



HAL
open science

Les grands ensembles en France : la place des acteurs locaux dans la genèse d'une politique publique centralisée (1945-1962)

Gwenaëlle Legoullon

► **To cite this version:**

Gwenaëlle Legoullon. Les grands ensembles en France : la place des acteurs locaux dans la genèse d'une politique publique centralisée (1945-1962). 2015. halshs-01202252

HAL Id: halshs-01202252

<https://shs.hal.science/halshs-01202252>

Preprint submitted on 19 Sep 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Journée d'étude ENS/EHESS : « Construire l'État à l'échelle locale », 7 et 8 février 2014.

Organisateurs : Jérôme Bourdieu (INRA--PSE et EHESS), Agnès Gramain (CES--UP1 et EEP), Florence Weber (ENS)

Contribution de G. Le Goullon : « Les grands ensembles en France : la place des acteurs locaux dans la genèse d'une politique publique centralisée (1945-1962) »

Introduction :

- thèse d'où est issue cette intervention : « Les grands ensembles en France : genèse d'une politique publique (1945-1962) », qui se termine sur mise en place de la politique des ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité, 1958). Ce qui nous intéresse plus précisément aujourd'hui dans cette thèse c'est l'étude des relations entre échelle nationale et échelle locale. Elle entre en résonance avec les thèmes évoqués pour ces journées d'étude : une volonté commune de dépasser, dans l'étude des politiques publiques, l'opposition entre pouvoir local et pouvoir national, en montrant leurs relations, notamment à travers l'État local, qui se trouve précisément à l'interface entre le « centre » et les « périphéries ».
- Conformément aux questionnements qui étaient à l'origine de ces journées d'étude, je vais essayer de montrer comment les politiques publiques de construction et de logement étaient certes décidées par l'État central mais élaborées et mises en œuvre en interaction avec les acteurs locaux, qu'il s'agisse de l'État local ou des acteurs locaux non étatiques. On essaiera de montrer quelles formes prenait cette interaction (collaboration, la négociation et parfois conflit) et quels rapports de force elle mettait en jeu (acteurs inégaux, marges de manœuvre des uns et des autres).
- Cette démarche peut paraître étonnante car on présente souvent la construction des grands ensembles français comme une politique publique décidée brutalement et imposée du haut en bas par un État central tout-puissant. En réalité cette politique des ZUP, fut au contraire le fruit d'une quinzaine d'années d'aller-retours entre État central et acteurs locaux (État local ou autres) : l'État a testé # formules en lien ac autres acteurs, centraux et locaux, et a tenu compte de leurs avis dans l'évaluation et la confrontation de ces différentes formules. C'est dans ces échanges qu'a été choisie et élaborée la politique des grands ensembles.
- Problématique : Quelle fut la place des acteurs locaux dans la genèse d'une politique publique très centralisée ?
- Plan :
 - I. Le logement et la construction dans l'après la guerre : un État omniprésent mais dépourvu de ligne politique
 - II. L'élaboration concertée d'une politique générale de construction
 - III. La politique des ZUP : des acteurs locaux disqualifiés par des opérations massives ?

Avant de commencer, il faut préciser que si l'essentiel de la communication est issu de ma thèse, d'autres éléments relèvent de recherches en cours, dont les résultats ne sont pas encore sûrs. Je le préciserai le cas échéant.

I. Le logement et la construction dans l'après la guerre : un État omniprésent mais dépourvu de ligne politique

A. Un État de plus en plus puissant

Dans l'après-guerre les domaines du logement et de la construction relèvent de très nombreuses structures. La structure centrale et dominante est celle du MRU (Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme), créé en 1944 pour encadrer deux domaines dans lesquels l'intervention des

pouvoirs publics et de l'État en particulier était faible et tardif. Le MRU a été conçu comme un organisme centralisé, où les décisions devaient être prises par les 3 directions nationales et ensuite simplement relayées et appliquées par les DSD (Directions des Services Départementaux). Celles-ci furent créées en même temps que le MRU : elles étaient 80 au départ puis certaines ont été fusionnées dans des délégations interdépartementales (il reste donc 59 DSD en 1953). Les DSD étaient configurées sur le modèle des directions centrales. Souvent dirigées par des ingénieurs issus des grandes écoles (les Ponts, Centrale, CNAM), elles disposaient par ce biais de relais nationaux et locaux importants (beaucoup d'anciens élèves de ces écoles au MRU et dans les services départementaux du ministère des Travaux Publics, avec lequel les DSD étaient amenées à travailler). Les DSD disposaient de pouvoirs importants, notamment par rapport aux collectivités locales qui avaient peu de pouvoirs dans les domaines de la construction et du logement (recensement des habitations insalubres et des locaux à usage d'habitation, aide au financement des opérations de construction). En revanche les DSD ne pouvaient pas réellement prendre d'initiatives. En outre elles devaient partager leurs attributions avec le préfet (permis de construire, fichier des mal-logés, etc).

Par ses structures centrales et locales, le MRU encadrait les acteurs de la construction et du logement. Il imposait un certain nombre de contraintes techniques et foncières et orientait l'activité de ces secteurs en jouant sur le levier financier (crédits aux organismes d'HBM-Habitations à Loyer Bon Marché-, subventions, fiscalité). Cependant le MRU était lui-même dépendant de décisions externes qui avaient souvent des conséquences importantes dans son champ d'intervention. Pour ce qui concerne les moyens financiers et les orientations politiques, il était tributaire des décisions du Commissariat Général au Plan (CGP), du Parlement et du Président du Conseil. Il devait également collaborer avec d'autres ministères, qui partageaient avec lui certaines attributions : Santé, Intérieur et Finances (notamment par financement des HBM).

Après la guerre ces différentes structures étatiques renforcèrent le contrôle de l'Etat sur le logement et la construction à l'échelle nationale et l'à échelle locale. Le contexte de grave crise du logement et de désordre lié à la fin de la guerre rendaient peut-être nécessaire cette intervention massive et croissante des pouvoirs publics.

B. Des dispositifs multiples pour lutter contre la crise du logement

La crise du logement dans l'après-guerre est à la conjoncturelle et structurelle. Une partie des problèmes provenaient des déplacements de population, qui reviennent dans leur région ou de l'étranger, des destructions causées par les bombardements, de la multiplication depuis 1940 des baraquements, voire des bidonvilles, et de la pénurie de matériaux de construction¹ et de main d'oeuvre, en particulier qualifiée. Il fallait sortir de cette situation, qui paralysait le secteur du bâtiment. Il était indispensable d'encadrer étroitement la construction et l'attribution des logements, afin que les situations les plus délicates soient réglées en priorité. C'était notamment le sens de l'ordonnance « instituant des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement ». Celles-ci donne aux pouvoirs publics locaux et nationaux des moyens coercitifs et incitatifs pour accroître la capacité d'occupation des locaux d'habitation et pour en améliorer l'état. Cette ordonnance donne aussi possibilité aux pouvoirs publics la possibilité de mieux répartir les logements en fonction des besoins, notamment par une taxe de compensation annuelle sur les logements insuffisamment occupés. Enfin l'ordonnance prévoit une procédure de réquisition des logements vacants, inoccupés ou pas assez occupés. Cette procédure, qui revenait au préfet, bénéficiait avant tout aux représentants étrangers, fonctionnaires, prisonniers, déportés, résistants, aux familles nombreuses et aux « personnes dont le défaut de logement est de nature à apporter un

¹ M. Margairaz, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion, 1932-1952*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, t. II « Relèves, réformes et ajustement atlantique, 1941-1947 », 1991, p. 859-863.

trouble grave à l'ordre public »².

Une fois les urgences réglées, les pouvoirs publics pourraient s'attaquer aux racines profondes de la crise du logement. Cette crise à la fois quantitative et qualitative remontait au XIX^e siècle mais avait été considérablement aggravée par les deux guerres mondiales, par l'exode rural et, très récemment, par le baby-boom. Ainsi en 1945, la France comptait trois millions de sinistrés sans-logis³ et près de deux millions de logements détruits ou endommagés. Pendant ce temps-là, la population française passant de 40,3 millions d'habitants en 1946 à 43,1 millions en 1954 et les urbains de 53,2 % à 56 % sur la même période. En outre la plupart des logements étaient surpeuplés, vétustes et insalubres : dans les villes de plus de 30 000 habitants, 5 % seulement des immeubles disposaient de toutes les commodités (eau courante, électricité, gaz, tout-à-l'égout et chauffage central). Pour résoudre cette crise quantitative et qualitative du logement, il aurait fallu construire de 475 000 à 585 000 logements par an pendant des décennies. Un tel effort de construction aurait nécessité 10 à 12 % du revenu national annuel. Or la France était ruinée. Certes le Plan Marshall, décidé en 1947, permit à l'économie de redémarrer⁴. Mais les dirigeants décidèrent de destiner en priorité ces fonds aux « secteurs de base » (extraction minière, sidérurgie, etc) et non au logement. De ce fait les moyens et les objectifs accordés au logement dans le Plan de Modernisation et d'Équipement (le « plan Monnet ») étaient très limités⁵. Les dirigeants du MRU consacrèrent l'essentiel de leurs maigres crédits à la réparation et à l'entretien des anciens logements et à la Reconstruction et non à la construction proprement dite⁶. Les deux secteurs étaient clairement séparés au sein du MRU mais l'essentiel de l'activité du MRU étant consacrée à la Reconstruction pendant ses premières années, ces opérations créèrent un mode de fonctionnement qui fut reproduit par la suite, lors des opérations de construction initiées et dirigées par le ministère. Or la politique de la Reconstruction était très centralisée : les chantiers étaient décidés et attribués par les directions nationales du MRU. Ce sont les DSD qui faisaient au final l'essentiel du travail, sur le terrain, mais elles étaient contrôlées de près par Paris. En témoigne la circulaire de Raoul Dautry (fondateur et premier dirigeant du MRU)⁷, datée du 1^{er} janvier 1945. Si celle-ci s'en remet à la créativité des services départementaux pour trouver des solutions pour sinistrés, en raison du manque de financement et de matériel, elle met aussi en place un contrôle pointilleux des directions centrales sur ces services, afin d'éviter tout gaspillage dans un contexte d'extrême pénurie. Tout est passé au crible d'une Inspection Générale Administrative : attribution de crédits, de machines, d'hommes et de matériaux, productivité des équipes. Pour compléter ce contrôle continu de services du MRU furent créés les Commissaires aux Travaux (ingénieurs), « véritables missi dominici de bonne parole technique ministérielle »⁸, et les Inspecteurs généraux de l'Urbanisme (architectes), qui représentent les directions centrales au niveau régional et qui doivent donner leur accord aux DSD pour tous les projets de Reconstruction.

Comme il y avait peu d'argent pour la construction à proprement parler et que le logement n'était pas une priorité politique, le MRU se contenta de multiplier les dispositifs d'encouragement à la construction sans pour autant avoir un plan d'ensemble pour le logement, qui, d'ailleurs, ne figurait pas dans le nom du ministère. Un ensemble de mesures furent prises pour relancer l'activité des

2 *Journal Officiel de la République Française*, 11 octobre 1945.

3 S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France. L'Immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003, p. 119.

4 C. Andrieu, « Le financement des investissements entre 1947 et 1974 : trois éclairages sur les relations entre le Ministère des Finances, l'Institut d'émission et le Plan », in H. Rousso (dir.), *De Monnet à Massé. Les enjeux politiques et les objectifs économiques dans le cadre des 4 premiers plans (1946-1965)*, actes de la table ronde tenue à l'IHTP les 24 et 25 juin 1983, Éditions du CNRS, Paris, 1986, p. 47.

5 P. Mioche, *Le Plan Monnet, genèse et élaboration, 1941-1947*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1987.

6 Archives de la CDC, 010569/0031, Rapport général sur le fonctionnement et l'activité des organismes d'habitation à bon marché, Union nationale des fédérations d'organismes à bon marché, 1949.

7 R. Beaudouï, *Raoul Dautry, 1880-1951. Le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992, p. 318-322.

8 D. Voldman, *La Reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, l'Harmattan, coll. Villes, histoire, culture, société, 1997, p. 109.

HBM entre 1947-1950, en facilitant leur financement (augmentation des crédits de la CDC-Caisse des Dépôts et Consignations-, allongement durée remboursement, baisse des intérêts, prêts des Caisses épargne). À côté de ce secteur social du logement, le MRU suscita la création d'un secteur aidé, dans lequel les prix n'étaient pas inférieurs au marché mais où les pouvoirs publics apportaient une aide financières⁹. Les premières mesures prises en 1950 (aide à la pierre) furent largement complétées et amplifiées par l'adoption du Plan Courant en 1953 (création du 1% patronal et d'un type de logement bon marché, les « Logécos »). Les Castors, un mouvement d'autoconstruction, occupaient une place particulière dans ce secteur aidé. Ils bénéficièrent donc de procédures spécifiques, telles que l'apport-travail, qui remplaçait ou complétait l'apport financier nécessaire pour obtenir des prêts spéciaux de la part du Crédit Foncier. Outre ces mesures visant à stimuler l'activité privée, le MRU se fit lui-même constructeur, en lançant à partir de 1947 des chantiers expérimentaux, directement menés par les directions centrales du ministère.

Les années 1945-1953 virent donc l'accumulation et l'empilement de dispositifs sectoriels, qui renforcèrent la main mise de l'Etat sur le logement et la construction mais qui ne constituaient en rien une politique publique claire et cohérente. Celle-ci émergea au milieu des années 1950 et privilégia progressivement la réalisation de grands ensembles. Les chantiers expérimentaux éprouvés par le MRU depuis 1947 jouèrent un rôle central dans ce processus.

II. L'élaboration concertée d'une politique générale de construction

Le MRU testa plusieurs types de politiques possibles. Si l'initiative émanait presque toujours du MRU, celui-ci sollicitait la participation des acteurs locaux pour réaliser et évaluer ces opérations ainsi que pour identifier les améliorations à apporter aux formulées ainsi expérimentées. De plus le ministère invita les différentes catégories d'acteurs concernés par sa politique à livrer leurs analyses et leurs propositions, en organisant une série de commissions entre 1955 et 1960. Le déroulement de ces expérimentations et de ces réflexions partagées montre que l'État central, et en particulier le MRU, n'avait pas de doctrine préconçue et unique en matière de construction et de logement. Il n'a ni élaboré ni imposé brutalement un schéma arbitraire aux acteurs locaux. Quelle étaient leur place et leurs marges de manœuvre ?

A. L'expérimentation de diverses politiques

Le Bureau des chantiers expérimentaux (CEX), créé en 1947, était incluse dans la Direction de la Construction du MRU. Il vérifiait l'efficacité de nouvelles formules de construction, aussi bien des procédés de préparation, de préfabrication et de construction que des modes de financement et des systèmes d'organisation. Pour pouvoir mener rapidement et suivre de près des expériences, il fallait une grande centralisation. Par conséquent tout ou presque était décidé et géré par ce Bureau et par la Direction de la Construction en général ainsi que par le ministre en personne, quel qu'il fût. Par conséquent les DSD avaient très peu d'autonomie et les acteurs locaux non étatiques étaient réduits au rang de spectateurs. Mais ce schéma général masque l'existence de marges de manœuvre pour les acteurs locaux (étatiques ou non) et de relations moins verticales, moins unilatérales et moins univoques entre le centre et les périphéries. Les liens entre les deux échelles n'étaient pas seulement des liens de commandement et de hiérarchie mais aussi liens de coopération et de connivence, de négociations ou de conflits. Ces liens étaient complétés par des liens horizontaux entre l'État local et les autres acteurs locaux.

C'est au cours de ces diverses expérimentations que fut peu à peu élaborée une politique du logement. Le MRU choisit d'emblée de mettre à épreuve des procédés et des matériaux de

⁹ S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France. L'Immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003.

construction modernes mais ne s'orienta que très progressivement vers les logements collectifs. Les chantiers expérimentaux lancés entre 1947 à 1949 étaient de petites opérations visant la construction de 20 à 50 pavillons modernes, standardisés et souvent mitoyens. Mais l'échelle étant trop petite pour expérimenter une véritable industrialisation de la construction, le MRU décida dès 1948-1949 de préparer des opérations de 200 logements puis organisa même en 1951 un concours visant la réalisation d'un grand ensemble de 800 logements à Strasbourg (la cité Rotterdam). Si l'on prend le cas de la ville de Creil, qui bénéficia de plusieurs chantiers expérimentaux de petite envergure puis d'un chantier expérimental de 200 logements, on peut voir concrètement quels étaient les acteurs impliqués, leurs rôles et leurs relations.

– les chantiers expérimentaux de Creil (1947-1952)

Dans le contexte de pénurie de logements et de pénurie de programmes de construction, l'attribution de plusieurs chantiers par le MRU était une chance rare. La commune de Creil la devait à son statut de ville sinistrée et à sa situation géographique et économique¹⁰. Mais elle le devait aussi à l'influence de son maire et à sa proximité avec le ministre de l'époque (Eugène Claudius-Petit, ministre de 1948 à 1952). Par conséquent la préférence pour Creil relevait pas seulement d'une décision imposée du haut vers le bas mais d'une co-décision associant le centre et la périphérie et qui arrangeait tout le monde. Dans ce cas comme dans d'autres on pourrait d'ailleurs remettre en question cette dichotomie centre/périphérie : le maire était aussi un personnage d'envergure nationale et ce qui s'est passé à Creil a servi à la mise au point de nouvelles formules testées à l'échelle nationale. De même si cette politique était très centralisée dans la mesure où les décisions fondamentales étaient prises par le ministre en personne, il le faisait en lien avec Jean Biondi. Ainsi le dernier chantier expérimental, qui devait au départ être constitué de 150 logements complétés par 50 logements à construire à Compiègne, est passé de 150 à 200 logements suite à une décision du ministre en faveur de son ami Eugène Beaudouin. Cet architecte avait participé au concours mais n'avait pas été lauréat ; pour qu'il bénéficie quand même d'une commande, le ministre dissocia les chantiers de Creil et de Compiègne puis lui attribua le second. Cela contraignait le MRU à passer pour Creil de 150 à 200 logements. Tout le monde était gagnant. Dans cette configuration, la DSD de l'Oise semble être simple relais de l'administration centrale ; son autonomie était d'autant plus réduite que les élus locaux étaient associés aux décisions prises par l'État central. Cependant les DSD avaient un rôle à jouer. Si les régions et les communes attributaires des chantiers étaient choisies par la Direction de la construction (surtout le Bureau des CEX), en lien avec le CGP, ce sont les DSD qui indiquaient les sites les plus appropriés pour accueillir les chantiers. À Creil le site a été initialement choisi suite aux informations données par la DSD ; connaissant la situation locale bien mieux que les autorités parisiennes, elle avait le pouvoir de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre en donnant à sa présentation une certaine orientation. En l'occurrence elle présenta les avantages que présentait le plateau Rouher (beaucoup d'espaces disponibles et peu onéreux, continuité avec le processus d'urbanisation du territoire entamé durant l'Entre-Deux-Guerres), sans indiquer ses inconvénients (lieu excentré et exposé aux vents). Lorsque le ministère recherchait des terrains en région parisienne pour ses chantiers expérimentaux de 200 logements, la DSD de l'Oise plaida avec succès auprès de la direction centrale pour qu'un de ces chantiers soit attribué à Creil alors qu'elle avait déjà été bien servie par rapport à d'autres communes¹¹. La DSD de l'Oise arguait notamment que le choix du plateau Rouher faisait économiser l'installation de nouveaux VRD (Voirie et Réseaux Divers) et permettrait de confronter très facilement les différents dispositifs expérimentés lors des chantiers expérimentaux successifs. Cela signifie que si l'amitié entre le

10 La commune de Creil bénéficiait alors d'industries métallurgique et mécanique, d'une main d'oeuvre ouvrière nombreuse notamment dans le bâtiment, d'un grand site d'extraction de pierres à bâtir, de la proximité et de l'accessibilité avec Paris. Elle était également confrontée à une forte croissance démographique du fait de l'exode rural, accéléré par la guerre, et des activités induites par l'installation d'une base aérienne à Creil.

11 Ce qui contrevenait aux critères de choix fixés par le ministère lors de la préparation de ces concours.

ministre et le maire avait joué, elle n'était peut-être pas suffisante pour attribuer un 3ème chantier à Creil : les DSD avaient l'oreille du ministre autant que les élus influents.

À Creil les opérations furent donc menées dans un climat consensuel associant les directions centrales, la DSD et les élus locaux. La voix de l'Office Public d' HLM apparaît dissonante dans ce concert. Il estimait les chantiers insuffisants et s'opposa longtemps au MRU, en particulier à son représentant local qui siégeait au CA de l'Office, autour de la propriété des immeubles. Ces divergences s'expliquent par le fait que, bien que lié à la municipalité creilloise, l'Office ne représentait pas que les intérêts municipaux mais qu'il défendait ses propres intérêts en tant que bailleur. En outre l'organisme était un Office intercommunal, partagé avec la commune de Montataire, beaucoup moins bien garnie que Creil en programmes de logements. Cependant le conflit n'affecta pas la mise en œuvre des chantiers expérimentaux et des opérations ultérieures. L' Office, tout comme les habitants, se déclarait globalement satisfait des chantiers expérimentaux et demanda même que les opérations soient renouvelées (1952). Il faut dire que, du fait de la fusion des rôles traditionnels de l'État (financement des logements) et des organismes d' HLM (élaboration, mise au point et exécution) au sein du MRU, les constructions avaient été réalisées beaucoup plus rapidement que lors des opérations HLM ordinaires. Cette rapidité avait permis de reloger en urgence des sinistrés et des mal-logés. Cependant, les responsables creillois espéraient que les futurs programmes de logements soient plus adaptés aux besoins réels des habitants. Ils souhaitaient plus précisément qu'« une partie importante de ces logements soient (...) d'un type simplifié et particulièrement rustique »¹² (les habitations construites étant certes modernes mais trop fragiles, surtout pour les familles nombreuses). Ces propositions furent en partie reprises à partir de 1954, puisque le MRU se lança alors dans la construction de « cités d'urgence », plus sommaires que les logements ordinaires, puis de Logements « Million », de LEN et de LOPOFA, qui étaient des HLM à normes réduites.

Les opérations menées par le MRU ne bénéficièrent pas toutes de ce climat relativement consensuel. Ce fut le cas notamment de ces opérations menées dans le cadre du « Secteur Industrialisé » (SI). Les chantiers expérimentaux ayant montré les avantages de certaines méthodes de construction et de décision tout en montrant les limites des opérations de taille modeste (surtout en termes d'industrialisation), Eugène Claudius-Petit décida de les reconduire et de les amplifier. Sur le modèle du concours de Strasbourg, il élaborait avec le bureau des CEX un programme de chantiers expérimentaux de grande échelle, baptisé « SI » : il s'agissait de construire des grands ensembles industrialisés contenant 1 000 logements et les équipements collectifs adéquats. L'échelle était modifiée mais le mode de décision et de fonctionnement était reconduit.

– la construction de la cité Belle-Beille à Angers (1950-1960) : une opération du SI

Une de ces opérations fut réalisée à Angers, où elle rencontra de vives résistances. Le contexte local était similaire à celui de Creil du point de vue de la crise du logement. Les logements étaient encore plus insalubres et surpeuplés que dans les autres grandes villes françaises (25 % contre 20 % pour la moyenne nationale). Là encore le projet fut décidé par le ministre, en lien avec le maire (Victor Chatenay, ancien résistant gaulliste) et avec le préfet (Jean Morin, préfet du Maine-et-Loire de 1948 à 1958). Mais il suscita des divisions profondes entre les acteurs locaux : le maire fut lâché par l'Office et par une partie du conseil municipal (y compris au sein de sa propre majorité). La DSD n'était pas favorable au projet et comprenait bien les arguments des opposants, qu'elle relayait auprès du ministre. Mais elle ne pouvait faire autrement que d'exécuter les décisions centrales. Elle

12 Archives d' Oise-Habitat, Série Générale, n° 33-11, PV du CA de l' OPIHBM de CM du 18 octobre 1952.

fut donc la cheville ouvrière des coups de force d'Eugène Claudius-Petit visant à imposer ses vues. Dans ce conflit les acteurs locaux opposés au projet, bien qu'impuissants à l'empêcher, avaient des cartes à jouer pour l'infléchir dans le sens qui les arrangeait. Ils s'en servirent au cours des rapports de force et des négociations, qui émaillèrent et firent évoluer le projet. Contrairement aux attentes, ce ne sont pas les élus locaux qui jouèrent à plein ces cartes et tentèrent de « localiser » le projet. Ils étaient trop divisés pour ça et peut-être n'en avaient-ils pas les moyens politiques. Ce furent l'Office et les entreprises qui s'impliquèrent le plus dans la reconfiguration conflictuelle du projet. Dans ce contexte, la DSD joua le rôle-clé de médiateur entre l'État central et les acteurs locaux réfractaires. Il était bien placé pour occuper cette place car il avait montré à la fois sa connaissance du terrain, son implantation locale et sa loyauté envers les autorités parisiennes.

Le projet fut pensé et imposé par Eugène Claudius-Petit, qui était originaire d'Angers. Il comptait faire de ce projet la vitrine de sa politique du logement et un plaidoyer en faveur des grands ensembles construits par le MRU. Il fallait donc aller vite. C'est pourquoi il ne mena aucune concertation préalable et passa en force systématiquement. Mais, comme il souhaitait vivement associer les acteurs locaux à la réalisation du projet, il négociait toujours après-coup (une fois les interlocuteurs mis devant le fait accompli, ce qui évidemment ne les avantage pas). Ainsi en 1950, le ministre ordonna le début des études pour construire un ensemble urbain autonome de 500 logements collectifs dotés de tous les équipements nécessaires, sans tenir compte de l'avis de qui que ce soit. Il n'attendit pas l'avis de la Commission départementale des sites (le site de Belle-Beille était classé), il passa outre les réserves du conseil municipal (1950) et imposa le projet à l'Office d'HLM (1950). Eugène Claudius-Petit voulait que ce chantier soit mené par l'Office tout en dirigeant le projet mais l'Office refusait de construire des tours et des barres dans un site classé (plateau boisé, landes, étang) et excentré. La situation géographique de Belle-Beille laissait entrevoir une paupérisation de la cité à plus ou moins long terme et, par conséquent, des difficultés financières pour l'Office. Celui-ci refusa donc le projet ministériel, en réclamant au contraire des programmes plus proches du centre-ville. Mais quelques jours après ce refus, le conseil d'administration de l'Office dut se réunir en catastrophe pour accepter le projet ministériel. Pour contrer les réticences de l'Office, le délégué du MRU (issu de la DSD) menaça indirectement l'Office, en insistant sur « l'intérêt particulier que le ministre attache » au projet et sur le fait que l'Office ne pourrait pas bénéficier des fonds débloqués pour Belle-Beille afin de mener d'autres programmes¹³. L'Office ayant été contraint d'accepter le projet, le ministre lui laissa le choix des architectes tout comme aux élus municipaux celui des entreprises. Ce sont des professionnels locaux qui furent choisis. En janvier 1951, Eugène Claudius-Petit fit preuve du même autoritarisme, en donnant son accord de principe pour le permis de construire, qui relève normalement du préfet après avis de la DSD). Il ne tint pas compte en la matière des réserves exprimées par le chef de la DSD. De même, quelques mois plus tard, il décida de son propre chef d'incorporer le projet dans le SI et de le porter à 600 logements. L'Office ne pouvait pas refuser ces modifications mais s'insurgea contre la taille des logements prévus dans la seconde version. Il tenta d'obtenir des logements plus grands, en raison du nombre important de familles nombreuses à reloger. Mais le ministre ne céda pas, car il était très attaché à la réduction des superficies dans les logements HLM ; c'était un choix politique qui avait pour but de faire baisser les prix et de faciliter l'industrialisation de la construction. Ce choix dépassait le cadre angevin et ne pouvait souffrir la moindre exception, encore moins dans un chantier qui devait être exemplaire. Cette seconde version accentua la méfiance des élus, car elle permettait une mainmise encore plus grande de l'État, du fait de la procédure très centralisée du SI. Les élus craignaient également une augmentation des loyers et du coût pour la municipalité (terrains et équipements plus importants, immeubles plus grands). Enfin, ils étaient vent debout devant la programmation d'immeubles de 8 étages, « idée personnelle de Monsieur le ministre »¹⁴ et véritable cauchemar pour de nombreux Angevins opposés à la défiguration du site de Belle-Beille. Le

13 Archives d'Angers-Habitat, PV du CA de l'OPMHBMA du 2 mai 1950.

14 Archives Municipales d'Angers, PV du Conseil municipal du 29 janvier 1951.

ministre accepta finalement leur proposition visant à construire des immeubles plus petits...en contrepartie d'une augmentation du nombre de logements (650). Celui-ci augmenta encore suite à de nouvelles concessions faites par le ministre. En effet le concours visant à attribuer le chantier à un groupement de professionnels du BTP et organisé en 1952, fut remporté par un groupement d'entreprises locales réunies par les établissements Brochard et Gaudichet (une grosse entreprise de BTP). Leur prix dépassant le plafond autorisant dans le cadre du concours, des négociations furent entreprises afin de voir dans quelles conditions le groupement pouvait baisser le prix de revient¹⁵. La solution trouvée fut d'adapter les normes nationales du SI aux compétences locales¹⁶. Le MRU accepta aussi d'adapter le procédé de construction choisi par le groupement d'entreprises. Ce procédé, dit « Beaupère », que le groupement avait choisi parmi ceux qui étaient imposés par le MRU dans le cadre du concours, était un mode de construction certes industrialisé mais que les entreprises locales, pour la plupart artisanales, pouvaient facilement assimiler et mettre en œuvre. Le ministère dut cependant renoncer à certains aspects du procédé Beaupère. En contrepartie, le nombre de logements fut porté à 679¹⁷ (soit environ 4000 habitants).

Ce choix ne faisait pas l'unanimité. Dès l'installation des premiers locataires en 1954 fut créée l'Association des locataires de Belle-Beille. Relayée par une partie des élus et de la presse locale (l'autre soutenant le maire et le ministre), cette Association critiqua les conséquences néfastes de ce procédé de construction : logements trop petits et peu confortables, chauffage minime (et nettement insuffisant), graves problèmes d'humidité (infiltrations, condensation, etc)...si prégnants que l'Association qualifia rapidement le grand ensemble de « cité Spontex »¹⁸ (terme qui fit florès dans le débat public local). Les locataires et l'Office s'opposèrent donc fortement à la reconduction du procédé Beaupère lorsque le ministère décida d'effectuer une première puis une seconde extension du grand ensemble, en 1957-1958 puis en 1959-1960. Malgré ses défauts, dont le MRU avait bien conscience, le procédé Beaupère fut reconduit afin que les entreprises puissent rentabiliser le premier chantier, pour lequel elles avaient dû consentir une forte réduction de prix. Le ministère avait dû trancher entre certains acteurs locaux, qui incarnaient certains objectifs politiques, au détriment d'autres acteurs, porteurs d'autres défis que le ministère entendait néanmoins relever. Cette tension entre des impératifs contradictoires mais également légitimes ravivait les divisions locales autour de la politique du logement à mener à Angers.

D'un côté le maire était convaincu de la nécessité de mener de grandes opérations pour résorber la crise du logement (en 1954 encore 2 000 demandes de logements ; 2600 en 1955), pour dynamiser l'activité économique de la ville et la moderniser. Or le centre-ville était trop étroit pour accueillir de telles opérations. L'extension de Belle-Beille permettait en outre de garantir une urbanisation cohérente du plateau. Une partie des élus et de la population soutenait cette politique, qui se soldait par l'attribution rapide de logements modernes et durables. À l'inverse les opposants étaient au projet le qualifiait de trop parisien et technocratique et déploraient qu'Angers soit traitée comme un simple terrain d'expérimentation. Ils dénonçaient les méthodes autoritaires du ministre, le coût élevé de l'opération pour la municipalité et la qualité médiocre des logements. Le « gigantisme » de Belle-Beille était perçu comme une faute de goût mais aussi comme un geste irresponsable, les acteurs locaux étant contraints d'assumer la gestion sociale et financière d'un ensemble énorme et fragile (1 300 logements), dont ils ne voulaient pas.

15 A.N. 771085/01, Lettre du directeur de la DSD du Maine-et-Loire à A. Spinetta, le 6 janvier 1953.

16 Ainsi les terrasses furent remplacées par des « toitures à faible pente couverte, en fibro-ciment ou en ardoises » et les constructeurs réduisirent le nombre de portes et d'armoires à suspendre. AAH, PV du CA de l'OPMHBMA du 20 avril 1953.

17 AAH, PV du CA de l'OPMHBMA du 20 février 1953.

18 Archives Nationales de Fontainebleau, Versements du MRU, 771085/01, « Communication de l'Association des locataires HLM de Belle-Beille à Angers », *L'Information*, mars 1956.

Le bilan était à peu près le même partout. Le MRU menait en effet des évaluations systématiques des chantiers du SI et établit un bilan provisoire de l'ensemble du programme quinquennal dès 1955-1956, c'est-à-dire à mi-parcours. Ces rapports permettent d'entrevoir le point de vue des acteurs locaux, tel qu'il est perçu par les agents des directions centrales, et les conclusions générales que tirent ces derniers quant au SI. Ils apparaissent satisfaits du SI du point de vue de la rapidité d'exécution et de la dynamique d'industrialisation du bâtiment. C'est pourquoi ils lancèrent un second programme quinquennal, plus important encore que le premier. Mais les défauts de ces grands ensembles industrialisés étaient également bien perçus : isolation thermique et phonique insuffisante, surpopulation des logements, espaces verts mal conçus, équipements collectifs très en retard sur les logements, loyers trop élevés en regard de la qualité des habitations et de la modeste des ressources des familles mal-logées. Les dirigeants du MRU souhaitèrent dès 1954 concevoir de nouveaux programmes de construction, reproduisant les avantages du SI mais en évitant de répéter les défauts déjà identifiés. Ces programmes menés dans la deuxième moitié des années 1950 amplifient le caractère centralisé des opérations décidées par le MRU. Cette centralisation va de pair avec la massification des opérations.

– des grands ensembles plus centralisés et plus massifs (1954-1958)

L'année 1954 constitue à bien des égards une rupture dans la politique du logement. La Reconstruction étant terminée, des moyens supplémentaires pouvaient être accordés à la construction proprement dite. Ce tournant était aussi rendu possible par le désir de l'opinion publique et des dirigeants de faire enfin du logement une priorité nationale. Le symbole de cette prise de conscience est l'Appel de l'Abbé Pierre en février 1954. Il se traduisit immédiatement par la construction de cités d'urgence : 12 000 logements sommaires devaient être réalisés avant le prochain hiver. La même année le MRU, devenu MRL (Ministère de la reconstruction et du Logement, changement de titre tout à fait révélateur du changement de contexte politique), reçut du gouvernement les moyens pour préparer un plan triennal de construction de grande ampleur. Il fallait qu'il démarre dès 1955 ; c'est pourquoi le ministère s'inspira des expériences et des réflexions qui étaient en cours. Le programme triennal de 1955 est donc directement issu de la double expérience du SI et des cités d'urgence. Les dirigeants du ministère optèrent pour les grands ensembles de logements collectifs et industrialisés et pour des procédures nouvelles, plus centralisées. Pour accélérer les opérations, le ministère souhaitait s'appuyer sur des constructeurs capables de construire vite et bien des milliers de logements collectifs industrialisés et de collaborer étroitement avec ses représentants au service de mêmes objectifs. C'est ainsi que fut créée la SCIC (Société Centrale Immobilière de la CDC), filiale de la CDC, mais aussi d'autres structures comme la SEMDS. Le ministère se dota aussi d'un nouveau Code de l'Urbanisme afin d'accélérer les procédures foncières et administratives.

Le programme triennal permit à la France d'opérer un véritable bond quantitatif au niveau du rythme de la construction. Il s'agissait de construire environ 100 000 logements HLM à normes réduites, répartis en trois tranches annuelles. D'autre part, contrairement aux programmes précédents, une part importante des cités d'urgence et de ce programme triennal fut réservée à la région parisienne¹⁹. Une situation spécifique émerge donc dans cette région, confrontée à la fois à une masse inédite de travaux à réaliser au plus vite et à des contraintes foncières, économiques et démographiques beaucoup plus fortes qu'ailleurs. Pour relever ce défi, le ministère décida de doter la région d'une structure certes singulière mais qui servit de laboratoire pour une nouvelle politique publique d'échelle nationale. C'est pourquoi nous nous concentrerons ici sur le cas francilien.

En 1955 fut créé le CCURP (Commissariat à la Construction et à l'Urbanisme), afin de coordonner les grandes opérations de construction dans les départements de la Seine, la Seine-et-Oise et la

19 La moitié des logements prévus dans le cadre de la construction des cités d'urgence devait être construite en région parisienne ; de même pour plus de la moitié des HLM à normes réduites programmés en 1955.

Seine-et-Marne. Pierre Sudreau dirigea cet organisme jusqu'en 1958, où il devint ministre de la Construction. Il avait pour mission de veiller à ce que les opérations de construction menées en région parisienne respectent bien les objectifs fixés par les directions centrales du ministère. Il devait également faire en sorte que ces opérations aboutissent à un aménagement cohérent de la région. C'est pourquoi il avait, dans le cadre de la révision du PARP (Plan d'Aménagement de la région Parisienne) dont il avait la charge avec le CARP (Comité d'Aménagement de la Région Parisienne). Il était temps de réviser ce document élaboré dans les années 1930...Enfin, le CCURP devait remédier aux problèmes, notamment fonciers, qui entravaient la construction, en inventant de nouveaux modes de fonctionnement. Il détenait pour cela un pouvoir très étendu, qu'il partageait avec les préfets. Il avait notamment autorité sur les DSD et sur tous les constructeurs de la région. Cet organisme incarnait donc le virage centralisateur à l'oeuvre dans les nouveaux programmes de construction.

On peut le voir à l'oeuvre dans deux cas précis : les grands ensembles de la Dame-Blanche à Garges-lès-Gonesse et des Carreaux à Villiers-le-Bel. Ces communes situées deux à environ 15 kms au Nord de Paris, en Seine-et-Oise, présentaient le double avantage de disposer de grands espaces agricoles continus et d'une liaison ferroviaire directe avec Paris. Toutes deux avaient commencé un processus d'urbanisation dès la fin du XIX^e siècle, en particulier sous la forme de lotissements pavillonnaires de qualité médiocre. Ces deux communes manquaient cruellement d'équipements, à l'intérieur des lotissements comme à l'échelle communale. Ces modestes communes comptant quelques milliers d'habitants étaient, en fin, dépassées par la crise du logement à laquelle elles étaient confrontées (logements insalubres, bidonvilles, afflux de demandes de logements). À Garges-lès-Gonesse en 1955, Baticoop, un constructeur du secteur aidé déjà présent sur la commune, acheta de grands terrains dans un lieu appelé « Dame Blanche » et prévoyait d'y construire une véritable « ville nouvelle »²⁰ comportant plusieurs centaines de logements, des équipements collectifs et une zone d'activité. Baticoop obtint l'accord de la municipalité ; ils élaborèrent ensemble le projet dans l'optique de créer un nouveau centre et de redonner une cohérence territoriale pour la commune. La Ville Nouvelle devait être construite en différentes étapes, à commencer par la construction d'un premier grand ensemble nommé « Dame-Blanche ». Ce projet fut modifié à plusieurs reprises par les pouvoirs publics. La DSD ne semble pas être intervenue, tout ayant été géré par des structures plus centrales. L'autorisation de construction ne revenait plus à la DSD mais au préfet, en lien avec CARP et le CCURP. En 1956 ils réduisent le projet à une cité-satellite, jugeant que l'assainissement et la desserte étaient insuffisants (et le MRL ne voulait ou ne pouvait pas payer). La réduction du projet rendait moins urgente la réalisation de nouveaux équipements, tout en permettant de construire rapidement plusieurs milliers de logements proches de Paris et de la ligne ferroviaire. Suivant l'avis de ces organismes, le MRL décida de limiter son agrément à une partie du programme, réduisant le projet à la construction de 4 000 logements simplement pourvus de VRD et d'un groupe scolaire. MAIS en 1959 le ministère accorda finalement son autorisation pour les 8 000 logements prévus initialement²¹. Là encore la DSD ne semble pas avoir été associé aux décisions. C'est d'ailleurs le préfet qui annonça le changement à Baticoop et à la municipalité.

Même centralisme à Villiers-Le-Bel, encore renforcé par la participation d'un constructeur d'une bien plus grande envergure que Baticoop : la SCIC. Le poids financier et politique de cette structure faisait d'elle un interlocuteur central et non local et un acteur public autant que privé. Ses dirigeants travaillaient directement avec les directions centrales du ministère. Sans ignorer totalement le contexte local, la SCIC appliqua néanmoins à Villiers-le-Bel une politique nationale sans formuler

20 PV du Conseil municipal du 15 avril 1957.

21 Ce revirement intervint lors des études visant à la mise en place du PADOG (Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la région parisienne), dont les premières lignes furent dressées en 1959 et qui fut approuvé en 1960.

un projet spécifique pour la commune. En 1955 la SCIC apprit se vit attribuer 10 000 logements HLM à normes réduites dans le cadre du plan triennal, à construire en région parisienne. Le grand ensemble des Carreaux s'inscrivait dans ce programme réservé à la SCIC. La SCIC bénéficia d'un appui total des directions centrales du ministère : il prit des dispositions spéciales pour accélérer les procédures foncières²². La SCIC co-dirigea l'opération en collaboration avec le CCURP, le préfet et la Direction de la Construction du MRU, en « passant par-dessus la tête » de la DSD de Seine-et-Oise : le permis de construire fut édité sans attendre l'avis de la DSD²³ et les architectes imposés par la SCIC sans consultation préalable. Les élus municipaux furent mis systématiquement devant le fait accompli et n'étaient pas tenu correctement informés par les décideurs. Ainsi en 1955 les élus acceptèrent du bout des lèvres le projet qui leur est présenté par la SCIC, malgré l'absence de programmation d'équipements et pas de chiffres précis concernant le nombre de logements. Mais ils n'avaient pas vraiment le choix, s'ils voulaient faire construire rapidement des logements. Ils étaient également soumis à la pression du préfet, qui à la demande du ministère, cherchait des terrains pour développer la construction dans le département. Des précisions furent apportées en 1956, qui confortèrent les élus dans leur choix. La SCIC « préfinancerait » les équipements, selon un système mis au point et appliqué dans le cadre de conventions passées avec l'État et les communes intéressées. La SCIC mettait à disposition les terrains nécessaires et avançait la somme de l'ensemble des subventions et des prêts que les communes devaient percevoir pour construire les équipements qui relevaient de leur compétence. Ce système donnait une liberté totale à la SCIC. Ainsi la commune imposa d'abord ses architectes puis la CIRP y adjoint les siens, « afin de conserver à l'ensemble du projet de construction son unité »²⁴ et certainement d'y imposer ses propres objectifs. De même elle construisit le plus de logements possible, afin de densifier le terrain et de rentabiliser l'opération, contre la volonté des élus, attachés à une densité faible, pour garantir à la cité un caractère résidentiel. Cela aboutit à des conflits, toujours tranchés par l'État en faveur de la SCIC. Ainsi, à l'ouverture du chantier en août 1956, le nombre de logements n'était pas encore précisément fixé. Mais ce flou entraîna une certaine réserve de la part des élus municipaux et leur colère lorsqu'ils virent après coup l'espace central du quartier, d'abord vide, se remplir peu à peu dans les proportions dont ils n'avaient pas été informés au départ (1 600 logements au final). La municipalité ne fut même pas informée de la dernière tranche des travaux. Par conséquent, lorsqu'ils commencèrent, le maire fit en faisant dresser un procès-verbal par le garde-champêtre (1961). S'appuyant sur ce constat, le maire prit quelques jours plus tard un arrêté mettant en demeure la SCIC d'arrêter les travaux. Mais la SCIC obtint gain de cause. Ce fut également le cas lors du conflit, qui l'opposa à la mairie, concernant la construction des écoles. Les logements sortaient de terre dès 1957, sans que la construction des groupes scolaires ait commencé. Si les premiers logements avaient été occupés dès leur réception, la municipalité aurait dû faire construire des préfabriqués pour accueillir les enfants. C'est pourquoi, par un arrêté du 23 mai 1957, le maire interdit l'occupation des logements déjà réalisés avant l'achèvement de la construction des établissements scolaires, afin de faire pression sur la SCIC. Celle-ci avait tout intérêt à faire occuper le plus rapidement possible ses logements, afin de les rentabiliser au plus tôt. Mais la municipalité fut rapidement contrainte de cesser son bras de fer car des Français expulsés d'Égypte et d'Indochine devaient être relogés en urgence. Par conséquent, des logements furent occupés dès 1958 aux Carreaux, alors que les constructions scolaires étaient loin d'être achevées.

Ce qu'illustrent ces deux exemples c'est la montée en puissance à partir du milieu des années 1950 de nouveaux acteurs directement liés à l'État central, au détriment des élus locaux et des DSD. On peut émettre l'hypothèse que l'accélération de la construction et le souhait d'élaborer une nouvelle politique du logement ont accentué le besoin de planification et de coordination aux échelles régionale et nationale, ce que les DSD ne semblaient pas à même d'assurer. Ce besoin s'exprimait

22 A.N. 771 119/01, Note sur les mesures à prendre pour l'achèvement de 300 000 logements en 1956, le 5 juillet 1955.

23 La volonté politique du ministère d'atteindre le seuil des 300 000 logements construits en 1956 explique cette précipitation.

24 AMVLB, PV du Conseil Municipal du 2 février 1957.

de plus en plus nettement chez les acteurs de la construction qui collaboraient avec le MRL. On le voit dans les compte-rendu des rencontres organisées par le ministère. Une première commission fut créée en mars 1955 pour simplifier les procédures administratives et financières régissant la construction de logements²⁵. Le but était d'encourager la construction mais aussi de clarifier les statuts et les démarches alors que les dispositifs et programmes s'étaient multipliés depuis quelques années. Au cours des travaux de cette commission, avaient été abordés les problèmes d'équipements collectifs liés à la construction des grands ensembles. Mais le temps manquait à la commission pour formuler des solutions et c'est pourquoi elle demanda la création d'un Comité de techniciens consacré à cette question. Cette demande rejoignait celle des collectivités locales et des constructeurs, désarmés face à la question du financement des équipements collectifs des grands ensembles en cours de construction²⁶. Le ministère mit sur pied une nouvelle Commission, dès le mois d'octobre 1955 : la « Commission d'étude pour l'équipement et l'aménagement des lotissements et des grands ensembles d'habitation » inaugurerait une série de commissions beaucoup plus larges et politiques que de simples comités techniques. Il s'agissait en effet de formuler enfin une politique générale du logement et de la construction, dont l'axe principal serait la construction de grands ensembles conçus comme une politique publique d'aménagement et de développement.

B. La construction d'un cadre politique partagé

Les objectifs techniques, financiers et quantitatifs à court terme furent peu à peu remplacés par une réflexion plus qualitative et globale. Dès 1955 le ministre Roger Duchet commanda deux études au CGP : l'une pour connaître les objectifs de construction à atteindre au-delà de 1957 et jusqu'en 1961 et l'autre pour tenter à plus long terme de doter la France d'un système de construction efficace. Le ministre manifesta également beaucoup d'intérêt pour les conclusions du groupe consacré aux « cités-satellites » au sein de la Commission de la Construction du CGP²⁷. Ce dernier rendit au mois de mars 1956 un rapport sur « Les conditions générales et particulières de l'accroissement de la productivité dans le bâtiment », dont les résultats furent analysés de près par la division des études du MRL²⁸. Outre cette réflexion technique, le ministère souhaitait obtenir des informations et des propositions sur incluant les enjeux économiques, sociaux et urbains d'une éventuelle politique de grands ensembles. Ils furent abordés par la Commission d'étude pour l'équipement et l'aménagement des lotissements et des grands ensembles d'habitation en 1955, par le Conseil Économique en 1956 puis par les commissions « Vie dans les grands Ensembles » et « Urbanisme et Architecture » en 1957-1958. Enfin, une enquête interministérielle sur les grands ensembles construits dans les années précédentes fut menée entre 1958 et 1961, au moment même où furent élaborés les décrets permettant la mise en œuvre des ZUP et de la politique globale de construction du ministère.

Au fil des commissions le profil des acteurs associés aux recherches du MRU s'est diversifié. Les premières commissions comprenaient des ingénieurs, élus locaux, responsables techniques et administratifs du MRL, représentants de quelques préfectures, des concessionnaires (EDF-GDF, Compagnie des Eaux, etc), des constructeurs et des bailleurs sociaux. Puis elles se sont ouvertes aux représentants du patronat et des syndicats (1956) et enfin aux scientifiques (sociologues, démographes, urbanistes, des architectes) et aux représentants de la société civile (associations familiales et de locataires, journalistes). Les participants bénéficièrent de plus en plus d'études et de données statistiques, issus de travaux universitaires mais aussi des rapports internes au MRL puis au ministère de la Construction (rapports sur le SI en 1956 et l'Enquête interministérielle sur les grands

25 Arrêté ministériel du 9 mars 1955, in *Journal Officiel* du 10 mars 1955.

26 A.N. 770087/01, PV de la sixième séance de la Commission d'étude pour l'équipement et l'aménagement des lotissements et des grands ensembles d'habitation, le 30 décembre 1955.

27 A.N. 771 087/02, Compte-rendu de la réunion du 4 novembre 1955 du groupe « cités-satellites » de la Commission de la Construction du Commissariat au Plan.

28 A.N.800325/05, Rapport du Comité de Productivité du bâtiment du Commissariat général à la productivité : « Les conditions générales et particulières de l'accroissement de la productivité dans le bâtiment », 14 mars 1956.

ensembles entre 1958 et 1961).

Les commissions et les rapports permettaient aux dirigeants du ministère de mieux prendre en considération les analyses et les propositions des acteurs locaux et de construire ensemble un consensus sur les objectifs et les moyens d'une politique du logement centrée sur les grands ensembles. Il apparaît que les différents partenaires s'accordaient sur l'objectif principal d'une telle politique : résoudre la crise du logement, sans sacrifier la qualité des logements, et mettre en œuvre un urbanisme moderne et humaniste c'est-à-dire bien intégré au tissu urbain préexistant et qui permette d'éviter l'apparition de toute forme de ségrégation (démographique, sociale, etc). Un accord se dégagait aussi sur la voie à suivre : moderniser le secteur du bâtiment ; coordonner et planifier les systèmes de décision, de financement et de réalisation des opérations de construction des grands ensembles ; associer étroitement la politique du logement à l'aménagement du territoire, de l'échelle locale à l'échelle nationale. En revanche des divergences apparaissaient sur la mise en œuvre des solutions, reflétant les positions et les intérêts propres aux catégories concernées (élus, architectes, entreprises). Fallait-il renforcer le rôle des préfets et des directions centrales du ministère ou bien créer des SEM (Sociétés d'Économie Mixte), des districts ou des SIVOM (Syndicat intercommunal à Vocation Multiple) regroupant les élus concernés ? Qui devait payer et dans quelles proportions: les collectivités locales, l'État, les capitaux privés ou les bailleurs sociaux ?

Ces divergences ont-elles finalement poussé le ministère à opter pour la solution la plus centralisatrice, celle qui fut réalisée à travers les ZUP ? Cette formule permettait en tous cas au ministère de passer outre ces divergences, en dotant l'État de moyens élargis pour mener une politique de grands ensembles.

III. La politique des ZUP : des acteurs locaux disqualifiés par des opérations massives ?

Le choix des grands ensembles est fait dès 1956-1957, avec la préparation et l'élaboration de la loi-cadre sur la construction. Les décrets précisant la politique des ZUP sont pris à la fin de l'année 1958. Ils sont complétés par une série de mesures qui s'étalent jusqu'en 1962. L'ensemble de ces décisions forme une politique du logement cohérente, qui oriente clairement la construction vers les grands ensembles. Cette politique entérine et renforce une dynamique amorcée au milieu des années 1950 :

A. Le renforcement de l'État central et du préfet

Les « ZUP » (Zones à Urbaniser en Priorité) devaient comporter au moins 500 logements et les équipements nécessaires²⁹. La préparation financière et technique des programmes, ainsi que leur répartition géographique, devaient être faites à l'échelon national, puis les opérations seraient menées à l'échelle des régions et des agglomérations³⁰, c'est-à-dire à des échelles où ils n'y avaient pas d'élus locaux et qui n'était pas l'échelle d'intervention de la plupart des DSD. Il fallait donc passer d'autres acteurs : préfets, inspections, districts ou SIVOM, SEM organisées en réseaux.

Les ZUP étaient délimitées par le ministère de la Construction en lien avec les préfets et « dans le

29 C. Mengin, « La solution des grands ensembles », in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, volume 64, n°1, 1999, p. 106-107.

30 P. Landauer, *L'invention du grand ensemble : la Caisse des Dépôts maître d'ouvrage*, Paris, Picard, 2010, p. 316-317.

cadre du programme de modernisation et d'équipement des villes établi par le CGP »³¹. Une fois le périmètre fixé, les collectivités publiques pouvaient user de procédures d'expropriation étendues (procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique simplifiées et procédure d'expropriation d'urgence devenait possible pour toute opération supérieure à deux cent logements). Les dites collectivités pouvaient ensuite procéder à l'achat des terrains ; elles bénéficiaient pour ce faire d'un élargissement du droit de préemption, qui devenait intégral et passa de deux à quatre ans³². Les terrains ainsi acquis pouvaient être transférés aux sociétés concessionnaires, chargées de mener les opérations pour le compte des collectivités publiques. Ces sociétés étaient en fait beaucoup plus liées à des structures centrales qu'aux autorités locales. Elles étaient soit des SPA (Sociétés Publiques d'Aménagement) soit des SEM. Ces sociétés étaient placées sous l'autorité du préfet.

Les étapes suivantes étaient entièrement pilotées par l'État central et les préfets. Le ministère de la Construction choisissait l'architecte chargé d'élaborer le plan-masse et les logements. Leur nombre était si élevé qu'il fallait associer plusieurs maîtres d'ouvrage pour chaque ZUP. Le ministère proposa donc la création d'« offices HLM à compétence élargie »³³, permettant de regrouper plusieurs organismes d' HLM³⁴. Par ailleurs des conférences réunissant les maîtres d'ouvrage devaient être organisées et dirigées par des préfets et des inspecteurs généraux du ministère de la Construction pour coordonner et planifier les programmes de logements et d'équipements.

Les logements étaient construits par les maîtres d'ouvrage. Les constructeurs ne pouvaient pas prendre de réelles initiatives : ils devaient choisir un des modèles-types imposés par le ministère. Ces modèles furent élaborés suite à l'enquête sur les grands ensembles menée en 1959 à la demande de Pierre Sudreau. Le but de cette enquête était de constituer un répertoire d'opérations exemplaires à reproduire à grande échelle³⁵. Comme toujours lorsqu'il s'agissait de faire remonter précisément les informations à partir du « terrain », l'enquête avait été confiée aux DSD, en association avec les architectes-conseil. Les modèles-types issu de ce recensement devaient tenir compte des critiques qui avaient été adressées par les habitants et les élus à l'encontre des premiers grands ensembles. Ils devaient échapper aux problèmes rencontrés dans le passé et optimiser les aspects positifs des diverses options qui avaient été suivies, surtout en matière de productivité et de qualité de la construction. Pour reproduire efficacement ces modèles-types pas toujours faciles à assimiler pour les architectes et les entreprises concernées, le CSTB avait préparé des documents-type. Au-delà des objectifs techniques, cette politique, voire cette doctrine, de la construction, formulée par Pierre Sudreau dans son Instruction Générale du 31 juillet 1959, avait pour but de faire entrer à marche forcée et cadencée le monde du BTP et de l'architecture dans le monde de la rationalisation et de la massification. Une politique publique d'État dotée de moyens financiers, humains et réglementaires massifs.

On retrouve cette ambition dans le domaine des équipements. Ils étaient réalisés par les SPA ou les SEM. Ces sociétés étaient regroupées et encadrées par la SCET (Société Centrale d'Équipement du Territoire), sous la houlette de la CDC, elle-même relais et associée du ministère de la Construction pour les politiques publiques de construction, de logement, d'équipement et d'aménagement du territoire. Le financement provenait essentiellement de l'État, par le biais des budgets généraux des ministères et par un budget spécial assuré par la loi de Finances. Pour éviter la dispersion des équipements et des crédits afférant, tous les programmes de plus de cent logements devaient être inclus dans ces ZUP, s'ils entraînaient la réalisation de nouveaux équipements d'infrastructure à la

31 A. Fourcaut, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », in *Histoire urbaine*, n° 17, décembre 2006, p. 20.

32 A.N. 770830/03, Note de M. Jeorger, inspecteur des Finances, sur les moyens de contrôle du marché foncier par les pouvoirs publics, le 10 septembre 1963.

33 Décret n°58-1469, *JORF* du 4 janvier 1959, p. 272-274.

34 A. N. 800325/05, P. Sudreau, Instruction générale sur la politique technique de construction, 31 décembre 1959.

35 A. N. 800325/05, Lettre-type de la direction de la Construction du Ministère de la Construction aux DSD, 02 février 1959.

charge de la collectivité³⁶. Cette disposition renforçait le contrôle centralisé sur le territoire et en particulier sur l'urbanisation ; elle encourageait la concentration de la poussée démographique et urbaine dans un nombre restreint d'espaces, placés sous le contrôle de l'État. La planification des équipements était confiée à un nouvel organisme créé en 1960. Regroupant les représentants des ministères de la Santé et de la Construction, du Bureau d'étude des réalisations urbaines, de l'UNCAF (Union Nationale des Caisses d'Allocations Familiales), de la Fédération nationale des organismes de Sécurité sociale, il devait mener des études « pour déterminer les équipements collectifs nécessaires » dans les grands ensembles futurs et en construction. Cette concertation permit la mise au point de l'instruction générale sur les plans d'urbanisme, qui fixait la surface des espaces verts, la nature ainsi que le nombre d'équipements scolaires, commerciaux, sociaux, administratifs, sanitaires, sportifs, etc, en fonction du nombre de logements. La loi-programme du 28 juillet 1961 enfonçait le clou en imposant « la construction de locaux spéciaux socio-éducatifs et culturels dans chaque ensemble d'une certaine taille »³⁷.

En théorie il fallait attendre que le plan-masse soit élaboré, les modèles de logements choisis, les équipements planifiés, le plan des travaux fixé, pour que les travaux commencent. En réalité la circulaire ministérielle du 10 mars 1959 ayant simplifié les procédures administratives relatives au permis de construire pour les ZUP, le démarrage des travaux pouvait se faire très en amont des diverses procédures évoquées. Or, la plupart du temps les travaux commencèrent très tard et que les opérations furent très longues. Par conséquent si l'extrême centralisation du dispositif des ZUP permet d'accélérer les procédures et la construction de logements à l'échelle nationale, ce gain de temps fut contre-balançé par l'inertie propre aux opérations de masse qui mettent en jeu une multitude d'acteurs. Ce passage à la grande échelle participa à la marginalisation des acteurs locaux traditionnels dans la politique du logement et de la construction.

B. La place réduite des acteurs locaux traditionnels

Il existe peu de travaux sur la mise en œuvre des ZUP, encore moins une synthèse globale sur cette politique publique. Par conséquent, je ne peux livrer aussi que quelques aperçus et des pistes de recherche (ma thèse s'arrête en 1962).

Les acteurs locaux traditionnels ne conservent leur influence que sur les petites opérations de logement, les autres étant regroupées dans les ZUP. Les élus locaux sont placés devant le fait accompli et ne sont sollicités que pour donner un accord formel au fil des étapes de l'opération. Cet accord est nécessaire au regard de la loi mais ne signifie en rien que les collectivités locales soient vraiment impliquées dans les opérations en cours. Quant aux DSD, elles ne participent pas aux opérations, qui sont entièrement menées par d'autres structures. Elles ne sont même plus nécessaires pour transmettre et faire appliquer les décisions des directions centrales du ministère : tout se passe entre les acteurs nationaux (ministères, CDC, architectes, grands groupes de BTP), les préfets et les sociétés d'équipement. Celles-ci ne sont pas des acteurs locaux : leurs architectes, techniciens, ingénieurs étaient la plupart du temps « parachutés » dans un territoire qu'ils ne connaissaient pas. Les DSD, bien que représentant l'État, relèvaient bien plus du tissu local que ces superstructures extra-territoriales : elle étaient implantées depuis 15 à 25 ans (cela dépend de la date de création de la ZUP), connaissaient fort bien leur secteur et y avait créé des réseaux. C'est la vieille opposition entre administration de mission (préfets, sociétés, inspecteurs) et administration de gestion (DSD).

Les DSD représentaient des interlocuteurs plus familiers et plus légitimes pour les habitants et pour les responsables locaux. À ce titre, elles ont probablement continué à jouer un rôle de médiateur

36 S. Biarez, *Une politique d'urbanisme : les ZUP*, thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France (Grenoble II), Centre de recherche de l'Institut d'Études Politiques, 1971.

37 L. Vadelorge « Grands ensembles et villes nouvelles : représentations sociologiques croisées », in *Histoire urbaine*, n° 17, décembre 2006, p. 82.

entre les ces derniers et l'État central, qu'il s'agisse des directions ministérielles ou des *missi dominici* chargés des ZUP. Mais ce travail n'est repérable que dans une immersion prolongée dans les archives locales. Cependant on peut voir la trace de ces tractations et de ces rencontres entre acteurs locaux et acteurs nationaux dans les premiers rapports ministériels qui ont été faits sur les ZUP. Ceux-ci déplorent la longueur des opérations. Ainsi dans les premières ZUP créées en 1959, les travaux ne commencèrent pas avant 1962 ; en 1969, trois ans après la dernière création de ZUP, un peu plus de 50 % des logements étaient lancés et 30 % terminés dans les ZUP de province alors qu'en région parisienne les proportions n'étaient que de 40 % et 25 %³⁸. Ces délais étaient expliqués par l'ampleur des expertises et des préparations à effectuer avant de commencer les travaux. Mais on accuse aussi la lourdeur des procédures, qui associent de nombreux acteurs, en particulier locaux. On peut faire l'hypothèse que chacun essayait de faire entendre sa voix et de défendre ses intérêts. Là encore, comme dans les années 1945-1960, l'État impulsait la politique de construction mais devait associer les acteurs locaux à sa réalisation, même de façon marginale, voire formelle. Par ailleurs la mise à l'écart des acteurs locaux ne provenait peut-être pas que des aspects administratifs et réglementaires de la politique des ZUP. Peut-être provenait-elle également de l'ampleur des opérations, qui rendait difficile une véritable co-gestion multiscalair des opérations.

Les élus et les habitants étant privés de marge de manœuvre significative, au profit de dirigeants nationaux et d'experts le plus souvent étrangers au territoire, les ZUP sont vite apparues comme une formule beaucoup trop technocratique. Dès 1967 elle fut abandonnée au profit des ZAC (Zones d'Aménagement Concerté), qui devait théoriquement favoriser davantage le dialogue entre les partenaires.

Conclusion

- Pierre Sudreau a transplanté son équipe, son expérience et ses méthodes de travail du CCURP au ministère de la Construction ; il y a amplifié les options testées auparavant en région parisienne.
- Mais le choix des grands ensembles et l'élaboration d'une politique générale de construction ne fut pas seulement le choix d'un homme ou d'un petit groupe d'hommes. Pierre Sudreau a tenté d'y associer le plus d'acteurs possible, en particulier les milieux intermédiaires et les élites locales.
- Depuis la création du MRU, ce dernier essaie, parfois maladroitement, de trouver un équilibre entre dirigisme et participation des acteurs locaux. Dans cette perspective l'État local a joué un rôle-clé : d'abord les DSD, puis les préfets et les inspecteurs.

38 Ministère de l'Équipement et du logement (direction de l'aménagement foncier et urbanisme), *Les ZUP, 1959-1969*, Paris, juin 1970, p. 8-12.