



HAL
open science

Assainir le plus grand Paris au XXe siècle : un modèle d'intégration à grande échelle

Emmanuel Bellanger, Eléonore Pineau

► To cite this version:

Emmanuel Bellanger, Eléonore Pineau. Assainir le plus grand Paris au XXe siècle : un modèle d'intégration à grande échelle. Jean-Claude DEUTSCH; Isabelle GAUTHERON. Eaux pour la ville, eaux des villes, Eugène Belgrand XIXe-XXIe siècle, Presses des Ponts, pp.128-141, 2013. halshs-01451072

HAL Id: halshs-01451072

<https://shs.hal.science/halshs-01451072>

Submitted on 31 Jan 2017

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.

Emmanuel BELLANGER, Éléonore PINEAU, « Assainir le plus grand Paris au XXe siècle : un modèle d'intégration à grande échelle », in Jean-Claude DEUTSCH, Isabelle GAUTHERON (coord.), *Eaux pour la ville, eaux des villes, Eugène Belgrand XIXe-XXIe siècle*, Paris, Presses des Ponts, 2013, p. 128-141.

PRÉSENTATION

L'assainissement du Grand Paris constitue un cadre historique d'exception. Ces réalisations ne sont pas la création des seules ingénieurs, faire-valoir de l'expérience pionnière de Belgrand. Cette politique a été portée par les collectivités locales et leurs élus dans un contexte d'étalement urbain et de déploiement de grands réseaux techniques (gaz, électricité, eau...). L'épuration des eaux usées met en évidence la pertinence d'un nouveau périmètre d'action publique, l'agglomération. Cette transformation du paysage administratif de l'assainissement s'institutionnalise au début des années 1930 et connaît son âge d'or au tournant des années 1960-1970.

Assainir le plus grand Paris au XX^e siècle : un modèle d'intégration à grande échelle

Le premier âge de l'assainissement moderne a suivi une logique ségrégative avec pour mot d'ordre : protéger Paris et sa riche première boucle de la Seine. Il est d'abord une histoire d'évacuation des eaux sales. Leur traitement n'est pas encore une priorité au grand dam des riverains des cours d'eau pollués. Éloigner la souillure de la Ville lumière, telle est la vocation première du réseau d'égout du XIX^e siècle¹. Eugène Belgrand, un expert de premier rang fin connaisseur de l'histoire de l'eau, marque de son sceau cette entreprise ambitieuse. Il va incarner la conception et la mise en œuvre d'un système public d'assainissement unifié. La construction du réseau qu'il conçoit « *constitue pour l'époque une innovation technique sans précédent empreinte d'une part d'utopie*² ».

Des années 1850 à sa mort le 8 avril 1878, la longévité de Belgrand aux commandes des services, aussi stratégiques que vitaux, de l'eau et des égouts de Paris, illustre la remarquable continuité des hommes et des structures en charge de la transformation de la capitale. Dans le domaine de la planification, du désenclavement et de l'assainissement, la III^e République n'a pas remis en cause la politique de grands travaux du préfet Haussmann. Bien au contraire, elle la célèbre, l'expose et inscrit son action dans la continuation d'usages et de savoir-faire administratifs et techniques. Cette continuité s'incarne dans la pérennité du magistère des ingénieurs des Ponts et Chaussées qui confortent, au lendemain de la Grande Guerre, leur rang social et leur position dans l'organigramme des directions techniques de la ville de Paris et du département de la Seine.

¹ Cette contribution s'appuie sur notre ouvrage : Emmanuel Bellanger, avec la collaboration d'Éléonore Pineau, *Assainir l'agglomération parisienne (XIXe-XXe siècles)*, Paris, L'Atelier, 2010.

² Bernard Landau, « La fabrication des rues de Paris au XIX^e siècle : un territoire d'innovation technique et politique », in <http://archive.pagesperso-orange.fr/textes/rues-paris1.html>.

Changer d'échelle pour mieux assainir les banlieues (années 1850-1910)

À n'en pas douter, assainir la capitale est un enjeu politique majeur. La pollution, ce « *démon moderne* » refoulé en banlieue, doit être chassée de la capitale pour préserver autant la rente foncière et le cadre de vie que la paix sociale dans une capitale à l'esprit révolutionnaire prononcé³. Son prestige et son embellissement en dépendent. L'éloignement des eaux souillées parisiennes sur des terres d'épandages n'est toutefois plus tenable avec l'urbanisation de la banlieue parisienne. La Seine banlieue, qui encercle Paris de ses 80 communes suburbaines, a subi dès la seconde moitié du XIX^e siècle de profondes mutations urbaines, économiques et démographiques⁴.

Sous pression démographique, les municipalités suburbaines doivent faire front aux multiples besoins de leur population densifiée et renouvelée par la mobilité résidentielle des Parisiens, l'exode rural et l'apport de l'immigration étrangère⁵. Elles doivent bâtir des équipements, percer et viabiliser de nouvelles voies, assister leurs administrés et faire progresser l'éducation, l'hygiène, la santé et la salubrité publique. L'assainissement relève de leurs compétences mais aucune des communes de banlieue ne dispose ni du savoir-faire des services de la ville de Paris, ni des ressources suffisantes pour prendre en charge l'élaboration, la construction et l'entretien d'un réseau d'égout.

Les autorités de tutelle mesurent l'impuissance des collectivités locales. Elles savent que, seules, elles ne pourront assainir leur territoire. Le programme imaginé par Belgrand avait été conçu pour la capitale. Mais l'annexion de 1859 a montré à que la pensée d'Hausmann et des ingénieurs qui l'entourent est expansionniste. L'annexion intégrale de onze communes et celle, partielle, de treize autres aboutissent à l'intégration de plus de 350 000 nouveaux Parisiens. L'agrandissement de la capitale, qui double sa superficie, marque un tournant dans l'histoire des services techniques de la ville de Paris. Elle les prépare à prendre la direction, au tournant des années 1920-1930, d'un chantier d'investigation plus vaste, celui de l'agglomération parisienne.

La capitale, en adoptant une posture isolationniste et en refusant de participer à l'œuvre d'assainissement des banlieues, aurait subi les conséquences sanitaires de l'imprévoyance administrative et de l'envahissement des déchets urbains⁶. La grande ville ombrageuse ne pouvait continuer à empiéter sur les communes de banlieue, à leur imposer ses eaux usées sur plus de 5 000 hectares de terres d'épandages, ses vidanges sur les voiries municipales et les décharges privées, ses morts dans ses cimetières *extra-muros*, ses fous, ses mendiants dans ses maisons suburbaines d'internement, sans accepter des contreparties politiques, financières et techniques.

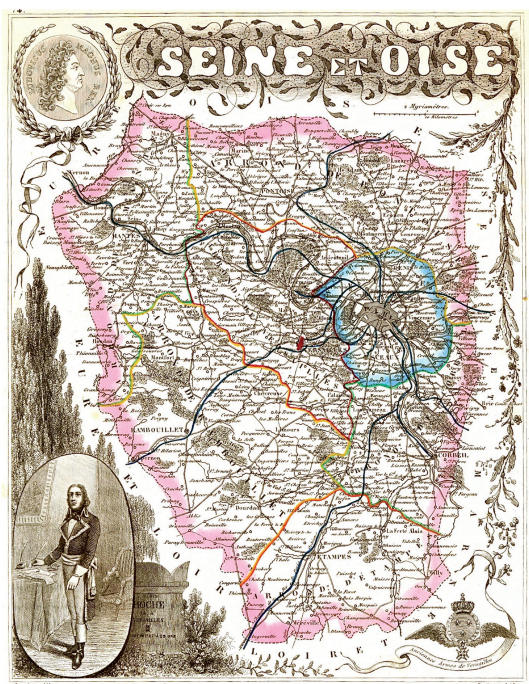
³ Christoph Bernhardt, Geneviève Massard-Guilbaud (dir.), *Le Démon moderne : la pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2002.

⁴ Jean-Paul Brunet, « Constitution d'un espace urbain : Paris et sa banlieue de la fin du XIX^e siècle à 1940 », *Annales ESC*, mai 1985, n° 3, p. 641-659 ; Alain Faure (dir.), *Les Premiers banlieusards. Aux origines des banlieues de Paris 1860-1940*, Paris, Créaphis, 1991.

⁵ Emmanuel Bellanger, « Des municipalités sur tous les fronts », in Emmanuel Bellanger, Jacques Girault (dir.), *Villes de banlieues au XX^e siècle*, Paris, Créaphis, 2008, p. 7-18.

⁶ Sabine Barles, *L'Invention des déchets urbains, France 1790-1970*, Seyssel, Champ Vallon, 2005.

Les hauts fonctionnaires de la puissante direction des travaux de Paris, Adolphe Alphand, Eugène Belgrand et leurs successeurs prennent conscience que la mise en chantier d'un projet global d'assainissement du « plus grand Paris » se plie à une réalité inéluctable et terre à terre. La pollution se moque des frontières administratives. Les débordements d'eaux usées, les nuisances olfactives et les vagues d'épidémies n'ont pas épargné les quartiers parisiens. Dès la fin du XIX^e siècle, les élites urbaines prennent la mesure de la juste échelle d'intervention des pouvoirs publics et des collectivités locales. Cette bonne échelle transcende le parcellaire parisien pour recouvrir les limites du département de la Seine et les franges urbanisées de la grande couronne situées dans le département annulaire de la Seine-et-Oise.



Le département de la Seine-et-Oise encerclant le département de la Seine en 1851.
Carte extraite de *La France et ses colonies, Atlas illustré*, Paris, Migeon éditeur, 1851.

Dans le monde des ingénieurs et progressivement dans l'esprit d'une majorité d'élus de la capitale, la réalisation d'un réseau d'assainissement d'intérêt général, cofinancé au trois-quarts par les contribuables parisiens, devait rejaillir sur l'image attractive de leur capitale, ville « colonisatrice » de la banlieue certes, mais bientôt, ville bienfaitrice et instigatrice de la modernité urbaine⁷. La diffusion de l'innovation et la circulation des expériences ont pris leurs marques à Paris avec le chemin de fer, le tout à l'égout, l'éclairage public, le métro, le téléphone et la tenue de cinq expositions universelles entre 1855 et 1900⁸.

À la Belle Époque, ce droit à la ville moderne et assainie doit, désormais, aller plus loin. Telle est l'ambition affichée par le projet d'assainissement de l'agglomération parisienne esquissé dans les

⁷ François Caron (dir.), *Paris et ses réseaux : naissance d'un mode de vie urbain XIX^e-XX^e siècles*, Paris, BHVP, 1990.

⁸ Konstantinos Chatzis, « L'Europe du XIX^e siècle : une dynamique d'intégration technique ? », *Histoire et Sociétés. Revue européenne d'histoire sociale*, n° 21, mars 2007, p. 6-59 ; Bernard Lepetit, *Les Villes dans la France moderne (1740-1840)*, Paris, Albin Michel, 1988.

années 1880. Ce projet repose sur le principe d'une solidarité des territoires agglomérés. Son but est d'établir et d'exploiter un réseau d'intérêt général qui a vocation à traiter et à évacuer les eaux usées, collectées par le réseau communal, vers des installations d'épuration exploitées par le département de la Seine. En prévoyant l'intervention du département en lieu et place des municipalités, ce projet opère une redéfinition des rôles respectifs des différents acteurs publics de l'agglomération capitale.

Le Conseil général de la Seine est ainsi appelé à s'imposer comme l'institution représentative du Grand Paris dont les missions de régulation et de redistribution des richesses, au profit des communes les plus pauvres, les plus enclavées, les plus sous-équipées, contribuent à pacifier les relations Paris/banlieues. La prise en charge par le Conseil général de l'assainissement des communes suburbaines constitue une innovation dans l'histoire des institutions locales. Bien que le terme agglomération, pour désigner l'ensemble des communes du département capitale ne soit pas encore utilisé par ses administrateurs, cette politique est l'une des premières tentatives d'intégration urbaine de la banlieue parisienne. Définitivement adopté en juillet 1914, le projet d'assainissement du plus grand Paris est cependant interrompu par la Première Guerre mondiale.

L'invention de l'interdépartementalité de l'assainissement (années 1920-1930)

La poussée démographique suburbaine des années 1920 et 1930, illustrée par la crise des lotissements défectueux, met en lumière la nécessité de raisonner à l'échelle du Grand Paris en recomposant les frontières administratives⁹. Une dynamique sans précédent de coopération intercommunale et de départementalisation des politiques publiques se met en place. Une dizaine de syndicats intercommunaux sont créés et le département de la Seine étend son intervention au traitement du chômage, à la réalisation de cités-jardins et à l'hygiène publique¹⁰. Si le Comité supérieur d'aménagement de la région parisienne, institué en 1928 pour rationaliser et coordonner les politiques publiques, échoue à formaliser un véritable gouvernement d'agglomération, l'interdépartementalisation de l'assainissement va, elle, montrer la voie d'une possible coopération politique à grande échelle.

Le recours à l'épuration biologique et la remise en question de l'épandage, qui a fait la fierté des ingénieurs des Ponts et Chaussées, confortent les tenants d'une politique d'assainissement pensée dans les limites d'un plus grand Paris. L'épandage a montré ses limites du fait du caractère saisonnier de l'irrigation, de l'augmentation des volumes d'eaux usées et de l'urbanisation des terres agricoles. Pensé pour desservir Paris, il relève d'une entreprise municipale qui n'a pas de vocation régionale. Pour les ingénieurs de la capitale fondateurs du réseau parisien, le chantier d'assainissement de l'agglomération apparaît comme le meilleur moyen de conforter leur autorité.

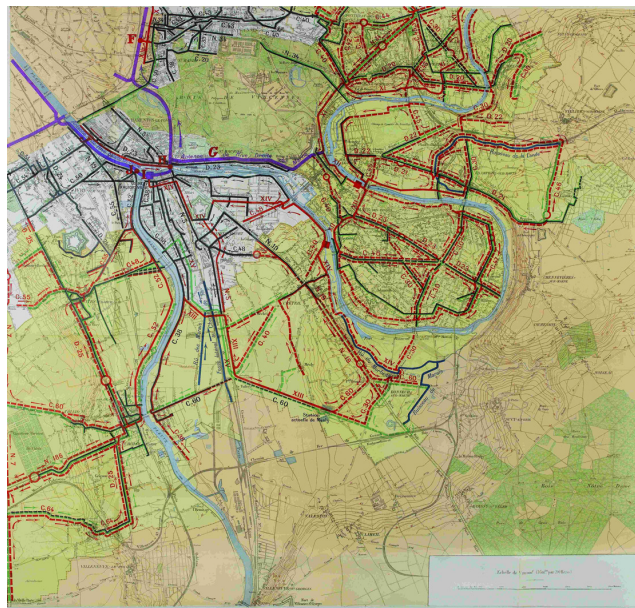
⁹ Annie Fourcaut, *La Banlieue en morceaux*, Paris, Créaphis, 2000.

¹⁰ Emmanuel Bellanger, « Aux origines du Grand Paris », avec Annie Fourcaut et Mathieu Flonneau, *in Paris sous l'œil des chercheurs*, Paris, Belin, 2008, p. 153-173.

Créée en 1927 par la direction des travaux de Paris, la section des grands travaux d'assainissement est et restera, le nœud opérationnel de cette nouvelle politique qu'ils investissent.

Cette section d'étude est chargée d'élaborer un programme ambitieux. Ses prérogatives sont renforcées en 1928 par la réorganisation des attributions préfectorales qui place, sous l'autorité unique d'Henri Giraud, directeur des travaux, l'épuration de Paris et des communes de banlieue. Ce mouvement de concentration administrative concrétise l'interdépartementalisation discutée depuis la fin du XIX^e siècle. Les avancées sont réelles. Les administrations sont moins cloisonnées. À l'instar de Georges Lemarchand, les élus partisans du Grand Paris sont parvenus à imposer ce mouvement d'intégration.

En novembre 1929, le programme d'assainissement de l'agglomération parisienne est présenté devant le conseil général de la Seine¹¹. Conçu comme l'armature d'un réseau exemplaire, ce programme projette des équipements d'épuration et de grands ouvrages d'évacuation, émissaires et collecteurs, qui épousent les limites du bassin hydrographique parisien. Le raccordement des communes de Seine-et-Oise est adopté et pour optimiser le drainage des eaux pluviales et réduire les risques d'inondation, le programme s'engage à aménager les cours d'eau.



Carte du programme général d'assainissement de 1929 déclaré d'utilité publique en 1935.

Carte extraite du *Rapport sur l'assainissement général du département de la Seine, 1929-1930*.

Le programme général d'assainissement s'affirme comme une œuvre de salubrité suburbaine. Il doit couvrir, selon ses concepteurs des Ponts et Chaussées, les besoins des quarante prochaines années. Sa visée technique repose sur trois principes : la concentration de l'épuration des eaux en un lieu unique, Achères ; l'écoulement gravitaire du réseau jusqu'à la station et le contournement de Paris pour l'établissement des nouveaux ouvrages de collecte. La station d'Achères doit

¹¹ Georges Lemarchand, Auguste Marin, Louis Peuch, *Rapport au nom de la 6^e commission départementale des eaux, de l'assainissement, des ordures ménagères et des fumées*, n° 97, novembre 1929-mai 1930.

comprendre 24 tranches, chacune devant épurer plus de 100 000 m³ d'eaux usées par jour, alimentées par un réseau d'émissaires construit en complément de l'émissaire général de la ville de Paris.

Votés les 26 décembre 1929 et 4 juillet 1930, le programme général jette les fondements d'un réseau d'intérêt général. Le département de la Seine peut désormais s'engager sur la voie de l'institutionnalisation des coopérations interdépartementales. Après la tenue en mai 1931 et juin 1932 de conférences réunissant les représentants de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne, une convention interdépartementale approuvée en décembre 1932 par le département de la Seine et en mai 1933 par celui de Seine-et-Oise scelle la collaboration des institutions locales du plus grand Paris¹².

Bien que non pourvue d'instances élues, l'entente interdépartementale constitue un cas singulier dans l'histoire des politiques publiques locales du fait de l'importance de la population concernée et au vu du mode de répartition des dépenses. La convention englobe en effet les 81 communes du département capitale et 162 communes de la Seine-et-Oise. L'interdépartementalité couvre ainsi les besoins de près de six millions habitants, soit 14 % de la population française. D'autre part, la convention met en place une péréquation fondée sur la valeur des centimes communaux. C'est la richesse réelle des communes, et non les volumes d'eaux qu'elles rejettent, qui est prise en compte. En d'autres termes, les communes d'ortoirs à forte poussée démographique se retrouvent moins imposées que les communes les plus riches. Cette charte consacre bien plus qu'une simple coopération technique entre deux départements. Elle constitue un acte de reconnaissance politique du Grand Paris.

Des grands chantiers à la remise en cause du modèle centrifuge (années 1940-1970)

Les principes de réalité dictés par la recherche d'une épuration rationnelle et optimale des eaux souillées du Grand Paris ont imposé un cadre d'intervention nouveau, l'interdépartementalité. Mais les dotations de l'État et les emprunts restent insuffisants pour mener à bien le programme d'assainissement déclaré d'utilité publique en 1935. Les travaux ont démarré dans la foulée avec la mise en chantier de l'émissaire Sèvres-Achères et d'une première tranche de la station d'Achères. Mais cette première unité n'est mise en service qu'à l'automne 1940. Achères, qui se veut la clé de voûte monumentale de l'entente interdépartementale, ne fonctionne que de façon intermittente en raison du retard pris dans la construction des émissaires qui doivent l'alimenter en eaux d'égout¹³.

Après guerre, l'assainissement ne constitue pas une priorité. En l'absence de financements publics, les marges budgétaires du département de la Seine restent insuffisantes pour mener de grands travaux. Pour l'heure, la priorité est donnée à l'achèvement de l'émissaire Sèvres-Achères

¹² Georges Lemarchand, *Note sur l'assainissement général depuis 1925*, n° 11, avril 1935, p. 42.

¹³ Archives du Siaap, *Notes à l'appui du compte*, années 1940-1960.

inauguré en 1954. À partir des années 1960, le contexte change sous l'impulsion notamment d'une nouvelle entité politique imposée par l'État, le district de la région de Paris. Créé en 1961 et pourvu d'un levier fiscal, cet organe de planification et d'aménagement apporte un nouveau souffle. Entre 1962 et 1968, sa contribution dans les infrastructures d'eau et d'assainissement constitue son troisième chapitre d'investissement après celui du RER et de l'équipement routier.

Au début des années 1960, avec l'achèvement des deux branches de l'émissaire Sud, la capacité d'épuration double. Plus de 90 millions de mètres cubes d'eaux usées sont désormais traités par la station d'Achères présentée en 1967 avec fierté par le directeur des eaux et de l'assainissement comme « *la plus importante de l'Europe des Six [et bientôt] la plus grande de l'ancien continent tout entier*¹⁴ ». Le discours hagiographique ne doit pas toutefois masquer les carences du dispositif d'assainissement. Les volumes traités ne représentent toujours qu'une part très faible de l'ensemble des eaux collectées, entre 6 et 15 % selon les années. La Seine reste le principal épïcêtre des rejets des eaux souillées.

Le département de la Seine, après avoir passé des décennies à construire exclusivement des ouvrages de collecte des eaux usées, doit désormais concentrer ses efforts sur la réalisation d'équipements d'épuration. La deuxième tranche d'Achères (Achères II) est mise en service en 1966. Elle est conçue pour traiter 300 000 m³ d'eau par jour. Achères I est également modernisée pour atteindre la même capacité, tandis que les travaux d'une troisième tranche débutent en 1970. Sous l'autorité du district, la publication en 1965 du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) modifie la donne technique. Le maillage de l'assainissement doit épouser le peuplement de l'agglomération et la polycentralité des villes nouvelles. Le nouveau schéma général d'assainissement, adopté en 1968, ne s'inscrit plus dans la continuité. Il prévoit, certes, d'achever les ouvrages inscrits dans le programme général, mais il innove lorsqu'il remet en cause l'un de ses principes fondateurs, celui de la concentration de l'épuration sur une seule et même zone géographique. Le schéma de 1968 prévoit la construction de 5 nouvelles stations d'épuration afin de résorber les fortes disparités entre le centre de l'agglomération et sa périphérie en voie d'urbanisation rapide¹⁵.

L'année même où est entériné le nouveau schéma d'assainissement, la loi de 1964 portant réorganisation de la région parisienne devient effective et donne lieu à une refonte complète du système interdépartemental. À l'organisation quelque peu technocratique des politiques d'assainissement de l'agglomération parisienne succède un syndicat interdépartemental de plein droit, le Siaap institué en 1970. Ce syndicat, qui associe Paris, la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne, se voit confier les missions que l'ancien département de la Seine tenait de la convention de 1933. Alors que le démembrement du département capitale a désolidarisé Paris de sa banlieue, le Siaap prolonge l'expérience du Grand Paris.

¹⁴ Jean Olivesi, « La direction technique des eaux et de l'assainissement », in *La préfecture de la Seine*, imprimerie municipale, 1967, p. 105.

¹⁵ District, *Monographie de la région parisienne relative aux problèmes de l'eau*, Paris, Préfecture de la région parisienne, 1968, p. 144.

Deux ans à peine après la création du Siaap, entre en service la troisième tranche d'Achères d'une capacité de 900 000 m³ par jour, soit deux fois et demie celles conjuguées d'Achères I et II. Avec cette nouvelle unité, la majorité des eaux usées de l'agglomération est épurée. Dans les années suivantes, les réalisations prévues dans le schéma de 1968 se poursuivent. En 1978, Achères IV entre en service. Toutes tranches confondues, l'épuration dépasse désormais le seuil emblématique des deux millions de mètres cubes d'eaux usées par jour.

L'extension d'Achères est encore envisagée pour porter sa capacité journalière à 2,7 millions de mètres cubes. Mais cette politique de concentration exclusive, remise en cause dès 1968, est de plus en plus contestée. Les partenaires institutionnels du Siaap, l'Agence de l'eau Seine-Normandie et la région Île-de-France lui préfèrent une politique d'essaimage¹⁶. L'abandon du projet d'Achères V trouve également son explication dans la campagne d'opposition livrée par les riverains inquiets de voir encore s'étendre ce géant de l'épuration. Le projet sera définitivement abandonné en 1990, sous le gouvernement de Michel Rocard, maire, depuis 1977 de la commune voisine de Conflans-Sainte-Honorine.

Annoncées en 1968, les nouvelles installations mettent plusieurs dizaines d'années avant de voir le jour. La première tranche de la station de Noisy-le-Grand, censée couvrir les besoins de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, est mise en service en 1976. Celle de Valenton n'entrera en service qu'en 1987. Ses réalisations n'ont pas entraîné un rééquilibrage suffisant dans la répartition des volumes d'eaux traitées. Au tournant du XXI^e siècle, Achères reste le principal épicerie de l'épuration. Avec ses 250 hectares d'emprises, elle fut l'équipement modèle de l'assainissement pour plusieurs générations d'ingénieurs qui y ont puisé leurs références et y ont investi leur savoir-faire.

¹⁶ « Le tout-à-Achères confronté à ses limites », *Débat public, refonte de la Station d'épuration Seine Aval*, Paris, Commission du débat public/Siaap, s.d., p. 10.

la longue durée [...]»¹⁷. Sans conteste, l'assainissement du Grand Paris constitue un cadre historique d'exception. Ces réalisations ne sont pas la création des seules ingénieurs, faire-valoir de l'expérience pionnière de Belgrand. Cette politique a été portée par les collectivités locales et leurs élus dans un contexte d'étalement urbain et de déploiement de grands réseaux techniques (gaz, électricité, eau...).

L'épuration des eaux usées met en évidence la pertinence d'un nouveau périmètre d'action publique, l'agglomération. Cette transformation du paysage administratif de l'assainissement s'institutionnalise au début des années 1930 et connaît son âge d'or au tournant des années 1960-1970. Loin d'entraver la mise en chantier des politiques d'assainissement, cette gouvernance partagée a promu un système de mutualisation et de péréquation. Maintenu après la création du Siaap, ce système est certes complexe, mais il est plus intégré qu'on ne l'imagine et affiche à son actif un réseau d'infrastructures unique en son genre.

¹⁷ Sabine Barles (dir.), *Analyse rétrospective du système Seine*, rapport de synthèse du programme PIREN-Seine, UMR 7619 Sisyphe, 2002, p. 46.