification que, dans la structure actuelle de la société, le chômage potentiel peut atteindre, aussi bien en phase d'euphorie, parce que les évolutions ne leur sont pas favorables, qu'en conjoncture de crise, parce qu'elles sont les premières touchées par les licenciements et les fermetures d'entreprises. Il y a donc toute une réflexion et une action à mener pour inventer une « nouvelle économie » de la production et des services pour donner du travail et des revenus réguliers au plus grand nombre. Le développement durable peut être une source. Il n'est certainement pas la seule. Les grands ensembles ont connu le succès à l'heure d'une société française plus diverse et à forte croissance économique. Leur crise ne fut pas concomitante de l'arrêt de la croissance, mais à son orientation tertiaire et financière exclusive.

Le plan de déplacement urbain voté en 2000 comprenait bien une proposition de tramway à destination des quartiers Nord, mais il est resté dans les cartons. Tramway à Marseille. © L. Mignaux/METL-MEDDE



Une autre voie à revisiter est celle des transports et de la mobilité. Il faut cesser d'en faire un tiroir obligé des politiques urbaines qu'on referme une fois le problème abordé, sinon traité. Sevrans a trois gares de RER et un métro automatique performant irrigue le Mirail. Mais une ligne isolée, sans réseau connecté, ne suffit pas, et la date d'implantation importe tout autant que les directions desservies. Il est évidemment inexact et injurieux d'entendre à Toulouse que le VAL a amené en centre-ville les « barbares » du Mirail, ou à Montpellier que le tram serait le « transport rapide des Arabes montpellierains [du quartier de la Paillade] ». Mais un tracé ferré ne vaut que par son insertion dans une trame maillée, par la fréquence et la régularité des rames qui y circulent. Les habitués du RER B parisien le savent bien. Et la très mauvaise image du Mirail, cité bien desservie, au milieu d'un environnement vert de qualité et de plusieurs zones d'activité à sa périphérie, tient beaucoup à la paupérisation de son peuplement, mais aussi à l'arrivée tardive de transports performants : l'enclavement avait déjà fait des dégâts irréversibles. Plus que jamais, l'évidence s'impose d'une stratégie urbaine globale, où la mobilité dépasse la simple logique fonctionnelle du déplacement, pour devenir une arme essentielle pour la création de foncier valorisable pour le logement et l'emploi. On aurait garde aussi de ne pas prendre en compte, comme on le fait souvent, les échelles et la taille de la ville (Montpellier n'est pas Lyon, et Lyon n'est pas Paris, tram performant ici, outil insuffisant là), ou de négliger les mobilités de proximité au seul profit des trajets de longue distance. Le cas est très fréquent et encore observé dans le quartier

Dans le couloir les dessins d'élèves soulignés par leurs prénoms
Ecole primaire
Quartier des 4 000-
La Courneuve
© droits réservés

Groupe scolaire
Charles Martin,
Bordeaux, 1954
© Henri Salesse/
MEDDE-MLETRT



déjà cité de l'Orient, à Lisbonne : la desserte en métro à partir du centre-ville y est excellente, mais, faute d'un relais local par un réseau de tram ou d'autobus efficaces, les habitants utilisent leur voiture. L'insuffisance des politiques de transport est souvent source d'insatisfaction pour les populations et d'atteintes importantes à l'environnement. Bien comprises, elles sont l'arme d'une ville plus équitable, plus performante et plus durable.

Enfin, l'école et l'éducation apparaissent les grands absents de la politique de la ville, sinon de la mémoire ou du discours de nos interlocuteurs. Faut-il pourtant rappeler que la dégradation de l'efficacité du système éducatif dans son ensemble – école, collège, lycée, université –, moins dans la masse des élèves scolarisés, que

dans sa puissance formatrice et intégratrice, fut simultanée de la montée des périls. Là encore, il serait vain de rechercher une causalité directe univoque. Mais il ne fait aucun doute que le retard et l'échec scolaires, le sentiment ou la réalité d'un enseignement public à deux vitesses entre la banlieue et le centre-ville, la perte de prestige et de l'efficacité sociale des diplômes selon le milieu d'origine, ne sont pas sans rapport avec l'affaiblissement des forces d'inclusion et d'intégration nationales, les capacités d'insertion économique et même la baisse de la conscience civique. Ce n'est pas une énième réforme du lycée, ou même les milliards d'euros annoncés qui y pourvoiront. L'école mérite un effort de la nation de longue haleine, pour repenser et reconstruire les bases d'une société plus juste et plus unie. Sans elle, toute politique du logement n'aurait pour résultat que de construire un abri temporaire.

Pour une nouvelle politique de la ville

L'ensemble de ces réflexions débouche sur la nécessité d'une nouvelle définition de la politique urbaine. La première « ardente obligation » paraît de revenir à une perception globale des problèmes et de la stratégie de l'urbanisme. Il n'y a pas des questions du logement, de l'emploi, des transports, de l'environnement, de la banlieue et du centre-ville, mais un objectif et projet unique : la ville. Il est ainsi regrettable, que l'ANRU, malgré son sigle, n'ait pas compétence sur la politique des transports. On sait bien que dans l'histoire du groupe de la Caisse des dépôts, la confusion des rôles entre le banquier, et l'acteur technique que fut la SCET, a souvent été critiquée. Mais l'« unité de commandement » dans la ville que réclamait déjà en 1989 le président Mitterrand aux assises de Banlieues 89 à Bron est plus que jamais à l'ordre du jour. Cette exigence dépasse même la nécessité d'une stratégie globale, si souvent évoquée ici. Elle appartient à l'ordre axiomatique de l'organisation d'une société démocratique, qui place au centre de sa constitution le pouvoir politique. Quand la société civile est défaillante, il lui appartient d'être en première ligne. La bataille du logement des années cinquante-soixante en est un exemple. Il est encore aujourd'hui d'actualité, quand la pénurie d'habitat se double d'une crise sociale et morale, plus encore que financière.

Une deuxième mise en garde réside moins dans la forme urbaine, sur laquelle on a déjà exprimé des réserves, que sur la configuration matérielle et spatiale de la ville que

l'on veut promouvoir. Pour Le Mirail, l'architecte Candilis et le maire de Toulouse de l'époque, Louis Bazerque, étaient plus favorables à la notion de « nouvelle ville » que de « ville nouvelle ». La distinction n'est pas de pur verbe. Derrière les mots, se cache le débat constant sur une cité-modèle à construire ailleurs, ou sur la ville réelle à retisser sur elle-même. Le choix actuel entre des « éco-villes » ou des « éco-quartiers », et en région parisienne entre l'urbanisation du plateau de Saclay et la reconquête sociale, économique et écologique, de la banlieue, n'a pas d'autre signification. Les deux sont des hypothèses possibles, avec des conséquences différentes. Mais que des options claires soient tracées et que le discours leur corresponde. De la même façon, on ne peut prôner une « ville ouverte », et contribuer à la fermer sur elle-même dans de nouvelles résidences, parfois construites avec l'aide publique, dans des équipements officiels à l'accès explicitement limité (Toulouse-Le Mirail, avec cette inscription étrange fixée sur les grilles de l'université « Ici commence le domaine privé de l'État »), ou des centres commerciaux plus ou moins aveugles (Sevran). À défaut de contrôler les processus de peuplement, dites-moi quelle ville vous construisez, et je vous dirai quelle société vous aurez.

Enfin, une dernière attention doit être accordée à la démographie. Toulouse-Le Mirail est aussi un échec démographique, préparé, par l'indifférence ou la suspicion des édiles : 23 000 habitants pour 100 000 prévus. La désertion des couches moyennes et le dépérissement économique n'expliquent pas tout. La ville est condensation humaine avant d'être étirement spatial. On ne peut l'oublier quand

dans les équipes d'urbanistes convoquées pour le Grand Paris, une référence internationale estimable, comme Antoine Grumbach, propose une capitale allongée sur la Seine, de Montereau au Havre. Est-ce raisonnable, est-ce envisageable, dans une démographie nationale assagie et une attractivité parisienne faible ?

L'histoire des grands ensembles ne donne pas de leçons, tout juste fournit des précédents. Le courage et la détermination surmontent les obstacles plus sûrement encore que la technique et l'argent. Et dans l'incertitude et la vue brouillée de l'avenir, la perspective politique cohérente garde sa force plus encore que la prospective urbaine toujours incertaine. Les prévisions parisiennes de Paul Delouvrier en 1965 se sont révélées fausses dans le diagnostic de la démographie (fléchissement de la fécondité, inversion des courants migratoires Paris-province), de l'économie (fin de l'industrialisation) et de la mobilité (montée des trajets de banlieue à banlieue plus encore que radiaux). Mais il eut suffisamment d'intuition, notamment dans le choix de villes nouvelles rapprochées du centre de l'agglomération, pour que cinquante ans après, l'espace de la capitale corresponde bon gré mal gré à son schéma. La politique, c'est aussi l'art de choisir rapidement et d'assumer dans la durée le dessein arrêté. ★

Des territoires d'expériences

La loi cadre du 7 août 1957 a fondé la politique de construction de grands ensembles. Elle a décidé de la mise en place de la procédure de ZUP. L'ordonnance et le décret du 31 décembre 1958 ont été consacrés aux plans d'urbanisme, à la décentralisation industrielle et à la création de ZUP par arrêtés du ministère de la Construction. La construction dans les trois sites « témoins » a été engagée dans le cadre de cette procédure ZUP qui avait pour objectif de répondre à une nécessaire expansion urbaine en raison des conditions déplorables d'habitat dans nombre de centres-villes et à l'arrivée de populations nouvelles venues des zones rurales et surtout d'Afrique du Nord (rapatriés et travailleurs immigrés), puis du Portugal.

Les trois ZUP étudiées ont été créées en 1960 : à Marseille, la ZUP n°1 le 6 janvier, Sevran en région parisienne le 26 avril, et Toulouse-Le Mirail le 15 septembre. Toutes trois avaient des programmes ambitieux avec un souci évident de répondre à des besoins quantitatifs, mais avec des objectifs urbains très différents.

Les services de l'urbanisme de l'État avaient généralement défini les zones urbanisables dans le cadre de plans directeurs qui prévoyaient l'extension des villes, et toutes trois ont été pensées plusieurs années plus tôt, dès les années cinquante. La ZUP apparaît clairement comme une réponse administrative de nature à permettre le financement des

projets (mise en place du FDES, Fonds de développement économique et social, et des modalités de prêts de la CDC) et se trouver suffisamment encadrée et reproductible pour être gérée par une administration qui restait très centralisée. Toutes trois sont engagées dans le

cadre d'une procédure qui est suffisamment rigide pour être suivie par les services déconcentrés de l'État. Toutes trois ont été mises en œuvre dans une relation complexe entre des maires et des collectivités locales soumises à la tutelle de l'État, une administration représen-

Immeuble d'habitation de la ZUP n°1 de Marseille, 1964. «Frais Vallon» ©METL-MEDDE



tée localement par les préfets, mais au sein de laquelle les DDE, et donc les ingénieurs des Ponts et Chaussées jouaient un rôle majeur (ils étaient les seuls censés savoir construire à cette échelle) aux côtés des aménageurs et particulièrement des SEM et de la SCET qui se sont équipées, à l'initiative de la Caisse des Dépôts, pour répondre au défi de la réalisation des grands ensembles, en faisant appel à un groupe d'ingénieurs des Ponts et Chaussées ! Mais très vite les équipes des SEM et de la SCET sont devenues pluridisciplinaires.

À Sevran, c'est un maire socialiste qui prend en main la Société d'aménagement économique et social (SAES) chargée de mettre en œuvre une ZUP démesurée sur cinq communes ! Avec un certain réalisme et une implication forte de l'administration (ministères, préfetures, DDE), mais aussi de Paul Delouvrier chargé par le général de Gaulle du développement et de l'aménagement de la région parisienne (hors Paris bien sûr !), les acteurs locaux s'engagent dans cette aventure.

La pression sur un tissu encore rural, mais facilement urbanisable, est très forte et rien ne peut empêcher que d'une façon ou de l'autre ce territoire disponible et relativement facile d'accès, soit urbanisé au bénéfice de Parisiens mal logés que l'on veut expulser pour moderniser la capitale et de populations arrivant pour partie importante d'Afrique du Nord, du Portugal et d'autres pays pourvoyeurs de travailleurs migrants. Les industries traditionnelles existantes sont encore très actives et les perspectives de déve-

loppement de l'emploi dans la région importantes (Paris Nord-Roissy).

À Toulouse, le maire socialiste veut faire une ville nouvelle et/ou un quartier attractif, mais aucun des équipements qui auraient pu jouer ce rôle n'est programmé : le centre administratif est « virtuel », et le seul équipement de poids qui devrait prendre une place majeure dans l'image du quartier, l'Université, est soigneusement isolé des zones d'habitat. Les établissements d'enseignement : école d'architecture, Centre national de formation des personnels territoriaux, Centre interrégional de formation professionnelle de l'Équipement, s'adressent à des publics très spécifiques et les zones d'activités sont en périphérie du quartier. Pourtant, le maire qui est à l'origine de ce projet et qui s'est associé à Candilis, un architecte qualifié par François Parfait (premier directeur général de la SCET) d'« idéologue », avait des ambitions sociales et urbaines très progressistes, avec une vision probablement idéaliste d'une vie future en rupture avec les pratiques urbaines traditionnelles critiquées dans la Charte d'Athènes. Ce quartier est au cœur d'un ensemble urbain dynamique avec le développement d'une industrie de pointe emblématique de la modernité (l'aéronautique).

À Marseille, c'est également un maire socialiste qui gère la cité. Ville très sous-équipée, elle était encore active avec une industrie traditionnelle et un port tourné vers les « colonies ». C'est la porte d'entrée traditionnelle de l'immigration méditerranéenne, qui a joué un rôle majeur dans l'accueil des nouveaux arri-

vants d'Afrique du Nord avant et après les accords d'Évian sur l'indépendance algérienne.

Son maire, Gaston Defferre, ministre de la décolonisation, n'ignore pas les conséquences pour sa ville des évolutions politiques et sociales en cours, mais l'époque est plutôt à l'optimisme avec la fin des guerres coloniales et l'entrée de la France dans la modernité. Pourtant, même si la ZUP n°1 n'était pas totalement dépourvue d'un accès à l'emploi (zone proche du Marché d'intérêt national des Arnavaux, développement de Fos, etc.), les mutations économiques ont pour conséquence un développement du chômage, en particulier pour les salariés les moins qualifiés. À Marseille à cette époque, le BTP avec les grands travaux d'infrastructures, de logements et d'équipements, était le principal secteur d'emplois.

La programmation de ces opérations est différente : dès le départ, une mixité locatif/accession est affirmée à Toulouse et à Sevran, mais perdue assez vite de vue à Marseille.

L'épreuve de la réalisation

Dès qu'elles démarrent, ces trois opérations répondent à l'urgence de l'implantation de programmes HLM et leur image est immédiatement celle de quartiers d'habitat populaire. L'appel aux promoteurs privés pour qu'ils réalisent sur ces sites des programmes de logements en accession, est peu ou mal écouté. À Toulouse, on construit beaucoup de



L'accumulation de problèmes différents. Immobilière 3F, Clichy-sous-Bois-Monfermeil, 2008 ©Luc Boegly

logements en accession ailleurs et difficilement dans la ZUP. À Sevrans, où il y a des opérations privées, on construit plus d'HLM. Et à Marseille, la programmation de logements réalisés par des promoteurs privés paraît avoir été assez vite quasiment abandonnée.

L'image des quartiers est aussi liée aux sites choisis pour leurs implantations.

À Sevrans, c'est dans cette banlieue Nord-Est vouée aux établissements gênants que Paris expulsait de son territoire (usines, services publics à nuisances), que l'on programme des logements sur des terrains encore agricoles.

À Toulouse, ville bourgeoise où il est dit que «les habitants aiment les maisons de ville», on choisit un site de belle qualité, mais lointain, et très vite on en fait un quartier qui rompt avec l'urbanisme et les modes de vie traditionnels des Toulousains.

À Marseille, qui a toujours accueilli des immigrés au cours de son histoire, on construit à l'emplacement même de bidonvilles qui marquent l'inadaptation du patrimoine traditionnel à l'accueil d'une masse importante de nouveaux arrivants. Le quartier où la ZUP est implantée est celui des «villages» marseillais entourés de champs et de garrigues, que l'opération transforme en y implantant une voie rapide, qui l'isole plus qu'il ne la relie au reste de la ville, avec des tours et barres en rupture avec l'habitat des villages.

Pour les trois sites, l'évolution du peuplement est rapidement la même : d'une population mélangée issue des besoins en logements qui touchaient l'ensemble de la population, on passe dès le début des années soixante-dix à une réponse aux plus démunis, venus des couches populaires. Cette orientation s'est développée avec la mise en place de l'aide personnalisée au logement (APL), qui en

devenant une aide à la personne conditionnée par les revenus des ménages locataires, et non une aide à la pierre liée au financement initial des logements HLM, a renvoyé aux programmes HLM existants et donc les moins chers, les locataires les plus en difficulté. Ce mouvement a pris une grande ampleur avec les opérations de réhabilitation des années quatre-vingt, qui obligeaient les propriétaires bailleurs à «conventionner» leur patrimoine HLM ancien, ce qui entraînait la mise en place de l'APL pour tous les locataires, la hausse des loyers et le départ des locataires qui bénéficiaient le moins de l'APL du fait de leurs revenus plus élevés.

L'évolution du niveau social et économique de la population «traditionnelle» pendant les «Trente Glorieuses» a fait que les plus démunis ont été majoritairement des immigrés récents que certains organismes bailleurs ont eu tendance à regrouper dans les mêmes quartiers.

La question de la nature même de ces organismes bailleurs est posée. Si certaines villes ont su s'équiper d'organismes HLM qu'elles contrôlaient et qui accompagnaient une politique d'aménagement maîtrisée, beaucoup n'ont pu que faire appel à des offices départementaux ou des Sociétés Anonymes HLM qui avaient des politiques souvent en décalage avec l'équilibre qu'il aurait fallu rechercher dans les opérations d'aménagement. Les attributions décidées par des commissions où les cotisants du 1% patronal et les pré-fets contrôlaient une part majoritaire des logements neufs, laissaient peu de place aux politiques locales de peuplement. On

est étonné de la réponse du président de l'office public HLM des Bouches du Rhône au maire de Marseille qui lui transmet le mécontentement de résidents: «le président (de l'OPHLM) n'a pas connaissance de ces questions» ! On imagine la distance existant entre les deux responsables et les difficultés qui en découlaient pour une gestion équilibrée du peuplement.

La multiplicité des SAHLM spécialisées, chacune ayant une population particulière à loger, a été certainement un handicap ; la tendance a rapidement été d'envoyer au même endroit les personnes relogées que l'on ne souhaitait ou ne pouvait pas accueillir dans des quartiers traditionnels. À partir du moment où un quartier était stigmatisé (présence trop nombreuse d'immigrés dans les écoles, etc.), certains bailleurs n'ont fait qu'aggraver les choses, en ne proposant plus les logements libres à des familles qui auraient accepté de s'y installer si on ne les en avait pas dissuadées. La question des minorités, que l'on dit aujourd'hui «visibles», se posait déjà. Si, pour la majorité des élus et les populations des collectivités où ces «minorités» étaient logées, les questions qui se posaient étaient celles des équipements et des services à développer pour permettre leur accueil dans de bonnes conditions et la recherche d'un développement équilibré des villes, pour d'autres, plus éloignés, la vraie problématique était que ces populations soient effectivement «invisibles» ! Il aura fallu attendre la fin des années quatre-vingt-dix pour que la loi SRU aborde avec prudence la question de la répartition équitable des logements sociaux sur le territoire. Elle n'est toujours pas appliquée partout !



Sevran, photo aérienne des Beaudottes 1970

Des politiques publiques sans continuité ?

Après leur démarrage, ces projets n'ont pas toujours eu un soutien des élus aussi fort qu'au moment de leur création.

À Sevran, au maire qui a participé à la création de la ZUP, puis de la ZAC, succède un maire communiste, qui poursuit l'urbanisation engagée aux Beaudottes en développant un projet destiné à unir entre eux, avec l'ouverture de l'extension du centre commercial sur la gare, et la création des Nouvelles Beaudottes.

À Toulouse, le maire qui a lancé l'opération, Louis Bazerque, est battu et son

successeur, Pierre Baudis, prend ses distances avec cet urbanisme et sa population, il faudra attendre Dominique Baudis, et le métro pour que ce quartier soit enfin désenclavé.

À Marseille, le maire de secteur est dans une logique de relation avec sa clientèle électorale habituelle des villages voisins de la ZUP, et même s'il n'est pas totalement absent, son implication n'est pas assez forte pour que la municipalité soit aussi présente qu'il l'aurait fallu. De plus, l'influence communiste dans ces quartiers n'était pas de nature à ce que les questions posées soient abordées avec sérénité par un maire de gauche qui avait choisi de gérer sa ville avec la droite traditionnelle.

Si à Marseille, on va jusqu'au bout dans la logique initiale de la procédure ZUP avec des révisions de bilans du FDES, il n'en est pas de même pour les deux autres opérations qui se voient toutes les deux transformées en ZAC : à Toulouse en cours d'opération et alors qu'une partie du projet Candilis est réalisée et à Sevrans dès le début de l'opération, ce qui peut expliquer qu'il n'y ait pas eu de vrai plan masse d'ensemble sur ce site.

Le passage à la ZAC signe l'abandon des opérations d'ensemble structurées, aussi bien pour ce qui concerne le plan masse qu'en matière financière et pour la programmation des équipements d'accompagnement de l'habitat. On passe d'une procédure qui engage l'État autant que la collectivité, à une procédure plus souple qui dégage l'État en remettant en cause les subventionnements des ZUP. C'est la progression vers une vision plus « libérale » de l'aménagement, où l'on va rechercher l'équilibre financier des opérations d'aménagement en laissant une plus grande liberté aux promoteurs et à leurs architectes et en renvoyant toute la programmation des équipements aux seules collectivités locales.

Pour les trois sites, ce sont des SEM, avec la SCET et la CDC, qui ont conduit les opérations sur le plan technique avec les bureaux d'études du groupe CDC en général, et sur le plan financier avec la révision des bilans du FDES, avec la gestion au plus près des dépenses et des marchés, avec la recherche de la commercialisation la plus efficace des charges foncières. La continuité de ces aménageurs a permis que les opérations

n'aient pas été trop difficiles pour leur équilibre financier et que, aussi bien le traitement des espaces libres que celui des équipements, soient d'une réelle qualité : parc de la Reynerie à Toulouse, parc de Font Obscure à Marseille, mais aussi espaces verts de Sevrans et nombreux équipements de proximité.

La continuité du réseau SEM-SCET a été de nature à maintenir une certaine cohérence au-delà des changements d'interlocuteurs, administratifs ou élus, et au-delà même des changements de procédures. Les SEM et la SCET ont eu le souci de « boucler » les bilans financiers, tout en assurant aux SEM comme à la SCET une rémunération qui était liée au montant des investissements réalisés. Cela a d'ailleurs pu conduire à des décisions contestables, comme le choix d'implanter des programmes HLM d'architecture médiocre, quasiment imposés parce qu'ils étaient financés par l'État.

La forme urbaine en question

Reste à examiner la question des formes urbaines et particulièrement de l'architecture. Le projet Candilis à Toulouse était structuré avec des choix qui engageaient totalement le fonctionnement urbain. À Sevrans, en l'absence de plan masse d'ensemble et avec le passage à la ZAC, des quartiers ont été construits avec des architectures plus classiques et différentes. À Marseille, la composition du plan masse de la ZUP était celle de quartiers accrochés à la « brochette », constituée par la rocade autoroutière et construits avec des tours et des barres.

Les logements, en général de bonne qualité, étaient quelquefois programmés de façon étonnante. On rappelle toujours les empilements de 5 pièces dans des tours, avec la conséquence évidente d'un nombre d'enfants important, tous utilisateurs de l'ascenseur unique. L'obligation de faire appel aux « modèles » : les programmes préfinancés par le ministère, qui associaient une entreprise et un architecte, souvent très contraint de suivre les modes constructifs de l'entreprise sans pouvoir innover, ont conduit à une uniformité qui n'est pas, contrairement à ce que l'on a pu dire la conséquence de la préfabrication, mais plutôt celle des modes de financements des HLM. Il en est ainsi avec le programme Stribik, de 1200 à 1500 logements à Sevrans et à Marseille : l'entreprise Stribik avait 15 000 logements à construire simultanément en France avec les financements à la clef !

Partout, un habitat qui était un grand progrès social et culturel, a été rapidement affecté par des questions de fonctionnement : gestion des espaces et des services communs, particulièrement des ascenseurs insuffisants et souvent en panne (cf. Gaston Defferre montant sept étages à pied pour aller saluer les parents d'un jeune qui avait été assassiné, parce que, comme d'habitude, l'ascenseur ne marchait pas), collecte des ordures ménagères, entretien des espaces libres, et même comme à Marseille du réseau d'égouts !

Le décalage entre une population jeune avec beaucoup d'enfants et un habitat

qui fonctionne avec des normes inhérentes pour ces populations (et même pour d'autres, car à Marseille à l'époque, comme dans beaucoup de quartiers anciens de Paris, l'ascenseur n'était pas du tout habituel !) aurait nécessité beaucoup de moyens de gestion, aussi bien de la part des bailleurs que des collectivités. Cela n'a pas toujours été le cas, et de façon générale la gestion des organismes HLM a toujours été très tendue, et l'entretien, l'objet de beaucoup de réclamations des locataires.

Pour les copropriétés, la question s'est posée aussi avec les difficultés financières des propriétaires. Quand les mutations économiques ont entraîné le développement du chômage, leur entretien est devenu très difficile. L'architecture différente des Nouvelles Beaudottes n'a pas effacé les questions liées à l'occupation et à la gestion de ces logements, la même chose a été observée dans la seconde partie du Mirail réalisée en ZAC avec des architectures plus classiques.

L'accumulation de problèmes différents est remarquable : localisation, architecture, mode de financements, attribution des logements avec une concentration de populations modestes et souvent majoritairement immigrées, insuffisante gestion du patrimoine et des services communs, méconnaissance de la part de nombre de décideurs des conditions réelles de vie dans ces quartiers, aggravation des conditions de vie avec le chômage, difficultés pour les jeunes de familles immigrées à être acceptés par la société (en particulier accès au travail). La liste est longue qui ne dédouane personne, mais qui relativise la question de la forme urbaine.

Trente ans de politique de la ville : le droit d'inventaire

Pour ces trois quartiers et depuis près de 30 ans, des politiques de réhabilitation du bâti, de recomposition de l'espace, ou même de démolitions, ont été conduites, en général accompagnées dans le cadre des différentes « politiques de la ville » d'une action sociale dans les domaines de l'enseignement, de la culture, de la vie collective. Aujourd'hui, ces trois quartiers ont des programmes ANRU déjà largement engagés qui s'inscrivent dans les politiques de l'État. Leur développement est une nécessité. Poursuivre l'aménagement et l'adaptation de ces quartiers ne peut qu'être positif pour les habitants.

Ces actions ne seront pas suffisantes, si elles ne s'inscrivent pas dans une vision plus large de la ville qui insère ces quartiers et les « banalise » par des politiques urbaines volontaristes : transports et

déplacements, équipements d'agglomération, réévaluation de l'habitat en créant progressivement une répartition meilleure au sein de l'agglomération de l'habitat social.

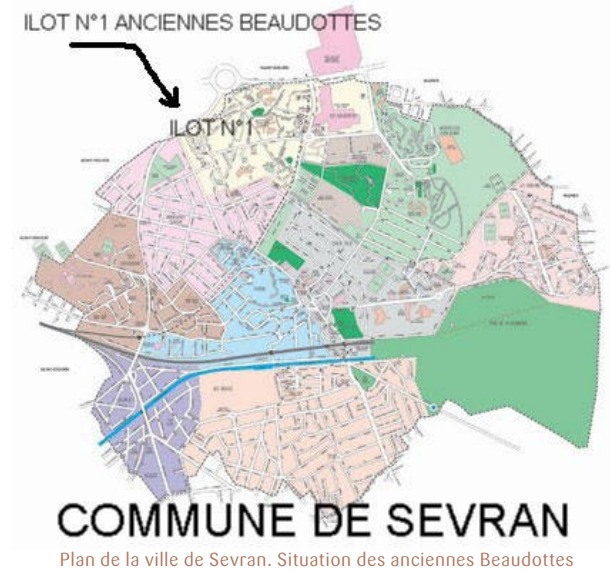
Il faut revaloriser cet habitat qui ne doit pas être celui des pauvres, mais bien un habitat locatif ouvert à toutes les couches de la population qui ont besoin de mobilité et d'évolution dans leurs modes de logement et de vie.

Ces quartiers, parce qu'ils ont été dès le début des quartiers d'habitat social, ont subi une stigmatisation qui a toujours existé pour les banlieues pauvres. Cette stigmatisation s'est d'autant plus développée que les populations d'origine immigrée y étaient nombreuses. Le mépris pour la banlieue, qui lui non plus n'est pas nouveau, a conduit à un retard considérable. Il est loin d'être encore comblé. ★

Tendance d'envoyer au même endroit les mêmes populations. Immobilière 3F, Clichy-sous-Bois-Monfermeil, 2008 ©Luc Boegy



Sevrans : le quartier des Beaudottes urgence de logement et opportunité foncière



La genèse

La commune de Sevrans couvre 7,28 km² et abrite 50 000 habitants en 2011. Elle est située au nord-est du département de la Seine-Saint-Denis (256 km² et 1 530 000 habitants). Elle est traversée par le canal de l'Ourcq et bénéficie de trois gares RER : Sevrans-Livry au centre, Sevrans-Freinvill  au Sud et Sevrans-Beaudottes au Nord. Commune verte, Sevrans dispose encore d'espaces libres. La situation géographique de Sevrans, sa proximité des pôles d'emploi du nord de l' le-de-France et son accessibilité depuis Paris paraissaient avoir donné à cette ville des atouts majeurs. Dès le début de l'urbanisation massive de cette zone de la région  le-de-France, la prise en compte d'un développement progressif acceptable par une toute petite ville de 15 000 habitants encore en partie rurale,

Terrain des Beaudottes et au loin l'hôpital Muret déjà construit à la fin des années 1950



et de nature à préparer l'avenir, n'a pas été retenue. L'on était dans un territoire disponible et les besoins étaient tels et la pression si forte qu'il fallait à tout prix construire vite.

La population de Sevrans était de 14 214 habitants en 1959, une étude prévisionnelle de la municipalité prévoyait alors une population de 31 000 habitants en 1965, « dont 13 200 du grand ensemble ». Mais elle n'était que de 19 647 habitants en 1968 et de 34 163 habitants en 1975. Les prévisions initiales ont été atteintes avec un décalage de dix années. Depuis 30 ans, de 1975 à 2005, la population a augmenté de 50 % pour atteindre 51 400 habitants.

Le quartier des Anciennes Beaudottes est une partie du territoire d'une ZUP de 460 hectares et 18 000 logements, créée le 26 avril 1960 sur les communes d'Aulnay, Sevrans, Villepinte, Tremblay-les-Gonesses (aujourd'hui: Tremblay-en-France), Mitry-Mory. Ces six communes réunies ont une superficie égale à 36 % de celle du département de la Seine-Saint-Denis qui n'était pas encore créé à cette époque. Ce territoire était encore agricole même si des entreprises importantes étaient implantées à Sevrans: la poudrerie Nobel qui a cessé ses activités en 1973 ou Kodak installé à Sevrans en 1925, délocalisé dans les années 80 et fermé définitivement en 1995 laissant un site pollué. La perspective d'un nouvel aéroport au nord de l'Île-de-France a rapidement entraîné la programmation d'une ligne RER desservant le quartier, sur le tracé de la ligne de Rivecourt envisagée au début du XX^e siècle.

Des acquisitions importantes de grandes surfaces de terrains agricoles étaient possibles et les constructeurs et certains propriétaires tentaient de régler directement la question de la construction de logements en quantité, hors de toute procédure.

« Un premier plan masse a été soumis aux conseils municipaux et au regard de la législation de 1958 instituant les ZUP, la société n'ayant encore aucun traité de

concession des municipalités, elle n'a pas qualité juridique pour acquérir [les terrains] par ailleurs le droit de préemption est périmé l'administration pourrait envisager dans le cadre de la loi du 26 juillet 1962 de prendre un nouvel arrêté créant un nouveau droit de préemption mais il ne semble pas qu'elle s'oriente dans cette voie... en conséquence les propriétaires de terrains situés dans la ZUP ont actuellement liberté pour vendre leurs

Emplacement
des futures
Beaudottes

ARISO : pro-
jet d'autoroute
interurbain
préfigurant la
Francienne

Centre ville

Plan masse initial
de la ZUP en
1964



terrains». Suivent des recommandations de l'expert qui demande à la SAES de se garder d'engager des négociations avec les propriétaires de terrains, en l'absence d'une concession et d'une déclaration d'utilité publique (DUP) et d'obtenir de l'administration l'engagement que les terrains seront acquis par la société. On comprend mieux ces recommandations quand on sait qu'«un organisme de construction dénommé «Le Foyer pour tous» se serait vu attribuer 40 hectares de la ZUP pour y construire 2000 logements pour les rapatriés», ou que, «la pression est mise par J. Rolland qui au nom de sa famille a déposé un projet de construction de 9500 logements sur

ses terrains». *Projet dont il est dit «qu'il est refusé par l'administration».*

Extraits du rapport d'un conseil d'administration de la SAES de 1963.

L'architecte en chef M. Colle, a présenté en avril 1964 le plan masse pour la partie de la ZUP concernant les trois communes d'Aulnay, Sevrans, Villepinte: «Sur la nouvelle maquette sont teintés en blanc les bâtiments pour lesquels le plan masse est fermement imposé. Ces zones constituent l'ossature urbaine de base de la nouvelle ville. Elles concernent les bâtiments situés le long de la voie Nord Sud, reliant la gare de Sevrans à l'hôpital intercommunal de Villepinte ainsi qu'une

grande barre transversale (V 5) de 3500 logements. Les bâtiments teintés en gris concernent des unités de 1000 à 1200 logements pour lesquelles le plan masse n'est que suggéré. Les architectes d'opérations établiront eux-mêmes le plan masse définitif. La maquette est faite en s'inspirant des réalisations actuelles dans la banlieue de Paris... L'ossature [de cette barre] comprend une série de dalles largement perforées s'élevant à 7m au-dessus du sol. Ces dalles comportent : parkings, circulation des véhicules pour approvisionnements, enlèvement des ordures, circulations piétons, centres commerciaux, équipements sportifs, etc. Le principe de fonctionnement est la suppression [qui voulait vraisemblablement dire la séparation] stricte de la circulation automobile et piéton».

Le réseau viaire de la ZAC (tracé en rouge) est reporté sur le plan masse. On constate que le parti initial est totalement remis en cause (1970).



La ZUP initiale va se morceler progressivement et le 28 avril 1964, 4 ans après sa création, l'architecte en chef fait approuver un nouveau plan masse: «il porte sur trois communes seulement: Aulnay, Sevrans et Villepinte. Le premier plan masse comportait 10720 logements sur le territoire de ces trois communes soit une densité de 25 logements à l'hectare, le nouveau plan masse arrive à environ 18000 logements répartis sur 460 hectares soit 39 logements à l'hectare, tout en maintenant les mêmes parcs urbains et en respectant le périmètre de protection de la poudrerie».

Extrait du compte-rendu du conseil d'administration de la SAES du 28 avril 1964.

Enfin une « première tranche opérationnelle » de la ZUP qui n'intéressait que la commune de Sevran a fait l'objet d'une concession à la SAES par une convention approuvée par le conseil municipal de Sevran le 19 avril 1967 et par arrêté préfectoral du 10 janvier 1969 (les quartiers de Rougemont et Perrin). Seront ensuite programmées trois ZAC en « remplacement » de la ZUP, deux sur Sevran (6 000 et 4 000 logements) et une de 4 000 logements sur Villepinte.

« La ZUP d'Aulnay-Sevran-Villepinte créée par arrêté ministériel du 26 avril 1960 et dont le programme a été pris en considération par le FDES le 23 mars 1966 a fait l'objet, pour sa partie située sur le territoire communal (de Sevran), d'une délibération en date du 18 avril 1969 en concédant l'aménagement à la SAES. Le décret n°69-500 du 30 mai 1969 a, postérieurement à la décision communale évoquée ci-dessus, modifié la procédure d'engagement et de réalisation des ZAC et la ZUP entre de plein droit dans le champ d'application de ces textes en vertu du décret n°69-1107 du 3 décembre 1969. La procédure mise en place par les textes précités a été précisée, pour le cas de la ZUP, par une lettre de M. le ministre de l'Équipement et du Logement, adressée le 26 décembre 1969 à M. le directeur départemental de l'Équipement et du Logement de la Seine-Saint-Denis et transmise par celui-ci le 14 janvier 1970 à la SAES. Aux termes de cette lettre, l'approbation préfectorale du traité de concession évoqué ci-dessus suppose la prise en considération préalable du plan d'aménagement de la

zone et du bilan financier prévisionnel de l'opération ».

Extraits du registre des délibérations du conseil municipal de Sevran, 28 janvier 1970.

Ainsi une ZUP créée sur un immense territoire en 1960, voit ensuite son périmètre se réduire sur trois communes (tout en conservant le même programme de 18 000 logements !). Puis elle commence à se réaliser par petits « bouts » sur Sevran (Logirep, Rougemont, Perrin) pour être enfin remplacée par deux ZAC en 1970, soit dix ans plus tard !

De la ZUP à la ZAC : la perte du projet

La mise en œuvre de la procédure ZAC se fait sous la pression de la direction départementale de l'Équipement avec la volonté de « gommer » la conception initiale des ZUP et de remplacer le plan masse par le PAZ. On est passé ainsi d'un architecte en chef qui dessinait un plan masse à un plan d'organisation avec des voiries et des zonings (on appelait des « patates », ces zones constructibles où aucun plan masse n'était suggéré).

Le PAZ de 1970 a modifié pour partie le réseau viaire du plan masse de la ZUP. Au fur et à mesure de la réalisation des différents programmes, cette trame viaire sera en partie abandonnée contribuant à ce que le fonctionnement urbain de Sevran soit tout, sauf facilement lisible pour un « visiteur » extérieur.

Pour répondre aux objectifs nationaux de construction de logements, le minis-

tère finançait des « modèles constructifs » groupés sur plusieurs territoires différents et préconçus par une entreprise à laquelle il attribuait le marché avec les financements HLM correspondants (programme Chalandon).

Pour les aménageurs la recherche des financements des programmes de logements était une bataille permanente pour les engagements financiers : acquisition du foncier, réalisation des infrastructures devaient être couvertes par les recettes des « charges foncières » vendues aux promoteurs.

À cette époque se sont développés les grands promoteurs sociaux. Ils avaient une mission nationale et étaient associés à des groupes qui développaient une activité économique et bancaire importante. Les programmes HLM étaient synonymes de progrès social et leur gestion était intéressante pour ces groupes financiers. Ils représentaient une évolution réelle.

Le programme de 1 200 logements HLM des Beaudottes attribué à la société 3F était présenté par l'entreprise générale Stibick sur la base d'un financement HLM, -15% avec un plan masse arrêté. S'il n'y a pas d'accession à la propriété dans les Anciennes Beaudottes c'est en raison du financement des 1 200 logements dans le cadre du modèle Stibick. Sur la base de son « modèle constructif » l'entreprise Stibick avait un programme national de 15 000 logements (on la retrouve en particulier à Marseille) et prenait le risque global du projet. Elle sous-traitait tous les travaux ce qui explique les difficultés opération-



Gare de Sevrans Beaudottes

nelles rencontrées. Les 1200 logements ont été habités en 1976.

Quand il y avait la possibilité d'échapper à l'obligation de prendre un programme préconçu il n'était pas pour autant toujours facile d'obtenir du promoteur et de l'architecte un projet architectural qui ne soit pas imposé à l'aménageur, comme le raconte Pierre Malachard, le directeur de la SAES de 1972 à 1976.

La SEMAROISE en cours de négociation de 1200 logements sur le secteur de Montceuleux avait proposé un projet de 1500 logements avec un seul architecte, M. Delacroix architecte de la Courneuve qui expliquait que l'on pouvait « sculpter » ses barres de logements !! Les financements n'étant pas attribués malgré la programmation du dossier de réalisation, j'ai demandé à la SEMAROISE de ne réaliser que 300 logements avec trois autres promoteurs en ramenant le nombre à 1200 logements et en recherchant un peu de diversité, en cassant les dispositions des tours et des barres. Parmi ces trois promoteurs, il y avait la SAGI (Groupe

PARIBAS). Le permis de construire approuvé par l'architecte en chef m'a fait peur : une muraille de R+12. L'architecte en chef disait « on pourrait faire mieux mais il s'agit de la société SAGI ! ». Le permis a été bloqué par la SAES [...] les gens de la SAGI disaient « nous n'avons pas l'habitude que les aménageurs bloquent les projets !! Que voulez-vous donc ? », en réponse je leur ai demandé de faire un projet qui ne me fasse pas peur ! Ce projet était concomitant des Beaudottes et celui qui a été finalement proposé était moins « barbare » : un bâtiment en « crochet » avec des transparences et les promoteurs se sont souvenus qu'un aménageur pouvait bloquer un permis ».

Entretien avec Pierre Malachard

Une nouvelle ZAC a été créée en 1980 (10 ans après la première) à l'initiative de Bernard Vergnaud élu maire en 1977. Ce quartier des « Chalandes ou Nouvelles Beaudottes » (Ilot 3) a très tôt bénéficié de deux équipements majeurs : la gare Sevrans Beaudottes située sur une liaison Paris-Gare du Nord-Roissy inaugurée en 1975 et le centre commercial étudié dès

1969, décidé en 1970 et ouvert en 1979. « Au lendemain de la dernière guerre, la nouvelle vague d'urbanisme a été amorcée à Sevrans par les opérations Rougemont et Perrin, puis relayée par les opérations réalisées dans le cadre de la ZAC approuvée le 29 octobre 1976. Ainsi la croissance démographique a été considérable... L'urbanisation rapide de la commune a conduit non seulement à une croissance démographique très forte mais aussi à de profonds changements de ses structures... le rythme d'urbanisation a engendré une croissance démographique démesurée (57 % de la population totale)... Les emplois n'ont pas suivi, les équipements non plus. Dans les nouveaux quartiers de Sevrans il n'y a que 2,5 % des actifs qui travaillent dans la commune... Les opérations nouvelles se referment sur elles-mêmes, coupées de la ville, sans vie de quartier, tandis que le centre historique de la commune, dans le PAZ initial est condamné à terme, au déclin... Les choix proposés sont : « de ralentir le rythme des constructions et de viser un développement démographique plus mesuré de la commune soit une population à terme de 55 000 habitants au lieu des 70 à 80 000 prévus [la population est de 51 400 habitants en 2008]... de développer un centre-ville dans le centre traditionnel existant tout en restructurant les quartiers avec un rattrapage face aux équipements manquants et à la création d'emplois... remédier au morcellement actuel de la commune en assurant des liaisons fonctionnelles et volumétriques, en diversifiant le type d'habitat, en favorisant la vie sociale par la création de pôles d'animation » et parmi les objec-

tifs retenus en 1980: «*La nécessité de nouvelles formes d'habitat... Maintenir une certaine échelle, assurer une variété de volumétrie sans grands heurts, créer des quartiers plutôt que des «cités»... diversification du type de logements: petits collectifs, individuels isolés ou groupés, petits immeubles bas assurant une quasi-autonomie à chaque appartement... Suivent les deux autres objectifs: Sevrans ville verte et le mélange des fonctions*».

Rapport de présentation, ZAC de Sevrans Juillet 1980, Archives SAES.

La réhabilitation en cours de ce quartier des Nouvelles Beaudottes montre que les bâtiments typiques de l'architecture des années 1980 ne sont pas de mauvaise qualité architecturale mais ils n'ont pas bien vieilli. Les HLM des années 1970 étaient souvent mieux construits car les entreprises qui avaient des mar-

chés importants savaient reproduire des procédés de fabrication élaborés et de qualité. On a, ensuite, fait des programmes de petites dimensions, en créant les conditions pour qu'il y ait une réelle diversité architecturale, mais de ce fait, chaque chantier étant différent et de dimension beaucoup plus restreinte, les entreprises ont eu du mal à s'adapter et on a vu une baisse de la qualité des constructions.

Une banlieue à la dérive

Sous l'impulsion de M. Vergniaud, les années 1980 ont été une période d'une grande activité en matière de développement urbain et d'équipement de la commune. Toutefois l'appréciation donnée par certains «anciens» de Sevrans interrogés est que les opérations d'urbanisme conduites à partir de 1977 se sont réali-

sées sans vision d'ensemble et sans parti urbain fort. Des décisions prises avant et après l'élection du nouveau maire ont contribué à une disparité des programmes réalisés. Ainsi la voie triomphale axe Sud-Nord de la ZUP qui devait être bordée de 8 immeubles réalisés par le groupe Rivaud a été arrêtée en raison de la remise en cause qu'elle entraînait d'un terrain de sport. Le refus de l'ARISO, autoroute périurbaine contestée par de nombreux élus, rend avec d'autres modifications des voiries envisagées le schéma de la voirie aléatoire.

Les problèmes rencontrés à Sevrans et qui portent essentiellement sur la persistance de trafics de drogue, avec leurs conséquences en matière de sécurité, et d'un taux de chômage élevé, qui conduisent à s'interroger sur la question de l'habitat, non seulement de sa forme urbaine diversifiée,

Sevrans - Anciennes Beaudottes 2008, réhabilitées par la société 3F ©Luc Boëgly



mais surtout sur son occupation. La multiplicité des maîtres d'ouvrages avec l'absence d'un office HLM communal a entraîné une absence de maîtrise de l'occupation des logements avec tous les dysfonctionnements qui en découlent. Pourtant ce quartier bénéficie de la gare et du centre commercial, deux équipements majeurs qui font tellement défaut dans beaucoup de quartiers périphériques de grands ensembles. Mais la gare qui met Sevrans à proximité de Paris et du pôle d'emploi de Roissy en fait un lieu de trafics moins surveillés que dans l'aéroport. L'extension du centre commercial, destinée à relier le quartier à ce pôle de services, a été faite à la sortie de la gare à l'ouest de la rue Raoul Dautry et construite avec la salle des « pas perdus » de la gare réalisée en souterrain. Les commerces ont été vendus aux commerçants dans le cadre d'une copropriété « complexe », ce qui rend sa rénovation aujourd'hui très difficile. Sa conception aurait exigé une surveillance et une animation qui font défaut et qui contribuent à rendre cette gare peu agréable à fréquenter en particulier aux heures creuses. Déjà en 1983 le bulletin d'information des Beaudottes faisait état d'une lettre du maire au responsable de la SNCF : « *Les escaliers mécaniques ne fonctionnent plus depuis plusieurs mois, la gare est sale... les voyageurs piétinent dans quelques centimètres d'eau. Cette situation n'a que trop duré* ». Pour les utilisateurs réguliers des gares de banlieue il n'y a là rien d'étonnant, les gares de banlieue ont été rénovées à minima (quand elles le sont) et avec des retards grandissants.

L'aménageur à Sevrans est la Société d'aménagement économique et social (SAES) créée le 6 juillet 1962 qui associait les communes de Sevrans, Villepinte, Aulnay, la CCI de Seine-et-Oise, M. Blank conseil, représentant M. R. Bremond PDG de la Société d'entreprise de construction d'immeubles (SECI). Était aussi actionnaire J. Rolland agriculteur à Sevrans et propriétaire d'une des deux plus grandes propriétés agricoles de la commune. Le président était André Toutain, maire de Sevrans, et L. Vaye, administrateur civil au ministère des Travaux publics, DGA. Le plan de financement de la société prévoyait une rémunération annuelle de 420 000 francs calculée à partir d'un pourcentage de 1,95 % sur les investissements réalisés évalués au total à 216 361 000 francs.

L'administration était présente en force au conseil d'administration du 30 mai 1963 : deux sous-préfets (celui de Pontoise, commissaire du gouvernement, et celui du Raincy) l'attaché de préfecture de Pontoise chargé du service de l'Équipement, les secrétaires généraux des communes coactionnaires et M. Soinoury, chef de service à la délégation du ministère de la Construction à Versailles.

Ce conseil et les suivants seront consacrés à la mise en place des moyens de fonctionnement de la société et de l'assistance souhaitée. L'appel à la SCET inquiétait la SECI qui pensait que la SCET (en fait probablement la SCIC) devait construire 50 % des logements : M. Blank qui représentait les intérêts de la SECI souhaitait que l'on recherche

« d'autres organismes réunissant toutes les caractéristiques financières et techniques nécessaires et qui pourraient rendre à la société des services analogues à ceux qu'elle attend de la SCET ». Mais le compte rendu du conseil d'administration du 17 septembre 1963 indique que : *« La SCET accepte la collaboration avec la SECI (groupe privé est-il rappelé). L'Union nationale des offices d'HLM est intéressée par cette même collaboration, mais a précisé qu'elle ne voulait pas entrer en concurrence avec la SCET ».*

Le débat se poursuit et au conseil d'administration du 7 janvier 1964. *Le représentant du district de Paris rappelle qu'il n'y a qu'un seul Etablissement public celui de la Défense. Une seule société d'équipement, celle de Massy Antony, a recruté et formé un personnel spécialisé. Cette expérience longue et coûteuse n'a pas été renouvelée. Les autres sociétés fonctionnent avec le concours de la SCET, de la SEMASO ou de la SAGI. Il suggère que la SAES prenne contact avec la SEMARG à Argenteuil qui a conclu un accord avec la SCET et constate que le conseil de cette société assume toute l'autorité nécessaire pour la réalisation de son objet social.*

Enfin le 10 juin 1964 la convention d'administration générale SAES/SCET est signée, elle prévoit que *« La SCET effectue le contrôle du cabinet Charpentier (BET VRD) et ne se substitue pas à lui [et] l'embauche du personnel de la SAES se fera sur proposition de la SCET et non avec son accord »* la comptabilité est transférée à la SCET. La SECI de M.

Bremond qui joue un rôle important au moment de la création de la SAES se retire ensuite. Les intérêts du promoteur évoluaient probablement en raison du poids des opérations sociales conduites par de grands organismes HLM publics et privés.

Les réticences à l'égard de l'intervention de la SCET soupçonnée de vouloir construire des logements, se traduiront plus tard par le fait que les opérations sur Aulnay seront conduites directement par la municipalité sans faire appel à la SAES.

Le rôle majeur de la SEM apparaît à toutes les étapes de la conception et de la réalisation des différentes opérations réalisées sur Sevrans. Depuis la ZUP initiale et la création de la SEM avec les quatre communes concernées, jusqu'aux ZAC des années 1970, puis des années 1980 et enfin aujourd'hui, la SAES est toujours en charge des opérations de l'ANRU.

Un document de travail préparatoire au projet de renouvellement urbain expliquait les sources historiques des difficultés sevranaises : *« Si Sevrans a fait comme les communes voisines l'expérience de la désindustrialisation massive dans la période 1980-1995, les deux fleurons industriels qui ont porté sa croissance durant tout le XX^e siècle : Kodak, Westinghouse ont stoppé simultanément leur activité à cette période dans les années 1990. La reconversion économique de la ville s'est avérée beaucoup plus difficile compte tenu de son positionnement géographique. Son éloignement des grands axes routiers qui la bordent tangentiellement sans jamais la péné-*

trer, a en effet rendu difficile le développement économique. Les entreprises ont souvent fait le choix des communes environnantes... Ainsi Sevrans présente le paradoxe de se situer en limite immédiate d'un des secteurs de développement les plus dynamiques de l'Île-de-France et de figurer parmi les villes les moins riches de Seine-Saint-Denis ».

Le quartier des Anciennes Beaudottes a fait l'objet d'une réhabilitation par son propriétaire la société 3F, début 2000, avec un traitement des espaces libres qui ne donne pas satisfaction aux habitants qui n'ont pas été associés. La création de voies droites pour permettre la sécurité n'a pas donné de résultat. Les trafics continuent dans certaines cages d'escalier et un incendie criminel en 2009 a montré la gravité de la situation.

« Malgré les investissements importants tant en matière de gestion que de réhabilitation ou résidentialisation (plus de 25 millions d'euros investis depuis 1998 sur les 1200 logements du patrimoine des Beaudottes), force est de constater qu'une approche nouvelle et globale intégrant les volets urbains, sociaux, éducatifs et économiques s'avère nécessaire pour remédier à des dysfonctionnements favorisés par l'organisation urbaine d'origine.

Un marché de définition a ainsi été mené d'avril 2009 à juin 2010 sur un périmètre incluant les Anciennes Beaudottes et Savigny

Les experts ont intégré dans leurs réflexions les projets du Grand Paris dans lesquels une gare est potentiellement positionnée à Sevrans Beaudottes.

Le parti d'aménagement retenu par la ville et Immobilière 3F s'est porté sur celui de La Fabrique Urbaine, qui envisage :

- dans une première phase une démolition de 314 logements précédée de la construction de près de 300 logements (accession et locatif social) sur des terrains facilement libérables ;

- dans une deuxième phase la démolition de 126 logements et la reconstruction de 285 autres, ainsi que celle d'un gymnase et d'un centre de formation de services et de commerces de proximité ».

Ce projet de renouvellement urbain a été présenté à l'ANRU et au préfet par la ville de Sevrans et Immobilière 3F.

Note de 3F en 2011.

Les projets de rénovation urbaine de Sevrans sont multiples. Ils consistent à renforcer les équipements, à réaménager et à réhabiliter le patrimoine bâti et les aménagements de proximité, à développer des possibilités d'accueil des activités économiques. Le programme ANRU de 2011 fait état des actions conduites pour les équipements publics : école Primevère, groupe scolaire Émile Zola, salle gymnique, jardins partagés, etc.

La commune de Sevrans en l'absence de ressources propres est pauvre, contrairement aux communes proches d'Aulnay qui bénéficiait alors de la proximité de Citroën/PSA, ou de Tremblay et de Villepinte avec les installations de Roissy et de Paris Nord.

Cette ville moyenne qui en province aurait un rôle régional fait aujourd'hui face à des difficultés exceptionnelles.

Dans un entretien en mairie en octobre 2008, le maire Stéphane Gatignon (réélu la même année) rappelait que malgré le manque d'argent « on a réalisé à Sevrans des choses importantes : une rénovation urbaine volontariste a été engagée à Rougemont. Ce n'est pas la meilleure façon de faire mais la culture technocratique devait être bousculée pour répondre aux urgences. A Rougemont il y avait un trou depuis 1997 ! C'était possible de traiter ce quartier : désenclavement avec la démolition des parkings, transformation des caves qui favorisaient les activités illégales en locaux d'associations, implantation d'une médiathèque en bois avec pour objectif de donner confiance aux habitants. OSICA voulait à l'origine vendre son patrimoine il a fallu les convaincre de le garder et de réhabiliter. Pour agir le service de l'urbanisme a été sorti des services techniques et un "Pôle Urbain" a été créé dans l'esprit d'une agence d'urbanisme. Pour le centre commercial Beau Sevrans il s'agit de le faire entrer dans la procédure ANRU en relation avec Paribas (propriétaire) et avec pour objectif de refaire la partie Nord ». Cette partie ayant été réalisée dans les années 80 pour ouvrir le centre commercial sur le quartier. Pour les Anciennes Beaudottes 3F a pris conscience que la réhabilitation des années 2000 n'était pas ce qu'il fallait faire, on s'interroge sur les raisons qui ont conduit à accepter cela, mais on constate que la politique engagée par le plan Borloo a dynamisé et créé une ouverture. Il faut maintenant inverser les dynamiques sociales actuelles et aller jusqu'au bout de l'esprit du renouvellement urbain. Pour ce qui est des formes urbaines, Stéphane Gatignon pense qu'elles peuvent être dif-

ficiles à vivre mais qu'en fait on paye une politique d'immigration à la recherche d'une main-d'œuvre à bon marché suivie d'une crise et de ses conséquences sur le chômage, etc.

Les questions financières sont essentielles, Sevrans n'est "plus gérable" dans les conditions financières actuelles. Il manque 17 millions d'euros par an pour les communes de banlieue de moins 50 000 habitants. Le débat sur la banlieue est nécessaire et l'on constate que la ségrégation Est/Ouest s'est accentuée. Il revient sur la politique volontariste conduite depuis son arrivée à la tête de la municipalité il y a 7 ans. L'aménagement de la banlieue n'intéresse personne, les orientations de la politique « de la ville » changent tous les deux ans, des projets comme le doublement du RER B sont conçus avec des années de retard et comme la première ligne réalisée il y a près de 40 ans !

Il serait nécessaire que la zone dense, (Paris, la petite couronne et ses extensions) soit organisée en structure dirigée par une assemblée élue au suffrage universel direct pour aller dans le sens de l'efficacité et en finir avec les projets qui ne voient pas leur exécution mise en œuvre ».

Notes prises au cours de l'entretien du 9 octobre 2008 avec Stéphane Gatignon, maire de Sevrans. ★

Le Mirail : ville nouvelle, ville satellite

Histoire d'une architecture¹

ZUP Plan de situation ©Archives ville de Toulouse



L'importance du territoire communal de Toulouse (13 000 hectares) explique probablement que, pendant longtemps, les efforts en vue de l'organisation d'une « grande agglomération toulousaine » n'aient pas abouti. Pourtant, dès 1948, un groupement d'urbanisme associant les municipalités ayant des intérêts communs avait été créé. Le directeur départemental de la Construction fait état au cours de la « Conférence sur l'urbanisme de Toulouse » qui s'est tenue le 15 septembre 1960 en présence du ministre de la Construction, Pierre Sudreau, d'un plan directeur du « groupement d'urbanisme de Toulouse constitué par décret du 12 juin 1956 qui compte 27 communes ». Au cours de la même conférence, le maire présente le nouvel « atelier municipal d'urbanisme, nouveau rouage administratif qui en réalité voudrait se dégager des sentiers battus de l'administration habituelle ». L'agence d'urbanisme installée par l'État en 1966 n'a pas eu de succès dans la conception et la coordination des projets d'urbanisme des communes concernées et ce n'est que depuis le 1^{er} janvier 2009 que la communauté d'agglomération s'est transformée en communauté urbaine de 635 000 habitants et 27 communes. Malgré l'absence d'une politique d'agglomération, des décisions d'urbanisme importantes ont été prises dès les années 1960 à Toulouse avec la création de la ZUP du Mirail, et à Colomiers avec celle de la ZUP Villeneuve prévue pour

¹ Ce texte doit beaucoup à Yves Pivet, ancien directeur administratif-financier de la SCET et de la SETOMIP (Société d'équipement de Toulouse Midi-Pyrénées) et à Claude Moreau, administrateur général des services techniques de la ville de Toulouse. Il est dédié à leur mémoire

30 000 habitants à côté d'une petite ville de 3 000 habitants.

1960 : le Toulouse de demain

Le «Mirail», miroir en occitan, est l'un des grands ensembles français emblématiques. Construit dans une des «métropoles régionales» porteuse des technologies les plus avancées, conçu par un architecte communicateur d'origine grecque Georges Candilis accompagné d'une pléiade de jeunes créateurs internationaux dont certains sont devenus célèbres, ce quartier a, dès sa «création», fait l'objet d'une grande attention de la part de tous ceux qui s'intéressaient à l'urbanisme, à l'architecture et, au-delà, au devenir des villes. A Toulouse, ce projet a fait l'objet d'une médiatisation que personne ne pouvait ignorer.

Nous nous sommes interrogés pour savoir comment nous accueillerions les 100 000 habitants du Toulouse de demain. Continuer à construire intra boulevards ou dans une zone limitée par le canal ou le cadre prévu ? Cela nous est apparu très dangereux... nous serions appelés à consentir des autorisations de construire en ordre dispersé sans qu'il y ait vraiment d'unité... La législation concernant les ZUP est arrivée à point nommé et nous a permis d'avoir un espoir, puisqu'il est permis aux constructeurs de grands ensembles de s'orienter vers la ZUP et qu'il leur est permis de donner libre cours à leur désir de construire. Nous y avons vu aussi un autre intérêt... celui de conserver le patrimoine archéologique de la ville. Nous y avons vu la possibilité de protéger nos

sites, nos vieilles tours, nos clochers en ne les écrasant plus par des constructions trop hautes... malheureusement depuis quelque temps ils ont été absorbés par des immeubles avec lesquels ils s'harmonisent mal... Nous avons constaté avec satisfaction que notre ville dont la superficie est de plus de 13 000 hectares présentait dans sa banlieue Ouest des possibilités d'implantation d'une agglomération nouvelle qui pourrait être à la fois le moyen de satisfaire les besoins d'habitation de Toulouse future et aussi un pôle d'attraction».

Intervention de Louis Bazerque, maire, Conférence sur l'urbanisme de Toulouse, 15 septembre 1960. Archives Ville de Toulouse.

Au conseil municipal du 26 septembre 1960 le maire précise : *«Cet avant projet [la ZUP] devra être particulièrement attentif aux problèmes de liaison entre la cité nouvelle et la ville actuelle. Dans notre esprit il ne s'agit pas de créer aux abords de l'agglomération toulousaine un ensemble qui aurait une vie autonome. Au contraire, dans la mesure du possible, il conviendra de préserver le maximum de liens de dépendance avec la ville actuelle et d'éviter que ne s'établisse une situation concurrentielle».*

La voirie projetée privilégie une rocade très largement dimensionnée entourant la ZUP, raccordée aux zones industrielles et au centre-ville. Pour rejoindre ce dernier, l'ingénieur qui présente l'étude indique : *«le problème se complique quand nous avons à examiner les liaisons avec le centre-ville. Nous constatons que les voies sont saturées et aboutissent au même point : la Patte-d'Oie. Si nous*

pouvions appliquer les solutions adoptées dans les pays libéraux mais riches ou, dans les pays totalitaires, on adapterait une formule consistant à ouvrir une large percée dans un ensemble existant. Il y a là l'occasion de créer une voirie urbaine expresse au-dessus de la voirie existante entre la place de la Patte-d'Oie et les allées Charles de Fitte». Ainsi dès la décision de créer la ZUP, la liaison avec la ville centre paraît difficile. Dans un rapport de l'atelier municipal d'urbanisme du 21 mai 1969 traitant d'une politique d'urbanisme de Toulouse et de son agglomération, il est dit que la cohérence de l'action à mener ne pourra être obtenue qu'au niveau de programmes concertés sur le territoire urbain.

«Dans quelques mois le Mirail devrait en être la plus éclatante démonstration. La qualité de son organisation doit être un exemple pour l'action à entreprendre ailleurs». Ce rapport fait état de l'asphyxie du centre-ville et de la nécessité d'établir un nouveau plan de circulation et de lutter contre l'implantation de centres commerciaux périphériques : *«Il convient d'attirer l'attention sur l'apparition d'inopportunes implantations commerciales à la périphérie (de Toulouse) capables de nuire un jour où l'autre aux commerces du centre si elles se multiplient. L'occasion est offerte de réfléchir sur le danger de ces implantations génératrices d'urbanisation néfaste, lorsqu'elles ne coïncident pas avec l'évolution prévue de la ville. Le moment n'est-il pas venu d'opposer à la liberté qui caractérise le commerce et la libre concurrence les règles d'un véritable urbanisme commercial à définir?».* Le rapport dit aussi

sans le développer : «Dès le VI^e plan il conviendra de s'interroger sur l'éventualité de la mise en place d'un métro aérien qui peut aboutir à une remise en cause des options prises en matière d'évolution urbaine et en particulier de l'habitat» AMU, Archives Ville de Toulouse.

Sur le site du Mirail se trouvaient de grandes propriétés foncières appartenant aux entreprises (les châteaux) il y eut peu d'expropriations. La ZUP a été découpée en deux tranches dont une première tranche de 335 hectares sur les 703 hectares devant être urbanisée. Cette première tranche était prévue pour accueillir 10 650 logements, les opérations ultérieures portant sur 12 350 logements (lettre de la préfecture de Haute-Garonne au maire, (20 août 1965), des équipements publics importants (université, lycée, ORTF, ...) et plusieurs secteurs d'implantations commerciales et industrielles.

La question du renchérissement des terrains non acquis du fait de la réalisation des premiers équipements d'infrastructures a été abordée à plusieurs reprises.

En 1966, le maire écrit au cabinet du ministre «comme vous pouvez le constater à la lecture de la note ci-jointe sur les 703 hectares représentant la totalité de la ZUP du Mirail il reste à la Société d'équipement de la Haute Garonne à acquérir 160 hectares de terrains figurant dans la deuxième tranche d'une superficie de 327 hectares. Les acquisitions réalisées l'ont été dans des conditions financières excellentes...prix moyen 7,26 francs le m2. Le résultat finan-

cier sera très différent si les terrains restants sont acquis dans quelques années après la réalisation des grands travaux d'infrastructure». Archives Ville de Toulouse.

Georges Candilis et la ville idéale

Le Mirail est une des rares ZUP pour lesquelles a été organisé un concours pour le choix de l'architecte en chef et donc du parti urbanistique et architectural. Le programme prévu était celui d'une ville de 100 000 habitants. A la lecture des documents d'orientation qui préfigurent le concours pour la désignation de l'architecte en chef, on constate que la question du positionnement de ce quartier fait l'objet d'une approche complexe et contradictoire.

«Les concurrents devront concevoir l'aménagement de la ZUP qui ne sera jamais, ni une cité satellite autonome, ni un super grand ensemble répondant au seul problème du logement. ... Il faut réserver dans la ZUP des superficies importantes qui seront laissées provisoirement en espaces libres mais qui pourront au moment opportun recevoir par exemple un ensemble administratif régional... Ces quelques réflexions sont formulées pour bien exprimer aux concurrents notre souci de voir étudier la ZUP comme une composante du Toulouse de demain».

Archives de la Ville de Toulouse.

Nous souhaitons qu'il y ait une zone verte tampon entre les deux agglomérations aussi large que possible qui satisfasse les besoins de l'une et de l'autre

agglomération...nous souhaitons que les gens puissent aller vers la vieille ville qui demeurera quand même le centre.

Le maire au cours de la «Conférence sur l'urbanisme de Toulouse» le 15 septembre 1960.

L'esprit du concours national d'urbanisme pour le choix de l'architecte en chef, décidé par le conseil municipal le 21 mars 1961, faisait référence à la Charte d'Athènes. Les architectes capables de construire des grands ensembles étaient pour la plupart des grands prix de Rome à la culture classique, issus de milieux cultivés et très éloignés des modes de vie des milieux populaires. La Charte d'Athènes avait l'intérêt de poser de façon très directive des principes qui allaient dans le sens d'une humanité en

Affiche montrant la conception initiale de ce quartier du Mirail



plein développement avec l'urbanisation accélérée, le développement des technologies (et particulièrement de l'automobile). L'idée d'un « homme nouveau » était celle de nombre de décideurs, elle était aussi dans un sens celle du programme du Conseil national de la Résistance.

« Les éléments qui ont présidé à l'élaboration du programme sont d'une part, les quatre fonctions définies par la Charte d'Athènes c'est-à-dire habiter, travailler, cultiver le corps et l'esprit et circuler ... Les urbanistes et les techniciens qui auront pour mission de l'édifier devront penser qu'elle doit permettre à l'homme d'échapper aux servitudes de la vie traditionnelle et de l'agitation de sa vie active. Il faudra qu'elle soit à l'échelle de l'homme moderne... son caractère essentiel de ville résidentielle sera associé à celui d'une ville de détente et de régénération des forces vives de ses habitants ... Mais cet ensemble doit être étroitement lié et dépendant de la ville actuelle ».

Intervention de l'architecte principal de la Ville au cours de la conférence de 1960.

Les décideurs multiplient les déclarations de principe : « ZUP composante du Toulouse de demain » ; « Ensemble étroitement lié et dépendant de la ville actuelle » ; « Il conviendra que ne s'établisse une situation concurrentielle..., etc ». On cherche à programmer une unité urbaine équilibrée et attractive (pour développer le tourisme, l'emploi, y installer éventuellement un centre administratif) et on la sépare de la ville traditionnelle par une zone verte « tampon » ; mais, aussitôt, la crainte d'une séparation trop évidente de cette cité nouvelle

avec la ville ancienne, conduit à affirmer que la zone verte permettra des liaisons plus faciles avec le centre.

Cette question de la dépendance de la ville traditionnelle aurait peut-être été tranchée si des équipements publics ou privés avaient pu être implantés faisant ainsi du Mirail une cité attractive pour l'ensemble toulousain, mais la ZUP s'est réalisée sans centre administratif attractif et sans autre équipement qui aurait pu attirer les toulousains. L'université implantée au sud, soigneusement isolée de la principale zone d'habitat collectif, vit sur elle-même. Qui aurait l'idée d'aller depuis l'université dans la zone des logements du Mirail s'il n'y habite pas ?

La ZUP doit permettre à 100 000 habitants de vivre dans un ensemble aussi

harmonieux que possible. Elle doit comprendre 20 à 25 000 logements. Les candidats doivent considérer qu'une proportion du tiers à la moitié de la population active, 30 à 35 000 personnes (surtout féminine) doit trouver un emploi dans le secteur secondaire ou tertiaire à l'intérieur même de la ZUP. [...] chacun sait que le Toulousain est de tradition attiré vers le logement individuel, il convient donc en conséquence de répondre en grande partie à cette tendance [...] il est recommandé aux candidats de tenir compte des indications suivantes : le logement individuel isolé, jumelé ou en bande, et le petit collectif (4 logements au plus sur deux niveaux) doivent représenter 20% environ, le logement social 75%, les 5% restant affectés à des logements de standing supérieur, plus 500 lots de 2000 m² pour la construction de

Vue partielle de la maquette d'ensemble avec le centre et son environnement immédiat (échelle 1/2,000)



maisons individuelles».

Exposé général du programme qui prépare le concours, conseil municipal du 26 septembre 1960.

C'est le chiffre de 23 000 logements que l'on retrouve dans le dossier FDES en 1963 avec une répartition par tiers entre les logements locatifs HLM, les locatifs privés et les logements en accession.

Si les services de l'État faisaient, bien entendu, partie de la commission d'appel d'offres, le choix du projet et de l'architecte en chef a été une décision locale, celle du maire de Toulouse. Le directeur régional de la SCET était membre de la commission d'appel d'offres et un Comité technique avait été constitué auquel participaient René Gay (CDC/SCET) et Louis Colcombet (Société d'équipement de la Haute-Garonne qui deviendra SETOMIP en 1966). Ce comité était chargé de rapporter au jury du concours. Le comité réuni deux jours avant le jury a examiné tous les aspects du fonctionnement de la centaine de projets présentés et n'a pas mis le projet Candilis en tête de son choix en raison de son caractère trop monolithique qui rendait difficile la réalisation par tranches successives. Le fonctionnement des circulations et des parkings situés sous la dalle a paru complexe et pouvant entraîner des problèmes de sécurité. Le projet préconisé par le comité technique était celui de M. Auber avec des quartiers plus autonomes.

Le 31 janvier 1962, l'équipe pluridisciplinaire réunie par Georges Candilis était déclarée lauréate ; l'architecte en chef aurait alors déclaré : « *C'est un peu*

effrayant de concevoir en quelques mois une ville de 100 000 habitants qui aurait demandé normalement un siècle à se faire ».

Le projet prévoyait des grands collectifs de 14, 10 et 6 étages pour environ les trois quarts du programme ; le reste étant constitué de petits collectifs de 4 étages et 13 % de maisons individuelles mais groupées et donc conçues comme du « collectif horizontal ». La conception du projet était fondée sur quatre éléments de base :

- ★ La zone de concentration d'activité et de densité de la vie collective dont la fonction primordiale était de rétablir la rue avec son inestimable fonction urbaine et sociale,
- ★ Les réseaux de liaison d'approche et de distribution, basés sur le principe de la séparation intégrale des circulations pédestre et automobile,
- ★ La zone des espaces verts qui, outre qu'elle conserve les monuments et les quatre châteaux, sera une suite d'aménagements et de plantations pour la promenade, la détente et la culture physique,
- ★ La zone périphérique de caractère résidentiel à faible densité qui, par la suite, fut complétée par des secteurs d'activités économiques.

Le parti d'urbanisme retenu avait pour but de créer une ossature urbaine forte, mais pouvant s'adapter aux différentes conditions d'une réalisation par étapes.

Cette ossature est volontairement linéaire avec deux idées fondamentales :

- ★ Séparer les circulations automobile et piétonnière par la création d'une dalle

tout le long de l'ossature linéaire,

★ Rendre à la rue sa véritable fonction de rencontre et d'échanges, tant sur la dalle où devaient se situer les équipements publics de proximité (écoles, crèches..) et les commerces, que dans les immeubles eux-mêmes avec une circulation continue tous les quatre niveaux.

La rue (sur dalle) sécurise le parcours des enfants entre la maison et l'école et il y aura tous les commerces et services. Les voitures arrivent en bas (sous dalle dans le parking). L'homme chemine sur la dalle mais c'est une rue dans les conditions actuelles où l'on reconstitue le cheminement de la ville ancienne : le binôme maison- rue...La rue devient le centre actif, cet ensemble s'adapte mieux à l'esprit personnel de la ville de Toulouse : canaux, jardins boulevards, places».

Georges Candilis : paroles extraites de deux films de 1964 et 1971.

Une autre caractéristique du programme était de prévoir au moins 20 % de logements de cinq pièces et plus, ce qui était apprécié dans les années 1970, mais aussi par la suite quand il a fallu loger des familles nombreuses de nationalité étrangère.

Pour l'aménagement des espaces non construits, les boisements remarquables existants devaient être conservés et ils l'ont été en quasi-totalité. Des secteurs importants furent réservés pour l'implantation des entreprises permettant la création d'au moins 4000 emplois en première tranche, emplois essentiellement féminins (Motorola, CII, et autres

activités le long de la rocade) et pour des équipements régionaux publics (université, lycée, ORTF, école d'architecture) et privés (centre commercial régional).

Les immeubles de grande hauteur étaient groupés en « tripodes » comportant, en noyau central, des batteries d'ascenseurs ne desservant que les niveaux dotés de « rues », c'est-à-dire tous les quatre niveaux. Ces « rues » étaient destinées non seulement à assurer la circulation, mais aussi à accueillir des activités de services liés à la vie quotidienne (coiffeurs, cordonniers...) ; en fait, elles servaient surtout de lieu de jeux aux enfants, surtout pour faire du patin à roulettes, certainement au grand plaisir de leurs parents et des voisins... Assez rapidement, les rues ont été murées aux extrémités.

Les logements étaient bien conçus et agréables, mais les panneaux roulants servant de volets avaient tendance à entrer en transe par grand vent (et le vent d'autan est qualifié à Toulouse de « vent qui rend fou »). Fortement critiqués les volets roulants y sont toujours.

Dans une interview à la revue « *Bâtir* » Georges Candilis justifiait ainsi son projet : « *C'est la rupture que nous avons tenté d'effectuer avec des formes extérieures usuelles : les morceaux de sucre et les dominos qui, parallèles ou perpendiculaires, ont rempli le monde* ».

Survolant en hélicoptère la ville, Georges Candilis montre la même année ce qu'il refusait : une impressionnante barre unique comme aux Arènes ou un ensemble de tours et barres comme à Empalot : la mixité des grands immeubles et de l'habitat bas tradi-

tionnel, « *ce vieux et ce neuf juxtaposés* » ! Georges Candilis conclut son film de 1971 par un véritable appel à l'espoir teinté de scepticisme : *[Il s'agit] d'un pari ! s'il restait sans réponse ? (Mais) les gens vont construire leur propre ville..*

Georges Candilis dira en 1964 que l'on ne voulait pas faire du Mirail une banlieue ou une ville nouvelle, mais une extension de la ville existante. Pourtant la suite du discours parle de « nouvelle ville » et on retrouve cette dénomination sur les affiches et les documents de travail : *Ville nouvelle, Ville satellite*. L'ambiguïté est totale, car on constate qu'en même temps que s'étudiait et se construisait le Mirail, la ville continuait à s'étendre dans d'autres secteurs et le tissu urbain accueillait des tours et barres. Dans la même période 1964/1968 où se construisait 2 410 logements HLM au Mirail, dans le quartier Bellefontaine, plusieurs ZUP se sont réalisées : ZUP Bagatelle, 2 317 logements en 1959/68, La Faourette, 1 020 logements en 1965/68. Avant elles avaient déjà été construits des programmes importants : Jolimont, Papus, Tabar et Empalot.

L'aménageur concessionnaire de la ZUP était la SETOMIP, ancienne société d'équipement de la Haute-Garonne (SEHG) devenue SEM régionale par adhésion des autres départements de la région. De 1967 à 1971, le directeur général de la SETOMIP fut Roland Drapeaud, artisan du démarrage du Mirail. La SETOMIP était fortement assistée par la SCET pour la gestion administrative et financière et la maîtrise d'œuvre. Yves Pivet, directeur

Le Mirail : La Reynerie en 2008 ©Ville de Toulouse



administratif et financier, a largement contribué par ses écrits et sa documentation à ce texte sur le Mirail.

L'organisation opérationnelle comportait des responsables d'opérations par secteurs géographiques, un service foncier, un service des marchés, un service d'information et de relations publiques, installés au cœur du Mirail qui étaient au service de la presse, des promoteurs, des administrations et des associations de quartier. Les services fonctionnels (vie sociale, comptabilité, gestion du personnel, service juridique, gestion administrative et financière) étaient assurés par la direction régionale de la SCET. Les relations entre les deux entités étaient facilitées par leur localisation dans le même immeuble, avec certains services groupant des agents appartenant aux deux sociétés. De nombreuses prestations de maîtrise d'œuvre étaient assurées par des bureaux d'études et services du groupe de la Caisse des dépôts, notamment: le Beture pour les grands équipements d'infrastructure, tels que l'usine de traitement des eaux de la rive gauche, la centrale d'incinération, de chauffage et de production d'eau chaude, la galerie technique, SEREQUIP pour les équipements de superstructure, publics et privés, BACOPA pour les interventions en milieu rural, SIRP pour les actions d'information et de relations publiques. La SETOMIP était chargée des études d'avant-projet et d'exécution, des acquisitions foncières, de la réalisation de tous les équipements d'infrastructure et de superstructure de proximité et, bien sûr, de la commercialisation des « charges foncières » (droits

à construire), ainsi que de la coordination des travaux d'aménagement avec les constructions d'immeubles. Seule l'emprise des bâtiments a été vendue, tous les autres terrains et équipements comme le parking du centre commercial régional devant devenir propriété communale. Pour les commerces construits sur dalle, donc sur le domaine communal, il a fallu élaborer des systèmes de ventes en volumes et en droits de copropriété analogues à ceux qui étaient mis en place, à la même époque, pour la reconstruction de la gare Montparnasse.

L'opération d'aménagement a été engagée dès 1964 par le quartier « Bellefontaine », le plus éloigné de la ville, mais aussi celui dont la maîtrise foncière était assurée et le plus proche de la centrale de chauffage collectif et des emplois en cours d'installation. Les équipements collectifs de proximité ont été réalisés au fur et à mesure de l'avancement du programme, selon les normes, des grilles des administrations centrales concernées, et avec les taux de subventions diversifiés déterminés par chaque administration.

Très vite, des problèmes politiques, financiers et administratifs ont gêné le bon déroulement des chantiers.

Le problème du choix du revêtement des façades [d'un programme de 2 600 logements accordé par le ministère] n'étant pas résolu, un risque de retard existe, déjà trois organismes HLM intéressés ont désigné leurs architectes et leurs bureaux d'études pour assurer la construction en commun d'un programme quinquennal de

3 000 logements qui doit être réalisé suivant les principes que j'ai énoncés dans mon instruction technique de février 1964 sur l'industrialisation du bâtiment. Dans le même esprit je suis disposé à augmenter le programme de 2000 logements que j'ai décidé de primer le 16 juillet. Il suffira qu'une proposition me soit présentée par un groupe de constructeur ».

Lettre de Jacques Maziol, ministre de la Construction et conseiller municipal d'opposition à Toulouse, au maire, le 4 novembre 1965.

Sans cesse renégocié, le projet a pris beaucoup de retard et le programme initial, qui prévoyait la construction de 2000 logements par an, ne sera jamais atteint. Les premiers 252 logements de Bellefontaine n'ont été livrés qu'en 1967, alors qu'à Toulouse 45 000 logements ont été construits entre 1960 et 1970 ! La réalisation du quartier du Mirail a démarré exclusivement en HLM, ce qui dès le départ l'a écarté des territoires de recherche pour les accédants à la propriété et donc des promoteurs et des agents immobiliers.

1971: la perte de sens

Après l'élection de Pierre Baudis en 1971, le projet en raison de son état d'avancement et de la rigidité du parti architectural ne sera pas modifié pour la partie engagée, mais il sera réduit et l'architecte en chef sera progressivement écarté. La Ville a chargé l'agence d'urbanisme d'élaborer le schéma d'ensemble dans le cadre d'une ZAC. Le Mirail a été « dézupé » par décret du 26 mars 1977 et à la demande de la Ville.

Les promoteurs privés qui refusaient d'investir dans la ville nouvelle, préféraient s'engager en centre-ville sur des programmes plus petits, plus chers, mais plus rentables. Ils ont constitué un collectif qui en janvier 1967 a adressé au maire une lettre justifiant leur refus de construire 500 logements dans la ZUP pour trois raisons: les contraintes architecturales qui ne permettaient pas une suffisante diversité des constructions, la concurrence des organismes HLM qui proposaient des loyers jugés trop faibles, l'obligation de construire des programmes de plus de 100 logements.

Réaction de la Ville à l'égard des promoteurs immobiliers: «Les opérations prévues en certains points de Toulouse sont freinées et il est demandé aux promoteurs sollicitant des programmes importants de participer, dans le cadre d'une politique de compensations, à la construction au Mirail»

Quand le quartier de la Reynerie s'est construit en 1974 et les années suivantes, il a été en concurrence avec les opérations d'accession à la propriété situées en banlieue (pavillonnaire), ce d'autant plus qu'en l'absence de transport en commun fiable, il n'y avait guère de raison de préférer Reynerie aux lotissements périphériques. Mais aussi la municipalité de Pierre Beaudis, a créé les conditions d'une «concurrence» entre logements collectifs et individuels en accession en lançant la ZAC des Pradettes qui est une «contre-architecture de Candilis» !

Les études faites en 2005-2006 pour le contrat ANRU donnent la répartition de l'existant: 57 % de logements sociaux (à rapprocher du tiers envisagé en 1965)

et 43 % de logements en accession privés. Ces programmes en accession sont, pour une part, des logements très aidés, situés dans des copropriétés massives (Bellefontaine, Maurois) devenues des copropriétés dégradées, un logement social moins bien entretenu et géré que le parc HLM, et d'autre part des opérations plus résidentielles, séparées des barres HLM, telles celles donnant sur le lac de Reynerie. Les premières sont aujourd'hui en partie démolies et les secondes ont mieux vieilli, mais restent dévalorisées par l'image négative du Mirail.

Le Mirail a été présenté comme une opération exceptionnelle et donc médiatisée dans ce sens, avec un poids en nombre

de logements et d'habitants exceptionnel (il y avait 269 000 habitants en 1954 à Toulouse et le Mirail en annonçait 100 000 habitants. soit près de 40 % de plus !) On peut imaginer que cette image de grand ensemble situé dans un quartier non urbanisé, donc inconnu des Toulousains, avec un poids démographique tel, ait pu s'incruster dans l'imaginaire local comme un «monstre» difficile à cerner et à comprendre, même si cette vision n'a pas été vraisemblablement celle des premiers habitants des HLM qui y trouvaient confort et équipements.

Le projet initial prévoyait la construction d'un quartier de 100 000 habitants avec

Le Mirail : Bellefontaine la dalle Maurois en août 2014 ©Ville de Toulouse



23 000 logements. En 1981, 9 800 logements étaient réalisés et 10 000 emplois implantés. Les chiffres actuels indiqués dans la préparation du GPV sont de 23 000 habitants, 30 000 emplois dans les zones d'activités proches et 30 000 étudiants.

En 1985, la politique de développement social des quartiers a été mise en œuvre sur le Mirail avec la création d'un service dédié : la mission de développement social des quartiers, une assistance renforcée de l'agence d'urbanisme qui « plonge » dans les études opérationnelles, la préparation du premier contrat de ville en collaboration avec l'État (sous-préfet à la ville, DDE). Les bailleurs sociaux ont réhabilité une partie des barres avec le financement PALULOS. Ces opérations portaient surtout sur la réorganisation des parties communes et des circulations verticales, afin de scinder ces ensembles en unités de gestion de taille plus humaine. Les logements eux-mêmes sont vastes, bien conçus et ne sont donc pas transformés.

1990 : les virages du renouvellement urbain

La période 1992-1994 a été marquée par le premier contrat de ville de l'agglomération toulousaine qui constituait un premier engagement de solidarité intercommunale portant sur une politique sociale et équilibrée du logement, des actions de prévention et d'insertion, une politique culturelle, des interventions sur les espaces urbains et l'environnement. La période 1995-2000 est caractérisée par la poursuite de la politique DSQ :

interventions multiples de requalification des espaces publics de proximité, débats, voire polémiques, sur la sécurité, On est passé progressivement de la notion de ZUP à celle de grand projet de ville, avec une volonté d'affichage politique au niveau des quartiers sensibles. Le concept de démolition est adopté avec l'idée de « refaire la ville » en dispersant les familles étrangères, alors concentrées dans des bâtiments n'ayant que des grands logements. La Ville a procédé à l'acquisition, puis à la démolition d'une copropriété dégradée de 400 studios et 2 pièces (MIDIFAC).

En septembre 2001, le Mirail a été affecté par l'explosion AZF ; la réparation des dégâts matériels a été rapide, et elle a mobilisé tous les acteurs pendant un an.

Le grand projet de ville a été préparé sous l'égide de l'ANRU aboutissant à la signature d'une « Convention d'application locale multipartite », le 6 mars 2007. Il concerne tous les quartiers du Mirail dont la population était estimée à plus de 23 000 personnes, cet ensemble est en soi « une ville dans la ville » et équivaut à la deuxième commune du département. Le préambule de la convention constate que « son expansion récente permet à ce secteur de bénéficier d'équipements conséquents dans les domaines économiques, commerciaux, culturels ou de la formation et des services publics, en conservant un environnement naturel de qualité » et émet un avis sur les actions antérieures. « Ces dispositifs, qui ont permis des avancées dans les différents domaines, ont paru rapidement limités dans leurs

effets en raison de la paupérisation du peuplement de ces quartiers, de l'accroissement des difficultés sociales, de l'évolution de la vacance et de la concentration des logements sociaux. En particulier, ils n'ont pas permis d'enrayer les déficits sociaux, économiques et urbains chroniques, d'agir sur le processus de spécialisation et d'exclusion généré, de permettre un meilleur équilibre avec le reste de la ville ».

Le projet de ville de 2007 prévoyait de recomposer les quartiers Reynerie et Bellefontaine, en prévoyant un programme de démolitions pour revenir à une conception plus traditionnelle de la trame urbaine permettant de « mieux différencier l'espace public et l'espace privé ». La création d'îlots « résidentialisés » devait favoriser la lisibilité des limites entre espaces publics et espaces privés et permettre de réduire les vastes espaces publics entre les immeubles en les aménageant en espaces verts et parkings privés.

Les objectifs étaient :

- * de dessiner une nouvelle trame urbaine en créant : une « rue-centre » qui fasse lien entre les quartiers en ramenant la voie au niveau du sol et en concevant un espace structurant desservant les équipements publics de proximité, un réseau secondaire lisible permettant d'améliorer la desserte des îlots d'habitation ;
- * d'agir sur l'habitat par la démolition de 1 363 logements et de la dalle et en créant de véritables entrées de quartiers ; et de construire 980 logements en diversifiant les types de logements ;
- * de requalifier l'habitat existant ;

* de redéfinir le rapport entre espaces publics et privés en transférant du foncier autour des immeubles du domaine communal au domaine privé.

Il s'agit donc bien d'une remise en cause totale des principes qui ont fondé Le Mirail dans les années 1960.

L'élection d'une municipalité de gauche en 2008, a conduit à une profonde refonte du programme qui se concrétise par des démolitions et des reconstructions qui prévoient une légère augmentation du nombre de logements et une répartition sur le territoire. Le budget global d'aménagement des espaces publics augmente de manière très importante en raison d'objectifs qualitatifs plus ambitieux (ex : place Abbai, mail planté...) et du report d'une partie des budgets initialement prévus au titre de la résidentialisation. Enfin plus de 3000 logements sont réhabilités.

S'il est vrai que pour beaucoup de raisons ce sont les petites incivilités qui gâchent la vie quotidienne des habitants, on peut comprendre que les petites collectivités (locataires, copropriétaires) cherchent à se protéger.

« Toutefois ce développement de « résidences fermées » qui se sont développées particulièrement tôt dans l'agglomération toulousaine... contribue pour beaucoup à accentuer les phénomènes de ségrégation dans l'aire urbaine toulousaine.

Étude « Le cas de Toulouse » La Revue enjeux logement janvier 2008, Institut Nexity pour le logement.

Dans la logique d'un développement durable économe, le retour aux circulations douces, le développement de transports en commun qui existaient encore en 1960 (les trams, que l'on a abandonnés, puis redécouverts) conduira certainement à reconsidérer de façon plus positive les idées propagées par les tenants de la Charte d'Athènes. Car si un certain systématisme a conduit aux échecs que l'on sait, le retour en arrière vers une ville mythique ou bien le développement d'une ville morcelée et ethnicisée ne sont certainement pas des solutions. Ces quelques observations

critiques rejoignent un constat qui vaut pour bien d'autres quartiers populaires, l'image que les décideurs comme les médias, mais aussi les populations qui n'y vivent pas, ont de ces quartiers, n'incite pas à y investir suffisamment.

« L'expérience démontre que les plans des grands ensembles, aussi bons soient-ils, exécutés par échelonnement dans le temps sous des contraintes diverses et par des équipes différentes, se déforment fatalement et perdent souvent leur esprit d'origine ». Georges Candilis. ★

Le Mirail : Vue aérienne de La Reynerie en 2008 ©Ville de Toulouse



Marseille : la zup n° 1

Chronique d'une gestion défailante

Une ZUP née d'une autoroute

Situé au nord de la Canebière, le territoire de la ZUP n°1 est à cheval sur les 13^e et 14^e arrondissements de Marseille, en relative continuité avec l'urbanisation plus ancienne des 3^e et 4^e arrondissements qui jouxtent le cœur de la ville phocéenne. Ses cités s'appellent : Saint-Barthélemy, Picon, Busserine, Flamants, Vallon de Malpassé, Saint-Paul... Le centre du quartier, le magasin Carrefour, le théâtre du Merlan et les services publics sont à 3 500 m du vieux port et à 2 800 m des ports. A Marseille, la « banlieue » est dans le territoire communal de 24 000 hectares. Les quartiers nouveaux ont été implantés à proximité des « villages » marseillais, caractéristiques de la périphérie du centre-ville historique de Marseille construit autour du vieux port.

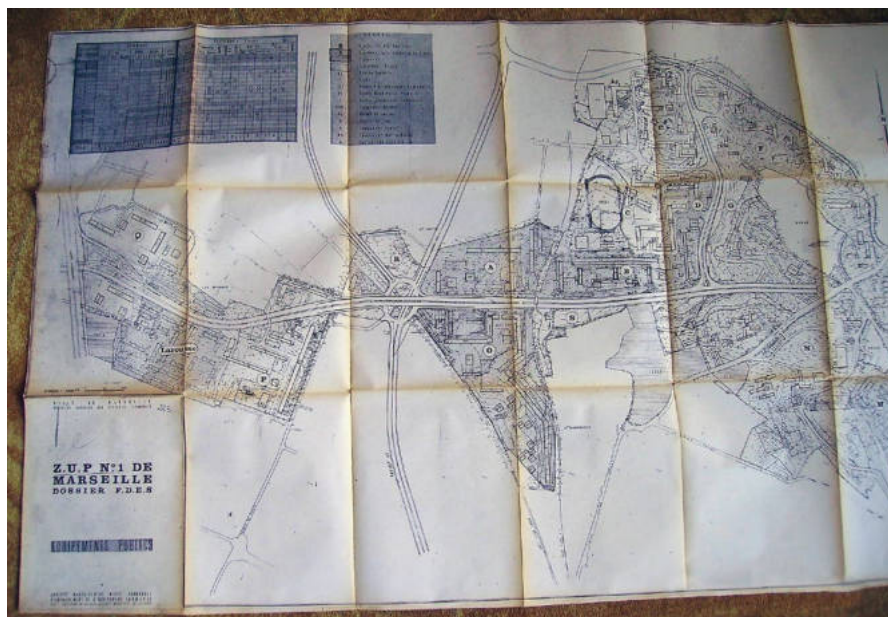
Ce quartier qui participe des opérations de logements, dont Marseille a besoin en ces années 60, a aussi un projet routier qui joue un rôle majeur dans le choix de l'implantation de la ZUP. Dès le départ la ZUP est conçue autour de cette voirie autoroutière qui va donc être réalisée en tranchée avec de nombreux déblais, des échangeurs, mais sans liens forts avec les zones d'habitat.

A la fin des années 1950, Marseille souffrait d'un retard important en matière d'infrastructures :

Loger, c'était d'abord équiper ; équiper pour faire face à une forte demande de construction dans des espaces qui ne jouissaient pas, à la fin des années 50, des infrastructures les plus élémentaires.

Équiper, c'était aussi adapter le réseau de circulation à la croissance de la population d'une part et à l'automobile d'autre part. Presque tout était à faire ; dans ces conditions, et compte tenu des finances de la Ville, l'accent est mis en priorité sur la construction des infrastructures. Après avoir construit les réseaux d'eau filtrée, achevés en 1971, la municipalité met en place un réseau capable d'alimenter la ville

ZUP n°1 de Marseille en 1963 (échelle 1/20 000^e) 1963



en eau jusqu'à la fin du siècle. En matière d'assainissement, 340 km d'égouts sont construits entre 1953 et 1971 (il n'en existait que 380 km en 1953), et surtout, la zone assainie passe de 2 000 à 7 000 hectares. En matière de voirie, la modernisation du réseau est profonde, à côté des grands travaux : rocade du Jarret, promenade de la corniche, tunnel du vieux port, prolongement urbain de l'autoroute Nord, tunnel des Cinq Avenues, viaduc de Plombières, construction d'autoroutes, de parkings souterrains, création de zones industrielles (la Capelette, le Canet), déplacement des marchés (Arnavaux, Saumaty), on transforme ou améliore plus de 900 voies, on aménage des carrefours...

Philippe Sanmarco, ancien secrétaire général de la Ville et ancien député, et Bernard Morel : « Marseille l'endroit du décor » 1985.

« En 1964, il existait seulement l'autoroute Nord qui se terminait brutalement Porte d'Aix en plein cœur de Marseille, avec « le 1^{er} feu rouge depuis Paris », et l'autoroute Est qui était commencée. Les services de l'Équipement avaient prévu la réalisation de la rocade L2 qui devait joindre l'autoroute Nord et l'autoroute Est, elle visait à réduire le transit par le cœur de la ville, et la DDE des Bouches du Rhône en avait de longue date programmé et réservé le tracé. Le marché d'intérêt national (MIN) des Arnavaux était déjà réalisé et la rocade L2 a été conçue pour être la voirie primaire de la ZUP. La déstructuration du quartier a donc été engagée pour permettre la réalisation de la L2 que l'on a mise, pour la financer, en voirie primaire de la ZUP n°1. C'était une déviation par

rapport aux textes sur les ZUP, puisque une voirie primaire devait mettre en relation une opération avec son environnement, alors que là on a fait l'inverse. On a procédé à une déstructuration des quartiers existants pour mettre en relation une autoroute avec une autre ! ».

Jacques Thiébaut, ancien directeur de la SOMICA.

La ZUP n°1 créée par arrêté du 6 janvier 1960 a une superficie de 164 hectares environ et comptera 7970 logements, 1 724 sont déjà construits ou en construction sur 26 hectares, de sorte qu'il reste disponible 138 hectares affectés à 6 246 logements. Le total des acquisitions de terrain est estimé à 27,66 millions, les équipements d'infrastructure à 54,63 millions et les recettes de cessions à 48,28 millions majorés de 17,64 millions de subventions.

« Une étude comparative a été faite de ce que coûterait à la Ville l'équipement en

Autoroute du Nord débouchant sur Marseille en 1952 ©Willy Ronis/METL-MEDDE



infrastructures et en superstructures des quartiers sur lesquels s'étend la ZUP si celle-ci n'était pas créée : la charge supplémentaire supportée par les finances municipales s'élèverait à 15,7 millions ce qui correspond sensiblement aux subventions directes et indirectes de l'État propres à la ZUP ».

Délibération du conseil municipal, en date du 27 mai 1963.

Les terrains d'emprise de la ZUP n°1 n'étaient alors occupés que par des fermes en pleine exploitation : des prés, des champs et des bois de toute beauté, dans un site de collines avec vue sur toute la ville et sur la mer. Aux alentours, on trouvait à l'Ouest le M.I.N. des Arnavaux, au Nord, une kyrielle de lotissements de villas étagés jusqu'aux contreforts du Massif de l'Étoile, tout autour du Bassin du Merlan (gigantesque bassin de filtrage pour l'adduction d'eau de Marseille), au Sud et à l'Est, des lotissements collectifs récents.

Jacques Thiébaut, ancien directeur de la SOMICA.

Avant même que soit votée la délibération qui marque le démarrage administratif effectif de la ZUP, 1 724 logements sont déjà construits ou en construction sur 26 hectares. Comme à Sevran, l'opération est commencée avant d'avoir été totalement étudiée sur le plan administratif et, sur le plan de sa conception d'ensemble. Les logements restant à construire (6 246) sont composés de : 1 546 HLM, 2 400 LOGECO, 1 400 primés et 900 individuels. La proportion de locatifs sociaux HLM et LOGECO est de 63 %.

La délibération du conseil municipal de mai 1967 qui approuve le dossier de financement à proposer au FDES mentionne une participation de la Ville de 27 287 millions avec un réajustement de l'estimation de la voirie primaire et notamment de la voie R3 chiffrée d'abord à 18 380 millions, montant porté à 28 460 millions en raison de modifications de caractéristiques autoroutières, de la conception nouvelle des échangeurs et de la mise au point du projet souterrain.

Cette délibération montre clairement qu'un des éléments-clés du bilan est la prise en charge au titre des travaux primaires de la ZUP de la rocade (appelée aujourd'hui L2 et actuelle avenue Arnavon, puis Salvador Allende).

Une note confidentielle (avril 1967) de Louis Sanmarco, ancien gouverneur des colonies, ami de Gaston Defferre qui a été le premier directeur général de la SOMICA, détaille les données du bilan qui va être soumis au conseil municipal, elle rappelle que la viabilité primaire coûte 39,385 millions. *« Le tableau des dépenses met en évidence l'importance exagérée de trois postes: le prix des terrains, les frais financiers, la viabilité primaire. C'est la conception d'un certain nombre d'errements, voire d'erreurs dans la conception et dans l'exécution. Voirie primaire: la ZUP a été conçue pour les routes plus que pour le logement. Les logements occupent 6 hectares, la chaussée primaire 17 hectares ne sert qu'à un échangeur... trop de terrains pour les routes, mais aussi trop de terrains partiellement urbanisés d'où*

de nombreuses dépenses pour démolir ce qui existe (château Planche 150 millions) pour déloger des entreprises. On a aussi vu grand pour les parkings au sol (12 hectares) et les espaces verts (27 hectares) soit 39 hectares pour 6 hectares de logements. C'est utile mais forcément cher. L'exemple le plus frappant est la propriété De Roux 180 millions pour 3 hectares absolument inconstructibles....mais c'est surtout la lenteur des opérations qui en a changé la nature en bousculant les prévisions de prix des terrains. En 1960, on parlait de terrains à 6, 8 et 10 francs le m², en mars 1964 le bilan parlait encore de prix moyen de 28 francs, en janvier 1966 l'estimation des domaines passait à 44,3 francs, elle est aujourd'hui après décision du jugement à 46 francs avec les frais ».



Centre commercial le Merlan lieu de théâtre (avec sa scène nationale) et le lieu de concertation pour la L2, en 2008

Note au maire de Louis Sanmarco, Archives ville de Marseille

« C'est vraisemblablement si l'on excepte la région parisienne le prix le plus élevé pour une ZUP en France. A titre de comparaison, les terrains de la ZUP de la Duchère à Lyon ont été payés 7 francs le m²... si malgré le coût du terrain on arrive à un résultat acceptable, c'est parce que les travaux ont été menés avec un souci d'économie exceptionnel. Le coût des travaux secondaires et tertiaires par logement est de 5500 francs. C'est là encore, mais dans l'autre sens, un record en France, surtout compte tenu du relief ».

Note intitulée Considérations sur le bilan 1971, Archives Ville de Marseille.

La trouvaille d'un centre commercial

Le centre urbain (centre commercial et équipements) du Merlan est la grande modification du programme initial ; elle a apporté à l'opération une dimension économique et sociale qui n'avait pas été envisagée.

« Il nous faut concevoir... un programme mixte qui pourrait par exemple comprendre: le centre commercial avec une grande unité type Escale, chaîne Prisunic de 13 000 m², éventuellement une deuxième unité, telle que marchand de meubles, cafétéria, etc. de 3 à 4 000 m², Une série de boutiques réservées à des commerçants locaux. Ceci constitue un centre tout à fait semblable à celui réa-

lisé par Casino à la Valentine... Sur le terrain restant, soit environ 8 hectares, mais qui ne sont pas tous constructibles serait réalisé un programme de bureaux et de logements de bon standing, car la présence du centre commercial valorisera le reste du terrain».

Étude Larry Smith sur le marché du secteur nord de Marseille pour le groupe Le Printemps.

« Dans cette ZUP, où les implantations de petits centres commerciaux de proximité sont d'une densité et d'une importance très modestes par rapport à la population déjà existante, il est indispensable de créer un centre commercial bien structuré dans le centre urbain prévu depuis le début sur le plan masse d'ensemble [...] Plus le centre commercial est grand plus sa zone d'attraction s'étend, mais on a vu que certaines contraintes (situation géographique peu favorable dans la zone nord de Marseille, ainsi que les accès piétons et voitures difficiles en raison du relief, revenus très limités de la population résidente) nous obligeraient à limiter sa surface sans pouvoir lui donner la structure d'un important centre de communauté comme cela avait été envisagé au départ de l'étude». L'étude conclut à la réalisation d'un centre de 4 à 8 000 m².

Étude de la CCIM (Chambre de Commerce) du 20 mars 1971 pour le Comité «amélioration de l'environnement de la ZUP n°1.

L'analyse des services d'un promoteur pressenti est tout à fait différente : « dans les Bouches-du-Rhône, il a été édifié 16 330 logements en 1970, 17 858 en 1971,

22 938 en 1972 et les prévisions sont de 21 000 pour 1973... La ville de Marseille voit se construire pour sa part environ 8 000 logements chaque année... La région marseillaise a échappé jusqu'alors aux implantations sauvages qui ont sévi dans d'autres régions... Mais Marseille est sous-développée sur le plan commercial... L'opération ZUP n°1 vient donc à point... L'implantation du centre commercial ZUP n°1 est très bien située géographiquement et répond au double besoin : desservir 15 000 logements situés dans la ZUP ou ses environs immédiats avec des temps de déplacement très courts, d'où une économie sensible pour les foyers modestes, de pouvoir approvisionner une population motorisée en évitant les nuisances qu'elle cause en centre-ville par l'afflux de véhicules causant encombrements et pollutions».

Note non datée, vraisemblablement de 1972, Archives Ville de Marseille.

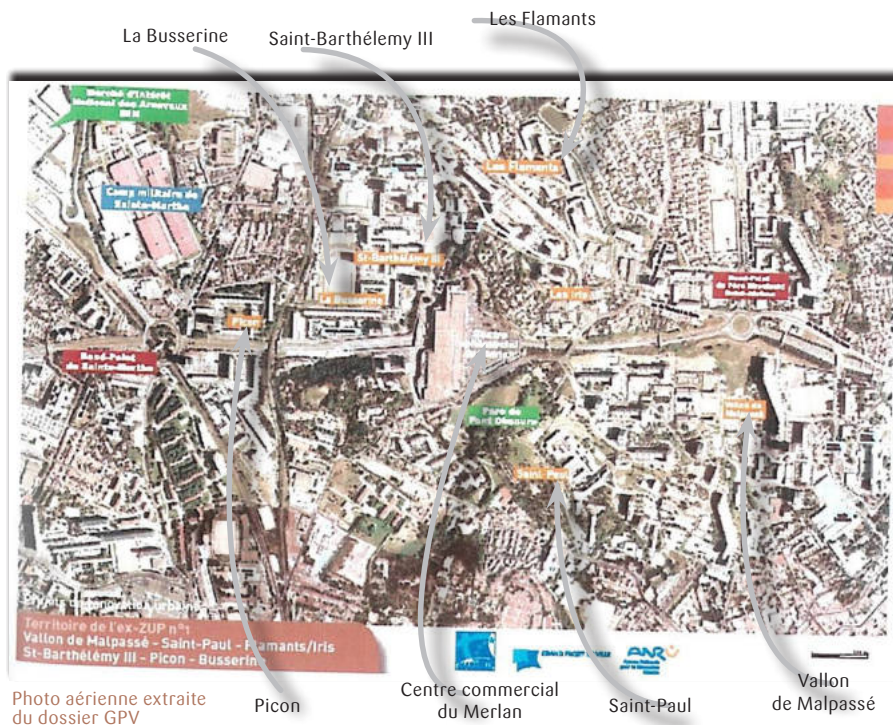
« Je dois également attirer votre attention sur l'ampleur de ce projet. Sur le plan commercial, fonctionnel, architectural, le centre commercial a une importance qui surprendra probablement beaucoup de gens ; il n'est pas certain que l'accueil qu'il recevra soit un succès total. Or si la convention prévoit des garanties quant au bon achèvement des travaux, elle ne donne pas l'assurance et pour cause, que le reste suivra : on ne peut sur ce point que faire confiance au promoteur, mais cette confiance eut gagné à être étayée par quelque étude de marché ou autre, car le risque est gros et sur le plan psychologique, la Ville le partage».

Note du DGST au secrétaire général de la Ville le 21 novembre 1973.

Les responsables « locaux » ont vraisemblablement intégré une vision déjà dévalorisée du quartier et sont pour le moins réservés sur ce projet d'un centre commercial important et attractif au-delà du périmètre de la ZUP.

Très vite la question de l'équilibre entre le nombre de logements locatifs et en accession à la propriété se pose. Une lettre de Gaston Defferre au directeur départemental de l'Équipement, datée du 2 octobre 1967, fait état de la difficulté à boucler le bilan. «...*le marché local de la construction n'a cessé de se dégrader, et un récent appel d'offre ouvert auprès de promoteurs privés pour les terrains déjà équipés n'a eu aucun résultat. Il paraît indispensable de prendre des mesures pour rétablir cette situation, car il est absurde que la collectivité ayant fait l'effort technique et financier d'équipement de terrains à bâtir, ceux-ci ne soient pas utilisés*». Dans la suite de ce courrier l'équilibre du bilan paraît être envisagé grâce à l'augmentation du nombre de HLM et à des mesures susceptibles d'« obliger » les promoteurs privés à construire dans la ZUP. On sait que ce type d'incitation ou d'obligation n'a, en l'absence de réel « marché immobilier », jamais été efficace. L'enchaînement vers la paupérisation du quartier est engagé.

La note du DGST de Marseille au maire, datée du 4 mars 1968 après une réunion à Paris sur le dossier FDES, apporte un nouvel éclairage : « *on nous a rappelé que le FDES n'accepterait certainement pas de remplir la ZUP d'HLM, quelle que soit la valeur des arguments que nous pouvions avancer ; le taux normalement*



dans le sens de la ségrégation spatiale. Les équipements scolaires paraissent avoir suivi la livraison des logements, toujours avec un retard souligné, comme pour les autres équipements socioculturels. L'implantation du centre commercial du Merlan au sein du complexe du centre urbain a certainement été la bouffée d'oxygène qui a permis d'équiper le quartier d'une mairie annexe, d'un commissariat de police, d'une médiathèque, d'un théâtre qui est la scène nationale du Merlan, etc. Le programme des équipements, annexé au projet de centre urbain, fait mention de 3 PMI, de 2 centres de soins, d'une crèche, de 3 haltes garderies, de 5 centres sociaux, d'un foyer de jeunes travailleurs, etc. En 2008, le dossier du GPV de Marseille indique pour l'ex-ZUP n°1, «*qu'elle a la plus forte concentration de logements sociaux sur Marseille (près de 6000 logements locatifs sociaux, dont 1400 sur Saint-Barthélemy III - Picon-Busserine et plus d'un millier sur les Flamants-Iris)*». Si l'on ramène ce chiffre de 6000 logements au total des logements programmés à l'origine de la ZUP, cela donne un

Vue d'ensemble des Flamants et des Iris, quartier de la l'ex ZUP n°1 ©Ville de Marseille



admis est de 50 %, exceptionnellement, on atteint 60 à 65 % et jamais plus ; au demeurant la situation actuelle de la programmation ne permettrait de transférer, dans l'immédiat, que 800 logements environ dans la ZUP».

Répondant à la SCIC qui proposait de construire des logements financés en PLR (logements destinés au relogement des habitants de bidonvilles et de logements insalubres), le directeur de la SOMICA répond le 23/07/1970 «*la construction de PLR envisagée maintenant est en contradiction formelle avec le plan masse de la ZUP qui prévoyait des logements sociaux au Nord (Malpassé)*

et des logements plus rentables primés ou non primés sur le reste. Il est évident qu'installer des PLR au lieu de logements primés ou non primés crée déjà en soi un déficit dans le bilan de la ZUP et, en outre, fait fuir les acquéreurs éventuels dans les environs, ce qui contribue encore à alourdir le bilan».

Extrait de la lettre du directeur de la SOMICA à la SCIC

Il s'agissait de 638 logements PLR. La contradiction entre la réponse à des besoins sociaux forts, les questions financières, mais aussi les conséquences sur la difficulté plus grande d'implanter des logements en accession, tout cela va

pourcentage de 75 % de logements locatifs sociaux.

La ville sans équipement

Le parti urbanistique et architectural retenu est déterminé par la nature même des terrains disponibles pour construire logements et équipements. La surface occupée par les ouvrages de voirie primaire et des échangeurs est considérable et l'important morcellement du territoire à aménager est déterminé par la coupure que constituent la voie rapide et la nature même des propriétés foncières acquises dans un ensemble à la topographie mouvementée.

«M. Ducongé n'a pas manqué d'être frappé par l'absence d'unité de la ZUP, absence d'unité avec le voisinage pourtant déjà urbanisé, absence d'unité des diverses parcelles de la ZUP entre elles. J'avais déjà comparé la ZUP à une brochette d'éléments disparates, la broche étant la rocade. Mais la comparaison est faible et la réalité bien pire: la broche unit alors que la rocade sépare... L'unité c'est la rocade parce que le but réel et inavoué c'est la rocade, les logements sont mis autour de la rocade par ce que l'on a besoin de logements certes, mais surtout pour justifier la rocade et les crédits pour la rocade qui passeront mieux s'ils sont noyés dans le bilan général d'une œuvre de construction de logements».

Note de Louis Sanmarco au maire écrite au moment de la nomination de M. Ducongé, directeur de la SOMICA (1968/69 ?) Archives Ville de Marseille

«Le bâti et tout ce qui l'entoure est le fruit d'un aménagement hâtif. Les cités d'habitat social de Saint-Barthélemy III-Picon-Busserine, ainsi que les copropriétés du Mail et des Gardians, ont été édifiées dans les années 1960-70, dans un contexte de développement urbain accéléré et non coordonné. Implantées sur de grandes parcelles de domaines bastidaire ou agricoles au relief chaoté, coupées des noyaux villageois de Sainte-Marthe, de Saint-Barthélemy et du Canet, les cités ont modifié en profondeur les paysages et les usages des territoires sur lesquels elles sont venues s'enclaver (NB: il convient aussi de ne pas oublier qu'elles se sont aussi substituées à d'immenses bidonvilles)».

Rapport du Grand Projet de Ville sur le secteur Saint-Barthélemy III/Picon/Busserine.

La SOMICA a été un outil essentiel pour toutes les opérations les plus importantes de la ville de Marseille. Présidée par Gaston Defferre elle était en étroite relation avec la SCET. Ces liens forts entre la SEM et la SCET ont quelquefois inquiété certains élus qui craignaient une influence de la SCET, et derrière elle, de la Caisse des dépôts) de nature à leur enlever une part de leur autonomie de décision. Mais d'autres critiques s'exprimaient.

Dans la note relative à la conception et à la mise en œuvre de la ZUP, Louis Sanmarco dit à propos de l'augmentation du coût du foncier et après avoir rappelé les décisions de modifications prises pour réduire ces dépenses d'achat des terrains *«...Mais ici on se heurtait à*

un autre obstacle : le délégué local de la SCET qui gérait la SOMICA avait négligé d'émettre les réserves qui auraient permis, en cas de prix trop élevés fixés par les juges, de renoncer à l'expropriation, et en tout cas de fournir à la SOMICA les moyens de discuter : on a bien réussi à obtenir quelques rabais sans ces réserves ; que n'eut-on pas obtenu avec elles ! C'est qu'il faut bien considérer que chaque fois que l'on obtenait un rabais, on diminuait par là-même la rémunération de la SOMICA calculée au pourcentage des dépenses et aussi celle de la SCET. On touche ainsi aux limites des méthodes inspirées (ou prétendument inspirées) du secteur privé pour réaliser des équipements collectifs».

«Je trouve excellent que le pouvoir politique intervienne de plus près dans la décision, la coordination, l'impulsion des services techniques et assimilés. L'essentiel de mon action dans les sociétés constituées avec la SCET a précisément consisté à toujours défendre et faire appliquer ce point de vue en face de mes partenaires, la SOMICA ne devant être qu'un outil, aussi intelligent que possible, appelé peut-être à participer à l'élaboration des décisions, mais un outil seulement au service de la ville».

Lettre de 1971 de Louis Sanmarco au secrétaire général de la ville, Archives Ville de Marseille.

En avril 1970, le groupe animé par M. Grandguillot responsable de l'association Interapro, chargé de mission, dépendant du secrétariat général à l'expansion de la Ville se réunit sous la présidence de l'adjoint à l'urbanisme Théo

Lombard: «la situation morale et matérielle de la ZUP peut être transformée. *Il a fallu surmonter des circonstances très défavorables et des efforts certainement très méritoires ont été faits spécialement en ce qui concerne les aspects administratifs et financiers ; des masses considérables de logements ont été accumulées sans la contrepartie d'équipements indispensables, ceux-ci n'ont pas été réalisés à l'échelle de la ZUP... les liaisons sont très difficiles, tant avec la Ville qu'entre secteurs. Il s'en dégage une impression de promiscuité et d'isolement à la fois. La ségrégation s'aggrave. La ZUP est formée de plusieurs tronçons sans lien entre eux... En laissant s'aggraver la situation, les autorités assumeraient la responsabilité de créer un gigantesque îlot insalubre*». Le 15 décembre 1970, un point sur la situation est fait qui retient: «*deux maisons de quartier et les haltes garderies sont pratiquement terminées, les travaux du stade partie Busserine et les terrains d'évolution Malpassé sont commencés, les aménagements de voies permettront bientôt une meilleure desserte par la RATVM (transports publics). Les associations locales envisagent de se regrouper pour assurer une meilleure participation...*»

Le 22 mars 1972 le groupe de travail constate: «les représentants des associations et CIQ (comités de quartiers) soulignent unanimement la crise que subit en ce moment la concertation...Un grand nombre de «petits problèmes» ne sont pas résolus... espaces verts non arrosés, électricité en attente depuis des mois, trottoirs et chaussées défon-

cés, égout bouché de longs mois avant qu'une intervention soit faite... on n'arrive pas à régler des petits problèmes.. ou à prendre quelques grandes décisions dont le suspens est incompréhensible comme le parc municipal et le centre commercial... Le terrain d'évolution de la Busserine obtenu après des mois d'efforts, depuis le passage des nomades est impraticable. Il a été demandé aux services de voirie d'enlever les ordures et détritus ce qui a été refusé...à qui s'adresser ? ».

Archives, Ville de Marseille.

Revient aussi au fil des réunions la question de la ligne 27 de bus, la RATVM refusant de revoir le parcours de la ligne comme demandé par les habitants, mais on apprend aussi que des écoles maternelles installées dans des «classes démontables» ont été saccagées par des «jeunes enfants».

La réunion de septembre 1973 de la commission reprend les questions posées en novembre 1972 dans la lettre adressée par un collectif d'associations et de partis politiques à «Monsieur le délégué à la famille».

Le responsable de l'association des locataires souligne que l'intégration des familles immigrées de différentes ethnies aura du mal à se faire avec au «départ un pourcentage de logements réservés de 20 % à la LOGIREM ce qui représente 50 % d'enfants...Parlant des enfants il dit : «il est anormal qu'ils ne bénéficient pas de la totalité des moyens de l'éducation nationale, scolarisation à trois ans en maternelle, classe de rattrapage,

cours de perfectionnement pour le français..et même moyens extraordinaires: classes moins chargées ou tout autre à trouver... il demande aussi un personnel de gardiennage plus nombreux.. ».

Le conseiller municipal délégué pense «qu'il ne suffit pas d'affirmer une position antiraciste, mais qu'il faut trouver le moyen d'éviter le développement du racisme. Il fait part de cette question à l'AGAM (agence d'urbanisme) qui élabore les schémas pour une période de 20 à 30 ans aux fins de résoudre le problème d'une meilleure répartition des immigrés de façon à ce qu'il n'y en ait pas une trop grande proportion dans un quartier ou une cité». On imagine à quel point cette réponse à 20 ou 30 ans a pu satisfaire ses interlocuteurs ! Cette question de la non-répartition des familles immigrées primo-arrivantes est pourtant une question fondamentale. La concentration de ces familles dans des cités souvent à l'écart des centres-villes avec des enfants nombreux, dans des classes surchargées a été un facteur évident de difficultés pour ces familles.

«Ce qui a créé un vrai processus de différenciation, c'est la discrimination et la ségrégation urbaine. L'équilibre social s'est délité. Il y a eu un enchaînement du point de vue du peuplement: pas d'attitude ségrégative au départ, mais avec le départ des classes moyennes, les difficultés dans les collèges, les dysfonctionnements des services publics, la ségrégation s'est développée. Elle a

été entretenue par les responsables des organismes bailleurs».

Entretien avec Alain Fourrest.

L'urgence sans méthode

En 1977, Gaston Defferre se livre à une véritable et courageuse autocritique: *«j'ai fait construire aussi de ces grands ensembles parce que ce n'était pas possible de faire autrement. Aujourd'hui quand je les vois, quand je vois comment les gens y vivent, j'en arrive au point - j'ai posé l'autre jour la question aux secrétaires généraux de la mairie- où je me demande s'il ne faut pas faire un geste symbolique, spectaculaire et en démolir un, pour qu'il soit clair que nous ne voulons plus de cette politique. La vie dans ces ensembles c'est accablant ; nous avons eu beau construire des crèches, des maisons de quartier, des maisons pour les vieux ; à partir d'une certaine densité d'habitations, d'un certain volume de logements concentrés dans une banlieue éloignée, cela créé une situation absolument insupportable...»*

Extrait de «Marseille l'endroit du décor»

Philippe Sanmarco parle avec émotion de la visite le 18 octobre 1980 du maire Gaston Defferre à la famille d'un jeune nord-africain habitant la ZUP n°1 tué par un CRS: *«L'ascenseur ne marchait pas, les lumières étaient cassées, mais à chaque étage les familles ouvraient leurs portes et saluaient leur maire qu'ils reconnaissaient».* Cet événement qui a beaucoup touché ceux qui l'ont vécu a été pour Gaston Defferre sa façon de dire

à cette population d'origine immigrée *« qu'il était aussi leur maire ».*

Pour la ZUP n°1 la situation est difficile : il n'y avait par exemple pas d'adresses, pas de service public, quelques prêtres ouvriers qui agissaient. Les nouveaux habitants n'avaient pas le droit de vote et le maire du secteur M. Weygand était l' élu du canton, mais pas de cette population. Les nouveaux habitants n'avaient donc pas les relais traditionnels à Marseille de l' élu local proche de la population à laquelle il répond au quotidien. La « machine clientéliste » se grippait ! D'où l'idée à l'époque de donner le droit de vote aux étrangers ce qui n'est plus d'actualité aujourd'hui. Le quartier était considéré comme une enclave, on renvoyait à la SOMICA les problèmes posés. Les habitants étaient des « arabes » (on s'en fout !) ils ne votaient pas ! ».

Entretien avec Philippe Sanmarco en 2008.

En 1978, ce qui se passait sur la ZUP n°1 concernait l'AGAM (agence d'urbanisme), le secrétariat général avait désigné des chefs de projets dans les ZUP: M. Grandguillot avait mis en place une concertation qui faisait remonter au maire les problèmes rencontrés dans ces quartiers. Pour la ZUP n°1 on devait continuer à construire deux ou trois tours, mais les habitants n'en voulaient plus ! C'est ainsi que l'on a renoncé à construire sur le site de Font Obscure (devenu parc public) et que le centre commercial, les équipements et le théâtre ont été réalisés. Il s'agissait d'une démarche originale de l'équipe de Gaston Defferre qui n'était

pas en concertation avec les élus locaux de terrain qui étaient des élus des populations traditionnelles « des villages » et pas les élus des populations nouvelles. Les élus du quartier n'avaient d'ailleurs pas de délégation. Pour le maire, c'était une réussite d'avoir répondu aux besoins en logements des rapatriés, des habitants des bidonvilles, d'avoir aussi développé l'emploi. Il n'y avait pas de remontée de l'information sur l'état d'esprit de la population de la part d'élus locaux déconnectés de la réalité. Un mécanisme ségrégatif s'était mis en place développant une image négative de la ZUP n°1 entretenue y compris par les propriétaires bailleurs. La ZUP c'était 10 000 logements où aucun service public communal n'intervenait sur l'espace public et les infrastructures. La SOMICA toujours concessionnaire assurait une « gestion provisoire » qui durait. La première urgence était de répondre à ce que la population avait déjà signalé : Il fallait établir des plans de recensement des réseaux, par exemple les bouches d'égouts mises en place n'étaient pas conformes à celles retenues par les services de la Ville et il a fallu les changer !

Des erreurs de conceptions existaient qui gênaient par exemple le passage des bennes à ordures. Les agents de la mairie ne sont pas venus nettoyer le quartier directement. Il a été nécessaire de mettre en place un dispositif avec une entreprise privée protégée par les CRS ! Ce n'est qu'après deux jours d'intervention que les services municipaux sont entrés dans le quartier avec une demande des habitants qui payaient une taxe d'habitation en face de laquelle il n'y avait pas de service. C'est à cette époque qu'a été prise la déci-

sion de transfert des espaces en pieds d'immeubles des offices à la Ville. Ce transfert n'est toujours pas terminé. On a engagé sur ce site des actions qui ont préfiguré ce que préconisera la Commission Dubedout.

Pour la réhabilitation des logements on a fait cohabiter trois générations dans de grands appartements. La réforme du financement avec la mise en place de l'APL que G. Defferre ne voulait pas appliquer a eu des effets pervers. Elle a beaucoup contribué à la concentration des «pauvres» au même endroit et à la désstructuration de la vie sociale dans les quartiers».

Entretien avec Alain Fourest en 2008.

Les élus communistes analysent la situation en 1981 avec un espoir de changement après la victoire de la gauche aux élections : « Nous ne voulons pas dramatiser, mais nous disons qu'il y a urgence à intervenir dans les grands ensembles. »

«Au tout début, la ZUP n°1 de Marseille n'offre aucune prise, aucune cohérence, même administrative (elle est à cheval sur deux arrondissements périphériques). Après avoir tâtonné devant l'ampleur de la tâche, les urbanistes et les architectes commencent à comprendre la ZUP. Mieux, ils voient plus loin, en tentant d'introduire l'art urbain dans l'espace passe-elle-jardin, fontaine et céramique... Si les lourdeurs administratives ne viennent pas en éparpiller les morceaux, le puzzle reconstitué offrira bientôt le tableau vivant d'un quar-

tier pleinement intégré dans la cité».
Banlieues fragiles, Culture au quotidien, Centre Georges Pompidou 1984.

On constate que beaucoup de données étaient réunies pour que toutes les difficultés sociales y soient cumulées. Conception initiale, isolement du quartier par rapport au reste de la ville en raison de la topographie, mais aussi en l'absence de transports en commun rapides, concentration de logements sociaux avec les relogements sur place des populations du bidonville, retards permanents des équipements et inadaptation de certains services publics aux populations (école, services publics des transports, gestion des réseaux, égouts, voiries, etc). Le choix politique de Gaston Defferre d'avoir fait alliance avec la droite pour contrer les communistes a conduit à un partage des tâches qui explique peut-être comme le dit Jacques Thiébaut, «à l'incompréhension totale de la Mairie et de son maire, si respectable par ailleurs, devant une problématique qui leur échappait totalement...».



Le Méridional 1983

La ZUP n°1 entre dans le périmètre du GPV de Marseille

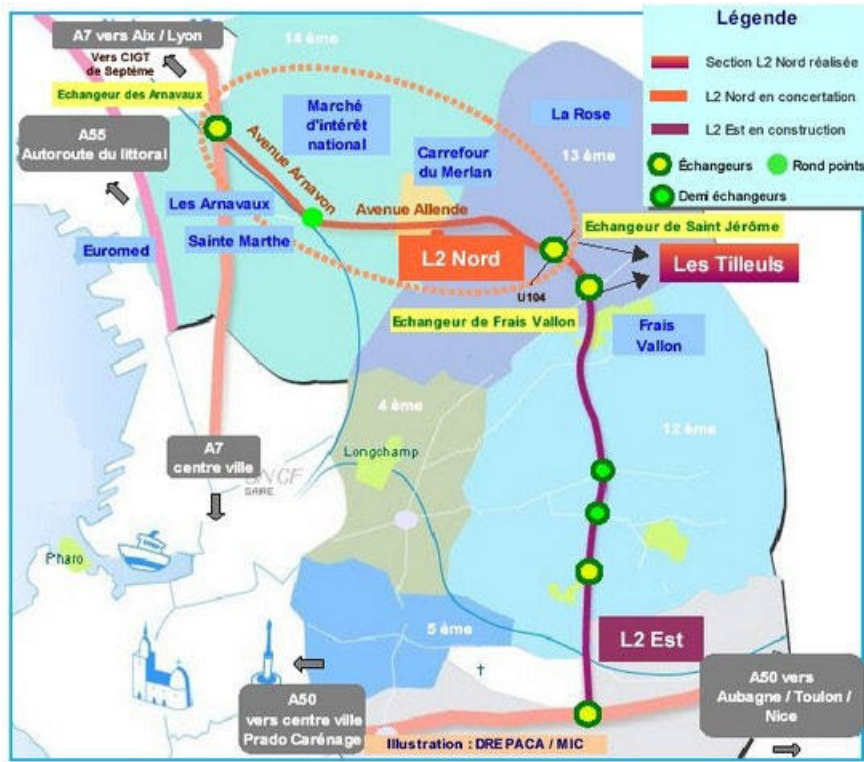
La question sociale est essentielle. Ce quartier a été construit sur un bidonville traversé par la L2 à sa création. Il faut traiter trois problèmes : urbain, emploi, réussite scolaire.

Le chômage des jeunes entraîne le développement d'une économie parallèle. Il existe des frontières invisibles entre quartiers, un enfermement spatial, culturel avec le chômage de plusieurs générations la chaîne des «valeurs» est cassée. On cherche les marges pour adapter le projet dans le cadre du débat et de la concertation. Il faut ouvrir le quartier : ouverture intérieure et extérieure sur Marseille il faut revenir sur le site sans le contourner. La création de programmes d'accès à la propriété sécurisée ne crée pas la mixité sociale.

Il y a une forte attente d'un cadre de vie de qualité.



La Marseillaise 1981



Tracé de la L2

Les gens sont attachés au quartier. Ils demandent des espaces publics et des équipements sportifs modernisés. Des circulations intérieures et extérieures. Des lieux de commerce attractifs, il faut essayer de résoudre en même temps la question de l'école et celle de l'emploi. Il y a eu une mobilisation des gens autour de l'école à l'époque car les gens ont réagi au retard des écoles.

Il y a aujourd'hui une question qui est celle des interlocuteurs: pour les questions urbaines ils existent mais pour le reste: emploi, formation, etc. il n'y a pas d'interlocuteur.

L'attribution des logements actuelle ren-

force la paupérisation, il est vrai que c'est là qu'il y a des HLM !!!

Des choses concrètes sont engagées avec des tiers temps d'élèves de Sciences Po. Débat Europe-Union de la Méditerranée, Franz Fanon, les jeunes s'intéressent, ça bouge dans leurs têtes... ».

Entretien avec Karima Berriche, directrice du centre social de la Busserine en 2008.

La concertation pour le désenclavement du quartier autour du projet de la L2 (ex-cadence) a commencé en 2003. La voirie actuelle profondément modifiée sera prolongée jusqu'à Frais Vallon. La nouvelle voie sera raccordée à l'autoroute

Nord en longeant la zone des Arnavaux et elle sera couverte dans la traversée du quartier. La couverture permettra la transversalité et le positionnement d'un transport en commun en site propre Est-Ouest en lien avec le métro et le tram. Un projet de réouverture de la ligne SNCF du port est aussi en cours.

Un cheminement doux, «la coulée douce», est en cours par phases, depuis le centre-ville jusqu'à Château Gombert (qui se développe). Cette coulée s'intègre dans les opérations de réaménagement des différents quartiers. Un travail de désenclavement des quartiers est engagé en créant (ou modifiant) des voiries raccordées à la voie de desserte qui longera la L2.

La L2 a été projetée et décidée en partenariat public-privé (PPP) avec mobilisation particulière de l'État, mais sa réalisation prend du retard. Les travaux ont été initialement prévus de 2011 à 2015. Ce calendrier paraît assez volontariste.

Dans les différents quartiers le projet ANRU ne comporte pas de dédensification, car on construit autant que l'on démolit. On recherche une diversification et une mixité avec la construction de 50 logements en accession et 50 logements locatifs pour 100 logements détruits.

Dans le quartier Saint-Paul/Vallon de Malpassé, la création en zone franche d'un ensemble de locaux d'activité marche car les entreprises croient au changement du quartier.

Les points essentiels mis en avant dans le GPV de Marseille: arrêter l'hémorragie démographique: 17% de la population est dans les quartiers Nord et 11% dans le centre-ville.

Autrefois, les villages étaient proches des activités économiques qui ont déperé, les besoins de logements ont été résolus en implantant des HLM et en regroupant des personnes ayant des revenus modestes à proximité de ces villages. La crise économique a touché les plus en difficulté et restent dans les quartiers les habitants les plus fragiles.

Les relogements: ils se font sur place ou à l'extérieur selon les souhaits des habitants. Les loyers sont acceptables. Au Plan d'Aou, 130 relogements se sont faits sur le site et 60 hors site dans le patrimoine. Cela montre que les projets sont bien acceptés.

Au total, ce sont 1000 logements qui sont ou seront démolis. Il est à noter que les quartiers vivent différemment et qu'il n'y a pas de cohésion nécessaire.

«Les habitants concernés par les logements à démolir (300) ne veulent pas partir. La préoccupation de l'État est la

réalisation de la L2 pour boucler la liaison routière. La ville doit se battre pour obtenir une couverture correspondant à ses objectifs: profil en long compatible avec le passage d'un TCSP, dalle supportant des aménagements paysagers. Si à Toulouse le GPV est pris en main par le maire, à Marseille le GPV dispose de moyens ridicules par rapport à l'importance et à la difficulté des questions posées. Il se crée des résidences sécurisées dans le «Nord». Les écarts se creusent avec des poches de difficultés».
Notes prises au cours de la visite du quartier en 2008.

Marseille ZUP n°1 vue vers la mer méditerranée © J. Jullien



En 2011, 14 projets de renouvellement urbain sont menés à Marseille en collaboration avec l'ANRU.

La stratégie de renouvellement urbain retenue par la Ville de Marseille a été arrêtée en fonction des caractéristiques essentielles de la commune: de nombreux ménages disposant de faibles revenus. Par exemple, le revenu moyen annuel est d'environ 14 000 euros contre 16 000 à Strasbourg, 19 000 à Lyon et 27 000 à Paris, un déséquilibre urbain et social entre les quartiers, un marché de l'habitat tendu et un parc de logements vieillissants, mais une attractivité retrouvée depuis quelques années, grâce à des mesures prises en faveur de la relance de l'économie et de l'emploi.

La stratégie mise en œuvre à Marseille répond ainsi à trois grands enjeux territoriaux: étendre le centre-ville vers le Nord (extension d'Euroméditerranée et projet ANRU de Saint-Mauront), rénover et développer les quartiers sur l'axe Nord/Sud le long du littoral et sur l'axe Est/Ouest, de l'ex ZUP n°1 à la mer, enfin, requalifier les quartiers périphériques.

L'ex ZUP n°1 permettra de faire émerger une succession de quartiers recomposés. D'autres interventions majeures de l'ANRU et de l'ensemble des partenaires sont ainsi en cours ou à venir sur les secteurs de Saint-Barthélemy, Flamants-Iris et Saint-Paul.

Le quartier à une échelle plus large est situé dans un vaste secteur en mutation,

qui connaît des opportunités de désenclavement et de recomposition et de diversification urbaine: urbanisation progressive des « Hauts de Sainte-Marthe », qui a vu ces dernières années se développer une urbanisation diffuse, à laquelle la Ville souhaite mettre fin pour aller vers une vaste zone de 150 ha, mieux organisée, la ZAC de Sainte-Marthe (3 000 logements sont prévus dont 20 % de logements sociaux), grand projet d'infrastructure autoroutière de Marseille, la rocade L2 de contournement de la ville (mise en service envisagée pour fin 2017). Au droit du quartier, la L2 Nord passe en section enterrée en tranchée couverte.

Extraits de la note de synthèse ANRU

2011. 

Liste des sigles utilisés

- * **ANRU** : Agence nationale pour la rénovation urbaine
- * **APL** : Aide personnalisée au logement
- * **CII** : Compagnie internationale pour l'informatique
- * **CIL** : Comités interprofessionnels du logement
- * **CIQ** : Comité d'intérêt de quartier
- * **CDC** : Caisse des dépôts et consignations
- * **CQS** : Chargé des questions sociales
- * **DDE** : Direction départementale de l'Équipement
- * **DGST** : Directeur général des services techniques
- * **DSQ** : Développement social des quartiers
- * **DUP** : Déclaration d'utilité publique
- * **FDES** : Fonds de développement économique et social
- * **GPV** : Grand projet de ville
- * **HLM** : Habitation à loyer modéré
- * **HVS** : Habitat et vie sociale
- * **ORTF** : Office de radiodiffusion et télévision française
- * **PAZ** : Plan d'aménagement de zone
- * **PALULOS** : Prime à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale
- * **SAES** : Société d'aménagement économique et social de Sevran
- * **SCIC** : Société centrale immobilière de construction
- * **SCET** : Société centrale pour l'équipement du territoire
- * **SDAU** : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
- * **SEM** : Société d'économie mixte
- * **SETOMIP** : Société d'équipement de Haute-Garonne du Mirail
- * **SOMICA** : Société marseillaise mixte communale d'aménagement et d'équipement devenue depuis Marseille Aménagement
- * **TCSP** : Transport collectif en site propre
- * **ZAC** : Zone d'aménagement concerté
- * **ZAD** : Zone d'aménagement différé
- * **ZFU** : Zone franche urbaine
- * **ZUP** : Zone à urbaniser par priorité
- * **ZUS** : Zone urbaine sensible

Les membres de l'inspection générale du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme :

parcours professionnels et mise en institution de nouvelles préoccupations publiques

par **Marie-Clotilde Meillerand**, Docteure en histoire contemporaine, post-doctorante au Laboratoire Triangle – UMR 5206.

L'année 1944 : Préparer et gérer la reconstruction

Les années de guerre avaient été lourdes de conséquences pour la société française comme dans les strates de son administration. Sur l'ensemble du territoire, les destructions étaient massivement présentes. Elles touchaient à la fois les immeubles (460 000 immeubles détruits, 1 900 000 endommagés), les infrastructures routières et ferrées et certains grands équipements industriels¹.

Au sommet de l'administration mise en place au moment de la Libération, les hommes au pouvoir étaient conscients de la nécessité d'imposer un renouveau dans la gestion des affaires de l'État.

Les questions liées aux chantiers de la reconstruction du territoire étaient particulièrement sensibles. Elles exigeaient de la rigueur gestionnaire et une impartialité reconnue des hommes en charge de ces

Les clauses de l'armistice² de 1940 et l'administration de la Reconstruction entre 1940 et 1944

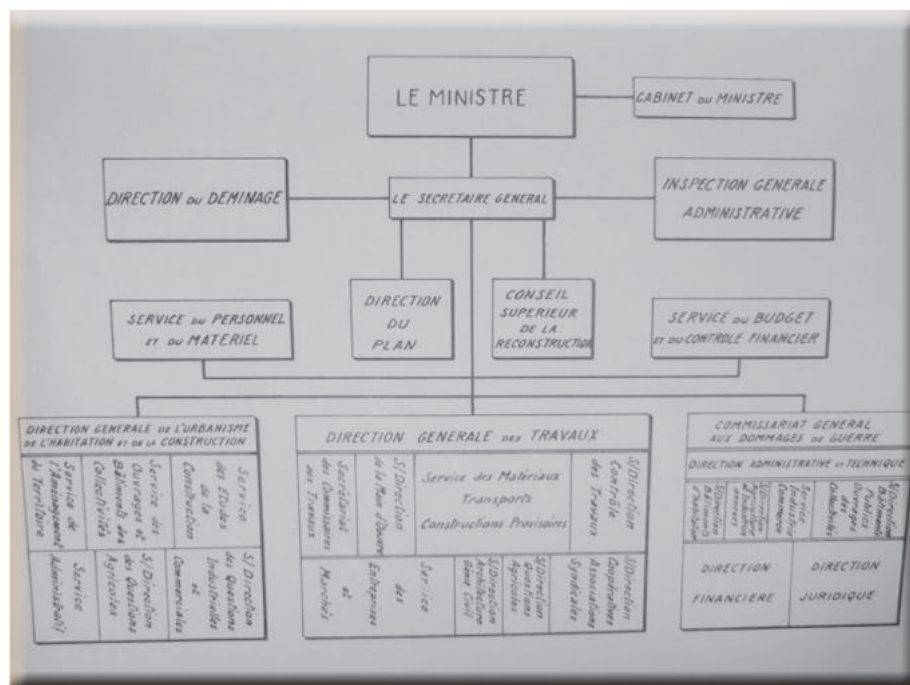
Les clauses de l'armistice signées en juillet 1940 imposaient à la France de remettre en état les infrastructures touchées par la première année de conflit : industries, voies de communication, etc. Dès lors, des institutions publiques³ furent créées pour gérer les premières destructions immobilières et industrielles et réfléchir à un réaménagement équilibré de l'ensemble du territoire français.

À l'automne 1940, les compétences en matière urbanistique furent confiées au Commissariat technique à la reconstruction immobilière (CTRI) au détriment du ministère de l'Intérieur⁴. En février 1941, la Direction générale à l'équipement national (DGEN), dépendant du ministère de l'Économie nationale⁵, fut créée pour s'occuper des questions urbaines avec le Secrétariat aux communications. Elle organisa les travaux consécutifs aux destructions de l'année 1940. Elle prit également en main les principaux projets d'équipement du pays et la question du développement urbain. Les missions principales de la DGEN étaient les suivantes : établir un plan général d'équipement du pays, déterminer les directives nécessaires à l'exécution de ce plan et assurer la coordination des questions qui intéressent l'urbanisme en général et la construction immobilière⁶.

L'État, par l'intermédiaire de la DGEN et du CTRI, donna alors une nouvelle dimension à l'aménagement et à l'équipement du territoire, une politique qui était représentée dans chaque département par des commissaires aux travaux.

Au sein de ces structures, on voyait se préciser et s'affirmer un certain nombre de concepts liés à l'organisation de l'espace et à ses aménagements, autour des projets de décentralisation industrielle et de planification urbaine, autant d'idées déjà présentes dans l'entre-deux-guerres, et reprises en 1944 au MRU.

En complément sur l'administration de la Reconstruction, cf. les travaux de D. Voldman.



Organigramme du ministère en 1945. Source : Annuaire du MRU, 1945.

¹ Cf. la publication de la thèse de Voldman Danièle, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, 1997, 487 p.

² Notamment la clause n°13 de l'armistice signé en juillet 1940.

³ Cf. Voldman D., *Op. cit.*, p. 48.

⁴ D. Voldman revient en détail sur la création d'une administration de l'urbanisme (1940-1943) et insiste sur la complexité des autorités de tutelle responsables de l'urbanisme et des affaires communales pendant les premières années de cette nouvelle réorganisation. Cf. Voldman D., *Op. cit.*, pp. 48-53.

⁵ Elle est dirigée successivement par Henri Giraud, puis par Frédéric Surleau, ancien collaborateur de Dautry à l'Armement. Olivier Dard revient sur le bouillonnement intellectuel que l'on retrouve à la DGEN ainsi que sur ces différents membres. Cf. Dard Olivier, « La construction progressive d'un discours et d'un milieu aménageur des années 1930 aux débuts des années 1950 », in Caro Patrice, Dard O. et Jean-Claude Daumas (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, pp. 65-77.

⁶ Ces missions sont définies par la loi du 6 avril 1941. La DGEN s'appuie alors sur deux organismes chargés de la construction et de l'urbanisme. Le premier, un Commissariat à la reconstruction immobilière (CRI) fondé en octobre 1940 par l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, Muffang, le second, une Direction de l'urbanisme et de la construction immobilière (DUCI) confiée à André Prothin, ingénieur en chef de la ville de Paris. La DGEN s'occupe ainsi de la reconstruction des communes sinistrées depuis 1940 à travers son CRI. Quant à la DUCI, elle a la charge de l'établissement d'une loi d'urbanisme, qui voit le jour en 1943.

⁷ Cf. Baudouin Rémi, *Raoul Dautry. Le technocrate de la République (1880-1951)*, Paris, Balland, 1992, 396 p.

questions. En novembre 1944, un ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme fut créé, le MRU. Il était le résultat de la fusion de deux institutions du régime de Vichy : la Délégation générale à l'équipement national, avec ses services d'urbanisme (DGEN) et le Commissariat technique à la reconstruction immobilière (CTRI) mis en place pendant les années de guerre.

Raoul Dautry, polytechnicien, ancien ministre de l'Armement en 1939-1940, s'était retiré des affaires gouvernementales pendant la période des hostilités. Bénéficiant ainsi d'une légitimité certaine en termes d'efficacité dans la gestion des

affaires de l'État⁷, la mise en place de cette administration lui fut confiée. Pour ce nouveau ministère, il s'agissait de relever les ruines matérielles résultant des dommages de guerre de la France, ce qui avait été commencé pendant les années de l'Occupation. Il fallait aussi porter une politique de construction dynamique de logements, ce qui n'avait pas eu lieu pendant l'entre-deux-guerres alors que cet effort eût été nécessaire.

Rapidement, R. Dautry s'entoura d'une équipe d'abord relativement réduite mais dont les membres avaient eu une carrière importante et surtout irréfutable pendant les années noires. Ensemble,

ils constituèrent une administration en charge de la reconstruction de la France, en s'appuyant sur les expériences de la première reconstruction des années 1920 et tout en intégrant de nouveaux principes issus du renouveau du monde administratif des années 1930.

Dans cet article, nous focalisons notre attention sur le service de l'inspection générale du MRU⁸. Ce service, directement rattaché au ministre dans l'organigramme du ministère, était en charge du contrôle des activités et jouait le rôle de garant de l'efficacité de ce nouveau ministère.

En s'intéressant à un service de haut niveau au sein d'un ministère nouvellement créé, il s'agit d'observer la façon dont renaissait l'administration française aux lendemains de la Libération à travers une politique publique identifiée : la reconstruction.

En s'appuyant sur les carrières des responsables de l'Inspection générale de la construction (IGC), nous reviendrons sur les principes qui présidaient à la création de ce service, en tenant compte de l'héritage de la première reconstruction, associé aux ambitions de Dautry pour le MRU. Nous insisterons notamment sur la façon dont le service assurait des éléments de continuité de l'administration française, par-delà la guerre en même temps qu'on lui avait confié la délicate mission d'un renouveau nécessaire dans les pratiques de l'État⁹.

Par l'analyse de la vie du service de l'inspection au cours des années 1950,

via les hommes qui le composaient, on peut suivre la manière dont le corps de l'Inspection se mettait en place et comment il incarnait la doctrine de cette nouvelle administration déconcentrée sur l'ensemble du territoire.

Les héritages de la première reconstruction de l'entre-deux-guerres présents dans la constitution d'un service d'inspection au MRU

Dès les premiers mois de cette nouvelle administration, la mise en place, au sein même du ministère, d'un service de contrôle des actions et des dépenses engagées en matière de reconstruction et de construction sur le territoire se fit sentir. À cette fin, R. Dautry rassembla *«près de lui quelques fonctionnaires qualifiés - les inspecteurs généraux - qu'il pourrait lancer dans l'espace administratif sur les points menacés pour y étudier les redressements nécessaires et les lui proposer»*¹⁰.

L'examen de la constitution de ce service en 1945-1946 permet de revenir sur l'inspiration des hommes qui étaient à la tête du MRU et de traduire les principes qui animaient les acteurs de la politique de reconstruction. Les Archives nationales nous livrent de nombreux courriers où R. Dautry avait des échanges avec certains hauts fonctionnaires qu'il avait fréquentés pendant l'entre-deux-guerres et qu'il mobilisait pour installer cette nouvelle administration.

Deux éléments caractérisaient les créateurs du MRU : leur participation

⁸ Devenant au cours des années 1950 « Inspection générale de la Construction ».

⁹ Cf. Bezes Philippe, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République : la construction du « souci de soi » de l'État », in *Revue française d'administration publique*, 2002, n°102, pp. 307-325 ; ainsi que sa thèse publiée Bezes Ph., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009, 544 p. ; voir aussi Baruch Marc-Olivier, Bezes Ph., « Introduction. Généalogies de la réforme de l'État », in *Revue française d'administration publique*, 2006, n°120, pp. 625-633.

¹⁰ Cf. voir la « Note sur les attributions de l'inspection générale », 1950, Marius Jugnet, pp. 1-2. Cf. AN, 840554/3.

à la reconstruction des années 1920 et leur appartenance à des corps d'État prestigieux. Ces éléments constituaient le socle du MRU et plus particulièrement celui de son inspection générale.

L'expérience de la première reconstruction

Avant d'initier la comparaison, il faut introduire une nuance entre les deux reconstructions. En 1944, aucun département n'était épargné. C'était donc à l'échelle du territoire entier que le MRU était installé. Dans chaque département, une délégation, interlocuteur officiel pour répondre aux besoins des sinistrés, était mise en place. En 1919, une simple administration des régions sinistrées avait été imaginée.

Toutefois, dans les échanges épistolaires que nous livrent les fonds d'archives nationales, un moment-clé semble avoir rassemblé les protagonistes autour de R. Dautry : les chantiers et les enjeux financiers autour de la reconstruction des années 1920. Ils constituent un point d'entrée particulièrement éclairant sur les facteurs de continuité des méthodes et des pratiques financières et administratives.

À la fin de la Première Guerre mondiale, la loi du 17 avril 1919 avait institué pour les départements du nord et de l'est de la France des commissions cantonales d'évaluation des dommages de guerre pour juger des litiges. Elle fut complétée par la loi du 15 avril 1920 qui donnait un cadre légal à des coopératives de reconstruction. Ces dernières

regroupaient des sinistrés. Elles avaient pour objet de procéder, pour le compte des adhérents, à toutes les opérations relatives à la reconstruction : évaluation des dommages, mise en œuvre et paiements des travaux. Les ressources de ces sociétés étaient les versements opérés par les associés, les subventions et les avances accordées par l'État ainsi que les dons¹¹.

Or, pour cette question particulière de la répartition des fonds, le MRU avait une mission très importante de gestion et de contrôle des aides. Ces initiatives peuvent être mises en lien avec les associations syndicales de reconstruction de la fin des années 1940¹² dont l'inspection générale du MRU orientait et surveillait les activités.

De plus, à lui seul, R. Dautry bénéficiait de l'aura acquise lors de son action dynamique dans les régions dévastées en 1918¹³. Au-delà des prouesses techniques connues comme la reconstruction d'une ligne de chemin de fer dans des délais très rapides¹⁴, il avait participé plus globalement à la reconstruction dans le nord de la France pour la remise en état du réseau des chemins de fer. Il avait mis en œuvre, en même temps, un vaste réseau de construction de cités-jardins dans les villes les plus détruites afin de reloger notamment le personnel du réseau ferré. Les cités-jardins de Valenciennes, Douai, Tergnier sont aujourd'hui bien connues.

¹¹ Ces informations sont issues du *Guide des sources de la guerre 1914-1918 dans le Nord* publié par les Archives départementales du Nord. Cf. Archives départementales du Nord, *Guide des sources de la guerre 1914-1918 dans le Nord*, Villeneuve d'Ascq, Presses du Septentrion, 2009, pp.181-182.

¹² Nous ne développons pas la comparaison dans le cadre du présent article. Des différences de fond existent très certainement sur la question foncière par exemple qui a eu un rôle important dans le remaniement/remembrement du parcelaire urbain à la fin des années 1940. Il faudrait approfondir l'étude comparative entre ces deux formes. Ici nous nous permettons juste de signaler la proximité sur le plan des initiatives.

¹³ Cf. Baudouin R., *Raoul Dautry. Le technocrate de la République (1880-1951)*, Paris, Balland, 1992, 396 p.

¹⁴ Sur ce chantier, Dautry fait preuve d'une grande efficacité, il mobilise 12 000 hommes qui travaillent nuit et jour et rétablissent en 3 mois la liaison, donnant ainsi tort au génie militaire (dont le maréchal Foch) qui estimait le temps nécessaire à plus de 18 mois.

Les réseaux personnels de Dautry pendant les années 1920 et 1930

Au cours des années 1920-1930, après la reconstruction de réseaux ferrés, R. Dautry s'occupa de la remise sur pied de grandes entreprises en difficulté (les chemins de fer du côté de l'État, la fusion de l'Aéropostale et de sociétés d'aviation, ancêtres d'Air France). Toujours sur la base de son habileté à redresser des situations délicates et de l'efficacité de ses méthodes de management, on pensa à R. Dautry pour gérer ce type de questions au sein de l'appareil d'État.

En septembre 1939, R. Dautry fut appelé pour prendre la responsabilité du ministère de l'Armement. M. Margairaz, historien spécialiste de la vie économique française au XX^e siècle, précise que, malgré le peu de moyens dont il disposait à sa création en septembre 1939, «*ce ministère a toutefois le mérite d'avoir réuni les experts issus de l'administration et de la vie économique et d'avoir fourni un lieu de rencontre avec des personnalités des milieux industriels et financiers*»¹⁵. À ce moment-là, R. Dautry rencontra et eut de premiers échanges avec un interlocuteur au ministère du Travail, Y. Salaün, jeune inspecteur des Finances, alors qu'il cherchait à optimiser la production du ministère de l'Armement. Il y rencontra également Marcel Tortrat et Marius Jugnet, tous les deux contrôleurs généraux auprès de l'administration militaire. Ces derniers, en retrait des affaires de l'État à partir de juin 1940, sont présents auprès de

Qui sont les principaux collaborateurs de Dautry au moment de la création de l'inspection générale du MRU ?

Dès l'année 1945, un embryon d'équipe de l'inspection existait déjà. Lors de la prise en charge de ce ministère, R. Dautry rassembla autour de lui d'anciens collaborateurs, en qui il avait toute confiance pour prendre en charge les opérations délicates de contrôle et de gestion en matière de déminage, de déblaiement des zones sinistrées et de futures reconstructions.

*Le premier chef de service de l'inspection, **Henry de Peyster**, avait déjà été dans la Commission supérieure de révision des affectations spéciales, mise en place le 5 janvier 1940 sous l'impulsion de Dautry face à l'effort de guerre. Précédemment, H. De Peyster avait aussi été membre de la Commission internationale de ravitaillement à Londres (1914-1917) de la Commission des réparations (1923-1925) et chef du service des prestations en nature (1925-1932)*¹⁶. Ces expériences prouvaient sa grande connaissance des enjeux importants, notamment financiers, qui s'étaient déjà joués entre la France et l'Allemagne. Sa présence à la tête du Commissariat technique à la reconstruction depuis 1943 faisait de lui un des meilleurs connaisseurs des enjeux de la reconstruction des années 1940. Son passage au ministère de l'Armement en 1940 lui avait permis de rencontrer R. Dautry autour de la question particulièrement cruciale des affectations spéciales¹⁷.

Marius Jugnet¹⁸, membre de l'équipe autour de Dautry à l'Armement en 1939¹⁹, est cité dans la biographie de R. Dautry présentant la première équipe du MRU en stipulant «*le contrôleur général Marius Jugnet, très respecté par l'administration militaire...*»²⁰. Les archives privées de R. Dautry attestent également des liens entre M. Jugnet et R. Dautry pendant la guerre comme lors du procès de Riom quand le gouvernement de Vichy accusait les responsables de l'armée de la défaite de 1940 : R. Dautry prit la défense de M. Jugnet²¹. Dans les archives de R. Dautry, on trouve aussi les notes de M. Jugnet sur les articles parus dans le journal *Le Populaire* sur le livre de Jacomet *L'armement de la France 1936 à 1939*²². Dans les archives de l'inspection, M. Jugnet se positionne à plusieurs reprises comme le garant des conceptions initiales de Dautry au sujet du MRU. Cet aspect est particulièrement saisissant dans un rapport historique sur l'inspection qu'il rédigea en 1950 et où il évoque son expérience et la conception à cette période : «*déjà, avant cette guerre, il nous est arrivé au ministère de la Défense Nationale, de dresser la liste impressionnante, excessive, des contrôles qui s'exerçaient sur l'administration, tant de l'intérieur du ministère que de l'extérieur*»²³.

¹⁵ Cf. Margairaz, Michel. *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952)*. Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991, p. 488.

¹⁶ Cf. Agnès d'Angio, *Schneider et Cie et les travaux publics*, Paris Droz, 1995, p.154.

¹⁷ Cf. les biographies de Dautry font de son passage à l'Armement un élément important. Cf. Halperin Vladimir, *Raoul Dautry, du rail à l'atome*, Paris, Fayard, 1997 ; Baudoui R., *Raoul Dautry. Le technocrate de la République (1880-1951)*, Paris, Balland, 1992.

¹⁸ Cf. *Ouest-Éclair*, 27 décembre 1937 : M. Jugnet devient Commandeur de la Légion d'honneur quand M. Jacomet devient Grand officier de la Légion d'honneur.

¹⁹ Cf. Olivier Forcade, Éric Duhamel, Philippe Vial, *Militaires en République, 1870-1962 : les officiers, le pouvoir et la vie publique en France*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999 ; mais aussi Jean-Louis Cremieu-Brilhac, *Les Français de l'an 40/ouvriers et soldats*, Paris, Gallimard, 1990, tome 2. Il revient sur les débuts du ministère de l'Armement dans le chapitre : « Dautry ou les armes de la Patrie ».

²⁰ Halperin V., *Raoul Dautry, du rail à l'atome*, Paris, Fayard, 1997, p.125.

²¹ On trouve les dépositions de Dautry en faveur de Jugnet et Jacomet lors du procès de Riom. Cf. Archives privées de R. Dautry aux AN (307 AP 139/140).

²² paru en 1945.

²³ Voir la Note sur les attributions de l'inspection générale, 1950, p.7. Cf. AN 840 554/3

²⁴ Depuis Lourmarin où il vit toutes les années de guerre, Dautry accueille ses anciens collaborateurs. Il est également proches des milieux résistants marseillais, accueille des aviateurs anglais à plusieurs reprises. Sa seule activité consiste à donner un cours sur les transports à la FNSP délocalisée à Lyon pendant la guerre et quelques conférences. Proche de De Gaulle, il refuse sa proposition à plusieurs reprises de le rejoindre en Angleterre. Cf. le descriptif du versement des archives privées de R. Dautry conservé aux Archives Nationales, versement 307 AP.

²⁵ Cf. le descriptif du versement des archives privées de R. Dautry conservé aux Archives Nationales, versement 307 AP, p. 3

²⁶ Cf. Piketty (dir.), *Dictionnaire De Gaulle*, Paris, Laffont, 2006 : notice « Raoul Dautry » p. 309. Des éléments complémentaires figurent aussi dans la notice biographique du bordereau de versement 307 AP.

²⁷ Cf. AN, descriptif du bordereau de versement 307 AP, p. 81.

²⁸ Cf. Baudoui R., « De Gaulle et la Reconstruction », *Espoir*, n°103, 1995, en ligne sur www.charles-de-gaulle.org

²⁹ Voir sur l'aide américaine les travaux de Gérard Bossuat concernant la période 1930-1960. Il revient sur l'impact des accords et des aides entre la France et les USA sur la Reconstruction en générale. Cf. Bossuat G., *Les aides américaines économiques et militaires*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001, 406 p.

R. Dautry en 1944 au MRU. Y. Salaün rejoignit aussi l'équipe du MRU en 1944-45 et devint progressivement un acteur-clé de l'inspection générale.

Pendant cette période au ministère de l'Armement, R. Dautry se familiarisa avec les dernières théories en matière d'avancée technique. Ses archives privées témoignent de sa lecture de l'ouvrage de Charles De Gaulle paru en janvier 1940 (*L'avènement de la force mécanique*). R. Dautry côtoya alors C. De Gaulle quand celui-ci devint sous-secrétaire d'État à la Défense nationale au début de juin 1940 avant de quitter le gouvernement le 16 juin 1940 au moment de la constitution du gouvernement Pétain. R. Dautry se retira aussi des affaires de l'État dans sa propriété de Lourmarin²⁴ mais «*resta en relation avec ses anciens collaborateurs*»²⁵. Fort de ces expériences et de ses rencontres de l'entre-deux-guerres, il proposa au printemps 1944 de se mettre à la disposition du Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) pour «*son expérience de la reconstruction acquise dans les régions libérées après 1918*»²⁶.

Les principes portés par R. Dautry

À partir de son entrée dans les structures du GPRF, deux éléments forts furent portés par R. Dautry dans les sphères de l'État où il intervenait.

Sans cesse, R. Dautry réaffirmait l'idée de la continuité des structures, comme au printemps 1944 lorsqu'il prit la tête du Secours Social. Ce service fut mis

en place comme «*héritier et successeur du Secours national du Maréchal Pétain, en accord avec le Comité National de la Résistance pour assurer la continuité d'action dans la légalité*»²⁷.

Ensuite, une question parallèle était l'idée de la rationalité et de la transparence de l'action publique. Cela fait dire à Rémi Baudoui, historien, auteur d'une biographie de R. Dautry : «*Spécialiste reconnu de l'action sociale, Dautry est à même d'être instantanément efficace à la tête d'une organisation de secours dont il avait par ailleurs suivi l'activité sous l'Occupation. Technicien, demeuré sur le sol national pendant toute la guerre, il apparaît être un homme de circonstance plus rompu au dialogue avec un personnel maréchaliste que l'on désirait conserver que ne pourrait être un technicien ou un homme politique issu de la France combattante. Le personnel d'encadrement du Secours national qu'il avait fourni en tant que ministère de l'Armement appartient à son réseau social et à ce titre lui était entièrement dévoué. Par ses convictions de «*technicien apolitique*», il doit être en mesure de gérer la continuité du Secours national français ou l'Entraide française de la Libération et accepter les limites de l'épuration imposée par la Résistance*»²⁸.

Ces principes rejoignaient les impératifs connus par Dautry pour y avoir été confrontés en 1918 puis en 1939 : éviter les gaspillages, gérer les matières premières. À cela s'ajoutait en 1944 l'important flot d'argent de l'aide américaine à gérer et donc le besoin important de contrôle et de surveillance²⁹.

Ces éléments étaient des caractéristiques importantes de la « manière » Dautry que l'on retrouva au moment de son arrivée à la tête du MRU et dans l'organisation même du futur ministère. Cette première expérience au sein du GPRF joua également en faveur de sa nomination à la tête d'un ministère.

Le 16 novembre 1944, R. Dautry devint ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme.

R. Baudoui revient sur cette volonté d'élargir les missions du MRU dès avant sa mise en place en précisant : *« Créer de toutes pièces une administration de la reconstruction ne signifie pas pour le ministre bâtir simplement un ministère de l'urgence. Il s'assigne pour objectif de construire l'instrument d'une véritable réforme sociale permettant de faire entrer la France dans l'ère de la modernisation. L'organisation du MRU reflète bien les convictions de Raoul Dautry en matière de management »*. R. Baudoui insiste aussi sur la volonté de capitaliser sur les expériences passées : *« Il s'agit d'une administration qui ne fait pas table rase des structures administratives pré-existantes, conservées au nom d'arguments d'efficacité technique. Par principe de réalité, le ministre nourrit sa réflexion à partir de l'expérience du Commissariat à la Reconstruction créé par le régime de Vichy et derechef intégré dans son administration. En « technicien apolitique », soucieux d'atteindre à une efficacité immédiate, Dautry non seulement ne refuse pas l'héritage, mais accepte le principe de le faire fructifier. Les premières ordonnances mises à*



Camion itinérant appartenant au ministère de la Reconstruction et du Logement ©MEDDE-MLETR

l'étude dès l'automne 1944 valident, sous réserve des modifications nécessaires, la législation antérieure. Le caractère autoritaire de la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 généralisant le permis de construire est consacré par la loi du 28 octobre 1945 sur le renforcement du contrôle à la consommation des matériaux de construction»³⁰.

Les responsables des services du MRU s'étaient immédiatement appuyés sur la loi du 15 juin 1943 en arguant du fait «*qu'il était préférable de maintenir provisoirement en vigueur ces législations en n'y apportant que les modifications nécessitées par le retour des institutions démocratiques ou par des réformes urgentes*»³¹. C'est bien dans ce contexte et surtout dans cet état d'esprit que fut mis en place en 1944-1945 l'organisation générale du MRU.

Les chantiers liés à la reconstruction et au management de grands équipements publics pendant l'entre-deux-guerres étaient autant de sources d'inspiration pour trouver ou éviter des solutions administratives, techniques ou urbanistiques qui avaient fait ou non leurs preuves. Cela concernait les expériences de gestion des sinistrés, de reconstruction, de planification urbaine, de logement.

La présence auprès de R. Dautry en 1944 de personnalités rencontrées lors d'expériences réussies de gestion ou d'administration participait à ce phénomène : H. De Peyster et Y. Salaün, inspecteurs des finances, M. Jugnet et M. Tortrat, polytechniciens (Cf. encadré «*Qui sont les principaux collaborateurs de Dautry en 1944 ?*»).

Tous avaient eu un parcours professionnel irrécusable depuis l'entre-deux-guerres. En fin de carrière pour la plupart (sauf Y. Salaün), ils étaient animés par une volonté de reconstruire l'administration sur de nouvelles bases. Ils se mettaient entièrement à la disposition des nouvelles ambitions de R. Dautry. En ce sens, l'inspection générale du ministère, peut-être plus que d'autres services du MRU, n'échappait pas à l'influence importante des réseaux et des expériences précédentes de R. Dautry.

La mise en place du service de l'inspection générale : influences et enjeux au sommet de l'administration de la Reconstruction

Les plus proches collaborateurs de R. Dautry au MRU, qui soutenaient la nécessité de créer une inspection générale au sein du ministère, rédigèrent le décret du 6 juin 1946.

En lien direct avec le profil des auteurs, les modes de gestion du ministère de l'Armement se retrouvaient dans certains principes de base de l'inspection³² : le refus de l'immixtion dans la direction et la gestion ; la recherche des abus, des erreurs et des fautes ; les propositions de toutes mesures jugées utiles pour faire disparaître, simplifier et améliorer l'organisation administrative.

De la même façon, les missions principales d'inspection exercées par le ministère des Finances étaient présentes dans

³⁰ Cf. Baudouin R., «*De Gaulle et la reconstruction*». En ligne sur le site de la Fondation De Gaulle (tiré de *Espoir* n°103, 1995).

³¹ Cf. Rapport *Trois ans d'expériences en matière d'urbanisme*, 1949, Y. Salaün, p. 6. Archives DDE du Rhône, 920001-1.

³² Cf. AN 840554/3 Note sur les attributions de l'inspection générale p.3.

la définition des missions de l'inspection au sein du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Le décret prenait appui sur l'article 150 de la loi de finances du 13 juillet 1911 précisant : *«les corps de contrôle veillent à l'observation des lois, des décrets et des décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des différents services, ils signalent les abus, les erreurs et les fautes, recherchent les économies à réaliser et proposent les améliorations à apporter dans l'organisation administrative»* ³³.

Au final, le décret du 6 juin 1946 désignait ainsi les prérogatives de l'inspection générale du MRU : *«L'inspection générale du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme veille à l'observation des lois, ordonnances, décrets, arrêtés, règlements et décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement de l'administration centrale et des services extérieurs, des associations syndicales de remembrement et de reconstruction et tous organismes ressortissant au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Elle signale les abus, les erreurs, les fautes et propose toutes mesures qu'elle juge utile pour les faire disparaître, pour simplifier et améliorer l'organisation administrative, ainsi que toutes sanctions administratives»* ³⁴.

Dès la création de l'inspection générale, deux préoccupations principales animaient ses membres : lui donner une légitimité pour lui trouver une place de choix dans l'appareil administratif de la France, en mobilisant des artifices en vue de relever ce défi ; porter la doctrine du ministère et la faire respecter dans l'adminis-



Salon des Arts ménagers en 1952 : pavillon MRU ©MEDDE-MLETR

tration centrale comme sur le territoire via les services déconcentrés. À travers son travail quotidien, elle s'efforçait de diffuser les principes ministériels et de rapporter au ministre et à ses collaborateurs la vie de son ministère.

« Construire » une légitimité comparable aux grands corps de l'État

La définition issue du décret de 1946 ne suffisait pas pour organiser le travail de l'inspection générale et son fonctionnement. Des compléments d'information plus concrets étaient nécessaires. Dans les échanges de courriers, les instructions de tournée et les autres documents des premières années de l'inspection, nombre d'indices étaient présents sur la conception qu'elle avait de son positionnement administratif, dans son travail quotidien ou de la définition de sa mis-

³³ Note d'information de l'inspection générale, 16 juin 1955. Cf. AN 940239/4.

³⁴ Voir l'article 1 du décret du 6 juin 1946.



Visite d'Eugène Claudius-Petit au Salon des arts ménagers en 1951 ©Dubreuil/MEDDE-MLETR

sion. Régulièrement, des références à la façon dont fonctionnaient ou agissaient les « *corps constitués de l'État* » étaient pris en exemple pour justifier les attitudes ou les décisions.

Cette recherche initiale de légitimité passait notamment par l'application des règles de fonctionnement des grands corps constitués de l'État. On retrouve la volonté d'adopter les méthodes de travail³⁵ et les coutumes de ces grands corps, en stipulant, par exemple « *comme cela est d'usage pour les rapports des grands corps de contrôle, que ces rapports soient communiqués aux services vérifiés afin qu'ils aient connaissance des observations auxquelles l'examen de leur activité a donné lieu* »³⁶. On lit des justifications du même type dans des notes de travail et de réflexion interne à l'inspection générale, comme celle du 27 août 1947 où est affirmée la valeur que l'on doit accorder au grade d'inspecteur général « *telle qu'on la conçoit dans les grands corps constitués de l'État : le nombre des postes d'inspecteurs généraux doit, par conséquent, être sévèrement pesé* »³⁷. La même tendance était affirmée pour le recrutement : on souhaitait imposer l'évolution des grands corps de l'État, comme l'affirmait Bonnome, chef de service de l'inspection en 1947, issu du corps des Ponts et Chaussées, en expliquant : « *le recrutement des inspecteurs généraux de 1^{re} classe doit s'opérer exclusivement parmi les inspecteurs généraux de 2^e classe : c'est la règle des grands corps constitués de l'État* »³⁸.

La composition du corps, la nomination et le recrutement renvoyaient aux moda-

lités classiques de la haute administration. Selon le décret, les inspecteurs généraux étaient nommés par décret sur proposition du ministre et les inspecteurs par arrêté du ministre. Les inspecteurs adjoints étaient recrutés par la voie du concours *via* les conditions suivantes : être licenciés ès lettres, ès sciences ou en droit ou avoir satisfait aux examens de sortie de l'École supérieure d'administration ou d'une grande école³⁹.

L'âge maximum des inspecteurs généraux était 68 ans, celui des autres 63 ans. Au moment de sa création, le corps temporaire comprenait en théorie 8 inspecteurs généraux, 20 inspecteurs et 5 inspecteurs adjoints. Sur la base de cette définition, le service se mit en place progressivement et produisit rapidement une masse de rapports d'enquêtes et des études importantes.

En 1947, des assouplissements au décret de 1946 montraient certaines difficultés à rendre attractives les places d'inspecteur adjoint. Ainsi « *les places d'adjoints à l'inspection générale mises au concours dans les conditions fixées ci-dessus et qui, faute de candidats ayant subi avec succès les épreuves du concours, qui ne seront pas attribuées pourront être confiées sur avis favorable de la commission prévue à l'article 7, à des administrateurs civils placés dans la position de détachement de longue durée prévue par le titre VI, chapitre II, et de la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires* »⁴⁰. De plus, pour attirer d'autres vocations, le même texte précisait que le délai d'exercice dans le 3^e échelon était

³⁵ Note pour M. Le secrétaire général Antonini sur le thème « Transmission des rapports par l'inspection générale », 16 novembre 1945. Cf. AN 840 554/3.

³⁶ Note pour le directeur de cabinet, 5 avril 1946, p.1. Cf. AN 840 554/3.

³⁷ Note de travail du 27 août 1947, C. Bonnome. Cf. AN 840 553/3.

³⁸ Note de travail du 27 août 1947, C. Bonnome. Cf. AN 840 553/3.

³⁹ Les grandes écoles concernées sont : École polytechnique, École centrale des arts et manufactures, École des mines de Paris et Saint-Étienne, ENPC, École supérieure d'électricité, École supérieure d'agronomie, École spéciale militaire, École navale, École de l'air, École de hautes études commerciales, École libre de sciences politiques, École de la France d'outre-mer.

⁴⁰ Cf. AN 840 554 / 3.

réduit à deux ans. Pour servir d'argument d'attractivité, on compléta l'article 8 ainsi « *ce minimum est réduit à deux années pour l'avancement au grade d'inspecteur de 3^e classe des adjoints à l'inspection générale* »⁴¹. Enfin la possibilité de recruter des personnalités extérieures reconnues pour leurs compétences intéressantes pour l'IGC fut offerte « *à titre transitoire et jusqu'au 31 juillet 1947* »⁴². Ces mesures furent reconduites dans les faits jusqu'en janvier 1949⁴³.

Rapidement, les compétences furent étendues au-delà du décret de juin 1946 : les inspecteurs généraux avaient compétence en matières administrative, économique et technique pour ce qui concernait les programmes, projets et travaux, les questions d'urbanisme et la production de matériaux.

L'inspection générale n'échappa pas au contexte de l'année 1948, marqué par la *Commission dite de la guillotine*⁴⁴, ancêtre de nos révisions générales des politiques publiques (RGPP) et modernisation de l'action publique (MAP) actuelles. L'inspection générale, pourtant dotée d'un statut temporaire, réussit à survivre à la réduction budgétaire.

Les chantiers de la reconstruction avaient été lancés. Les Français commençaient à oublier les exigences et les conséquences directes de la guerre. Les derniers tickets de rationnement disparurent en 1949. Le MRU portait la politique de reconstruction dont les premières réalisations étaient visibles.

Certains chiffres mériteraient d'être précisés notamment avant 1955, les années 1953 et 1954 sont inconnues et ont donc été considérées comme identiques à 1952.

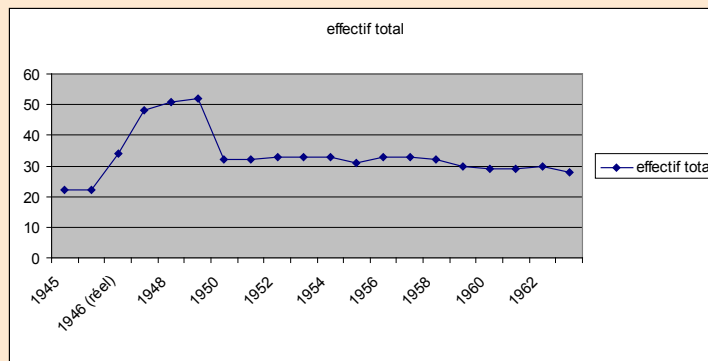


Tableau n°1 : L'effectif global du service de l'inspection du MRU entre 1945 et 1963.

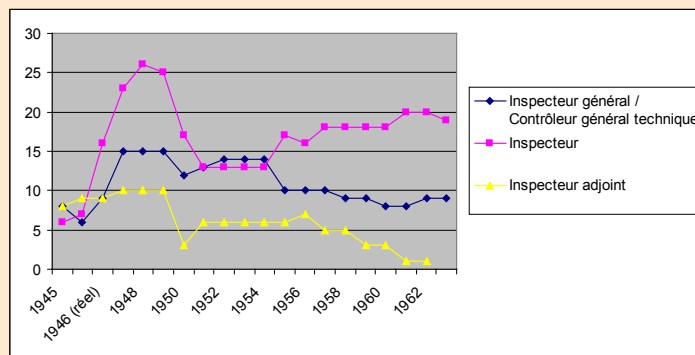


Tableau n°2 : L'effectif du service d'inspection du MRU par grade entre 1945 et 1963.

À la tête du ministère entre 1948 et 1953, Eugène Claudius-Petit participa à la stabilisation du ministère et de ses services. Pendant cette période, le MRU s'engagea sur des enjeux à plus long terme comme le logement. Dans ce contexte, l'inspection générale fut pérennisée, devenant en 1951 un corps permanent. Il s'agissait aussi de redorer le blason de ce corps qui peinait à se renouveler et à recruter, en permettant de le rendre durable et ainsi plus attractif.

⁴¹ Cf. AN, 804 554 / 3.

⁴² Cf. AN, 804 554 / 3.

⁴³ Cf. AN, 804 554 / 3.

⁴⁴ MRU, Inspection générale, Note de tournée, 1948, 27 mai 1948. Cf. AN 940 239/2.

Ces facteurs permirent alors de stabiliser les effectifs pendant les années 1950.

Si l'on distingue les trois catégories d'inspecteurs (tableau n°2), plusieurs observations peuvent être faites.

Le poids relativement important des inspecteurs entre 1946 et 1949 peut s'expliquer par les besoins très conséquents du MRU au moment de la reconstruction et du règlement des dommages de guerre, dans un contexte de privation encore fort et de remise sur pied de l'industrie française. Cette situation s'estompa progressivement à partir du début des années 1950.

La mutation numérique à la fin des années 1940 s'explique par l'arrivée d'Y. Salaün à la tête du service et les modifications du statut effectuées en 1951, ce qui entraîna des régularisations. Au même moment, les premiers lauréats du concours d'inspecteurs adjoints entraient en fonction. La baisse régulière du nombre des inspecteurs adjoints à partir de la fin des années 1950 peut être mise en regard de la hausse de celui des inspecteurs, attestant d'un changement de grade pour les inspecteurs adjoints. Cependant, cette baisse posait la question du mode de recrutement et surtout de son efficacité à « façonner », à « construire » un corps administratif par la voie du concours administratif dans une administration aux contours techniques exigeant d'autres compétences, notamment une connaissance des services déconcentrés. Ces éléments permettent toutefois d'avoir une première photographie de la composition comme des activités de ce service pendant les années 1950.

Parallèlement à cet enjeu important de constituer un corps administratif légitime et reconnu dans l'appareil administratif, les missions et le travail quotidien participaient à la stabilisation et à la définition des orientations du MRU.

Porter la « doctrine » du ministère à travers les missions du service

La mission principale de l'inspection, « *veiller à l'observation des lois, décrets, règlements qui régissent le fonctionnement de l'administration centrale et des services extérieurs, ainsi que tous les organismes relevant du ministère de Reconstruction* »⁴⁵, s'appuyait sur **l'établissement de rapports**. Ces derniers avaient plusieurs vocations :

- ★ renseigner le ministre (et ses directeurs) sur la marche des services, la correcte application des instructions générales et particulières, la valeur des agents ;
- ★ signaler les abus qui pouvaient se produire ou les expériences heureuses qui seraient à généraliser ;
- ★ proposer des mesures de toute nature susceptibles d'améliorer, de simplifier l'organisation et le fonctionnement des services⁴⁶.

Chaque année, une instruction du ministre présentait l'organisation d'ensemble des missions de l'inspection. Le service était organisé en « divisions » à la tête desquelles était placé un inspecteur général. Ils avaient « *la plus grande latitude pour l'organisation des opérations qu'ils confient aux inspecteurs pla-*

⁴⁵ Voir l'article 1 du décret du 6 juin 1946.

⁴⁶ Rapport sur l'inspection générale, établi par M. le Conseiller d'Etat Fouan, chargé de la coordination des services, septembre 1956, p.5. Cf. AN, 840554/3.

cés sous leur ordres ; ils doivent s'ingénier à perfectionner les méthodes les plus propres à atteindre l'efficacité recherchée»⁴⁷.

Les inspecteurs portaient sur le terrain pour réaliser leurs enquêtes et n'en revenaient que lorsqu'ils avaient récolté l'ensemble des données nécessaires à l'établissement du rapport. Les constatations se faisaient «sur pièces et sur place»⁴⁸ avec l'idée que «les constatations sur place ont l'avantage de placer les inspecteurs dans le milieu où se passent les faits. On ne connaît un service que lorsqu'on a vu fonctionner à titre d'exemple tous les échelons qui le composent, jusqu'au plus subalterne. Ce genre d'investigations ne doit pas être dédaigné ; c'est souvent par l'examen des travaux les plus modestes que l'on est mis sur la trace des réformes les plus fécondes»⁴⁹.

Dans les instructions de tournée, on retrouve les recommandations assignées par le cabinet du ministre aux chefs de mission. Elles concernaient le travail d'inspection et le comportement des inspecteurs généraux et de leurs équipes en mission sur le terrain. «Pour mener cette tâche à bien, il doit connaître personnellement tous les chefs de service de sa circonscription et leurs principaux collaborateurs, maintenir des relations suivies avec les préfets, les maires des grandes villes, les présidents des organisations économiques, les groupements de sinistrés, les associations ou coopératives de remembrement ou de reconstruction...»⁵⁰. Dans la première instruction de tournée, certains principes de base, loin des recommandations professionnelles, apparaissent également sou-

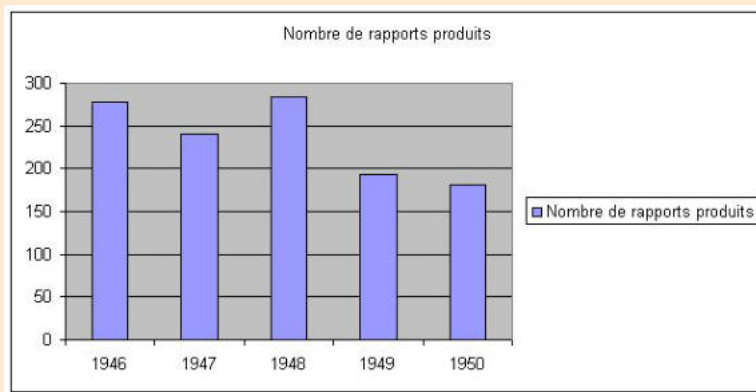


Tableau n°3 : Nombre de rapports produits par année entre 1946 et 1950.

mis à l'ensemble des inspecteurs, allant jusqu'à rappeler : «les inspecteurs ne doivent jamais perdre de vue l'importance de leur mission, ni les obligations spéciales qu'elle comporte. Il ne suffit pas qu'ils donnent au personnel contrôlé une haute idée de leur valeur propre et de leur conscience professionnelle, ni, cela va sans dire, qu'ils fassent preuve d'une absolue correction en toutes choses, il faut encore qu'ils ne négligent rien de ce qui peut augmenter leur considération dans tous leurs actes et jusque dans leur tenue vestimentaire. Étant tous classés du point de vue du remboursement des frais de mission dans le groupe I, ils ont l'obligation de descendre dans les hôtels et de voyager dans les conditions correspondant aux indemnités qu'ils perçoivent»⁵¹. Ces recommandations participaient à la définition d'une doctrine et de valeurs communes.

C'était encore l'occasion de rappeler la volonté de se rapprocher des méthodes des grands corps historiques comme les Finances, en rappelant : «il était jadis de

⁴⁷ Voir le document «Instructions générales de tournée - 1947», p. 3. Cf. AN 940239/2.

⁴⁸ Voir le document «Instructions générales de tournée - 1947», p. 6. Cf. AN 940239/2.

⁴⁹ Voir le document «Instructions générales de tournée - 1947», p. 7. Cf. AN 940239/2.

⁵⁰ Voir le document «Instructions générales de tournée - 1947», p. 7. Cf. AN 940239/2.

⁵¹ Voir le document «Première instruction générale de tournée - 1947/1948», p.5. Cf. AN, 840 554/3.

⁵² Voir le document «Première instruction générale de tournée» 1947/1948», p.12-13. AN, 840 554/3.

⁵³ Cf. Note intitulée «Tournée 1947 - Instruction générale provisoire de tournée», 4 février 1947. Cf. AN 840554/3.

⁵⁴ Cf. Note sur les attributions de l'inspection générale de 1950, p. 4. Cf. AN, 840554/3.

- a) les dommages de guerre, surtout immobiliers, industriels et professionnels; pour ces derniers la Direction compétente avoue elle-même que les choses vont mal dans les Délégations; dans ce domaine des dommages de guerre, si le contrôle ne s'appesantit pas, il est bien certain que les finances publiques acquitteront les créances des sinistrés avec de fortes majorations;
- b) le fonctionnement des Associations syndicales qui ont actuellement en main la plus grande partie de la reconstruction immobilière, dont les marchés importants viennent maintenant devant la Commission Consultative des Marchés et sur lesquels par conséquent le contrôle administratif peut s'appesantir;
- c) les réalisations en matière de travaux pour l'habitation; à cet égard je rappellerai qu'au cours de la réception des Inspecteurs Généraux le 19 Février 1949, (ci-joint procès-verbal personnel), M. le Ministre nous a demandé de nous intéresser aux réalisations, d'en tirer le maximum d'enseignements, notamment sur les prix de revient, les délais de construction, les charges d'exploitation;
- d) l'activité et le rendement des Délégations, non seulement par des rapports d'information qui ne représentent qu'une forme mineure de nos attributions, mais par de véritables rapports d'inspection saisissant l'organisation de la Délégation, l'utilisation de ses affectifs, de son matériel et de ses crédits de fonctionnement.
- e) le budget dont nous devons suivre l'exécution, qu'il s'agisse des autorisations d'engagement ou de paiement, et les financements pour les programmes et les opérations d'ensemble.

Source : AN, 840554/3 : Rapport sur l'inspection 1950, p.8.

Source : AN, 940 239 - Note de service 1952.

- II - GROUPES SPECIALISES
- Les Inspecteurs Généraux sont répartis entre les cinq groupes spécialisés suivants :
- Groupe I - Toutes questions relatives à l'organisation générale des services (personnel, matériel, budget de fonctionnement,...)
MM. HUBERT, MALICK, MUSART.
- Groupe II - Toutes questions relatives aux techniques de construction et aux prix de revient (passation des marchés, exécution et contrôle des travaux, prix,...)
MM. BOINOLE, RAYROLE, THEPOT, VALLAT.
- Groupe III - Toutes questions relatives aux problèmes d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de politique des terrains et de permis de construire.
MM. DINET, HERMITE, MALICK, THEPOT.
- Groupe IV - Toutes questions relatives à la politique d'aide à l'habitation (y compris le fonctionnement des organismes d'H.L.M.) ainsi qu'à la réglementation générale en matière de logement.
MM. DINET, HUBERT, MUSART.
- Groupe V - Toutes questions relatives aux dommages de guerre à l'exception de celles qui sont de la compétence du groupe II.
MM. BONNOME, HERMITE, VALLAT.

règle dans certains grands corps d'inspection et notamment l'inspection générale des finances que l'inspecteur rédigeât son rapport sur place et ne quittât le service dans lequel il avait opéré qu'après avoir obtenu de l'agent vérifié sa réponse écrite aux observations présentées dans le rapport. (...) Les conditions actuelles dans lesquelles se poursuivent actuellement les enquêtes à l'inspection générale ne permettent plus, quelque excellents qu'en aient été les résultats, d'appliquer une méthode aussi rigoureuse (...) mais il est indispensable que les inspecteurs rédigent leur rapport sans désespérer et avant d'aborder une autre enquête pendant qu'ils ont encore bien présents à la mémoire les faits qu'ils ont constatés»⁵².

Les questions méthodologiques constituaient logiquement une préoccupation importante. Le MRU diffusa une note de quatre pages, intitulée « *Tournée 1947 - Instruction générale provisoire de tournée* »⁵³ pour préciser les attentes du ministre sur les rapports.

Au final, les « tournées », tendance confirmée par l'arrêté du 10 septembre 1947, marquaient progressivement « *une tendance nette vers un contrôle universel englobant tout le champ d'action des directions départementales du MRU* »⁵⁴, se rapprochant aussi de la conception de la tournée au sein de l'inspection des Ponts et Chaussées. Les rapports furent nombreux dans les premières années de l'inspection.

La seconde instruction pour les tournées fut signée en janvier 1950 par E. Claudius-

Petit. Elle rappelle «*que la tâche essentielle de l'inspection générale est constituée par des vérifications sur place à la suite desquelles les inspecteurs généraux et les inspecteurs établissent leur rapports*»⁵⁵ et que «*nous restons chargés de vérification sur place, d'études sur les réformes importantes, de la participation à certaines commissions, de missions temporaires d'administration*»⁵⁶.

Les grands domaines d'intervention étaient résumés en 1950 ; en précisant «*l'inspection générale aurait, au profit du ministre, un beau rôle à jouer, un champ d'action très étendu et nous résumons ainsi les points essentiels* ».

En 1952, des groupes spécialisés furent mis en place entre les inspecteurs généraux pour l'examen des questions particulières qui renvoyaient aux grandes missions de l'inspection, ce qui faisait écho à l'évolution du statut du corps en 1951.

Y. Salaün, auteur de la *Note de service* mettant en place les groupes spécialisés, insistait sur le fait que ces groupes étaient chargés d'étudier les demandes d'avis émanant du cabinet du ministre ou des directions et de préparer les réponses, mais aussi de réaliser des notes d'ensemble à partir de rapports particuliers qui pourraient être étendus à l'ensemble du territoire. Cette spécialisation progressive autour d'enjeux transversaux constitua une étape importante dans la pérennisation du ministère et ses évolutions au cours de la décennie 1950, en passant de la reconstruction, au logement, puis à la construction.

Pour conclure, la création d'une nouvelle institution consacrée à la reconstruction en 1944 a auguré d'une nouvelle ère pour les hauts fonctionnaires des corps techniques liés à la construction et aux travaux publics. À travers l'étude de la mise en place d'un service d'inspection générale du MRU, nous avons souhaité insister sur **les continuités effectives de l'administration de la reconstruction**, par-delà le conflit de 1939-1945, tout en repérant les ingrédients de renouveau nécessaire.

Le rôle personnel de R. Dautry et de ses proches dans la définition des principes du MRU n'est plus à démontrer. Mais la place qu'occupa l'héritage de la reconstruction des années 1920 et des expériences de gestion publique des années 1930 éclaire les orientations et la stratégie du MRU et de l'inspection générale.

Malgré ces héritages, la mise en place de l'inspection générale en 1946 et sa pérennité dans les années qui suivirent furent le résultat de différents artifices.

Il fallait d'abord donner une légitimité au service de l'«inspection générale» afin qu'il fût reconnu par la haute administration. Les recettes des corps d'inspection déjà existants dans l'État (Finances, Armées) furent convoquées pour l'élaboration des grilles d'avancement au sein du service *via* les grades d'un «corps» d'inspection générale ; les méthodes de travail des grands corps d'État furent également copiées.

Au-delà, l'inspection générale dut rapidement se faire le porte-parole d'une doc-

⁵⁵ Cf. Rapport de septembre 1956, par le Conseiller d'État Fouan. Cf. AN, 840554 - 3.

⁵⁶ Elle est datée du 4 janvier 1950 et évoquée par M. Jugnet dans sa Note sur les attributions de l'inspection générale, 1950, p. 6. Cf. AN, 840554/3.



Cité de La Chaudronne ©Henri Salesse/MEDDE-MLETR

trine commune pour ce tout jeune ministère, dans le contexte des pénuries et des exigences de la reconstruction. Les rapports attestant de contrôles et d'enquêtes sur l'ensemble du territoire furent nombreux et donnèrent une première assise au MRU.

Dans les années qui suivent la fin des grands chantiers de la reconstruction au début des années 1950, l'inspection générale fut pérennisée et participa à la nouvelle envergure du ministère, élargissant son champ d'action en accompagnant les évolutions du ministère et en intégrant au sein même de son service les enjeux successifs que rencontrait cette administration. ★

Le savant, le saumon et l'ingénieur. **La Société d'acclimatation, l'État et le dépeuplement des cours d'eau à la fin du XIX^e siècle**

par **Rémi Luglia**, agrégé et docteur en Histoire. Membre associé du Centre de Recherche d'Histoire Quantitative, UMR 6583 (CNRS/université de Caen Basse-Normandie), « Axe rural »

Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, des savants, notamment liés à la Société d'acclimatation, s'inquiétaient du déclin des populations de poissons d'eau douce en France et de la disparition de certaines espèces, particulièrement les saumons et les truites, en ce qu'elle impliquait une perte de ressource alimentaire.

Pour apporter une solution à ce « dépeuplement des cours d'eau », ils sensibilisèrent et collaborèrent de diverses manières avec les pouvoirs publics, principalement le ministère des Travaux publics et ses ingénieurs lorsque la responsabilité de la pêche fluviale fut retirée aux Eaux et Forêts et confiée aux Ponts et Chaussées de 1862 à 1896.

Par l'étude de ce cas se révèle la nature des relations entre l'État et les savants sur un enjeu précoce de protection de la nature : il s'agit de conserver le « sauvage », certes dans une perspective utilitariste où l'on considère les espèces et les milieux à l'aune de leur utilité directe et immédiate à l'homme.

Créée en 1854, la Société d'acclimatation, puissante société savante et mondaine

qui disposait de la faveur impériale, attachait de plus en plus d'importance à la protection de la nature : le dépeuplement des cours d'eau français fut un des chemins qui l'y conduisit.

La fin du XIX^e siècle est particulièrement importante : la prise de conscience de l'impact de l'industrialisation sur les cours d'eau et les poissons qui y vivaient provoqua chez certains savants une mutation de leur conception de la nature. L'emprise technique de l'homme sur le monde s'appesantissait et produisait des conséquences jugées néfastes, dans une lente dynamique. Si le thème du dépeuplement n'était pas nouveau, il prit une acuité particulière et les contemporains cherchèrent des remèdes.

Connaître et comprendre le « dépeuplement »

Pour résoudre un problème, il faut le connaître. Derrière ce truisme apparent se dissimule le premier rôle que les savants jouèrent vis-à-vis des pouvoirs

¹ Charles Millet (1865), « Rapport sur les mesures relatives à la conservation et à la police de la pêche », *Bull. Soc. Imp. Zool. Accl.*

publics sur cette question du dépeuplement, que nul ne contestait à l'époque. Mais ce qu'exprimaient les contemporains se rapportait à un dépeuplement ressenti, très rarement mesuré. Pour les hommes de cette époque, le sauvage aquatique était en danger : les cours d'eau se transformaient de façon très importante à cause des manifestations de l'industrialisation qui semblaient amoindrir la ressource piscicole.

Comprendre les causes du dépeuplement

Dire, savoir ou croire que les eaux se dépeuplent ne signifie pas forcément comprendre les raisons complexes et imbriquées de cette dynamique. Les **causes directes** de disparition apparaissaient évidentes aux contemporains : la surexploitation de la ressource par la pêche, légale ou illégale, conduisait à sa raréfaction. La solution, apparemment simple, devait être selon eux législative et réglementaire.

Déjà plus élaborée fut la **prise en compte de causes indirectes**. Les aménagements des cours d'eau comme les barrages ou des pratiques comme le dragage ou le curage à franc bord furent dénoncés comme destructeurs. Cela conduisit assez facilement à une prise en considération de la notion d'habitat dès le début du XIX^e siècle. La solution préconisée fut notamment de restaurer l'accessibilité de l'ensemble des bassins et d'instaurer des réserves particulièrement sur les zones de frai.

Il y avait d'autres causes indirectes, à peine plus insidieuses : les pollutions anciennes et nouvelles étaient incriminées dans la destruction des poissons, particulièrement en cas de mortalité massive et subite. À partir du milieu des années 1860, le rejet dans les rivières des « eaux usées » des usines fut considéré par les spécialistes comme une des causes principales de la disparition du poisson. En 1865, Charles Millet, membre de la Société d'acclimatation, écrivit qu'« *un grand nombre d'établissements industriels déversent dans les rivières ou leurs affluents des substances nuisibles, qui font mourir le poisson ou qui l'éloigne des cantonnements les plus favorables à sa reproduction ou à son développement* ».¹

Bien attestée dès le milieu du XIX^e siècle, une analyse assez complète du problème existait donc. Elle tendit à se répandre. En 1856, une commission de la Société d'acclimatation rédigea un rapport et, afin que ses propositions ne restent pas lettre morte, elle l'envoya aux ministres des Finances, de la Marine et de l'Agriculture ainsi qu'à tous les préfets et aux

Fig. 1 : Répartition du saumon dans les cours d'eau français (milieu XVIII^e siècle ; fin XIX^e siècle) © Thibault Max « *Aperçu historique sur l'évolution des captures et des stocks in* Guéguen Jacques & Prouzet Patrick (dir.), *Le saumon atlantique ; biologie et gestion de la ressource*, Plouzané, Éd. de l'IFREMER, 1994, p.176.



autres fonctionnaires concernés. Car, *«il ne suffit pas [...] d'élaborer dans le silence du cabinet et de venir produire en assemblée générale les mesures les plus propres à améliorer l'état bien déplorable de la plupart de nos cours d'eau au point de vue de la production du poisson. Il faut, par tous les moyens qui sont en notre pouvoir, appeler la sollicitude du gouvernement et l'attention des propriétaires et des consommateurs sur l'opportunité et même l'urgence de l'application de ces mesures»*.² La Société d'acclimatation entendait jouer un rôle d'expert et d'informateur, ce qui était facilité par la présence en son sein d'ingénieurs, par exemple en 1895 six ingénieurs des Ponts et Chaussées.

Suivre une logique utilitariste

Pour la Société d'acclimatation et les services de l'État il s'agissait de conserver voire d'augmenter et de maîtriser une ressource alimentaire. La perspective utilitariste jouait à plein : cette idéologie énonce que la nature est soumise à l'homme et à son intérêt. Toutefois, la notion de profit immédiat n'était pas exempte de contradictions : quelle activité humaine faut-il privilégier : la pêche ou l'industrie au fil de l'eau ?

Dès 1861, C. Millet évoquait ce partage des usages défavorable au poisson : *«Il faut considérer les cours d'eau sous trois faces : 1° comme voies de circulation sur lesquelles sont engagés des intérêts de plusieurs centaines de millions ; 2° comme force motrice pour les usines, représentant aussi des sommes immenses ; et 3° enfin, comme*

domaine empoissonné utile à l'alimentation publique. [...] Il ne faut pas, dès lors, s'étonner s'il a été négligé ou sacrifié en face des puissants intérêts de la navigation et des usines».³ Or c'était bien à l'État et à ses ingénieurs d'arbitrer.

La crainte du dépeuplement, couplée à cette idéologie profondément utilitariste, faisait que les contemporains étaient convaincus de la nécessité d'agir, d'autant plus que l'homme était défini comme le grand perturbateur. L'impératif de production fut bien le motif des actions de protection aux yeux des savants et de l'État. Mais comment agir ? Si les conseils étaient savants, la mise en œuvre, elle, était administrative.

Vers un État-gendarme

Le développement de la réglementation

La première solution consista à réglementer les activités humaines afin de limiter leurs impacts.

La loi apparut d'abord comme la solution adaptée à la surexploitation des cours d'eau d'autant qu'elle permettait de faire entrer les rivières et les poissons dans un corpus législatif et réglementaire et donc de les soumettre à l'humain.

Pourtant les lois étaient nombreuses et existaient depuis longtemps. Dès le XIII^e siècle, les rois avaient interdit l'emploi d'engins de pêche trop destructeurs. L'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts codifia de très nombreux textes

² C. Millet et al. (1856), «Rapport sur les mesures à prendre pour assurer le repeuplement des cours d'eau de la France», *Bull. Soc. Imp. Zool. Accl.*, p. 234.

³ C. Millet (1861), «Conférences sur la pisciculture, au Jardin d'acclimatation du bois de Boulogne», *Bull. Soc. Imp. Accl.*, p. 569.

locaux en établissant des périodes d'interdiction, en dressant une nomenclature d'engins prohibés, en fixant les modalités du droit de pêche et en interdisant d'empoisonner les cours d'eau. Le 25 avril 1829, un Code de la pêche fluviale fut voté afin d'assurer la protection des cours d'eau et du poisson à des fins strictement économiques et sociales, en remplacement de cette ordonnance.

Or les savants, mais aussi les pêcheurs, pesèrent sur l'élaboration de cette réglementation.

On peut citer la loi du 31 mai 1865 dont C. Millet dit que « *les dispositions essentielles [...] ont été puisées dans le rapport [de 1856 de la Société d'acclimatation] [...]* »⁴. La comparaison des propositions de ce rapport et du texte de loi fait apparaître une forte proximité dans les constats, les analyses et les dispositions. En 1886, une commission fut constituée pour examiner la révision de la réglementation de la pêche au saumon (*Salmo salar*). Parmi les neuf personnes qui la composaient, on trouvait trois membres de la Société d'acclimatation dont son secrétaire général, Amédée Berthoule⁵. L'avis de la commission fut validé par le Conseil d'État et le décret signé par le président de la République le 17 décembre 1889. Il est important de noter que la Société d'acclimatation fut présente dans toutes les commissions mises en place par le ministère des Travaux publics sur la question de la pêche à la fin du XIX^e siècle⁶. L'État s'avérait très attentif à ses avis. La Société d'acclimatation se félicitait publiquement de toutes les nouvelles mesures, ce qui ne l'empêchait pas de

critiquer certaines décisions administratives. Ainsi, en 1880, sa section de pisciculture demanda la modification de trois arrêtés pris par le préfet de Savoie⁷.

Cette autorité reconnue de la Société d'acclimatation incitait même certains à solliciter son soutien.

En 1879, l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées d'Épinal, M. Gauckler, reconnu comme un spécialiste des questions relatives à la pêche, demanda à la Société d'acclimatation d'intervenir au plus haut niveau de son ministère afin d'obtenir une nouvelle loi sur la pêche du saumon qui fût beaucoup plus ferme sur les interdictions, la surveillance et les sanctions. Ses propositions de durcir le décret du 10 août 1875 relatif à la pêche fluviale se heurtaient à un blocage de la commission compétente : son président, l'ingénieur en chef De Fourcy, ne voyait pas l'intérêt de modifier cette législation de la pêche « *dont les imperfections ne paraissent pas très évidentes* ».

Il écrivit même au directeur de la Navigation que lui-même et les autres inspecteurs généraux de la commission avaient d'autres préoccupations, plus « *urgentes* ». La conclusion de ces tensions fut qu'en 1881 il fut remplacé par l'ingénieur en chef Rozat De Mandres⁸. Finalement le décret fut modifié en 1889 et abrogé en 1897.

La longue liste des lois produites tout au long du XIX^e siècle est un bon indice des difficultés de gestion de la pêche et de la protection du milieu aquatique comme de la faible efficacité des actions législa-

⁴ C. Millet (1865), « Rapport sur les mesures relatives à la conservation et à la police de la pêche », *Bull. Soc. Imp. Zool. Accl.*, p. 263.

⁵ Amédée Berthoule est également membre du Comité consultatif des Pêches maritimes. Il est accompagné par Léon Vaillant, professeur d'ichthyologie au MNHN (Muséum national d'histoire naturelle), administrateur de la Société d'acclimatation et président de la 3^e section (poissons), ainsi que par le Dr Louis Bureau (professeur à la faculté de médecine de Nantes). En 1890, cette commission est élargie et M. Raveret-Wattel y entre à son tour en tant que secrétaire du conseil de la Société d'acclimatation et vice-président de la Société centrale d'aquiculture. AN, F¹⁴ 13603-13606.

⁶ AN, F¹⁴ 13599-13617, législation de la pêche.

⁷ « Procès-verbal de la séance de la troisième section du 3 février 1880 », *Bull. Soc. Accl.*, 1880, p. 162-163.

« Procès-verbal de la séance générale du 24 janvier 1879 », *Bull. Soc. Accl.*, 1879, p. 60-62 et AN, F¹⁴ 13599, législation de la pêche.

⁸ Selon une note en date du 10 juin 1882 présente dans les archives du ministère des Travaux publics. AN, F¹⁴ 13601, législation de la pêche.

tives et réglementaires et du décalage qui semblait exister entre ces textes et la réalité du terrain. On s'interrogea alors : fallait-il durcir la loi ou l'adoucir au contraire pour la faire réellement appliquer ? Les plaintes persistèrent pendant toute la période car le dépeuplement se poursuivait. La question de l'application de la loi revint sans cesse. C'est ainsi qu'émergea le besoin de mener des réalisations pratiques et non plus seulement de fixer des règles théoriques.

Les réserves de pêche

La réserve de pêche était une autre façon ancienne d'agir. Pensée sur le modèle de la réserve de chasse, elle consistait à déterminer une portion de cours d'eau où la pêche était interdite, ce qui permettait de mettre hors de la convoitise humaine la ressource piscicole et essentiellement ses capacités reproductives dans les zones de frai. L'idée était simple : on comptait sur la résilience de la nature qui, livrée à elle-même, était censée être auto-réparatrice et permettre le retour à l'abondance.

Ces réserves aboutissaient à un partage de l'usage des cours d'eau en prenant en compte les besoins des poissons, mais toujours dans une finalité utilitariste. Préconisées par les savants et encadrées par la loi du 31 mai 1865, les réserves étaient créées par décret pour une durée de cinq années consécutives. Mais le système de la réserve s'avérait poser autant de problèmes qu'elle n'en résolvait : il ne permettait pas de garder le poisson ni d'empêcher la pollution. Les surfaces interdites de pêche étaient très réduites, car elles étaient en butte à d'importants enjeux d'usage et de propriété.



Fig. 2 : Essai d'acclimation de requins dans la Seine (Dessin Honoré Daumier publié dans *Le Charivari* le 31 mars 1856 ©Robert D. Farber University Archives & Special Collections Department, Brandeis University)

Ces premières actions, très nombreuses au cours du XIX^e siècle, consistaient de fait en un laisser-faire à peine encadré à la marge et en l'espoir d'une résilience naturelle. Leur efficacité réduite ne satisfaisait pas les savants ni les pouvoirs publics, qui se tournèrent vers d'autres solutions techniques.

Action publique et expertise savante

Comme la réglementation ne suffisait manifestement pas et que le dépeuplement était réputé se poursuivre, la technique devint une solution légitime au dépeuplement d'autant qu'elle était fondée sur de vraies nouveautés scientifiques et qu'elle s'insérait très bien dans l'idéologie du « progrès ».

Les contemporains développèrent des solutions à partir de deux constats. Il

y avait moins de poissons : il en fallait davantage, d'où l'idée du repeuplement. Les cours d'eau étaient barrés par des obstacles au détriment des poissons migrateurs qui avaient de la valeur, d'où la nécessité de recréer de la continuité. De nouvelles connaissances étaient ici nécessaires ainsi que des savoir-faire pratiques : les unes et les autres survinrent au cours du XIX^e siècle.

Une pisciculture soutenue par l'État

En 1842, un certain Rémy, pêcheur de La Bresse dans les Vosges, et son compagnon Géhin, *« croyant les ruisseaux où ils pêchaient entièrement dépeuplés, eurent la pensée qu'ils pourraient faire éclore artificiellement le poisson, et recouvrer de sorte leurs moyens d'existence »*.⁹

Les autorités scientifiques et administratives y virent un moyen efficace pour lutter contre le dépeuplement des eaux. Des ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Eaux et Forêts, ainsi que la Société d'acclimatation et d'autres naturalistes, collaborèrent à ces tentatives qui se développaient sous le Second Empire puis sous la III^e République.

Victor Coste, membre de la Société d'acclimatation, proche de Napoléon III, fut un acteur incontournable dans cette histoire des aquacultures françaises car il bénéficiait d'un grand soutien financier et institutionnel qui lui permit de mettre en œuvre la maîtrise de la reproduction des espèces.

Ainsi la pisciculture d'État d'Huningue fut créée par une décision ministérielle

du 5 août 1852 : sa mission était de contribuer au repeuplement des eaux douces françaises, publiques et privées, grâce à la distribution d'œufs fécondés et d'alevins de truite, de saumon et d'omble. La pisciculture connut un deuxième souffle dans les années 1880-1910 avec Jousset de Bellesme, directeur de l' Aquarium du Trocadéro à Paris et membre de la Société d'acclimatation, car l'établissement d'Huningue était tombé sous le contrôle allemand après la défaite de 1871.

La particularité de cette technique du repeuplement était qu'elle reposait sur une conception qui faisait agir non contre un dépeuplement que beaucoup considéraient comme inéluctable, voire comme une conséquence inévitable d'un progrès bénéfique à l'humanité, mais pour corriger les conséquences défavorables à l'homme.

Les savants et l'administration travaillèrent en étroite association sur cette question et le « repeuplement » fut une belle réussite technique. La prise de conscience des limites de ces opérations ne tarda cependant pas. Les contestations, variées, portaient sur la faiblesse des possibilités techniques face à l'ampleur des destructions et sur la difficulté de conserver les populations existantes ou issues d'alevinage. On critiqua le repeuplement en espèces « nobles » (saumons, truites) car on ne s'était pas assuré qu'elles trouveraient dans la chaîne alimentaire des milieux aquatiques suffisamment d'aliments. On dénonça enfin l'introduction d'espèces allochtones. C'est ce que montre la caricature de Daumier.

⁹ AN, F^o 1762 : Note remise à M. Magne, ministre du Commerce, de l'Agriculture et des Travaux publics, le 6 août 1853 par A. Boulay de la Meurthe. Cité par J.-F. Malange

Malgré l'ampleur des moyens investis par l'État, le système de la pisciculture ne parvint pas à être une solution suffisante au problème du dépeuplement. Dès 1856, une commission de la Société d'acclimatation, composée de C. Millet (rapporteur, inspecteur des Eaux et Forêts), du baron de Montgaudry (secrétaire pour l'étranger), d'Adolphe Périer (conseiller référendaire à la Cour des Comptes) et de Charles Wallut (docteur en droit) le reconnaissait : « *[la Société d'Acclimatation] ne s'est occupée jusqu'à ce jour que des moyens de féconder des œufs et de créer de jeunes poissons ; on n'a ainsi envisagé la question qu'à un point de vue très restreint, car, en pisciculture notamment, il ne suffit pas de créer, il faut surtout savoir conserver. [...]* Il y a donc lieu de rechercher les meilleurs moyens de protection et de conservation, et de les étudier dans leur application réellement pratique ». ¹⁰

Les échelles à poissons : l'expertise savante

La seconde solution technique proposée par la Société d'acclimatation provint d'une meilleure connaissance de la biologie des poissons migrateurs. Comme pour la pisciculture, on s'intéressa essentiellement au saumon mais aussi à l'aloise et à l'anguille. Le constat fut fait que les barrages « stérilisaient » des portions entières de cours d'eau en empêchant les migrateurs de se reproduire sur les biefs amont. Pour rétablir les populations de ces poissons, il convenait donc de restaurer les parcours. Or, en ce siècle de progrès, personne ne songeait à s'opposer à la construction d'un barrage : il s'agis-



Passe à poissons ©Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR

sait donc d'aménager les seuils existants ou à venir afin de concilier les activités de pêche et celles de l'industrie et de la navigation.

Ce sujet était abondamment discuté dans les milieux savants pour imposer l'idée qu'il existait des poissons migrateurs, définir le modèle d'échelle à poissons le plus efficace et enfin imposer ces passes à tous les barrages.

Cette disposition fut intégrée dans la loi du 31 mai 1865. Là encore, la Société d'acclimatation apparaissait comme un expert du sujet.

Des tirages de l'article publié en 1884 par C. Raveret-Wattel¹¹ sur les échelles à poissons¹² furent commandés par des administrations : le ministre de la Marine et des Colonies en commanda 25 exemplaires, le ministre de l'Agriculture 100, etc.

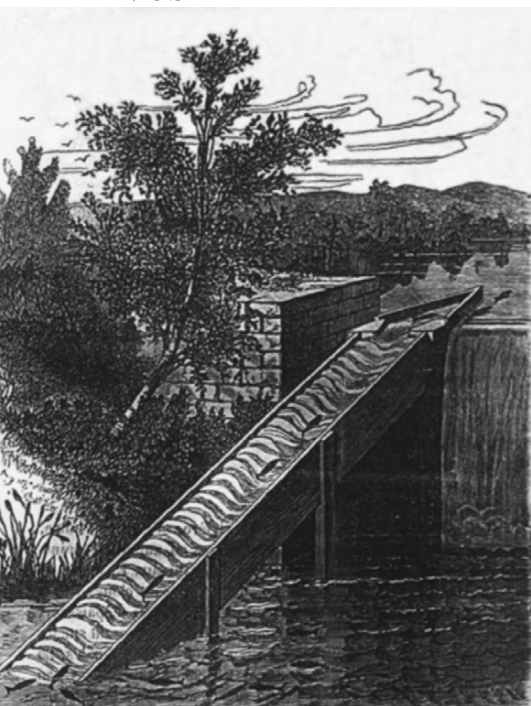
Ce rapport eut également du succès au niveau local.

¹⁰ C. Millet et al. (1856), « Rapport sur les mesures à prendre pour assurer le repeuplement des cours d'eau de la France », *Bull. Soc. Imp. Zool. Accl.*, p. 223-224.

¹¹ C. Raveret-Wattel entre au Bureau de la Société d'acclimatation en 1873 et y reste 44 ans. En 1890, il apparaît également comme vice-président de la Société d'aquiculture.

¹² C. Raveret-Wattel (1884), « Les poissons migrateurs et les échelles à saumons », *Bull. Soc. Nat. Accl. Fr.*, p. 14-43, 321-362, 526-556, 636-652.

Échelle à poissons modèle *Mac Donald*, recommandée par C. Raveret-Wattel et la Société d'acclimatation aux Ponts et Chaussées. Source : *Bull. Soc. Nat. Accl. Fr.*, 1884, p. 543.



¹³ « Procès verbal de la séance générale du 24 avril 1885, *Bull. Soc. Imp. Zool. Accl.*, 1885, p. 251.

¹⁴ AN, F¹⁴ 13614, législation de la pêche.

¹⁵ AN, F¹⁴ 13615, législation de la pêche.

¹⁶ « Procès-verbal de la séance générale du 24 avril 1886 », *Bull. Soc. Imp. Zool. Accl.*, 1886, p. 279.

¹⁷ « Procès-verbal de la séance générale du 24 décembre 1886 », *Bull. Soc. Imp. Zool. Accl.*, 1887, p. 54-55.

¹⁸ Herpétologiste amateur et reconnu d'Argenton-sur-Creuse.

¹⁹ R. Rollinat (1913), « Sur la destruction du Saumon dans le bassin de la Loire », *Bull. Soc. Nat. Accl. Fr.*, p. 50-61.

Ainsi l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées du département de la Manche en commanda 5 pour les « *ingénieurs chargés de l'étude des projets d'échelle à Saumons, dont l'installation est réclamé par le Conseil général de la Manche* »¹³, qui attribuait une subvention de 1 000 francs pour tout nouvel aménagement. En 1890, l'inspecteur général des Ponts et Chaussées de ce département signala que les ingénieurs en charge du dossier de la Vire utilisaient une échelle du type *Mac Donald* (celle-là même qui était recommandée par M. Raveret-Wattel dans son rapport) « *qui semble devoir donner des résultats satisfaisants* »¹⁴. Devant l'apparente réussite de ce dispositif (21 saumons en trois jours l'avaient franchie et les saumons repeuplaient la Vire jusqu'à Saint-Lô), il préconisa d'employer le même modèle sur les 12 barrages en amont de Saint-Lô.

Les études et les avis techniques de la Société d'acclimatation étaient ainsi suivis. D'autres mentions et documents en témoignent : les notes de la Société d'acclimatation sont les seuls documents autres que ceux qui furent produits en interne dont on trouve trace dans les archives du ministère des Travaux publics¹⁵. Ainsi, les pouvoirs publics, qui recevaient les vœux et les travaux de la Société d'acclimatation et de ses membres et qui n'hésitaient pas à solliciter ses compétences, lui conféraient un rôle d'expertise sur ces questions de protection de la nature.

Un dernier exemple d'échelle à poissons concerne le barrage de Châtellerault sur la Vienne. M. Bertrand, ingénieur des Ponts et Chaussées chargé de dresser

ce projet, écrivit à la Société d'acclimatation pour lui demander des informations sur les différents types d'échelles¹⁶. Par l'entremise de Raveret-Wattel le projet fut soumis à Marshall Mac Donald de Washington, qui y apporta quelques innovations¹⁷. La Société d'acclimatation servait ainsi d'intermédiaire entre l'administration et les savants.

Mais cette solution des échelles à poissons, pour pertinente qu'elle fût, butta sur l'ampleur des transformations qui étaient en cours.

L'exemple de la Creuse était symptomatique des difficultés rencontrées par la Société d'acclimatation pour voir ses propositions favorables à la protection traduites sur le terrain. En 1913, Raymond Rollinat¹⁸, appuyé par la Société d'acclimatation, dénonça une fragmentation du cours de la Creuse par des barrages qui était hautement préjudiciable à la remontée des saumons jusqu'à leurs lieux habituels de reproduction¹⁹. Il préconisa la mise en place d'échelles sur les trois barrages qui empêchaient leur migration : La-Roche-bat-l'Aigue, Glénic et Lavaveix-les-Mines. Mais la construction et la mise en service du barrage d'Éguzon en 1926, avec ses 61 mètres de hauteur, rendit illusoire toute restauration du parcours.

R. Rollinat et la Société d'acclimatation avaient cherché à concilier la protection de la nature et le développement industriel mais le progrès de ce dernier dépassait trop souvent la mesure d'un consensus réalisable, enlevant sans doute tout espoir aux protecteurs. Face à un tel décalage entre leurs aspirations et la réa-

lité, prenant conscience d'une certaine inéductibilité destructrice du « progrès », **nombreux furent sans doute les protecteurs, et peut-être la Société d'acclimation elle-même, à baisser les bras au début du XX^e siècle face à un combat jugé perdu d'avance.**

Toujours est-il que la Société d'acclimation délaissa la question du dépeuplement des cours d'eau durant l'entre-deux-guerres. Il est vrai que le relais avait été repris vigoureusement à partir de 1880 par les pêcheurs à la ligne et leurs sociétés locales.

et administratives, par ailleurs perméables, sur un thème touchant à la protection de la nature.

Mais cette collaboration ne fut pas systématique.

À propos des oiseaux utiles, les relations furent aussi fortes. Mais elles s'avérèrent plus vacillantes quand la chasse fut en cause, voire même nettement conflictuelles au sujet de la plumasserie. À l'époque de la mode du chapeau à plume, support d'une importante activité économique, les savants-protecteurs s'opposèrent vivement au ministère du Commerce.

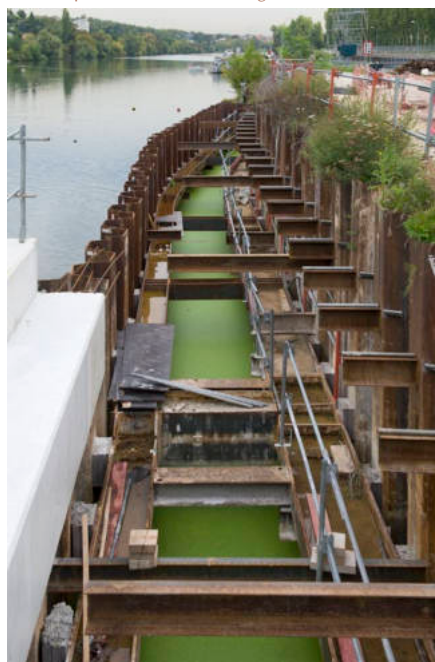
Conclusion

Plusieurs conclusions émergent à partir du cas du dépeuplement des cours d'eau à la fin du XIX^e siècle.

Pour nombre de savants et d'ingénieurs, protéger la nature revenait à réparer les actions de l'homme mais surtout à maîtriser le « sauvage » et à pérenniser la ressource piscicole. Les pouvoirs publics firent alors appel aux savants puis aux pêcheurs à la ligne comme « experts » nationaux ou locaux et suivirent très fréquemment leurs avis. Ils étaient sensibles à cette question et cherchaient à la résoudre positivement. Savants comme pêcheurs eurent à cœur de se faire entendre et de traduire leurs travaux et analyses en actions pratiques.

La question du dépeuplement des cours d'eau a été un bon exemple d'une collaboration étroite entre les sphères savantes

Passe à poissons ©Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR





Échelle à saumons sur la Vienne à Châtellerault.
Ministère des Travaux publics, vues photographiques Charente-Inférieure, Deux-Sèvres, Vienne, Dordogne ©Duclos, J. - 1873, ENPC.

Enfin, il apparaît qu'au fil du XIX^e siècle, les cours d'eau ne furent plus seulement considérés comme des bassins de production de poissons mais également comme des espaces de loisir (la pêche à la ligne) voire comme des milieux au service de l'hygiène ou du bien-être (la question de « l'eau pure »). Le changement de vision était d'importance mais provint des pêcheurs à la ligne bien davantage que de savants et de naturalistes trop utilitaristes pour accompagner ce nouveau paradigme.

Bibliographie

★ *Annales des Mines - Responsabilité & Environnement* (2007), « L'environnement au regard des sciences sociales, les sciences sociales à l'épreuve de l'envi-

ronnement », n°48, Paris, École des Mines, octobre 2007.

★ Frioux Stéphane et Pépy Émilie-Anne (dir.) (2009), *L'animal sauvage entre nuisance et patrimoine. France, XVI^e-XXI^e siècles*, Lyon, ENS, coll. « Sociétés, espaces, temps ».

★ Luglia R. (2012), *L'émergence de la protection de la nature en France (1854-1939). La Société d'acclimation, témoin et acteur du courant naturaliste*, Thèse en histoire soutenue à l'Institut d'Études Politiques de Paris, 782 p. Sous presse aux Presses Universitaires de Rennes.

★ Luglia Rémi (2013), « Le dépeuplement des cours d'eau : un marqueur de l'émergence de la protection de la nature dans la Société d'acclimation et en France (milieu XIX^e - milieu XX^e siècle) » in Mathis Charles-François & Mouhot Jean-François (dir.), *Une protection de l'environnement à la française ? XIX^e-XX^e siècle*, Seyssel : Champ Vallon, coll. « L'environnement a une histoire », p. 199-209.

★ Malange Jean-François (2011), *Histoire sociale des pratiques de pêche à la ligne en France de 1829 à 1941 : aux origines d'une conscience environnementale*, Thèse en histoire soutenue à l'université de Toulouse 2, 753 p.

★ Thibault Max (1991), « La gestion des populations naturelles de truite commune en France analysée dans une perspective historique (1669-1986) » in Baglinière J.-L. et Maisse G. (dir.), *La truite : biologie et écologie*, Paris, Quae-INRA, p. 239-293.

★ Thibault Max (1994), « Aperçu historique sur l'évolution des captures et des stocks » in Guéguen Jacques & Prouzet Patrick (dir.), *Le saumon atlantique : biologie et gestion de la ressource*, Plouzané, Éd. de l'IFREMER, p. 175-183. ★

La Seine et Paris

Communication de **René Coulomb***, membre de l'Académie de l'Eau, président d'honneur de la Société hydrotechnique de France, présentée à la conférence IWH (International Water History Association) le 28 juin 2013 à Montpellier

Paris s'est développé depuis l'Antiquité grâce à la Seine, lien naturel entre l'Est de la Gaule, puis de la France, et le littoral de la Manche.

La Seine qui traverse la ville est à la fois une artère de transport, une ressource en eau (prélevée dans le fleuve et ses affluents, ou provenant des nappes du bassin hydrographique) et l'émissaire final de ses eaux usées.

Grâce à cette situation et à son rôle central pour le gouvernement de la France, Paris était au Moyen Âge la ville la plus peuplée d'Europe, et la population de l'agglomération parisienne n'y est encore aujourd'hui dépassée que par celle du grand Londres.

Comment aborder l'histoire de la Seine et de Paris ?

Les liens entre Paris et la Seine peuvent être abordés sous au moins quatre angles :

★ En tant qu'artère de transport, la Seine a été aménagée au long des siècles, canalisée au XIX^e siècle (la canalisation de certains de ses affluents ou sous-affluents ayant commencé plus tôt). La

construction d'écluses, le creusement et le calibrage du lit en ont fait une grande voie navigable, surtout entre Paris et la mer. Les trois ports du Havre, de Rouen (où remontent la plupart des bateaux de mer) et Paris viennent de constituer une entité commune HAROPA pour concurrencer les plus grands ports européens.

★ En tant que l'un des attraits de Paris, la Seine avec ses nombreux ponts construits entre le XVI^e siècle (le Pont Neuf) et la fin du XX^e siècle, avec ses quais bordés d'immeubles prestigieux (le Louvre en rive droite ; Notre-Dame sur l'île de la Cité ; la Conciergerie, l'hôtel des Monnaies, l'Institut de France,... en rive gauche) a été classée au patrimoine mondial de l'Unesco dans sa traversée de Paris.

★ Pour son alimentation en eau, l'agglomération parisienne fait appel directement aux eaux de la Seine et de ses principaux affluents, la Marne et l'Oise, traitées dans des usines modernisées au fil du temps pour faire face à la pollution et aux exigences croissantes des consommateurs. Elle fait également appel à des sources éloignées de la capitale et à des eaux souterraines provenant des nappes du bassin de la Seine.

★ Pour l'évacuation de leurs eaux usées, Paris, les communes voisines et les départements limitrophes ont construit des réseaux d'égouts menant à de grands

★ L'auteur remercie l'EPTB Seine Grands Lacs pour les documents et illustrations mis à sa disposition.



Les sources de la Seine © EPTB Seine Grands Lacs

collecteurs gérés par le Syndicat d'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) qui amènent ces eaux à des stations d'épuration (notamment celle d'Achères à l'aval de Paris, l'une des plus grandes d'Europe) avant leur rejet dans la Seine ou ses affluents.

La Seine en quelques chiffres

Longueur : 776 km

Bassin versant : 73 700 km²

Altitude source : 471 m

La Seine à Paris

Bassin - versant : 43 800 km²

Altitude : 26 m

Débit d'étiage : 25 m³/s

Débit de la crue de 1910 : 2 500 m³/s

Débit moyen : environ 300 m³/s

Le problème : le débit de la Seine

Ces quatre «fonctions» de la Seine dépendent étroitement du régime des eaux du fleuve.

Quand son débit dépasse une certaine valeur, on atteint les plus hautes eaux navigables et la navigation s'arrête.

À partir d'un certain débit, plus élevé, on ne peut plus ni circuler, ni se promener sur les quais bas de la Seine.

En été et en automne, la faiblesse du débit peut limiter la quantité d'eau disponible pour les Parisiens et elle entraîne une dégradation de sa qualité.

De la fin de l'automne et jusqu'à la fin du printemps, des crues peuvent survenir et causer des inondations par submersion, pénétration par les égouts ou les lignes de métro, ou par infiltration dans les nappes.

Aussi évoquer l'histoire de Paris et de la Seine, c'est, quelle que soit la façon dont on l'aborde, parler de l'hydrologie dans le bassin de la Seine. Eugène Belgrand (1810-1878) a d'ailleurs donné à ce mot sa signification actuelle dans son livre (*La Seine*, 1872) ; et c'est lui aussi, qui, sous l'autorité du préfet Haussmann, a joué un rôle majeur pour l'alimentation en eau de Paris et la réalisation de son réseau d'égouts.

Nous ne traiterons donc que des actions entreprises pour limiter les conséquences du régime hydrologique de la Seine sur ses crues et ses étiages en mettant l'ac-



Statue de la Seine (grotte de la Seine) © EPTB Seine Grands Lacs

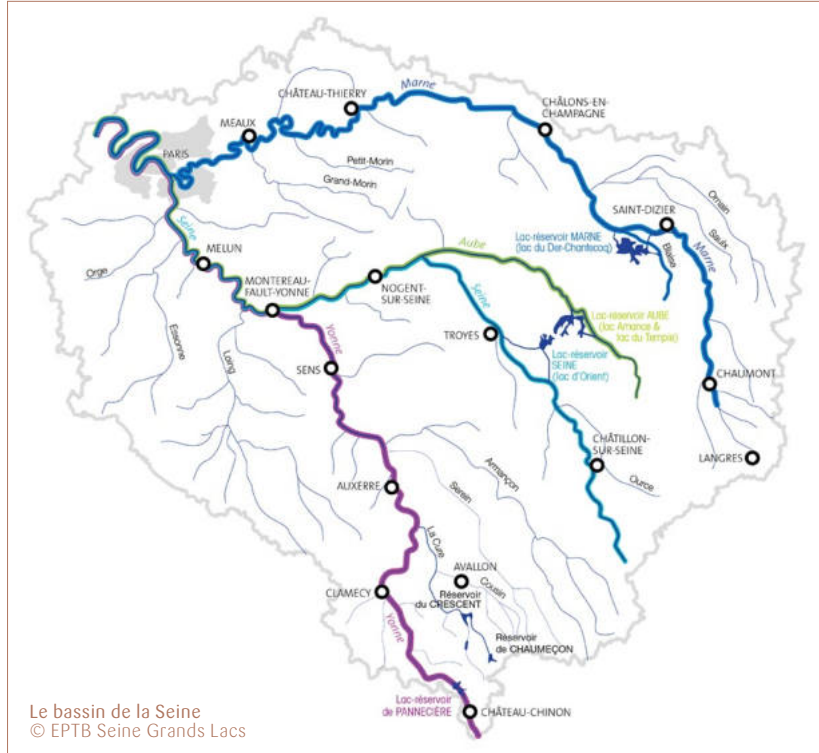
cent sur les cent dernières années, c'est-à-dire depuis la crue exceptionnelle de janvier 1910, qui avait atteint à Paris un débit de 2 500 m³ par seconde environ et provoqué des dégâts considérables.

Le bassin de la Seine

Du XVII^e siècle à la crue de janvier 1910 et à ses conséquences

Avant celle de 1910, des crues exceptionnelles avaient déjà causé des dommages très importants : en février 1658 (la plus grande crue connue), en décembre 1740 et en janvier 1802.

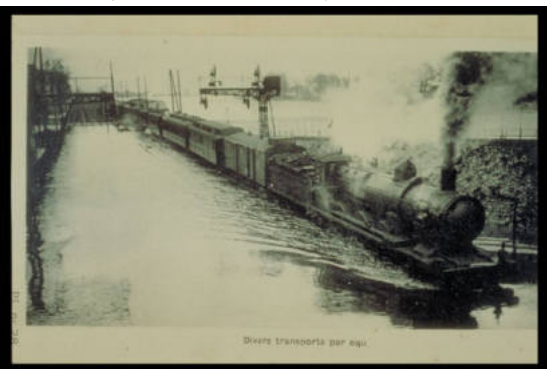
Mais, en 1910 on avait perdu le souvenir de ces crues dont la dernière remontait à plus d'un siècle. En outre, l'agglomération parisienne s'étendait alors bien au-delà de la commune de Paris, recouvrant l'ensemble du département de la Seine, avec une banlieue beaucoup moins bien protégée contre les crues, même moyennes. Jusqu'en 1910, les dispositions prises pour faire face aux inondations se limitaient à des actions locales (très insuffi-



Le bassin de la Seine
© EPTB Seine Grands Lacs

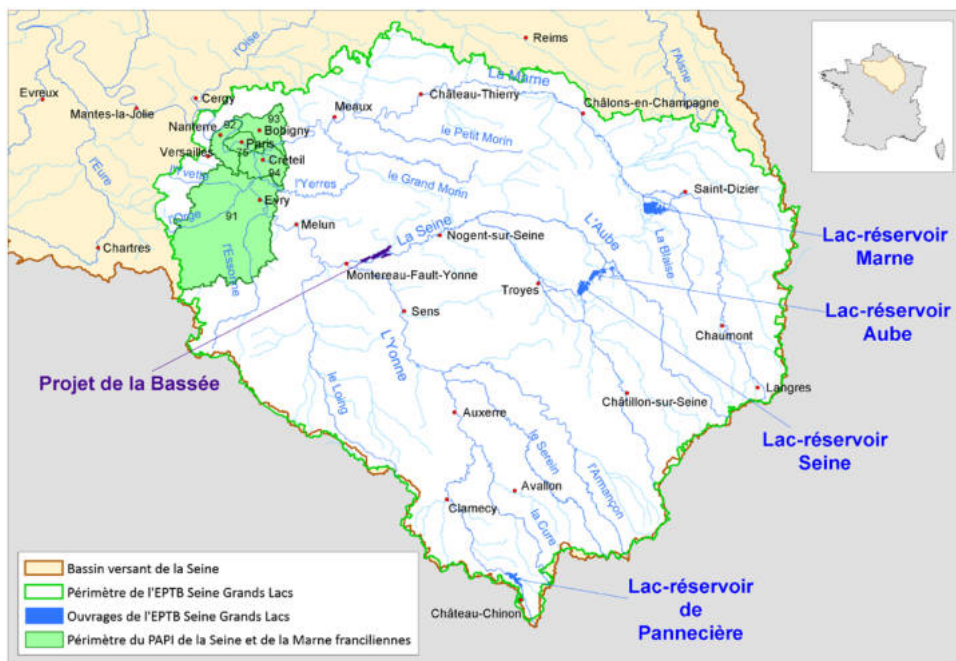
santes en banlieue) : rectifications et approfondissement du lit de la Seine, surélévation des quais et parapets, réfection des ponts. La crue de 1910 conduisit à de nouvelles réflexions sur les actions à mener. La Commission, créée juste après cette crue sous la présidence de l'ingénieur général des Ponts et Chaussées Alfred Picard pour en tirer les conséquences, proposa essentiellement des travaux locaux, dont le principal fut la suppression dans Paris de l'écluse de la Monnaie. En revanche, un ingénieur, Henri Chabal, soutenu par un conseiller général de la Seine, Augustin Beaud, envisagea un plan ambitieux de régularisation du débit du fleuve grâce à de très vastes réservoirs dans les hauts bassins de la Seine, l'Aube, la Marne et l'Yonne. Outre la lutte contre les inondations, ces réservoirs devaient également permettre de renforcer le débit d'étiage de la Seine.

Paris - Train à vapeur sur l'eau ; inondations de janvier 1910 © collection particulière/IAU-idF



Paris 1900 - Hommes du Génie établissant des barrages pendant les inondations de janvier 1910 © collection particulière/IAU-idF





Les quatre grands lacs de Seine © EPTB Seine Grands Lacs

De la crue de janvier 1924 jusqu'en 1949

Même si les idées de Chabal n'étaient pas réalistes, la grande crue survenue en janvier 1924 rappela la nécessité de construire des ouvrages de stockage des crues à l'amont de Paris. La Commission créée sous la présidence de l'ingénieur général des Ponts et Chaussées Paul-Léon Dusuzeau décida la réalisation d'ouvrages dits de « *première urgence* » d'ampleurs très limitées, mais qui, pour la première fois, concernaient des barrages à construire dans les hauts bassins de l'Yonne et de la Marne. Seuls deux petits ouvrages dans le bassin de l'Yonne, les barrages du Croissant sur la Cure et du Bois-de-Chaumeçon sur

le Chalaux furent en fait rapidement réalisés par une Compagnie d'électricité (aujourd'hui Électricité de France), dans un but essentiellement hydroélectrique, avec une convention la liant avec le département de la Seine pour une gestion concertée de ces réservoirs.

Le 6 novembre 1928 fut créée, sous l'autorité du préfet de la Seine, au sein des services techniques communs à la ville de Paris et au département de la Seine, la section des barrages-réservoirs confiée au départ, à temps partiel, à un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, André Coyne. Fut alors engagée la réalisation du petit réservoir de Champaubert-aux-Bois, dans la Champagne humide, en dérivation sur la Blaise, affluent de la Marne. Ce réservoir, achevé en 1938, dont la cuvette naturelle est fermée par des digues en terre de faible hauteur, est actuellement englobé dans le réservoir Marne dont il est question dans le chapitre suivant.

Dès 1932, les acquisitions avaient commencé dans l'emprise du premier ouvrage important de stockage de crues sur l'Yonne, celui de Pannecière, de 80 millions de m³ de capacité, barrage à voûtes multiples de 49 m de hauteur (record à l'époque pour un barrage de ce type), mais les travaux ne démarrèrent qu'en 1937, furent interrompus par la Seconde Guerre mondiale et n'ont été achevés qu'en 1949.

Tous ces travaux étaient financés par le département de la Seine avec une subvention de l'État de 45%.

De 1949 à 1990, l'ère des grands réservoirs

Le service des barrages-réservoirs, outre la construction, puis l'exploitation de Champaubert-aux-Bois et Pannecière, étudiait la réalisation de vastes réservoirs dans la Champagne humide alimentés par la Seine, la Marne et l'Aube.

La nécessité de renforcer le débit d'étiage de la Seine dans la Région parisienne était devenue le motif principal de ces études, même si les élus de la banlieue de Paris craignaient toujours la survenue d'inondations. Entre 1950 et 1959, les études des deux grands aménagements de la Seine et de la Marne avaient beaucoup avancé, des bureaux avaient été installés sur place, des sondages et essais de sol effectués et des terrains de l'emprise du réservoir Seine acquis, grâce à la continuité de vue du conseil général de la Seine qui préfinançait ces études, travaux préliminaires et acquisitions sans attendre les subventions à 45 % de l'État.

La grande crue de janvier 1955 (les trois crues de 1910, 1924 et 1955 d'importance décroissante sont les plus grandes crues survenues depuis 1802) rappela l'urgence de ces réalisations, mais l'enquête d'utilité publique du réservoir Seine lancée en 1956 ne put aboutir à une déclaration d'utilité publique que le 25 septembre 1959.

Malgré leur complexité et l'hostilité d'un propriétaire de vastes terrains dans l'emprise du réservoir et de la digue principale, les travaux purent être achevés et inaugurés le 29 mars 1966 par le ministre de l'Équipement Edgard Pisani.

Entre-temps, les études et l'acquisition de terrains pour la réalisation du réservoir Marne (qui s'étend sur près de 5 000 ha en noyant trois villages), avaient été poursuivis malgré les très vives oppositions locales.

Comme pour le réservoir Seine, le département de la Seine préfinançait études, travaux et acquisitions (en faisant intervenir les notaires locaux) sans attendre ni la déclaration d'utilité publique, ni la subvention à 45 % de l'État.

Le réservoir Marne, appelé lac du Der-Chantecoq (Chantecoq est le nom de l'un des villages noyés dans la retenue), dont les travaux avaient été déclarés d'utilité publique le 6 juin 1966, a été inauguré le 2 juillet 1974.

Le département de la Seine avait alors disparu, laissant la place en 1968 aux quatre départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (qui empiétaient sur l'ancien département de Seine-et-Oise, lui-même remplacé par les départements des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise). De ce fait, en 1969, l'Institution Interdépartementale des Barrages Réservoirs du Bassin de la Seine (IIBRBS), regroupant Paris et les trois départements limitrophes, se substitua au département de la Seine pour l'exploitation et la construction des ouvrages toujours confiés au service des barrages-réservoirs.

Avec la création des Agences financières de bassin, dénommées aujourd'hui Agences de l'eau, l'Agence de l'eau Seine-



Le réservoir Seine. Déversoir d'extrémité du canal d'aménée. Barrage Seine © DRIEA/Gobry

Normandie dont le territoire d'intervention recouvre l'ensemble du bassin de la Seine, s'est substituée à l'État pour subventionner les aménagements dans la mesure où ils concourent au soutien de l'étiage ; l'État continuant à subventionner les ouvrages pour leur rôle dans la protection contre les crues.

Si la continuité d'action fut assurée, cela retarda les réalisations et ne supprima pas le handicap que constituait la construction d'ouvrages dans des territoires situés en dehors du périmètre de l'IIBRBS, qui en voyaient les inconvénients sans en percevoir les bénéfices (atténuation des crues, activités touristiques et de loisirs).

Bien que lors de la création du parc naturel régional de la Forêt d'Orient (créé après la réalisation du réservoir Seine et qui l'englobait), on ait pris en compte l'emprise du réservoir Aube située à l'intérieur du parc, que les expropriations soient moins difficiles que pour le réservoir Marne, et que les études de ce réservoir aient été reprises dès 1967, avec le

projet de créer les deux lacs du Temple et de l'Amance, que les travaux aient été déclarés d'utilité publique le 22 décembre 1977, ce n'est que le 26 juin 1990 que fut inauguré par Henry Wolf, président de l'IIBRBS, le réservoir Aube.

Les ouvrages exploités, entretenus et réhabilités, en ce qui concerne les plus anciens, par l'IIBRBS représentent une capacité de retenue de 830 millions de m³ et figurent parmi les plus vastes lacs artificiels d'Europe.

De 1990 à maintenant, des aménagements au bénéfice de l'ensemble du bassin

Même si les ouvrages réalisés jusqu'en 1990 permettraient d'abaisser de 70 cm le niveau qu'atteindrait à Paris une crue analogue à celle de 1910, et s'ils jouent un rôle majeur pour le soutien des étiages de la Seine, ils ne font pas disparaître le risque de graves dommages en cas de crues exceptionnelles.

Il faut donc continuer à aménager le bassin de la Seine, tout en améliorant les dispositions prises pour diminuer la vulnérabilité des installations industrielles, des habitations, des musées, etc...

Depuis une dizaine d'années, l'IIBRBS a donc envisagé la réalisation d'un nouvel ouvrage très différent des précédents dans le secteur de la Bassée, juste à l'amont du confluent de la Seine et de l'Yonne. Ce projet consiste à retenir temporairement les eaux de la Seine au moment du passage de la pointe de crue de l'Yonne, diminuant ainsi de manière significative le

risque d'inondations dans la région parisienne. L'effet cumulé des quatre grands réservoirs existants et de ce nouvel aménagement devrait permettre, pour une crue du type de celle de 1910, de maintenir le niveau de la Seine sous le seuil d'apparition de graves dommages.

Mais la sensibilité des populations à toute modification de leur environnement (qui rend malheureusement presque impossible la réalisation de nouveaux barrages sur les bassins de l'Yonne et de ses affluents, sujets à des crues importantes, tout comme également la réalisation d'un nouvel ouvrage dans le haut bassin de la Marne) ne favorise pas la réalisation d'un ouvrage comme celui de la Bassée qui assurerait pourtant la réhabilitation d'une zone humide et améliorerait le site tout en restant compatible avec les usages actuels (extraction de granulats, agriculture).

L'importance du projet a nécessité, conformément à la législation actuelle beaucoup plus contraignante que celle qui prévalait lors des précédents ouvrages, un débat public qui s'est déroulé de novembre 2011 à février 2012.

L'Établissement public territorial de bassin (EPTB) espère réaliser une première tranche de cet aménagement (constitué de « casiers » délimitant au total 2 300 ha de sur-stockage qui pourraient emmagasiner 55 millions de m³ d'eau de la Seine lors de la pointe de crue de l'Yonne) avant 2020.

Il faut qu'à l'avenir les ouvrages soient réalisés dans le cadre de l'aménagement de l'ensemble du bassin et au bénéfice de

tous ses habitants, même si l'agglomération parisienne constitue le principal enjeu économique de toute la région.

Un pas vient d'être franchi à cet égard, le préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie ayant accordé le 7 février 2011 à l'IIBRBS la qualité d'EPTB au terme d'un débat avec les acteurs de l'eau des 6 régions et 19 départements concernés. Cet EPTB Seine Grands Lacs facilitera la gestion de l'eau de l'ensemble du bassin amont de la Seine jusqu'à son confluent avec l'Oise.

Au terme de cette évocation d'un siècle de travaux qui ont transformé bien des paysages, il faut souligner la remarquable continuité de l'action poursuivie depuis plus de soixante ans par le service en charge des études, de la réalisation et de l'exploitation des ouvrages malgré les modifications administratives majeures intervenues entre temps.

Le lecteur intéressé par l'histoire des barrages-réservoirs du bassin de la Seine pourra se reporter aux quatre livres de Gilles-Antoine Langlois publiés sous l'égide de l'IIBRBS (Somogy-Éditions d'Art) :

★ *Pannecière, les lacs-réservoirs du bassin de la Seine I*, Paris, 2003

★ *Le lac d'Orient, les lacs-réservoirs du bassin de la Seine II*, Paris, 2004

★ *Le lac du Der-Chantecoq, les lacs-réservoirs du bassin de la Seine III*, Paris, 2004

★ *Le lac Amance - le lac du Temple, les lacs-réservoirs du bassin de la Seine IV*, Paris, 2005 ★

L'âge d'or des ingénieurs-économistes ?

Une histoire politique du Service des Affaires Économiques et Internationales (1960-1978)

par **Harold Mazoyer**, maître de conférences en science politique à Sciences Po Lyon
Laboratoire Triangle (UMR CNRS 5206)



Journée d'études du 25 mai 2011 organisé par le comité d'Histoire à la Grande Arche de la Défense. « L'âge d'or des ingénieurs économistes ». De la rationalisation des politiques à la modernisation de l'administration ? Histoire du Service des Affaires Économiques et Internationales (1960-1978). Vue de la salle ©Gérard Crossay/MEDDE-MLETR



Le 12 août 1960, apparaissait dans l'organigramme du ministère des Travaux publics et des Transports un « service des affaires économiques et internationales » (SAEI)¹. Il était essentiellement chargé de réaliser des études économiques pour le compte du ministre et de son cabinet². S'il n'en prenait pas le nom, il était placé à un niveau équivalent à celui des directions d'administration centrale. Conçu comme une structure d'état-major relativement légère, le SAEI connut au cours de son existence une augmentation spectaculaire de ses effectifs qui, à partir d'une petite poignée d'agents, atteignaient près de 200 membres au milieu des années 1970.

Pendant cette période, on retrouva au sein - et à la tête - du SAEI un grand nombre d'acteurs traditionnellement qualifiés d'« ingénieurs-économistes ». On sait que le corps des Ponts et Chaussées, a secrété de grandes figures de ce groupe, s'inscrivant d'eux-mêmes dans une tradition séculaire (Jules Dupuit, Clément Colson ...). À partir de la IV^e République, dans un contexte de promotion de la compétence économique dans les univers administratif et politique³, cette tra-

¹ Décret n°60-891 du 12 août 1960, *JOFR* du 24 août 1960, p. 7866.

² Arrêté du 21 novembre 1960 relatif aux « attributions du service des affaires économiques et internationales », *JOFR* du 20 décembre 1960, p. 11467-11468.

³ Dulong Delphine, *Moderniser la politique : aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1997 et Gaillet Brigitte, *De Gaulle. Prophète de la Ve République (1958-1962)*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

dition des ingénieurs-économistes avait repris de la vigueur. Le recrutement au sein du SAEI, mais également à l'intérieur des cellules économiques des directions d'administration centrale qui fleurissent alors, en atteste.

L'histoire du SAEI ouvre ainsi le regard sur les transformations de l'expertise économique d'État à cette époque. Elle permet aussi d'envisager, plus largement, la manière dont un service d'études économiques s'inscrit dans l'univers administratif, dialogue avec les autorités politiques et participe à la fabrication de l'action publique.

L'enquête réalisée sur les activités du SAEI s'est essentiellement appuyée sur des archives⁴ mais également sur 51 entretiens semi-directifs avec des membres du service ou des acteurs en relation avec eux⁵.

L'histoire du SAEI peut être découpée en trois parties distinctes qui éclairent les transformations du gouvernement économique des transports :

★ La première est marquée par la création du service et la réalisation d'études économiques dans le cadre des travaux de planification.

★ La seconde, qui s'ouvre avec la création d'un grand ministère de l'Équipement en 1966, où on voit le service s'investir progressivement dans un grand programme de réforme administrative, dans le sillon de la rationalisation des choix budgétaires (RCB).

★ La troisième est marquée par le développement des activités liées à la recherche puis par le démantèlement du service.

Le calcul économique au service d'une politique « rationnelle » des transports

La genèse du SAEI

La décision de donner naissance au SAEI en 1960 doit être envisagée au regard des transformations du contexte politico-institutionnel et des enjeux internes au ministère des Travaux publics et des Transports.

La création d'un service d'études économiques et l'attribution de ses missions singulières répondait en effet tout d'abord à certains mouvements plus larges qui affectaient l'ensemble de l'univers bureaucratique.

Le SAEI était chargé de coordonner la procédure de planification à l'intérieur du ministère dans une période où, après l'arrivée du général de Gaulle au pouvoir, le rôle du Commissariat général du Plan semblait amené à se renforcer sensiblement⁶. Ses membres étaient appelés à s'inscrire dans les négociations internationales, et plus particulièrement européennes, qui portaient sur les enjeux de transports, alors que le traité de Rome avait commencé à affirmer le principe d'une politique commune dans ce domaine. Enfin, la création du SAEI doit être resituée dans un contexte de promotion de la compétence économique dans les univers administratif et politique. Elle



Harold Mazoyer
©Gérard Crossay/MEDDE-MLETR

⁴ Archives du service conservées aux Archives nationales de Fontainebleau et sources imprimées détenues par le Centre de Ressources documentaires du Développement Durable (CRDD). Ce dernier est l'héritier d'un service de documentation créé à l'intérieur du SAEI et a conservé un grand nombre de documents d'époque produits par les services économiques du ministère. Nous avons également consulté les débats parlementaires relatifs aux projets de budget des ministères de l'Équipement et des Transports pour la période 1960-1978.

⁵ Cette enquête fut en grande partie conduite dans le cadre d'une étude commanditée par le comité d'Histoire du ministère de l'Écologie, puis complétée et approfondie pour les besoins d'une thèse de doctorat en science politique portant sur le développement d'une expertise économique sur les transports en France, entre 1960 et 1980.

⁶ Spenlehauer Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Thèse de science politique, université de Grenoble 2-Pierre Mendès France, sous la direction de François d'Arcy, 1998, p. 49.

permettait au ministre, Robert Buron, de signaler à la tribune de l'Assemblée Nationale que ses décisions seraient éclairées par le savoir économique⁷.

La décision de créer un tel service d'études économiques s'inscrivait également dans le cadre de luttes politico-administratives internes au ministère. En effet, le SAEI était envisagé par le ministre et son cabinet comme une ressource institutionnelle destinée à renforcer leur position dans les arbitrages internes face à des directions d'administration centrale très puissantes et jugées très autonomes. Il s'agissait également de contrôler le développement polycentrique d'une expertise économique au sein du ministère puisque certains segments verticaux de l'administration avaient alors commencé à se doter de petites cellules d'études économiques, notamment la direction des routes et celle des ports et voies navigables.

L'enquête réalisée permet de broser à gros traits le profil des acteurs qui, au sein du SAEI mais également des cellules économiques des directions d'administration centrale, se désignaient à l'époque comme « *ingénieurs-économistes* ». Dans la quasi-totalité des cas, ils avaient effectué leur formation initiale au sein de l'École polytechnique puis de l'École nationale des Ponts et Chaussées. Les entretiens montrent que très peu d'entre eux estiment avoir été formés au maniement des outils de l'analyse économique dans ce cadre. Néanmoins, les doubles cursus ne sont pas rares : certains mettent en avant les enseignements reçus à Sciences Po (Paris) ou au Centre

d'études des programmes économiques (CEPE). D'autres considèrent s'être formés de manière autodidacte. Un nombre non négligeable d'entre eux ont occupé un premier poste Outre-mer. Cependant, ils étaient relativement jeunes lorsqu'ils intégraient un service d'études économiques. Ce type de poste les conduisait à rencontrer très fréquemment les membres du cabinet ou les directeurs.

Des études économiques pour conseiller le politique

Au cours de ses premières années, le SAEI devint progressivement perçu comme le « *think tank du ministère* »⁸. Il était alors très proche du cabinet du ministre. Ses membres avaient aussi des liens étroits avec des acteurs extérieurs au ministère. Ils traversaient régulièrement les frontières françaises dans le cadre de voyages d'études ou pour intervenir dans des groupes de travail européens. Ils étaient également en relation avec des acteurs académiques et nombre d'entre eux participaient aux séances du séminaire d'économétrie organisé par Maurice Allais. Les ingénieurs-économistes du SAEI, mais aussi ceux des directions, rencontraient aussi fréquemment des acteurs de la société civile ou des hauts fonctionnaires d'autres administrations dans les groupes de travail mis en place par le Commissariat général du Plan.

La plupart des membres du SAEI s'investissaient clairement dans la production d'études économiques, dans le cadre notamment de la procédure de planification. Sous la férule des ingénieurs-

⁷ Assemblée Nationale, Compte rendu intégral des séances, *JOAN*, 7 novembre 1961, p. 3941. R. Buron est né le 27 février 1910 à Paris. Ce docteur en droit et major de promotion à l'École Libre des Sciences Politiques est nommé chef-adjoint du service des études de la Chambre de commerce de Paris en 1933. Ancien résistant, il adhère au Mouvement Républicain Populaire (MRP) à la libération et est élu député de Mayenne (1945-1958). Il adhère aussi au Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe, d'inclinaison fédéraliste. À partir de 1949, débute sa « carrière ministérielle ». Il est nommé Secrétaire d'État aux Affaires économiques (1949-1951), puis ministre de l'Information (1951-1952), ministre des Affaires économiques (1953), ministre de la France d'outre-mer (1954-1955), ministre des Finances, des Affaires économiques et du plan (1955) et, enfin, ministre des Travaux publics et des Transports du gouvernement Debré (du 9 juin 1958 au 15 mai 1962). À l'époque ce portefeuille ministériel sert, selon Jean-Claude Thoenig, « *de tremplin aux hommes politiques visant une brillante carrière* ». Thoenig J.-C., *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, p. 69.

⁸ Entretien avec un IPC, (promotion ENPC 1962), Paris, 9 juin 2009.

économistes du service et des directions, le calcul économique s'imposait alors comme un outil clef de planification des investissements dans les transports. La commission des transports du VI^e Plan, pilotée par un pionnier et futur chef du SAEI, utilisait cette technique pour sélectionner les opérations dignes d'être considérées comme étant d'intérêt public⁹. L'outil phare des ingénieurs-économistes s'insérait progressivement dans les mœurs bureaucratiques. La cellule économique de la direction des routes y participait aussi largement en élaborant un document ayant valeur de directive qui incitait les fonctionnaires locaux à mobiliser la technique du calcul économique¹⁰.

Le SAEI était également sollicité ponctuellement, mais régulièrement, pour produire des avis sur des grands projets d'aménagement. Par exemple, au cours des années 1960, le service réalisa des études économiques notamment sur les projets de canal Rhin-Rhône, de tunnel sous la Manche, de métro lyonnais, d'électrification des lignes SNCF, de RER parisien, de modernisation du parc de chemins de fer¹¹. Dans ces travaux, le SAEI n'hésitait pas à remettre en cause les projets émanant des directions verticales, des entreprises publiques ou des services locaux.

Le principal service d'études économiques du ministère en vint aussi à « militer » pour une réforme plus générale de l'action publique. Par exemple, le SAEI édita en juillet 1963 une *Note relative à la politique générale des transports* qui préconisait un ensemble de mesures destinées « à restaurer progressivement dans

le secteur des transports le jeu des mécanismes de marché ». ¹² À l'époque où les idées keynésiennes étaient dominantes chez les hauts fonctionnaires français¹³, nombres d'ingénieurs-économistes du SAEI défendaient, eux, une posture plus libérale.

De la rationalisation des choix budgétaires à la modernisation des méthodes de gestion

La création d'un « grand » ministère de l'Équipement en 1966, par la fusion du ministère des Travaux publics et des Transports et du ministère de la Construction, contribua au renforcement de la position du SAEI dans l'univers bureaucratique. Le service développa de nouveaux champs d'action ; il en vint progressivement à nourrir – et à animer – un projet de réforme de l'administration.

Genèse d'un projet de réforme administrative

Le nouveau ministre appela rapidement les cadres de l'Équipement à s'ouvrir aux réflexions des architectes, des administrateurs et des économistes¹⁴. Il s'appuyait fortement sur le SAEI pour gouverner son administration. Le service en venait ainsi à être beaucoup plus impliqué dans la procédure budgétaire et participait même aux arbitrages finaux avec le ministère des Finances et les services de Matignon. Le chef du SAEI devenait aussi l'un des « visiteurs du soir » du

⁹ Rapport de la Commission des transports du V^e Plan, 1966. Archives CRDD 775.

¹⁰ Instruction Provisoire sur les calculs de rentabilité appliqués aux investissements routiers, 25 septembre 1964, Archives CRDD 5125.

¹¹ ANF 19 770 444.

¹² ANF 19 820 034 ART 4.

¹³ Muller Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, avril 2000, p. 197.

¹⁴ Assemblée Nationale, Compte rendu intégral des séances, JOAN, séance du 8 novembre 1966, p. 4349. Sur le développement d'une approche « pluridisciplinaire » au sein du ministère après 1966 voir Thoening J.-C., *L'ère des technocrates*, op. cit., p. 121-124.

Le Program, Planning, and Budgeting System

C'est au sein de la **Rand Corporation** que l'on situe traditionnellement les origines du PPBS. Au départ, un groupe d'analystes cherchait à renouveler l'analyse de la stratégie et de la logistique dans le secteur militaire. En 1961, Robert Mc Namara accéda au poste de secrétaire à la Défense et décida d'utiliser cette nouvelle méthode au sein de son administration. Le but était de rationaliser les décisions publiques à partir d'**«un mélange de calcul économique et d'analyse de système»**¹⁶. D'une manière générale, il s'agissait **«de mettre fin à une planification éthérée et d'intégrer planification et budgétisation»** grâce à une technologie clef : le budget de programme¹⁷. Le PPBS, généralisé à l'échelon fédéral en 1965 par le Président Johnson, **«constitue une forme de macro-technologie gouvernementale conçue pour comparer et hiérarchiser tous les programmes publics quels qu'ils soient»**¹⁸.

nouveau ministre : *«Pisani avait organisé ce qu'il appelait des veillées, c'est-à-dire des réunions assez larges se passant le soir à partir de vingt heures dans les locaux de son cabinet où il invitait les hauts fonctionnaires de son ministère et des personnalités extérieures pour discuter, réfléchir ensemble sur un sujet d'une certaine ampleur»*.¹⁵ Les effectifs du SAEI croissaient et son éventail d'activités s'élargissait. Le service était appelé à intervenir dans l'univers urbain. Il investissait également la politique scientifique du ministère en hébergeant, à partir de 1967, *une mission de la recherche*.

C'est dans ce contexte que le SAEI commença à nourrir le projet d'une réforme de l'administration en se rapprochant des institutions qui portaient alors cette ambition. Ses liens se renforçaient alors avec la jeune direction de la prévision du ministère des Finances. Cette dernière, créée en 1965, lança en 1966 l'opéra-

tion *optimisation des dépenses publiques* (ODP) que l'on considère souvent comme un prélude au programme de plus grande ampleur impulsé en 1968, la «rationalisation des choix budgétaires». La direction de la prévision et la direction du budget envisageaient progressivement de piloter ensemble un grand programme de réforme de l'administration française inspiré de la réforme américaine alors en cours, baptisée *«Program, Planning, and Budgeting System»*.

Deux anciens ingénieurs-économistes du SAEI, recrutés au ministère des Finances, contribuaient fortement à l'opération ODP : l'un au cabinet du ministre, l'autre à la tête de la section de recherche opérationnelle de la direction de la prévision. En outre, le chef du SAEI intégra le club Jean Moulin. Ce dernier, composé de hauts fonctionnaires, d'experts, de journalistes et d'universitaires¹⁹, prônait une réforme de l'administration française. En se rapprochant des institutions qui portaient un tel projet, des membres du SAEI en venaient à envisager sérieusement une réforme de l'administration du ministère de l'Équipement.

Dès la fin de l'année 1966, l'adjoint au chef de service effectua une mission aux États-Unis dans cette optique. La division de la prospective était chargée de suivre l'opération ODP. Son responsable rencontra des analystes américains de la *Rand Corporation* impliqués dans le PPBS américain. En outre, en janvier 1968, alors que le ministère des Finances commençait à préparer le lancement de l'opération RCB, le chef du SAEI, dans un ouvrage co-écrit avec un ancien du service, alors en poste à la direction du per-

¹⁵ Entretien avec un ingénieur-économiste, IPC, chef du SAEI (1965-1968), Paris, 16 mars 2010.

¹⁶ Spenlehauer V., *L'évaluation des politiques publiques...*, 1998, op. cit., p. 89.

¹⁷ Wildavsky A., «Analyse de politiques et PPBS» in Lacasse J.-F. et Thoenig J.-C. (dir.), *L'action publique. Morceaux choisis de la revue Politiques et management public*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 249-275.

¹⁸ Spenlehauer V., *L'évaluation des politiques publiques...*, 1998, op. cit., p. 95.

¹⁹ On compte notamment Michel Crozier, Simon Nora et Claude Alphandéry parmi ses membres. Sur le club Jean Moulin voir notamment Andrieux Claire, *Pour l'amour de la république. Le Club Jean Moulin (1958-1962)*, Paris, Fayard, 2002.

sonnel, défendit un projet de réforme de l'administration française en certains points très similaire au projet du ministère des Finances²⁰. En mars 1968, le SAEI était donc logiquement envisagé comme le principal appui du ministère des Finances pour mettre en œuvre l'opération RCB au sein du ministère de l'Équipement²¹. Le chef du SAEI prédisait alors une «*expérience, à beaucoup d'égards très «révolutionnaire»*»²².

L'Opération pilote aux ministères de l'Équipement et des Transports

Le SAEI était le principal animateur de la politique de réforme de l'administration menée aux ministères de l'Équipement et des Transports dans le sillon de la RCB.

La situation du SAEI en mai 1968 offrait une bonne photographie des deux creusets de la réforme conduite au ministère de l'Équipement. Une mission d'étude était organisée aux États-Unis pour observer l'expérience américaine du PPBS et penser son adaptation au ministère de l'Équipement. Au même moment, le service se mit en grève et exprima fortement son caractère «*contestataire*». Comme l'indique le chef du service, le SAEI connut un «*mouvement de grève [qui] a pris une physionomie très dure*»²⁷. Une assemblée permanente de grévistes, comptant la quasi-totalité des cadres, se réunissait alors quotidiennement pour discuter «*des conditions matérielles et morales des agents du service et notamment des agents contractuels [et] sur les conditions d'insertion des services d'études dans l'organisation administra-*

La politique de « Rationalisation des Choix Budgétaires » (RCB)

L'origine de la RCB peut être datée du 4 janvier 1968, lorsque Michel Debré, ministre des Finances, fit avaliser le projet en conseil des ministres²³. Il s'agissait d'introduire dans l'administration française «un certain nombre de techniques nouvelles de gestion, à base de calcul économique, dénommée : technique de rationalisation des choix budgétaires»²⁴. Un séminaire de réflexion fut organisé à Ambroise les 17 et 18 février 1968 où étaient représentés les ministères des Finances, de l'Équipement et de la Défense ainsi que des entreprises publiques. Le 13 mai 1968, fut instituée une mission auprès du ministre des Finances pour «expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative par des études d'analyse de système et de coût-efficacité»²⁵. Cette tentative de réforme de l'administration française était la traduction et l'aboutissement politique et juridique des efforts réalisés par le ministère des Finances, et plus particulièrement de la direction de la prévision et de la direction du budget pour trouver une méthode de dialogue et de contrôle des demandes des ministères sectoriels tels qu'ils s'exprimaient notamment via le Commissariat général au Plan²⁶.

*tive et politique, tendant à garantir l'indépendance des experts et l'efficacité de leur travaux»*²⁸.

Après cet épisode mouvementé, les responsables du SAEI s'efforcèrent de faire accepter un projet de réforme de l'administration très ambitieux, pensant le service menacé après les événements de mai-juin. «*On se demandait si le service allait survivre...*» explique le chef du SAEI²⁹.

²⁰ À la recherche de l'efficacité. De nouvelles structures politiques et administratives pour la France, janvier 1968. Archives CRDD 2629.

²¹ SAEI, «*Note pour monsieur le ministre*», 29 mars 1968. Archives privées.

²² Ibid.

²³ Terray Aude, *Des francs-tireurs aux experts : l'organisation de la prévision économique au ministère des Finances 1948-1968*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002, p. 460.

²⁴ Cité dans Spenlehauer V., *L'évaluation des politiques publiques...*, 1998, op. cit., p. 224.

²⁵ Décret du 13 mai 1968, JORF du 15 mai 1968, p. 4863.

²⁶ Bezes Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009 ; Spenlehauer V., *L'évaluation des politiques publiques...*, 1998, op. cit.. Sur la préparation de l'opération RCB au sein du ministère des Finances voir la partie de la thèse d'Aude Terray consacrée au «*lancement de l'opération RCB*». Terray A., *Des francs-tireurs aux experts : l'organisation de la prévision économique au ministère des Finances 1948-1968*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002, p. 439-482.

²⁷ SAEI, *Problèmes immédiats du SAEI*, 4 juin 1968. ANF 19820034 ART 164.

²⁸ Ibid.

²⁹ Entretien avec un ingénieur-économiste, IPC, chef du SAEI (1968-1975), décembre 2008.

Quatre jeunes ingénieurs-économistes du service, très impliqués dans le mouvement de grève, rédigèrent un rapport intitulé « *Introduction à des méthodes modernes de programmation et de gestion au ministère de l'Équipement et du Logement* »³⁰. Il s'agissait du premier programme formalisé visant à introduire la RCB et à réformer globalement l'administration dans l'ensemble du ministère. Ce document fut examiné par les principaux responsables du ministère, notamment le 29 juillet 1968³¹, et retravaillé par la suite. Le ministère des Finances donna son aval à la fin de l'été 1968.

Le nouveau ministre de l'Équipement, Albin Chalandon³² soutenait le projet. Le SAEI était chargé d'assurer le secrétariat du comité de coordination de l'opération pilote et devenait donc la cheville ouvrière de la réforme.

En centrant le regard sur les usages des trois principales technologies promues par le ministère des Finances dans le cadre de la RCB (le budget de programme, les études d'éclairage des choix politiques et les méthodes modernes de gestion), apparaît la manière dont les membres du SAEI s'investissaient dans la réforme et se réappropriaient le projet du ministère des Finances.

Le budget de programme était en théorie l'instrument clef de la RCB. L'ambition était d'appliquer une forme de comptabilité analytique au secteur public afin de mesurer la part de chaque service dans la production d'un objectif déterminé. Le budget traditionnel présenté par nature de dépenses devait laisser la place à un

budget présenté par programmes d'action. Les promoteurs de la RCB envisageaient ainsi de transformer les conditions de la négociation et du vote du budget de l'État. Le ministère de l'Équipement, sous la houlette du SAEI, s'investissait particulièrement dans ce volet de la réforme, très suivi par le cabinet du ministre. En 1972, il fut le premier ministère à établir un budget de programme, présenté et discuté au Parlement.

Le service était aussi très actif dans le deuxième volet de l'opération : les « études d'éclairage des choix ». Dès juillet 1968, deux études spécifiques avaient déjà été lancées. Celle portant sur la sécurité routière est souvent considérée comme l'une des plus abouties parmi les analyses RCB. Elle est devenue une référence primordiale dans les processus de décision qui ont débouché sur la régulation du taux d'alcoolémie, de la vitesse de circulation et du port de la ceinture.

Mais cette étude révèle aussi une évolution significative du type de savoir valorisé par les économistes d'administration : une approche dite « *multicritère* », explicitement située dans une logique de rupture avec le calcul économique, était privilégiée³³. Cette évolution était marquée au sein de l'ensemble du SAEI. On retrouvait même des prises de position très critiques sur l'usage du calcul économique. Il était souvent reproché à ce dernier de négliger les phénomènes peu quantifiables et de s'appuyer sur une hypothèse de répartition optimale des revenus. Les économistes critiquaient la logique d'agrégation des intérêts pour établir le bilan d'une opération pour la collectivité³⁴.

³⁰ SAEI, « *Introduction à des méthodes modernes de programmation et de gestion au ministère de l'Équipement et du Logement* », juillet 1968. ANF 19820034 ART 28.

³¹ SAEI, « *Introduction à des méthodes modernes de programmation et de gestion au ministère de l'Équipement et du Logement* », septembre 1968. ANF 19820034 ART 29.

³² Albin Chalandon, né le 11 juin 1920, ancien résistant, inspecteur des Finances, crée la Banque Commerciale de Paris en 1952. Il devient ensuite le PDG de plusieurs entreprises (comme Inno-France, SERDI,...). Secrétaire général de l'Union pour la nouvelle République (UNR) à partir de 1959, il est élu député à partir de 1967. Il est nommé ministre de l'Industrie (entre mai et juillet 1968), puis ministre de l'Équipement (12 juillet 1968 - 5 juillet 1972) sous les gouvernements de Maurice Couve de Murville et Jacques Chaban-Delmas.

³³ « *L'étude pilote sur la sécurité routière* », *Bulletin Interministériel pour la RCB*, n°1, 1970, p. 33-45.

³⁴ Voir notamment SAEI, *L'essai d'application des méthodes de la RCB à la sélection des investissements dans les transports*, 1971. ACRDD 1753.

Le troisième volet, l'introduction de *méthodes modernes de gestion*, faisait également l'objet d'un investissement précoce, intense et original de la part du SAEI³⁵. Le souhait était ici d'instaurer un dialogue entre responsables et subordonnés *via* la mise en place d'une *direction participative par objectif*.

La notion de « *contrat* » connaissait de même un certain succès puisqu'était expérimentée la passation de « *contrats internes de gestion* » entre le directeur départemental de l'équipement et ses principaux collaborateurs, mais également entre des administrations centrales et des services locaux. La notion de « *responsabilité* » était aussi au cœur des discours réformateurs. Ces derniers préconisaient une responsabilisation des agents et des unités administratives, se traduisant par une certaine liberté de gestion, mais assortie d'un contrôle *a posteriori* sur la « *performance* ».

Quelques indices contenus dans cette présentation auraient pu nous inciter à pointer du doigt l'influence déjà sensible d'idées libérales qui imprégnaient nombre de tentatives de réforme administrative, et plus particulièrement chez certains promoteurs de la RCB au ministère des Finances³⁶. L'entreprise privée était parfois érigée en modèle : « *d'exécutant enfermé dans une case d'organigramme, le fonctionnaire doit devenir un responsable [...] doté d'esprit d'entreprise* ». ³⁷

Pourtant, l'étude des prises de position des acteurs investis dans ce volet de la réforme révèle des ambitions assez éloignées. La remise en cause des rapports d'autorité, forte au sein du SAEI pendant

les événements de mai-juin 1968, restait très présente. Selon le chef du service, « *C'est pour cela que les notions de direction par objectif ont tout de suite fait "tilt"* ». ³⁸ La réforme était surtout envisagée, y compris d'ailleurs par certains ingénieurs des Ponts et Chaussées, comme un moyen de faire vaciller le pouvoir des hauts fonctionnaires, plus particulièrement celui des directeurs départementaux, en les contraignant à instaurer un dialogue avec leurs subordonnés sur les objectifs à suivre. Selon un ingénieur-économiste du SAEI, il s'agissait surtout de remettre en cause « *le DDE [directeur départemental de l'équipement] de droit divin qui avait le sens inné du management et qui voulait pas qu'on en parle* ». ³⁹ Était dans leur viseur le supérieur susceptible de « *jouer au petit chef de manière scandaleuse* ». ⁴⁰ Ce volet de la réforme n'était pas animé par des hauts fonctionnaires déjà sensibles aux idées néo-libérales mais conduit avant tout par de jeunes diplômés d'HEC aux trajectoires très spécifiques. Selon l'ingénieur-économiste qui les recrutait : « *C'était pas n'importe quel HEC qui se pointait. Il fallait aussi voir, c'étaient des "gauchos"* » [...] *On a recruté ces HEC comme contractuels qui en plus étaient politisés plutôt marxistes* ». ⁴¹

Les responsables du ministère des Finances semblaient d'ailleurs quelque peu méfiants à l'égard de cet axe de la réforme. Le 18 janvier 1971, le ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, expliquait, concernant la « *modernisation de la gestion des administrations* » menée dans le cadre de la RCB : « *Je suis avec beaucoup d'intérêt les expérimentations*

³⁵ Pour une synthèse, voir SAEI, *L'opération pilote au MATÉL*, janvier 1974. ANF 19820034 ART 166.

³⁶ Terray A., *Des francs-tireurs aux experts*, op. cit., 414.

³⁷ « Les principes des méthodes modernes de gestion », *Bulletin du PCM*, octobre 1969, p. 67-68.

³⁸ Entretien avec le chef du SAEI (1968-1975), décembre 2009.

³⁹ Entretien avec un ingénieur-économiste (IPC) du SAEI, juin 2009.

⁴⁰ Entretien avec un chargé d'études contractuel du SAEI, octobre 2012.

⁴¹ Entretien avec un ingénieur-économiste (IPC) du SAEI, octobre 2009.

*qui commencent dans certaines administrations centrales et certains services extérieurs, notamment dans les directions départementales de l'équipement. Compte tenu de la complexité de ces opérations, qui peuvent à terme impliquer la modification des méthodes du contrôle, il convient d'avancer avec détermination mais aussi avec prudence».*⁴²

Au final, le ministère de l'Équipement semblait très investi dans cette grande tentative de réforme de l'administration et, selon le chef du SAEI, «*se trouve ainsi en tête des départements engagés dans la RCB*»⁴³. Néanmoins, on voyait apparaître aussi un phénomène frappant de remise en cause de l'ancien outil phare du SAEI (et plus largement des ingénieurs-économistes) et des technologies promues par le ministère des Finances. Pour le comprendre, il faut insister sur l'arrivée au SAEI de nombreux agents contractuels, issus d'HEC mais surtout de formation universitaire, moins enclins à promouvoir une analyse économique à fort contenu mathématique. Ils étaient également plus sensibles à l'analyse marxiste qu'à la théorie libérale. Si de nombreux ingénieurs des Ponts, ingénieurs-économistes, participaient à ce mouvement, on observe un phénomène de redéfinition du rôle de l'économiste d'administration sous la houlette des nouveaux arrivants.

Le pilotage de la recherche, les études prioritaires et le «*démantèlement*» du SAEI

La troisième période débute avec le déclin de *l'opération pilote* à partir des années 1973/1974. Elle voit le SAEI poursuivre ses activités d'études et développer son intérêt pour la recherche, jusqu'au *démantèlement* en 1978.

Le déclin de l'opération pilote

Une décision ministérielle du 29 juillet 1974 vint transférer à deux directions horizontales (la direction des affaires financières et la direction du personnel) la majeure partie des moyens mobilisés par le SAEI dans le cadre de *l'opération pilote*⁴⁴. Cette dernière subit alors un très net coup d'arrêt. Cependant, d'une manière générale, *l'opération pilote* suivait globalement le déclin progressif de l'opération RCB. Des difficultés politiques, administratives et professionnelles peuvent expliquer cette désagrégation progressive de la RCB⁴⁵ et de *l'opération pilote*.

Ces deux programmes de réforme administrative se virent privés de soutiens de poids avec le départ de Jacques Chaban-Delmas de Matignon et d'Albin Chalandon du ministère de l'Équipement en 1972⁴⁶. En outre, les animateurs de la RCB rencontraient d'importants problèmes

⁴² V. Giscard d'Estaing, «*Allocution d'ouverture*», *BIRCB*, n° spécial, 1971, p. 10-11.

⁴³ SAEI, «*L'expérience française de RCB. Bilan au ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme*», novembre 1972. Archives CRDD 1776.

⁴⁴ Ministère de l'Équipement, «*Décision portant transfert d'attributions au sein de l'administration centrale*», le 29 juillet 1974. Archives comité d'Histoire du MEEDDAT.

⁴⁵ Bezes Ph., *Réinventer l'État*, op. cit.

⁴⁶ Entretien avec le chef du SAEI (1968-1975), décembre 2008.

de pilotage du dispositif, comme l'illustrait bien sa déclinaison « originale » au ministère de l'Équipement. Les « réformateurs » du SAEI devaient aussi composer avec les réticences des unités administratives. Certaines hésitaient à s'investir, notamment par crainte d'un « double jeu » de la part de la direction du budget⁴⁷. Il semble que les directions aient été particulièrement réticentes devant le projet de « contrats » avec les services locaux. Selon le chef du SAEI, elles n'avaient « pas joué le jeu »⁴⁸. Enfin, les tensions évoquées précédemment entre les partisans du calcul économique et ceux de l'analyse multicritères révèlent bien les difficultés rencontrées par le ministère des Finances pour former une communauté de professionnels de la RCB⁴⁹. Au ministère de l'Équipement, les prises de position critiques des nouveaux chargés d'études ont pu effrayer les principaux dirigeants de l'institution. Voir le SAEI s'investir davantage sur les opérations budget de programme ou méthodes modernes de gestion leur semblait *a priori* « moins dangereux »⁵⁰.

Parallèlement à ce désengagement dans le domaine de la réforme administrative – et sans que l'on puisse parler de rapport de cause à effet entre les deux phénomènes – le SAEI s'impliquait progressivement dans le développement d'une politique scientifique.

Le service, *via* la mission de la recherche, créée en 1967, jouait un rôle de plus en plus important dans le développement de la recherche concernant les domaines couverts par les ministères de l'Équipement et des Transports. Cette mission

constituait, dans ces domaines, le principal « *dispositif d'intermédiation, de développement et de financement des recherches entre administrations et milieux scientifiques* »⁵¹. À ce titre, plusieurs éléments de contenu doivent être signalés :

- ★ la promotion des « nouveaux modes de transport »,
- ★ le développement de la recherche urbaine,
- ★ une approche dite de « socio-économie des transports ».

En 1971, fut créée une ligne budgétaire « *développement de modes nouveaux de transport* ». Il s'agissait ainsi « *de compléter la procédure classique de l'aide au développement mise en œuvre par la DGRST* »⁵². Selon Jean-Marc Offner, à partir de là, « *l'État se porte maître d'ouvrage d'un ambitieux programme de développement des modes nouveaux assortis de moyens financiers importants* ».⁵³ La même année, la circulaire « *concernant l'organisation de la recherche dans le domaine des transports* » précisait que la mission de la recherche du SAEI assurait « *la gestion administrative* » des moyens alloués. Il était ensuite prévu que l'Institut de Recherche des Transports (IRT) en « *assure le suivi et le contrôle technique* »⁵⁴. Selon le premier responsable de l'IRT, la mission « *tenait les cordons de la bourse* ».⁵⁵

Les sommes débloquées visaient à réaliser des études de faisabilité ou à favoriser une des étapes du développement de nouveaux systèmes. Deux domaines étaient privilégiés : « *la technique des coussins d'air et les transports*

⁴⁷ Non signé, *L'opération Budget de Programme 1975*, 8 octobre 1973. ANF 20050364 ART 1.

⁴⁸ Entretien avec le chef du SAEI (1968-1975), Paris, 7 décembre 2009. Idée confirmée par un « conseiller de gestion » dans une DDE très active dans l'opération pilote, entretien le 2 octobre 2009.

⁴⁹ Spenlehauer V., *L'évaluation des politiques publiques...*, 1998, p. 223.

⁵⁰ Entretien avec le chef du SAEI (1968-1975), décembre 2008.

⁵¹ Bezes Ph., Chauvière M., Chevallier J., Montricher de N. et Ocqueteau F. (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la V^e république*, Paris, La Découverte, 2005, p. 9.

⁵² ANF 20060640 ART 1. Directement rattachée au Premier ministre, la DGRST doit animer le développement d'une politique scientifique étatique. Voir Chatriot A. et Duclert Vincent : « Fonder une politique de recherche : les débuts de la DGRST », in Bezes Ph. et alii (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, op. cit., p. 23-36 et *Le gouvernement de la recherche. Histoire d'un engagement politique*, de Pierre Mendès France au général de Gaulle (1953-1969), Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2006.

⁵³ Offner J.-M., *L'expertise locale en transports urbains dans les années 1970. L'ère des nouveaux technocrates*, Rapport INRETS n°22, janvier 1987, p. 23.

⁵⁴ Ministère des Transports, Le ministre, « *Circulaire concernant l'organisation de la recherche dans le domaine des transports* », 7 juillet 1971.

⁵⁵ Entretien avec le directeur de l'IRT (1968-1982), Paris, 4 juin 2009.

⁵⁶ ANF 20060640 ART 1.

⁵⁷ Entretien avec un ingénieur-économiste, IPC, chef du SAEI (1968-1975), Paris, 17 décembre 2008.

⁵⁸ Offner J.-M., *L'expertise locale en transports urbains...*, op. cit., p. 23.

⁵⁹ Entretien avec un ingénieur-économiste, IPC, chef du SAEI (1968-1975), Paris, 7 décembre 2009.

urbains». ⁵⁶ Comme l'explique le chef du SAEI : « *les modes nouveaux de transport (...) étaient un sujet assez à la mode à l'époque* ». ⁵⁷ Les résultats obtenus dans ce domaine sont cependant considérés aujourd'hui comme décevants, J.-M. Offner analyse rétrospectivement ces opérations comme relevant d'un « *mythe du miracle technologique* » ⁵⁸. Le chef du SAEI conclut ainsi sur ce point : « *On n'a pas eu trop de succès d'ailleurs sur les modes nouveaux de transport (...) Mais l'effet indirect cela a été de pousser la SNCF à la grande vitesse* » et donc au développement du programme des TGV ⁵⁹.

vement. Par décision ministérielle du 2 février 1976, la « cellule » quitta le SAEI pour repartir à la DAFU ⁶⁴.

La mission de la recherche hébergeait et pilotait une action thématique programmée (ATP) dans une période où la délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) invitait à développer ce type de dispositif.

Une ATP « *socio-économie des transports* » fut lancée au cours de l'année 1973. Le dispositif était animé par un « *secrétariat scientifique* » ⁶⁵ dont les membres souhaitaient s'inspirer du précédent de la recherche urbaine. Ce dispositif valorisait une perspective de sciences sociales pour corriger ou compléter l'approche du calcul économique. La démarche privilégiée, comme son nom l'indique d'ailleurs, était largement conforme à l'approche socio-économique qui connaissait alors du succès au sein de nombreuses unités d'enseignement et de recherche (UER) d'économie dans l'université française ⁶⁶. En outre, il apparaît que la structure bénéficiait d'une solide autonomie au sein du SAEI ⁶⁷.

L'équipe de l'ATP organisa les 26 et 27 avril 1978 un grand colloque à Royaumont sur le thème « *Transports et société* » ⁶⁸. On dénombra plus de 250 participants. Cette manifestation constitua le point d'orgue mais aussi le testament scientifique ⁶⁹ de ce programme de recherche contractuelle. Au final, l'action menée dans le cadre de l'ATP eut pour résultat « *probablement plus indirect que volontaire, de créer un milieu de professionnels des*

Le SAEI, via la mission de la recherche, « *abrita* » la « *cellule recherche urbaine* » entre 1972 et 1976. Cette dernière participait activement à la légitimation d'une démarche de sciences sociales dans les problématiques de l'aménagement urbain au sein du ministère ⁶⁰. C'est essentiellement avec la préparation du VI^e Plan « *que l'on passe du programme "recherche urbaine" qui restait largement un programme d'études générales à un programme "sciences sociales appliquées à l'urbain"* ». ⁶¹ Il est nécessaire d'insister sur la charge « critique » que la recherche urbaine souhaitait mener contre les filtres cognitifs traditionnels de l'entendement administratif ⁶². Cette intention créait inévitablement quelques remous au sein du ministère, ce qui explique le transfert de la cellule de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU) au SAEI ⁶³. Quoi qu'il en soit, il était indiqué, à la fin de 1974, que 300 chercheurs avaient apporté leurs contributions et que 30 ouvrages étaient issus de ce mou-

⁶⁰ Pour V. Spenlehauer, le responsable de cette cellule « *a été le gestionnaire incontesté de la recherche en sciences sociales mise au service du ministère de l'Équipement dans les années 1970* ». Voir Spenlehauer V., *L'évaluation des politiques publiques...*, 1998, op. cit., p. 92.

⁶¹ « *Programme recherche urbaine* », 1974. ANF 20060640 ART 1. Sur le développement d'une politique de recherche en faveur des sciences sociales pendant les années 1960 voir notamment Benamouzig D., *La santé au miroir de l'économie*, Paris, PUF, 2005, p. 186-188.

⁶² Sur ce point voir en particulier Claude V., « Pour une description du monde des études urbaines », *Géocarrefour*, numéro spécial « Les études d'urbanisme : territoires et usages sociaux des savoirs urbains » 85/4, 2010, p. 333-339.

⁶³ Décision du 4 juillet 1972, transférant au Service des Affaires Économiques et Internationales, la cellule de la recherche urbaine.

⁶⁴ Décision ministérielle (ministre de l'Équipement), « *Décision portant transfert d'attributions au sein de l'Administration Centrale* », le 2 février 1976.

⁶⁵ Zembri P., *La recherche en socio-économie des transports en France, 1960-1990. Histoire, enjeux et influence. Première étape : conditions et orientations d'une recherche*, Paris, AHICF, mars 2005, p. 12.

⁶⁶ Benamouzig D., *La santé au miroir de l'économie*, Paris, PUF, 2005.

⁶⁷ Entretien avec un ingénieur-économiste, IPC, chef du SAEI (1968-1975), Paris, 17 décembre 2008. Signalons que la mission de la recherche, dans son ensemble, gagne une certaine indépendance vis-à-vis du SAEI dans le courant de l'année 1976. En effet, à cette date, elle ne figure plus dans l'organigramme officiel du SAEI mais reste dans les locaux du service.

⁶⁸ Les actes du colloque sont publiés dans : ATP socio-économie des transports, *Transports et société*, Paris, Economica, Coll. « Économie publique de l'aménagement et des transports », 1979.

⁶⁹ Zembri P., *La recherche en socio-économie des transports en France*, op. cit.

sciences sociales appliquées à l'urbain et au transport »⁷⁰. Selon Pierre Zembri, elle a contribué « à renouveler la vision étatique des transports et à régénérer la recherche institutionnelle ».

Ces trois éléments nous permettent d'observer comment la recherche sur les transports et l'aménagement urbain évoluait au cours des années 1970. Le SAEI portait ces évolutions directement (sur les nouveaux modes de transport) ou plus indirectement en accueillant des équipes relativement autonomes qui pilotaient le développement d'une recherche contractuelle, fortement ouverte aux sciences sociales, et qui organisaient l'externalisation et la « décentralisation » progressive d'une expertise à l'origine essentiellement concentrée dans les services centraux de l'État.

La poursuite des études d'éclairage des choix

Outre ses actions dans le domaine de la recherche, les activités du SAEI dans cette période sont marquées par les travaux qu'il réalisait pour le Plan, l'affirmation d'une démarche de sciences sociales appliquées et la poursuite des études prioritaires dans le sillon de la RCB⁷¹.

Le SAEI continuait d'évoluer dans la galaxie de la planification. Il participait à tous les travaux préparatoires du VII^e Plan. Il avait fourni le rapporteur général de la commission des transports et des communications en la personne de son nouveau chef de service.

Une autre orientation particulièrement marquante des travaux du service était

l'affirmation d'une démarche de sciences sociales appliquées. Le fait que son nouveau chef fût membre de l'Association pour le Développement des Sciences Sociales Appliquées (ADSSA) venait appuyer une évolution déjà entamée antérieurement. Cette perspective conduisait le service à développer ses réflexions dans une optique plus proche de l'analyse des politiques publiques, ou peut-être d'une démarche de *policy studies*⁷², que de l'économétrie. Se multipliaient alors des études « *monographiques* » sur des groupes d'acteurs particuliers⁷³. On observe une préoccupation nette pour l'ensemble des acteurs qui participaient au processus de décision publique, et notamment pour ceux qui appartenaient à l'« *environnement* » du ministère. Cette approche fut largement diffusée par le service dans le cadre d'actions de formation⁷⁴.

Enfin, et surtout, le SAEI continuait de s'investir fortement dans la réalisation d'études économiques. Plusieurs types de travaux doivent ici être distingués. Tout d'abord, il était indiqué que « *sur commande des cabinets ou des directions, le SAEI réalise des études légères et rapides, permettant de mieux éclairer leurs décisions* »⁷⁵. En outre, le service produisait des « *expertises lourdes sur des grands projets* »⁷⁶. Il était chargé d'estimer l'opportunité de réaliser des projets d'importance nationale. Par exemple, il effectua, en avril 1975, l'analyse économique du projet de liaison Rhin-Rhône. Un troisième type d'étude réalisée par le SAEI montre que ce dernier continuait de graviter dans l'orbite de la RCB, notamment autour de la direction de la prévision. Il continuait de mener des

⁷⁰ Offner J.-M., *L'expertise locale en transports urbains dans les années 1970. L'ère des nouveaux technocrates*, Rapport INRETS n°22, janvier 1987, p. 44.

⁷¹ Signalons que, dans cette période, le SAEI poursuivait également ses missions originelles relatives à l'information statistique et économique. Dans ce cadre le service « *est chargé d'assurer le bon fonctionnement et le développement du système d'information statistique sur les transports* ». Il publie un annuaire statistique et un bulletin mensuel. Il assure aussi le secrétariat et fournit le rapporteur général de la commission des comptes de transports de la Nation. Enfin, le service rédige une « *note mensuelle de conjoncture* » dans le domaine des transports. SAEI, « *Note pour monsieur le ministre. Présentation du SAEI* », datée du 1^{er} septembre 1976. ANF 19820034 ART 164.

⁷² Sur le développement, dans les années 1970, d'une analyse des politiques publiques en France au sein de l'univers académique mais aussi sous l'impulsion d'acteurs étatiques, voir notamment : Payre R. et Pollet G., « *Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ?* », *Revue Française de Science Politique*, vol.55, n°1, 2005, p. 135-138 ; Duran P., « *Genèse de l'analyse des politiques publiques* », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de science politique, 2004, p. 232-241.

⁷³ SAEI, « *Note pour les personnels du service. Programme d'études du SAEI* », datée du 10 novembre 1977. ANF 19820034 ART 164.

⁷⁴ Entretien avec un ingénieur-économiste, IPC, membre du SAEI, Paris, 4 juin 2009.

⁷⁵ SAEI, « *Note pour monsieur le ministre. Présentation du SAEI* », datée du 1^{er} septembre 1976. ANF 19820034 ART 164.

⁷⁶ SAEI, « *Note pour monsieur le ministre. Présentation du SAEI* », datée du 1^{er} septembre 1976. ANF 19820034 ART 164.

études prioritaires interministérielles de RCB comme, par exemple l'opération, «RCB autoroutes» (en collaboration avec la direction des transports terrestres et la direction des routes et de la circulation routière), l'étude «Services collectifs urbains» mais surtout, les études sur «l'habitat ancien» et sur l'«avenir de l'automobile».

Le démantèlement du SAEI : un service d'étude horizontal et «contestataire» dont les alliés s'affaiblissaient

Plusieurs facteurs – qui relèvent à la fois de l'histoire et des caractéristiques du SAEI, mais aussi de processus inter et intra-administratifs – doivent être mentionnés pour saisir le processus de démantèlement progressif du service qui aboutit à sa scission en deux parties en 1978⁷⁷. Il est difficile de les hiérarchiser. Ils semblent se surajouter plus qu'ils ne se concurrencent.

La décomposition du service intervint à l'occasion d'une période de tension portant sur les institutions administratives liées à l'univers de la recherche⁷⁸ et d'un remaniement ministériel. Le SAEI avait réussi à survivre à la création d'un ministère des Transports en 1967. La réintégration des deux domaines n'avait, évidemment, pas posé de problème. Mais cette situation ne résista pas lorsque, le 5 avril 1978, Michel d'Ornano fut nommé ministre de l'Environnement et du cadre de vie et Joël Le Theule ministre des Transports.

D'une manière générale, le SAEI était apparu, pendant ses dernières années

d'existence, comme un service fragile au sein de son (/ses) ministère (/s) mais soutenu par des institutions centralistes affaiblies. En effet, le SAEI avait longtemps été protégé par son rôle, dans le milieu de la planification française, grâce aux contacts interpersonnels entretenus. Par la suite, notamment avec le lancement de l'opération RCB, il avait pu s'appuyer sur ses relations avec les directions du budget et de la prévision.

Or, à partir du début et plus encore du milieu des années 1970, un net déclin de l'influence du Commissariat général du Plan se fit sentir. De plus, à mesure que s'essouffait l'opération RCB, le SAEI se voyait privé d'appuis importants au ministère des Finances. Au final, il apparaît que, à la fin des années 1970, le SAEI ne pouvait plus vraiment défendre son existence en s'appuyant sur les liens qu'il avait tissés avec ces institutions centralistes.

En outre, le problème de l'insertion administrative du service semblait prendre une nouvelle ampleur avec la transformation progressive du personnel du SAEI. À l'origine, le SAEI avait été essentiellement constitué d'administrateurs civils, d'administrateurs de l'INSEE et surtout de jeunes ingénieurs des Ponts. Puis il était devenu avant tout peuplé de personnels contractuels issus d'HEC ou de l'université dont l'insertion dans l'univers administratif n'était pas toujours évidente⁷⁹.

De plus, ce service à vocation horizontale devait composer avec de puissantes directions verticales. Selon un ingénieur-économiste, membre du SAEI pendant plus de dix ans, «la dialectique du SAEI

⁷⁷ Par décision ministérielle du 29 juillet 1974, le «Département Management et Informatique» quitte le SAEI. Ainsi est inauguré un mouvement progressif de démembrement du service. D'autres blocs du service émigrent progressivement. Un arrêté du 26 janvier 1978 indique que «Le Service des affaires économiques et internationales prend la dénomination du Service d'analyse économique et financière.» Cependant, la décision la plus importante intervient après les élections législatives de mars 1978. En août de cette année-là, le service est scindé en deux parties et perd son caractère interministériel. Une importante partie du SAEI se retrouve dans le Service des Affaires Économiques (SAE), au sein de la Direction Générale des Transports Intérieurs (DGTI) du ministère des Transports. Les différentes parties du SAEI, service créé en grande partie pour remettre en cause le pouvoir des directions d'administration centrale, sont placées sous la coupe d'un directeur.

⁷⁸ Bezes Ph., Montricher de Nicole, «Le moment CORDES (1966-1979)», in Bezes Ph., Chauvière Michel, Chevallier Jacques, Montricher de N. et Ocqueteau Frédéric (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Cinquième République*, Paris, La Découverte, coll. «Recherches», 2005, p. 37-71.

⁷⁹ Entretien avec un ingénieur-économiste, IPC, chef du SAEI (1975-1978), Paris, 18 décembre 2008.

*c'était soit il ne dit rien et personne ne nous [embête], soit on bouge et on a des idées qui ne sont pas en accord avec celles des directeurs d'administration centrale, etc. Du coup, on les [embête] et ils veulent nous liquider».*⁸⁰

Enfin, une des raisons pour lesquelles le SAEI fut démantelé tient aussi à la coloration politique de beaucoup de ses membres et, incidemment, au caractère parfois «contestataire» des études produites.

L'histoire d'un service d'études économiques comme le SAEI doit évidemment être envisagée au regard des liens noués avec les responsables politiques des ministères auxquels il fut rattaché.

Néanmoins, l'enquête invite surtout à mettre en lumière les jeux et les enjeux intra-administratifs qui participèrent à sa genèse et à son développement. Les services d'études économiques qui naissaient dans les ministères dits «dépendants» étaient alors bien souvent créés pour dialoguer avec le ministère des Finances et, à cette époque,

avec le Commissariat général du Plan. Proches ou en contacts fréquents avec de puissantes institutions extérieures, les membres de ces services pouvaient aussi éprouver certaines difficultés d'intégration dans leur propre administration⁸¹. Néanmoins, on peut souligner ici la variété des missions, explicites ou implicites, qui avaient été progressivement conférées au SAEI et qui venaient ainsi renouveler ou confirmer la fragile légitimité de ce type d'institution⁸².

Les services d'études économiques semblaient d'ailleurs fréquemment connaître des évolutions similaires à cette époque. À l'instar d'un grand nombre d'administrations économiques, on constate que le SAEI «se repliait [...] progressivement vers un pôle intellectuel éloigné structurellement des positions de pouvoir».⁸³ Cette évolution, appuyée par la transformation des dispositions d'action et les prises de position de son personnel, explique en partie l'ambition du ministre et du cabinet à la fin des années 1970 de faire du SAEI «un outil plus au service de la politique du gouvernement».⁸⁴ ★

⁸⁰ Entretien avec un ingénieur-économiste, IPC, membre du SAEI, 5 octobre 2009.

⁸¹ Voir par exemple les cas de la DARES au ministère du Travail ou la Direction de la Sécurité Sociale du ministère des Affaires sociales et de la santé. Penissat E., «Réorganisations bureaucratiques et redéfinitions des savoirs d'État», in Delloye Y., Ihl O. et Joignant A. (dir.), *Gouverner par la science. Perspectives comparées*, Grenoble, PUG, 2013, p. 41-66 et Mathiot P., «Les acteurs administratifs dans la production des politiques publiques sociales», in Dreyfus F. et Eymeri J.-M. (dir.), *Pour une science politique de l'administration*, Paris, Economica, 2006, p. 87-101.

⁸² Les responsables du SAEI sont régulièrement à l'affût de nouvelles tâches. D'ailleurs, lorsqu'en novembre 1968, ils s'efforcent de distinguer les missions «temporaires» et «permanentes» du service, ils concluent : «On peut dire, sans paradoxe, qu'une autre mission permanente du SAEI est de se trouver des missions temporaires». SAEI, «Mission du SAEI», 20 novembre 1968 (Archives privées du Chef du SAEI, 1968-1975).

⁸³ Gaïti Brigitte, *De Gaulle : prophète de la cinquième République*, op. cit., p. 276-277.

⁸⁴ Entretien avec un ingénieur-économiste du SAEI (1976-1978) puis chef du Service d'Analyse Économique (1978-1980), mai 2009.

Les démineurs en France (1944-1947)

par **Françoise Sappin**, ancienne chargée de mission
au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie



Stèle commémorative située à Nanterre
©Bernard Suard/MEDDE-MLETR

Livre d'or des démineurs tombés sur le sol
de France ©Bernard Suard/MEDDE-MLETR



La prise de conscience et les premières mesures

À la fin de la Première Guerre mondiale, l'État, exsangue en hommes du fait des pertes considérables de la guerre et en crédits, tant la reconstruction des édifices détruits dans le quart nord-est de la France s'annonçait extrêmement coûteuse, laissa à l'initiative privée les tâches de dépollution et de remise en état des terrains bombardés.

L'efficacité de ces opérations ne fut guère satisfaisante, car trop limitées à des nettoyages économiquement rentables, souvent en zones urbanisées, délaissant la partie la plus rurale du territoire.

Il s'en suivit des drames humains, des mécontentements très vifs, devant lesquels les gouvernements ne réagirent qu'en mettant en place une politique d'indemnisation des préjudices subis, appelés «dommages de guerre».

C'est pourquoi, à partir de l'été 1944, au fur et à mesure de la reconquête du pays, la question du déminage de la France se

posa immédiatement et avec une très grande gravité.

Les Allemands avaient truffé tout le littoral français, de la mer du Nord à la Méditerranée, de centaines de milliers de mines, auxquelles s'ajoutaient les centaines de milliers de bombes lâchées par les forces aériennes alliées ou l'aviation allemande. Toute la France était concernée et saturée d'engins potentiellement meurtriers.

Une tâche vitale s'imposait au pays, avant de le reconstruire : déminer.

Et il fallait le faire vite, car dès les territoires libérés par les forces alliées, des centaines de Français, agriculteurs voulant souvent ré-exploiter trop vite un champ meurtri par les opérations de guerre, enfants ou promeneurs victimes de la malchance ou de l'imprudence, sautèrent sur de tels engins. Leur neutralisation fut ainsi un préalable à la sortie définitive de la guerre.

Conscients de l'urgence et du danger, mais aussi de l'incapacité des autorités militaires, concentrées sur les combats

contre les forces allemandes, et de l'absence des autorités civiles en cours de réorganisation, des initiatives isolées se manifestèrent, rassemblant des poignées d'hommes courageux et téméraires. Constitués en groupes spontanés, utilisant leurs maigres connaissances au profit de leur entourage familial ou professionnel, puis au service de tout un village, ces volontaires démineurs, dont plusieurs centaines furent tués ou blessés, étaient d'abord des bénévoles parmi lesquels on trouvait notamment des résistants et des anciens militaires, souvent âgés, qui apportaient un minimum de connaissances de base sur les poudres et explosifs.

Dès septembre 1944, les municipalités nouvelles furent autorisées par le Gouvernement provisoire à recruter et à rémunérer des personnels, à hauteur de 150 francs par jour, auxquels s'ajoutait une prime de 5 à 42 francs par mine enlevée, en fonction de la nature des engins neutralisés. Cette disposition financière, à un moment où beaucoup de Français étaient sans emploi et sans ressources, provoqua un certain engouement, mais aussi, hélas, un grand nombre de victimes car sans réelles connaissances et sans matériels appropriés, ces hommes improvisés démineurs étaient fragiles et le payèrent parfois de leur vie. De plus, les «nettoyages» de terrains auxquels ils se livraient ainsi, étaient souvent sommaires, partiels, et le danger était encore présent après leur passage.

Petit à petit, le Gouvernement provisoire prit la mesure des difficultés rencontrées, et demanda aux services du génie rural,



Déminage, démineurs sur la plage
©MEDDE-MLETR

dépendant du ministère de l'Agriculture, et aux unités du génie militaire des unités de la France Libre, de s'impliquer et de contribuer à la formation des volontaires. Il demanda également aux autorités britanniques d'apporter leur concours, car la Grande-Bretagne, lourdement bombardée pendant des mois par l'aviation allemande, avait développé une expertise évidente dans les techniques du désobusage.

C'est ainsi que les démineurs britanniques ouvrirent en septembre 1944 un centre de formation à Bayeux, une «*Mines school*», organisée par une section du *Royal Engineers* de la 2^e armée britannique, qui initia les stagiaires à la pratique du

déminage sur les champs de mines laissés par les Allemands dans la région de Caumont-l'Éventé. Les Britanniques, non contents de former leurs collègues français, prêtèrent aussi du matériel adapté, qui servit pour la fabrication en série de véritables détecteurs modernes et performants. Cette école fut ensuite transférée à Houlgate sous la direction des spécialistes français formés à Bayeux.

À l'automne 1944, les opérations de déminage étaient donc engagées, mais de manière très incomplète et dans l'inorganisation et l'improvisation, compréhensibles dans les premiers temps de la Libération, mais qui le devenaient

moins au fur et à mesure que la France retrouvait sa souveraineté. On ne pouvait plus laisser le volontariat, même rémunéré, et l'initiative individuelle tenter seuls de régler le problème. On ne pouvait pas non plus laisser, comme cela avait été le cas pendant et après la Première Guerre mondiale, les intérêts privés et quelques grandes sociétés s'emparer du marché et privilégier le déminage des seuls sites potentiellement rentables.

La mise en place du service du déminage

Le Gouvernement provisoire s'empara donc du problème, d'autant plus que les spécialistes français livrèrent une estimation du nombre d'engins à neutraliser qui était effrayante, puisque certaines études évoquèrent le chiffre de 50 millions d'engins non éclatés. Ce calcul très pessimiste, qui surprit toutes les autorités, fut finalement ramené par les experts français, toujours aidés par leurs collègues britanniques, à 13 millions d'engins, répartis sur 500 000 hectares soit 1% du territoire. Mais la répartition était naturellement très hétérogène, et certains départements littoraux ou frontaliers, ou de grandes zones industrielles, atteignaient des proportions beaucoup plus fortes, notamment dans le Calvados, le Nord, le Pas-de-Calais et les Bouches-du-Rhône.

Restait à déterminer l'organisation à mettre en place et l'autorité ministérielle chargée de la piloter.

Déminage dans
les broussailles
©MEDDE-MLETR



Le ministère de la Défense, occupé à refonder une véritable armée nationale et à prendre la part la plus importante possible dans la lutte finale contre l'Allemagne, ne voulait pas conduire des opérations complexes, évidemment longues et potentiellement ingrates et dangereuses. De plus, le service du déminage et du génie militaire avait pour mission principale de participer aux opérations sur le front, de gérer les dépôts de munitions et la récupération des armes et explosifs susceptibles d'alimenter les unités militaires, et il n'avait nullement les moyens de s'occuper en plus du déminage du pays.

Le ministère de l'Agriculture avait bien participé aux premières actions, les ingénieurs en chef du génie rural s'étant très vite impliqués dans leur zone géographique sur la remise en état du pays, ce qui passait par celle des terrains, des champs, des routes et l'évacuation des gravats ou des cadavres d'animaux. Leur connaissance du terrain et les très bons contacts entretenus avec la population rurale étaient un atout de choix. Mais, même si plusieurs d'entre eux suivirent les cours de l'école de Bayeux, et payèrent de leur vie leur engagement spontané dans le déminage, leur ministère considéra que le déminage de la France n'était ni logiquement ni matériellement de son ressort.

C'est pourquoi le Gouvernement présidé par le Général de Gaulle décida, par l'ordonnance n°45-271 du 21 février 1945, de créer la direction du Déminage et de la placer sous l'autorité du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, nouvelle structure ministérielle décidée



Déminage, école de Lèges, les élèves prenant le cours
©MEDDE-MLETR

en novembre 1944 pour répondre aux immenses besoins d'un pays dont de très nombreux bâtiments publics et privés avaient été détruits, et qui devait faire face à une infrastructure grandement détériorée. Dans cette situation, le déminage était effectivement un préalable indispensable à la reconstruction.

Le ministre Raoul Dautry décida, avec l'accord du Général de Gaulle, de confier cette nouvelle et stratégique direction à Raymond Aubrac, qui venait de quitter ses fonctions de Commissaire de la République à Marseille. R. Aubrac présentait le double avantage d'être un grand résistant, adjoint du général Delestraint à la tête du mouvement Libération-Sud, et d'être ingénieur civil des Ponts et Chaussées (promotion 1937).

La libération totale de la France et la capitulation progressive puis totale des forces armées allemandes permirent à R. Aubrac de profiter de la saisie des documents et des plans détenus par les états-majors, et de connaître les détails des champs de mines, leurs implantations, leurs dispositions et les différents types d'amorçage et d'explosifs employés. Ceci rendait possible la définition et la mise en œuvre d'une stratégie opérationnelle correspondant à la définition des besoins et des priorités.

La nouvelle direction s'employa également à se doter très vite des matériels nécessaires, ce qui fut rendu plus facile

avec l'arrêt des opérations militaires pendant l'été 1945. R. Aubrac négocia le prêt des dispositifs et outils avec les Britanniques et les Américains, puis obtint les crédits pour faire fabriquer sous licence les premiers détecteurs français, qui sortirent des usines dès l'automne.

Les premiers démineurs

Il restait la question délicate de trouver la main-d'œuvre nécessaire à ces opérations, dont on savait qu'elles allaient être à la fois longues et très dangereuses à réaliser.

Si la direction put récupérer peu à peu un encadrement militaire mis à disposition par la direction du Génie, R. Aubrac dut s'employer à doter son service des milliers d'hommes qui allaient devoir passer à l'action.

Il lança d'abord une vaste campagne de recrutement de volontaires en direction des nombreux jeunes revenant des camps, souvent sans travail ni perspectives, qu'il réussit à attirer par des salaires élevés alors que bien des familles françaises vivaient dans la pénurie et les restrictions. Un peu plus de 3 000 volontaires, tous âgés de plus de 21 ans (la majorité de l'époque) furent ainsi recrutés de juin à décembre 1945.

Il fallait leur donner très vite une formation adéquate, et les spécialiser notamment dans le désamorçage des obus qui demande une réelle technicité. Une école fut ouverte à Septeuil, près de Paris, dès août 1945, pour former des instructeurs qui iraient à leur tour enseigner dans les

Déminage,
école de Lèges,
torpille marine
©MEDDE-MLETR



départements. L'école de Septeuil forma donc en sessions de 15 jours, les cadres et instructeurs spécialistes, qui allèrent ensuite enseigner dans 6 écoles régionales (Neuf-Brisach, Houlgate, Lège, Saint-Brieuc, Wimereux et Palavas-les-Flots) où ils prirent en charge les intervenants démineurs sur sites.

R. Aubrac tenait particulièrement à cette transmission du savoir : il avait vite compris que le taux d'accident serait inversement proportionnel à la quantité des personnels formés. En septembre 1946, la totalité des volontaires avaient pu participer à cet enseignement portant sur un ensemble cohérent de savoirs et de techniques.

Malgré cet effort considérable, sur les 3 000 volontaires, 500 furent tués dans les opérations, et plus de 700 furent victimes de très graves blessures.

Mais le désamorçage demandait au préalable un immense effort de repérage et de préparation du terrain, où après délimitation de la zone, il fallait l'entourer de balises et de fils protecteurs, indiquer avec une grande précision l'endroit où se trouvait la mine, approcher le matériel nécessaire, et effectuer les terrassements, toutes opérations indispensables pour amener les porte-explosifs afin d'extraire les obus ou mettre en place les matériels nécessaires à une explosion contrôlée.

Confrontés à l'immensité et à la très haute dangerosité de la tâche, R. Aubrac et R. Dautry persuadèrent le Général de Gaulle qu'il fallait faire appel aux prisonniers de guerre allemands.



Centre de déminage, équipe travaillant à la pique
©MEDDE-MLETR

La convention de Genève de 1929 interdisait dans son article 31 l'emploi des prisonniers à des tâches dangereuses, mais la France sut faire valoir auprès des Alliés que la même convention interdisait de poser des mines hors des fortifications ou des lignes de front, et qu'il ne s'agissait donc que de compenser les manquements allemands. Malgré des réticences du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le gouvernement obtint des Alliés, l'autorisation de prélever un contingent de plusieurs milliers de prisonniers allemands sur les 500 000 qui étaient affectés à la France pour des travaux d'intérêt public.

Fin avril 1945, la prise en charge des prisonniers de guerre commença, avec un premier contingent de 8 300 hommes. Au total, en novembre 1945, 48 232 hommes sont mis à disposition de R. Aubrac. Il lui fallut organiser leur accueil (ravitaillement, hébergement, entrepôts de matériels...) mais aussi trouver des gardiens, pour ceux qui restaient des prisonniers et qu'il fallait donc surveiller en permanence, et des administratifs pour les gérer. Dans certains cas, à Dunkerque et Royan notamment, ce sont des unités allemandes constituées, capturées en totalité, qui furent utilisées et encadrées par leurs propres officiers.

La formation de ces prisonniers de guerre fut dispensée sur site par des formateurs-démineurs parlant allemand, en utilisant des engins explosifs démontés, extraits des champs de mines.

Le tribut payé par ces prisonniers de guerre aux opérations de déminage fut extrêmement lourd : sur les 48 000 prisonniers, près de 2 000 furent tués et plus de 3 000 gravement blessés, alors même qu'ils n'étaient pas employés aux opérations de désobusage *stricto sensu*.

Les premiers résultats

Pour gérer et piloter cette très vaste et exceptionnelle opération, R. Aubrac mit en place une organisation pyramidale, avec un service central installé, au 6 rue de la Trémoille à Paris, et 6 délégations régionales en Normandie, en Bretagne, sur la façade atlantique, dans le Nord, dans l'Est et sur la façade médi-

terranéenne. Ces délégations étaient en charge des liaisons avec les autorités civiles et militaires, de la coordination des opérations, et de la répartition sur les sites des moyens humains et matériels.

Au début de 1946, pour aller plus encore dans le détail des opérations et gagner encore en efficacité, R. Aubrac décida de remplacer ces délégations régionales par 25 représentations départementales. Il nomma à leurs têtes des cadres très bien formés et choisis aussi en fonction de leur connaissance fine du territoire, rendant ainsi plus confiantes et plus étroites les relations avec les préfets, les élus et les délégués à la reconstruction nommés dans chaque département par le ministre, et permettant d'apaiser les conflits potentiels sur les sites prioritaires et de calmer l'impatience des populations.

Le travail se faisait à l'échelon de la commune, en s'efforçant de traiter celle-ci dans sa globalité, dans une démarche cohérente à laquelle étaient associés étroitement les élus, qui prévenaient les populations, prenaient les mesures de précaution, assuraient l'intendance, en particulier pour les prisonniers qui n'étaient pas toujours très bien accueillis par les habitants.

Les opérations pouvaient durer plusieurs jours sur une même commune, avec des détecteurs électriques puis des détecteurs manuels, des mises à feu tardives après évacuations des personnels et des habitants. Les prisonniers de guerre faisaient ensuite un quadrillage complet du terrain, souvent avec

Centre de déminage, déminage au détecteur ©MEDDE-MLETR



des tracteurs agricoles, et c'est à ce moment-là que les oublis ou erreurs se payaient au prix fort.

Grâce à l'organisation mise en place par R. Aubrac sous l'autorité du ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, grâce au courage des démineurs volontaires et des prisonniers de guerre, et en dépit du très lourd bilan en termes de tués et de blessés (2 500 morts et 3 700 blessés), l'opération déminage fut un réel succès. Démentant toutes les prévisions, il ne fallut que deux ans à peine aux équipes engagées pour faire un nettoyage quasi-complet des territoires interdits à l'activité des hommes.

À la fin de 1947, 475 000 hectares avaient été déminés, 13 000 000 de mines avaient été détruites et 663 000 engins marins enlevés.

Devant ce résultat, les prisonniers de guerre furent progressivement libérés conformément à la convention de Genève, quelques-uns décidant cependant de rester et de se mettre sous le statut volontaire, en particulier lorsque leur domicile était passé sous domination soviétique.

Le passage au ministère de l'Intérieur

Le gouvernement considéra alors que les travaux de masse étaient presque achevés, et qu'il fallait passer à une autre étape, exigeant moins d'hommes et une répartition sur le territoire répondant à

des préoccupations différentes, plus qualitatives que quantitatives. Il s'agissait de faire du «sur-mesure» et de réaliser des opérations ponctuelles au fur et à mesure que le hasard ou l'intervention humaine fortuite amèneraient à la découverte de munitions non encore repérées.

La notion de sécurité mise ainsi en avant se rapprochant du concept de protection, les opérations n'avaient plus de raisons de dépendre encore du ministère chargé de la Reconstruction, mais devaient plutôt passer sous l'autorité chargée de la sécurité et de la protection des citoyens, à savoir le ministère de l'Intérieur.

C'est ainsi que R. Aubrac quitta ses fonctions à l'été 1947 et que le service fut transféré le 1^{er} octobre 1947 au ministère de l'Intérieur, sous l'appellation de Service national de la protection civile.

Une autre page, moins intense mais d'une durée imprévue car ce service existe encore aujourd'hui à la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, s'ouvrit alors, avec une longue suite d'événements et de drames puisque près de 50 démineurs périrent en service de 1947 à nos jours.

1945-2015 : 70 ans d'héroïsme et de dévouement pour tous ceux qui participèrent à cette immense et indispensable mission. ★



Centre de déminage, extraction de l'allumeur
©MEDDE-MLETR

Fernand Pouillon dans la ville d'Alger : l'habitat intégré du grand ensemble « Climat de France »

Rym Merzelkad, maître de conférences,
Institut d'architecture et d'urbanisme Blida, Algérie

L'évolution urbaine et architecturale de la ville d'Alger montre aujourd'hui que les problèmes liés à l'habitat demeurent toujours posés pour le plus grand nombre.

Certains architectes avaient proposé des solutions formelles à la question du logement de masse (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne - CIAM, Agence du plan, plan de Constantine). D'autres, tentant au contraire de remettre en cause le modèle des grands ensembles, ont suggéré des espaces plus adaptés aux pays méditerranéens, avec par exemple des cours et des patios. Ces architectes semblent cependant s'inter-

roger sur la validité des idées du mouvement moderne et sur les espaces urbains qu'ils avaient eux-mêmes envisagés : ceux-ci leur semblent *a priori* inadéquats par rapport au contexte du pays d'intervention.

Ce fut le cas de Fernand Pouillon, dans sa réinterprétation des formes permanentes de la ville dans un langage moderne, qui ne reniait aucune des questions des thèmes du mouvement moderne. Mais sa liberté de pensée lui permettait de les reformuler en des termes totalement différents. F. Pouillon se référait au modèle méditerranéen pour l'organisation des espaces



Vue générale de la cité «Climat de France» à
Alger, F. Pouillon architecte
©Rym Merzelkad, 2010

urbains. Ses projets se sont caractérisés par la qualité de l'occupation du site, l'aménagement de l'espace public, les motifs architecturaux à la fois variés et organisés.

La contribution de F. Pouillon à l'essor architectural de la ville d'Alger reste marquée par la diversité de ses réalisations dans les domaines urbain, social et touristique. Ses travaux sont jusqu'à ce jour visibles. Ils continuent à avoir un impact positif sur les populations des deux rives de la Méditerranée. En effet, «Diar Es Saada, Diar El Mahçoul et Climat de France» n'ont pas seulement marqué la capitale, ces réalisations restent également l'une des réponses originales aux problèmes du logement de masse, ce qui est encore d'actualité.

Dans une première période (1953-1959), à l'initiative de Jacques Chevallier, naguère maire de la ville d'Alger, l'intervention spécifique de F. Pouillon consista en la réalisation d'un programme de logements répartis sur trois sites.

J. Chevallier avait été élu maire d'Alger en 1953. Il conduisit alors une vaste opération d'urbanisme, qui donna lieu à des relogements d'habitants dans des logements de type HLM.¹ La désignation de J. Chevallier à la mairie d'Alger était un point de départ, dans une ambiance de guerre et de crise sociale.

Ce maire ambitieux constitua en 1954 «l'Agence du plan»² de la ville d'Alger, sous la direction de Pierre Dalloz et de Gérard Hanning. L'objectif de l'agence était de produire un plan d'ensemble d'urbanisme pour une grande opération et d'inclure des projets d'habitat afin de résoudre



Vue générale de la cité «Climat de France» à Alger, F. Pouillon architecte © Rym Merzelkad, 2010

le problème du logement. G. Hanning mit en place une structure à l'échelle du territoire d'Alger, ce qui lui permit d'organiser l'ensemble des projets sur le site. Or, les méthodes prônées par G. Hanning pour fixer des structures dans chaque nouveau programme ralentissaient les études et multipliaient les problèmes à résoudre.

L'idée de J. Chevallier s'était répandue à travers toute la ville, sous la forme d'un **programme de logement dit de «grands ensembles»**. Ces ensembles étaient de niveaux différents : des cités de relogement, des cités de recasement pour les Algériens, le confort «normal-simple» pour les Européens.

Suite aux premières réalisations de logements, J. Chevallier avait été déçu par les logements sociaux réalisés par l'équipe de Bernard Zehruss et de Jean Sebag dans le quartier du Champ de manœuvre. Ces bâtiments se révélaient avoir une qualité architecturale très moyenne, avec un coût élevé et des délais de réalisation très longs.

¹ Jean-Louis Planché, « J. Chevallier maire d'Alger », in Jean-Jacques Jordi et Guy Perville, *Alger 1940-1962, une ville en guerres : heurs et malheurs de l'architecture algéroise*, collection Mémoires n°: 56, Édition, Autrement, Paris, 2005, pp. 160-163.

² Pierre Dalloz, ingénieur de formation, a créé en 1954 l'Agence du plan à l'image de celle fondée par Auguste Perret pour la reconstruction du Havre.

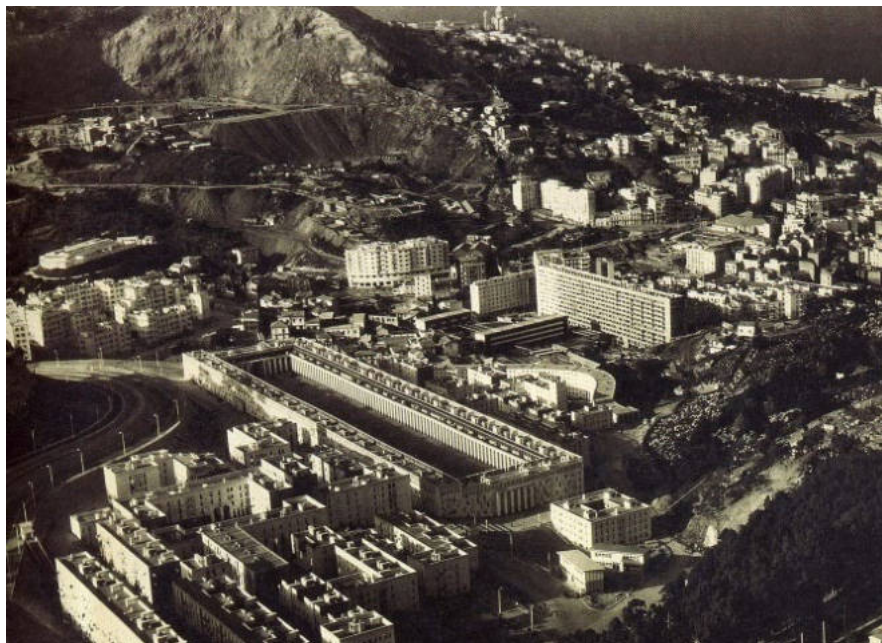


Fig.1 : Vue générale de la cité « Climat de France », F. Pouillon, architecte. Source : Archives de l'Institut français d'architecture : Fonds Robert Auzelle.

J. Chevallier fit alors appel à F. Pouillon qui était déjà réputé pour savoir produire du logement en grand nombre et à moindre coût. Il trouva en F. Pouillon un architecte à la mesure de ses ambitions, capable de créer une architecture monumentale de style méditerranéen et une architecture urbaine inspirée des traditions locales. *«C'était la première fois que, grâce à J. Chevallier, les Algériens allaient habiter une véritable ville.... jusque-là, on n'avait offert aux musulmans que du bidonville perfectionné ou des cités de recasement»*.³

À son arrivée à Alger, J. Chevallier accueillit F. Pouillon. Il lui parla sans attendre du projet des 1 000 logements. Le financement des opérations était pris en charge par le Crédit foncier d'Algérie et la Banque industrielle de l'Afrique du nord.

Ce programme prévoyait un total de 4 500 à 5 000 appartements pour 30 000 personnes⁴. Le coût prévisionnel moyen de construction par logement était de 1552 000 francs (soit actuellement environ 30 000 euros), cela sans compter les dépenses d'achat des terrains, d'aménagement ou d'honoraires.

«Climat de France» a été ainsi réalisé comme un grand ensemble urbain, comprenant un marché, des stades, des jardins. Il représente deux fois Diar El Saada et Diar El Mahçoul.⁵ Dans ces trois cités, F. Pouillon a changé radicalement les idées reçues en matière d'habitat. Il était convaincu que la résolution des problèmes urbains résidait dans la prise en charge des populations autochtones et l'intégration de toutes les couches sociales, quelles que soient leurs origines ethniques.

L'architecte a su transformer ces terrains en formes urbaines, en y apportant du confort et de la rapidité d'exécution, en dépit d'une demande politique sobre, avec des programmes de logements aux conditions minimales. Ses réalisations étaient de réels lieux de vie.

F. Pouillon réalisa donc «Climat de France» en 1955-1957 dans une ambiance urbaine et conviviale. La cité se révèle comme une «ville» ou un «morceau de ville», dont la conception de l'habitat ne se réduit pas à disposer et à additionner un nombre donné de logements.

La composition morphologique de la cité nous permet de décomposer l'espace par plan. **La composition et l'or-**

³ J.-J. Jordi et G. Perville, «Alger 1940-1962, une ville en guerres : heurs et malheurs de l'architecture algéroise», collection Mémoires n°56, Édition, Autrement, Paris, 2005, pp. 168.

⁴ Maria Sgroi-Dufresne, «Alger 1830-1984 : Stratégie et enjeux urbains», Éditions, Recherche sur les Civilisations, Paris, 1986, p. 45.

⁵ Magazine Réalités, «La France construit», n°10, Mai 1957.

ganisation des espaces se réfèrent aux modèles méditerranéens de la ville par deux aspects :

- ★ la recherche de l'ambiance urbaine des villes anciennes et de leurs espaces traditionnels dans la notion de places, de rues, de perspectives, de surprises visuelles, de mobilier urbain et de volumes ;
- ★ la recherche du contraste des espaces monumentaux avec les espaces plus privatifs de l'habitat.

Sur le plan de la géométrie, F. Pouillon avait une prédilection pour les formes simples et claires, comme le carré, qui produit des volumes cubiques ou rectangulaires. L'ensemble de la cité renferme des figures simples, régulières, aisément appréhendables. Elles rappellent certaines compositions traditionnelles de la Casbah. L'implantation de la cité sur les hauts d'Alger fut très contraignante pour l'architecte et son équipe⁶. Situé sur un terrain en forte pente, couvrant 30 hectares, le site a connu d'importants travaux de ter-

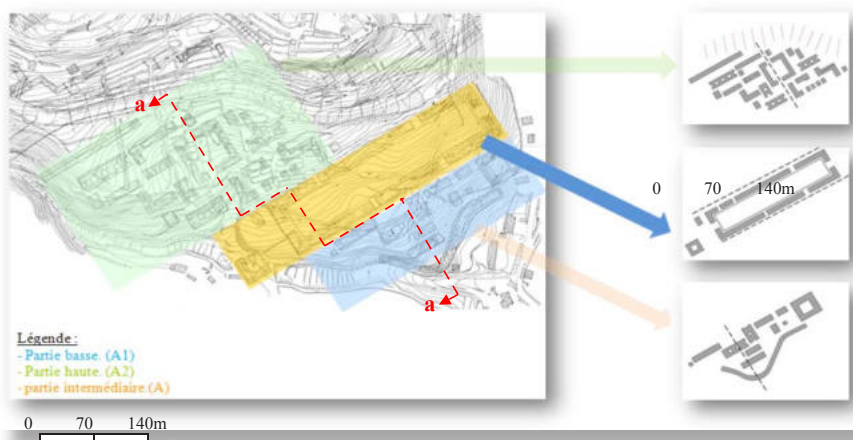


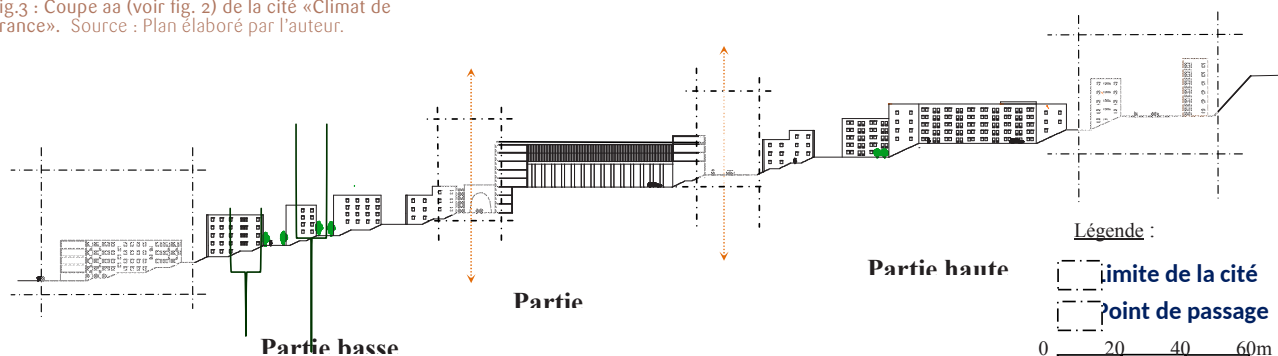
Fig 2 : Plan topographique de la cité « Climat de France ». Source : Plan provenant des archives de l'Institut français d'architecture : Fonds Robert Auzelle, la représentation est élaborée par l'auteur.

rassement, se justifiant par le caractère instable du terrain.

La pente du terrain a permis de varier les tailles des immeubles et de créer un équilibre dans la composition du site. La plupart d'entre eux sont implantés parallèlement aux courbes de niveaux, rattrapant ainsi les fortes dénivellations.

⁶ « Ces conditions exceptionnelles me permirent de réaliser mon ultime tour de force en Algérie : la construction de Climat de France sur un terrain maudit, frappé d'ostracisme par les géologues d'Algérie ». F. Pouillon, « Mémoires d'un Architecte », Paris, Édition, Du Seuil, 1968, pp. 198.

Fig.3 : Coupe aa (voir fig. 2) de la cité « Climat de France ». Source : Plan élaboré par l'auteur.



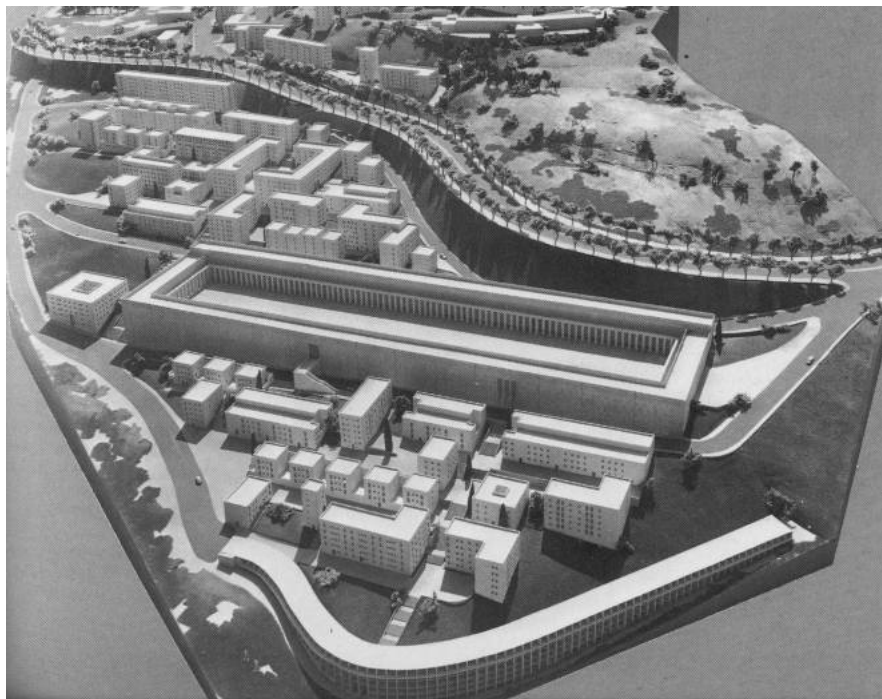


Fig.4 : Maquette de la cité «Climat de France», F. Pouillon architecte. Source : Bernard Félix Dubor, *Fernand Pouillon*, Édition, Electra Moniteur, collection Monographie d'architecture, Paris, 1986.



Fig.5 : Vue sur le chantier de la cité «Climat de France» à Alger, F. Pouillon architecte 1955. Source : Archive de l'Institut français d'architecture, Fonds Robert Auzelle.

Dans l'organisation générale, la forte pente du terrain a permis l'installation de plate-formes, qui ont eu une incidence sur la configuration du projet.

Sur le plan de l'organisation spatiale, les immeubles varient d'une construction à une autre, selon un seul principe : celui de répartir les logements autour d'espaces communautaires. Dans ce système d'organisation, F. Pouillon a utilisé des composants qui permettent d'obtenir des rapports géométriques, dimensionnels ou proportionnels.

Ces rapports engendrent des effets tels que la symétrie, le rythme et la répétitivité, qu'on retrouve au niveau des façades et des plans. En apparence, la lecture des façades apparaît simple, mais la complexité naît du fait que plusieurs lectures se superposent. De manière générale, l'ordonnancement est classique, mais il y a une variété d'écritures. Par exemple, sur la façade extérieure de l'immeuble des 200 colonnes, F. Pouillon a employé des ouvertures qui sont alignées verticalement, la façade principale faisant référence au tapis saharien. Dans le bâtiment rectiligne, les ouvertures sont alignées verticalement, elles épousent parfaitement la forme du terrain et dénotent une certaine rythmique et une proportionnalité avec des rapports réguliers.

F. Pouillon a composé les plans selon une géométrie axiale, centrale ou proportionnelle à un module de base. La centralité, élément fondamental dans la conception de F. Pouillon, a permis d'obtenir des formes carrées ou rectangulaires autour d'une cour, ce qui est le cas de l'immeuble

aux 200 colonnes. L'aspect dimensionnel est récurrent pour l'architecte : sur tous les plans de la cité « Climat de France », on identifie un module de base de 60/60 cm.

L'implantation des immeubles est marquée par un immeuble curviligne dont les lignes courbes suivent les contours du boulevard (voir fig. 2 immeuble en rouge). Les piétons peuvent ainsi marcher entre les bâtiments en suivant d'étroits parcours, souvent formés d'escaliers urbains et interrompus par des places de tailles variées, pavées et plantées.

L'immeuble des 200 colonnes (voir fig. 2 immeuble en bleu) situé au centre de la cité, parallèlement aux courbes de niveaux, engendre par sa monumentalité et sa massivité, deux types de lignes directrices qui constituent les cheminements intérieurs de la cité : les parcours.

Concernant la hiérarchie des espaces, on remarque l'importance considérable de l'espace extérieur. L'organisation générale de la cité a permis de percevoir une hiérarchie d'espaces à différentes échelles. On retrouve une échelle communale, une échelle de la cité et une échelle du groupement d'immeubles.

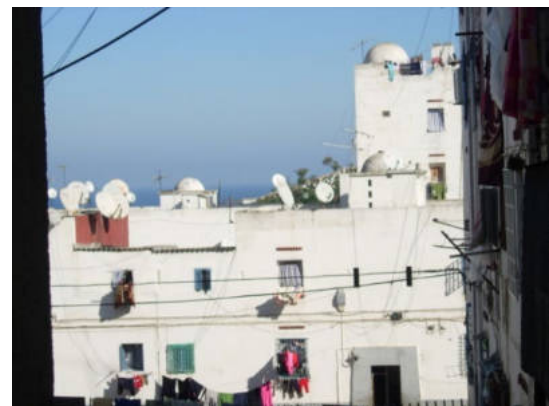
L'architecture de la cité « Climat de France » est solide, faite de matériaux durables : pierre, brique, bois. La pierre de taille avait été tirée et importée des carrières de Fontvieille en Provence. Elle se taille facilement, ayant une résistance moyenne de 80 kg au cm² et un coefficient de sécurité de l'ordre de 10.

Le choix de F. Pouillon pour les matériaux a joué un rôle prépondérant dans l'obtention des effets subtils qu'il désirait créer. F. Pouillon nous a donné **l'assurance que l'aspect de l'édifice resterait synonyme de solidité et de pérennité**. Le vocabulaire structurel de l'ensemble est fondé sur la répétition facilement lisible : murs massifs, portiques, colonnades monumentales, escaliers urbains, propylées.

Sur le plan social, l'analyse socio-spatiale de la cité « Climat de France » a été essentielle dans la compréhension du cadre de vie auquel sont confrontés aujourd'hui les habitants de la cité « Climat de France ». Cette recherche, fondée sur des entretiens, des enquêtes sur le terrain avec les responsables du service administratif et une enquête socio-spatiale destinée aux habitants, nous a permis de côtoyer les résidents et de comprendre leurs problèmes et leurs revendications.

Lors de cette recherche menée sur les conditions de vie sociale dans la cité « Climat de France », **nous avons pu étudier le cadre de vie des habitants au quotidien**, et en conséquence de relever un certain nombre de problèmes :

- ★ la cité « Climat de France » souffre d'une densification des logements qui ne cesse de s'aggraver depuis plusieurs décennies⁷ ;
- ★ la cité est marginalisée par le manque d'intérêt qu'on lui porte et par la concentration des couches sociales les plus défavorisées ;
- ★ la majorité des habitants déclarent que les logements restent trop exigus, par rapport à la taille de la famille, et

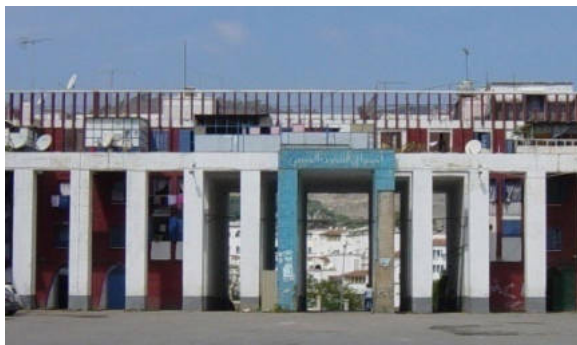


Vue sur les coupes d'immeubles, cité du « Climat de France » à Alger, F. Pouillon architecte ©Rym Merzelkad, 2010



Vue sur façade, immeuble courbe de la cité du « Climat de France » à Alger, F. Pouillon architecte ©Rym Merzelkad, 2010

⁷ On retrouve dans beaucoup de logements de type F2 ou F3 jusqu'à 15 à 21 personnes vivant dans un même appartement, depuis les grands-parents, les enfants mariés et les petits-enfants (informations recueillies lors d'un travail sur le terrain).



Vue sur entrée principale et cour, immeuble 200 colonnes cité du «Climat de France» à Alger, F. Pouillon architecte ©Rym Merzelkad, 2010



Vue sur escalier monumental, cité du «Climat de France» à Alger, F. Pouillon architecte ©Rym Merzelkad, 2010



peu commodes par rapport aux besoins quotidiens ;

★ on constate que, malgré la bonne intégration urbaine du site, ce qui est un véritable exploit, on peut se demander si F. Pouillon n'a pas privilégié la composition urbaine de l'ensemble pour créer des espaces extérieurs et des places, en sacrifiant une bonne organisation des logements.

On peut dire aussi (cela n'engage que nous) que **la question ne réside pas dans la façon dont F. Pouillon a conçu cette cité mais plutôt dans la façon dont elle a évolué.** C'est-à-dire que les personnes résidant dans cette cité depuis les années 1960 n'ont pas vu leur situation s'améliorer. Au contraire, elles ont vécu dans l'espoir de s'offrir une ascension sociale. Il est clair qu'à l'origine, cette cité avait été conçue pour les populations les plus défavorisées d'Alger. Il faut croire que, jusqu'à maintenant, ce postulat n'a pas vraiment changé !

Indépendamment des qualités intrinsèques de l'architecture de F. Pouillon, de son invention technique et de la maîtrise de son langage formel, c'est sa capacité à gérer la dimension urbaine avec les moyens expressifs les plus simples qui lui a permis de créer des ensembles urbains contextualisés. C'est probablement l'un des rares architectes de l'après-guerre qui ait réussi à produire de véritables parties de ville et à créer des espaces publics parfaitement définis, à l'image de ce qu'il est encore possible d'observer aujourd'hui à Alger.

Il est admis maintenant que les travaux de F. Pouillon adoptaient un caractère social et humaniste, ayant des aspects purement économiques et financiers, bousculant ainsi les concepts de l'orthodoxie de l'architecture de son époque. Il est aussi admis que l'ensemble de ces caractéristiques ont fait de F. Pouillon un architecte atypique, très controversé par ses condisciples, ce qui suscite pleinement un intérêt particulier pour l'étude de son œuvre. ★

Entretien avec

Geneviève Massard-Guilbaud

Conduit par **Stève Bernardin**, chargé de mission au comité d'Histoire

Comment écrire l'histoire de l'environnement ? Qu'est-ce, d'ailleurs, que « l'environnement » ? En revenant ici sur sa propre trajectoire, Geneviève Massard-Guilbaud, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), montre comment elle a été amenée à s'intéresser au sujet et comment elle le conçoit, non pas comme une histoire de la nature ou de la protection de l'environnement, mais comme la prise en compte de la dimension écologique dans l'écriture de l'histoire économique et sociale à laquelle elle a initialement été formée.



Geneviève Massard-Guilbaud
© Geneviève Massard-Guilbaud

S. Bernardin

Une première question, peut-être pas la plus simple, me semble importante à poser. Elle concerne votre propre trajectoire sociale et professionnelle. En clair, comment en venez-vous à l'histoire, à la pratique de l'histoire et au métier d'historien ? Il me semble important de revenir sur ce point, pour comprendre comment se construit votre manière d'écrire et d'aborder vos thèmes ultérieurs de recherche.

G. Massard-Guilbaud

Comment j'en viens à l'histoire ? Peut-être par hasard, ou par défaut. Ce n'est pas du tout un choix qui s'est imposé à moi d'emblée. Au lycée, j'aimais bien l'histoire, certes, mais quand je suis allée à l'université, j'ai d'abord choisi de m'inscrire en droit, avec l'idée de devenir avocat pour défendre les pauvres, la veuve et l'orphelin, avec un côté Don Quichotte... Et en sociologie, parce que la sociologie, ça devait être « social ». Et si c'était social, alors, c'était bien. Ce n'était sans doute pas très raisonnable de choisir de cette façon, mais il faut croire que je n'étais pas quelqu'un de très raisonnable, ni d'ailleurs quelqu'un de très au courant de ce qu'on pouvait faire à l'université ou ne pas y faire !

Seulement, en 1973, l'université de Lyon a scissionné pendant l'été. Je me suis retrouvée inscrite à la fois à Lyon 2 en sociologie et à Lyon 3 en droit. Je ne me suis pas du tout plu à la faculté de droit parce que c'était alors une université clairement « de droite ». La scission

s'était faite sur des bases politiques. Il n'y avait pas de place pour les trublions, les militants, les gauchistes, enfin tout ce à quoi je ressemblais alors. J'ai donc vite laissé tomber le droit pour me consacrer seulement à la sociologie, à Lyon 2.

Le département de sociologie de l'époque, c'était quelque chose que l'on peine à imaginer aujourd'hui ! On avait un professeur ou un assistant (mais je ne faisais pas la différence) maoïste. Il nous inondait de ses pensées, ponctuées de citations de Mao Tsé-Toung, par photocopiés interposés, car il n'y avait pas grand monde dans ses TD (travaux dirigés). On y apprenait à « tirer sur le quartier général », à critiquer la société... On ne faisait pas du tout de sociologie théorique, ou du moins, ce n'est pas ce qui m'a le plus marqué ! Je me souviens surtout des travaux d'enquête qu'on réalisait auprès des ouvriers en grève, ou encore des prisonniers... Tout ce que la terre portait de malheur, nous en faisions des objets d'étude.

L'objectif, loin de tout questionnement méthodologique, était de nous confronter au réel, de manière parfois très directe et brutale. Je me souviens, par exemple, d'une soirée avec le Comité d'action des prisonniers (le CAP), qui s'était plutôt mal terminée. Je me souviens aussi d'une enquête menée chez Lip... Mais la fin de l'année venue, tout ça ne m'apparaissait pas très sérieux. Critiquer la société n'était pas un métier ! Je n'allais pas pouvoir gagner ma vie avec ça. J'ignorais d'ailleurs totalement en quoi pouvait consister le métier de sociologue, ni même si ça existait...

J'ai alors pensé à l'histoire. Dans mon esprit, c'était un domaine plus sérieux et un vrai métier, connu, celui de prof. J'ai donc suivi un cursus d'histoire durant deux ans, toujours à Lyon 2. J'ai toutefois arrêté mes études avant de passer ma licence. À l'époque, j'étais militante d'extrême-gauche et j'étais devenue «permanente», salariée par mes camarades. Nous préconisions «l'établissement» pour les étudiants. Il fallait aller dans les usines, y porter la «bonne parole». Et puis il y avait sûrement des raisons plus personnelles pour faire ça... En tout cas, mon mari et moi-même, nous avons donc choisi de quitter l'université pour travailler comme ouvriers dans la métallurgie. Je ne sais pas s'il est intéressant de revenir sur ce point, qui a été bien étudié par les sociologues, justement. Mais ça n'a pas duré, l'extrême-gauche se dissolvait complètement. Nous avons interrompu l'expérience et cinq ans plus tard j'ai décidé de reprendre les études, passé une licence puis une maîtrise d'histoire, et enfin préparé un doctorat. Mais cette expérience du travail déqualifié, à la chaîne, m'a profondément marquée. Elle a eu un impact important sur mes orientations en matière de recherche.

S. Bernardin

La rencontre avec Yves Lequin s'est avérée déterminante dans vos choix de recherche, ou plutôt dans le regard que vous portez sur l'histoire. Pouvez-vous revenir un peu sur le sujet, en évoquant peut-être ce qu'est alors le «Centre Pierre Léon» ? Qu'y trouvez-vous concrètement, comme pistes de lecture ou de recherche ? Y faites-vous des rencontres qui vous sembleraient particulièrement marquantes ?

G. Massard-Guilbaud

Oui. En effet, je crois que j'ai véritablement découvert ce qu'était la recherche en suivant les cours d'Yves Lequin, d'abord en licence puis en maîtrise. Le Centre Pierre Léon était un lieu exceptionnel pour découvrir des travaux nouveaux. Yves Lequin y animait un séminaire d'histoire économique et sociale très ouvert à d'autres disciplines. On y entendait des sociologues, des démographes, des anthropologues... On y entendait parler de thématiques qui sortaient des sentiers battus, beaucoup d'historiens étrangers (Charles Tilly, Joan Scott, John Merriman et bien d'autres), beaucoup de chercheurs venus de l'École des hautes études en sciences sociales. Tout ça était très loin de l'histoire que j'avais apprise au lycée. Il n'était plus question d'événements politiques ou militaires, mais du fonctionnement, dans la durée, des sociétés, et des phénomènes économiques qui le sous-tendait.

J'ai réalisé plus tard combien cette formation «en province», comme disent les Parisiens, avait été riche. À Paris, bien sûr, le vivier intellectuel est extrêmement stimulant. Mais depuis que j'enseigne à Paris, j'ai découvert que le choix est tel, il y a tellement d'occasions de s'instruire... on ne peut pas tout faire et les gens tendent à se replier sur des sujets trop pointus, à s'hyper-spécialiser. Ils sont presque «trop gâtés» et n'y gagnent pas en ouverture d'esprit.

Au séminaire du Centre Pierre Léon, les interventions portaient sur des thèmes variés, même si, évidemment, le choix

des intervenants n'était pas neutre et correspondait à une certaine vision de l'histoire... Le suivre m'a peut-être habituée à faire le grand écart entre disciplines ou sous-disciplines qui ailleurs se parlent trop peu. Je me rends compte, aujourd'hui, que j'ai toujours du mal à me spécialiser. Quand on me demande, par exemple, si je travaille sur l'ingénierie, l'aménagement du territoire ou la pollution, ou sur l'environnement, j'ai du mal à répondre, parce que pour moi ces questions ne sont pas dans des cases isolées !

Tout cela relève de l'histoire économique, sociale et, j'ajoute aujourd'hui... environnementale... Je ne me sens pas à l'aise dans une étiquette unique, trop étroite. Yves Lequin m'a beaucoup inspirée dans ce sens. D'ailleurs, il n'imposait jamais de sujet de recherche, il laissait les gens construire leur problème — ce qu'on ne peut plus faire actuellement, malheureusement. Nos étudiants doivent souvent répondre à une demande précise pour avoir un contrat doctoral... Et c'est bien dommage, car imaginer, construire un sujet, c'est déjà une partie importante du travail. J'ai toujours travaillé sur des sujets que j'avais envie de traiter ; Yves Lequin nous encourageait dans ce sens, et il avait raison. Croire que la recherche peut fonctionner autrement est une erreur.

Pour ma maîtrise, je voulais mener une étude sur les Français qui avaient soutenu le FLN (Front de Libération Nationale) pendant la guerre d'Algérie, ceux qu'on appelait les « porteurs de valise ». Deux journalistes venaient juste d'écrire un livre qui portait précisément ce titre.

C'était le premier ouvrage consacré à ces réseaux de soutien français au FLN. Ils étaient venus le présenter à Lyon. J'étais dans la salle avec des militants plus âgés que moi, qui avaient eux-mêmes été membres des réseaux en question. Ils ont pris les auteurs à parti, à la fin de leur exposé, leur reprochant de ne s'intéresser qu'à Paris.

En sortant, l'un d'eux m'a dit qu'en tant qu'étudiante en histoire, je pourrais écrire leur histoire, celle des porteurs de valises lyonnais. L'idée m'a plu. J'avais l'impression que j'allais être utile en faisant cela. J'allais rendre justice aux Lyonnais ! J'ai beaucoup appris en écoutant mes témoins. Mais tout s'est compliqué à partir du moment où j'ai réalisé que leurs récits divergeaient, que la réalité était difficile à saisir par le seul biais du témoignage, que les personnes qui avaient vécu les mêmes événements ne le décrivaient pas de la même façon. Il ne suffisait plus de rendre justice à qui que ce soit, en mettant noir sur blanc les souvenirs des uns et des autres, il fallait analyser pourquoi ils différaient, comment tout ça s'emboîtait.

C'est comme cela que j'ai réellement commencé à comprendre ce qu'était l'histoire, en pratique, à réfléchir à la différence entre la mémoire et l'histoire, à la question de la preuve, etc. Par la suite, je n'ai pas refait de travaux de ce type. Mais l'expérience a été formatrice, et parfois difficile psychologiquement, car la mémoire n'est pas un matériau inerte. La guerre d'Algérie restait, vingt-cinq ans après, un sujet très douloureux, et écouter des personnes en souffrance est un métier pour

lequel je n'étais pas formée. Alors j'ai souhaité travailler sur une période plus ancienne et sur des sources écrites. J'ai continué de m'intéresser aux Algériens, mais en étudiant les débuts de leur immigration, entre les deux guerres. L'histoire de l'immigration n'en était qu'à ses balbutiements. Un des rares travaux d'historien existant à l'époque était la thèse de Jean-Charles Bonnet sur les pouvoirs publics et l'immigration dans l'entre-deux-guerres. Bonnet, que j'avais eu comme enseignant à Lyon 2, avait écrit un livre pionnier. Lui aussi m'a beaucoup inspirée. Tout était à faire ou presque, en histoire de l'immigration. C'était stimulant.

S. Bernardin

Vous optez pour une approche d'histoire quantitative, n'est-ce pas ? Pouvez-vous nous dire ce que cela signifie à l'époque ? Concrètement, quelle était votre activité au quotidien ? Travailliez-vous sur archives, ou bien deviez-vous gérer de véritables bases de données ? En résumé, qu'est-ce qu'être un historien «quantitativiste» au moment où vous commencez votre thèse ?

G. Massard-Guilbaud

Dans les années 1980, l'histoire quantitative était à la mode. On la pensait capable (je le crois toujours, d'ailleurs) de produire des données «solides», même si elles n'étaient pas neutres. Tout dépendait de la façon dont on les construisait.

Avec le passage, qui commençait tout juste, de la «grosse informatique» à la micro-informatique, le travail changeait de nature, pas seulement de support.

On y a beaucoup réfléchi On avait désormais la possibilité de construire des bases de données que l'on pouvait modifier, recoder en fonction d'hypothèses nouvelles, sans avoir à convaincre un informaticien de l'utilité de le faire... La micro-informatique avait un caractère heuristique. Pour être honnête, j'ai eu beaucoup de mal à apprendre ! Je me voyais comme une littéraire mais soudain, il fallait apprendre à produire des chiffres, à les construire. On ne sous-traitait plus à des spécialistes, on faisait tout soi-même. Ce n'était pas facile.

J'ai travaillé sur un échantillon de 14 000 immigrés, sur une période de 25 ans, c'était énorme ! Il fallait coder l'ensemble des informations, et, coder, c'est faire des choix qui vont déterminer les résultats. Moi qui me croyais «fâchée avec les chiffres»... j'ai réussi à me réconcilier avec eux, au moins en partie ! Par la suite, j'ai même enseigné un cours intitulé «*informatique et statistiques pour historiens*» dans mon université. Cela m'a toujours étonnée moi-même, ce à quoi me menait le fait de faire de l'histoire !

Ceci étant dit, la thèse, je ne l'ai pas faite dans l'idée de devenir professeur à l'université. À la fin des années 1980, il y avait très peu de recrutements. Tous les postes, ou presque, avaient été pourvus quelques années plus tôt. Alors, après ma thèse, j'ai passé le CAPES (certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré) et commencé à enseigner en lycée. Mais je n'ai même pas eu le temps de passer l'agrégation. Les recrutements universitaires ont repris en 1991. J'ai postulé en démographie et en his-

toire, et j'ai été élue à Clermont-Ferrand, maître de conférences en histoire.

Du fait de la guerre civile en Algérie, je ne pouvais pas continuer à travailler sur ce pays. Mais j'ai voulu continuer mes recherches sur les étrangers, sous un autre angle, en menant une nouvelle étude quantitative sur les naturalisations.

J'ai donc initié un travail, qui aurait pu devenir le principal ingrédient d'une habilitation à diriger des recherches, sur l'histoire de la naturalisation en France. J'ai commencé à réunir des données issues des Archives départementales les plus proches de chez moi. Enseignant huit à dix heures par semaine à des effectifs énormes, je n'avais pas vraiment le loisir d'aller travailler ailleurs. J'ai entrepris l'élaboration d'une base de données, en piochant, par curiosité, dans des époques différentes, du milieu du XIX^e jusqu'au milieu du XX^e siècle, histoire de voir d'abord comment se présentaient les données.

À la même période, une loi venait justement de modifier le code de la nationalité dans un sens plus restrictif : la droite au pouvoir cherchait à limiter le droit du sol. J'assurais la formation des enseignants du secondaire sur les questions de nationalité car ils devaient enseigner cela à leurs élèves en cours d'instruction civique. Mais mes recherches furent interrompues par un problème inattendu, mais révélateur de l'ambiance qui prévalait alors sur le sujet : les archives sur lesquelles je travaillais avaient été détruites par la conservatrice des Archives du Puy-de-Dôme... au motif qu'une circulaire,

signée du ministre de l'Intérieur, Pierre Joxe, avait été adressée aux archivistes, disant que les archives des étrangers en France tenaient trop de place et qu'il fallait réduire leur volume. Parmi les documents qu'il ne serait plus nécessaire de conserver, figuraient justement les dossiers de naturalisation. Puisqu'ils étaient désormais Français, à quoi bon savoir ce qu'ils avaient été auparavant ? En fait, la circulaire concernait l'avenir mais elle avait été appliquée de façon rétroactive par la conservatrice en chef du Puy-de-Dôme. Les archives sur lesquelles je travaillais avaient été passées au pilon, sans préavis.

C'était pourtant des dossiers d'une extrême richesse sur le passé de ces personnes. On pouvait suivre en détail, jusqu'à la date de leur demande de naturalisation, leur état civil, leur parcours professionnel, leur mobilité géographique, la situation de leur parenté... J'aurais pu faire une analyse multivariée remarquable. Mais tout ça tombait à l'eau parce que mes fichiers n'étaient pas complets. Je savais que des doubles existaient aux Archives nationales de Nantes mais j'avoue que j'étais pas mal découragée... Toutes ces heures passées à dépouiller des dossiers, pour rien... Et par la faute d'une personne supposée conserver les archives !

S. Bernardin

Corrigez-moi si je me trompe, mais nous sommes alors au début ou milieu des années 1990. Il me semble que vous développez vos travaux sur le thème de l'environnement à la même période. Est-ce un

hasard, ou bien est-ce au contact d'autres historiens que vos recherches se réorientent quelque peu ? En d'autres termes, comment en venez-vous au thème de l'environnement ?

G. Massard-Guilbaud

Comme je le disais, j'étais vraiment découragée. Je voulais tourner la page, en quelque sorte, passer à un autre sujet. Je me suis donc réorientée vers l'histoire urbaine. Ma thèse était déjà une thèse d'histoire urbaine puisque j'y étudiais la façon dont les immigrés s'intégraient dans la ville. J'avais aussi, au cours de mes études, suivi le cours d'Yves Lequin sur l'histoire des sociétés urbaines et industrielles. Je subissais aussi l'influence de Jean-Luc Pinol, un ancien étudiant de Lequin, lui aussi, devenu professeur à Strasbourg, et avec lequel j'ai collaboré dans la création de la Société française d'histoire urbaine et de la revue du même nom, en 1998 ou en 1999.

Je suis donc revenue à l'histoire urbaine. J'ai commencé à travailler sur des questions d'occupation du sol, de foncier, d'agrandissement des villes au XIX^e siècle, et plus particulièrement sur la construction d'un quartier de Clermont-Ferrand, sa composition sociale, son identité. J'ai écrit un ou deux articles sur le sujet.

C'est en faisant cela que je suis tombée, par hasard, sur des archives qui m'ont interpellée, les archives des « établissements industriels classés », c'est-à-dire polluants. Elles me paraissaient extrêmement riches, de divers points de vue. Je ne comprenais pas pourquoi personne

ne les avait jamais exploitées, surtout qu'elles existaient dans tous les départements français. Dans le quartier que j'étudiais, elles me permettaient de retracer la lutte de longue durée menée par les habitants contre une entreprise de fabrication de produits chimiques.

S. Bernardin

Pourriez-vous nous en dire davantage sur le sujet ? En clair, qui se bat pour ou contre quoi précisément, au sein de ce quartier ? Je m'interroge aussi sur les sources que vous mobilisez pour le comprendre. Peut-on voir ce que vous évoquez à travers des sources issues d'entreprises ? Ou bien avez-vous pu réunir d'autres éléments sur le sujet, renvoyant peut-être à des archives plutôt publiques ou associatives ?

G. Massard-Guilbaud

J'ai surtout travaillé sur des archives qui concernent les relations entre les industriels et les pouvoirs publics (municipalités, conseils généraux, préfecture). J'ai aussi exploité l'abondante littérature scientifique, la presse généraliste. Mais je n'ai pas utilisé les archives des entreprises, à la fois parce qu'elles n'existent pas toujours, qu'elles sont souvent difficiles d'accès quand elles existent, et parce que j'avais déjà une masse de documentation considérable.

Les entreprises potentiellement polluantes devaient alors demander une autorisation pour ouvrir, autorisation qui était accordée après enquête. Et toutes ces enquêtes ont été conservées dans les

archives publiques. On trouve aussi, dans ces fonds, les pétitions adressées par les habitants aux pouvoirs publics, les réactions de la presse. Ces sources sont donc extrêmement riches.

J'y ai trouvé beaucoup de plaintes, émanant parfois de personnes plutôt modestes. C'est un type de sources tout à fait intéressant, parce qu'en général les historiens du XIX^e siècle ne disposent que de très peu de sources écrites venant des milieux populaires. La plupart des pétitions étaient quand même rédigées par des bourgeois lettrés, mais il y avait des exceptions.

On peut voir aussi, grâce aux archives, que les pouvoirs publics n'étaient pas indifférents aux pétitions. Elles étaient lues et soigneusement archivées. Il est probable qu'en général, elles n'avaient pas beaucoup d'effet. Mais elles pouvaient influencer sur la décision si le nombre de signataires était très important parce que la préfecture ne voulait pas de désordre, pas de trouble à l'ordre public. Et cela, c'était susceptible de les faire reculer ou temporiser. Il est intéressant aussi d'analyser le ton sur lequel les pétitions étaient rédigées. Comment s'y prend-t-on pour persuader quelqu'un de quelque chose ? J'ai essayé de le montrer dans mon dernier livre. Il y a des registres différents, qui vont de la supplication polie à la tentative de persuasion en passant par la colère et même l'humour...

Les ingénieurs de l'État, souvent ceux des Mines, avaient l'art de récuser ces pétitions, dont les arguments n'étaient pas assez savants à leurs yeux. Les profanes

n'y connaissaient rien ! Je me suis beaucoup intéressée aux ingénieurs et aux médecins, deux professions qui prenaient largement part à la construction de l'action publique.

J'avais de bonnes connaissances pour tout ce qui relève de l'industrie en général, mais je ne connaissais pas grand-chose à ce monde des ingénieurs. J'ai trouvé que, à part quelques exceptions, comme les travaux de Bruno Belhoste ou d'Antoine Picon, l'historiographie les concernant était généralement trop hagiographique; je crois qu'il serait utile de reprendre divers aspects de leur histoire avec un regard plus critique, moins obnubilé par le culte de la technique...

Au même moment, j'ai découvert l'histoire des sciences et les « *science studies* ». L'histoire des sciences n'était pas enseignée à Lyon et par la suite, je n'avais jamais eu l'occasion de m'y intéresser. C'est une discipline passionnante mais insuffisamment empirique à mon goût, pas assez soucieuse d'étayer ses démonstrations par des éléments concrets issus des sources... Quant à l'histoire environnementale, je dois dire que j'y suis venue presque par hasard, par un biais détourné lui aussi. C'est Jean-Luc Pinol qui a été le premier à m'en parler. Il avait fait plusieurs séjours à l'université de Brown, aux États-Unis. C'est là-bas qu'il en avait entendu parler.

S. Bernardin

Nous sommes alors à la fin des années quatre-vingt-dix, si j'ai bien compris. Où en êtes-vous, à ce moment précis, de votre

propre trajectoire de recherche ? La discussion avec Jean-Luc Pinol intervient-elle avant, ou après votre choix d'initier une habilitation à diriger des recherches ? Avez-vous tout de suite été séduite par l'histoire environnementale qu'il vous décrit de retour des États-Unis ?

G. Massard-Guilbaud

Dans une carrière, il y a toujours beaucoup d'événements qui interfèrent, un mélange de hasard et de volonté qui fait qu'on va prendre telle ou telle direction. Après, on les reconstruit de façon logique, pour en rendre compte et donner un sens à ce qu'on a fait, mais dans la réalité, c'est plus compliqué. Il y a plein de petites impasses qui ne mènent nulle part ! En tout cas, c'est comme ça pour moi. Je ne voulais pas revenir à l'histoire de l'immigration, du fait des circonstances que j'ai déjà évoquées, je voulais faire de l'histoire urbaine et de plus en plus, je m'intéressais aux relations entre la ville et l'industrie, auxquelles j'avais été confrontée en étudiant un quartier de Clermont.

J'en ai discuté avec Jean-Luc Pinol, qui avait accepté de jouer le rôle de garant pour mon habilitation à diriger des recherches. C'est à ce moment-là qu'il m'a signalé l'intérêt de l'histoire environnementale qu'il avait découverte durant ses séjours aux États-Unis. Cela lui paraissait être un champ de recherche intéressant.

Je m'y suis plongée avec appétit. J'ai découvert à mon tour la littérature effectivement très vaste qui existait là-bas sur tout ce qui touchait à l'environnement. En

France aucun livre traitant de l'histoire de la pollution n'avait encore été écrit. Je me sentais bien isolée. J'étais donc contente de trouver cette littérature américaine. Avant Internet, il était moins facile de savoir ce qui se faisait ailleurs. Internet, qui commençait juste à se développer en France, a tout changé, de ce point de vue. Au même moment, j'ai découvert le réseau «H-NET», également sur Internet, un réseau qui met en contact des historiens autour de thèmes communs de recherche.

Sur H-NET, je me suis abonnée à la liste spécialisée dans l'histoire environnementale, intitulée H-ASEH, pour «*American Society for Environmental History*». C'est par ce canal que j'ai pu lire une annonce de collègues suisses, allemands et autrichiens qui proposaient de construire une société européenne pour l'histoire de l'environnement. Ils cherchaient un Français ou une Française pour se lancer avec eux dans l'aventure. J'ai envoyé ma candidature en me disant que ce serait une bonne occasion d'en apprendre davantage sur le sujet. Elle a été retenue. À vrai dire, c'était la seule qu'ils aient reçue car, en France, l'histoire environnementale était quasiment inconnue. Il n'y avait que les archéologues qui la pratiquaient déjà. J'ai donc été, par ce biais, l'une des fondatrices de la Société européenne d'histoire de l'environnement.

Il y avait déjà eu une tentative, quelques années plus tôt, mais cette première société avait coulé rapidement. Cette fois, nous disposions du soutien financier d'une fondation allemande, la fondation Breuninger. Elle nous a aidés à démarrer en finançant nos réunions, pendant cinq

ans. Cela nous a permis de nous organiser concrètement, et de mettre en route l'organisation d'une première conférence internationale, à St-Andrews, en Écosse. Depuis lors, ces conférences internationales d'histoire environnementale se sont tenues tous les deux ans, en Europe. Aujourd'hui, elles réunissent à chaque fois plus de 500 participants.

Quand je suis devenue présidente de l'association, j'ai souhaité élargir ses activités. En complément de cette conférence bisannuelle, nous avons créé une école d'été annuelle, une collection de livres en association avec l'éditeur Berghahn et le Rachel Carson Center for Environment and Society de Munich. Et puis surtout j'ai travaillé à l'élargissement de notre association à l'Europe de l'est, ce qui a été une expérience à la fois passionnante et compliquée. C'était important de fédérer des chercheurs provenant de toute l'Europe et pas seulement de l'Europe occidentale. Ces conférences, à condition que l'on n'en abuse pas, sont des lieux essentiels pour échanger des expériences, des idées, des méthodes, pour faire circuler les thèmes de recherche.

S. Bernardin

En termes de contenus, quels sont alors vos objets d'étude ? Vous êtes-vous fixé des objectifs communs avec la création de l'association ? Partagez-vous d'ailleurs une même définition de ce qu'est « l'environnement » ? Ou bien commencez-vous très tôt à voir d'importantes différences, en fonction des nationalités peut-être, ou bien des courants ou des sous-courants d'analyse représentés dans l'association ?

G. Massard-Guilbaud

La première de nos rencontres, en Bavière, a été instructive à ce sujet. On était douze à quinze autour de la table. On avait commencé par un tour de table. Chacun se présentait, en évoquant ses objets de recherche. J'ai parlé de mes travaux concernant la pollution, sur les relations entre l'industrie et la ville. En France, la perspective était tout à fait inédite. Il n'existait pratiquement pas de recherche historique sur le sujet.

Et pourtant, lorsque j'ai évoqué ce que je faisais, lors de notre première réunion en Bavière, j'ai été frappée par la réaction de mon collègue suisse, Christian Pfister, spécialiste du climat. Sans chercher à me vexer, il trouvait que ce thème de recherche était quand même un peu de la « vieille histoire » ou quelque chose comme ça... J'étais très étonnée.

J'ai aussi été surprise de constater que beaucoup des présents étaient des naturalistes dans l'âme, enfin des passionnés de nature. Ils avaient une conception de l'environnement très différente de la mienne. Je me souviens de mon étonnement, un matin, en me levant : il n'y avait plus personne dans le chalet où nous avons passé ces quelques jours. Ils étaient tous partis observer les oiseaux ou la flore du coin ! J'avoue que cela m'a rendue perplexe, sur le coup. Je n'avais rien contre les oiseaux, évidemment, mais mon monde à moi, c'était celui de l'industrie, de la ville. Je me trouvais subitement confrontée à des spécialistes des animaux, des milieux humides, des rivières, du climat, etc. Des amoureux de la nature, souvent, très « écolos »...

En tant qu'historienne du monde industriel, je me sentais donc un peu isolée, au moment de la création de la Société européenne d'histoire environnementale. J'avais l'impression de ne pas poser les « bonnes questions », de n'avoir pas compris ce qu'était l'histoire environnementale. Pourtant, mes questions n'étaient pas plus mauvaises que les leurs, pas plus illégitimes ! Mais les chercheurs qui travaillaient sur la ville et l'industrie ont mis du temps à se faire entendre ou à se faire accepter parmi les praticiens de l'histoire environnementale.

Je l'ai découvert plus tard, mais aux États-Unis, cela avait été une vraie bataille car les premiers praticiens de l'histoire environnementale confondaient complètement nature et environnement. Ils confondaient aussi écriture de l'histoire et militantisme écologique d'ailleurs. Les villes, les industries, c'était l'ennemi ! Il fallait, c'est ce qu'ils disaient, laisser ça à l'histoire économique... C'était en quelque sorte la maladie infantile de l'histoire environnementale, qui avait été créée par des « écolos » assez naïfs. Tout ça a bien changé, évidemment, aujourd'hui et heureusement. Écrire l'histoire c'est un métier, pas du militantisme. En tout cas, j'ai beaucoup appris à ce moment-là. Ce fut réellement une époque passionnante pour moi. L'intégration des concepts de l'écologie dans la pensée historique apportait une sorte de vent frais dans des sujets d'étude anciens. Dans bien des domaines, cela renouvelait la perspective, c'était très stimulant.

En fait, en France, quelques petits groupes pratiquaient déjà une histoire environne-

mentale. Mais ils étaient peu nombreux, un peu marginaux. Ils n'employaient pas toujours ce terme pour en parler. Du côté des historiens des techniques, il y avait des gens comme André Guillerme et Sabine Barles. Les autres étaient plutôt des archéologues, médiévistes ou antiquistes, comme Joëlle Burnouf, Corinne Beck, Philippe Leveau et d'autres. Mais les modernistes et les contemporanéistes se désintéressaient complètement de ces questions. Chez les historiens des périodes récentes, on m'a dit souvent que l'environnement, c'est une mode, une manie...

Il a fallu du temps pour faire comprendre l'importance de cette dimension, la nécessité de l'intégrer à l'écriture de l'histoire. Aussi pour faire comprendre que les problèmes écologiques majeurs auxquels nos sociétés sont confrontées ont une histoire, que cette histoire, il convient de la connaître. Pour la connaître, il faut l'écrire et ne pas l'abandonner à d'autres disciplines, quitte à se plaindre qu'elles ne le font pas comme il faudrait, après....

L'environnement est par définition un objet d'étude qui ne supporte pas les frontières disciplinaires. Il faut donc travailler dans l'interdisciplinarité, c'est une évidence. Mais pour ce qui est d'écrire l'histoire, les historiens ont quand même quelques compétences, une formation que d'autres n'ont pas, surtout quand il s'agit de mettre en œuvre des sources écrites. En revanche, pour les archives du sol, les archéologues et les autres paléosciences sont là pour ça. Il faut aussi collaborer avec les spécialistes des sciences de la nature, et là, c'est plus compliqué.

En tout cas, pour moi, la dimension environnementale a toujours été une dimension importante, mais une dimension parmi d'autres, de mon travail d'historienne. Il n'y a pas de différence de nature avec la dimension économique, ou sociale de mon travail.

Ce n'est pas pour moi un sujet de militantisme. Je n'ai jamais été une militante écologiste. J'ai participé au mouvement anti-nucléaire dans les années 1970 mais dans une optique qui n'était pas celle de la plupart des participants à ce mouvement.

À Malville, par exemple, le groupe avec lequel je manifestais était opposé au nucléaire parce que cette énergie nous apparaissait alors comme une énergie centralisée, promue par le *lobby* d'EDF dans la plus totale opacité. La violence avec laquelle l'État a défendu sa centrale, à Malville, montre bien d'ailleurs jusqu'où il était prêt à aller pour cela... Il y a eu un mort et trois amputés, à cause des grenades offensives qui avaient été utilisées par les CRS. Les grenades offensives, ce sont des armes de guerre qui, normalement, ne s'emploient pas pour le maintien de l'ordre. Cela montre bien que l'idée que l'on remette en cause le nucléaire était insupportable pour le pouvoir en place.

Mais en-dehors de cet épisode, je n'ai jamais fréquenté les écologistes, même si j'ai partagé de bonne heure beaucoup de leurs convictions. Évidemment, les sujets auxquels j'ai consacré mes recherches ne sont pas « n'importe quels sujets ». Écrire sur l'immigration, sur la nationalité, sur la pollution, ce sont des choix...

S. Bernardin

À ce sujet, comment abordez-vous « l'État » ? Je pense qu'il s'agit d'une question intéressante pour les lecteurs de la revue « *Pour mémoire* ». En clair, l'État est-il pour vous un ensemble de d'acteurs, dont vous analysez les trajectoires et les pratiques, ou bien le percevez-vous avant tout à travers des textes, circulaires et autres décrets, dont vous étudiez la production comme la mise en œuvre ?

G. Massard-Guilbaud

L'État, dans mes recherches, je le vois surtout au niveau local, sous la forme du préfet, voire du sous-préfet. J'ai tout de même étudié son action à l'échelle nationale, à travers l'analyse des textes concernant l'immigration notamment, dans mes premières recherches.

C'est comme cela que j'ai compris que le cas de l'Algérie était très spécifique. Avant la Première Guerre mondiale, l'accueil des Algériens ne semblait poser de problème ni à l'État ni à la population. Tout a changé avec la Grande Guerre. En 1919, une circulaire interministérielle parlant de la nécessité de favoriser l'immigration, pour des raisons démographiques, classait les nationalités des immigrés par ordre de préférence. Tout en bas de la liste, on retrouvait les Allemands et les Autrichiens, c'est-à-dire les ennemis de la guerre qui venait de s'achever. Juste au-dessus, on avait les Arméniens, et puis les Algériens. J'ai donc analysé les raisons de ce racisme d'État dans ma thèse. Les archives, et surtout les archives algériennes (je veux dire, de l'administration

algérienne) m'ont permis de répondre très clairement à la question. Là, on est bien dans l'analyse du fonctionnement des niveaux les plus élevés de l'État.

Mais le plus souvent, mes travaux m'amènent plutôt à m'intéresser à l'échelle locale. L'État est alors une machine pleine de contradictions, avec des fonctionnaires diligents, pleins de bonne volonté mais parfois dépassés par les événements qu'ils ont à gérer, d'autres au contraire qui défendent des intérêts personnels, ou de corps. L'État n'est pas homogène.

Par exemple, j'ai travaillé sur de nombreuses archives de préfectures. Je n'en retire pas une image négative des préfets. Ils ont des trajectoires et des pratiques variées, évidemment, mais dans l'ensemble, ils ne correspondent pas à la caricature qu'on fait parfois du préfet du XIX^e siècle. Ils s'informent, prennent conseil, réfléchissent. Les rapports qu'ils commandent, par exemple, ne sont pas du tout anecdotiques. Ils s'en inspirent pour prendre leurs décisions.

Il faut éviter les visions trop idéologiques des processus de prise de décision. Il faut absolument se confronter aux traces écrites pour comprendre comment pensent les préfets, comment ils écrivent, ce qu'ils disent, les contradictions dans lesquelles ils se trouvent pris parfois. Il n'est pas interdit d'identifier des régularités, mais il faut vraiment éviter les schémas interprétatifs simplistes. L'histoire, c'est à la loupe qu'on doit la décrypter, pas à la louche, si je peux me permettre ce jeu de mot. C'est mon avis, en tout cas.

Le décret de 1810, par exemple, était traditionnellement considéré comme un décret de protection de l'environnement. En réalité, c'est l'inverse qui est vrai. Il était le produit du travail de *lobbying* de grands industriels de la chimie, les premiers concernés car ils étaient les premiers producteurs de nuisances. Ils avaient profité de la position de force dans laquelle ils s'étaient trouvés pendant la Révolution pour faire adopter une législation qui les protégeait des riverains «intolérants», c'est certain. Dans ce cas, l'État se comporte comme le représentant d'une couche sociale particulière dont il défend les intérêts sous couvert d'intérêt général.

Ce décret ne régula pas les nuisances industrielles, il régula les contradictions entre deux formes de propriété : la propriété du sol (le droit de jouir de ses immeubles sans nuisances) et la propriété industrielle (le droit de produire, quitte à produire aussi des nuisances). Ceci dit, ce qui valait pour de grands industriels parisiens ne valait pas forcément pour les patrons de petites entreprises, de loin les plus nombreux, et pour longtemps encore. Il faut donc éviter de partir avec une idée préconçue et se confronter aux archives, voir ce qu'elles disent. En l'occurrence, elles disent que ce décret pris par de grands patrons ou, disons, sous leur pression, ne fut ni compris ni respecté par la grande majorité des patrons.

S. Bernardin

C'est intéressant. L'analyse a-t-elle suscité la controverse, parmi les historiens ? Il peut être intéressant d'y revenir brièvement, si



Le complexe pétrochimique d'Orcher
©Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR

possible, pour montrer comment le débat s'instaure entre chercheurs. Plus généralement, pourriez-vous nous dire comment s'organisent les échanges entre collègues, par voie d'articles peut-être, ou de communications interposées ?

G. Massard-Guilbaud

Non, il n'y a pas eu de controverse entre historiens sur le sens de cette loi, du moins pas chez les historiens qui ont regardé le sujet de près. Mais sur d'autres points, oui. Sur le rôle des médecins hygiénistes, ou le sens de l'évolution que l'on constate au XIX^e siècle en matière de régulation industrielle, par exemple. Il y a aussi des questions de méthode ou de références disciplinaires. Mais il bien normal qu'avec l'augmentation du nombre

de chercheurs travaillant dans ce champ, des nuances et mêmes des divergences apparaissent. C'est l'absence de divergences qui serait surprenante ! À moins de croire naïvement à l'existence d'une vérité indiscutable... La recherche a toujours fonctionné ainsi, en démocratie, dans la confrontation des points de vue.

Pour ce qui est de la structuration du champ de recherche, il m'a semblé dès le début que nous aurions besoin, en France, d'une structure, d'un lieu d'échanges entre collègues pour qui la dimension environnementale des problèmes doit être prise en compte.

En 2006, j'ai donc organisé, à l'EHESS, une réunion ouverte à tous sur le thème « *L'histoire de l'environnement en France, où en sommes-nous ?* ». Une quarantaine de personnes y ont assisté, dont certaines que je ne connaissais pas du tout, ce qui illustre bien le cloisonnement de nos réseaux de recherche... À partir de là, nous avons tâtonné sur la formule à adopter et finalement décidé de créer une association loi de 1901, dénommée RUCHE pour « Réseau universitaire de chercheurs en histoire environnementale ».

Depuis plusieurs années maintenant, le RUCHE a eu une activité soutenue ; pendant longtemps il a tenu un séminaire mensuel qui faisait le point sur toutes les grandes questions, puis nous avons changé de formule pour faciliter la participation des collègues de province. Nous organisons maintenant chaque année plusieurs journées d'étude et un colloque. Malheureusement, nous n'avons pas vraiment réussi à associer l'ensemble des

praticiens. Malgré nos efforts, le RUCHE reste essentiellement composé d'historiens, et même surtout d'historiens du monde moderne et contemporain, même s'il y a d'heureuses exceptions, en tout cas surtout des chercheurs qui travaillent sur des sources écrites. D'autres chercheurs, archéologues, archéo-géographes, paléoscientifiques, écologues, pratiquent aussi une forme d'histoire de l'environnement très intéressante mais ils ne nous ont pas rejoints, sauf exception.

Du désir de faire travailler ensemble ces disciplines est aussi né le RTP (Réseau thématique pluridisciplinaire CNRS) « Histoire de l'environnement », à la demande de deux instituts du CNRS, l'INSHS (Institut des Sciences Humaines et Sociales) et l'INEE (Institut Écologie et Environnement) dont la direction m'a été confiée. On nous a demandé de réfléchir à la façon de collaborer, à la structure dont nous aurions besoin, aux problèmes que posait cette collaboration entre disciplines des sciences de la vie et des sciences humaines. Nous avons bien travaillé, l'expérience a été très positive. Au bout de trois ans, nous sommes arrivés avec une série de propositions concrètes, qui seraient passées par la création d'un GIS (groupement d'intérêt scientifique). Malheureusement, à ce moment-là, on nous a dit que les finances étant ce qu'elles étaient, le CNRS ne créait plus de GIS. J'avoue que c'était décourageant ...

En tout cas, il est ressorti de nos échanges une idée simple : travailler ensemble nous oblige à ne pas définir de façon trop précise ce qu'est l'environnement. On peut travailler sans se focaliser

sur les définitions ; faire autrement mène immédiatement à une impasse. Il est plus intéressant de regarder comment, dans différents contextes géographiques et temporels, les hommes ont interagi avec les écosystèmes qui les englobent. L'histoire de l'environnement, ce n'est pas *seulement* l'histoire de la protection de l'environnement ou de l'écologie politique, ni même *essentiellement* cela, qui n'aurait d'ailleurs aucun sens au-delà de la période moderne...

C'est beaucoup plus que cela. Quand je travaille, comme je le fais en ce moment, sur l'estuaire de la Loire ou, plus précisément, sur les conséquences des travaux d'aménagement de l'estuaire sur la ville de Nantes, je suis dans le vif du sujet... même si cela n'a rien à voir, évidemment, avec la défense de l'environnement. Mon livre traitera aussi bien de la façon dont les ingénieurs des Ponts et Chaussées considéraient le fleuve et l'estuaire, que des relations qu'ils entretenaient avec la Chambre de commerce, qui avait demandé l'aménagement de l'estuaire, avec les pouvoirs municipaux ou la population. Pour moi, il n'y a donc pas de rupture entre l'histoire de l'environnement et l'histoire économique, urbaine, sociale, politique...

Au RUCHE, certains étaient, et sont sans doute toujours, partisans de créer une revue d'histoire environnementale. Moi j'y ai toujours été plutôt opposée car je pense qu'il ne faut pas s'enfermer entre spécialistes. Au contraire, il faut publier dans des revues généralistes. Récemment, toutes les grandes revues d'histoire françaises ont consa-

cré au moins un, parfois deux numéros spéciaux à l'histoire environnementale. C'est bien, mais ce qui serait mieux, c'est que cette histoire ne relève plus seulement de numéros spéciaux mais imprègne l'ensemble de l'histoire, comme le fait la notion de genre, par exemple.

Et puis il y a déjà au moins trois revues anglophones consacrées à l'histoire environnementale (*Environment and History*, *Environmental History* et *Global Environment*), il faut leur envoyer des articles, et les lire !

S. Bernardin

Je comprends... vous tenez à ne pas vous enfermer dans une définition restrictive de l'environnement. Ce qui me laisse perplexe, c'est l'abîme de possibilités que cela ouvre. Tout, ou presque, peut en effet relever de l'environnement, si je comprends bien. Mais peut-être prônez-vous finalement un regard, plutôt qu'un objet d'étude, qui serait lié à votre approche ?

G. Massard-Guilbaud

Oui, c'est cela, un regard. La prise en compte d'une dimension négligée jusqu'alors. On a étudié les ports, leur construction, leur impact économique... Mais qui a étudié l'impact de leur aménagement sur les écosystèmes, et donc finalement, sur les hommes qui en font partie ? C'est vrai que cela ouvre un abîme de possibilités, mais il faut être modeste ! Les tentatives d'« histoire totale », cela n'a rien de nouveau, et personne n'y parvient. La balance penche toujours d'un côté ou de l'autre. On finit

toujours par privilégier certaines dimensions mais on peut quand même tenter d'être aussi « intégratif » que possible, parce que les différents aspects sont interdépendants.

On confond souvent l'histoire environnementale et l'histoire de la nature. Mais l'histoire de la nature, pour moi, c'est autre chose, quelque chose qui relève plus de l'histoire ou de la philosophie des sciences, quelque chose qui appelle d'autres méthodes.

Mon objectif est bien celui que vous dites : convaincre qu'une relecture des thèmes traditionnels de l'histoire économique et sociale, une lecture qui porte une plus grande attention aux relations de l'homme avec le milieu naturel est possible et souhaitable, parce qu'il n'y a pas d'histoire humaine sans milieu viable, équilibré mais instable, et que cet équilibre est toujours susceptible d'être mis en péril.

Sur ce point, Fernand Braudel se trompait lorsqu'il parlait de milieu « immobile ». Le milieu est tout sauf immobile. L'écologie nous l'a appris. Braudel a été l'un des premiers historiens - pas le premier mais l'un des premiers - à dire que le milieu devait être pris en compte par les historiens, et pas seulement de façon anecdotique. Il faut voir la place qui lui est consacrée dans *La Méditerranée* : c'est toute la première partie. Mais Braudel parle longuement des marais, des milieux humides, des pratiques agraires ou de la transhumance (autant de sujets dont personne n'aurait parlé avant les historiens de l'École des Annales), mais il en

parle d'une manière très différente de celle qui est la nôtre aujourd'hui. Il est encore dans la croyance en un progrès technique illimité dont on sait maintenant où il conduit dans une vision de la nature comme devant être « domptée »...

Il ne s'agit en rien de prendre pour argent comptant la *doxa* de certains écologistes ou écologues... L'enfer est pavé de bonnes intentions, et les parcs « naturels » dont on a expulsé les populations ou les paysans n'ont rien de naturel. Ils ont en revanche créé une nouvelle catégorie de réfugiés, qui n'ont rien à envier aux réfugiés climatiques. Certaines notions, comme celles « d'espèce invasive » ou celle de « réintroduction des espèces » méritent pour le moins d'être discutées par les sciences sociales ... Le dialogue entre sciences sociales et sciences de la vie - sciences de l'ingénieur, aussi - est un dialogue complexe, difficile, mais auquel nous ne couperons pas.

S. Bernardin

Peut-on revenir un instant sur votre lien aux institutions, ou peut-être plus précisément sur votre présence au sein du conseil scientifique du comité d'Histoire du ministère ? Comment y venez-vous, concrètement ? Y avez-vous trouvé des motifs d'intérêt, de frustration ou de déception peut-être aussi ? En clair, qu'en retirez-vous, en tant qu'historienne ?

G. Massard-Guilbaud

C'est Alain Billon, alors secrétaire délégué du comité d'Histoire, qui m'a sollicitée pour faire partie de son conseil scientifique. J'étais assez enthousiaste, parce

que cela rejoignait ma conviction que l'historien doit servir au-delà de l'université, être utile à la société civile... Mais ce n'est pas simple. L'échange est parfois compliqué, mais il est fructueux.

Je me souviens, par exemple, d'une journée d'études organisée par le comité d'Histoire sur le thème de l'histoire de l'inspection des installations classées en France. Nous avons pu convier des historiens spécialisés, ainsi que des sociologues et des géographes. Des inspecteurs en fonction étaient aussi présents. Il me semble que le débat en résultant nous a tous beaucoup appris. Il n'y a pas eu de censure ou de non-dits. Les actes de la journée en témoignent bien. De manière générale, je suis tout à fait favorable aux interventions en dehors des cercles académiques. Elles sont utiles et importantes. Mais je crois aussi que les chercheurs ne devraient pas céder à une tentation facile : s'exprimer sur des sujets qu'ils ne maîtrisent pas sérieusement, qui n'ont qu'un vague rapport (voire pas de rapport du tout !) avec leur domaine de recherche.

C'est pour cela que je refuse régulièrement des débats ou des interviews sur des sujets que je connais mal, parce que je ne veux pas colporter des idées creuses, des propos « de bon sens » (le bon sens, en sciences sociales, c'est l'ennemi !). C'est une question de déontologie : parler de ce que l'on connaît vraiment, ou s'abstenir. Les journalistes ont tendance à réinviter ceux qui acceptent volontiers leurs invitations, qui deviennent des piliers de media, pour ne rien dire d'intéressant ou pas grand-chose.

J'aime beaucoup, en revanche, participer quand je le peux à la vulgarisation de connaissances complexes. Je trouve cela difficile. Je crois que seuls ceux qui maîtrisent vraiment bien leur sujet sont capables de le rendre compréhensible en des termes simples. Les autres jargonent (et croient faire illusion parce qu'on ne les comprend pas !) mais ne transmettent rien du tout.

Je suis par exemple intervenue dans le cadre de l'université populaire qu'organise l'EHESS avec la Ville de Paris pour parler de la notion de pollution dans une perspective historique. Ce que je préfère, quand j'en ai l'occasion, c'est m'entretenir avec des professionnels de mes thèmes de recherche. J'ai participé récemment, par exemple, à une formation pour les cadres de la fédération de la métallurgie de la CFDT sur le thème de la pollution. Le débat avec eux, qui sont confrontés tous les jours à la question, a été vraiment passionnant. Ils étaient très curieux d'en apprendre davantage sur l'histoire. Mais moi aussi j'apprends toujours beaucoup en me confrontant à des praticiens de terrain.

L'expérience au comité d'Histoire du ministère s'inscrit dans cette logique. J'étais avant tout curieuse de voir qui s'intéresse à l'histoire, de quelle manière, au sein d'une institution comme un ministère. J'ai découvert un public très diversifié lors des conférences et journées d'études du comité d'Histoire.

Le comité d'Histoire, c'est aussi une occasion de confrontation avec des historiens des techniques, des urbanistes, des sociologues. C'est intéressant de croiser les

regards sur l'évolution du ministère, de ses missions, des femmes et des hommes qui l'animent. Cette interdisciplinarité est un atout, une richesse, surtout dans un ministère comme celui-ci, où l'évolution récente a regroupé des administrations qui autrefois s'entendaient comme l'eau et le feu ! Des constructeurs d'infrastructures lourdes et des protecteurs de l'environnement, par exemple. C'est un regroupement que je trouve positif, mais qui prend à l'évidence du temps, et cause des frictions. C'est intéressant à observer...

Ce que je redoute, en revanche, dans un comité comme celui-ci, c'est la tentation de confondre histoire et mémoire, la manie de la commémoration au détriment de la réflexion sur le fond. Cela peut conduire à une forme d'histoire légitimant *a posteriori* ce qui a été fait. Une légitimation de l'institution par l'institution et pour l'institution, une absence de regard critique. Les historiens ne peuvent pas travailler comme cela, et ils veillent donc, dans le conseil scientifique, où l'expression est très libre, à éviter le genre hagiographique !

Pour prolonger l'entretien, les lecteurs intéressés pourront se reporter aux publications de Geneviève Massard-Guilbaud, dont on donne quelques exemples à la suite du court extrait qui suit :

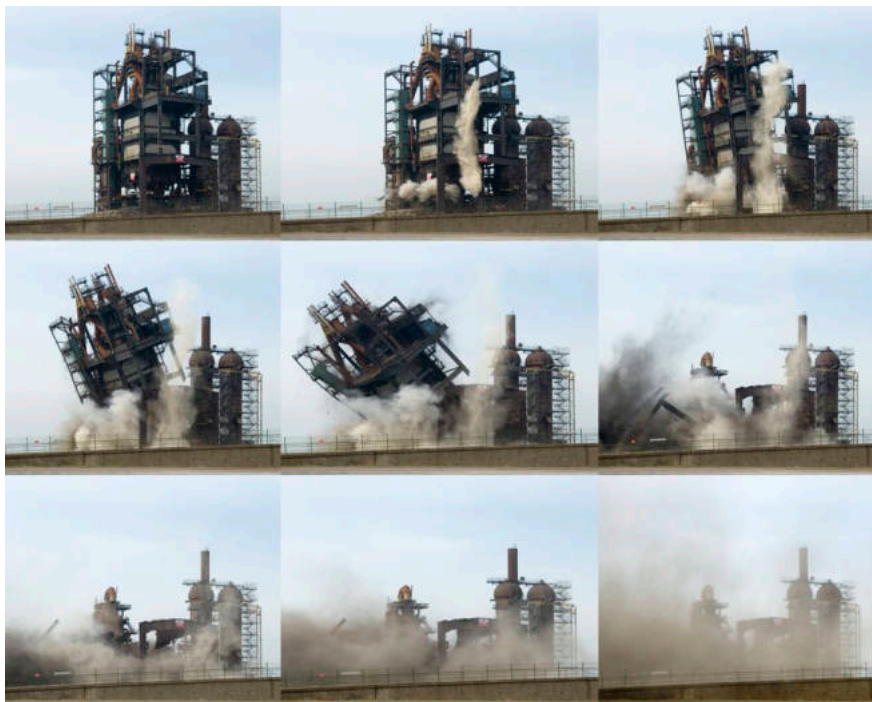
« La Révolution française, terminus ab quo de ce travail, ne se contenta pas de renverser la monarchie. Elle bouleversa aussi les formes de pensée et d'organisation sociale. Pour ce qui est du domaine qui nous intéresse ici [la pollution], elle marque un véritable tournant. C'est en effet dans les derniers temps

*de la monarchie puis sous le Consulat et l'Empire que furent abolies les règlements d'Ancien Régime concernant les nuisances industrielles, puis élaboré le décret unique destiné à les remplacer, texte dont notre législation du XXI^e siècle porte encore l'empreinte». (Geneviève Massard-Guilbaud, *Histoire de la pollution industrielle en France, 1789-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010, p. 17).*

Dépollution industrielle
© Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR



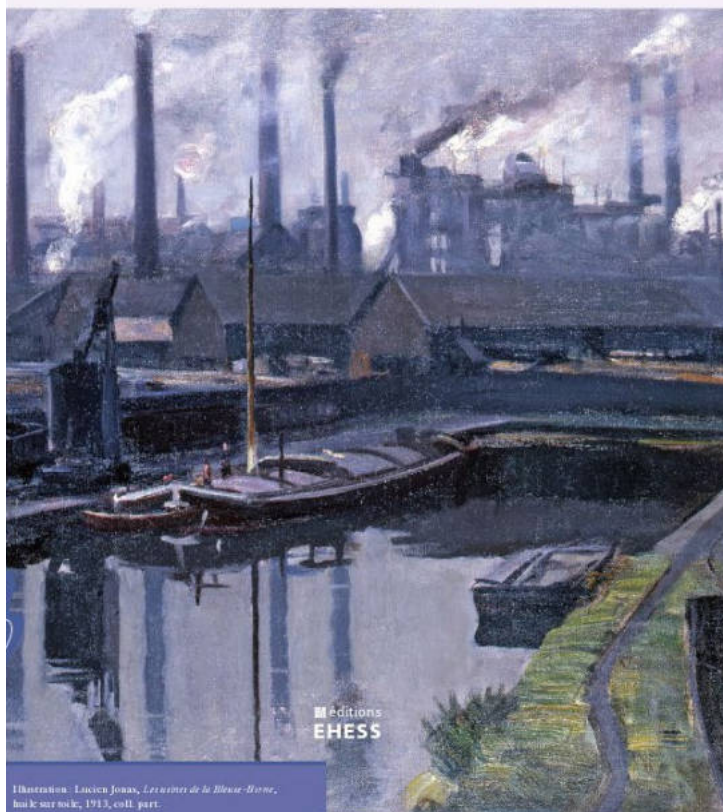
Dynamitage d'un haut fourneau dans le cadre du démantèlement d'un site industriel (comilog)
© Laurent Mignaux/MEDDE-MLETR



Geneviève Massard-Guilbaud

Histoire de la pollution industrielle

France, 1789-1914



Histoire de la pollution industrielle en France, 1789-1914, Geneviève Massard-Guilbaud. Paris, Éditions de l'EHESS, 2010, collection en Temps et lieux. Illustration : Lucien Jonas, Les usines de la Bleuse-Borne, huile sur toile, 1913, coll. part.

Bibliographie indicative

- ★ *Common Ground. Integrating the Social and Environmental in History*, with Stephen Mosley (eds.), Cambridge Scholars Publishers, 2011, 404 p.
- ★ *Environmental and Social Justice in the City, Historical Perspectives*, with Richard Rodger (eds.), White Horse Press, 2011, 286 p.
- ★ *Histoire de la pollution industrielle en France, 1789-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010, 404 p.
- ★ *Resources of the city. Contributions to an environmental History of modern Europe*, with Bill Luckin and Dieter Schott (eds.), Aldershot, Ashgate, Urban History Series, 2005, 285 p.
- ★ *Cities and Catastrophes : Coping with Emergency in European History / Villes et catastrophes. Réactions face à l'urgence dans l'histoire européenne*, avec Dieter Schott et Harold Platt (dir.), Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, 2002, 242 p.
- ★ *Le Démon moderne. La pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe / The Modern Demon. Pollution in Urban and Industrial European Societies*, avec Christoph Bernhardt (dir.), Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise-Pascal, 2002, 468 p.
- ★ *Des Algériens à Lyon, de la Grande Guerre au Front populaire*, Paris, Ciemi-L'Harmattan, coll. Recherches universitaires et Migrations, 1995, 536 p. ★

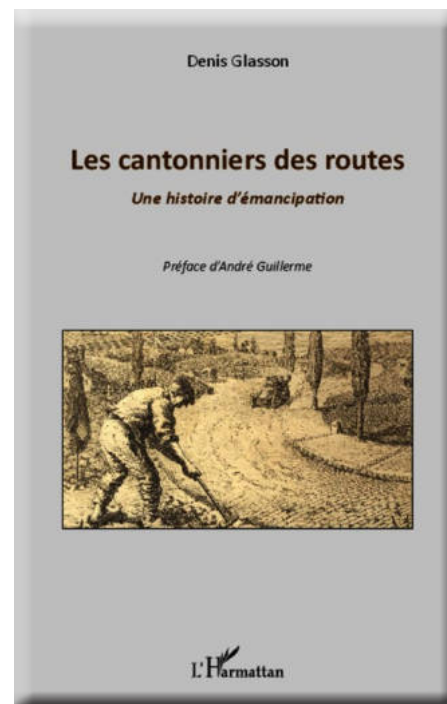
Les cantonniers des routes. Une histoire d'émancipation.

Denis Glasson, préface d'André Guillerme
Paris, Éditions L'Harmattan, 2014

Ces ouvriers d'entretien des routes sont apparus au milieu du XVIII^e siècle. Ils prenaient la succession des serfs et des paysans, forcés d'assurer la corvée. Hommes de peine, les cantonniers sont rivés à une portion de route qu'ils doivent maintenir constamment en bon état. Régulièrement, ils sont employés à casser à une dimension voulue des cailloux « pour mettre sous le passage des roues ». L'arrivée de l'automobile rend leurs fonctions et leur présence encore plus nécessaires. Souvent brimés et moqués, parfois aidés, les cantonniers prennent la parole au début du XX^e siècle à travers des journaux professionnels à grand tirage et s'émancipent progressivement. ☆

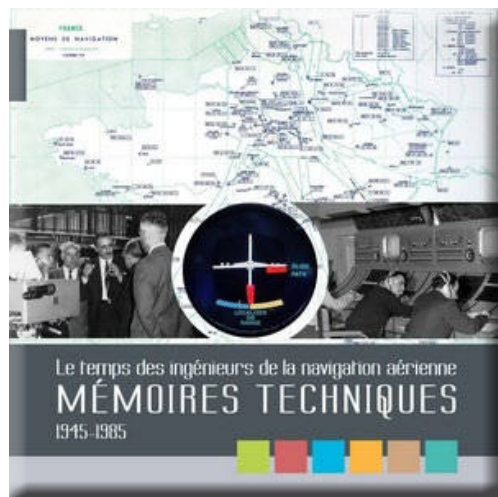
(Note de l'éditeur)

Éditions L'Harmattan
7, rue de l'École polytechnique
75005 Paris
www.editions-harmattan.fr



Le temps des ingénieurs de la navigation aérienne - Mémoires techniques 1945-1985

Paris, Mission de l'Aviation Civile, 2013 (collection mémoire de l'aviation civile)



L'ouvrage souligne fort justement que, renaissant en 1945, après quatre années d'occupation, de pillage et de destructions, la navigation aérienne française est parvenue en quelques années non seulement à remonter le cours de l'évolution technique, mais aussi à s'imposer face à des concurrents britanniques et américains qui avaient pris durant le conflit une avance considérable. Dans les domaines du contrôle aérien et de la radionavigation, moins connus du grand public que celui de la construction aéronautique, notre pays a en effet obtenu des succès techniques comparables à ceux de Caravelle, de Concorde et aujourd'hui d'Airbus. Mais l'ouvrage met aussi l'accent sur la collaboration entre l'Administration française et l'industrie, spécificité qui a certainement constitué l'un des facteurs déterminants de cette réussite. *Mémoires techniques* a été conçu par ceux qui ont participé à cette aventure, et ce n'est pas la moindre qualité de l'ouvrage. Chez les plus anciens, il réveillera sans nul doute les souvenirs des jeunes années ; à ceux qui leur ont succédé, il rappellera que le haut degré de sophistication des équipements actuels est le résultat d'un long cheminement, que tout progrès est l'œuvre du temps et constitue dès lors une passerelle entre les générations, où chacun peut un jour trouver sa place. ☆

(Extrait site internet du ministère)

www.developpement-durable.gouv.fr/le-temps-des-ingenieurs-de-la.html

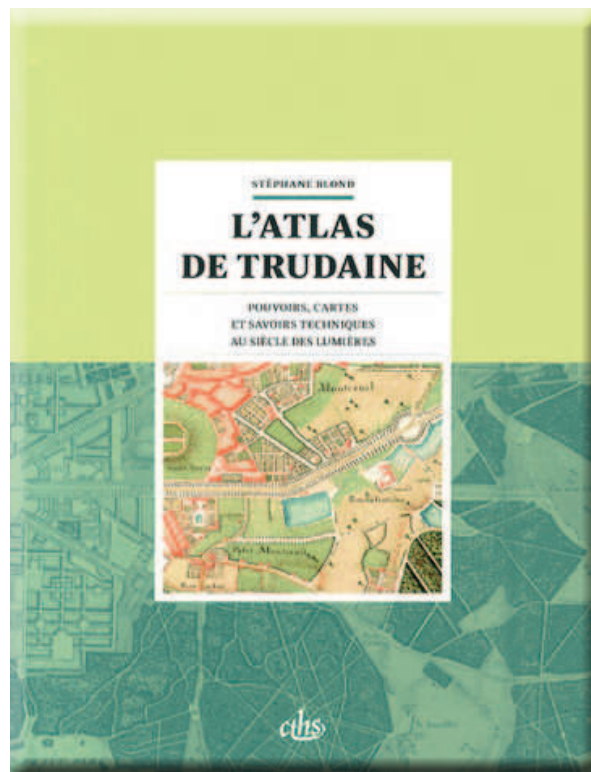
L'atlas de Trudaine. Pouvoirs, cartes et savoirs techniques au siècle des Lumières.

Stéphane Blond,

Paris, Éditions du CTHS, 2014

Réalisé au XVIII^e siècle, l'atlas dit de Trudaine fait référence à plus de trois mille plans manuscrits qui figurent les routes et les ouvrages d'art dont la construction et la gestion incombait au roi de France. Cette œuvre, issue d'une commande administrative, contient des enjeux sous-jacents et des intentions politiques : selon l'adage « gouverner c'est prévoir », la carte devient un puissant moyen de projection dans l'avenir, un outil indispensable pour gouverner. Stéphane Blond offre une lecture de cette source exceptionnelle en s'inscrivant à la croisée de l'histoire administrative, de l'histoire des savoirs techniques, de la géographie et de la cartographie. Les nombreuses illustrations dont il propose l'étude sont un véritable plaisir pour les yeux et l'esprit. Nul besoin d'être un spécialiste pour comprendre l'importance de cet ouvrage : s'intéresser à l'atlas de Trudaine, c'est – d'une certaine manière – partir à la découverte du territoire passé pour mieux comprendre le territoire présent. ☆

(Note de l'éditeur)



Éditions du CTHS

110, rue de Grenelle - 75357 Paris cedex 07

<http://cths.fr>

Les embellissements du Havre au XVIII^e siècle.

Projets, réalisations, 1719-1830.

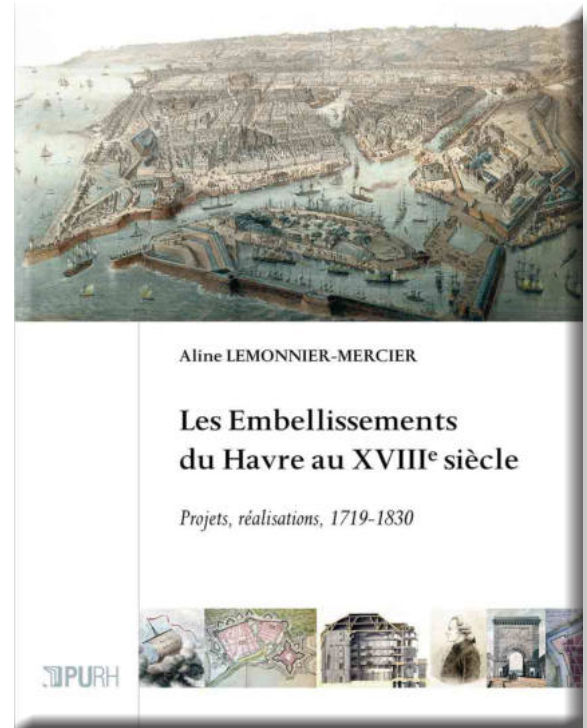
Aline Lemonnier-Mercier,

Rouen, Presses Universitaires de Rouen et du Havre, 2013

Le Havre a été, jusqu'au XVIII^e siècle, une ville fortifiée construite sur décision de François I^{er}, en 1517, afin de protéger Rouen et Paris des armées anglaises, donc soumise aux ingénieurs du Génie militaire. Elle ne comprenait alors que deux quartiers et une vaste citadelle. Mais le commerce prospérant, surtout lors de la guerre d'indépendance de l'Amérique septentrionale, il est devenu indispensable d'agrandir la ville et le port. Jusqu'à la décision finale de 1787, les projets se sont succédés, œuvres du Génie militaire, des ingénieurs de la Marine, et, surtout, de ceux de l'École des Ponts et Chaussées nouvellement créée. Après la visite de Louis XV, essentiellement mondaine, les édifices du pouvoir ont été reconstruits, prétoire, romaine et hôtel du Lieutenant du roi. Mais c'est la décision de Louis XVI, faisant « le sacrifice de la citadelle », venu en personne se faire rendre compte des travaux, qui a permis la mise en place d'un vaste projet urbanistique, le « plan Lamandé », de 1787, qui prévoyait la création de trois nouveaux quartiers, et le creusement de vastes bassins. Ces transformations, ces « embellissements », non exempts de difficultés, œuvres de personnalités entreprenantes et passionnées soutenues par la municipalité et les architectes de la ville, sont à l'origine du port et de la ville moderne.☆

(Texte de l'auteur)

Presses universitaires de Rouen
et du Havre - rue Lavoisier - 76821
Mont-Saint-Aignan cedex
<http://purh.univ-rouen.fr/>



Le SETRA, de Bagneux à Sourdun, et l'histoire tourmentée des autoroutes

Christian Després

Paris, Presses des Ponts, 2014

L'histoire du SETRA, le service d'études techniques des routes et autoroutes, avec le recul, peut être vue comme celle de la réussite d'une politique publique, ou encore comme la démonstration de la capacité de l'État à atteindre ses objectifs quand il sait s'en donner les moyens. En cela, l'intérêt de cette histoire est de nature à intéresser un public qui va bien au-delà de ceux qui en ont été d'une manière ou d'une autre les acteurs ou les témoins. Pourtant, si aujourd'hui notre pays peut être fier de son réseau autoroutier, il est essentiel de rappeler que sa genèse n'est pas allée de soi. La conversion des dirigeants, voire d'une partie de la population à ces infrastructures d'un type nouveau fut émaillée d'une longue suite de tourments qui sont autant d'échos aux soubresauts politiques et sociaux que connu le XX^e siècle.

La particularité de l'ouvrage de Christian Després est de nous proposer une double visite à rebours de ces différents épisodes : à grande et à petite échelle. Après un retour sur les cinq dernières décennies – avec le rôle clef de « l'Équipement » qui donne naissance au SETRA – il évoque les balbutiements de l'après guerre, la période singulière de l'Occupation, pour confiner à l'année 1918, quand fut créé le Service Central d'Études Techniques (SCET), ancêtre du SETRA. Puis il s'efforce de reconstituer la vie du SETRA de l'intérieur, remettant en scène ceux qui l'ont fait vivre, rappelant ses œuvres collectives, évoquant ses incertitudes avec les annonces récurrentes de délocalisation dont il fut l'objet.

Le départ de Bagneux pour Sourdun, point d'orgue de l'aventure, fait l'objet d'une relation approfondie. Non seulement parce qu'il est encore à vif dans les mémoires, mais parce qu'il est intervenu symboliquement au moment de l'arrivée à maturité du programme autoroutier français, signant la fin d'une époque.

En conclusion, l'ouvrage ne fait que tenter d'entrevoir l'époque suivante, mais il nourrit l'espoir qu'elle sache tirer profit d'une mémoire ici rafraîchie. ☆

(Texte de l'auteur)

Presses des Ponts

15 rue de la Fontaine-au-Roi - 75127 Paris cedex 11

www.presses-des-ponts.fr

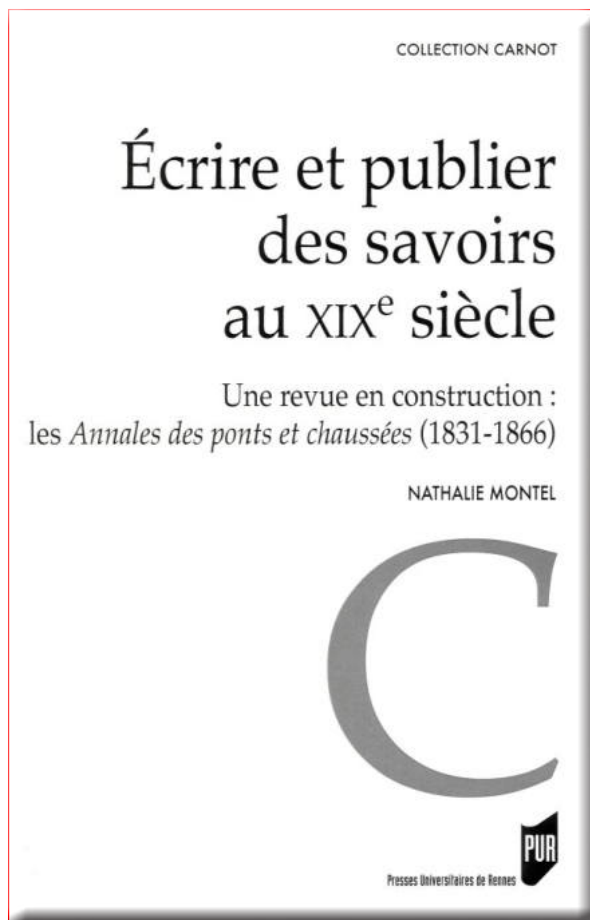


Écrire et publier des savoirs au XIX^e siècle.

Une revue en construction :

les Annales des ponts et chaussées (1831-1866).

Nathalie Montel, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Carnot, 2015



Pourquoi les *Annales des ponts et chaussées* sont-elles créées en 1831 ? Comment parviennent-elles à s'inscrire durablement dans le paysage éditorial ? En retraçant la genèse de cette revue dédiée à l'art de construire, puis sa fabrication sous la monarchie de Juillet et le Second Empire, Nathalie Montel explore les raisons qui poussent les ingénieurs à écrire et publier leurs savoirs.

C'est donc l'aventure collective d'un chantier éditorial dans la France du XIX^e siècle et l'analyse des modalités de travail et motivations de ses acteurs qui constituent la matière de ce livre. L'histoire des *Annales des ponts et chaussées*, restituées dans leur contexte de production, montre qu'elles ne font pas que décrire ou diffuser des savoirs : elles participent à leur élaboration, servent des politiques et des intérêts.

Cette enquête sur les trente-six premières années d'existence du périodique permet de surcroît, de pénétrer le monde des Ponts et Chaussées et offre un éclairage inédit sur le fonctionnement de cette branche de l'administration d'État. ☆

(Note de l'éditeur)

Presses universitaires de Rennes

Campus de La Harpe

2 rue du doyen Denis-Leroy - 35044 Rennes cedex

www.pur-editions.f

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 par intérim

Emmanuel REBEILLE-BORGELLA

inspecteur général de l'administration du développement durable
secrétaire général (pi)
du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
tél. 01 40 81 68 23

fax. 01 40 81 23 24

emmanuel.rebeille-borgella

@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

Yannick HILAIRE

secrétaire de rédaction

Tél. : 01 40 81 36 75

yannick.hilaire

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur documentation

communication électronique

Nicole BOUDARD-DI-FIORE

documentaliste

Tél. : 01 40 81 36 83

nicole.boudard-di-fiore

@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, émérite,
CIRED-AgroParisTech

Alain BILLON

Ancien secrétaire délégué
du comité d'Histoire

François CARON,

Décédé le 14 décembre 2014

Professeur émérite à l'Université
Paris IV

Florian CHARVOLIN

Chargé de recherche au CNRS, Centre Max
Weber, Université Jean Monnet
de Saint-Etienne

Kostas CHATZIS

Chercheur à l'École des Ponts
ParisTech, LATTs

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

Anne-Marie GRANET-ABISSET

Professeur d'histoire contemporaine,
Université Pierre-Mendès-France, à Grenoble

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

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, 13 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. Pour 2014-2015, des thématiques concernent la politique des villes moyennes, l'aménagement et la décentralisation, la politique des grands ensembles, les politiques de maîtrise de l'énergie, les fonds photographiques et cinématographiques.

www.developpement-durable.gouv.fr/Dernieres-parutions.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. Les prochaines manifestations prévues concernent : 50 ans de rapports entre la science et l'environnement (20 mai), les risques industriels (15 octobre), les rapports

entre la santé et l'environnement (8, 9 et 10 décembre). Les numéros spéciaux de la revue en préparation traitent de l'inventivité financière en matière d'aménagement et d'environnement et des travaux publics de guerre et d'après-guerre.

www.developpement-durable.gouv.fr/Histoire-et-archives.html

Le comité peut apporter son soutien à l'édition d'ouvrages issus de thèses dont les sujets ont un rapport avec les politiques ministérielles.

www.developpement-durable.gouv.fr/Publications-en-partenariat.html

Depuis sa création, le comité a recueilli près de 200 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 cours.

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_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 et numéros spéciaux) ;
- ★ La consultation d'archives orales.

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 - 30^e étage - bureau 30.04
Tour Séquoia - 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 Séquoia - bureau 30.04

92 055 La Défense cedex

téléphone : 01 40 81 15 38 ou 21 73

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 *par intérim* ★ Emmanuel Rebeille-Borgella

rédacteur en chef ★ Patrick Février

suivi de fabrication ★ Marie-Thérèse Rieu

suivi des articles ★ Grands ensembles ★ Christiane Chanliau

conception graphique de la couverture ★ société Amarante Design
graphique, 53 rue Lemercier - Paris 75017

crédit photo couverture ★ Résidence du parc à Meudon-la-Forêt en
septembre 1964 (architecte F. Pouillon) ©MEDDE-MLETR

réalisation graphique ★ Annick Samy

impression ★ couverture ★ Intérieur ★ SG/SPSSI/ATL 2

ISSN ★ 1955-9550

ISSN ressource en ligne ★ 2266-5196



Imprimé sur du papier certifié ecolabel européen



COMITÉ D'HISTOIRE

**TOUR SÉQUOIA
92055 LA DÉFENSE CEDEX**