

Bellevue : naissance d'une Z.U.P.

Daniel Pinson

► **To cite this version:**

| Daniel Pinson. Bellevue : naissance d'une Z.U.P.. 2020. halshs-02963600

HAL Id: halshs-02963600

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02963600>

Submitted on 10 Oct 2020

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.

Bellevue : naissance d'une Z.U.P.

par Daniel Pinson

(version initiale d'un article pour *Nantes Patrimonia* : www.patrimonia.nantes.fr, site de la Ville de Nantes, géré par la Direction du Patrimoine et de l'Archéologie, et publié en octobre 2020, avec des illustrations, et accessible via ce lien :

<https://patrimonia.nantes.fr/home/decouvrir/themes-et-quartiers/bellevue--naissance-dune-zup.html>)

Créées par la loi du 31 décembre 1957, avant d'être remplacées par les ZAC (Zones d'Aménagement Concerté) en 1967 et définitivement liquidées en 1980, les ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité) devaient favoriser la création de grands quartiers de logements. Elles devaient permettre de pallier le grave déficit en logements apparu après la seconde guerre mondiale et redoublé par l'expansion démographique et l'exode rural.

C'est par arrêté ministériel qu'est décidée le 7 octobre 1959 la création de la ZUP de Nantes - Saint-Herblain. Même si elle avait auparavant reçu un avis favorable des conseils municipaux de Nantes et de Saint Herblain, l'Etat en est le véritable initiateur.

RAISONS D'UNE ZUP

Plusieurs types d'arguments sont avancés pour justifier la création de cette ZUP.

Vient en premier lieu, selon la notice accompagnant l'enquête d'utilité publique, la croissance démographique de l'agglomération nantaise : de 300 000 habitants en 1959, elle allait atteindre, selon les prévisions, les 400 000 en 1975.

Intervient ensuite le choix de son site d'implantation : située à l'ouest de Nantes, son emprise couvrira 110 ha environ, 50 sur la commune de Nantes, 60 sur celle de Saint-Herblain.

Viennent enfin les raisons qui justifient sa configuration, celle du logement collectif : avec ses 6 500 logements (plus tard portés à 7 500), la ZUP, première des grandes opérations d'urbanisme planifiées à Nantes, répond à « la nécessité de mettre un terme au développement anarchique de toute la partie ouest de l'agglomération nantaise ».

Ce «développement anarchique», ce sont, aux yeux du ministère en charge du logement, les lotissements et les pavillons de banlieue isolés. En ces années 1960, le Mouvement moderne de Le Corbusier triomphe en urbanisme, avec sa doctrine de la « construction en hauteur », et, dans le contexte de pénurie de logements, il a beau jeu de discréditer la maison individuelle.

Or l'ouest de l'agglomération de Nantes, c'est l'ancienne commune de Chantenay, le territoire de tout une culture ouvrière, entre usine, petites maisons et jardins. Tout cela, l'Etat se propose de le discipliner, de le faire rentrer dans l'ordre urbanistique de la ZUP.

Plusieurs conseillers municipaux de l'opposition se feront l'écho de la protestation des petits propriétaires expropriés, mais ces interventions seront de peu de poids face à une administration alors toute puissante qui gère l'espace urbain sur fonds de plans.

D'ailleurs, bientôt, la plupart des décisions concernant la ZUP échapperont tant à Nantes qu'à Saint-Herblain. Elles vont en effet devoir se dessaisir de leur fonction de maître d'ouvrage au profit du département. Rapidement, ce dernier va disposer, avec la SELA, la Société d'Equipement de Loire-Atlantique, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, d'un outil à la mesure de l'entreprise que constitue la réalisation de la ZUP.

PROGRAMMATION ET COMPOSITION SPATIALE

Au-delà de l'autoritarisme de ces décisions, c'est aussi le contenu des choix urbanistiques qui pose question. La programmation de la ZUP reste en effet dans le flou technocratique le plus impénétrable.

En dehors d'un programme de logements très général de 6 000 à 6 500 logements, le reste du programme reste particulièrement imprécis, évoquant «écoles, centres culturels et sociaux, suivant les désirs des deux municipalités». «Désirs» sans doute peu sollicités, car plusieurs élus nantais se plaindront d'apprendre nombre de décisions par voie(x) de presse.

Bien des choix retenus pour la mise en espace (la composition) de ce programme se situaient à la croisée d'un savoir ancien de l'art urbain, exercé aussi bien à l'étranger qu'en métropole, notamment pour la reconstruction (Le Havre, Saint-Nazaire) et de l'urbanisme moderne inspiré par la charte d'Athènes (Chandigarh s'édifiait en Inde).

Ces choix reposaient en réalité et en grande partie sur l'expérience de l'architecte en chef retenu pour l'opération. Pour la ZUP de Nantes-Saint Herblain, la SELA retint Marcel Favraud, un architecte parisien. Il avait déjà une référence importante à Nantes : le grand ensemble des Dervallières, une opération d'une taille alors considérable (2 500 logements HLM), considérée comme une réussite non seulement locale, mais nationale.

Dès septembre 1960, Marcel Favraud avait déjà préparé, en vue de l'enquête publique, des plans ainsi qu'un texte déroulant un programme ambitieux, présentant les principes de composition de cette quasi ville nouvelle et la liste de ses équipements (voir encadré).

Un projet manifestement grandiose, par conséquent, dont la réalisation se fera sans la tour de 20 niveaux qui devait marquer le centre de la ZUP et sans la totalité des logements et équipements prévus.

UNE VILLE NOUVELLE ?

De manière paradoxale, la ZUP est à la fois pensée comme continuité du tissu nantais : il ne faut pas laisser d'interstice qui permette le développement de «l'anarchie pavillonnaire», et en même temps conçue comme totalité autosuffisante, comme «une ville nouvelle».

Le programme présenté par Marcel Favraud, architecte en chef de la ZUP, pour le dossier d'enquête publique :

«Cet ensemble se subdivise en 5 unités d'environ 1 300 logements, précise Marcel Favraud. L'unité principale, avec son mail et ses équipements collectifs, est placée au centre de l'opération. Les 4 autres unités se répartissent au pourtour et chacune d'elle comporte, groupés autour d'une place, les éléments communs à la vie, tels le centre commercial, le centre social, et un centre culturel à raison d'un centre pour deux unités. Deux groupes scolaires, de chacun 20 classes, sont aménagés dans chacune de ces unités, l'un de ces groupes étant toujours en liaison étroite avec la place.»

«Le caractère d'unité principale est encore accusé par la concentration en hauteur de certains équipements collectifs. Un immeuble de 20 niveaux, à usage administratif et de services publics, tels que P.T.T., Caisse d'Epargne, Police, Pompiers, Médecins, Bureaux, Banques, assurances, etc. est envisagé au centre de l'opération.»

En effet, à son achèvement, la ZUP est censée accueillir pas moins de 30 000 habitants (elle n'en comptera en réalité que 24 000 en 1975), soit la taille des villes moyennes de la région, avec une forme urbaine en totale rupture avec son environnement pavillonnaire.

Signe de cette autonomie formelle, l'«unité principale» est conçue et positionnée par Marcel Favraud au cœur de l'opération, et sur l'axe structurant la composition urbaine de la ZUP du nord-sud, et correspondant à l'exacte limite entre les deux communes (voir fig.1).

Implicitement, son emplacement et son unité visent à effacer cette « frontière » et à marquer l'existence d'une nouvelle centralité. Fort de 520 logements primés, destinés à la location et à la vente, le lot qui la concerne se voit attribué à la SCIC, filiale immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Cette attribution a une valeur hautement symbolique : la Caisse des Dépôts et Consignations joue un rôle important dans le financement de la ZUP et il est donc essentiel pour elle de promouvoir à cet endroit stratégique un ensemble exemplaire.

L'ATTRIBUTION DES LOTS ET SES EFFETS SEGREGATIFS

Après la décision d'extension de la ZUP et au terme des études, définitivement achevées en 1964, le programme arrêté prévoit la réalisation, de 1964 à 1969, de 7 500 logements dont un peu moins de la moitié en HLM et le reste en accession.

La distribution des lots, la répartition qui va en être faite entre différents promoteurs publics et privés va avoir un effet non négligeable sur la morphologie sociale de la ZUP et la ségrégation relative qui va en résulter.

Tout en ajustant la production du logement à l'appareil de production local, et sans nuire à l'unité architecturale du plan de masse, la ZUP est découpée en 21 lots (qui deviendront plus tard 28). Ils varient entre 120 et 600 logements et s'intègrent dans les cinq unités principales de 1 300 logements, organisées autour de l'école.

L'Office Public d'H.L.M. de la ville de Nantes se voit attribuer à lui seul plus de 2 000 logements, ce qui représente plus du quart des logements programmés sur la ZUP. Cette importante proportion aurait pu donner lieu à une répartition des 4 lots attribués à l'O.P.H.L.M. (respectivement 446, 608, 552 et 483 logements) sur l'ensemble du territoire de la ZUP.

Or, un obstacle administratif empêche cet organisme, qui relève de la municipalité nantaise, de construire sur des terrains autres que nantais (à la différence d'autres villes telles que la capitale qui a pu réaliser des ensembles hors de son territoire). En conséquence, le contingent H.L.M. de la ville de Nantes va occuper la partie nantaise de la ZUP dans sa quasi totalité, laissant vides quelques emplacements privilégiés, situés autour de la place centrale.

Ce sera là l'origine d'un phénomène de ghettoïsation fortement ressenti dans la partie est de la ZUP, tant par les habitants eux-mêmes que par les étrangers à la ZUP.

UN ACHEVEMENT LABORIEUX

Pour le reste, 13 lots regroupant 3 351 logements sont attribués à dix promoteurs privés. Parmi ceux-ci, la SELA tiendra à retenir quatre sociétés «ayant déjà l'expérience de construction de logements dans de grands ensembles» en particulier la SCIC, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations.

La cadence de la réalisation, de 1962 à 1969, est estimée de 1 000 à 1 400 logements par an. Pourtant, l'achèvement de la ZUP fera apparaître de sérieux signes d'essoufflement. La lenteur d'attribution des crédits et des primes contribue à décourager les promoteurs privés, qui se désistent à un rythme accéléré, obligeant l'intervention des communes.

En 1967, 8 lots sur 28, tous situés sur la commune de Saint-Herblain, n'avaient toujours pas trouvé d'acquéreurs. L'opération Villagexpo, qui marque une rupture dans la position de l'Etat à l'égard de la maison individuelle, va permettre de remplir l'un d'entre eux.

LA « BANQUE DU FAR WEST » ET LES AUTRES EQUIPEMENTS

En ce qui concerne les équipements, certains, privés, s'y réalisent bien avant les équipements publics, en particulier scolaires.

La sortie de terre de la «Banque du Far West» (la BRBA), comme l'ont appelée les premiers habitants de la ZUP, en constitue la vivante illustration. En octobre 1963 la SELA prend la décision d'attribuer à la BRBA une partie d'un lot situé à l'est de l'axe nord-sud structurant la ZUP, normalement destiné à la réalisation d'un immeuble de logements.

A cet emplacement la banque voit-elle sans doute le moyen de mettre en valeur son image, celle d'une banque ouverte sur l'avenir, que sanctionnera son rattachement au groupe des banques populaires en 1978. A vrai dire, ce choix contredit le projet de l'architecte en chef de la ZUP qui envisageait la banque dans l'immeuble administratif de grande hauteur prévu à proximité de la place centrale.

Rapidement adopté, le projet fut non moins rapidement réalisé. En 1966 la «banque du Far West» surgissait avant que les logements ne soient eux-mêmes édifiés.

L'aménagement de la place de Bellevue devait pour sa part susciter de très vives polémiques et opposer âprement la municipalité nantaise, les représentants de l'administration de l'Équipement et l'architecte de la ZUP.

La création future d'un centre commercial très important aux Châtaigniers (l'actuel Carrefour), au nord de la ZUP, mais à l'extérieur de son périmètre, «étudié par un bureau américain», venait en effet concurrencer, d'une part, le centre commercial des Dervallières et, d'autre part, celui qui était prévu dans la nouvelle ZUP. Le projet du centre commercial de Bellevue sera finalement abandonné malgré les protestations du Président de la SELA et du premier adjoint de la ville de Nantes.

Si l'approvisionnement quotidien constitue pour les populations nouvelles une exigence fondamentale, celle de l'éducation d'une jeunesse nombreuse n'est pas moins importante. Les retards et les difficultés dans la réalisation des écoles et collèges furent sur ce plan considérables. Les premiers groupes scolaires ouvrirent en 1968 (Jean Zay et Alain Fournier), à l'est de la ZUP, bien après l'arrivée des premiers habitants, contraints de mettre leurs enfants aux écoles les plus proches, de ce fait complètement surchargées.

CONCLUSION

En concentrant notre regard sur la création de la ZUP, puis sur les différentes procédures permettant sa réalisation, plusieurs aspects ont retenu notre attention.

Le premier concerne sans doute la taille et la nature mêmes de l'opération : il s'agit véritablement, en matière de production urbaine, d'un saut quantitatif, par le nombre de logements réalisés, et qualitatif, par le triomphe qu'y trouvent barres et tours.

Si la mise à disposition d'un grand nombre de logements en constitue l'objectif, chacun a conscience qu'il s'agit de plus que cela : on crée véritablement une « ville nouvelle », de quelque 30 000 habitants, et non plus une « cité », et encore moins une « cité jardin », tant le collectif y domine, même si l'architecte en a largement arboré les voies principales et y a prévu un grand parc.

Second constat : la ZUP a été décrétée par l'Etat, et son emplacement comme sa formes ont été imposés, sans que les communes concernées aient été véritablement impliquées dans ces décisions.

La ZUP est pensée en fonction du développement métropolitain et anticipe d'une certaine manière l'échelon administratif de la communauté urbaine que l'Etat rêve de mettre en place dans les années 1960, et qui trouvera plus tard une solution intercommunale moins autoritaire.

Mai 2020