

Pour mémoire

COMITÉ
D'HISTOIRE

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES,
DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET DU SÉCRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA MER



Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES,
DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA MER

Le thème principal du présent numéro de la revue *Pour Mémoire* s'intéresse au projet urbain à la fois comme pratique urbanistique et comme politique publique. Ce thème a été suggéré notamment par les travaux conduits lors du séminaire « Histoire et cultures de l'aménagement » coorganisé par le Comité d'histoire ministériel, l'Institut Paris Région et l'école nationale supérieure d'architecture Paris-Belleville et dont le cycle 2021-2022 avait pour titre « manières de faire, manières de dire »¹.

Les grands projets urbains animent depuis une trentaine d'années la plupart des métropoles françaises à l'image, par exemple, de Lyon Confluence ou de Marseille Euroméditerranée. Des opérations intégrées d'inspiration similaire se développent également dans les villes petites et moyennes. Cette persistance invite à revenir sur le passé de ces démarches si particulières, pour saisir notamment dans quelle mesure elles peuvent s'emparer des nouveaux enjeux qui s'imposent aux villes, en particulier en matière de transition écologique. Leur émergence s'inscrit dans une époque, les années 1990, où s'amorce ce qui s'apparente à un tournant urbanistique dont les raisons sont à la fois profondes et variées. C'est en effet autour de ces années que vacille le cadre mis en place par la loi foncière de 1967, avec ses outils puissants de planification (SDAU), de réglementation (POS) et d'aménagement opérationnel (ZAC) et que, sous l'influence de plusieurs facteurs, de nouvelles « manières de faire » se mettent en place². Crise immobilière, prise en compte des risques, nouveau rôle assuré par certains grands maires, interrogations et remises en cause citoyennes de certains projets, sont quelques-uns des facteurs qui expliquent les changements que l'on observe alors. S'ouvre une période d'importants changements : rôle accru des acteurs privés, prise en compte dès l'amont des enjeux sociétaux, montée en puissance des préoccupations environnementales, urbanisme négocié, etc. Ces transformations se condensent derrière la notion alors émergente de « projet urbain », censée incarner une nouvelle manière d'aménager et de gouverner les villes.

Comme on le devine, le thème retenu ne peut être abordé exhaustivement dans le cadre de notre revue. Ce sont donc quelques éclairages partiels que l'on propose ici, organisés selon un parcours structuré autour de quelques débats qui ont rassemblé pouvoirs publics, professionnels et chercheurs sur les différentes manières d'analyser, de mettre en œuvre ou de réformer les projets urbains. L'ouverture est faite par l'article de Jean Frébault qui mêle témoignages et réflexions. Il identifie une période amont marquée par l'implication de la puissance publique et la séparation entre études urbaines et démarches opérationnelles et une période aval au cours de laquelle les projets se complexifient, ce qui exige l'organisation de maîtrises d'ouvrage urbaine. Puis Marie Llorente

¹ La synthèse des travaux de ce séminaire est accessible sur le site de l'IPR.

² Voir à ce sujet le hors-série n° 26 de *Pour mémoire* intitulé « La loi d'orientation foncière (1967). Un héritage en débat », 2019.

met en perspective le rôle des investisseurs dans la chaîne de la production urbaine en identifiant les facteurs qui à partir de la crise immobilière des années 1990 incitent les investisseurs à prendre position en amont du processus d'aménagement. La prise en compte du développement durable – qui répond aujourd'hui à l'urgence climatique et à la crise énergétique – constitue un second facteur d'évolution majeur des projets urbains. Cyria Emelianoff remonte jusqu'au début du XX^e siècle pour en identifier les racines idéologiques puis détaille l'articulation entre l'impulsion donnée par la conférence de Rio en 1992 et celle donnée par les programmes européens. La démarche des EcoQuartiers en France s'inscrit dans cette mouvance. Franck Faucheux apporte un témoignage de première main sur la naissance de cette initiative nationale et analyse les choix stratégiques faits par les pouvoirs publics tels que celui d'opter pour une labellisation. Alain Bourdin, sociologue et urbaniste engagé dans l'action, s'intéresse à la Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines, interrogeant ainsi les liens entre le monde de la recherche et le ministère dans l'analyse et le renouveau des projets urbains. L'article qui clôt cette partie, signé par André Lortie, permet de resituer ce tournant urbanistique dans le temps long de l'aménagement.

Les articles « En perspective » proposent des analyses variées, allant du rôle des entreprises de BTP françaises dans les DROM-TOM (Dominique Barjot) à la construction des réseaux d'adduction en eau potable du Caire (Émilie Pasquier), en passant par un bilan de la loi risques de 2003 (Emmanuel Martinais).

La rubrique « Regards étrangers » présente la comparaison faite par Sofiane Saadia entre les politiques de prévention du risque d'inondation à Paris et à Rome et la façon dont ces politiques prennent en compte un patrimoine dont la définition s'est étendue au cours du temps, puisqu'il inclut aujourd'hui outre les monuments historiques le patrimoine industriel ou encore certaines zones naturelles.

« Perdre sa vie à la gagner ? Environnement et santé au travail » est le titre de la table ronde organisée lors des Rendez-Vous de l'Histoire à Blois en 2021, avec l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement (AHPNE) et le réseau Universitaire de Chercheurs en Histoire Environnementale (RUCHE).

Dans la rubrique « Paroles de chercheur », Anne-Marie Granet-Abisset, professeure émérite d'Histoire contemporaine à l'université Grenoble-Alpes et membre du conseil scientifique du Comité d'histoire, évoque dans un entretien l'histoire longue et complexe des régions de montagne, les différentes représentations de ces territoires et les politiques d'aménagement qui les transforment, depuis l'émergence du tourisme au XIX^e siècle jusqu'aux démarches contemporaines de prévention des risques.

Cet éditorial est pour moi l'occasion d'informer le lectorat de la revue d'un changement notable : Patrick Février, administrateur général honoraire, quitte ses fonctions de Secrétaire Délégué après onze années d'activités au sein du secrétariat du comité d'histoire. Lui succède Marc Desportes, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, qui occupait depuis 2018 le poste de chargé de mission en charge de l'événementiel et de l'édition.

Entré au Comité d'histoire ministériel à l'automne 2011, Patrick Février a fait preuve tout au long de ces années d'une incessante activité tant en matière d'événements que d'édition ou encore de recueil de témoignages oraux, soit dans les trois grands champs de Comité d'histoire. Patrick Février a dirigé avec de nombreux partenaires l'organisation de plus 55 journées d'études et colloques, a assuré la rédaction en chef de 14 numéros réguliers de la revue et la publication de 34 numéros hors séries reprenant des actes de journées d'études, a diligenté plus d'une dizaine de campagnes de recueil de témoignages oraux qui ont été versés aux Archives nationales. Sa vaste culture, sa curiosité, sa longue expérience au sein des ministères de l'Équipement et de l'Environnement lui ont permis d'aborder les sujets nombreux et variés couverts par les ministères de la Transition écologique et de la Transition énergétique, par exemple le logement, la politique de l'eau, l'aménagement, la protection de la nature, les risques naturels, la commémoration de la Grande Guerre, ou encore les politiques européennes, sans oublier la Mer à laquelle ce Breton est toujours resté attaché. Pour toutes ces raisons, en tant que Secrétaire du Comité d'histoire et au nom de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable, je tiens à lui exprimer notre reconnaissance, tout en lui souhaitant beaucoup de succès pour les activités dans lesquelles il est désormais engagé, notamment à l'IGEDD comme membre associé chargé d'exercer les fonctions de haut fonctionnaire à la terminologie et à la langue française, et dans le monde associatifs.

Philippe Caron

Secrétaire du Comité d'histoire ministériel 

sommaire

Le projet urbain en chantier

- ❖ De l'« urbanisme opérationnel » à la « maîtrise d'ouvrage urbaine »
Regards sur l'évolution des pratiques de l'aménagement, p. 8
Jean Frébault
- ❖ Un nouveau rôle des investisseurs dans la chaîne de l'aménagement ?, p. 18
Marie Llorente
- ❖ Aux racines du tournant écologique de l'urbanisme (1990-2000), p. 27
Cyria Emelianoff
- ❖ Les origines de la démarche nationale EcoQuartier (années 2000), p. 40
Franck Fauchoux
- ❖ Le programme POPSU : de l'analyse des projets urbains à un observatoire
de la métropolisation, p. 50
Alain Bourdin
- ❖ Urbanisme, croissance et longue durée, p. 62
André Lortie

En perspective

- ❖ Les entreprises de bâtiment travaux publics et les DROM-TOM
Des années 1920 aux années 1990 : un champ de recherche encore en friches, p. 72
Dominique Barjot

- ❖ **Le bilan en demi-teinte de la loi risques de 2003**
Retour sur vingt ans de carrière des CLIC et PPRT dans le domaine des risques industriels, p. 93
Emmanuel Martinais
- ❖ **La société des eaux du Caire : équiper la capitale égyptienne en infrastructures hydrauliques (1865-1956), p. 103**
Émilie Pasquier

Regards étrangers

- ❖ **La patrimonialisation des fleuves au prisme du risque d'inondation : regard croisés sur Paris et Rome, p. 114**
Sofiane Saadia

Rendez-vous de l'histoire de Blois 2021 : le travail

- ❖ **Table ronde : Perdre sa vie à la gagner ? Environnement et santé au travail, p. 126**
animée par **Charles-François Mathis**
avec la participation de **François Jarrige, Judith Rainhorn, Stéphane Frioux**

Paroles de chercheur

- ❖ **Histoires et mémoires de la montagne**
Entretien avec **Anne-Marie Granet-Abisset**, p. 142

Lectures, p. 154

Comité d'histoire, p. 158

Le projet urbain en chantier

De « l'urbanisme opérationnel » à la « maîtrise d'ouvrage urbaine » Regards sur l'évolution des pratiques de l'aménagement

Jean Frébault, ingénieur des Ponts et Chaussées, urbaniste. Après avoir dirigé des agences d'urbanisme (Toulouse (1971-1978) et Lyon (1978-1989)), Jean Frébault a été directeur de l'architecture et de l'urbanisme au ministère de l'Équipement (1989-1994). Il a ensuite été directeur de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de L'Isle-d'Abeau (1994-1999) et a participé à la fondation du Club Ville Aménagement au sein duquel il est toujours actif. Puis il a présidé la section « aménagement des territoires » du Conseil général des Ponts et Chaussées (1999-2006).

L'histoire de l'aménagement urbain en France, depuis la fin des trente glorieuses jusqu'à nos jours, est marquée par d'importantes évolutions non seulement au niveau des outils juridiques mais aussi des pratiques des acteurs de la « fabrique de la ville », et de la vision politique qui les a inspirées. Le regard porté par l'auteur de cet article est nourri par son propre parcours professionnel dans l'urbanisme et l'aménagement, également par les travaux du Club Ville Aménagement, lieu d'échange et d'observation privilégié de ces évolutions.

Le Club Ville Aménagement a été créé en 1993. J'ai participé à sa fondation aux côtés de François Ascher et de Jean-Paul Baïetto. L'idée était celle d'un club de réflexion rassemblant une diversité d'aménageurs, avec l'appui de l'État,

favorisant l'immersion entre chercheurs et praticiens, avec le souhait de travailler ensemble pour construire des repères, partager des connaissances, comprendre les mutations des pratiques et les nouveaux enjeux de la fabrique de la ville, interroger la prospective et la recherche. Le concept en revient à François Ascher (1946-2009), une grande référence de la recherche urbaine et un « passeur » entre le monde de la recherche et celui des praticiens¹. La troisième personne était Jean-Paul Baïetto, aménageur emblématique à l'époque, avec un parcours à la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, à Grenoble et ensuite à Euralille.

Ces années 90, celles de la mise en place du club, ont été en fait une période charnière, marquée par une grave crise

immobilière, des remises en question, mais aussi la cristallisation de nouvelles dynamiques autour des notions de projet urbain et de maîtrise d'ouvrage urbaine². Une nouvelle donne faisant comprendre qu'un autre regard était nécessaire, beaucoup plus ouvert et prenant en compte la complexité des enjeux de la ville, d'autant que les interventions d'aménagement concernaient de plus en plus les quartiers urbains existants

Mais revenons à ce qu'était l'état de l'urbanisme dans les années 60-80.

Loi foncière de 1967, verticalité des pratiques

L'urbanisme des années 1960-1980 a été largement cadré par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, votée peu après

la création du ministère de l'Équipement en 1966. Elle invente les SDAU, les POS, les ZAC... qui succèdent à la période des ZUP. Avec la mise en place dans les années 60 de nouveaux outils fonciers (ZAD, droit de préemption), elle jette les fondations d'un urbanisme et aménagement « à la française ». La préoccupation première est alors de répondre au défi de la croissance urbaine des « trente glorieuses » finissantes. C'est l'époque de la mission Delouvrier en région parisienne, du lancement des villes nouvelles, de la création des métropoles d'équilibres par la DATAR, des premières agences d'urbanisme... moments forts des politiques publiques. La LOF modernise les outils, mais ce sont des outils spécialisés et à forte assise juridique

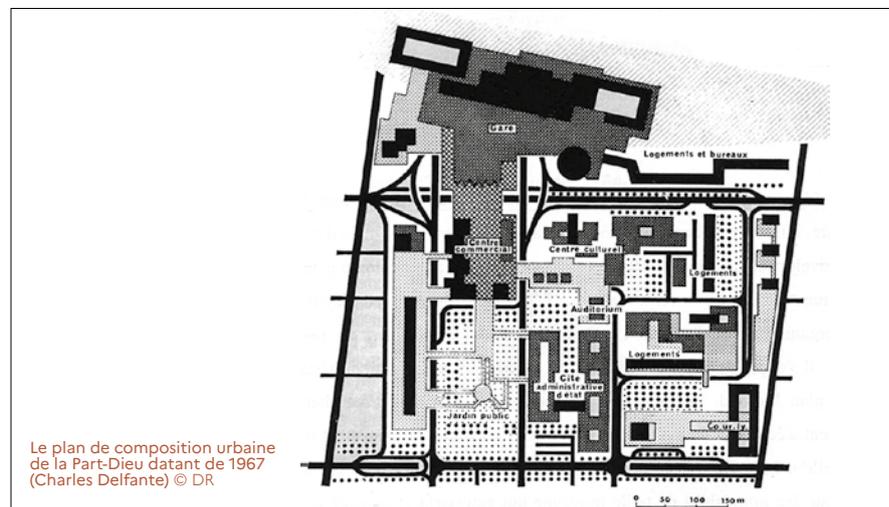
Je retiens de cette période qu'elle a été marquée par une *coupure* entre le monde de la « planification urbaine » et celui de « l'urbanisme opérationnel », entre les métiers de l'amont et les métiers de l'aval, entre « ceux qui pensent » et « ceux qui font », en caricaturant³. Il y avait ainsi d'une part les équipes pluridisciplinaires comme celles des agences d'urbanisme, chargées des études urbaines, de la prospective, de la planification, produisant des rapports, des schémas et des documents d'urbanisme, et d'autre part l'urbanisme opérationnel, c'est-à-dire la réalisation sur le terrain des opérations d'aménagement, mobilisant d'autres métiers tels que ceux du foncier, de la commande à l'architecte ou à l'urbaniste en chef, des montages et bilans financiers, de la commercialisation, de la maîtrise d'ouvrage des équipements, infrastructures et espaces

publics, etc... Une vision verticale et linéaire, en quelque sorte, de la conception à l'action.

Concernant l'aménagement il y avait un quasi-monopole des opérations à initiative publique avec – originalité française – la création d'outils puissants de transformation foncière (les Zones d'Aménagement Concerté, ZAC) permettant des projets d'ensemble, des péréquations, et avec l'intervention de structures spécifiques, les *aménageurs*, comme les établissements publics d'aménagement (EPA) initiés par l'État ou les sociétés d'économie mixte (SEM) d'aménagement. Ces organismes s'étaient développés de manière relativement autonome, à l'extérieur des services des collectivités, et avaient acquis une sphère de compétence reconnue de conduite opérationnelle.

La *Part-Dieu* est un bel exemple de l'urbanisme de cette période que j'ai connue à Lyon, avec la construction

d'un grand centre tertiaire à la place d'une ancienne caserne. Les terrains de la caserne avaient été vendus en 1957 par le ministère de la Défense à la ville de Lyon, qui confie l'aménagement à la SERL (Société d'équipement du Rhône et de Lyon). Au début des années 1960, le projet d'aménagement de la Part-Dieu a pour ambition de réaliser un véritable « centre directionnel », selon la terminologie de l'époque. Comprenant un pôle culturel, un pôle commercial, un pôle de bureaux et un pôle administratif, le programme de ce « centre directionnel » est présenté en 1963 par l'architecte Charles Delfante, nommé urbaniste en chef par le maire de Lyon Louis Pradel. À l'époque, nous ne parlions pas de « projet urbain », mais de programme de constructions et de « *plan de composition urbaine* », qui était un peu l'héritage du plan de masse. Il s'agissait de produire un « objet ». L'enjeu était ensuite de mettre en œuvre ce plan. La plupart des opérations à l'époque se réalisaient en sites vierges ou quasi vierges (pas ou



peu d'habitants sur site), sur des périmètres bien délimités et cadrés par des procédures.

En dehors des opérations d'aménagement, c'est le domaine de l'urbanisme réglementaire, qui encadre l'initiative privée et les projets immobiliers dans ce qu'on appelle le « diffus ». C'est le rôle des Plans d'Occupation des Sols (POS) avec des outils réglementaires tels que le coefficient d'occupation des sols ou la taxe locale d'équipement.

Par la suite, on peut dire que les années 1990-2000 constituent une période de « basculement » dans la façon d'aborder l'aménagement. Il y a plusieurs facteurs explicatifs à cette mutation.

Basculement des années 90-2000, nouvelle donne politique locale

Un premier élément concerne l'émergence de nouvelles figures politiques à la tête des villes, à la suite des lois de décentralisation de 1982-83. Qu'ils soient anciennement élus (Pierre Mauroy est maire de Lille depuis 1973) ou nouvellement élus (Jean-Marc Ayrault devient maire de Nantes en 1989), que cela soit à Lyon (Michel Noir en 1989, puis Raymond Barre puis Gérard Collomb) ou à Bordeaux (Alain Juppé en 1995) etc..., ces élus très volontaristes portent comme d'autres maires une *vision* stratégique de leur ville, et défendent *l'urbanisme de projet*. Ils sont conscients des grandes questions relatives à la qualité de vie dans ces territoires et aux évolutions sociétales. Ils portent égale-

ment des ambitions de rayonnement de leur ville ou de leur métropole tout en étant fortement à l'écoute des attentes des habitants. D'où un changement de dimension et d'ambition dans les opérations d'aménagement. On peut citer à titre d'exemple Euralille, Confluence à Lyon, l'aménagement des quais à Bordeaux ; ou le projet très ambitieux de l'île de Nantes que la communauté urbaine de Nantes lance en 1990. Ce projet concerne 350 hectares sur une île qui incarne à la fois un passé industriel glorieux, un traumatisme social lié à la fermeture des chantiers navals et la possibilité d'une renaissance (voir encadré).

Crise et incertitudes

Un deuxième facteur a été révélé par la crise immobilière des années 1990. Au cours de ces années, le marché immobilier se retourne marquant la fin d'un cycle spéculatif et de nombreuses ZAC se retrouvent « plantées ». En fait, cette crise immobilière qui a pénalisé beaucoup d'opérations a fait comprendre que le concept d'incertitude devait être pris en compte.

Une opération d'aménagement, une fois lancée, dure en effet 5, 10, 15 ans ou plus et de nombreux événements peuvent survenir : contestations imprévues, aléas économiques et financiers, mais aussi nouvelles opportunités à saisir, nouveaux besoins ou changements de priorités dans les objectifs. Il faut donc réussir à gérer le projet dans la durée, ce qui suppose d'être agile, flexible, inventif... tout en préservant le niveau d'ambition. C'est une tout autre vision du métier que

celle des périodes antérieures. Il faut considérer que le projet n'est plus une image finale à atteindre, qui serait figée, mais un processus, devant concilier dans la durée les finalités poursuivies et les nécessaires adaptations, voir remises en cause.

Défis sociétaux contemporains

La troisième raison est qu'au cours de ces dernières décennies, la fabrique de la ville a été bousculée de plus en plus par les défis sociétaux contemporains, qu'ils concernent l'évolution des modes de vie et des attentes citoyennes, le changement climatique (cf. le sommet de Rio en 1992 sur le développement durable), les nouvelles mobilités, l'aggravation de la précarité et des processus ségrégatifs, l'interdépendance des échelles territoriales, etc... Penser l'écologie, la sobriété énergétique et la relation à la nature (au-delà de l'expérience des écoquartiers), fabriquer la ville incluyente (celle qui ne laisse personne au bord du chemin), sont progressivement devenues des préoccupations premières des projets d'aménagement, tout autant que celles de la qualité des ambiances urbaines et de l'espace public, de la prise en compte des nouveaux usages (temporaires ou non), des besoins de proximité et de sécurité, de l'écoute des demandes sociales et culturelles dans toute leur diversité...

Redéploiement territorial, priorité à la ville existante

Il ne s'agit plus seulement de construire de nouveaux quartiers en sites vierges situés en périphérie urbaine. Les préoccupations portent désormais sur la dynamisation et la transformation de très larges portions de territoires souvent déjà urbanisés. Restructuration, lutte contre l'exclusion et la ségrégation, modernisation du tissu économique, social et urbain, régénération des grands ensembles ou requalification des quartiers anciens mobilisent de plus en plus l'attention des collectivités.

Conséquence de ces mutations, la nature des opérations évolue fortement, bousculant les données traditionnelles de l'aménagement. Ainsi, avec les problématiques de renouvellement urbain, la séparation entre urbanisme opérationnel et réflexions stratégiques amont s'estompe. Il s'agit de créer des liens, et de ne plus s'enfermer dans des périmètres. Il ne s'agit plus de rénovation « bulldozer », pratiquant la table rase, comme dans les années 1960, mais d'opérations intervenant dans l'existant, parfois basées sur le maintien des populations présentes. Les projets sur les quartiers en politique de la ville doivent combiner interventions d'aménagement

et actions dans les domaines social, économique, culturel, éducatif... Un travail en dentelle est souvent nécessaire, mais la recherche de la mixité sociale implique parfois d'importantes transformations et la quête délicate de nouveaux équilibres sociaux. Projet urbain, projet social : la concertation, voire la co-production des projets avec les habitants (cf. la loi sur la ville de 2014), sont incontournables.

L'objectif ZAN (Zéro Artificialisation Nette) inscrit récemment dans la loi ne fait que renforcer cette orientation, en mettant l'accent sur la sobriété foncière, la réutilisation des friches et la densifica-



A la Duchère à Lyon a été mise en place une équipe de maîtrise d'ouvrage urbaine, la « mission Duchère ». En lien avec les élus et l'État, elle coordonne les actions de l'aménageur (projet de renouvellement urbain), l'accompagnement des habitants (relogement, concertation,...) et les diverses actions sociales, culturelles, éducatives, d'insertion... développées dans le quartier © Studiofy/SERL

tion de la ville existante, en alternative à l'étalement urbain. Avec la quête, selon les contextes, d'une densification douce et socialement acceptable.

Quant à la taille des projets urbains, on constate que certaines opérations doivent s'inscrire dans une stratégie globale concernant des pans entiers de territoire dépassant souvent l'échelle d'une seule commune pour englober l'ensemble d'une agglomération ou d'une ou plusieurs intercommunalités. A titre d'exemple, le territoire d'intervention de l'EPA Plaine de France concernait 900 000 habitants et 300 kilomètres carrés, répartis sur trente-cinq communes et deux départements.

À l'inverse, on peut penser que le cycle des grandes opérations métropolitaines (type Euralille, Euroméditerranée etc...) aura un jour une fin, et que l'avenir fera place de plus en plus à des projets de taille moyenne, voir petite, réparties sur le territoire et répondant aux besoins de transformation d'une ville. L'aménagement pourra se traduire par un maillage d'opérations parfois ponctuelles mais s'inscrivant dans une vision stratégique d'ensemble. Ce redéploiement ne concerne pas que les métropoles, mas aussi probablement les villes moyennes.

Urbanisme négocié, multiplication des partenaires à mobiliser

L'aménagement est devenu un lieu de débat, de confrontation et de négociation. La mise en œuvre des projets exige

de mobiliser un panel d'acteurs de plus en plus large : maitres d'ouvrage opérationnels, opérateurs ou développeurs publics ou privés, organismes HLM, partenaires fonciers et économiques, habitants, associations et porteurs d'initiatives citoyennes... On constate également une diversification des opérateurs mobilisant des profils et des métiers différents et parfois pointus.

Les concepteurs (architectes, urbanistes, paysagistes...) dont on attend à la fois écoute, créativité et imagination, doivent aussi pleinement s'inscrire dans ce processus interactif pour construire l'ambition du projet. Je pourrais citer à titre d'exemple l'équipe de concepteurs Benard Paris et Alain Marguerit qui, lors de l'élaboration du projet de rénovation urbaine de la Duchère à Lyon, a su dialoguer avec les habitants.

La réussite des projets suppose que ces différents acteurs de la fabrique de la ville soient mis en convergence, donc associés à la conduite du projet à un niveau approprié, dans ce qui ressemble à une co-élaboration ou une co-production.

Échos législatifs

Dans cette fresque historique il faut aussi rappeler que toutes ces évolutions de l'aménagement ont eu un écho dans les chantiers législatifs successifs, comportant un volet urbanisme ou aménagement, de la loi SRU (2000) jusqu'à la très récente loi climat et résilience (objectif ZAN). Un arsenal législatif de plus en plus complexe justifié par les nouvelles finali-

tés de l'action publique, mais auquel on reproche parfois l'excessive rigidité des procédures

Mais notre propos ici est de mettre l'accent sur ce qui fait sens dans l'évolution des pratiques de l'aménagement.

Au tournant des années 2000, la conduite de l'aménagement s'apparente à l'organisation et au pilotage de processus complexes et évolutifs de transformations à long terme, impliquant la participation et la mobilisation de nombreux acteurs dans la durée. En conséquence, les collectivités soucieuses de mener à bien d'ambitieux projets de développement urbain doivent s'organiser pour disposer des capacités de coordination, d'arbitrage et de pilotage devenues stratégiques. La question première est celle du pilotage stratégique. Cette nouvelle donne explique très largement l'émergence de préoccupations concernant le management et les dispositifs de conduite des projets, conditionnant leur réalisation opérationnelle.

Une fonction nouvelle : la maîtrise d'ouvrage urbaine⁴

Le déplacement des enjeux de l'aménagement entraîne ainsi un bouleversement en profondeur de la problématique et des pratiques de conduite des projets. Aux impératifs « aval » de la logique opérationnelle, autrefois surdéterminants, se sont substituées des préoccupations « amont » avec la montée en puissance d'une fonction nouvelle dite de « maîtrise d'ouvrage urbaine », porteuse de la vision

stratégique et des grands enjeux du projet urbain.

La maîtrise d'ouvrage urbaine recouvre l'ensemble des missions portées par la collectivité publique, de pilotage stratégique et de management d'un projet urbain depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre. Cette mission doit se situer en amont, connectée mais sans être confondue avec l'action opérationnelle. Elle constitue le cadre des interventions des différents acteurs du projet. Elle nécessite tout au long du projet des arbitrages politiques lorsque des inflexions apparaissent nécessaires.

Le pilotage d'un projet urbain comporte donc à la fois une dimension politique et une dimension technique qui doivent être fortement articulées. Élus et techniciens sont amenés à porter ensemble la dynamique de projet. C'est un point essentiel qui a souvent conduit à mettre en place ce qu'on appelle une *équipe projet*, porteuse d'une culture transversale. Mais où situer cette équipe ? Chez l'aménageur ? Au-dessus de l'aménageur ? Comme entité spécifique au sein de la collectivité ? Les débats sont ouverts, les solutions dépendent des situations locales et aussi du statut des aménageurs.

Plusieurs *configurations* sont imaginables. Si l'on esquisse une typologie, on pourrait d'abord évoquer le modèle de « *l'aménageur tout puissant* », dominant dans les années 60, aujourd'hui largement obsolète. Il subsiste peut-être encore notamment dans des territoires où le pouvoir local est démuné en ingénierie de pilotage.

Dans des agglomérations à l'exemple de celle de Lyon a été au contraire développé un « *modèle équilibré* », s'appuyant sur des services de la collectivité organisés autour d'une maîtrise d'ouvrage forte et dialoguant avec les différents aménageurs (SEM, autres opérateurs publics ou privés) intervenant dans la métropole (voir encart). Dans certaines situations ont été créées des *instances spécifiques dédiées à la maîtrise d'ouvrage urbaine*, on peut citer le cas de la mission Duchère à Lyon ou de certains GIP mis en place dans des quartiers en politique de la ville.

Il faut aussi mentionner le « *modèle intégré* », où une même structure missionnée sur un projet d'aménagement combine les compétences de l'amont à l'aval, en forte connexion avec les responsables politiques. On peut citer les établissements publics d'aménagement (EPA) portés par l'Etat, expérimentés sur les villes nouvelles et adaptés à une nouvelle génération de projets métropolitains en partenariat avec les élus locaux (exemple de l'EP-ASE à Saint-Etienne, d'Euroméditerranée à Marseille, d'Euratlantique à Bordeaux...). La structure SPL ou SPLA (société publique locale d'aménagement), de création récente, issue des lois de 2006 et 2010, présente des avantages similaires auprès des collectivités locales et tend à se développer pour faire du « sur mesure », mettre en place une gouvernance appropriée et éviter les contraintes de l'obligation de mise en concurrence concernant les SEM. On pourrait aussi évoquer l'exemple des ZAC en régie directe, développées par des collectivités disposant dans leurs

services d'une ingénierie de pilotage suffisamment solide.

Un métier a émergé dans ce contexte : celui d'*ensemblier*. Il apparaît en effet que la fabrique de la ville n'est pas le résultat de la seule action de l'aménageur, d'autres acteurs publics ou privés interviennent de plus en plus. A partir des années 90, on constate un affaiblissement de l'investissement public dans l'aménagement, laissant place à un rôle croissant des acteurs privés, mais aussi à diverses formes d'initiatives associatives et citoyennes. L'enjeu est de mettre en convergence tous ces acteurs au service du projet. La maîtrise d'ouvrage urbaine se situe à l'interface de ces dimensions.

Nul doute qu'avec les bouleversements attendus ou déjà en cours dans la période qui s'ouvre aujourd'hui, les pratiques de l'aménagement et le paysage des acteurs vont connaître encore de nouvelles et importantes évolutions. ★

¹ François Ascher, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, essai, éditions de l'Aube, 2015.

² *L'aménageur urbain face à la crise de la ville* - Introduction par J.-P. Baietto et J. Frébault - Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes 1996.

³ Cette « coupure » amont/aval existait également à l'époque dans les DDE (Directions Départementales de l'Équipement), où coexistaient deux services, le GEP (Groupe d'Études et Programmation), et l'UOC (Urbanisme Opérationnel et Construction).

⁴ La maîtrise d'ouvrage urbaine – Club Ville-Aménagement sous la direction de Jean Frébault – Ed. Le Moniteur, 2005. Préface d'Eric Bérard, avec les contributions de : Alain Bourdin, Thierry Vilmin, Eric Bazard, Eric Le Breton, François Grether, Alix Hoang, Yves Janvier et les témoignages d'aménageurs.

Le club ville Aménagement

Le Club Ville Aménagement regroupe des aménageurs responsables de grandes opérations urbaines françaises en partenariat avec l'administration du ministère chargé de l'urbanisme. Fondé en 1993, c'est une association de personnes morales représentées par leurs dirigeants. Parmi ces aménageurs sont représentés : des établissements publics (EPA/EPF), des sociétés d'économie mixte (SEM), des sociétés publiques locales (SPL) et d'aménagement (SPLA), des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), des sociétés privées et des directions de l'aménagement de communauté urbaine ou d'agglomération. Il accueille également des représentants de l'État (de la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature, du Plan Urbanisme Construction Architecture et de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable) ainsi que, sous forme de membres associés, des représentants de fédérations professionnelles et d'organismes privés partenaires des aménageurs.

Depuis sa création le Club est un lieu d'échange permanent pour le milieu des professionnels de l'aménagement et ses contributions nourrissent les réflexions et les travaux de l'État et des collectivités. Aujourd'hui les débats s'inscrivent dans un contexte marqué par la montée en puissance de la société civile, et des thèmes telles que l'évolution des modes de vie et des usages, les défis du changement climatique et du rapport à la nature, la fabrique de la ville incluyente, la réparation de la ville existante, la sobriété foncière, les grands territoires, les modes de conduite des projets, les mutations des modèles économiques et du droit, les transformations liées au numérique, etc... Sur ces différents thèmes qui concernent les pratiques de l'aménagement et les métiers des aménageurs, il s'associe dans des groupes de travail avec des experts et des universitaires afin d'apporter aux débats des regards critiques et prospectifs qui enrichissent les réflexions.

Il organise tous les trois ans un colloque intitulé « *Les Entretiens de l'Aménagement* », restituant ses travaux et donnant lieu à publications, des conférences (les 5 à 7), des échanges internationaux.

<https://club-ville-amenagement.org>

L'Île-de-Nantes

A partir de 1997, un dispositif de réflexion est mis en place, comprenant le District, la Ville, l'agence d'urbanisme et l'agence de développement économique. Ce groupe lance plusieurs études sur les aspects économiques, fonciers, environnementaux et en particulier une étude urbaine sous la forme d'un marché de définition. Prenant acte de la difficulté à programmer avec certitude sur un territoire aux dimensions aussi vastes, cette consultation a porté volontairement sur la composition de l'espace public comme fondement du projet et non sur la définition d'un programme précis. Au terme de cette consultation, l'approche d'Alexandre Chemetoff, urbaniste et paysagiste, a été retenue pour sa capacité à proposer un cadre de développement à long terme, intégrant les caractéristiques historiques et géographiques du site. Le dispositif de maîtrise d'ouvrage urbaine s'est constitué de manière progressive autour de la communauté urbaine créée en 2000 (dotée de la compétence en matière d'espaces publics lesquels jouent un rôle central dans le projet) dans une relation forte avec la ville. La maîtrise d'ouvrage politique est assurée par le maire de Nantes, président de la communauté urbaine et président de la société d'aménagement de la métropole. Un groupe projet réunit régulièrement

ment les élus communautaires et municipaux pour définir les choix stratégiques. La maîtrise d'ouvrage technique s'est structurée de manière progressive. Dans un premier temps, une structure légère, la mission Ile-de-Nantes a été constituée au sein de la Direction des projets de la communauté. Cette mission est remplacée à l'automne 2003 par la création d'une société d'économie mixte dédiée, la SEM Ile-de-Nantes – Rives-de-Loire. Structure légère, elle intervient sur des missions d'aménagement opérationnelles dans le cadre d'une convention publique d'aménagement et également comme mandataire pour certains équipements publics structurants. En 2009, la SEM s'est transformée en SPLA, statut plus adapté, et a pris le nom de SAMOA (Société d'aménagement de la métropole Ouest Atlantique) Le cas du projet Ile-de-Nantes est innovant, non seulement sur le plan de la démarche de conception mais aussi parce qu'il a intégré dès le départ la problématique de la maîtrise urbaine, créant ainsi un véritable laboratoire où s'expérimentent diverses méthodes d'actions et d'organisation.



Le plan guide itératif du projet de l'île de Nantes, conçu par Alexandre Chemetoff avec la ville de Nantes © Ain

Le Grand Lyon

Le Grand Lyon – désormais Métropole de Lyon – donne un exemple de maîtrise d'ouvrage urbaine à l'échelle d'une agglomération millionnaire. L'agglomération lyonnaise regroupe cinquante-neuf communes organisées depuis 1966 en communauté urbaine disposant de pouvoirs importants dans les domaines de l'urbanisme, des opérations d'aménagement, des équipements, de la voirie et des transports publics. Elle s'étend sur 500 kilomètres carrés et compte 1 300 000 habitants.

Le portage politique est assuré par les élus qui misent sur la qualité de l'espace urbain et des équipements pour renforcer le rayonnement métropolitain de l'agglomération et tirer le développement économique. Ils ont ainsi initié une politique ambitieuse de modernisation des infrastructures, de développement de quartiers (notamment ceux en difficultés), de reconquête des friches industrielles, de mise en valeur du patrimoine urbain.

L'action politique s'appuie sur un travail de réflexion stratégique très nourri. Lyon se caractérise en effet par une longue tradition de planification urbaine. En 1992 était approuvé un schéma directeur qui s'était lui-même appuyé sur une réflexion prospective (*Lyon 2010*) et qui

avait mis en avant la mise en cohérence des différentes politiques de l'habitat, du développement économique, des transports, du rayonnement culturel et universitaire.

Le « système lyonnais » se caractérise par une maîtrise d'ouvrage forte et une communauté urbaine, devenue métropole, qui s'implique à la fois sur le plan de la coordination technique et sur celui de la coordination politique. Ce système porte en soi un équilibre dans le partage des rôles entre la métropole et ses services – qui assurent la maîtrise d'ouvrage politique et technique –, et les opérateurs chargés des grandes opérations, comme l'illustrent au tournant des années 2000 le projet Lyon-Confluence, dont l'importance et la durée ont justifié la création d'une société d'économie mixte dédiée, transformée en SPLA puis SPL en 2012. Le projet actuel de transformation de la Part-Dieu est également conduit par une SPL alors que la SERL, qui intervient sur une diversité de sites, est demeurée société d'économie mixte. Autre configuration : le pilotage du projet d'aménagement de la Cité internationale a été confié en 1987 à une société d'économie mixte dédiée et non opérationnelle, la *SEM Cité internationale*, alors que l'opérateur en charge de la

réalisation était une société privée.

Enfin la reconquête du quartier de la Duchère est pilotée par une mission territoriale, *la mission Duchère* intégrée aux services de la collectivité (ville et métropole, en lien avec l'État), alors qu'interviennent un aménageur (la SERL) et divers opérateurs dans le domaine économique, social, culturel, éducatif...



Entre Rhône et Saône, le projet Confluence à Lyon, conduit par une SPL, permet de prolonger le centre de la Presqu'île au sud de la gare Perrache
© Lyon-Confluence / Claude Desvigne

Un nouveau rôle des investisseurs dans la chaîne de l'aménagement ?

Marie Llorente, économiste de l'aménagement, consultante-chercheuse indépendante

Héritage d'un modèle centralisé depuis 1945, les opérations d'aménagement ont été de longue date réalisées par des aménageurs le plus souvent publics (mais aussi privés) selon un mode très séquentiel. Dans ce modèle canonique, l'aménageur cède au terme d'un processus assez long des charges foncières à des promoteurs, l'investisseur arrivant au bout de la chaîne sans prendre aucun risque sur l'amont. Pour pallier au besoin de financement important de cette activité, qui se caractérise par un décalage de trésorerie important entre les dépenses engagées très tôt et les premières recettes qui arrivent bien plus tard, l'emprunt bancaire reste encore aujourd'hui la principale ressource financière des aménageurs, en plus de leurs fonds propres.

L'obligation de mise en concurrence qui s'impose aux SEM à partir de 2005, suivie de la montée en puissance d'un urbanisme de projet au cours des années 2010 et la vague plus récente des appels à projets urbains innovants (APUI) ont contribué (entre autres facteurs) à modifier sensiblement ces configurations traditionnelles. La palette d'acteurs s'est élargie et les rôles s'hybrident, avec des frontières moins étanches entre aménageurs, promoteurs et investisseurs.

Une mise en perspective historique de l'après-guerre à nos jours nous a semblé particulièrement utile pour mettre l'accent sur l'évolution du rôle des investisseurs dans l'écosystème des acteurs de l'aménagement opérationnel et leur place dans la chaîne de l'aménagement. Deux périodes sont ici identifiées, permettant de comprendre comment le maintien de certaines pratiques peuvent contribuer à expliquer des prises de position encore assez peu fréquentes en amont des projets d'aménagement de la part des investisseurs. La première période revient sur le développement d'une économie de l'aménagement d'après-guerre essentiellement soutenue par des capitaux publics et sa progressive libéralisation à partir des années 1980. La seconde reprend les principales évolutions du cadre d'aménagement depuis le début des années 2000 et identifie plusieurs facteurs qui favorisent aujourd'hui des prises de position plus en amont, tout en restant un phénomène modéré qui relativise la thèse d'une financiarisation de la ville.

De l'aménagement public centralisé à l'arrivée des premiers investisseurs privés internationaux

Nous prenons le parti de situer cette rétrospective à partir de l'après-guerre qui signe les premières grandes opérations d'aménagement d'ensemble sur tout le territoire et une forme d'institutionnalisation du métier d'aménageur public. La première période s'étend des « Trente Glorieuses », pendant lesquelles se met en place le cadre d'un financement de l'aménagement par des capitaux exclusivement publics, jusqu'aux années 1980-90, caractérisées par les premières lois de décentralisation, l'apparition de nouveaux acteurs de l'aménagement et enfin, l'arrivée des premiers investisseurs internationaux sur le marché immobilier francilien.

Durant cette période, le paysage des acteurs de l'aménagement se structure sous l'influence d'une intervention publique puissante, où l'État planifie, régule, subventionne, mais s'appuie également sur des ressources financières privées. Ce contexte favorise la nais-

sance et la structuration de la profession de promoteur, ainsi que l'entrée massive des groupes bancaires et financiers dans le secteur immobilier, via la création de filiales d'investissement immobilier (SII).

La configuration « canonique » de la chaîne de l'aménagement se met en place, dans laquelle l'aménageur, alimenté en foncier par l'État ou les collectivités, transmet au promoteur trois types de valeur ajoutée : une unité foncière restructurée, viabilisée et juridiquement constructible. Le promoteur construit et à son tour, vend à l'acquéreur final, le plus souvent des ménages et des entreprises, mais aussi des investisseurs à l'aval de la chaîne.

Interventionnisme foncier et aménagement urbain

De l'après-guerre jusqu'au milieu des années 70, période où les grands principes du keynésianisme sont à l'œuvre, l'implication de la puissance publique dans l'économie est notable. Elle se manifeste également sur le foncier, afin que celui-ci ne soit pas un obstacle au développement de l'appareil industriel et à la satisfaction des besoins en logements décuplés par la reconstruction, l'exode des campagnes vers les villes et les retards accumulés au cours des périodes antérieures. Cette implication se caractérise en particulier par une politique d'acquisitions foncières à grande échelle, effectuée par l'État ou les collectivités locales, qui a permis une fabrication massive de terrains équipés dans les ZUP¹, les villes nouvelles puis les ZAC.

Dans ce contexte d'effort de construction (le stock de logements double entre 1946 et 1982, passant de 12,7 à 24 millions), plusieurs acteurs clés de la chaîne de l'aménagement émergent. Le secteur de la promotion privée se structure peu à peu, à côté des nouvelles organisations de maîtrises d'ouvrage « institutionnelles » positionnées sur l'amont et l'aval de la chaîne : la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) créé deux filiales techniques en 1954, la SCET pour doter le pays de structures d'aménagement foncier et urbain – le réseau des SEM – et la SCIC pour développer la construction et la gestion d'un parc locatif. Pour montrer l'envergure de l'intervention des SEM, on peut citer l'exemple la SERL, fondée en 1957 et qui répond à une demande bien précise des pouvoirs publics locaux : aménager de grands morceaux de ville,

fournir des équipements publics nécessaires pour permettre aux offices d'HLM de construire des ensembles de logements (notamment le Grand Ensemble de la Duchère à Lyon) et rénover les tissus urbains qualifiés d'insalubres, surtout la rive Gauche du Rhône à Lyon. Cet aménageur devient vite un acteur incontournable de la politique urbaine de Lyon et plus précisément de l'aménagement du centre de l'agglomération lyonnaise.

La SCET n'a pas toutefois pas le « monopole » des SEM. Comme le rappelle Orillard (2018 ; 2019), la CDC n'était pas la seule institution financière à intervenir au capital des SEM locales, la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas (future banque Paribas) ayant également constitué un réseau avec des sociétés de service dont la SAREF (société l'au-



Panneau de la Société centrale immobilière de la Caisse des Dépôts à l'exposition demain Paris en 1961 © Terra

xiliaire de rénovation et d'équipement foncier) fondée en 1963, filiale spécialisée en aménagement urbain de la SACI (société auxiliaire de construction immobilière). Portés par les besoins de financement et la forte croissance du secteur de la construction, d'autres groupes bancaires et financiers entrent dans le champ de l'aménagement et de la promotion immobilière, parmi lesquels la Compagnie de Suez, la Banque de l'Indochine, ou l'Immobilière Construction de Paris (Avril & Roth, 1997 ; Boubli, 1980). Le contexte a en effet radicalement changé par rapport à la période précédente de l'entre-deux guerres, qui se caractérisait par une quasi-absence de demande en logements neufs et surtout une rentabilité très faible des investissements immobiliers due au blocage des loyers. Il n'y avait guère que le Crédit foncier de France, les compagnies d'assurance et les organismes sociaux qui construisaient pour la location.

Structuration de la promotion immobilière

A côté de ces grands opérateurs publics et ceux de l'économie mixte, il n'y a pas encore d'aménageur privé tel que nous les connaissons aujourd'hui. En revanche, le métier de la promotion se structure et certains promoteurs sont ponctuellement amenés à faire de l'aménagement dans le cadre de petites opérations sans complexité foncière. Mais l'essentiel de la production est réalisé dans des ZAC publiques.

Les promoteurs privés qui se développent à cette période (et dont l'activité

principale est exclusivement constituée d'activités de promotion²) sont en effet surtout des petites et moyennes entreprises cloisonnées géographiquement, du fait du caractère localisé du foncier et du marché du logement. Elles n'ont pas l'assise financière ni même technique pour mener des opérations d'aménagement d'envergure. Un nombre très réduit de promoteurs exercent leur activité dans plusieurs régions (Hesse, 1972).

Leur poids dans la construction de logements n'est toutefois pas négligeable : sur un total de 9 millions de logements mis en chantier pendant la période 1950-1974, la part de la promotion immobilière est de l'ordre d'un quart, soit un peu plus de 2 millions (Avril & Roth, 1997).

En général, les promoteurs créent une société par programme de logements (des sociétés civiles directes de vente), principe qui perdure aujourd'hui par le biais des SCCV (société civile de construction vente) notamment. Cette formule a pour avantage de faciliter la réunion du « tour de table », c'est-à-dire de l'ensemble des financeurs³ (personnes physiques ou morales) apportant des fonds initiaux permettant de financer un programme en attendant que les acquéreurs prennent le relais. Ce dispositif permet à la fois de restreindre le risque des financeurs qui ne dépend pas des aléas que peut subir le promoteur sur d'autres opérations. C'est également un moyen pour le promoteur disposant de fonds propres limités de développer son activité.

Soulignons par ailleurs que la minimisation de la mise de fonds propres est éga-

lement facilitée par de nouveaux mécanismes de financement mis en place par la loi du 21 juillet 1950, qui institue les primes et les prêts du Crédit foncier de France (à tout constructeur respectant certaines normes de coût), avec pour objectif de financer le logement par le marché financier et ainsi prendre le relais des aides budgétaires de l'État (Effosse, 2013). Ces mécanismes d'aides à la pierre ont joué un rôle déterminant dans le développement de l'accession à la propriété et par voie de conséquence de la promotion immobilière (Avril & Roth, 2001 ; Pollard, 2018).

Les prêts d'origine bancaire vont progressivement se substituer à ce mécanisme de quasi-subventionnement, remis en cause à partir des années 60. La part des crédits d'origine bancaire pour la construction neuve passe de 8,9 % à plus de 50 % entre 1957 et 1968. On comprend dès lors l'essor et la concurrence accrue des banques sur le marché des prêts immobiliers, et les alliances avec les promoteurs, élément à prendre en considération dans la structuration de la chaîne de l'aménagement.

Parallèlement à la production de logements, l'immobilier d'entreprise connaît aussi un véritable essor pendant la période 1968-1974 (les surfaces autorisées de bureaux passent de 1 à 4,6 millions de m²). Un premier mouvement de diversification s'opère en outre vers l'immobilier de loisirs, du tourisme, puis des centres commerciaux jusqu'aux premières tours de bureaux. Cette stratégie de diversification s'intensifie après la crise de 1973.

Durant cette période, l'intervention massive de l'État a permis de solvabiliser une demande de logements en forte progression et assurer la production régulière de terrains équipés (villes nouvelles, ZAC, etc.). Une telle organisation permet d'être moins vulnérable face aux cycles immobiliers et aux crises qui les ponctuent, à l'inverse d'autres économies uniquement régulées par le marché, comme celle des États-Unis où les cycles étaient particulièrement fréquents et violents.

Décentralisation de l'urbanisme, émergence des aménageurs privés et arrivée des premiers investisseurs internationaux

A partir des années 1980, le paradigme « post-keynésien » néolibéral s'impose dans beaucoup de pays. Le recours au marché devient plus systématique, jugé plus efficace que l'État dans l'allocation et la production des ressources. En France, ce nouveau paradigme a coïncidé avec la décentralisation qui livre *de facto* le foncier au marché, l'État s'étant désengagé et les communes n'ayant pas eu les moyens ou la volonté d'intervenir. À l'inverse de la période précédente, l'absence de régulation a laissé la concurrence des opérateurs privés établir, dans la plupart des secteurs, des prix de référence déduits des prix immobiliers. Ces raisonnements, dans lesquels les prix sont fixés en fonction d'anticipation d'usages futurs, nourrissent des effets inflationnistes désormais bien connus (Llorente & Vilmin, 2010).

Une troisième voie apparaît alors entre urbanisme opérationnel public et urbanisme purement réglementaire, voie que l'on peut qualifier d'aménagement privé. Dans cette configuration, la collectivité n'est pas à l'initiative de l'aménagement, mais elle s'efforce de l'orienter par la négociation. Les lois de décentralisation de l'urbanisme (1983) et la loi Aménagement (1985) reconnaissent cette troisième voie en attribuant un statut juridique à des pratiques qui s'étaient développées spontanément : possibilité de doter les zones d'urbanisation future d'un règlement (zones NA dites « alternatives » ou « à règlement ») pour éviter la procédure de ZAC, programme d'aménagement d'ensemble (PAE) pour encadrer les participations au financement des équipements publics en dérogation à la TLE, dont les montants sont devenus insuffisants. Ces dispositifs demeurent toutefois unilatéraux (incitation réglementaire), dans la tradition du droit public à la française, alors qu'ils recouvrent le plus souvent des processus négociés.

Le seul véritable contrat d'aménagement reste alors la convention de ZAC, outil que les opérateurs privés les plus importants exploitent lors du boom immobilier de la deuxième partie des années 1980, cette procédure leur donnant un avantage pour la fabrication des supports fonciers dont ils ont besoin. En effet, le statut d'aménageur de ZAC les met dans une situation de quasi-monopole pour l'achat des terrains bruts et leur permet d'obtenir une modification du droit des sols à leur profit, le PAZ (Plan d'Aménagement de Zone) faisant

alors figure d'urbanisme dérogatoire. Bien que formellement créées par les collectivités, ces ZAC sont en fait d'initiative privée, ce qui a conduit certains tenants de l'orthodoxie à les qualifier de « fausses ZAC » ou de « ZAC privées ».

Mais avec le retournement du marché immobilier du début des années 1990, une bonne partie des ZAC, privées comme publiques, se sont retrouvées « plantées » pour reprendre la terminologie du moment. Ce retournement fait suite à un cycle spéculatif allant de 1985 à 1991 marqué par l'arrivée des premiers investisseurs étrangers (Japon et Moyen-Orient) qui ciblent surtout le centre de l'agglomération, tandis que l'on assiste à la tertiarisation d'une large part de la première couronne de la région parisienne. Durant la phase haussière du cycle, l'emballement des prix immobiliers s'est répercuté sur les prix fonciers dans une proportion encore plus forte (mécanisme de l'effet levier). Les opérateurs qui s'étaient lancés dans des maîtrises foncières complexes et longues se sont retrouvés à découvert en bas de cycle, avec des prix de revient des terrains trop élevés pour équilibrer leurs opérations. Plusieurs promoteurs et aménageurs privés ont fait faillite, des SEM ont été dissoutes, d'autres ont vu leur déficit comblé par leurs actionnaires. Les villes (qui garantissaient l'endettement des SEM à hauteur de 75 % - 80 %) ont elles-mêmes dû faire appel à l'emprunt ou à l'impôt, se retrouvant finalement dans la position du payeur en dernier ressort.

La fin des années 90 voit par ailleurs l'arrivée d'une première vague de

fonds d'investissement nord-américains (comme La Salle, Morgan Stanley, Carlyle, Goldman Sachs, GE ou Lehman), accompagnés de leurs banques d'affaires anglo-américaines. Même s'ils ne connaissaient a priori pas grand-chose au marché immobilier français, ces fonds arrivent forts de leur technicité financière acquise au gré des crises cycliques (la gestion des créances douteuses étant devenue une de leurs spécialités). À ce moment-là, en bas de cycle, les actifs immobiliers ont perdu de leur valeur, ce qui attire ces investisseurs disposant d'importantes liquidités. Ils vont chercher à reprendre avec une importante décote les créances immobilières des banquiers et assureurs français (Barclays, GAN, AXA, UAP...), qui par ailleurs cherchent à se délester d'une partie de leur patrimoine devenu cher à entretenir et nécessitant de lourds travaux de réhabilitation (Landriève, 2016). Ce moment est mis en avant comme marqueur des mutations profondes qui gagnent le secteur de l'immobilier en France (Nappi-Choulet, 2013).

La transformation du cadre de l'aménagement depuis 2000

Pilotage par l'amont / pilotage par l'aval

Au tournant des années 2000 s'affirme une séparation plus nette entre aménagement public et aménagement privé. Les opérateurs privés ont tiré la leçon des crises des années 1990 et réduisent leurs engagements à des fonciers simples leur permettant de livrer des

opérations dans un temps court tout en conservant une « visibilité commerciale », pratique identifiée comme un « pilotage par l'aval » ou par le marché. Les opérations d'aménagement privées sont montées comme des opérations de promotion immobilière définies en fonction du marché local, le prix du foncier brut se déduisant d'un calcul à rebours après déduction des recettes escomptées de toutes les dépenses (cf. plus haut).

Les fonciers complexes, incertains, dont l'aménagement se conçoit à moyen ou long terme sont laissés à la responsabilité des collectivités locales qui peuvent cependant s'appuyer sur des établissements publics fonciers de plus en plus nombreux pour le portage des terrains et l'ingénierie foncière. Plus généralement, les collectivités publiques se retrouvent en charge des opérations les plus complexes et les plus longues pour lesquelles aucune visibilité commerciale n'est assurée. Seuls acteurs à pouvoir assumer ces opérations, certaines se situant « hors marché » (les opérateurs privés ne sont pas prêts à y venir spontanément), elles prennent en charge un processus d'aménagement qui ne peut pas être planifié et programmé avec certitude au départ. Dans ces opérations longues et complexes, la réalisation doit pouvoir rétroagir sur la conception en fonction d'évolutions et d'événements non prévus, de la participation des habitants, des alternances politiques, etc. Dans ce contexte, des contrats passés avec des aménageurs privés ne pourraient être que des contrats très incomplets. Il s'agit donc d'un « pilotage par l'amont » dans lequel le projet politique

prime sur la notion d'équilibre du bilan de l'aménagement (Llorente & Vilmin, 2010).

Comme il s'agit d'opérations en général lourdement déficitaires et ayant des implications politiques évidentes, les collectivités préfèrent en garder la maîtrise en continu et pour cela contrôler de l'intérieur les opérateurs qui en sont chargés. Pour désigner la conduite de ces processus complexes de renouvellement urbain, qui diffèrent de l'aménagement opérationnel classique, le terme de « maîtrise d'ouvrage urbaine » va progressivement s'imposer, recouvrant deux notions fortement imbriquées, le portage politique et le pilotage technique (Frébault, 2005).

Évolution des cadres législatifs et développement de l'urbanisme négocié

Cette période est aussi marquée par une production législative importante, traduisant notamment la montée en puissance des préoccupations environnementales. La loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) de décembre 2000 établit le principe de mixité sociale avec l'obligation pour les communes de disposer sur leur territoire d'au moins 20% de logements locatifs sociaux. Elle supprime le caractère dérogatoire du plan d'aménagement de zone de la ZAC, qui entre dès lors dans le droit commun des documents d'urbanisme. Ces derniers sont aussi profondément transformés dans leur esprit et dans leur contenu, les POS devenant les plans locaux d'urbanisme (PLU) et accordant

une importance particulière à l’affichage du projet urbain dans le programme d’aménagement et de développement durable (PADD) avec ses déclinaisons juridiques, et opposables, dans le règlement et dans les orientations d’aménagement et de programmation (OAP). Les PLU font l’objet d’études assez fines qui se traduisent par des gabarits, des plans masses et des orientations d’aménagement qui encadrent de manière détaillée la mutation spontanée des tissus urbains. Cette filière d’aménagement par le biais de l’incitation réglementaire conduit les collectivités à un certain interventionnisme qui se limite toutefois aux équipements et aux espaces publics. Elle ne s’accompagne pas d’une maîtrise foncière d’ensemble par un aménageur comme dans l’urbanisme opérationnel classique, qu’il soit privé ou public. Le caractère unilatéral des dispositifs utilisés par la collectivité (PLU, orientations d’aménagement, obligations de mixité sociale affichées...) n’empêche pas qu’ils soient fréquemment ajustés après négociation. La fixation de normes *a priori* se révèle fréquemment inadaptée à la réalité des projets, d’autant qu’à taille égale, ils tendent à être de plus en plus complexes et de plus en plus mixtes socialement et fonctionnellement.

L’institution du projet urbain partenarial (PUP) par la loi MOLLE de 2009, est une première reconnaissance de l’aménagement privé négocié, dont la portée et les modalités de mise en œuvre sont modifiées et élargies par la loi ALUR en 2014. Le PUP reste toutefois limité à des aspects financiers de participations aux dépenses d’équipements publics, même



Vue aérienne du site des Mathurins à Bagneux prise en 2021. Source : Géoportail

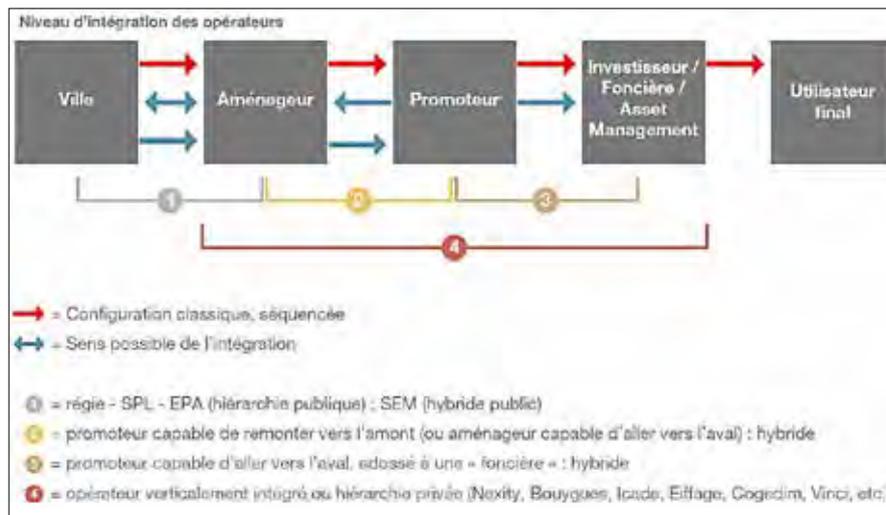
s’il peut emporter en marge de sa négociation – se matérialise sous la forme d’une convention – d’autres considérations autour du projet (densité, mixité, etc.) et de son évolution (clauses de revoyure, etc.), à l’instar du projet des Mathurins à Bagneux. Le PUP pourrait évoluer vers un contrat d’aménagement privé plus complet, similaire à ce qui existe dans beaucoup de pays européens (par exemple, les « *planning agreements* » en Grande-Bretagne).

Depuis le début des années 2000, la filière dite de l’aménagement négocié a donc pris une ampleur croissante. L’obligation de mise en concurrence des concessions d’aménagement en 2005 a sensiblement modifié le paysage des acteurs avec l’arrivée de nouveaux aménageurs privés (souvent d’anciens promoteurs ayant remonté la chaîne de production de l’immobilier). Les SEM perdent leur situation de quasi-monopole qu’elle partage dès lors avec des « ensembliers », au sens d’opérateurs inté-

grés effectuant des opérations l’aménagement et de promotion. Toutefois, les opérateurs privés conduisant des opérations d’aménagement en Île-de-France ne sont pas si nombreux (moins d’une dizaine) et effectuent ces opérations dans le but d’alimenter en supports fonciers les sociétés de promotion de leur groupe (Llorente & Vilmin 2012). Cela leur permet d’éviter la concurrence sauvage qui sévit sur les terrains constructibles en diffus, objets de surenchères auprès des propriétaires, comme on le constate toujours aujourd’hui dans de nombreuses communes de la première couronne francilienne (phénomène bien décrit par D. Lorrain, 2018, sur la commune de Villiers-sur-Marne).

Dans les groupes de BTP, les filiales de promotion ont à leur tour pour finalité de faire travailler les entreprises de construction du groupe. Pour ces opérateurs privés, l’aménagement (au sens économique de vente de charges foncières) n’est donc pas une fin en soi. La

ARGE NETTE apparaîtra davantage en aval dans les comptes des promoteurs et des entreprises de travaux qu'en amont dans le bilan d'aménagement. L'opérateur privé raisonne toujours selon le principe du compte à rebours, ici sur un bilan intégré qui combine l'aménagement et la promotion, à partir des prix de sortie prévisibles sur le marché immobilier. Il doit faire un pilotage à vue en fonction de la demande solvable et ne peut donc se lancer dans des opérations longues pour lesquelles le marché sortirait de son champ de visibilité (ORF, 2014). Cette intégration plus forte des métiers de l'amont et de l'aval (voir Figure 1) s'est traduite au sein de ces structures par un élargissement du spectre de compétences, notamment sur les sujets d'aménagement pur et sur les « grands projets » avec des directions dédiées. On observe aussi certaines spécialisations, ou la frontière avec la figure de l'investisseur devient ténue. C'est le cas par exemple d'Altearea Cogedim ou de Novaxia qui ont créé en leur sein des fonds d'investissement pour pouvoir acquérir le cas échéant des terrains et les porter en attente de développement, comme nous l'avons vu précédemment. Ce mouvement d'hybridation s'est poursuivi sous l'impulsion des appels à projet des collectivités, dans un contexte de raréfaction des subsides publiques et de difficulté à sortir des fonciers complexes. Ces consultations ont encouragé des réponses en groupement, alliant un ensemble de compétences et de ressources, aussi bien financières qu'en ingénierie de toute nature.



La chaîne de l'aménagement et ses recompositions Source : Llorente & Vilmin, 2011

Invariants de l'aménagement urbain : des freins à la remontée des investisseurs

Les différents épisodes permettent finalement de mettre l'accent sur certaines spécificités économiques de l'aménagement urbain, qui ont tendance à être sous-estimées en période de cycle hausier. Le processus même de l'aménagement (études, acquisitions foncières, remise en état des sols, viabilisation...) est long et cela d'autant plus que la situation foncière initiale est complexe (nombreux propriétaires, évictions coûteuses, pollution, recours contentieux, marché incertain...) et le programme ambitieux (mixité fonctionnelle, espaces publics, équipements...). Comme on l'a déjà évoqué, cela se traduit par des dépenses très lourdes dans les premières phases d'un projet, tandis que l'encaissement

des premières recettes de cession des charges foncières est bien plus tardif et corrélé à l'état du marché, générant un besoin de financement important. Celui-ci est traditionnellement comblé par l'emprunt, et plus récemment, quelques opérateurs issus de l'économie mixte se financent également par le biais d'émissions obligataires vertes (green bonds).

L'équilibre économique de l'aménagement repose ainsi sur une équation complexe, qui se joue entre deux moments clés, mais très éloignés dans le temps : en amont le prix du foncier brut à aménager et en aval le marché immobilier. La durée des projets augmente mécaniquement l'incertitude qui entoure les transactions et seuls les aménageurs publics peuvent s'engager sur des opérations très longues. L'aménagement est particulièrement exposé au risque



La ZAC « PSA », située à Asnières à l'emplacement des anciennes usines PSA, est un exemple de forte implication de la collectivité locale (portage foncier, co-élaboration de la programmation et du projet urbain, découpage foncier, évolution du PLU) © Arnaud Bouissou / Terra

de retournement de cycles, que seuls des opérateurs robustes économiquement peuvent traverser avec une vision de long terme. On comprend dès lors pourquoi ce secteur d'activité demeure oligopolistique. Il est réservé aux aménageurs publics (EPA, SPL), aux SEM (qui, exposées à la concurrence depuis 2005, ont dû adapter leur stratégie : regroupement de SEM par fusion, co-promotion...), aux opérateurs intégrés qui peuvent opérer des péréquations entre les activités moins rentables sur l'amont et plus rentables sur l'aval, soit la promotion et l'exploitation. Ce n'est ainsi pas un hasard si le modèle de foncière tend à se développer, tant publique que privée : dans un contexte de rareté, l'instrument de la foncière est à la fois un moyen d'investir et de constituer des réserves foncières en vue d'un projet (sans qu'il soit nécessairement mûr au moment de l'acquisition) et d'en

tirer des recettes d'exploitation dans la durée.

Mais pour la majorité des investisseurs privés, les activités d'aménagement dépassent bien souvent leur horizon et présentent bien trop d'incertitudes, ce qui explique un positionnement longtemps limité à l'aval du processus, tributaire des promoteurs. Les exceptions notables concernent des fonds d'investissement spécialisés sur un maillon spécifique de la chaîne (la dépollution et le désamiantage), les plus connus étant Brownfields et Gingko, soutenus par des grands investisseurs institutionnels, comme la Caisse des Dépôts et consignations et la Banque européenne d'investissement. En agrégeant les autres compétences nécessaires et en s'associant à un promoteur, ils se transforment en développeur, faisant au passage disparaître la figure de l'aménageur clas-

sique auquel ils se substituent, en se positionnant directement sur un foncier généralement mono-proprétaire. C'est donc à la faveur de contextes opérationnels et de montages qui réduisent leur exposition au risque que les investisseurs se positionnent un peu plus en amont, comme on peut l'observer sur la dernière décennie. Dans la chaîne de l'aménagement, l'investisseur est finalement le maillon qui présente la plus grande mobilité. Il est celui qui dispose du plus grand nombre de stratégies de rechange puisqu'il peut se placer rapidement sur d'autres secteurs de l'économie et diversifier ses actifs. ★

¹ Instituées par le décret du 31 décembre 1958. De 1959 à 1969, 197 ZUP sont créées, qui regroupent 2,2 millions logements, des HLM essentiellement.

² Nous renvoyons aux travaux de Topalov (1973) pour sa typologie plus fine des promoteurs (agences-promoteurs, entrepreneurs-promoteurs, builders, techniciens-promoteurs, financiers-promoteurs, filiales bancaires coordonnées, outsiders coordinateurs), reprise par Pollard (2018), pp. 42-43.

³ Nous insistons sur la distinction entre financeur et investisseur : un financeur apporte des capitaux soit à fonds perdus (subvention), soit dans le cadre d'un contrat strictement financier de mise à disposition de fonds, sans que la rémunération de ceux-ci soit dépendante de l'issue de l'opération, contrairement à l'investisseur, qui attend un retour sur investissement à un horizon précis.

Références bibliographiques

- *Avril, B., & Roth, B. (1997). *La promotion immobilière : construire pour autrui*. Paris : Presses Ponts et Chaussées. 287p.
- *Boublil, A. (1980). *Construction, cadre de vie et croissance*. Paris : PUF. 264p.
- *Effosse, S. (2013). *L'invention du logement aidé en France : L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique. 604p.
- *Frébault J. (dir.) (2005). *La maîtrise d'ouvrage urbaine*. Paris: Le Moniteur, 148p.
- *Hesse, C. (1972). La promotion immobilière en 1970. *Économie et statistique*, 36(1), pp. 39-47.
- *Landrière, S. (2016). *L'immobilier ; une passion française*. Paris : Demopolis. 129p.
- *Llorente, M. & Vilmin, T. (2010). *Analyse économique de l'aménagement urbain - Une lecture néo-institutionnelle*. CSTB, Programme « Villes et Territoires Durables. », 79p.
- *Llorente M. & Vilmin T. (2011). Nouveau regard sur l'aménagement urbain. *Études Foncières* n° 153, pp. 23-30.
- *Lorrain D. (2018). *L'urbanisme 1.0, enquête sur une commune du Grand Paris*. Paris : Raisons d'agir, 232p.
- *Nappi-Choulet, I. (2010). *L'immobilier d'entreprise : analyse économique des marchés*. Paris: Economica. 256p.
- *ORF. (2014). La relance de l'urbanisme opérationnel : Quelles pistes d'innovation ? Observatoire régional du foncier en Île-de-France, 62p
- *Orillard, C. (2018). Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ? *Métropolitiques*.
- *Orillard C. (2019). « L'économie mixte au sein de la galaxie Paribas : entre immobilier et urbanisme », *Journée d'étude des GT « Inventer le Grand Paris »* et « *Production Urbaine & Marchés* », Labex Futurs Urbains (UPE) - Aménager la banlieue parisienne : les mondes de l'économie mixte et leurs histoires, 28 mars 2019
- *Pollard J. (2018). *L'État, le promoteur et le maire : La fabrication des politiques du logement*. Paris : Presses de Sciences Po. 216p.
- *Topalov, C. (1974). *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris : Mouton. 413p.

Aux racines du tournant écologique de l'urbanisme (1990-2000)

Cyria Emelianoff, professeur des universités (aménagement de l'espace et urbanisme), Le Mans Université, laboratoire ESO UMR 6590 CNRS.

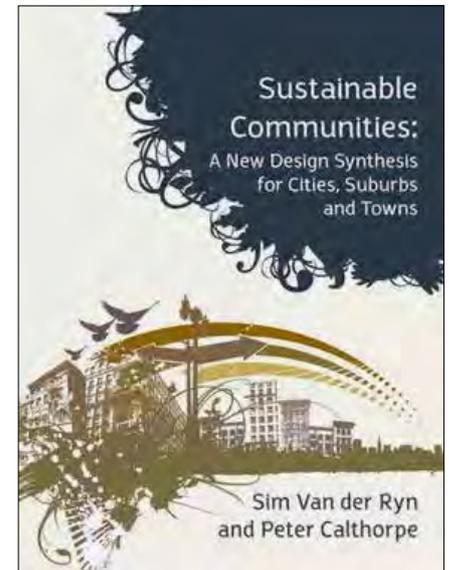
En 1986, Sim Van der Ryn et Peter Calthorpe appelaient, dans un texte pionnier sur l'urbanisme durable, à abandonner le fonctionnalisme chevillé au corps de l'urbanisme moderne pour embrasser un contextualisme. A l'opposé de la table rase, ce nouvel urbanisme proposait une façon de construire et d'aménager la ville en l'ajustant à son milieu, qu'il soit physique, écologique, historique, culturel ou social. Les ouvrages californiens sont les premiers à défendre, expliciter et déployer de manière programmatique les notions de « villes autosuffisantes » (Morris, 1982), « communautés durables » (Ryn et Calthorpe, 1986), « villes durables » (Walter et al., 1992). Ils revisitent à cette aune le champ de l'aménagement et l'urbanisme, en s'inspirant des expériences et réflexions issues de la contre-culture.

Au sein de ces travaux, l'ouvrage « Sustainable Communities » dirigé par van der Ryn et Calthorpe est fondateur. Il est issu d'un séminaire organisé par l'Institut de Recherche sur l'Énergie Solaire (SERI) en 1980, qui avait réuni des pionniers de l'architecture et de l'urbanisme écologiques. On y trouve la plupart des principes clés et opérationnels de l'ur-

banisme durable, mais pour des raisons sensiblement différentes que celles qui prévaudront au XXI^e siècle. Ce sont les chocs pétroliers et l'idée de limites écologiques défendue par le Club de Rome qui conduisent, selon les auteurs, à revoir de fond en comble les pratiques de l'urbanisme. Rappelons qu'aux États-Unis, particulièrement sur la côte Ouest, le développement suburbain est très énergivore ; or, les prix de l'énergie ont été multipliés par quinze entre 1973 et 1980. « La société américaine est devenue obsolète en une nuit » affirme David Morris dans l'ouvrage, mettant en cause le zonage, la circulation automobile, les centres commerciaux périphériques, la production d'énergie centralisée et le gaspillage des matériaux.

Ce « new urbanism », car c'est ainsi qu'il est nommé aux États-Unis, prend son essor au lendemain de la conférence de Rio, grâce à la formalisation d'une Charte (1992) et à l'organisation de congrès annuels (1993) dans différentes villes nord-américaines. Il s'agit de battre en brèche le modèle des CIAM et de la Charte d'Athènes, qui avaient été dans les années 1930 les vecteurs de l'urbanisme moderne. Un tournant urba-

nistique s'amorce (Emelianoff, 2007).



Une problématique de cent ans d'âge

Un peu de recul historique permet pourtant de comprendre que ce nouvel urbanisme avait déjà été formalisé tout au long du XX^e siècle, bien que ses principes et propositions n'émergeaient pas au référentiel de la ville « durable ». En

1968, le sociologue états-unien Lewis Mumford prônait dans son ouvrage « The Urban Prospect », traduit en français par « Le déclin des villes ou la recherche d'un nouvel urbanisme », la fin du tout automobile, la mixité fonctionnelle et sociale, la planification polycentrique et la réintroduction de la nature en ville. Mais c'est surtout son maître à penser, Patrick Geddes, biologiste et urbaniste écossais, qui pose les idées socle de l'urbanisme durable dans un ouvrage visionnaire consacré à l'évolution des villes, paru en 1915. Geddes proposait un mode de restauration écologique et sociale *in situ* des villes abîmées par le productivisme industriel, dont les habitants deviendraient des acteurs, grâce à une éducation autorisant l'essor d'un mouvement civique. Cet urbanisme se démarquait du modèle des cités-jardins créées *ex-nihilo* par des planificateurs pour désengorger des métropoles que l'on imaginait pouvoir circonscrire par des ceintures vertes. Il s'édifie à partir de ressources locales et biorégionales, naturelles et humaines, culturelles mais aussi politiques, en mobilisant les citoyens pour requalifier leur cadre de vie urbain et leurs conditions de vie quotidienne. Geddes appelait aussi à abandonner le charbon, socle d'un âge paléotechnique, pour passer à l'hydroélectricité et entrer dans une ère néotechnique. En France, le Musée social, dans l'entre-deux guerres, relaie et déploie des idées similaires ou proches.

Dans les années 1960, Ian McHarg, une figure du mouvement environnementaliste nord-américain, mit au point une méthode de planification écologique qui constitua un autre jalon important

dans ce courant de pensée. Dans l'ouvrage *Design with Nature* (1967), préfacé par Lewis Mumford, l'auteur propose de concentrer les extensions urbaines sur les terres à moindre valeur naturelle ou agricole, dont le potentiel aurait été préalablement évalué. L'enjeu est de préserver les armatures et réseaux naturels qui traversent les régions urbaines, souvent le long des cours d'eau. La nature inscrite au cœur des tissus urbains leur rend différents services, expliquait Ian McHarg, qu'il s'agisse de protection contre les inondations ou les submersions littorales, d'atténuation des risques naturels ou de rafraîchissement du climat urbain. La réintroduction planifiée de la nature en ville permettrait aussi une restauration des rapports sensibles au vivant, esthétiques et émotionnels, au quotidien.

Les années 1970 voient enfin émerger des travaux établissant des liens entre morphologies urbaines et consommations d'énergie, et appelant de ce fait à des villes plus économes, compactes et conviviales (Dantzig et Saaty, 1973 ; Knowles, 1978). Si les idées et principes de l'urbanisme durable s'égrènent ainsi tout au long du XX^e siècle, de manière précise et argumentée, comment ne pas s'étonner qu'il faille attendre le XXI^e siècle pour leur mise en œuvre opérationnelle ?

L'urbanisme sous contrainte écologique : du crescendo au paroxysme

Il faudrait de nombreuses pages pour dresser l'histoire de l'occultation et de la

mise à l'écart de toute une pensée urbanistique dont la pertinence était pourtant flagrante, tant d'un point de vue environnemental que social ou politique. D'autres s'y sont partiellement essayés, pour le contexte français (Gaudin, 1985 ; Berdoulay et Soubeyran, 2002), suffisamment pour comprendre que les enjeux d'industrialisation et d'économie de la construction, la structuration des filières du bâtiment et de l'urbanisme, ainsi que la centralisation politique dans le contexte de la Reconstruction et l'organisation, en France, des grands corps d'ingénieurs, en particulier celui des Ponts et Chaussée (Gaudin, 1985), ont balayé les propositions urbanistiques fondées sur le respect des lieux, des cultures, l'adaptation aux ressources et matériaux locaux, un urbanisme qui aurait permis d'endiguer un tant soit peu la crise écologique. Cette mise à l'écart ne fut pas spécifiquement française, mais elle connut une vigueur particulière dans certains pays.

Longtemps empêché, puis mis sous le feu d'un ensemble de controverses attisées avec soin en France, telles que l'effet barbecue monté en épingle pour disqualifier ceux qui dénoncent l'étalement urbain excessif des agglomérations françaises, ou encore la gentrification des éco-quartiers pour renvoyer l'écologie à un projet de classes moyennes supérieures, comme au bon vieux temps de la pensée marxiste, l'urbanisme durable n'advint que de manière très partielle, hésitante, sous le coup d'une triple pression environnementale, et de contraintes réitérées. Seuls des changements de contexte globaux, d'ordre géo-

politiques et écologiques, se chargèrent de donner raison à la pléiade d'auteurs qui défendaient depuis les origines de la discipline de l'urbanisme, au tout début du XX^e siècle, une voie d'aménagement urbain centrée sur les besoins écologiques et sociaux des populations.

Le premier type de pression environnementale, au cœur de l'environnementalisme des années 1960-70, concernait les pollutions de l'eau, de l'air, des sols, et la faible qualité environnementale de villes aménagées et équipées sans égard à la qualité de vie sensible est dénoncée. Les essayistes et les militants se réfèrent à un environnement vécu, au cadre de vie et à la santé, portant des revendications sur le droit à la ville, l'autogestion ou l'espace vécu. Les mobilisations urbaines conduisent à piétonner partiellement les centres historiques, à renaturer un peu la ville et à gérer l'eau *in situ*, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas (Aggeri, 2010).

La seconde secousse, imprévisible et de brève durée, fut celle des chocs pétroliers qui rendent soudainement très tangibles la raréfaction des ressources naturelles et la dépendance des villes aux énergies fossiles. Elle déclenche des politiques urbaines d'économie d'énergie. Les villes de la côte Ouest des États-Unis, en particulier, s'impliquent à cette époque dans le développement des énergies renouvelables, votent des ordonnances municipales pour le solaire thermique, expérimentent des maisons à basse calorie, « low-cal », et déploient un peu les modes doux, pour s'affranchir des énergies fossiles. Cette transi-

tion tourna court car les grands groupes automobiles et pétroliers y mirent rapidement un terme sous la présidence de Ronald Reagan. Ces politiques émergentes d'autonomie énergétique gagneront vingt ans plus tard le continent européen (Scheer, 2007).

Mais il fallut attendre un signal considérablement amplifié, témoin d'une aggravation sans précédent de l'état écologique de la planète, pour que l'urbanisme durable commence à s'imposer sur un plan juridique et opérationnel : l'entrée dans l'ère du Global Change, marquée par la déstabilisation des grands cycles biogéochimiques et des conditions d'habitabilité terrestres.



Sommet de la Terre à Rio en 1992 © Wikimedia Commons

1990, une année charnière

Dans le contexte de la préparation du Sommet de la Terre à Rio, l'année 1990 donna le coup d'envoi des politiques locales de durabilité. Ce fut une année charnière à bien des titres, marquée par la chute du mur de Berlin deux mois plus tôt, la publication du premier rapport du GIEC, la constitution de trois réseaux de villes transnationaux pour prendre à bras le corps la question énergie-climat à l'échelle des collectivités urbaines, et

enfin, au niveau européen, par la parution du Livre Vert sur l'environnement urbain, qui déclencha une politique européenne en faveur du développement urbain durable (Emelianoff, 2007). Mais il faut revenir un peu en arrière pour comprendre les alignements qui s'opèrent alors entre les problématiques d'une part et les échelles d'action d'autre part.

Les bouleversements géopolitiques et environnementaux à l'œuvre dans la décennie 1980 ont campé tout d'abord un nouveau paysage énergétique. En proie aux chocs pétroliers et aux remises en cause matérielle et idéologique de leur modèle de développement, les États-Unis demandent à l'Arabie Saoudite d'augmenter la production de brut, en 1986, afin de préserver leur économie, leur niveau de vie, et d'affaiblir par la même occasion les finances et le pouvoir de l'URSS. Le contre-choc pétrolier paralyse les investissements dans les énergies renouvelables et les économies d'énergie jusqu'à l'échelle la plus locale (Emelianoff, Wernert, 2019). La dégringolade des prix de l'énergie déstabilise l'URSS et renforce la Perestroïka, qui ne parviendra pas à endiguer une crise économique structurelle. La même année, la catastrophe nucléaire de Tchernobyl attise les dissensions politiques dans le bloc de l'Est. La chute du mur de Berlin ouvre à la fin de l'année 1989 une nouvelle ère, où le monde paraît suffisamment unifié pour laisser croire à une sortie de la guerre froide et à une prise en charge des problèmes écologiques planétaires.

Les transformations de la composition chimique de l'atmosphère prennent en

effet des proportions inquiétantes. Les CFC menacent de détruire la couche d'ozone stratosphérique indispensable à la vie sur terre, tandis que les émissions anthropiques de gaz à effet de serre déstabilisent les climats. Ce niveau de gravité des problèmes explique que l'atmosphère devienne un objet de négociations internationales. En 1987, la signature du Protocole de Montréal destiné à interdire la production de CFC montre que les traités internationaux sont en mesure de résoudre certains problèmes... lorsqu'ils sont circonscrits à quelques molécules à la nocivité redoutable.

Encore faut-il que ces Protocoles soient appliqués... Face à l'inaction des États-Unis, et avec l'aide d'un chimiste de l'atmosphère lauréat du Nobel et du maire d'Irvine, en Californie, Jeb Brugman, qui fondera un peu plus tard ICLEI¹, initie en 1989 un réseau de villes états-uniennes pour interdire la production de CFC (Brugman, 2009). Par des ordonnances municipales, ces villes entendent faire pression sur le gouvernement fédéral et les grands groupes chimiques. L'initiative ouvre la voie à une nouvelle forme de gouvernance transnationale de l'environnement : une diplomatie environnementale des villes qui s'inscrit dans le droit fil des politiques étrangères locales adoptées dans la décennie 1980 (Emelianoff, 2011). Jeb Brugman avait été une cheville ouvrière de ces politiques dans plusieurs villes progressistes du pays, qui s'opposaient à la politique étrangère de l'État fédéral et adoptaient en conséquence leurs propres régulations internationales. Certaines municipalités étaient devenues ainsi des « sanctuaires » pour

des réfugiés d'Amérique centrale et ouvraient des droits sociaux aux clandestins, d'autres s'étaient jumelées avec des villes soviétiques ou cubaines en pleine guerre froide, d'autres encore boycottaient les entreprises et les produits sud-africains, protestaient contre les essais nucléaires, etc. La résistance dont certaines villes firent preuve fut néanmoins réduite à coup de procès et de condamnations (Hobbs, 1994).

L'initiative du réseau de villes contre les CFC fut saluée quant à elle par les environnementalistes du PNUE. Avec la complicité de Noel Brown, directeur du PNUE, en partenariat avec l'Union internationale des autorités locales (IULA), qui constituait à l'époque le principal réseau de villes à l'international, et enfin avec l'aide du Centre pour une diplomatie innovante dirigé par Michael Shuman², Brugman réussit à organiser une conférence de villes « pour un avenir durable » au siège de l'ONU, en septembre 1990. Le GIEC venait tout juste de sortir son premier rapport sur le changement climatique. Ce fut la première fois que l'ONU accueillit une conférence de gouvernements locaux, reconnaissant à mots couverts le droit des villes à entrer sur la scène de la diplomatie environnementale. Les 200 collectivités locales en provenance de 45 pays réunies ce jour-là acceptèrent de missionner ICLEI, créé à l'issue de la conférence, pour être une courroie de transmission entre les instances onusiennes et les collectivités locales en matière de durabilité. Sous l'égide de cette nouvelle association de collectivités locales, les premières politiques de développement durable

allaient être lancées à l'échelle locale (notamment les agendas 21 locaux et les plans Climat locaux). Brugman convainquit d'abord le noyau des maires impliqués dans la protection de la couche d'ozone d'engager des plans de réduction du CO₂ urbain, autre gaz à effet de serre aux effets redoutables (Emelianoff, 2011). Expérimentés et co-construits par une douzaine de villes, ces plans Climat locaux ont posé les bases de la Campagne des villes pour la protection du climat (CCP), lancée en 1993 avec l'appui du PNUE pour massifier l'initiative. Des centaines de politiques climatiques locales en seront issues, notamment mais pas seulement dans le monde germanique, et les Sommets de maires accompagneront à partir de cette date les Conférences des Parties.

Le second évènement clé pour comprendre le jaillissement des politiques climatiques locales, et celui des politiques de développement urbain durable dans leur sillage, advint sur le sol européen, en enclenchant une autre forme de territorialisation de la problématique énergétique. La catastrophe de Tchernobyl, en 1986, poussa certaines municipalités allemandes comme Fribourg-en-Brigau et Hanovre à se doter d'une politique de sortie du nucléaire. L'essor de la petite cogénération et des énergies renouvelables observé dans ces villes répondait d'abord à cette exigence, avant d'être conforté par la lutte contre le changement climatique. Ces équipes municipales ont dû défendre à partir des années 1990 une double transition, une sortie des énergies fossiles et fossiles. Or les acteurs locaux de ces



Vue aérienne du quartier Rieseefeld à Fribourg-en-Brigau © Wikimedia Commons/ Th. Berwing

politiques manquaient de soutien fédéral, en raison à la fois du pouvoir limité des Verts à l'échelon national et, surtout, de la réunification allemande, qui absorbait les efforts et les investissements (Hubert, 1997). Ces municipalités investirent activement les réseaux de villes pour la durabilité pour renforcer leurs positions : Hanovre fut l'une des trois collectivités locales participant au comité de pilotage de la Campagne européenne des villes durables, tandis que Fribourg-en-Brigau devint le siège d'ICLEI-Europe en 1991, au moment où Brugman cherchait à régionaliser les antennes de l'association (Emelianoff, Stegassy, 2010).

Ce positionnement et ce leadership imposaient des politiques audacieuses

et exemplaires. Ils se traduisirent notamment par la construction d'écoquartiers expérimentaux, dotés de fortes performances énergétiques, de dispositifs de production énergétique locale et d'une éco-ingénierie répondant à d'autres enjeux écologiques (perméabilisation et gestion locale des sols pour éviter les rejets de CO₂, biodiversité). Ces opérations (quartiers Rieseefeld et Kronsberg), marquées aussi par la mixité fonctionnelle et sociale, la mobilité douce et une desserte en tramway, incarnaient les principes d'urbanisme durable identifiés quelques décennies auparavant. Les politiques énergie-climat sous-tendaient ces nouvelles orientations urbanistiques, même si des contraintes environnementales locales y ont aussi contribué, du moins au début des années 1990 : néces-

sité de calmer les oppositions environnementalistes à ces projets urbains (établis sur une zone agricole à Hanovre et un lieu d'épandage de boues urbaines à Fribourg investi par les oiseaux migrants), prévention des inondations, préservation de la biodiversité. L'affirmation du référentiel de la durabilité après la Conférence de Rio et l'ambition de parvenir à le territorialiser structureront ensuite ces expériences.

L'avènement d'une conception européenne de la ville durable

Si l'année 1990 fut une année charnière au niveau international et municipal, avec la fondation d'ICLEI, puis de Climate Alliance et d'Énergie-Ci-

tés – deux réseaux de villes européens dédiés à la durabilité et au climat-, elle marqua aussi le début d'un engagement européen pour un urbanisme durable et une gouvernance multiscale du climat. La parution du Livre Vert sur l'environnement urbain, sous la pression de quelques villes, d'un député européen et du Commissaire européen de l'environnement³, donna le coup d'envoi. Ce texte, à l'allure de manifeste, fut rédigé à partir de contributions d'urbanistes et architectes européens au cours de six conférences préparatoires, portant sur les pollutions de l'environnement urbain et la revitalisation des zones désindustrialisées, des tissus périurbains et des espaces publics disqualifiés par l'omniprésence de l'automobile et de la publicité. Le Livre Vert avait deux objectifs : (1) intégrer dans les politiques environnementales européennes et nationales une action forte en faveur de l'environnement urbain ; (2) inciter les villes à prendre en charge les problèmes d'environnement global – effet de serre et pluies acides notamment –. Il dresse aussi un constat : la déstructuration et la dévitalisation des villes européennes par l'urbanisme moderne, le zonage et l'automobilité, appelant à un changement de modèle urbanistique. Un principe de subsidiarité avait prévalu jusque-là, laissant la définition des politiques urbaines à la discrétion des États. Le Livre Vert marque un tournant et conduit à la mise en place d'un groupe d'experts européens sur l'environnement urbain, chargé de réfléchir aux moyens de mettre en œuvre une planification environnementale à travers un réseau d'échanges entre villes européennes : la Campagne euro-

péenne des villes durables sera lancée à Aalborg en 1994.

ICLEI fut en charge de coordonner la Campagne et pré-rédigea le texte de la Charte d'Aalborg, adopté en conseil municipal par les villes voulant rejoindre la Campagne. Ce réseau d'échanges poussa des centaines de villes européennes à mettre sur pied et inventer des politiques de développement urbain durable, dans un processus d'émulation, de compétition politique et de réseautage entre acteurs militants. On retrouve des modalités comparables à celles qui avaient forgé le mouvement hygiéniste un siècle plus tôt (Frioux, 2009). Cette Campagne rencontra un succès inespéré, ralliant environ 2500 collectivités dans les années 2000. On le doit probablement à une convergence réussie, et travaillée au sein du groupe d'experts européens sur l'environnement urbain, entre trois « causes » (Emelianoff, 2011) : en premier lieu, celle des environmentalistes en place dans les municipalités, qui trouvaient dans la Campagne une reconnaissance et une légitimation des orientations qu'ils défendaient à priori depuis des années en se heurtant le plus souvent à des refus politiques ; en second lieu, la cause de la construction européenne elle-même, portée par des fonctionnaires de la Commission, des réseaux de villes et des experts, pour une Europe transnationale, multipolaire, aux pouvoirs locaux renforcés et aux accents fédéralistes⁴ ; *last but not least*, l'engagement de réseaux d'urbanistes et architectes européens pour préserver et revitaliser le patrimoine, la culture, l'urbanité et l'identité des villes euro-

péennes, en s'opposant au mouvement moderne comme à la ville suburbaine à l'anglo-saxonne.

La rencontre, le rapprochement et le croisement d'intérêts et de causes à l'origine tout à fait distinctes forgea en quelques années une conception européenne de la ville durable, dans le creuset de la Campagne, des réflexions et en particulier des textes qui l'accompagnaient⁵. Cette conception, si on la compare aux travaux pionniers sur l'urbanisme durable issus du contexte californien et plus largement nord-américain, mettait moins l'accent sur un retour aux ressources locales et biorégionales que sur le renouvellement urbain, la réhabilitation des espaces publics, des héritages historiques et de la ville dense. Cette vision nécessitait de dépasser les frictions qui opposaient initialement les environmentalistes et les urbanistes, notamment au sein du groupe d'experts européens sur l'environnement urbain, dues aux héritages anti-urbains de la culture environmentaliste des années 1970⁶.

Les urbanistes du groupe d'experts européens défendaient avant tout un modèle culturel : une ville structurée par des espaces publics animés, une densité d'interactions, une mixité et une identité liée à ses patrimoines, dans la lignée de nombreux sociologues et urbanistes avant eux. Parmi les architectes impliqués dans l'élaboration du Livre Vert, on trouve par exemple des personnalités inspirées par Pier Luigi Cervellati, architecte-urbaniste en chef de la ville de Bologne à qui l'on doit le fameux plan

de sauvegarde social du centre historique, en 1969, qui s'instaura en modèle pour de nombreuses villes européennes. René Schoonbrodt, au sein du groupe d'experts européens, fut aussi un ardent défenseur des proximités urbaines et des continuités historiques. Aux yeux des urbanistes du groupe d'experts en charge des orientations de la Campagne des villes durables, la ville est le produit d'une longue transmission intergénérationnelle, riche de sa diversité patrimoniale et de ses singularités, au rang desquelles se trouvent des ressources et des fonctionnements écologiques (CCE, 1996). Cette analyse, qui s'inscrit dans une ligne gedésienne, ne s'accommode pas des visions parfois réductrices de l'écologie urbaine, qui ont pu à être scientifiques. La ville durable ne peut être seulement définie par un ensemble

d'enjeux biophysiques ou une écosystème urbaine, comme le voulait une acception de l'écologie urbaine portée par les chercheurs du programme Man and Biosphere à la fin des années 1980 et prolongée ensuite par des travaux sur le métabolisme territorial.

En second lieu, les acteurs pro-européens impliqués dans l'organisation de la Campagne des villes durables la considéraient comme un outil de la construction européenne, par le bas, et de son élargissement à l'Est, puisque ses conférences et ses programmes sont largement ouverts aux villes d'Europe centrale et orientale. Les échanges décentralisés entre collectivités, la circulation des réflexions et des expériences, la formation des villes d'Europe de l'Est aux instruments politiques en vigueur à l'Ouest,

en furent un des premiers résultats. La Campagne a été particulièrement investie par des villes au passé et à l'identité européenne, comme Gdansk, Barcelone, Strasbourg, Lyon, Lille, Bourgas, etc., en position excentrée par rapport aux barycentres nationaux et marquées par le sentiment d'avoir été bridées par les pouvoirs étatiques. Elle fut à l'inverse désertée par les capitales nationales (Stockholm excepté). Les liens entre l'adhésion des villes à la Campagne et leur attachement à un projet européen sont manifestes. Des régions comme la Catalogne et l'Émilie-Romagne y sont par exemple sur-représentées.

Le sentiment européen fut d'ailleurs soigneusement cultivé au cours des conférences du réseau, portant à la fois un projet d'émancipation politique des villes et de cohésion face à la réunification qui se préparait. Les participants y ont vécu des moments intenses sur un plan politique et émotionnel. Cette Campagne fut un moment fort de la construction européenne, du moins jusqu'au tournant de la conférence d'Aalborg+10, en 2004, lorsque la Commission européenne se retire du financement de la campagne et que ses orientations deviennent plus néo-libérales (Emelianoff, Stegassy, 2010). Dans les années 1990, un certain nombre de villes russes y étaient également présentes, avant de se détourner du réseau en constatant qu'aucun crédit européen ne leur était destiné, même pour se rendre sur les lieux des conférences. Au cours des années 2000, la Campagne se replie sur les pays promus à l'accession à l'Union Européenne. L'interconnaissance entre les délégations



Le Centre historique de Modène (Émilie-Romagne) en 1973, dont le plan de sauvegarde s'inspire de celui de Bologne, ville voisine © Wikimedia Commons/Paolo Monti

des villes s'accroît. Les acteurs locaux se rendent visite, notamment lorsqu'ils s'engagent dans des programmes européens conjoints comme Concerto.

On voit donc qu'un projet politique européen, d'abord ouvert puis fermé à l'espace russe, vint irriguer la relecture de l'urbanisme et de l'environnement des villes européennes. La notion de ville durable offrait une opportunité pour européaniser les pratiques et conceptions de l'urbanisme, à travers l'appropriation en réseau de l'enjeu de la durabilité urbaine. Le sujet s'y prêtait particulièrement bien. En effet, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et les pollutions automobiles, il n'était pas très difficile d'aller regarder du côté des « villes à courtes distances », compactes, situées au cœur de la dorsale européenne, sur l'axe rhénan. Une ville resserrée redonne l'usage de l'espace public aux piétons, aux cyclistes, son urbanité est tissée par des proximités relationnelles et fonctionnelles. Elle assume aussi son historicité, en bâtissant des continuums, et non des ruptures comme le voulait le mouvement moderne, entre la ville existante et les formes de croissance ou décroissance urbaines. Elle peut retrouver par la même occasion des héritages historiques européens qui ont marqué aussi bien les relations entre les villes que leurs architectures et leurs morphologies, comme durant la longue période hanséatique.

Cette ville dense, ou compacte, fut en somme le fruit d'une rencontre et d'un mouvement de convergence entre trois types d'acteurs, en servant à la fois la

cause des environmentalistes, celle d'urbanistes culturalistes et l'engagement des fonctionnaires européens. Elle incarnait un projet indissociablement européen, urbanistique et écologiste. La Campagne des villes durables fut par la suite le creuset d'une environnementalisation et d'une européanisation de l'urbanisme. Elle joua un rôle majeur dans la construction et la diffusion des politiques de développement urbain durable, relayées dans les années 2000 par des engagements étatiques. Ce réseau de villes portait en même temps une conception culturelle de l'écologie. Il matérialisait aussi le projet européen. Cette convergence de causes écologique, européenne et urbanistique n'était pas entièrement inédite sur un plan intellectuel (Patrick Geddes y aurait retrouvé en partie ses propositions) mais elle le fut en pratique. L'écho important que la Campagne européenne des villes durables trouva auprès des municipalités est dû à ces alliances et hybridations thématiques qui ont donné beaucoup plus de légitimité à une cause initialement écologiste.

Opérationnalisation et diffusion locale

La progression du développement urbain durable se poursuit sur un plan opérationnel à l'échelle locale. Construire un écoquartier ou un quartier durable⁷ ne se limite pas, bien entendu, à embrasser de nouveaux principes, il faut encore en éprouver la robustesse, les possibilités, construire des coalitions d'acteurs, pousser les opérateurs (promoteurs, architectes, bureaux d'étude, ouvriers, ...) à

jouer le jeu, veiller au respect des cahiers des charges, imposer si possible des obligations de résultats, comme ce fut le cas à Hanovre pour les performances énergétiques du bâti, pénalités financières à l'appui. Toute cette expérimentation, ce cheminement, cet apprentissage ne peuvent se justifier sans un processus de diffusion des acquis à l'échelle de la ville. Ainsi, les premiers écoquartiers ne sont pas exactement cantonnés à des opérations pilotes, à des îlots de quelques milliers d'habitants perdus dans un océan de non durabilité. Certes, leur cadre de vie détonne, ils ne sont pas non plus en capacité de répondre à nombre de problèmes environnementaux et sociaux qui se jouent à d'autres échelles. Leur vocation est ailleurs : transformer les pratiques de l'urbanisme, impulser un tournant dans le secteur et auprès des acteurs de la construction, comme ce fut revendiqué à Stockholm, Malmö (Dalman, Schéele, 2009), Fribourg-en-Brisgau ou encore Grenoble. Étendre et systématiser ces approches sur les territoires métropolitains, en déployant une éco-conditionnalité forte particulièrement en matière d'énergie-climat, reste néanmoins difficile : le bras de fer avec les promoteurs n'est pas souvent à l'avantage des municipalités (Souami, 2009).

Le travail est ardu car il met en jeu des mutations économiques, organisationnelles et culturelles qui se heurtent à maintes résistances. L'argument mobilisé par les équipes municipales est de former et de pousser les opérateurs et promoteurs privés à prendre de l'avance, pour acquérir ensuite un avantage compétitif face à des évolutions jugées à

terme inéluctables. Les nouvelles exigences portées par la commande publique peuvent les rendre plus armés et plus compétitifs face aux nouveaux marchés qui s'ouvrent. Cependant, seul un petit nombre de villes volontaristes, souvent sous la pression des élus Verts, s'engage dans cette voie. La commande publique emprunte différents canaux selon les contextes législatifs et politiques. En France, elle a pu passer par l'inscription au PLU de nouvelles préconisations, comme à Grenoble : perméabilité des sols, isolation par l'extérieur, végétalisation des parcelles. Les municipalités qui ont davantage de réserves foncières et de latitude d'action, comme Hanovre et Fribourg-en-Brisgau, imposent la construction basse consommation (50-60 kWh/m²/an) sur les terrains municipaux dès 1999. Elles généra-

lisent ensuite la construction passive, en 2007, date à laquelle l'Allemagne adopte son ambitieuse loi sur le tournant énergétique, suite à la ratification par la Russie et à l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto. Les décisions s'alignent parfois entre les niveaux de gouvernement, de l'international au local.

On voit ainsi que les premiers écoquartiers servent, essentiellement, à impulser un tournant dans la construction et l'urbanisme. Comme l'exprime l'adjoint à l'environnement et l'urbanisme de la ville de Grenoble en 2008 : « *Un éco-quartier n'a de sens que si l'on s'en sert. Il ne sert que si l'on s'en sert pour faire autre chose* » (Emelianoff, Stegassy, 2010). Le changement d'échelle est donc d'emblée recherché. Mais avant cette étape, il faut inventer localement, apprendre,

faire des erreurs, puis rendre visibles et attractives les propositions. Les écoquartiers sont donc des manifestes bâtis, comme avant eux les cité-jardins ou les cités radieuses. Leur doctrine suppose de s'intéresser de près à la matérialité des ressources biophysiques et écologiques, en particulier l'énergie, ainsi qu'aux rapports à l'environnement qui fondent la vie quotidienne et urbaine.

Ces premières municipalités chercheront à généraliser un principe de sobriété énergétique pour l'habitat, à implanter des énergies renouvelables, à perméabiliser les sols, à fabriquer une ville multifonctionnelle à courtes distances, à brider l'usage de l'automobile par le recours aux tramways et aux modes doux. Elles renouent avec la quête d'économies d'énergie qui avait succédé aux



L'écoquartier de la ZAC de Bonne à Grenoble en 2009 © Arnaud Bouissou / Terra

chocs pétroliers, en la rendant plus systémique : chantier de construction à basse émission de CO₂, biomatériaux de construction ou matériaux recyclés, limitation du stationnement et de l'emprise de la voirie, gestion des eaux pluviales à la parcelle, etc. La réduction des consommations d'énergie est centrale, multifacette, mais elle n'est pas le seul enjeu.

L'urbanisme durable s'invente aussi en réponse à des contraintes locales et des oppositions militantes, qui ne permettent plus de construire comme avant. A Hanovre, des environnementalistes réfutent le choix d'un terrain agricole pour la construction du nouveau quartier, en raison des risques importants d'inondation en aval. A Fribourg-en-Brisgau, les mobilisations contre le projet urbain dénoncent la perte de biodiversité sur un lieu investi par les oiseaux migrateurs. La perméabilité des sols et le maintien de la biodiversité s'imposeront comme conditions de la réalisation de ces projets.

Pendant ce temps, en France

Si quelques villes françaises – Lille, Strasbourg, Lyon, Mèze, Nancy, Poitiers – participèrent à ces débats dans les années 1990, dans le cadre de la campagne européenne des villes durables, la grande majorité d'entre elles ont attendu l'évolution du cadre législatif pour agir. Moins européanisées que d'autres issues de pays plus décentralisés, elles investissent plus tardivement la dynamique européenne, sous l'action

des Verts (Grenoble, Nantes...) et sous l'incitation de programmes européens tels que Concerto. Mais ce sont surtout des dispositifs nationaux qui les engageront dans la voie de la durabilité.

Au début des années 1990, des Plans Municipaux pour l'Environnement puis des Chartes d'écologie urbaine et de la qualité de la vie et des Chartes d'environnement (environ 200), contractualisés avec l'État, promouvaient une gestion territoriale et différenciée des problèmes environnementaux : qualité de l'air, bruit, végétalisation des espaces publics... La démarche consistait à établir un diagnostic préalable sur l'état de l'environnement, à sensibiliser et former les acteurs, à rechercher une approche participative, transversale et multipartenariale des problèmes environnementaux. Ces Chartes, à partir de 1994, intègrent la notion de développement durable, d'autant que la petite cellule de pilotage des Chartes, au Ministère de l'écologie, comprend une architecte-urbaniste qui sera vice-présidente de la Campagne européenne des villes durables. Le relais européen est ainsi assuré et les Chartes endosseront plusieurs objectifs : l'intégration de l'environnement dans tous les documents d'urbanisme, notamment les Plans d'Occupation des Sols, comme le tentent les villes de Poitiers ou de Rennes, afin de maîtriser l'urbanisation et de planifier une mixité fonctionnelle ; la limitation des flux automobiles, par le biais de plans de déplacements urbains favorisant l'intermodalité et les modes doux ; la préservation des paysages, du patrimoine naturel et vernaculaire dans l'urbain et le périurbain,

ainsi que des trames bleues et vertes. Les Chartes tentent de mettre en cohérence les actions environnementales des collectivités et de les intégrer dans les autres politiques sectorielles. Elles ne parviennent pas, le plus souvent, à tenir ces objectifs mais défrichent le terrain de l'action environnementale urbaine. Cette démarche explique aussi un certain retard dans le soutien national aux agendas 21 locaux, qui finiront par se substituer aux Chartes à la fin des années 1990 (Larrue et al. 2001).

L'action législative en faveur d'un urbanisme durable monte parallèlement en puissance au cours des années 2000. En 1999, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite «loi Voynet») introduit le développement durable comme principe directeur de l'aménagement des territoires. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain en 2001 réoriente les documents d'urbanisme vers la maîtrise de l'étalement urbain, la densification et le renouvellement urbain, la mixité fonctionnelle et sociale. À partir de 2009, les lois Grenelle introduisent frontalement les questions énergétiques dans les secteurs du bâtiment et de l'urbanisme. Elles rendent obligatoires les plans Climat pour les villes de plus de 50 000 habitants puis de 20 000 habitants, les bâtiments neufs à basse consommation énergétique puis à énergie positive (à horizon 2020), la réhabilitation thermique des logements sociaux, des propriétés de l'État et du parc tertiaire, tout en encourageant les travaux d'isolation chez les particuliers et les copropriétaires. Mais le chantier de

l'efficacité énergétique des bâtiments se heurte au manque d'investissements et d'obligations de résultats.

Peut-être plus que l'action législative, des programmes incitatifs tels que l'appel à projets écoquartier initié en 2009 enclenchent un tournant dans la construction et l'urbanisme en France, en poussant les acteurs professionnels sur la voie de l'urbanisme durable, jusque dans les communes rurales. Des centaines de projets d'écoquartiers éclosent sur le territoire et donnent un nouveau souffle aux projets urbains. Le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer adopte une démarche volontariste, ouverte et assez participative pour appuyer, reconnaître et accompagner les projets locaux, d'une manière assez peu normative. Néanmoins, de nombreuses interrogations subsistent à l'issue des premières réalisations, qui ont souvent gardé la marque d'un urbanisme à la française, peu réceptif à l'intensité végétale, à la piétonisation, aux biomatériaux de construction, et jouant parfois la standardisation de l'urbanisme moderne. L'attention portée aux questions sociales, par la recherche d'une mixité sociale ou encore par la réhabilitation « écologique » des grands ensembles, ne suffit pas à éviter différents travers. Les modes de gouvernance restent sectorisés et des leviers de participation plus opératoires sont négligés : espaces de codécision, gestion en bien commun de l'environnement ou changement d'échelle de l'habitat coopératif, par exemple.

Les opérations de densification engagées à de multiples échelles agissent aussi comme une centrifugeuse sociale. L'urbanisme durable produit de la valeur foncière dans des espaces d'autant plus convoités qu'ils sont requalifiés. Nombre d'agglomérations repoussent les populations modestes dans des périphéries éloignées ou le long d'infrastructures indésirables. L'histoire se répète. On peut dire que les ambitions sociales de l'urbanisme hygiéniste au XIX^e siècle, de l'urbanisme moderne au XX^e siècle et de l'urbanisme durable au XXI^e siècle ont été en bonne partie dévoyées. La difficulté à conduire des politiques socio-écologiques au-delà d'une simple réhabilitation du cadre de vie urbain, accroît les fractures sociales, culturelles et politiques menaçant les démocraties.

Pour ne pas conclure : le tournant urbanistique, une génération plus tard

Les inerties des politiques nationales et locales, mais surtout des filières énergétiques, de transports, d'équipement et de construction, ont retardé considérablement les réponses apportées, jusqu'aux seuils de maladaptation aujourd'hui rencontrés. Ces filières et ces politiques s'étaient construites pour répondre à une demande de reconstruction rapide du pays après la Seconde guerre mondiale en se situant au cœur du modèle de production, de consommation et de croissance (développement de l'automobilité et du pavillonnaire associé), sous le signe d'une modernité conquérante. Elles sont sommées quelques décennies plus tard de chan-

ger de référentiel cognitif pour incarner matériellement la sobriété énergétique, la décarbonation, la restauration écologique et l'adaptation à des crises plus ou moins violentes. La volte-face est saisissante et nécessite de toutes nouvelles politiques économiques, qui ne parviennent pas à s'imposer face aux marchés mainstream de la ville durable, smart city, etc., dont les effets rebond, en termes de CO₂ notamment, ne sont plus à prouver.

Pour l'heure, ces politiques, ou plutôt leurs frémissements, sont principalement portés par des alternatives citoyennes, branchées sur l'habitat groupé ou l'auto-promotion en Allemagne, la ville circulaire et low tech, certains fab labs et halles d'artisanat urbain, sur l'agriculture urbaine et le soin interstitiel accordé au vivant (Blanc et *al.* 2022), ou bien encore sur les énergies renouvelables financées par l'épargne citoyenne. Tandis que les politiques publiques d'urbanisme durable restent prisonnières de filières de construction et d'aménagement évoluant à minima, ou bien à leur rythme... L'essor des initiatives civiques qui s'emparent de l'habitat durable ne fait plus de doute : éco-habitat groupé, mouvement des « villes en transition » (Hopkins, 2010), tiny houses, urbanisme transitoire, etc.

Ces expériences mettent en jeu des processus sociaux et démocratiques qui font défaut aux pratiques institutionnelles de l'urbanisme durable, mais qui peuvent être accompagnées par des pouvoirs publics. Elles montrent en second lieu que la construction et l'amé-

nagement durables peuvent être réalisés à moindre coût : elles offrent donc un potentiel pour un éventuel changement d'échelle. Les îlots investis par des habitants posent un autre regard sur le vivre ensemble : vivre mieux, avec moins, à partir du milieu, en coopérant ou en s'entraidant. Ce retour aux fondamentaux nourrit des formes de transition beaucoup plus sobres, loin des grandes signatures architecturales, du dérapage des coûts et de l'inaccessibilité sociale qui caractérisent nombre de quartiers métropolitains. ★

¹ ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) deviendra le principal réseau de villes pour la durabilité.

² R. Anders, 1991. *The sustainable cities movement*, Institute for Resource and Security Studies, Cambridge USA. www.irss-usa.org/pages/documents/SustCitiesMvmnt.pdf Consulté le 24 juin 2011. L'avocat Michael Shuman avait fondé en 1982 le Centre pour une diplomatie innovante pour promouvoir la paix, la justice, le développement et l'environnement à travers la participation directe des citoyens et des villes aux affaires internationales. Ce centre a réuni jusqu'à 8000 membres. Un bulletin trimestriel des politiques étrangères municipales fut édité de 1986 à 1991.

³ Carlo Ripa di Menea, Commissaire à l'environnement, à la sécurité nucléaire et à la protection civile. *In*: European sustainable cities, 1996, *op. cit.*

⁴ L'alliance entre réseaux de villes et fédéralistes européens ne date pas d'hier, elle fut active dans l'entre-deux guerres (Saunier, 2009).

⁵ Au premier rang desquels, une publication de synthèse remarquable, intitulée Commission des Communautés européennes, 1996, *Villes durables européennes*. Rapport du Groupe d'Experts sur l'Environnement Urbain, Bruxelles, 246 p..

⁶ Entretien (conduit avec Ruth Stegassy) avec Nedialka Sougareva, ancienne membre du groupe d'experts sur l'environnement urbain et vice-présidente de la campagne européenne des villes durables, 25 juin 2008, Paris.

⁷ Les deux termes ont été employés initialement pour qualifier ces quartiers européens. Le terme écoquartier, promu ensuite par une démarche ministérielle d'appui à ces opérations sur le territoire français, s'est finalement imposé tout en restant synonyme de quartier durable : soit un projet urbain durable.

Références bibliographiques

- *Aggeri G., 2010. *Inventer les villes-natures de demain. Gestion différenciée, gestion durable des espaces*, Dijon, Educagri éditions.
- *Berdoulay V., Soubeyran O., 2002. *L'écologie urbaine et l'urbanisme. Au fondement des enjeux actuels*, Paris, La Découverte.
- *Blanc N., Emelianoff C., Rochard H., 2022. *Réparer la Terre par le bas. Manifeste pour un environnementalisme ordinaire*, Paris, Le Bord de l'eau.
- *Brugmann J., 2009. *Welcome to the Urban Revolution. How cities are changing the world*, New York, Bloomsbury Press.
- *Commission des Communautés Européennes (CCE), 1996. *Villes durables européennes*. Rapport du Groupe d'Experts sur l'Environnement Urbain, Bruxelles, 246 p.
- *Dalman E., Von Schéele C., 2009. *Bo01 and Flagghusen: ecological city districts in Malmö, Sweden*, in : Ritchie A., Thomas R. (ed.) *Sustainable urban design. An environmental approach*, London, New York, Taylor and Francis, p 161-169.
- *Dantzig G., Saaty T., 1973. *Compact City. A plan for a liveable urban environment*, San Francisco, ed. Freeman and Company
- *Emelianoff C., 2007. *La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe*, L'information Géographique, n° 71, septembre, p 48-65.
- *Emelianoff C., 2011. *Les pouvoirs locaux dans la mondialisation écologique : remodeler l'environnement plannétaire et urbain*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université du Maine.
- *Emelianoff C., Stegassy R., 2010. *Les pionniers de la ville durable. Récits d'acteurs, portraits de villes en Europe*, Paris, Autrement.
- *Emelianoff C., Wernert C., 2019. *Local energy, a political resource: Dependencies and insubordination of an urban "Stadtwerke" in France (Metz, Lorraine)*, Local Environment, vol. 24, 11, p 1035-1052.
- *Frioux S., 2009. *Les réseaux de la modernité. Amélioration de l'environnement et diffusion de l'innovation dans la France urbaine, fin XIX^e -années 1950*. Doctorat d'histoire sous la direction de Jean-Luc Pinol, Université de Lyon II.
- *Gaudin J-P., 1985. *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine*, Champ Vallon.
- *Geddes P., 1915/1996. *L'évolution des villes*, Paris, Temenos.
- *Hobbs H., 1994. *City Hall Goes Abroad. The foreign Policy of Local Politics*, California, Sage Pub.
- *Hopkins R., 2010. *Manuel de transition. De la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Montréal, Ed. Ecosociété.
- *Huber M., 1997. *Leadership and unification: climate change policies in Germany*, in: Collier U., Löfstedt R. (ed), *Cases in Climate Change Policy. Political Reality in the European Union*, London, Earthscan, p 65-86.
- *Knowles R., 1978. *Energy and Form: an Ecological Approach to Urban Growth*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- *Larrue C., Emelianoff C., Di Pietro F., Héland L., 2001. *Local Agenda 21: a new tool for sustainable policies? in : Lafferty W. M. (dir.), Sustainable communities in Europe*, London, Earthscan, p 180-205.
- *McHarg I., 1967. *Design with Nature*, New York, John Wiley & Sons.
- *Morris D., 1982. *Self-Reliant Cities. Energy and the Transformation of Urban America*, San Francisco, Sierra Club Books.
- *Mumford L., 1968/1970 traduction française. *Le déclin des villes ou la recherche d'un nouvel urbanisme*, Paris, Ed. France Empire.
- *Saunier P-Y., Ewen S. (eds), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment, 1850-200*, New York, Palgrave Macmillan.
- *Scheer H., 2007. *L'autonomie énergétique. Une nouvelle politique pour les énergies renouvelables*, Arles, Actes Sud.
- *Souami T., 2009, *Eco-quartiers secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens*, Paris, Ed. Les Cahiers de l'Info.
- *Van der Ryn S., Calthorpe P., 1986. *Sustainable Communities: a new design synthesis for cities, suburbs and towns*, San Francisco, Sierra Club Books.
- *B. Walter, L. Arkin, R. Crenshaw (dir.), 1992. *Sustainable Cities. Concepts and Strategies for Eco-city Development*, Los Angeles, Eco Home Media.

Les origines de la démarche nationale EcoQuartier (années 2000)

Franck Faucheux, architecte et ingénieur divisionnaire des travaux publics. Il a notamment été chef de projet au Plan Urbanisme Construction Architecture en charge du projet des Villas Urbaines durables (2005 – 2008) puis adjoint et chef du bureau de l'aménagement opérationnel durable au ministère du Développement durable (2008 – 2014), responsable à ce titre de la démarche nationale EcoQuartier.

La démarche EcoQuartier est officiellement lancée en 2008¹. Mais pour saisir son origine, il faut remonter en 2005, moment où le PUCA (Plan Urbanisme Construction et Architecture) lance le premier bilan de la démarche des « Villas Urbaines Durables ». Cette démarche, initiée en 2001, consistait à encourager des architectes et des promoteurs à accélérer d'une part une réponse aux enjeux de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement urbain) en imposant une mixité logements sociaux et logements privés sous la même ligne architecturale et d'autre part le déploiement de la toute nouvelle méthode HQE (Haute Qualité Environnementale).

Les prémices des EcoQuartiers

Faire du social et de l'environnemental « sans surcoût », tel était le slogan de cette démarche. Très vite le bilan était très mitigé, avec des freins de différents ordres : d'un point de vue culturel, la proximité social-privé était présentée comme un handicap pour la vente par

les promoteurs ; d'un point de vue technique, la mise en œuvre de « nouveaux » matériaux butait sur l'absence de documents techniques unifiés ou de test feu (pour les produits biosourcés) ou acoustique (pour les briques mono mur en mur mitoyen) ; et d'un point financier, le bilan de construction affichait une marche d'environ 30 000€ par rapport au prix du marché.

Cette différence de prix s'est vite expliquée par des éléments physiques du fait notamment de l'application de la nouvelle réglementation thermique dite RT2000 qui renchérisait d'une part la qualité de l'isolation des bâtiments à la fois en épaisseur et en système (en passant d'isolation par l'intérieur par l'extérieur, ce qui nécessite un bardage) et d'autre part la performance des équipements que ce soit les chaudières gaz à condensation aux premiers chauffe-eau solaires (avec un coût multiplié par 4 par rapport au système électrique).

Le « surcoût » s'expliquait mais ne trouvait pas de piste de financement du

fait de la dichotomie entre « investissement » et « fonctionnement ». Côté logement social, les bailleurs ne bénéficiaient encore d'aucune aide à l'investissement sachant que les économies sont faites sur les charges par les locataires. De même, sur le logement privé, les charges n'étaient pas prises en compte dans le plan de financement des ménages par les banques. C'est aussi la concurrence trop forte dans des territoires détendus avec des offres de lotissement qui rendaient l'offre des villas urbaines durables peu attractives. En effet, à quelques kilomètres à peine, les acquéreurs pouvaient trouver des lots à construire finalement moins chers avec l'impression d'une liberté sur l'architecture et sans logement social voisin.

Les débats avec les promoteurs et notamment les commercialisateurs ont aussi montré que personne ne savait « vendre » ces nouvelles opérations. Les « qualités » du programme à savoir la mixité, signal d'un engagement citoyen, et la durabilité ne rencontraient aucune adhésion. Les « équipements » liés à la

durabilité par exemple étaient difficiles à valoriser dans un discours immobilier : à la surisolation ou une chaudière performante, les acquéreurs préféraient financer une chambre supplémentaire, une cuisine ou un double garage. Toutes les opérations affichaient ces freins, toutes sauf une : le projet de Saint-Jean des Jardins à Chalons-sur-Saône (2007).

En effet, cette opération de logements individuels en bande portée par la SNI et l'architecte Marc Dauber affichait les maisons privées au prix du marché local. Si la concurrence avec les offres de constructeurs en périphérie restait forte, le prix n'en était plus la cause. L'analyse du projet et notamment du bilan de construction a mis en avant une différence notable : l'opération était portée dans le cadre d'une ZAC (zone d'aménagement concertée) car la ville de Chalons-sur-Saône avait imposé à la SNI (Société Nationale Immobilière, aujourd'hui CDC Habitat) un raisonnement d'ensemble et non centré l'objet maison.

La ville s'était engagée quelques années auparavant dans une démarche volontaire internationale : le programme européen PRIVILEGE. Il s'agissait de répondre aux accords de Kyoto de réduction des émissions des Gaz à Effet de serre avec 10 ans d'avance. La ville avait donc revu toutes ses actions avec cette question simple : comment réduire ses émissions ? Une feuille de route avait été établie mélangeant des petits gestes comme la mise en place de « vélo de service » pour les agents communaux pour aller d'un site à l'autre

et des investissements plus conséquents comme la transformation d'une chaudière collective fuel en chaufferie centrale bois. C'est donc naturellement que la SNI dans le cadre de l'aménage-

ment d'un site de jardins familiaux s'est vu poser la même question. Certaines réponses ont été trouvées avec l'architecte Marc Dauber notamment en proposant des maisons en bande en brique



vue depuis le séjour sur la voirie intérieure piétonne du quartier.



Vue sur les jardins familiaux.



Vue sur le voirie intérieure piétonne.



Vue depuis la nouvelle voie principale.



Vue sur le voirie intérieure dédiée à la voiture.



Vue de l'arrêt de bus aux portes du quartier

Vues de l'opération Saint-Jean-des-Jardins, Chalons-sur-Saône. Source : PUCA, *Villa urbaine durable. Opération Saint-Jean-des-Jardins, Chalons-sur-Saône*, Cahier expérimental n° 1, 2007, p. 41 (photos Eric Bernath)

mono mur, et un foisonnement des stationnements dans une ligne de garage, en bois, posée sur le sol, sans fondation... en un mot une construction frugal. Mais ce furent aussi des réponses « urbaines » avec le raccordement de l'ensemble des lots à la chaufferie bois, la limitation de la voirie à une route centrale et le reste en pleine terre permettant aussi de gérer les eaux de pluie en lien avec une végétation adéquate.

L'effet d'échelle, le basculement d'un certain nombre de coûts des lots construction vers les lots aménagement (les VRD – voiries et réseaux divers incluant le projet paysager, le raccordement au réseau d'énergie, le foisonnement des stationnements) et la possibilité juridique de la collectivité de pouvoir apporter des subventions à l'échelle de la ZAC ont eu comme effet « d'absorber » l'investissement sur les maisons. Le prix était optimisé et certains coûts financés à l'échelle de l'aménagement au titre des politiques publiques liées à l'énergie, à la gestion de l'eau et de la mobilité.

Penser le Développement durable à la bonne échelle

C'est à partir de cette première analyse qu'une réflexion sur les quartiers durables s'est engagée au PUCA, impliquant dans la foulée le pôle « ville » avec Luc Bousquet, architecte-urbaniste de l'État. Travailler à l'échelle du quartier avait certes des vertus économiques, mais permettait aussi d'élargir le champ de réflexion : non seulement

les questions de matériaux, d'isolation et de consommation énergétique, mais aussi les questions de biodiversité, de gestion des eaux de pluie, de mobilité. Enfin, l'échelle quartier est aussi celle d'un « laboratoire », celle de l'expérimentation plus concrète que la grande échelle d'un territoire. C'est ainsi qu'a démarré un cycle de groupe de travail intégrant ville, aménageur, promoteur et architecte sur la question des « quartiers durables » et une entrée technique et économique : que peut-on partager pour rendre le développement durable abordable ?

C'est dans un document paru en 2007 « *Quartiers durables, vous avez dit quartiers durables ? Synthèse constructive* » (Luc Bousquet et Franck Faucheux, PUCA) que furent posés les premiers jalons de cette réflexion, très vite nourries de retours d'expériences européens... mais aussi français. Le quartier Vauban de Fribourg en Allemagne, Hammarby à Stockholm, Kronsberg à Berlin, Bedzed dans la banlieue de Londres affichaient déjà des retours d'expériences mais en France, frémissaient déjà des projets exemplaires sur la ZAC de Bonne à Grenoble, sur le projet de l'île de Nantes, sur la ZAC des Batignolles à Paris, sur le quartier de la confluence de Lyon... Nous étions à ce stade de travail quand Jean-Louis Borloo, alors tout nouveau Ministre du Développement durable lance les conférences du Grenelle de l'Environnement.

Le Ministère du Développement durable fut un bouleversement. Fusion des Ministères de l'Équipement et de l'En-

vironnement, ce fut un vrai choc des cultures entre l'Équipement, compétent en matière de routes, d'infrastructure et de logements avec un nombre d'agents conséquents et très territorialisés, et l'Environnement, expert dans ses domaines. Ce « grand » ministère a quasiment été immédiatement mobilisé dans l'organisation et l'animation des conférences du Grenelle de l'Environnement en 2008. Le Ministre imposa une méthode simple : concerter via 5 collègues (collectivités territoriales, État, ONG, employeurs et salariés) sur le changement climatique.

Après 6 mois de travail intense, sont partagés environ 250 engagements pour accélérer le développement durable en France... dont l'engagement 49 qui invitait les collectivités françaises à développer des EcoQuartiers d'ici 2012. Repris dans l'article 7 de la loi Grenelle 2, l'enjeu était de donner très rapidement un contenu à ce concept alors même que le mot EcoQuartier entrait quasiment dans le langage courant.

Comment profiter de l'engouement des élus, de professionnels et des citoyens pour ce concept sans définition sans abandonner les principes de l'urbanisme et de l'aménagement durable que la loi SRU (notamment sur la mixité, la densité au service de la lutte contre l'étalement urbain), le protocole de Kyoto et le pacte énergétique européen (sur la réduction des émissions de Gaz à effet de serre et le développement des énergies renouvelables) ainsi que le protocole de Nagoya (sur la biodiversité) prônaient déjà avant les conférences Grenelle ?

En 2008, Étienne Crépon, directeur de la DHUP (direction de l'Habitat de l'Urbanisme et de Paysage) incita ses agents à lui faire remonter des propositions pour répondre à la demande de son Ministre d'Etat et de son secrétaire d'État au logement, Benoit Apparu, de mettre en œuvre les engagements du Grenelle Environnement. Fort des premiers résultats du groupe de travail du PUCA, lui est donc soumis via sa directrice de cabinet Valérie Lasek une première note « EcoQuartier ».

Il était rappelé l'enjeu pour les collectivités d'expérimenter de nouvelles formes d'urbanisation respectant d'une part la demande de qualité de vie et d'autre part la solidarité du territoire assurant l'accès de tous aux services fondamentaux, de redonner le cadre de la mise en œuvre en redonnant une nouvelle modernité au code de l'environnement, au code de l'urbanisme et au code de la construction et de l'habitation. Pas encore défini, déjà très critiqué, le concept EcoQuartier a été porté par le Ministère dès 2008 avec la conviction de le concilier avec les politiques incitatives en matière de logement (pour tous), de rénovation urbaine, de développement durable, de participation aux développements des éco-filières les territoires, et avec la volonté d'éviter que les acteurs locaux de l'aménagement ne s'engouffrent dans le piège des quartiers d'exception...

La proposition était aussi une démarche « à la Grenelle », c'est-à-dire basée sur le terrain, le retour d'expérience et la volonté des territoires. C'est pourquoi

la DHUP a lancé plusieurs démarches en parallèle pour contribuer ensemble à une politique nationale vers la ville durable : les EcoCités avec comme mot d'ordre l'innovation et comme cible les grandes agglomérations françaises ; le Plan nature en ville pour donner un grand coup d'accélérateur à la place de la faune, de la flore, de la biodiversité en site urbain comme solution aux questions de pollution de l'air, de l'eau, de phénomène d'îlots de chaleur, d'intégration de l'agriculture péri-urbaine comme élément majeur de la qualité urbaine ; les Appels à projets Transports collectifs en site propre, pour accélérer l'équipement de nos agglomérations avant que ne se posent concrètement des difficultés économiques des Français à se déplacer individuellement en voiture, que ce soit dû à l'engorgement des routes ou à l'augmentation inévitable du prix de l'essence ; et enfin les appels à projets EcoQuartiers.

Les concours EcoQuartier

La démarche EcoQuartier proposée par le Ministère entre 2008 et 2012 reste une démarche originale, appliquant à son échelle les principes de la gouvernance, socle du développement durable. En effet, la démarche EcoQuartier a été non pas de mettre en place une méthode descendante (top-down) mais bien remontante (bottom-up) en proposant des appels à projets pour solliciter les expériences réelles des collectivités en projet d'aménagement répondant à une liste de thèmes reconnus majeurs pour les EcoQuartiers (mixité sociale,

mixité fonctionnelle, mixité intergénérationnelle, densité, énergie, eau, mobilité, déchets...) et une triple expertise des projets (interne, externe et locale) pour mobiliser l'ensemble de la communauté des sachants sur l'ensemble des thèmes techniques, économiques, sociologiques, urbains, environnementaux voire politiques.

Un appel au terrain et la mobilisation d'une expertise large

L'instauration de la triple expertise s'est imposée au projet pour permettre de transformer les guerres de chapelles qui s'étaient spontanément déclarées en démarche collaborative au service de la co-construction du concept d'EcoQuartier à la française. En interne, les EcoQuartiers convoquait notamment les compétences des services d'urbanisme, du logement, de la construction, de la biodiversité, de l'énergie, de la mobilité, des réseaux urbains mais aussi de l'industrie (innovation), de la culture et du patrimoine et de politiques étrangères (au sens où le Ministre pointait du doigt le retard de la France par comparaison à nos voisins européens). En externe, le concept devait dépasser des préjugés de « classes » : les EcoQuartiers concernait les milieux ruraux, les petites villes, le renouvellement urbain, les banlieues et les centres urbains. Aussi, les différentes associations d'élus ont été mobilisées pour apporter leur expertise et défendre leurs territoires. De même, l'ingénierie des territoires s'était déplacée depuis quelques années vers des agences nationales (Agence de l'Énergie et de l'Envi-

ronnement (ADEME), l'Agence de l'amélioration de l'Habitat (ANAH), l'agence du renouvellement urbaine (ANRU). L'état des lieux des expertises en place a aussi mis en évidence des réseaux avec des représentations nationales et des ancrages locaux très pertinents à mobiliser et une expertise locale a aussi été mise en avant avec des structures parapubliques ; associatives et des ONG (le réseau des Agences d'urbanisme, des Parcs nationaux, des Centre d'architecture d'urbanisme et des paysages (CAUE), France-Nature-Environnement).

Un Palmarès et un club

Le mode d'action était posé : des projets exemplaires soumis à une expertise plurielle (interministériel, de la société civile et locale). Mais il fallait aussi attirer les territoires à se soumettre à cette dissection. Et le ressort pour les EcoQuartiers n'était pas l'argent. En effet, il avait été remarqué l'effet pervers de la subvention qui soutient des innovations et en même temps les maintient à distance d'une généralisation et d'une recherche d'auto-financement. Il fallait trouver autre chose et la proposition était double : un palmarès et un club. La DHUP s'engageait à diffuser un palmarès pour partager les bonnes pratiques et mettre en place à la suite du concours un club pour co-construire le contenu du concept d'EcoQuartier directement avec les équipes projets.

Pourquoi, avec si peu à gagner, le tout nouveau bureau en charge des EcoQuartiers, piloté avec Dominique Oudot-Saintgery, s'est-il retrouvé avec



Le jardin Vitaly, au cœur de l'îlot Fréquel Fontarabie (Paris) © Artvill / Wikimedia Commons

160 dossiers à expertiser ? La réponse est conjoncturelle en partie. L'initiative est lancée en pleine euphorie immobilière fin 2008. Mais le début d'année 2009 a vu poindre un certain essoufflement dans les ventes et les promoteurs, encore saisis par la crise de 1999, se sont désengagés d'un certain nombre de projet se concentrant sur la commercialisation de leurs stocks. L'appel à projet du Ministère a été perçu par un certain nombre de villes et d'aménageurs comme un moyen de s'illustrer et rassurer les investisseurs. Mais c'est aussi l'annonce du Club qui a aussi suscité beaucoup de dossiers. C'était la promesse de pouvoir avoir un accès direct à une expertise nationale, transverse pour exposer les difficultés d'instruction au quotidien. C'est en effet l'esprit et l'espoir que l'ouverture, l'accueil, la transparence et la bienveillance que les conférences Grenelle avaient inspiré et je suis persuadé que les concours EcoQuartiers

ont bénéficié de cette confiance à leurs lancements.

Le concours EcoQuartier 2009

En chiffres, le premier appel à projets EcoQuartier 2009, c'est 160 dossiers déposés et 28 lauréats dont le Grand prix attribué à la ZAC de Bonne à Grenoble. Ce projet mixait la réhabilitation d'une ancienne caserne militaire, des bâtiments neufs, une mixité sociale « à l'escalier » introduisant de l'accession sociale et du libre sur les mêmes paliers, un centre commercial, un « jardin » avec une cour d'honneur revisitée et un jardin plus joyeux à l'arrière, espace vert où l'eau est omniprésente, en anticipation des « îlots de fraîcheur », et dans les logements des préconisations fortes sur la qualité des matériaux (notamment biosourcés).

Premier concours avec une clé d'entrée (sans doute trop) technique, une liste de prix thématique permettait aussi de mettre en lumière d'autres projets qui restent des références : les Rives de la Haute-Deûle - Lille et Lomme / Communauté Urbaine Lille Métropole, avec la rénovation de l'hôtel industriel du Blanc-Lafon accueillant à la fois CAP-GEMINI et une pépinière d'entreprises qu'on appellerait aujourd'hui des « start-up » et un traitement des eaux pluviales via des « jardins d'eau » aussi beaux qu'efficaces avec de superbes terrasses en acier corten ; la Prairie au Duc - Nantes / Communauté Urbaine Nantes Métropole sur lequel le paysagiste Chemetov proposait comme première pierre au projet un jardin et de la culture avec le musée des machines et les sculptures des Barto et Barto ; Fréquel Fontarabie - Paris, minuscule enclave parisienne où le but a été de conserver un jardin au cœur et tout autour des bâtiments techniques (murs trombe) et test comparé de la réhabilitation thermique d'un bâti de faubourg parisien classique (isolation par l'intérieur, comparée à de l'isolation par l'extérieur) ; le quartier durable « Danube » - Strasbourg / Communauté Urbaine de Strasbourg où il y eu une « inversion des terres » : la terre polluée superficielle a été grattée, encapsulée et mise à la place de la couche inférieure de limons de bonne qualité remise elle sur le dessus ; Lyon Confluence - Lyon / Communauté Urbaine du Grand Lyon marqueur fort de la reconquête d'un quartier d'entrepôts délaissé où s'implantent l'hôtel de région, un centre commercial autour d'une darse et

d'une zone humide recréée en pleine ville...

Chacun des 160 dossiers déposés pour l'appel à projets EcoQuartier a fait l'objet d'une analyse réalisée par un Comité technique dédié, composé d'experts internes et externes au ministère du développement durable, puis soumis à la « Commission d'analyse et d'appui du Plan Ville durable » qui a procédé à l'étude des candidatures.

Le concours 2011

Entre 2009 et 2011, le club Ecoquartier et le comité scientifique ont fait évoluer la grille en 4 dimensions et 20 points. A l'issue d'un 2^e appel à projet, 394 dossiers, soit plus du double de l'édition 2009, ont été déposés. Résultat : 24 projets couronnés. Ce palmarès valorisait la diversité des collectivités et comportait des nouveaux prix spéciaux pour cibler des territoires en particulier : « Ville moyenne », « Milieu rural » et « Renouveau urbain »². Mais le point d'orgue restait le Grand Prix National qui a été attribué à deux programmes : le plateau de Haye à Nancy, Laxou et Maxéville (Communauté Urbaine du Grand Nancy) et l'Union à Roubaix, Tourcoing et Wattrelos (Lille Métropole Communauté Urbaine).

Nancy, Laxou et Maxéville (Communauté Urbaine du Grand Nancy) - Le Plateau de Haye était un programme de rénovation urbaine appréhendé comme « morceau d'agglomération » éco-responsable, dans le prolongement naturel de la Forêt de Haye. Le point fort était le « découpage » d'une des barres historiques de

plus de 900 m de long en 2 immeubles en déconstruisant la partie centrale. Cet espace est devenu une place, le cœur du projet, reconfigurant un paysage à taille humaine par ... M. Chemetov.

Roubaix, Tourcoing et Wattrelos (Lille Métropole Communauté Urbaine) - L'Union est la reconquête de 80 ha d'anciens sites industriels pour accueillir 4 000 habitants et 4 000 emplois. Le projet fait le grand écart entre le travail de Reichen et Robert qui met en place une ambition à l'échelle métropolitaine de devenir l'un des cinq grands pôles d'excellence économique de Lille métropole, toute en permettant à Patrick Bouchain de travailler en direct avec les habitants sur l'auto-réhabilitation de la rue Stevenson.

Le bilan des deux concours Ecoquartier

Si le mot EcoQuartier est resté et reste encore une cible facile des critiques, le Ministère peut afficher le succès de la démarche lancée en 2008 : 500 collectivités ont participé d'une part aux deux appels à projet EcoQuartier, mais surtout au club EcoQuartier. C'est collectivement que le contenu du concept EcoQuartier s'est précisé en prenant ses fondements dans les outils classiques de l'aménagement sans déposséder les territoires de leur pouvoir de décision et d'influence via les règles du PLU et les procédures d'aménagement (permis de construire, projet urbain partenarial, permis d'aménagement, ZAC), et en formalisant des objectifs précis en quantité limitée (20) dans une grille unique.

En ce qui concerne les 186 projets d'EcoQuartiers français les plus avancés (en phase opérationnelle, les autres étant encore en stade programmation), ils représentent 133 100 logements programmés. 175 projets comportent des données sur la programmation en matière de logement social. Il ressort surtout que plus de la moitié des projets d'EcoQuartiers ont un programme de logement qui compte au moins 30% de logements sociaux, et un quart plus de 40 %. On pourrait y voir une preuve que les projets d'EcoQuartiers français ne sont pas nécessairement les leviers de gentrification décrits à l'étranger. Les EcoQuartiers sont une démarche levier vers l'égalité des territoires au sens où tous les territoires se sont reconnus dans cette démarche et que les programmes intègrent la mixité dans toutes les dimensions de la loi SRU : sociale, fonctionnelle dans un équilibre d'animation du territoire.

Un portage public

Le succès est aussi dû à l'implication du Ministère qui a assumé et financé toutes les activités du Club, notamment des journées nationales (conférences grand public : lancement des appels à projets, annonce des palmarès, etc.) et des rencontres des correspondants ville durable des services déconcentrés régionaux et départementaux avec des ateliers locaux. Le club EcoQuartier comptait ainsi 500 collectivités membres en 2012. Cela représentait 700 personnes qui participaient en cumulé à la vingtaine d'événements annuels et 1 700 destinataires de la lettre mensuelle d'information.

La grille EcoQuartier est la production collective du Club Ecoquartier et a permis de faire le pont entre des règles locales de territoires divers en perspective des enjeux nationaux de logement

et de transition écologique, voire des enjeux internationaux en matière d'énergie (Protocole de Kyoto et le pacte énergétique européen) et de biodiversité (Protocole de Nagoya) ;

Le Référentiel EcoQuartier,
en faveur des villes et territoires durables

Grille des engagements



<p>1 RÉALISER DES PROJETS RÉPONDANT AUX BESOINS DE TOUTS EN S'APPUYANT SUR LES RESSOURCES ET CONTRAINTES DU TERRITOIRE</p>	<p>6 TRAVAILLER EN PRIORITÉ SUR LA VILLE EXISTANTE ET PROPOSER UNE SENSIBILITÉ ADAPTÉE POUR LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS</p>	<p>11 CONTRIBUER À UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL DURABLE ÉQUILIBRÉ, SOCIAL ET SOLIDAIRE</p>	<p>16 PROPOSER UN URBANISME PERMETTANT D'ANTICIPER ET DE S'ADAPTER AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET AUX RISQUES</p>
<p>2 FORMALISER ET METTRE EN ŒUVRE UN PROCESSUS DE PILOTAGE ET UNE BOUVERNAÏCE PARTAGÉE</p>	<p>7 METTRE EN ŒUVRE LES CONDITIONS DU VIVRE-ENSEMBLE ET DE LA SOLIDARITÉ</p>	<p>12 FAVORISER LA DIVERSITÉ DES FONCTIONS ET LEUR PROXIMITÉ</p>	<p>17 VISER LA SOBRIÉTÉ ÉNERGÉTIQUE, LA BAISSE DES ÉMISSIONS DE CO₂ ET LA DIVERSIFICATION DES SOURCES AU PROFIT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET DE RÉCUPÉRATION</p>
<p>3 INTÉGRER LA DIMENSION FINANCIÈRE TOUT AU LONG DU PROJET DANS UNE APPROCHE EN CÔÛT GLOBAL</p>	<p>8 METTRE EN ŒUVRE UN URBANISME FAVORABLE À LA SANTÉ POUR ASSURER UN CADRE DE VIE SÛR ET SAIN</p>	<p>13 OPTIMISER L'UTILISATION DES RESSOURCES ET DÉVELOPPER LES FILIÈRES LOCALES ET LES CIRCUITS COURTS</p>	<p>18 LIMITER LA PRODUCTION DES DÉCHETS, DÉVELOPPER ET CONSOLIDER DES FILIÈRES DE VALORISATION ET DE RECYCLAGE DANS UNE LOGIQUE D'ÉCONOMIE CIRCULAIRE</p>
<p>4 PRENDRE EN COMPTE LES PRATIQUES DES USAGERS ET LES CONTRAINTES DES GESTIONNAIRES DANS LE CHOIX DE CONCEPTION TOUT AU LONG DU PROJET</p>	<p>9 METTRE EN ŒUVRE UNE QUALITÉ DE CADRE DE VIE QUI CONSOLE INTENSITÉ, BIEN VIVRE, DIVERSITÉ ET QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT</p>	<p>14 FAVORISER LES MODES ACTIFS, LES TRANSPORTS COLLECTIFS ET LES OFFRES ALTERNATIVES DE DÉPLACEMENT POUR DÉCARBONNER LES MOBILITÉS</p>	<p>19 PRÉSERVER LA RESSOURCE EN EAU ET EN ASSURER UNE GESTION QUALITATIVE ET ÉCONOME</p>
<p>5 METTRE EN ŒUVRE DES DÉMARCHES D'ÉVALUATION ET D'AMÉLIORATION CONTRAÏNE</p>	<p>10 VALORISER LE PATRIMOINE NATUREL ET BÂTI, L'HISTOIRE ET L'IDENTITÉ DU SITE</p>	<p>15 FAVORISER LA TRANSITION NUMÉRIQUE EN FAVEUR DE LA VILLE DURABLE</p>	<p>20 PRÉSERVER, RESTAURER ET VALORISER LA BIODIVERSITÉ, LES SOLS ET LES MILIEUX NATURELS</p>
DÉMARCHES ET PROCESSUS	CADRE DE VIE ET USAGES	DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	ENVIRONNEMENT ET CLIMAT

www.ecoquartiers.logement.gouv.fr – Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Les 20 engagements du référentiel EcoQuartier

De plus la grille a laissé une grande liberté de réponse permettant à toutes les échelles du territoire (du milieu urbain à l'hyper-urbain) de choisir sa feuille de route de transition avec une diversité des actions des plus citoyennes aux plus professionnelles, des plus sobres aux plus technologiques.

L'intérêt qu'avait suscité le premier concours EcoQuartier et l'ambition affichée d'accoucher collectivement de la définition d'un concept d'urbanisme opérationnel et durable à la française avait tout de suite provoqué des prises de position d'un certain nombre de chercheurs. Pour assoir le travail de terrain sur une base scientifique mais aussi pour mettre en place une évaluation in itinere de la démarche, la DHUP s'est elle-même proposée de mettre en place un comité scientifique en invitant autour de la table les instances de recherche déjà en lien avec le ministère : le centre scientifique et technique du Bâtiment, le Museum d'histoire naturelle, l'école des Mines, l'école des Ponts et Chaussées, le PUCA ...

Ce comité miroir avait toute liberté de parole ou d'avis sur la démarche en place, et surtout avait un accès privilégié à une base de donnée inédite en termes d'urbanisme, matériel exceptionnel pour leurs recherches. S'est ainsi instauré un dialogue constructif entre la DHUP et ce comité, qui a selon moi participé à la robustesse de la grille Ecoquartier, issue du club, mais alimenté, enrichi par un socle de connaissances pluridisciplinaire.

« Trop de normes, trop de lois, trop de textes... » voilà le cri unanime des équipes

porteuses des EcoQuartiers. L'année 2010, fut celle de la mise à plat de tout ce qui s'imposait à un EcoQuartier. C'est donc un travail d'état des lieux et de « hiérarchie » des textes qui a été entrepris par le club EcoQuartier.

Les textes internationaux en faveur du développement durable (charte Action 21), de la réduction des Gaz à effet de serre (protocole de Kyoto), des énergies renouvelables (le pacte énergétique Européen), de la biodiversité (le protocole de Nagoya), des quartiers durables (les Accords Européens de Bristol), donnaient la priorité au développement urbain durable des quartiers défavorisés (charte de Leipzig, charte de la ville durable et solidaire). Au-delà de l'engagement des États, il a été aussi remarqué l'engagement des villes elles-mêmes en faveur de la ville durable (les Agendas 21, la charte d'Aalborg, charte des villes durables) et dans les réseaux nationaux et internationaux (Club Ville Aménagement, ICLEI...).

Néanmoins, tous les textes précédents restent des engagements volontaires. S'ils restent des guides, la plupart d'entre eux sont repris dans des textes réglementaires français qui s'imposent à tous les acteurs de l'aménagement, les élus, les professionnels comme les citoyens.

Sur les bâtiments, des objectifs sont définis nationalement : la réglementation thermique, en perpétuelle amélioration depuis 2000, donne des seuils réglementaires en bâtiments neufs, et une réglementation sur l'existant impose

désormais une réduction drastique des consommations.

Sur l'urbanisme, le PLU, plan local de l'urbanisme, est la base de travail pour la programmation urbaine et pour les premières orientations pour les aménageurs, les opérateurs et les futurs gestionnaires et habitants. Il a l'avantage de s'imposer à tous les permis de construire. La partie réglementaire du PLU est en effet l'outil central pour le développement des Ecoquartiers. Le PLU est aussi à l'interface de tous les autres documents de planification : schéma de cohérence territoriale (SCOT, qui permet de donner des objectifs de mixités fonctionnelles), plan local de l'habitat (PLH, qui permet de donner des objectifs sur les besoins de logements), plan climat (qui permet de donner des objectifs de réseaux des GES), Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE, qui permet de donner des objectifs sur la biodiversité en tenant compte des trames vertes et des trames bleues...).

Tout le travail du Club EcoQuartier a donc consisté à ne pas chercher de nouveaux outils mais à proposer une vision transversale de tous les textes précédemment évoqués. La grille EcoQuartier est donc la synthèse des engagements tantôt volontaires des documents internationaux, tantôt réglementaires liés aux lois, tantôt contractuels. Au total, ce sont 20 engagements répartis dans 4 dimensions : démarche et processus / Cadre de vie et usages / Développement territorial / performance écologique et changement climatique.

Ces 20 engagements ont été écrits pour devenir une référence commune aux différents acteurs du projet, charge à eux de faire le lien avec leurs propres pratiques : le lien avec le projet politique du territoire des élu·es les règles du PLU, le lien avec les objectifs de qualité et de performances des acteurs techniques dans les cahiers de charges et les contrats, et le lien avec les attentes des associations.

Les Enjeux du passage au Label EcoQuartier

Après quatre années de travail dans le cadre d'un partenariat très large, un engouement croissant des collectivités territoriales et deux appels à projets en 2009 puis en 2011, Benoît Apparu était toujours Ministre en charge du Logement, mais Jean-Louis Borloo avait laissé sa place à Nathalie Kosciusko-Morizet. Le Ministre demande alors à la DHUP de clore la phase d'expérimentation et d'en faire un outil d'Etat plus contraignant pour engager résolument le secteur de l'aménagement du territoire sur la voie de la ville durable.

Encore une fois, l'originalité de la DHUP a été de ne pas proposer une loi, un amendement du code d'urbanisme pour inscrire les Ecoquartiers en différenciation des ZAC, lotissements et autres procédures réglementaires. Mais de nombreux projets s'autoproclamaient EcoQuartier et la demande du Ministre était de donner le droit à des opérations de porter le titre d'EcoQuartier. C'est ainsi qu'a été proposé le label. Le Label National EcoQuartier ne propose pas de modèle

ni de réponse toute faite mais insiste sur la notion de contexte et de définition partagée d'un projet. Toutes les collectivités sont invitées à s'engager dans une démarche volontaire et ambitieuse, qui répond aux enjeux spécifiques de leur territoire. La labellisation apporte des garanties de qualité sur un socle d'exigences fondamentales, elle se base sur une nécessaire « contextualisation » des engagements pour chaque projet.

C'est encore une fois une méthode « Grenelle » qui a été mise en place et la question a tout simplement été posée au club EcoQuartier : faut-il un Label EcoQuartier ? Pendant 6 mois, la DHUP a donc concerté les différentes parties prenantes et notamment les craintes de deux structures : l'association HQE, qui avait mis en place la certification HQE Aménagement, et l'ADEME qui proposait une méthode amont AEU (Approche Environnementale de l'Urbanisme) et un regard interrogateur d'une troisième structure fondamentale dans le paysage de l'urbanisme français de cette période, l'ANRU. Cette dernière craignait en effet de voir émerger des opérations environnementales d'exception sans lien avec les enjeux sociaux et sociétaux des quartiers prioritaires de la ville.

Au terme de cette concertation menée tambour battant, l'intérêt de proposer un label, volontaire, compatible en amont avec l'AEU (pour aider un territoire à prioriser les objectifs de développement durable), en aval avec la certification HQE (pour attester de la prise en compte de ces objectifs par l'aménageur public ou privé) et qui s'adapte avec les

enjeux politique de l'ANRU, notamment via les deux premières dimensions de la grille (démarche et processus / Cadre de vie et usages / Développement territorial) trouvait une certaine adhésion. La proposition du Label intégrait aussi un garde-fou fort du comité scientifique : ne donner le label qu'à la livraison pour ne pas valoriser des images ou des effets d'annonce. Un processus en trois étapes était donc proposé : en premier lieu, la signature d'une charte d'engagement par le conseil municipal, signe de l'engagement politique ; en deuxième lieu, une expertise du programme qui attestait de l'ambition et de la faisabilité des objectifs négociés avec l'aménageur, les promoteurs et les bailleurs sociaux ; et en troisième lieu le label, au regard de ce qui a réellement été mise en œuvre.

Cette proposition faite au cabinet du Ministre aurait pu en rester là. En effet, en mai 2012, Cécile Duflot (Europe Ecologie les verts) devient la nouvelle Ministre du logement du gouvernement socialiste de François Hollande et succède à Benoît Apparu (divers droite). Et c'est finalement elle qui décide de poursuivre l'aventure et de lancer le label EcoQuartier.

C'est dans ce contexte d'une approche globale du développement urbain durable que le label EcoQuartier a vu le jour en décembre 2012, fondé sur trois finalités identifiées comme incontournables : encourager l'émergence des projets, pérenniser l'ambition des objectifs, garantir les performances. Si les deux premières finalités semblent implicites à la démarche de labellisation, la

troisième, intitulée « Garantir la qualité des projets » apporte une dimension tout à fait nouvelle : l'évaluation.

En ce sens, l'évaluation des EcoQuartiers ne devait pas être une méthode pour juger du niveau atteint par une opération en comparaison avec un modèle d'EcoQuartier imaginaire, une référence virtuelle. La démarche de labellisation, bien au contraire, devrait s'affranchir de toute idée de modèle d'EcoQuartier pour libérer l'expression et la créativité de la collectivité dont la tâche est d'apporter des réponses qui lui sont propres, en fonction de ses moyens, de ses capacités ou de sa culture. L'enjeu de l'évaluation était donc d'estimer si les réponses contextualisées par les collectivités sont toujours porteuses de façon transversale et intégrée des ambitions des EcoQuartiers.

La DHUP a missionné le Comité scientifique, le CSTB et le tout nouveau Cerema, d'élaborer pour chacun des 20 engagements une méthode d'évaluation permettant d'étayer les explications littéraires fournies par les collectivités pour chacun des engagements. L'évaluation chiffrée devait en effet conforter ou éclairer l'analyse des dossiers effectuée par l'équipe des trois experts désignés pour chacun des dossiers. Ces travaux ont mené à la proposition d'indicateurs soumis aux 500 collectivités membres du club national EcoQuartier interrogées par questionnaire sur l'évaluation. L'objectif du Ministère était que d'ici 2016 les 20 engagements de la démarche soient couverts par une méthode d'évaluation et permettre ainsi d'engager des

évaluations complètes des EcoQuartiers labellisés pour alimenter un observatoire de la ville durable.

Et c'est à cette période que pris fin mon temps avec la démarche nationale des EcoQuartiers.

Conclusion

La démarche EcoQuartier a fêté ses 10 ans : deux concours, une démarche ouverte, un club, une concertation qui a abouti à un label national, gratuit et volontaire, piloté par l'administration centrale mais animé directement dans les territoires avec les DREAL (Direction Régionale de l'environnement, de l'aménagement et du Logement). Le terme s'est aujourd'hui banalisé, signe d'un succès d'adhésion, mais encore en recherche de performances. Instrument de la politique nationale de l'atténuation, la question qui se pose à l'équipe actuelle est certainement celle de l'adaptation à l'heure des canicules et de la crise de l'énergie. ★

¹ Cet article est dédié à la mémoire de Marie-Flore Mattei, chercheuse, membre du PUCA et du comité scientifique EcoQuartier.

² Rappelons que sur les 160 projets déposés en 2009, 33 étaient portés par des communes de moins de 5 000 habitants. Sur les 394 dossiers de 2011, 12 % émanaient de grandes villes (plus de 100 000 habitants), 27 % de villes moyennes (entre 20 000 et 100 000 habitants), 42 % de petites villes (entre 2 500 et 20 000 habitants), 19 % de communes rurales (moins de 2 500 habitants).

Le programme POPSU : de l'analyse des projets urbains à un observatoire de la métropolisation

Alain Bourdin, sociologue et urbaniste, professeur des universités

Quel rôle le programme POPSU (plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines) a-t-il joué dans l'interrogation de la notion de projet urbain et dans la connaissance des différents projets, dans l'évolution de la recherche urbaine en France et dans les relations entre acteurs et chercheurs ?

Pour répondre à ces questions il faut considérer quatre dimensions : d'abord celle des institutions qui gèrent ou commandent la recherche urbaine. La période qui a précédé la création du programme POPSU a été en effet riche en changements divers qui ont assez profondément modifié l'organisation de la recherche en général et ont transformé certaines de ses pratiques.

Ensuite l'évolution des thématiques de la recherche, de ses enjeux, de ses débats, des rapports de force scientifiques (et pas seulement institutionnels) en son sein. Les trente dernières années ont

vu quelques évolutions spectaculaires dans tous les domaines et en particulier dans les sciences de l'homme et de la société (dominantes dans le programme POPSU) ne serait-ce que l'affirmation d'un ensemble interdisciplinaire : les études urbaines, très fortes dans le monde anglo-saxon et plus incertaines en France.

Également celle du jeu d'acteurs dans lequel s'inscrit la production scientifique et, dans le cas présent, en particulier les conséquences de la décentralisation sur la possibilité ou non de partenariats et d'échanges : les structures étatiques d'ingénierie urbaine, en particulier locale, se sont affaiblies alors que l'émergence de pôles plus liés aux collectivités territoriales restait lente et difficile.

Enfin celle des objets à étudier eux-mêmes avec la confirmation et l'accroissement du rôle des villes françaises les plus puissantes. POPSU a été – selon les souhaits des autorités gouvernementales

– très focalisé sur les villes qui ont bénéficié du statut juridique de métropole.

Un regard rétrospectif sur le programme POPSU semble imposer une conclusion : dans le domaine de la recherche urbaine ce programme a fortement contribué à la transformation des relations entre les collectivités et l'État, d'une part, entre les chercheurs et les acteurs (surtout publics) d'autre part. Il a également ramené des chercheurs vers le PUCA (Plan Urbanisme Construction et Architecture, service interministériel chargé du programme POPSU) et renforcé ou créé des réseaux. Il a favorisé des travaux de recherche qui contribuent aux analyses de la métropolisation, appliquées à la France. En revanche il a en fait relativement peu apporté sur la question spécifique du projet urbain.

C'est autour de cette idée que se développera cet article. Mais il s'agit d'une hypothèse, fondée sur ma propre lec-

ture et qui nécessiterait un véritable travail historique auquel je me contente ici de suggérer quelques pistes. Professeur de sociologie, puis d'aménagement et urbanisme à l'institut français d'urbanisme (rattaché aux universités de Paris 8 Vincennes-Saint Denis puis de Paris-est Marne La Vallée) ayant assuré sa direction et celle de son laboratoire (Théories des Mutations Urbaines, devenu Lab'urba par fusion avec le CRETEIL de l'université de Paris-Est Créteil), j'ai présidé le conseil scientifique de POPSU 1, été responsable scientifique de POPSU 2 et je suis membre du comité stratégique de POPSU 3. Mais ma vision reste lacunaire : comme tout témoin je me suis souvent trouvé dans la position de Fabrice à Waterloo et je n'ai pas, pour cet article, constitué une documentation systématique.

Je reviendrai donc sur le contexte du lancement du programme, puis sur ses ambitions et sa thématique et enfin sur les effets qu'on peut lui attribuer et qu'il faudrait vérifier.

Avant d'en venir là, rappelons que l'histoire se passe à la fin du XX^e siècle et au début du XXI^e. Avec la mise en œuvre de la loi d'orientation foncière (1967) et le travail des organismes régionaux d'étude et d'aménagement des aires métropolitaines (OREAM, 1967-1983) la France a connu une grande période de planification urbaine. La décentralisation a modifié le rôle des principaux acteurs dans cette démarche en particulier au profit des communes. Mais surtout les grands projets urbains ont pris de l'importance. La croissance de la population dans les

villes et le développement économique appelaient de nouveaux aménagements urbains. De nombreuses installations industrielles se trouvaient à l'abandon pour cause d'obsolescence ou de désindustrialisation, l'armée réduisait ses effectifs et quittait une grande partie des casernes urbaines, les ports s'installaient en eaux profondes, tout cela libérait un foncier nécessitant souvent des interventions lourdes, auquel s'ajoutaient quelques espaces non urbanisés bénéficiant de bonnes localisations. A travers les grands projets on y développait des quartiers d'affaire sur des pôles multimodaux comme la Défense, Euralille ou la Part-Dieu, on transformait des friches en nouveaux quartiers d'habitat, de commerce et d'activités (Euroméditerranée, Île de Nantes, Paris Rive gauche, etc.). Et c'est très souvent dans les mêmes zones complexes que se créaient des grands équipements sportifs (stade de France) ou culturels (opéra Bastille, musée des confluences). Même s'il ne concernait en fait qu'une portion très limitée de la production urbaine l'urbanisme des grands projets constituait une nouveauté du point de vue de la méthode, des modes de financement, des modèles urbains. Son influence a largement dépassé ses réalisations et en particulier celle de son « cœur » méthodologique : le projet. S'interroger sur les projets urbains dans toutes leurs dimensions devenait donc un enjeu significatif pour les responsables de la production urbaine, élus ou techniciens, comme pour les chercheurs.

Mais d'abord qu'est-ce que le programme POPSU¹ ? Un partenariat entre

l'État (plusieurs ministères et organismes) et des grandes villes pour mener des opérations de recherche concernant des projets, des thématiques ou des éléments de politique publique choisis par ces villes et étudiés à partir d'actions qu'elles conduisent. POPSU 1 (2004-2009) a privilégié les projets, en particulier les grands, POPSU 2 (2011-2014) des thématiques assez générales de politiques publiques, POPSU 3 (2018-2022) des éléments de l'action locale liés à des thématiques émergentes. Dans tous les cas, les équipes de recherche mobilisées étaient essentiellement locales et, à des degrés divers, pluridisciplinaires, les géographes étant les plus nombreux (surtout dans la période récente) et les praticiens des sciences dures presque absents même si les thématiques impliquant leurs disciplines (notamment l'environnement) ont pris une importance croissante. Le programme POPSU a dès son origine privilégié la diffusion des résultats au-delà de la seule sphère de la recherche, d'abord à travers des livres « classiques » puis à travers un ensemble de supports diversifiés et plus originaux.

Donc, que se passe-t-il dans le petit monde de la recherche incitative lié au ministère au milieu des années 2000, lorsqu'émerge l'idée, promue par un professeur d'architecture, Robert Prost, et portée par Danièle Valabregue, alors au PUCA après avoir dirigé le bureau de la recherche architecturale au ministère de la culture ?

Données de base du programme POPSU

	POPSU 1	POPSU 2	POPSU 3 (POPSU métropoles)
Nombre de métropoles participantes	7 villes (Lyon, Bordeaux, Nantes, Montpellier, Lille, Marseille, Toulouse)	10 villes (Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Rennes, Strasbourg, Toulon, Toulouse)	15 métropoles (Aix-Marseille, Bordeaux, Brest, Clermont, Dijon, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Orléans, Rouen, Strasbourg, Toulouse)
Nombre de chercheurs (hors docto-rants)	70	120	450
Nombre de laboratoires	21 établissements	35 établissements	65 établissements d'ESR ; 90 unités de recherche
Nombre de livres publiés	<p>7 livres</p> <ul style="list-style-type: none"> * Projets et stratégies urbaines, regard comparatifs, Alain Bourdin et Robert Prost * Bordeaux, un futur sans rupture, Patrice Godier et al. * Lille Métropole, laboratoire du nouveau urbain, Didier Paris et Dominique Mons * Lyon, La production de la ville, Paul Boino * Marseille Euroméditerranée, Accélérateur de métropole, Brigitte Bertonceolo et Jérôme Dubois * Montpellier, la ville inventée, Jean-Paul Volle et al. * Nantes, Petite et grande fabrique urbaine, Laurent Devisme 	<p>8 livres</p> <ul style="list-style-type: none"> * La métropole fragile, Alain Bourdin * Economie de la connaissance. Une dynamique métropolitaine, Elisabeth Campagnac * Une trajectoire métropolitaine. L'exemple de Toulouse, Fabrice Escaffre et Marie-Christine Jaillet * De la technopole à la métropole ? L'exemple de Grenoble, Gilles Novarina et Natache Seigneuret * Faire métropole. De nouvelles règles du jeu ?, Marie-Pierre Lefeuvre * Strasbourg métropole, Ourlets urbains dans la ville mosaïque, Christiana Mazzoni et Andrea Grigorovschi * Strasbourg métropole, images et récits pour la ville archipels, Christiana Mazzoni et Luna D'Emilio * Lille métropole créative ? Nouveaux liens, nouveaux lieux, nouveaux territoires, Christine Liefhooghe et al. 	<p>11 livres (série en cours)</p> <ul style="list-style-type: none"> * « Culture et Métropole. Une trajectoire métropolitaine », Emmanuel Négrier et Philippe Teillet (dir.), octobre 2020 * « La métropole performative. Échelles de la fabrique métropolitaine rouennaise », Jean Debrie et Xavier Desjardins (dir.), décembre 2020. * « Métropole et éloignement résidentiel. Vivre dans le périurbain lyonnais », Eric Charmes (dir.), février 2021. * « De la ville-port à la métropole fluviale. Un portulan pour Strasbourg », Antoine Beyer et al., février 2021. * « Métabolisme et Métropole. La métropole lilloise entre mondialisation et interterritorialité », Sabine Barles et Marc Dumont (dir.), mars 2021. * « La métropole par la santé ? Coopérations dans les territoires de l'Orléanais », Pierre Allorant et al., mars 2021. * « Transformations de l'action publique métropolitaine. Les laboratoires nantais et ses nouveaux objets », Laurent Devisme et Théo Fort-Jacques (dir.), mars 2022. * « Métropole-paysage. Aix-Marseille-Provence, du récit métropolitain à l'action par le paysage », Sylvie Salles et al., mars 2022 * « La métropole coopérative et ses ressources. Récits sur la gestion de l'eau et de l'alimentation à Bordeaux », Laura Brown et al., mars 2022. * « La métropole et risques littoraux. Vers une gouvernance interterritoriale à Montpellier ? », Sylvain Barone et Laura Michel, juillet 2022. * « Une métropole en mobilité. Récit de l'action publique rouennaise depuis les années 1950 », Juliette Maulat et Elise Guilerm, juillet 2022.

Source : GIP EPAU

Le contexte : incertitudes institutionnelles et scientifiques

Laissons de côté les alternances politiques avec leurs effets sur l'organisation de la recherche urbaine et sur l'urbanisme lui-même, ainsi que les évolutions des politiques publiques et de l'organisation des administrations centrales, qu'elles soient ou non liées aux alternances. Il reste alors les questions internes au monde de la recherche, en termes d'organisation et de mouvements des thématiques, des débats et des méthodes. Résumons cela de manière très grossière par deux éléments majeurs : d'abord la concurrence entre d'une part la recherche portée par des organismes appartenant à la sphère gouvernementale : ministères techniques, DATAR (notamment à travers ses grands programmes de prospective), Commissariat au plan, ou encore Caisse des Dépôts ou CSTB, et d'autre part les institutions spécifiques du monde de la recherche : ministère de la recherche, grands établissements publics de recherche (en particulier le CNRS) et universités qui montent en puissance plus difficilement comme acteurs capables de développer des politiques. La délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) se trouve un peu au carrefour de ces deux mondes.

Pendant la quinzaine d'années qui précède la création du programme, l'initiative et parfois l'innovation se trouve plus souvent du côté des institutions de la recherche que de celui des ministères

techniques. C'est le cas dans le domaine urbain qui sera marqué en particulier par un programme du CNRS, le Programme Interdisciplinaire de Recherche Villes (créé en 1992 et qui s'arrête fin 1997)² et par la volonté du ministre Claude Allègre de structurer la recherche urbaine à travers un programme Cité. L'agence Nationale de la Recherche créée en 2005 aura un impact moins net sur le domaine urbain.

Après une période difficile la DATAR redevient un pôle très dynamique en matière de prospective à travers des grands programmes qui traversent toute la décennie des années 90 (de 1990 à 2002) : certes elle ne finance pas la recherche au sens strict mais elle contribue très fortement à sa stimulation en faisant travailler des équipes pour ses programmes³. Et si, dans certains domaines, par exemple en matière de transports, la recherche portée par les ministères reste dynamique, dans d'autres elle s'étiole. C'est le cas de ce qui correspond au périmètre du PUCA, dont la capacité d'intervention (notamment financière) diminue régulièrement. Même des sujets tels que ceux liés aux politiques de la ville ne sont pas véritablement porteurs de dynamisme. Un filtre plus fin permettrait de mettre en évidence des réussites et des innovations. Mais, par exemple, le programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles (2000-2005) lancé à l'initiative de Jean-Eudes Roulier et dont la réussite a notamment dynamisé l'histoire urbaine contemporaine s'est développé de manière très autonome, indépendamment du PUCA, en impactant très peu l'ensemble de la recherche

urbaine. L'on ne se trompe certainement pas en considérant qu'au début des années 2000 (après 2002) la tendance est à l'incertitude, à l'essoufflement ou à la routine. D'autant que le contexte purement interne à la recherche se trouve lui aussi l'objet de grandes transformations.

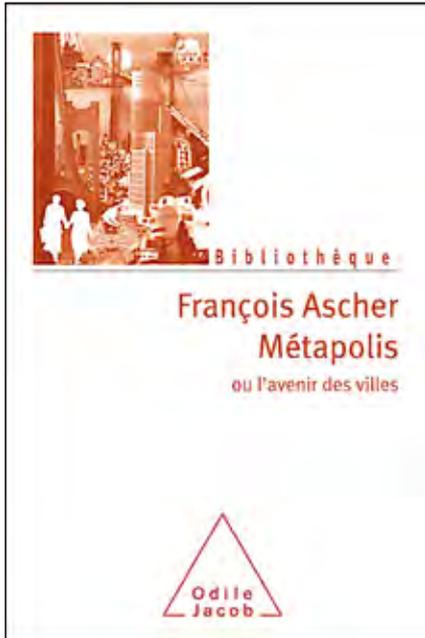
Les trente dernières années du XX^e siècle ont connu l'effervescence puis l'affaiblissement des travaux de recherche concernant la ville. Ils sont, en France, alors fortement marqués par l'appartenance disciplinaire des chercheurs : économie urbaine, sociologie urbaine etc. Le fait de travailler sur les questions urbaines est cependant un élément d'identité scientifique. En effet quand on réunit des chercheurs de diverses disciplines qui travaillent sur la ville, ils répondent avec les outils de leur discipline, mais à des questions communes. Tous veulent dire ce qui fait la ville, comment fonctionnent les villes, comment on fait la ville. Il se peut que les disciplines restent murées dans leur discours mais cette situation est aussi celle qui permet les échanges entre disciplines, l'interdisciplinarité. L'apparition des études urbaines et leur développement brouillent le paysage. Certains de leurs praticiens développent bien une recherche dont l'interrogation centrale porte sur la ville comme précédemment mais d'autres travaillent « en ville », cette dernière n'étant pour eux qu'un terrain, un contexte pour mettre en œuvre des interrogations destinées à répondre à d'autres questions. Cela produit un choc en retour sur les spécialistes de la ville fortement ancrés dans leur discipline : désormais ils doivent cohabiter avec des

chercheurs qui s’emparent de certaines questions urbaines comme outil pour en traiter d’autres qui ne sont pas particulièrement urbaines. En sociologie, des revues qui n’avaient jamais publié un seul article de sociologie urbaine (considérée comme une spécialité mineure, malgré les textes fondateurs de Max Weber et Georg Simmel ou de Maurice Halbwachs en France) commencent à le faire, jusqu’à lui consacrer des numéros entiers⁴. Mais il s’agit d’un trompe-l’œil car dans presque tous les cas ce qui est véritablement en cause ce n’est pas la ville mais une grande question sociologique (par exemple l’évolution des classes sociales) analysée à partir du contexte urbain. Cette organisation en « études » n’est pas spécifique au domaine urbain, elle a au contraire marqué l’évolution de l’ensemble des SHS au cours des dernières décennies. Les bilans sont controversés et il n’y a pas lieu de s’y arrêter ici. En revanche remarquons que les « études » qui tiennent le mieux (avec leurs qualités et leurs défauts) sont celles que structurent des débats forts, même s’ils sont très clivants⁵. Ainsi les études de genre ou les études postcoloniales. Or cela manque dans le domaine des études urbaines. La théorie de la « ville néo-libérale » prétend jouer un rôle structurant et ne le fait qu’en apparence. En effet une première utilisation consiste à tout ramener à la dimension néo-libérale. On se trouve alors dans le domaine du militantisme car à l’évidence les villes totalement néo-libérales sont rares voire inexistantes⁶ et ce que l’on trouve en extrême orient ou à Dubaï correspond plutôt à ce que l’on a appelé « capitalisme monopoliste d’état ».

En revanche l’existence de politiques urbaines (voire d’un urbanisme néolibérales ne fait pas de doute pas plus que l’importance de leurs effets urbains, qui sont fortement modulés par la diversité des contextes. Et c’est là – c’est-à-dire pour rendre compte de cette diversité essentielle – qu’il apparaît que la théorie de la ville néo-libérale est certainement vraie mais qu’elle ne nous apprend pas grand-chose – ou à tout le moins ce que nous savons déjà. En outre elle est très souvent utilisée dans une perspective « critique » non au sens de la réflexivité du chercheur qui interroge sa propre démarche mais à celui de la dénonciation de l’action, quand le chercheur devient un citoyen, ce qui est parfaitement légitime comme le fait qu’il s’appuie alors sur ce que lui a appris la recherche mais ne saurait se confondre avec sa posture de chercheur. A ce jour, aucune autre théorie, aucun autre débat ne vient occuper de manière crédible le rôle de force structurante du domaine des études urbaines. Bref, les études urbaines jouent plutôt comme une force centrifuge que centripète.

Par ailleurs la période est aussi celle de l’incertitude des paradigmes. Pour dire cela autrement on s’interroge sur les cadres d’analyse pertinents pour répondre aux grandes questions que pose la ville – et d’ailleurs sur la nature de ces grandes questions elles-mêmes, une incertitude qui existe dans d’autres domaines. Que faut-il attendre des économistes de la régulation et de ceux de la proximité ? De l’école grenobloise (dite du référentiel) en sciences politiques puis quand elle se développe de

l’école de la gouvernance ? De l’école de la modernité réflexive (Beck, Lasch, Giddens...) ? Des interactionnistes et des pragmatistes (présentés par Isaac Joseph) ? Des nouvelles ouvertures de la géographie, de l’anthropologie, etc. ? La fin de la domination absolue des grands paradigmes (marxistes ou positivistes) laisse ouvert le paysage scientifique. Sans compter le développement – sans doute moins sensible en France qu’aux USA – du courant post moderne dans ses diverses versions qui toutes remettent en cause les traditions scientifiques des disciplines de SHS. Cela permet des explorations très riches, mais ne protège pas contre les impasses et rend le monde de la recherche urbaine peu lisible. Le livre de François Ascher, *Métapolis*, publié en 1995 chez Odile Jacob fait le point sur une vingtaine d’années de recherche urbaine – notamment à partir des travaux initiés et financés par les organismes de recherche incitative du ministère de l’Équipement – il en montre la richesse et la fécondité mais en même temps, par son titre même, il annonce la fin d’une époque : désormais il va falloir penser autre chose que la ville telle que nous l’avons construite comme objet de recherche. Le terme métropole veut désigner cet autre chose. Tout cela dans un contexte où les attaques concernant la scientificité des SHS sont parfois très dures⁷. A la fin des années 2000 un nouveau modèle commence à s’imposer : celui dans lequel nous vivons actuellement dénoncé par de nombreux chercheurs seniors qui ont connu autre chose et qui fait des jeunes chercheurs des machines à publier quoiqu’il arrive hyper spécialisées, et les enferme



Couverture de l'ouvrage de François Ascher, *Metapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, 1995

dans un carcan de soi-disant scientificité qui n'est le plus souvent que du formalisme. Cela pouvait compliquer la participation de jeunes chercheurs au programme POPSU mais ne semble pas avoir joué défavorablement de manière significative. Donc on laissera de côté cette nouvelle donne.

De nouvelles perspectives autour de la question du projet

Abandonnons maintenant ces conditions générales pour nous concentrer sur la question du projet. Il faut d'abord prendre en considération quelques éléments contextuels. Le premier concerne le monde de la conception. En France

se sont développées un ensemble de méthodes (pour faire vite la typo-morphologie) qui permettent à des architectes de développer une approche d'urbanistes. Cela se fait parallèlement au développement de *l'urban design*, à partir de Kevin Lynch et du MIT et à son retour en Europe très bien illustré par le rapport de la *Task Force* en Grande-Bretagne⁸. Ces parallèles se rencontrent dans la personne d'architectes français praticiens de la typo-morphologie qui ont séjourné à la faculté d'architecture de Harvard. Ainsi s'est formée une génération d'architectes urbanistes qui en outre se sont pour une partie d'entre eux beaucoup intéressés aux sciences humaines. Il y a une vingtaine d'années ils sont au sommet de leur carrière, grands prix de l'urbanisme, retenus pour les plus grandes opérations etc.

Parallèlement, la maîtrise d'ouvrage publique évolue. La création, fortement soutenue par le Ministère et notamment le PUCA, du Club des maîtres d'ouvrages d'opérations complexes (devenu club Ville Aménagement) en 1993 en témoigne. Dans l'esprit d'au moins une partie de ses créateurs⁹ ce Club avait une dimension de Think Tank (au-delà des seuls échanges d'expériences) et vocation à collaborer avec la recherche, ce qui fut fait de manière limitée mais réelle. Après la préparation de la loi SRU et avec les nouveaux enjeux (notamment environnementaux) du développement urbain, l'histoire du club a connu d'autres développements au XXI^e siècle.

Enfin, au-delà de la maîtrise d'ouvrage publique le ministère développe une

action de sensibilisation, d'information et d'échange d'expériences autour du projet urbain. C'est en particulier le cas avec le Grand Prix de l'Urbanisme, les Ateliers Projet Urbain et plus généralement les missions confiées à Ariella Masboungi. Certes il ne s'agit pas de recherche stricto sensu mais cela constitue un contexte particulièrement important pour le programme POPSU.

Tout cela dans un « esprit du temps » qui privilégie fortement l'urbanisme de projet par rapport à l'urbanisme de plan sous la pression de deux facteurs différents sinon contradictoires : d'un côté le triomphe des théories libérales dans le management public et dans les politiques du logement¹⁰, de l'autre la référence croissante au projet comme organisateur de l'action qui marque les équipes municipales et notamment celles de gauche et qui, au-delà des orientations politiques, est une sorte de tendance civilisationnelle¹¹. Les enjeux urbains déjà évoqués que représentent les grandes friches ferroviaires, portuaires et industrielles (et dans une moindre mesure résidentielles) renforcent cette tendance.

En 1994 le Plan Construction et Architecture (l'un des ancêtres de l'actuel PUCA) qui centrait ses démarches principalement sur la construction choisit d'interroger les phases « amont ». L'élaboration de la commande et la conception deviennent des thématiques fortes et en même temps l'échelle de la ville s'ajoute de plus en plus à celle de l'immeuble. Les métiers, les questions d'organisation, les processus de décision, constituent des objets privilégiés. Le

programme Euro Conception qui développe cette orientation l'inscrit dans une perspective européenne¹² qui conduira effectivement à ce que des chercheurs ou des professionnels appartenant à différents pays européens (plutôt du Nord) participent activement à la démarche. Ce programme organise quatre grands séminaires (en 1996, 1997 et 1998) qui donnent lieu à quatre livres (publiés par le PUCA) dont les titres sont éloquentes : ils portent sur les acteurs du projet architectural et urbain (vol. 1), la conception en Europe (vol. 2), les pratiques de l'architecture-comparaison européenne (vol. 3), les maîtrises d'ouvrage en Europe (vol. 4). Les séminaires rassemblent de nombreux chercheurs et c'est de là que naît le réseau RAMAU¹³. Après un appel d'offres dont le contenu, au dire de son responsable Michel Bonnet, « s'inscrit dans une perspective organisationnelle et procédurale » se développe un programme de recherche portant sur « les maîtrises d'ouvrage et la formulation de la commande » qui donne lieu à la publication de deux livres en 2001. Parallèlement, en 1997 une étude exploratoire porte sur « les facteurs d'évolution des pratiques de projet et de leurs acteurs ». Elle débouche en 1998 sur une action de recherche intitulée « pratiques de projets et ingénieries ». Celle-ci part d'une définition très séquentielle des expertises : programmation, conception, réalisation et s'assouplit en définissant trois champs : les expertises de phase amont, « l'ingénierie de la maîtrise d'œuvre, les nouvelles technologies et la signification du projet » et « les interactions entre conception architecturale et conception de la production ». On com-

prend mieux ce dernier thème si l'on ajoute qu'il est placé sous la responsabilité de Sihem Ben Mahmoud Jouini du centre de recherche en gestion de l'école polytechnique qui travaille dans la mouvance de Christophe Midler, auteur de *L'auto qui n'existait pas* et promoteur de l'approche « clinique » de l'organisation industrielle. Trois livres paraissent en 2003. A tout cela s'ajoute le collectif publié sous la direction de Michel Bonnet en 2005 à la Documentation Française *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution*.

Un constat s'impose: même si la dimension architecturale reste forte¹⁴ dans cet ensemble de programmes, la question du projet urbain y est posée directement et à travers la question de la maîtrise d'ouvrage et de la commande. Ajoutons les dates (2004 pour le début de POPSU) et le fait que quelques personnalités ayant joué un rôle important dans ces programmes (Robert Prost et Danièle Valabrègue)¹⁵ sont à l'origine de POPSU. Il y a donc une logique de continuité mais on verra qu'en définitive elle n'a pas bien fonctionné.

Sur le plan scientifique cet ensemble de programmes mobilise pour la recherche urbaine des chercheurs porteurs d'innovation qui jusqu'alors en étaient fort éloignés comme Michel Callon. S'y exprime également une volonté nouvelle de sortir la création architecturale de son halo de mystère pour lui appliquer des démarches de recherche systématiques, ce qui sera un des objectifs. Enfin, comme on vient de le dire, la mobilisation, sous l'impulsion d'archi-

tectes qui ont travaillé sur la conception (Robert Prost et Jean-Jacques Terrin), de l'équipe de Christophe Midler a ouvert des perspectives vraiment nouvelles.

Parmi les travaux de recherche liés ou non à ce programme qui portent sur le projet urbain, on compte deux thèses significatives : celle de Gilles Pinson en 2000 (dirigée par Patrick Le Galès) qui marque l'intérêt de l'école de la gouvernance pour ce sujet et celle de Nadia Arab en 2004 (dirigée par Alain Bourdin et Jean-Marc Offner) qui, pour analyser deux projets urbains, se réfère principalement à la définition du « mode projet » par les spécialistes de la conception industrielle, ce qui était très nouveau dans la recherche *en ou sur* l'urbanisme.

POPSU : la ville en train de se faire

Donc, quand cette séquence s'achève on s'inquiète des suites à lui donner. Un programme original va jouer un rôle important comme transition. Il s'intitule « projets urbains et nouvelles cultures urbaines », se déroule de 2000 à 2006 et se caractérise par l'implication de villes porteuses de demande de recherche : Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg¹⁶.

C'est alors que Robert Prost propose de lancer un programme d'observation de la ville en train de se faire. Il s'agit de suivre des projets à travers le regard de ceux qui les conçoivent, les décident et les réalisent et pas seulement à travers une observation extérieure. Cette posture constitue une

sorte de rupture épistémologique avec les méthodes dominantes même si elle renvoie à des questions assez classiques dans les sciences humaines à partir du moment où elles adoptent une perspective « compréhensive » (au sens de comprendre les perceptions, les choix et les comportements des acteurs¹⁷). Elle correspond en outre au souhait de mobiliser en priorité des équipes de recherche localisées dans des écoles d'architecture. En fait ce changement de perspective n'aura pas d'écho direct.

Ajoutons que les chercheurs issus des programmes évoqués plus haut participeront très peu à POPSU, ne serait-ce que parce qu'ils sont en majorité parisiens et que Paris ne fait pas partie des villes participantes. En revanche l'orientation proposée permettra la valorisation des chercheurs « localistes » plus que cosmopolite¹⁸. Alors même que les disciplines s'internationalisent et que l'attache-

ment à un terrain local est dévalorisé, le programme tel qu'il se présente à l'origine privilégie les chercheurs qui connaissent bien leur ville, qui ont accès aux responsables locaux – au moins aux techniciens – et en sont connus. Cela concerne essentiellement des chercheurs déjà confirmés (voire âgés) mais donne l'espoir de pouvoir attirer une nouvelle génération). Les villes qui acceptent le partenariat (et donc le cofinancement qui est une des bases du programme) sont Lille, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille, Lyon. Toutes développent plusieurs grands projets et ceux-ci vont se trouver au centre de l'observation, même si les équipes évitent de s'en tenir aux plus médiatiques. Cela rejoint en partie les centres d'intérêt de la démarche « projet urbain » (avec les ateliers) du ministère, les réflexions du club Ville et Aménagement, et même la démarche d'European, ce qui n'est pas qu'un avantage car il faut trou-

ver la valeur ajoutée spécifique du programme. Un autre problème est lié à la rupture épistémologique évoquée plus haut. En effet il ne s'agit pas seulement de privilégier une approche compréhensive mais d'analyser un processus en cours. Les chercheurs de SHS n'aiment pas cela et disposent de peu d'outils pour le faire. Ils s'en tiennent souvent à l'aphorisme hégélien selon lequel la chouette de Minerve se lève quand la nuit tombe. Du coup les travaux empiriques de POPSU 1 ressemblent plutôt à des monographies classiques. Les apports se situent dans le commentaire avec l'élaboration d'analyses qui contribuent à la connaissance des processus de métropolisation en général. Mais le plus important à mes yeux tient dans une véritable innovation : la construction d'un discours qui permet de rendre compte de la spécificité et des logiques de développement et de fonctionnement d'une ville spécifique. La ville en



Le projet Euroméditerranée à Marseille, 2012. Aménagement des quais d'Arenc © DR

tant qu'objet local se trouve au centre du propos. Bien sûr il existait des portraits de ville et quelques grands travaux historiques sur telle ou telle ville (par exemple ceux de Marcel Roncayolo sur Marseille), bien sûr, à l'époque où commence le programme POPSU, les villes elles-mêmes ont beaucoup travaillé leur image, leur récit voire leur marque. Mais ici on se trouve au moins devant des récits systématisés et plus encore devant des tentatives, parfois fort réussies, d'établir une théorie locale de la métropole et de sa dynamique interne (la métropolisation). Cette dimension marque l'ensemble du programme POPSU.

Cependant cet apport n'apparaît clairement que dans les publications¹⁹ et, entre temps et sur mon initiative, se mettent en place des recherches transversales qui traitent un grand thème (développement durable, économie, habitat, gouvernance, formes urbaines) dans une perspective de comparaison entre plusieurs des villes étudiées²⁰.

Il faut ajouter à ce tableau le programme POPSU Europe (2008-2014) qui s'est développé (pilote par J.J. Terrin) de façon très autonome par rapport à POPSU (ce que j'ai regretté) et qui a constitué sur des thèmes tels que le changement climatique, les villes inondables, les jardins en ville, la ville des créateurs, les gares, un forum très efficace d'échange entre des villes françaises (POPSU ou non), douze villes européennes et, plus anecdotiquement, des villes nord-américaines, à travers la présentation de projets en cours ou réalisés.

Le programme POPSU 1 inaugure une organisation qui n'avait jamais été pratiquée, du moins à ce point, dans ce type de recherches : une équipe pluridisciplinaire par ville choisie en relation avec la collectivité et qui dispose d'une grande autonomie dans la définition de ses orientations et son organisation (en accord avec la collectivité) d'un côté, et de l'autre une équipe de coordination nationale avec un conseil scientifique, un responsable scientifique et des secrétaires scientifiques qui assistent le responsable et la directrice du projet. La recherche de partenariats avec de grands organismes comme la Caisse des Dépôts est également présente.

Le programme POPSU 2 s'inscrit dans la continuité en opérant quelques adjonctions ou rectifications. Parmi les villes partenaires Montpellier ne revient pas, mais Rennes, Toulon, Grenoble et Strasbourg s'ajoutent au groupe initial. Plus que des projets ce sont des éléments de politique locale qui sont étudiés. Pour cela, après consultation des villes partenaires pour en fixer la liste, cinq thèmes sont proposés parmi lesquels chacune en choisit deux ou exceptionnellement trois qui seront étudiés par des équipes renouvelées, notamment avec une plus forte présence des laboratoires universitaires. La coordination est modifiée le conseil scientifique étant remplacé par une équipe scientifique restreinte dont le rôle est de coordonner les travaux de chaque thème. Le travail d'édition se renforce (avec une dizaine de livres publiés dont six dans la collection POPSU aux Éditions du Moniteur) et dans la dernière période, où s'expérimentent

des pratiques qui seront fortement reprises par POPSU 3 des séminaires sont organisés dans presque toutes les villes avec une présence marquée des techniciens locaux et moindrement des élus. Dans cette même période l'ouverture internationale est privilégiée par l'implication de chercheurs allemands, italiens, anglais, canadiens, et français travaillant au Japon auxquels on demande une lecture des travaux POPSU mettant en évidence les proximités et les distances avec ce qui se fait dans leur pays. Enfin la recherche de partenariats avec les associations de villes se développe.

A travers ces différentes démarches se constitue un réseau national qui associe universitaires et responsables locaux (en particulier les techniciens exerçant des fonctions de direction) et servira de base à la composition de l'actuel conseil stratégique du programme.

Les principales publications de POPSU 2 permettent d'explorer la préoccupation commune à toutes les villes qu'est l'économie de la connaissance. Elles montrent la complexité de la gouvernance et plus largement des dispositifs de régulation de l'action publique à l'échelle des territoires métropolitains et alertent sur le fait que les fragilités sociales des métropoles dépassent largement les seuls quartiers de la politique de la ville²¹. En revanche si les questions environnementales apparaissent désormais essentielles elles restent encore marquées par des incertitudes (et peut être une relative inexpérience des chercheurs) qui rendent difficile d'en faire un livre. D'un autre côté la « théorie locale »

évoquée plus haut continue de se développer avec notamment des livres sur Toulouse, Lille et Grenoble.

Les effets de POPSU 1 et 2

Avec POPSU 3 on assiste à un changement d'échelle : plus de partenaires et financeurs, plus de villes participantes, plus de chercheurs et de disciplines représentées (malgré la forte domination de la géographie), et beaucoup plus de publications, séminaires et événements (cf.). Et c'est sans doute le premier effet des deux programmes antérieurs. On retient que la recherche et encore plus la coopération entre chercheurs et acteurs ont besoin de la durée et que les « changements de pied » permanents y sont plutôt contre-productifs. Cela pose le problème de la « fidélisation » des équipes : comment l'assurer tout en permettant un certain renouvellement (en particulier à travers les thèses et les doctorants qui les produisent) et en évitant les situations de monopoles indus ? Donc réguler la fidélisation et non la combattre. Cela conduit également à prendre la mesure de « l'effet programme » ou plus exactement du fait que cet effet peut fonctionner avec une définition très ouverte du programme. Il ne s'agit pas de diviser les tâches scientifiques entre plusieurs équipes ou de veiller à la production de connaissances étape après étape (ce qui convient pour beaucoup de programmes) mais plutôt de créer une sorte de forum entre chercheurs (et dans le cas présent avec les acteurs) réunis autour d'un ensemble thématique et problématique assez lâche. La valeur ajoutée tient alors à ce que ce forum fait circu-



Les projets de recherche du programme POPSU. Source : PUCA, Plaquette de présentation de POPSU Métropoles, 2022, p. 8.

ler les idées et met en évidence des perspectives diverses, donc stimule la créativité et permet d'élargir les conclusions tout en donnant lieu à des échanges de résultats (factuels) proprement dits. C'est

bien ainsi que fonctionne aujourd'hui le programme POPSU.

Mais la lenteur de la construction des coopérations est productive : au bout

de toutes ces années on en arrive au moment (actuel) où les associations de villes sont mobilisées et où des présidents de métropoles participent activement aux séminaires POPSU.

Où est le projet dans tout cela ? Très peu présent. Assez rapidement on est passé des questions évoquées plus haut – pour simplifier, celles qui concernent la maîtrise d’ouvrage urbaine et la conduite des projets urbains – à des analyses qui étaient précédemment familières aux chercheurs en aménagement du territoire et qui portent sur le processus de métropolisation, les politiques des villes, leur gouvernance, leur fonctionnement. On peut le regretter et considérer que les initiateurs de ce programme ont fait un marché de dupe au profit de thématiques classiques mais qui, il faut le dire, correspondaient largement aux préoccupations des collectivités. Pour avoir contribué à cette évolution tout en étant à titre personnel plutôt intéressé par l’action et son organisation je peux témoigner de la difficulté qu’il y a eu au début de POPSU à constituer, en région, des équipes qui puissent travailler dans la continuité des programmes du tournant du siècle. La centralisation extrême de certains secteurs de la recherche nous jouait un tour et l’ingénierie d’État n’était pas en mesure de nous aider. C’est peut-être un bien (le succès auprès de nombreux acteurs) pour un mal mais, au-delà du programme POPSU, on regrette que tout ce qui tourne autour de l’organisation de l’action autre que politique n’intéresse que très peu les chercheurs travaillant sur la ville.

Reste un point que l’on ne peut éviter : en octobre 2021, lors d’un colloque sur la résilience à Rouen un intervenant attaque le programme POPSU au motif qu’il est le chantre des métropoles et il se sert pour cela d’une citation habilement tronquée de ma conférence « être métropole dans un monde incertain » (Conférences PUCA). Effectivement ce programme a été orienté à la demande des politiques sur les villes concernées par le statut de métropole. Or si l’on a un peu abandonné le processus (la ville en train de se faire) et si l’on s’est de plus en plus interrogé sur la métropole, il s’agissait de l’objet scientifique – et derrière du processus de métropolisation qui affecte des villes de toutes tailles – et non de l’entité politico-administrative. Ajoutons que l’usage du concept de métropole est rare sur le plan international et que le processus de métropolisation lui-même n’est pas unanimement reconnu comme appartenant au vocabulaire scientifique et que donc la notion même de métropole n’est pas un donné mais une question. Cela se lit dans la production POPSU. Un autre intérêt du programme n’apparaît pas toujours clairement : les publications ont en général une approche positive des villes dont elles parlent, parce que les chercheurs les habitent, qu’ils ont dialogué avec les techniciens ou les élus, bref qu’ils leur sont liés et ne vont certainement pas adopter la posture de Mike Davis vis-à-vis de Dubaï. Mais leurs travaux n’en analysent pas moins leurs contradictions, leurs dysfonctionnements, leurs insuffisances, à la fois dans leur dimension interne et dans leurs relations avec leur

environnement territorial. Peut-être faudrait-il pour que l’on comprenne complètement l’intérêt du programme rassembler tous ces éléments critiques et en faire un livre. ★

- ¹ Dans la phase actuelle POPSU Métropoles, POPSU Territoires, de création plus récente (2018) et qui vise les petites villes, repose également sur un tel partenariat, mais avec des logiques assez différentes.
- ² Il y aura ultérieurement un programme sur l'environnement.
- ³ Voir Pierre Muso La prospective territoriale des années 1980-2000 : de l'État savant à l'État communicant in Armand Frémont, Edith Heurgon, Sylvain Allemand dir. *Aménagement du territoire*, Presses universitaires de Caen, 2017.
- ⁴ Voir Alain Bourdin & Marie Pierre Lefeuve, « La sociologie urbaine française : l'ouverture comme identité ? », *Revue Européenne de sciences sociales* (2020-1).
- ⁵ Cf. La vigueur du débat qui s'est développé lorsqu'une auteure en vue de ce domaine (Irène Thery) a utilisé le terme « sexe » (et non genre) dans le titre d'un de ses livres (*La distinction de sexe*, Odile Jacob, 2007).
- ⁶ Peut-être certaines villes totalement privées et récentes correspondent-elles à la définition.
- ⁷ Le livre d'Alan Sokal et Jean Bricmont *Impostures intellectuelles* est paru en 1997 chez Odile Jacob. Il dénonce certaines dérives post modernes dans l'utilisation des métaphores issues des sciences dures, mais se transforme vite en une mise en cause plus large, sans nuances et parfois très superficielle des SHS. Au départ le physicien Sokal réussit à faire publier par une revue post moderne social text, un article canular. Ceci est un peu un classique et s'est produit notamment en France. Ce qui est étonnant dans ce genre d'affaires c'est que l'on incrimine les orientations de la revue et jamais les dispositifs d'évaluation de manière plus générale. Pourtant les errements de la revue Nature et l'édifiant spectacle des publications scientifiques liées au COVID devraient faire réfléchir sur ce point.
- ⁸ Task Force chaired by lord Rogers of Riverside *Towards an urban renaissance*, Spon, 1999. Clément Orillard Naissance et développement de l'urban design : de l'Angleterre à l'Angleterre, en passant par les États Unis in Alain Bourdin et Joël Ildt ed. 2016 *L'urbanisme des modèles*, éditions de l'Aube, p.53-72.
- ⁹ François Ascher qui fut l'un d'eux m'expliquait à l'époque que dans ces grandes opérations, beaucoup de pratiques s'inventaient dans l'action et qu'il fallait pouvoir en conserver la mémoire et les rendre appropriables par d'autres. Il faudrait d'ailleurs consacrer une analyse spécifique au parcours de François Ascher, acteur de la création du club Ville et Aménagement et d'Europpan, qui est aussi intervenu dans l'animation du programme de prospective à la DATAR et était présent dans

le dispositif du ministère de la recherche à l'époque de Claude Allègre.

- ¹⁰ Ceci est bien documenté par les travaux rassemblés par Bruno Jobert en sciences politiques (voir notamment Bruno Jobert dir. *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan 1994) avec notamment les contributions de Philippe Zitoun concernant le logement.
- ¹¹ cf. Jean-Pierre Boutinet, 1990, *Anthropologie du projet*, Presses Universitaires de France.
- ¹² Qui est également celle du programme European, créé en 1988 et qui contribue à l'ambiance dominante.
- ¹³ Le réseau RAMAU est créé en 1998 et sa première publication s'intitule : Organisation et compétences de la conception et de la maîtrise d'ouvrage en Europe (*Cahier Ramau N° 1* – éditions de la Villette - 2000). Il a notamment beaucoup travaillé sur les professions et les pratiques professionnelles.
- ¹⁴ Un des enjeux étant d'éviter qu'elle ne phagocyte le reste, ce que dit clairement Michel Callon lorsque dans son évaluation du programme euro conception il insiste pour que ce programme ne soit pas fusionné avec European.
- ¹⁵ Et moindrement Jean-Jacque Terrin qui prendra la direction de POPSU Europe et moi-même qui cependant n'avais été qu'un participant de deuxième rang dans ces programmes.
- ¹⁶ Ce programme donne lieu à un livre : Yannis Tsiomis Y. et Volker Ziegler (dir.), *Anatomie de projets urbains V. Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg*, éditions de la Villette, 2007.
- ¹⁷ Ce qui implique parfois de faire des détours risqués, comme par exemple lorsqu'un grand historien de l'antiquité (Paul Veyne) suggère de penser aux membres du parti communiste de l'Allemagne de l'Est pour comprendre ce qui se passait dans la tête d'un citoyen athénien de l'époque de Périclès.
- ¹⁸ Je reprends ici une vieille distinction de Merton qu'il avait appliquée avec beaucoup d'efficacité et non sans humour aux professeurs d'université.
- ¹⁹ Voir la liste des ouvrages dans le tableau : données de base du programme POPSU. Il faudrait y ajouter les cinq ouvrages produits par POPSU Europe.
- ²⁰ Ces travaux ont donné lieu à un ouvrage collectif en 2009 Alain Bourdin et Robert Prost dir. *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Marseille, éditions Parenthèses série « La ville en train de se faire ».
- ²¹ En cela les travaux de POPSU 2 montrent clairement que le schéma binaire qui consiste à opposer les métropoles riches et les péri-

phéries abandonnées et pauvres est beaucoup trop simple.

Urbanisme, croissance et longue durée

André Lortie, architecte, professeur de théorie et pratique de la conception architecturale et urbaine à l'École nationale supérieure d'architecture Paris-Belleville, directeur de l'équipe IPRAUS de l'UMR AUSser

Cet article, issu de recherches récentes¹, questionne les fondements de l'urbanisme. L'interrogation initiale découle de diverses observations, dont celle mainte fois répétée que, tandis que les questions environnementales et de développement soutenable s'imposent de manière pressente aux acteurs de la production et de la gestion des territoires, force est de constater que les réponses qu'ils y apportent reproduisent majoritairement les schémas hérités du XX^e siècle. Pourtant notre intelligence des lieux et des situations sait très bien mettre en évidence ce qui les caractérise et les singularise. Y aurait-il, pour reprendre la formulation attribuée à Maurice Halbwachs au sujet de la transformation de Paris au Second Empire, une forme d'injonction sociale à se replier sur des solutions univoques ? Le projet pour le Grand Paris nous en fournit un exemple, qui sera brièvement évoqué en introduction, à partir duquel sera esquissée une généalogie de ce phénomène caractéristique de l'urbanisme et qui nous éclaire sur sa nature fondamentale.

Paris XXI^e siècle

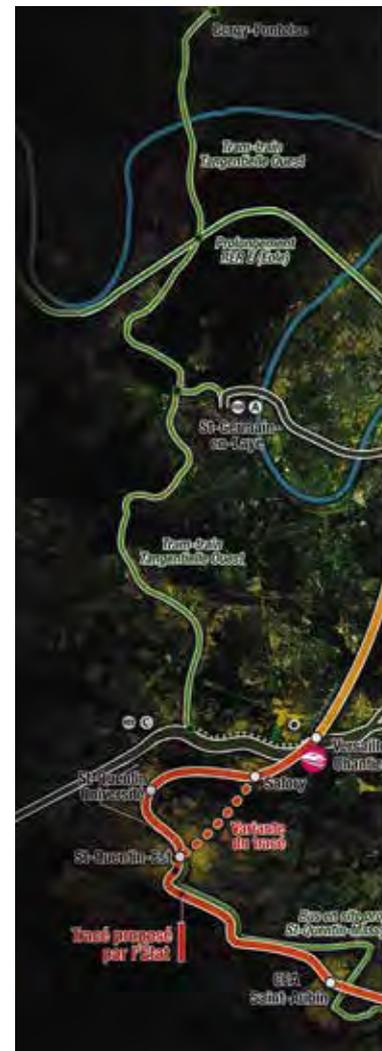
En 2008 était lancée une consultation internationale sur le Grand Pari de l'agglomération parisienne, et la métropole de

l'après Kyoto. On en connaît les résultats. Le 29 avril 2009, à l'occasion de l'inauguration de l'exposition « Grand Pari(s) » que la Cité de l'architecture et du patrimoine leur consacrait, ils étaient annoncés par le président de la République Nicolas Sarkozy. Ses conclusions tenaient principalement en trois points, ultérieurement détaillés par une loi de 2010² :

- La construction d'un « supermétro automatique régional », depuis baptisé Grand Paris express (GPE) ;
- « Le développement des grandes zones qui portent l'avenir économique du Grand Paris », au premier rang desquelles l'aménagement d'un pôle scientifique et technologique dédié à l'innovation et à la valorisation industrielle sur le plateau de Saclay ;
- La programmation de logements, dont la loi de 2010 a depuis précisé que 70 000 unités géographiquement et socialement adaptés doivent être produits annuellement.

Infrastructure de transport, zoning, spécialisation de l'habitat, des solutions qui, pour l'essentiel, ont déjà été largement éprouvées depuis le début du XX^e siècle.

Pourtant le diagnostic semblait appeler une approche nouvelle. D'après le président de la République, il fallait « en finir avec les zones d'activité, les zones



industrielles, les zones commerciales, les zones résidentielles, les zones de loisir. Le vieux fonctionnalisme a vécu disait-il. Il a fait assez de dégâts. Rapprochons les lieux d'habitation, les lieux de travail, les lieux de distraction. » Et le président d'ajouter, « On ne résoudra pas tous les problèmes qui rendent la vie impossible

aux Franciliens par les transports. S'il faut faciliter les déplacements, il faut aussi briser le cercle vicieux de la concentration des emplois et de la concentration des logements qui les éloignent les uns des autres. » Comment en est-on arrivé à cette totale disjonction entre diagnostic et solutions ?

Bien sûr, on nous a expliqué en quoi ce projet répond aux enjeux actuels de protection de l'environnement, d'équité sociale et de réduction de l'empreinte carbone et de la facture énergétique métropolitaines. Examinons les outils qui ont été mis en place pour atteindre ces objectifs.

Le premier, qui intéresse toute la région Île-de-France, puisqu'il est inscrit à son schéma directeur, concerne ce que l'on pourrait la qualifier de « désespérance ». C'est-à-dire une exhortation à la densification, notamment aux points de réseaux que sont les stations de métro, mais aussi les gares de RER, les stations de tram, voire les arrêts de bus. Du point de vue de la production des territoires, protéger le sol de l'artificialisation signifie renoncer à une création de valeur, et donc à une part de croissance, que procure un simple changement de destination du foncier. A titre d'exemple, une terre agricole en Île-de-France pouvait être vendue environ 0,77 €/m² en 2019³ tandis qu'un terrain à bâtir se vendait en moyenne 246 €/m² la même année⁴. Soit un gain de plus de 300 % par une simple décision réglementaire, qui fait passer la destination du foncier de NA à U.

C'est un autre type de croissance qui s'en trouve privilégié. On pourrait la dénommer « seconde valorisation », celle des friches, ou celle d'ensembles immobiliers à densifier, et/ou à détruire et reconstruire. Par des phénomènes de destruction créatrice, les mécanismes de seconde valorisation ont nécessairement tendance à tirer les prix de l'immobilier vers le haut, notamment à travers



Le Grand Paris Express d'après un document de 2011 © Cité de l'architecture / IGN

des phénomènes financiers qu'il n'est pas utile de détailler dans le cadre de cet article.

On comprend que ces phénomènes ne produisent pas naturellement de l'équité sociale. Dans l'esprit du législateur, cette équité est censée découler de la mobilité. Grâce à un transport collectif puissant, le GPE, tout citoyen aurait la possibilité de s'émanciper en se déplaçant rapidement vers les ressources métropolitaines : celles des emplois ou des aménités par exemple. Un des effets de cette stratégie est le renforcement des territoires dans leur nature première, à la manière de ce que produit le train à grande vitesse à l'échelle nationale⁵. Cela les conforte dans ce qu'ils sont déjà : les plus puissants (et les plus riches) dans leur domination et les plus faibles dans leur dépendance, comme le confirment les cartes de l'observatoire des gares par l'Atelier parisien d'urbanisme⁶.

Le GPE, lui, est promu comme moyen de transport frugale en énergie et faible en émission de CO₂. Une rame de métro électrique pleine de voyageurs fera toujours meilleure figure qu'un véhicule diesel immobilisé dans un embouteillage. Mais qui a vraiment fait le calcul de l'empreinte carbone du GPE : le creusement et l'équipement des tunnels, la construction des stations et des rames, l'énergie motrice ? Le tout rapporté au passager/km parcouru, il n'est pas sûr que des bus à haut niveau de service, sur des voies réservées d'infrastructures routières qui existent déjà, aient une empreinte environnementale moins favorable. En réalité, c'est la vitesse qui est recherchée.

C'est elle qui conforte la dissociation entre l'habitat et les autres concentrations de fonctions.

On le devine, ce sont les techniques disponibles, celles que l'on sait maîtriser, qui semblent dicter les solutions retenues : un transport en commun puissant ; un ordonnancement par zones ; une densification de type ZAC aux points de réseaux. On peut faire l'hypothèse que c'est ce recours implicite à des processus de production connus qui produirait cette disjonction entre diagnostic et solution.

Pourtant l'ambition était forte : rien de moins que la métropole de l'après Kyoto ! Mais si les solutions retenues sont dictées par une logique qui les domine, c'est que l'urbanisme serait l'instrument de cette logique dominante. Quelle est-elle ?

Généalogie de l'urbanisme

En 1965, Françoise Choay a très bien expliqué, dans son anthologie de *L'Urbanisme, Utopies et réalité*⁷ comment on est passé du pré-urbanisme à l'urbanisme. Le premier s'interrogeait sur un idéal de société et simultanément, sur la manière d'incarner cet idéal dans le territoire. Tandis qu'à la période suivante, au tournant des XIX^e et XX^e siècles, l'urbanisme intériorisait l'industrialisme et se pensait entièrement au service d'une société industrielle.

Pour Françoise Choay, ce qui distinguait les pré-urbanistes culturalistes des pro-



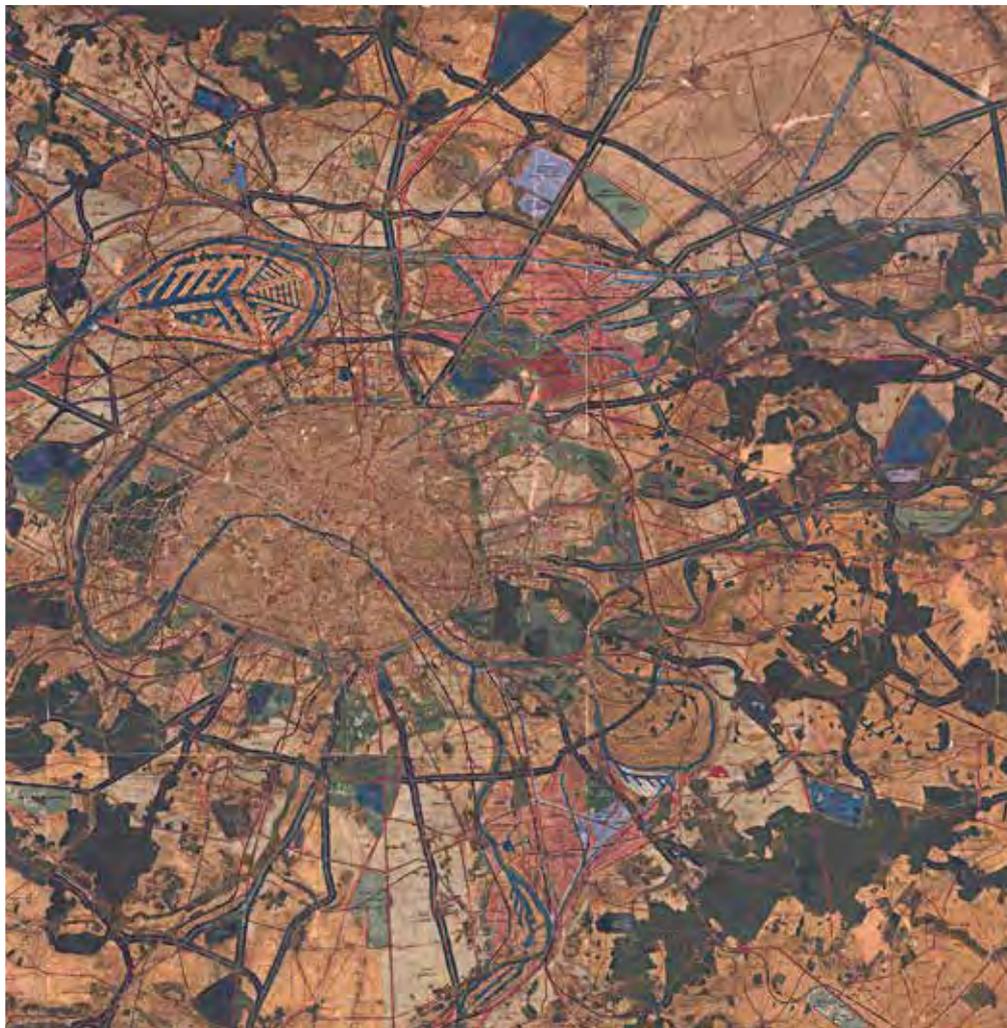
gressistes était leur rejet de l'industrie et le recours que plusieurs préconisaient à l'artisanat comme vecteur d'une sociabilité libératrice, alors que le pré-urbanisme progressiste, tel qu'elle l'identifiait, reposait déjà sur l'industrialisme. Ses promoteurs auraient en général recherché une réconciliation entre pro-

grès technique et société, critiquant le libéralisme économique excessif et prônant le développement de réformes sociales susceptibles d'en atténuer les effets au profit du plus grand nombre. A l'opposé, quelqu'un comme John Ruskin (1819-1900), considéré comme l'un des inspirateurs de l'urbanisme culturalistes,

était un sévère critique de la société victorienne et de son système industriel, dont les conséquences conduisaient selon lui à la déchéance du travail humain.

Alors que, pour les pré-urbanistes, les conditions du progrès s'opposaient à l'harmonie du groupe social et faisaient clivage, chez les urbanistes elles étaient non seulement acquises, mais ne faisaient plus débat, ni même question, réconciliées par l'adhésion à l'industrialisme. Tandis qu'au cœur du pré-urbanisme se trouvait un choix de société, l'objet de l'urbanisme n'était plus que la mise en œuvre d'un non-choix, celui d'une société industrielle⁸.

En 1922, dans sa préface à la traduction de l'ouvrage de Raymond Unwin *L'Etude pratique des plans de ville*, Léon Jaussely résumait de manière tranchée la façon dont l'urbanisme devait se mettre au service de la société industrialiste. « On en est arrivé à considérer l'organisation économique des cités comme une sorte de «taylorisation» en grand d'un très vaste atelier, où, pour des raisons très précises, chaque chose doit avoir une place définie et ne peut être qu'à cette place (...) On veut surtout éviter les pertes de temps et les cheminements inutiles pour les hommes et les choses, car ils pèsent lourdement sur la vie collective comme sur la vie individuelle (...) Il n'y a pas d'élément fonctionnel, dans la cité, qui reste indépendant de l'ordre général économique basé sur la division des fonc-



Léon Jaussely, Concours pour l'aménagement et extension de Paris (avec Roger-Henri Expert et Louis Sollier), 1919 © Fonds Jaussely. Académie d'architecture/Cité de l'architecture et du patrimoine/Archives d'architecture contemporaine

tions. »⁹ Soit zoning, mobilité, efficacité économique et productive.

Ainsi, non seulement l'urbanisme se met-il au service de la société industrialiste mais il en adopte les registres organisationnels et les finalités opérationnelles. Cette attitude est fondamentale chez les progressistes, surtout lorsqu'ils sont architectes, comme Walter Gropius ou Le Corbusier, promoteurs d'une synthèse entre architecture et industrie. Chez le premier, la rigueur des processus industriels et de la pensée rationnelle qui les détermine doit s'appliquer à l'ensemble des productions matérielles : « Une véritable adéquation à l'esprit de notre temps, à l'espace et aux matériaux nouveaux, aux ressources actuelles de l'industrie et de l'économie, détermine infailliblement le visage de tous les ensembles de construction moderne : exactitude et rigueur de la forme ; simplicité dans la diversité ; structuration des unités constructives conformément aux fonctions respectives des édifices, des rues, des moyens de transport ; limitation des formes-types de base, qui sont classées et répétées. »¹⁰ Spécialisation, standardisation, classement, répétition, l'organisation matérielle de la société répond à l'évidence aux mêmes impératifs de rigueur que celle de la production industrielle. La « machine à habiter » promue par Le Corbusier en est un indice révélateur.

Non seulement l'urbanisme est-il partie prenante de cette société mais, pour son projet de maîtriser l'organisation de la ville de l'ère industrielle, il prend appui sur les modalités organisation-

nelles du dispositif primordial de cette dernière : l'usine. Que ce soit de manière métaphorique (un très vaste atelier pour un Léon Jaussely), ou en faisant appel à ses principes (standardisation ou typification pour un Walter Gropius), à ses moyens (classement, division des fonctions chez Le Corbusier par exemple), voire à sa mythologie (la clairvoyance de ses patrons pour quelqu'un comme Raymond Unwin), l'urbanisme se réclame de l'usine. Or que représente, du point de vue de la société, le dispositif usine ? D'après Gilles Deleuze, « *Foucault a très bien analysé le projet idéal des milieux d'enfermement, particulièrement visible dans l'usine : concentrer ; répartir dans l'espace ; ordonner dans le temps ; composer dans l'espace-temps une force productive dont l'effet doit être supérieur à la somme des forces élémentaires* ». ¹¹ Et c'est bien ce que revendiquent les premiers urbanistes, qu'ils se situent du côté du progrès ou de celui de la culture.

L'urbanisme comme projet

L'urbanisme est donc ce projet pour une société industrialiste qui, depuis son avènement, cherche les moyens de l'optimisation et de la rationalisation de sa composition spatiale. Cette recherche se fait en réponse à certains enjeux prépondérants. La question environnementale en est un, majeur. Elle concerne d'abord le rapport à la nature. Mais elle concerne aussi l'hygiène et le confort par exemple, qui participent de l'environnement domestique. Les aspects économiques s'imposent également. Ils touchent à

l'organisation efficace des lieux de production, à leurs liens aux infrastructures, d'un côté, et à l'habitat de l'autre. L'urbanisme n'est pas indifférent aux questions sociales : la santé, notamment, et le bien-être en général. Enfin, les réponses à ces enjeux, par diverses techniques propres à chaque époque, concourent également au contrôle des membres de la société, comme c'est le cas du zonage (ou du zoning) par exemple, qui attribue leur place aux diverses catégories de travailleurs au sein de l'appareil de production.

C'est vrai que cette optimisation et cette rationalisation relèvent d'une logique qui traverse la pensée sur les techniques en général, autant qu'elle intéresse la ville. Mais c'est précisément cet aspect qui est décisif. Car les approches de l'urbanisme sont déterminées par les ressources techniques que l'industrie met à sa disposition. Ces ressources sont à la fois matérielles (les grandes infrastructures par exemple) mais elles sont aussi conceptuelles (tel le zoning, en tant que dérivé du taylorisme appliqué à l'organisation urbaine). Par le biais d'une forme de téléologie, elles s'imposent en quelque sorte à l'urbanisme.

Optimisation et rationalisation sont des facteurs d'intensification de la société industrielle. L'urbanisme y participe en s'appuyant sur les techniques et les ressources que l'industrie lui fournit. Il contribue donc au développement de cette industrie, en même temps qu'il lui offre les moyens d'une accélération et d'une intensification caractéristiques du capitalisme, dont les excès sont suscep-

tibles de provoquer des dysfonctionnements nouveaux. Ceux-ci rendent alors nécessaire un nouveau diagnostic, qui appelle la mise au point de nouvelles solutions d'optimisation et de rationalisation, et ainsi de suite. Comment cela se manifeste-t-il au début et au milieu du grand XX^e siècle ?

Au tournant des XIX^e et XX^e siècles, un des enjeux pour la société industrialiste en pleine expansion est d'assurer les conditions d'hygiène de ses populations en même temps que de rationaliser l'appareil de production, en maîtrisant l'organisation urbaine et celle des systèmes qui y concourent. L'urbanisme assure cette fin en cherchant à séparer habitat et production par le biais du zonage, en desserrant et en embellissant les centres urbains, tout en tentant de canaliser l'agglomération métropolitaine qui découle de l'expansion en périphérie (chemins de fer, usines, lotissements de pavillons). Il faut toutefois garder à l'esprit que ce sont ces phénomènes d'expansion qui sollicitent à la fois les industries primaires et de première transformation (ex. charbon, acier), les industries secondaires des travaux publics et du bâtiment (voirie, éclairage public, eau, énergie, etc.) et celles des services (de transport notamment).

Après la Seconde Guerre mondiale, c'est la question du confort (celui individuel notamment) qui se substitue progressivement à celle de l'hygiène. S'y ajoute le renouvellement de l'appareil de production et de son organisation. L'urbanisme accompagne cette mutation, contribuant même à l'orien-

ter. La dispersion métropolitaine, celle de l'éloignement des ensembles d'habitation par rapport aux centres urbains notamment, agit comme un intensificateur de la production des biens de consommation (voitures, réfrigérateurs, congélateurs, téléviseurs, etc.). Elle est en quelque sorte portée par le développement des infrastructures magistrales que sont les voies rapides urbaines et les autoroutes¹².



Salon des arts ménagers, Paris, 1951 © Henri Salesses/Terra

Retour sur le terrain

Revenons au cas parisien, pour observer comment cet enjeu s'y incarne dans la seconde moitié du XX^e siècle. De ce point de vue, le schéma directeur de 1965, suivi de celui de 1976, est exemplaire. A la question des « Objectifs de l'urbanisme et de l'aménagement de la région de Paris », le rapport de présentation du schéma directeur de 1965 conclue à la nécessité de créer « *ces conditions matérielles d'une vie heureuse* ». Et, lorsqu'il s'agit de définir l'objet et la portée du schéma, à l'interrogation « *Que faut-il donc pour que la vie de la population soit rendue plus facile*

qu'aujourd'hui ? », la réponse tient en deux mot : « *des équipements* »¹³.

« *Accroissement considérable des besoins par tête, accroissement considérable du nombre de «têtes» : voilà les données certaines du futur [c'est l'auteur qui souligne] que l'évolution économique et démographique de la France impose à la région de Paris, et qui commandent la nécessité et les dimensions d'un urbanisme novateur.* »¹⁴ Le rôle de l'urbanisme est bien d'accompagner le développement dans le sens des prévisions. Il n'est pas excessif de suggérer qu'il serait l'agent de l'autoréalisation de la prévision.

On le comprend à la lecture de l'introduction générale du document de présentation du SDAU : cette approche repose sur la production de biens matériels, dont ceux de confort domestique, moteur du développement économique et du bien-être, bref de croissance. En témoignent les coefficients multiplicateurs dont la liste figure dans le corps de l'exposé : population, multipliée par 1,65 ; pouvoir d'achat global de la population, multiplié par 5 (1,65 x 3,5) ; dont produits alimentaires multipliés par 3 ; produits industriels multipliés par 6 ; etc.

La production des territoires métropolitains n'est pas différente en Amérique du Nord, bien que les processus suivant lesquels elle se concrétise ne soient pas identiques. Le cas de Philadelphie est caractéristique en ce qui concerne le premier du XX^e siècle, qui débute en réalité dès la fin du XIX^e¹⁵. L'expansion de l'aire urbanisée y est régulée par une

série de commissions, auxquelles siègent des édiles qui sont souvent les principaux opérateurs de cette production. C'est le cas en ce qui concerne la compagnie des tramways, dont l'un des propriétaires est en même temps membre de la Town Planning Commission, qui fait en sorte que les domaines d'extension de l'aire métropolitaine se fasse en direction des terrains qu'il maîtrise et qui seront desservis par ses lignes de transport. L'optimisation du système passe notamment par la création d'un parc d'attraction, dont la localisation en périphérie garantie à la fois la valorisation d'un foncier excentré et l'extension des horaires des tramways au-delà des heures ouvrées, le soir et le week-end. Ici aussi, ce processus de croissance métropolitaine met en mouvement les mêmes segments industriels primaires, secondaires des travaux publics et du bâtiment et ceux des services. Le déclin de cette métropolisation de première génération advint à Philadelphie au plus grand bénéfice du second associé de la compagnie de tramway, partenaire au sein de la Standard Oil de John D. Rockefeller. Elle inaugurerait une seconde génération de dispersion territoriale guidée par la ramification des réseaux magistraux routiers et autoroutiers dont le développement était massif après la Seconde Guerre mondiale.

Ce sont les effets de ces orientations dont on perçoit les excès depuis la fin du XX^e siècle. Le constat d'ordre environnemental concerne d'abord la dispersion métropolitaine. En France, elle est le résultat d'une conquête territoriale stimulée par la loi d'orientation fon-

cière de 1967, tandis qu'aux Etats-Unis, il s'agit principalement d'un des effets du marché, qui se renforce par ces phénomènes d'expansion. Là-bas comme ici, ils présentent un bilan carbone et une empreinte écologique insoutenables. Les infrastructures dédiées aux véhicules individuels, encouragent la colonisation de terres toujours plus lointaines. Elles induisent des dépenses énergétiques et l'artificialisation des sols. Du point de vue social, l'inégalité des territoires demeure une question récurrente, ainsi que la dissociation entre « *politique des transports et politique d'aménagement [qui] devraient former une seule et même politique* », comme l'affirmait Nicolas Sarkozy dans son discours de la Cité de l'Architecture, en 2009.

Comment apprécier, à travers cette grille de lecture, le successeur de ce projet métropolitain pour l'agglomération parisienne, tel qu'il est mis en œuvre au début du XXI^e siècle ?

Conclusion

Cette grille de lecture suggère que les approches de l'urbanisme sont déterminées par les ressources techniques que l'industrie met à sa disposition. En prolongeant ce raisonnement avec le cas parisien, on peut même considérer que les moyens offerts par l'industrie détermineraient les questions auxquelles l'urbanisme doit apporter des réponses en ayant recours aux ressources de cette industrie (téléconomie). En l'occurrence, le GPE permet de servir les industries conventionnelles du bâtiment, des travaux publics et du rail. Le BTP creuse

les tunnels qui reçoivent les trains, de même que les puits d'accès aux stations, et construit les superstructures immobilières qui les coiffent. L'immobilier, ravivé et encouragé par une industrie financière de nouvelle génération et d'échelle internationale, impose sa logique au zoning en repoussant l'habitat, moins rentable, hors du rayon des stations¹⁶. De plus, cela concourt à la préservation d'autres industries plus anciennes, telle que l'automobile, qui a encore des beaux jours, puisque la vignette Crit'air élimine les véhicules les plus polluants, reléguant leurs propriétaires aux transports en commun, libérant la route aux véhicules dits propres, de nouvelle génération, et aux chauffeurs qui peuvent se les offrir. Un mécanisme de ségrégation qui contribue à sa manière à une forme de contrôle social.

Ainsi, il apparaît que les grandes actions d'aménagement décidées au début des années 2000 s'inscrivent dans la longue durée, celle d'un urbanisme déterminé par l'industrie, au service du développement économique et d'un projet de société en croissance. Ces actions (infrastructures lourdes de transport, zoning, concentration des logements, des activités, etc.), élaborées au cours du long XX^e siècle, doivent-elles être considérées aujourd'hui comme anachroniques ? D'une part, en ce début de XXI^e siècle, l'ensemble des faits sociaux a fondamentalement évolué, en particulier l'industrie qui, après avoir traversé l'ère post-industrielle, doit intégrer les données de la mondialisation, les innovations de l'ère numérique et prendre en compte les impératifs liés au déve-

loppement durable. D'autre part, ce dernier point accentue l'aspect anachronique de ces actions menées de façon quelque peu forcenée, tant les questions environnementales appellent une révision des approches conventionnelles. C'est là un point paradoxal. Ces actions doivent-elles s'ouvrir au temps présent et réviser leurs modalités à l'aune des technologies portées par une industrie de nouvelle génération et, même si elles obéissent à une ancienne logique, participer à l'émergence d'une organisation urbaine nouvelle que l'on peine à deviner aujourd'hui ? Ou doivent-elles être fondamentalement révisées en réponse à des enjeux dont la portée apparaît de plus en plus déterminante à la lumière des dérèglements climatiques ? Si l'histoire urbaine se joue dans la stratification des temporalités et leur consolidation en perpétuelle transformation en ouverture au temps présent, elle ne se résume pas à l'histoire de l'urbanisme. Celui-ci peut-il être révisé afin de répondre aux enjeux de la soutenabilité ou doit-il céder à de nouvelles approches, à inventer, débarrassées des subordinations à l'industrialisme et la croissance ? ★

¹ André Lortie, *De Quoi L'Urbanisme est-il le projet ?* Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, 3 vol., Paris, Panthéon Sorbonne, 2021

² Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

³ <https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/economie-social/article/tous-les-prix-des-terres-2019-en-ile-de-france-202-170593.html>, consulté le 17 mars 2021

⁴ https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2020-11/datalab_essentiel_230_prix_des_terrains_a_batir_2019_novembre2020.pdf, consulté le 17 mars 2021

⁵ Toutes proportions gardées, une comparaison avec les effets du TGV peut être éclairante. Celui-ci participe d'un renforcement des villes terminus parfois au détriment des territoires traversés, mais il contribue aussi à la consolidation de la ville la plus puissante par rapport aux autres desservies. Sylvie Bazin, C. Beckerich, Marie Delaplace, Corinne Blanquart, L. Vandenbossche. « Grande vitesse ferroviaire et développement économique local : une revue de la littérature ». Colloque « Identité, Qualité et Compétitivité Territoriale. Développement économique et cohésion dans les Territoires alpins », ASRDLF AISRe, Sep. 2010, Val D'Aoste, Italie

⁶ Apur, *Mutation dans les 68 quartiers de gare du GPE en 2021*, Note n° 196, pp. 8-9.

⁷ Françoise Choay, *L'Urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Paris, Editions du Seuil, 1965.

⁸ C'est un autre débat qui s'intensifiait alors : celui de son orientation capitalistique ou de sa collectivisation.

⁹ Léon Jaussely, « Avertissement », in Raymond Unwin, *L'Etude pratique des plans de ville. Introduction à l'art de dessiner les plans d'aménagement et d'extension* [1922], Paris, l'Equerre, 1981.

¹⁰ Walter Gropius, *Internationale Architektur*, Bauhaus Bücher n° 1, Munich, A. Langen, 1925, p. 8, traduction de Françoise Choay, *in op.cit.*, p. 226.

¹¹ Gilles Deleuze, « Post-scriptum sur les sociétés de contrôle », in *L'autre journal*, n° 1, mai 1990. Consulté sur http://aejcpp.free.fr/articles/controle_deleuze.html.

¹² Marc Wiel, *La Transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Liège, Maradaga, 1999.

¹³ Délégation générale au district de la région de Paris, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris*, Présentation générale, 2° partie, « Objectifs de

l'urbanisme et de l'aménagement de la région de Paris », Paris, 1965, p. 25 et suivantes.

¹⁴ *Schéma directeur*, p. 21.

¹⁵ Dorothy Gondos Beers, « The Centennial City, 1865-1876 », in Russell F. Weigley (sous la dir.), *Philadelphia : A 300-Year History*, New York, W.W. Northon & Company, 1982, pp. 417-470. Lloyd M. Abernethy, « Progressivism, 1905-1919 », in Russell F. Weigley, *Philadelphia : A 300-Year History*, loc. cit., p. 547.

¹⁶ Antoine Guironnet. *La Financiarisation du capitalisme urbain : marchés immobiliers tertiaires et politiques de développement urbain dans le Grand Paris et le Grand Lyon, les projets des Docks de Saint-Ouen et du Carré de Soie*. Science politique. Thèse de doctorat sous la direction de Ludovic Halbert, Université Paris-Est, LATTs, 2017. (NNT : 2017PESC1093). (tel-01590801v2)



En perspective

Les entreprises de bâtiment travaux publics et les DROM-TOM

Des années 1920 aux années 1990 : un champ de recherche encore en friches

Dominique Barjot, Académie des sciences d'outre-mer et Sorbonne université

Nos recherches antérieures ont mis en lumière combien au XIX^e siècle, les entreprises françaises de BTP et, notamment, celles de travaux publics, furent beaucoup plus actives à l'étranger que dans l'Empire colonial, hormis entre 1883 et le tout début du XX^e siècle¹. Dans ces conditions, l'examen des archives entrepreneuriales montre le peu d'importance des travaux exécutés dans les actuels DROM-TOM (Départements et régions d'outre-mer - Territoires d'outre-mer²). Certes, il y eut bien quelques exceptions : ainsi le polytechnicien Alexandre Lavalley (1821-1892)³, créateur du plus puissant modèle de drague alors existant, mis en œuvre à Suez. Il utilisa une énorme machine de levage, dite «titan», construite par lui pour édifier le port de la Pointe-de-Galets à La Réunion, dont il avait obtenu la concession en 1876.

Pendant longtemps les marchés des Antilles et de Guyane comme ceux de l'Océan indien (La Réunion, Comores, Nouvelle-Calédonie, Territoires du Pacifique, etc.) ne constituèrent que des marchés d'opportunités : tel fut le cas dans l'entre-deux-guerres. Cependant, à l'ère des décolonisations, l'effort d'investissement

public en faveur de l'Union française changea la donne. Des marchés d'ampleur inaccoutumée s'ouvrirent aux entreprises métropolitaines, dont certaines parvinrent à s'implanter de façon durable, notamment à la Guadeloupe, la Martinique et à La Réunion, comme le montrent les exemples des Entreprises métropolitaines et coloniales, puis Compagnie française d'entreprises, des Grands Travaux de l'Est et de la Société Routière Colas, progressivement devenue un leader mondial.



Port de la Pointe-des-Galets (La Réunion) en 1886. Photographie André Salles. Source : gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Des marchés d'opportunités

C'est entre les deux guerres que les archives d'entreprises permettent d'appréhender l'activité des entreprises de construction dans les actuels DROM-TOM.

Entre les deux guerres, des marchés marginaux, à de très rares exceptions près

De l'étude d'un échantillon de vingt grandes entreprises de travaux publics⁴, il ressort que les actuels DROM-TOM ne représentaient que des marchés relativement modestes, même si leur importance semble avoir doublé dans les années 1930 par rapport à la décennie précédente.

Cet intérêt accru découlait de création par les plus grosses d'entreprises de sociétés ad hoc ayant pour objectif de coordonner des chantiers multiples menés en parallèle sur des marchés nombreux et de toutes tailles. Ainsi, le 6 décembre 1920, la Société générale d'entreprises (SGE) participa à la création de la

Compagnie Générale des Colonies (CGC)⁵, à l'initiative de la Banque de Paris et des Pays-Bas, actionnaire principal, et aux côtés de la Société des Grands Travaux de Marseille (GTM) et de la Société française d'entreprises (SFE). En unissant leurs forces, les trois firmes obtinrent un siège d'administrateur pour leur représentant commun, Xavier Loisy, lui-même cadre dirigeant de Paribas. Entre 1926 et 1931, CGC donna d'intéressants dividendes, mais à partir de 1932, elle préféra procéder à de larges amortissements et ne distribua plus aucun bénéfice. Ses lourds investissements n'avaient que trop rarement la rentabilité requise.

La Société des Grands Travaux de Marseille était depuis 1908 la plus grosse entreprise française de travaux publics. Néanmoins, dans les actuels DROM-TOM, son activité demeura toujours marginale. À partir de 1925 et 1927 respectivement, les GTM s'intéressèrent à l'équipement portuaire des Antilles et de l'Afrique noire.

Désireux de reprendre au plus vite leur expansion sur les marchés extérieurs, les GTM tentèrent d'y parvenir au travers de la Société

Tableau 1. Ventilation géographique du chiffre d'affaires total réalisé dans l'Empire français par quinze grandes entreprises de travaux publics de 1919 à 1939 (en % du total à partir de données en 106 francs constants 1913).

	1919-39	1919-29	1930-39
1. Afrique du Nord dont :	40,4	41,0	40,2
- Algérie	23,0	17,2	25,8
- Maroc	10,9	18,4	7,3
- Tunisie	6,5	5,4	7,1
2. Afrique noire et Madagascar	20,2	22,1	19,2
3. Mandats du Moyen-Orient	8,2	4,5	9,9
4. Indochine	18,8	25,4	15,7
5. Divers (a)	12,4	7,0	15,0

(a) Actuels DROM-TOM, Comores, Côte française des Somalies, cinq comptoirs de l'Inde, ainsi que chantiers non identifiés géographiquement.

Source : Dominique Barjot, La Grande Entreprise Française de Travaux Publics (1883-1974), Paris, Economica, 2006, p. 367

Tableau 2. Les GTM : ventilation de la production finale par grandes destinations géographiques - Marchés coloniaux seulement (en % du total à partir de données en francs constants 1913).

	1918-31	1931-39
Afrique du Nord	56,8	49,6
- Maroc	32,5	17,7
- Algérie	14,4	23,3
- Tunisie	9,9	8,6
Afrique noire	4,1	15,6
- AOF	3,6	10,7
- AEF	0,5	0,7
- Djibouti	0	4,2
Antilles	2,9	2,0
Indochine	36,2	32,8
Total	100,0	100,0

Source : Dominique Barjot, La Grande Entreprise Française de Travaux Publics (1883-1974), op cit., p. 437

Française d'Entreprises - SFE - , qu'eux, la SGE, la maison Fougerolle et la BNCI avaient créée en mai 1914 en vue de réaliser de grands travaux dans les Balkans⁶. Au lendemain de l'armistice, elle leur apparut comme un moyen privilégié d'une offensive en direction du Moyen-Orient. Elle y obtint d'abord quelques succès : dès 1920, en Cilicie et en Macédoine, puis pour le compte du Haut-Commissariat en Syrie (travaux routiers, chantier du port d'Alexandrette, à construire sous le régime de la concession). Cette réussite ne dura pas. La SFE se heurta rapidement à des difficultés. En dépit de sa participation ultérieure à la construction du pont de Deir Ez-Zor sur l'Euphrate, elle se muait de plus en plus en simple société d'exploitation du port d'Alexandrette.

La crise des années trente éprouva beaucoup la SFE. Bien qu'elle eût en 1930 obtenu la concession du port de Nouméa, elle n'enleva plus désormais que des marchés d'importance secondaire, en Guadeloupe (1935) et à Djibouti (1936) notamment. Comme l'exploitation des ports d'Alexandrette et de Nouméa ne pouvait suffire à en garantir la rentabilité, ses actionnaires décidèrent sa mise en liquidation. Néanmoins, à travers sa participation au sein de la SFE, la maison Fougerolle frères réalisa 3,5 % de son chiffre d'affaires moyen des années 1930 à 1939, chiffre modeste, mais néanmoins non négligeable⁷.

Ces entrepreneurs essuyèrent souvent des déboires financiers dans les territoires d'outre-mer : ainsi la SGE à l'occasion de la construction du port de Saint-Pierre⁸. En 1924, les deux îles de Saint-Pierre et Miquelon dépendaient du ministère des Colonies. Seule celle de Saint-Pierre se prêtait vraiment à la création d'un port moderne. En effet, elle possédait sur sa côte Est une rade naturelle ouverte vers le

Nord-Est, mais abritée par un chapelet d'îlots. Au fond de cette rade se trouvait le port de Barachois, pratiquement accessible en toute saison. Toutefois, le Barachois ne constituait qu'un abri précaire, en raison de la pauvreté de ses équipements. Le ministère décida donc de construire une digue de protection. En mars 1924, l'administration ouvrit un concours, auquel les dirigeants de la SGE décidèrent de soumissionner. Ils constituèrent un syndicat d'études avec la CGC et la société La Morue Française. En octobre, le groupe remettait son projet, lequel fut classé premier. Dès le mois d'avril 1925, le gouverneur signait le marché avec le consortium, au sein duquel SGE détenait 52 % des parts.

Gérés par la SGE et confiés à un jeune polytechnicien, Charles Rabeau (1898-1972)⁹, les travaux comportaient le décapage du fond rocheux destiné à servir d'assise à la digue ainsi que la construction de cet ouvrage, comportant un noyau de matériaux tout-venant et une carapace de gros enrochements. Le chantier s'avéra plus ardu que prévu, en raison de la rudesse du climat, de la fréquence des brouillards et de la nécessité de tout amener sur place, qu'il se fût agi du personnel ouvrier ou du matériel indispensable à l'exploitation de la carrière. Avant de commencer les dragages, l'entreprise étudia de près les terrains, mettant du même coup en évidence des dépôts de sables et de graviers d'une épaisseur très supérieure aux prévisions du marché. Il était donc indispensable de faire venir une drague du Canada. Trouver cette drague, la louer et la remorquer jusqu'à Saint-Pierre ne furent pas choses aisées, pas plus que le règlement des dépenses supplémentaires, lequel ne fut acquis qu'en 1927 au terme de difficiles négociations. L'arrivée de la drague ne résolvait pas tous les problèmes, car il fallait en outre dis-

poser de matériaux en abondance. On avait entrepris les travaux d'ouverture d'une carrière, mais Rabeau et son équipe firent de bien amères découvertes : le granit se présentant sous la forme de bancs très fragmentés et par endroit profondément altérés, les abatages ne produisaient qu'une quantité insignifiante des gros enrochements nécessaires à la protection de la digue. À l'évidence, il faudrait exploiter d'énormes masses de rocher pour obtenir des quantités suffisantes de gros blocs utiles aux travaux, ce qui conduirait simultanément à produire de grandes quantités de matériaux inutilisables. SGE proposa d'agrandir le port en utilisant ces matériaux excédentaires à la construction de terre-pleins et d'améliorer la médiocre voirie de la ville, mais ces projets se heurtaient à un obstacle à priori insurmontable : le manque de crédits dont souffrait le ministère des Colonies.

En dépit de ces difficultés, les travaux continuaient tant bien que mal. Deux ans durant, de 1927 à 1929, ils s'interrompirent presque complètement. En avril 1929, les autorités acceptèrent un avenant au marché : à l'issue de cet accord, une partie des matériaux inutilisés étaient achetés par l'administration en vue de la réalisation de terre-pleins dans le port,

l'autre abandonnée sur place par l'entreprise. Le chantier retrouva toute son activité : à l'automne 1930, la digue était achevée. Les nouvelles conditions de marché laissaient cependant en suspens une question fondamentale : celle des dépenses supplémentaires considérables auxquelles l'entreprise avait dû consentir. Dès le mois de décembre 1929, la direction de la SGE remettait au gouverneur un mémoire de réclamation, avec pour objectif d'aboutir à un règlement amiable du litige. Il n'y fut répondu qu'au début de 1931, mais l'offre parut si faible que le comité de direction de la SGE préféra recourir à la voie contentieuse. Le 6 août 1933, l'entreprise déposait une instance devant le Conseil d'État. Le différend ne trouva sa solution qu'en 1938, au terme d'un arbitrage. Le règlement, peu satisfaisant, s'était donc étalé sur près de quinze ans.

Durant la Seconde guerre mondiale, la Société des GTM poursuivit une activité modeste aux Antilles (tableau 1).

La Société générale d'entreprises y fut plus active, mais la part en apparence plus importante du chiffre d'affaires des Antilles résultait dans une large mesure de la contraction beaucoup plus forte du chiffre d'affaires total de la SGE que de celui des GTM (tableau 2).

Tableau 3. GTM : répartition géographique de la production finale de 1939 à 1944 — Colonies seulement (en %, à partir de données en francs constants 1913)

Afrique du Nord	55,4
Afrique Noire* dont	19,4
- AOF	18,6
- Djibouti	2,1
Antilles françaises	2,0
Indochine	21,1
Total	100

Source : Dominique Barjot, La Grande Entreprise Française de Travaux Publics (1883-1974), op.cit., p. 537.

Tableau 4. SGE : répartition géographique de la production finale et de l'excédent brut d'exploitation de 1939 à 1944 - Colonies seulement (en %, à partir de données en francs constants 1913)

	Production finale	Excédent brut d'exploitation
Afrique du Nord dont :	31,2	71,1
- Maroc	12,6	62,9
- Algérie	18,1	8,3
- Tunisie	0,5	0
Antilles françaises	6,4	28,9
Total	100	100

Source : Dominique Barjot, La Grande Entreprise Française de Travaux Publics (1883-1974), op.cit., p. 548.

Après la Seconde Guerre mondiale, des opportunités grandissantes

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les actuels DROM-TOM offrirent des opportunités d'affaires beaucoup plus grandes aux entreprises métropolitaines de BTP. L'irruption d'acteurs nouveaux trouvait son explication dans l'important effort d'investissement engagé en faveur de l'Afrique noire au lendemain de la Conférence de Brazzaville : tenue en 1944, elle consacrait l'abandon de la règle de l'autonomie financière des colonies établie par la loi de 1900¹⁰. Elle conduisit, un an plus tard, à la mise en place d'une Zone franc, puis, en 1946, à la création du FIDES - Fonds d'investissement pour le développement économique et Social -, devenu FAC - Fonds d'action et de coopération - après les indépendances. Au FIDES s'ajoutait la Caisse centrale de la France d'Outre-Mer - CCFOM -, chargée de la gestion de ce même Fonds ainsi que de promouvoir emprunts des territoires et investissements privés. Les deux institutions autorisaient le lancement de plans de modernisation : ainsi de 1948 à 1952, dans le cadre plus général du Plan Marshall. Jusqu'en 1952 en effet, l'effort consenti par les pouvoirs publics demeura considérable : calculées en valeur constante, les dépenses d'investissement engagées en Afrique subsaharienne durant les exercices 1951 et 1952 atteignaient huit fois le montant dépensé en 1938 et 1939¹¹.

Dans un premier temps, les dépenses allèrent pour l'essentiel aux travaux d'infrastructure, mais ensuite, l'on accorda de plus en plus d'importance aux programmes d'hydraulique agricole comme l'aménagement du Sénégal ou la création, au moyen de l'Office du Niger, d'un vaste territoire cotonnier où l'on aurait aussi

pratiqué la riziculture à grande échelle. L'afflux de crédits publics encouragea, avec un certain retard cependant, l'arrivée de capitaux privés. Le Cameroun en profita largement. Cependant, à partir de 1953, et exprimés en francs constants, les investissements publics se contractèrent fortement¹². Depuis cette date, les territoires ne parvenaient plus à équilibrer leurs budgets. Il leur fallait recourir à des subventions spécifiques versées par la métropole et dont le montant gonfla rapidement¹³. Cette évolution inquiétait les milieux d'affaires, dont une partie de plus en plus importante estimait qu'il était plus rentable de se tourner vers les marchés situés hors Zone franc. En attendant cependant, les Antilles et La Réunion profitèrent de ce premier élan des investissements vers l'Outre-Mer français. Établie dès 1957 à la Martinique, la Société nouvelle de construction et de travaux, filiale de la Banque de Paris et des Pays-Bas depuis sa création en 1920, y édifia plusieurs établissements scolaires¹⁴.

À partir de la Cinquième République, la relation forte entre la métropole et les Outre-mer tendirent à évoluer vers un pacte de développement. La départementalisation de 1946 était poussée par les élus, qui y voyaient un vecteur de l'égalité civile et économique¹⁵. Le développement des services de l'État, la mise en place de la législation sociale, constituèrent des étapes du développement économique des Outre-mer et de leur modernisation. Le développement de grosses infrastructures publiques (Centre d'expérimentation du Pacifique ou CEP en Polynésie, Centre national d'études spatiales ou CNES en Guyane) servit d'accélérateur au développement local. Pourtant, les mouvements sociaux importants en Guadeloupe, à La Réunion ou à Mayotte illustraient la persistance d'un décrochage économique, le PIB des habitants des Outre-

mer restant très inférieur à celui des régions métropolitaines (avec de très fortes disparités locales). Se mettait en place, de plus en plus, une « économie de transferts », où l'investissement public et les aides viennent compenser les faiblesses structurelles datant de l'époque coloniale (monoproduction agricole tournée vers l'exportation, faible compétitivité dans le contexte régional, chômage élevé, fuite des diplômés vers la métropole, vie chère, primes importantes dans la fonction publique, etc...). Les investissements massifs, dont certains stratégiques (le CNES en Guyane, Naval Group en Martinique) créèrent également un effet de polarisation économique, et durent s'insérer dans un marché du travail souvent mal adapté. Pourtant, la valorisation de l'investissement public dans la France d'Outre-mer constituait un enjeu fondamental d'action publique et de maintien de la présence française, d'autres puissances étant prêtes à s'y substituer.

Dans ce contexte, entre 1960 et 1971, Dumez réalisa une percée significative dans les DOM-TOM : la société prit ainsi une part majeure à l'exécution, entre 1965 et 1972, des travaux de génie civil de la base de Kourou en Guyane, et à celle, de 1965 à 1968, du Centre d'expérimentation nucléaire de Mururoa, avant de se tourner vers la Nouvelle-Calédonie¹⁶. En outre, entre 1966 et 1973, elle prit une part déterminante à l'aménagement de la partie bâtiment de la base spatiale de Kourou. Bénéficiant de la confiance du Commissariat à l'énergie atomique, la Compagnie industrielle de travaux ou CITRA, filiale travaux publics du groupe Schneider, fut l'associée de Dumez pour la direction des travaux d'aménagement du Centre d'essais nucléaires du Pacifique¹⁷. Elle y était même présente dès la première moitié des années 1960. Il est probable que sa forte présence commerciale dans la zone Pacifique,

notamment en Australie et en Indonésie, plaidait en sa faveur. Elle y réalisa notamment le percement du chenal d'entrée de l'atoll de Ao, l'aménagement complet des bases d'expérimentation à Mururoa et Fangataufa, en association avec Dumez dans les deux cas¹⁸. Elle y coopéra aussi avec Forex, une société filiale spécialisée dans les forages pétroliers¹⁹, à la réalisation de forages très profonds dans la structure de l'atoll de Mururoa pour les essais souterrains. Seule, CITRA s'employa à la conception et à la manutention des engins ainsi qu'au bourrage des puits d'explosion.

CITRA sut exploiter à son profit la forte demande mondiale de nickel qui se manifestait à la fin des années 1960²⁰. En 1969, les cours mondiaux de ce minerai augmentèrent fortement sous l'effet de l'introduction d'alliages de plus en plus sophistiqués à base de ferro-nickel (et de cupro-nickel). En outre, l'usage de ce minerai était de plus en plus utilisé en matière de génie chimique tandis que ses sels servaient à préparer les bains de nickelage. Or, à cette époque, en 1970, alors que le monde manquait de nickel, la Nouvelle-Calédonie en disposait en quantités énormes : ses gisements de garniérites n'étaient concurrencés que par ceux, canadiens, de pentlandites de Sudbury, dans l'Ontario, et de Lynn Lake, dans le Manitoba. Dès la deuxième moitié des années 1960, l'administration et les sociétés productrices de nickel avaient beaucoup investi dans l'île. Implantée localement depuis 1967, CITRA transféra en Nouvelle-Calédonie un important matériel utilisé auparavant sur ses chantiers de Colombo, de Bombay et, de manière plus récente en Indonésie, dans le but de créer une agence locale équipée et autonome. La société y développa les infrastructures portuaires afin d'y permettre l'accès des minéraliers, ceci pour le compte des installa-

tions de la Société Le Nickel à Doniambo et Népoui. Son intervention s'y effectua par l'intermédiaire d'une filiale constituée en 1968, la Compagnie calédonienne de travaux publics et de montage (CCTPM). CITRA y coopéra entre autres avec la Société générale d'entreprises qui y avait édifié, entre 1954 et 1959, le barrage et la centrale hydroélectrique de Yaté. Si, dans l'ensemble, l'essentiel des marchés exécutés constituèrent des opportunités éphémères, certaines implantations s'avérèrent durables.

A la recherche d'une implantation durable : CFE et GTE

Certaines entreprises optèrent plus franchement pour la solution d'une implantation durable. Tel fut le cas notamment des Entreprises Métropolitaines et Coloniales (EMC) et de la Société des Grands Travaux de l'EST (GTE).

Une entreprise pionnière : les EMC, puis CFE

Entre les deux guerres, en même temps qu'un effort considérable en faveur de ses routes, Madagascar poursuivit l'équipement de ses ports, en particulier ceux de Diégo Suarez et de Majunga. Certains entrepreneurs y firent fortune, à l'exemple de Léon-Joseph Dubois (1890-1966), fondateur en 1928 des Entreprises Métropolitaines et Coloniales²¹. Il y réalisa de nombreuses charpentes métalliques, fournies par l'usine de Nantes que lui avait transmis son père, mais s'orienta également avec succès vers le génie civil : dragages et travaux portuaires à Tuléar et Diégo Suarez, barrage à voûtes multiples de Mantasoa, étudié par Albert Caquot. Encouragées par leur réussite, les EMC s'établirent dès 1934 à La

Réunion, afin d'y réaliser des travaux routiers et d'adduction d'eau. En 1939, à la Martinique, il enleva les travaux de construction des quais de Fort-de-France, qui démarrèrent en 1940, peu après l'armistice. En dépit de la pénurie de main-d'œuvre spécialisée et de matériel, il y livra, dès 1943, une forme de radoub qui permet de caréner le croiseur Émile Bertin. Après la Libération, avec du matériel neuf, il poursuivit jusqu'à la fin de 1951, les travaux de Fort-de-France. Grâce à ses chantiers de La Réunion et de Djibouti, puis de la Martinique, la reprise s'amorça vite. Bien implantées dans des régions à l'écart des conflits, les EMC en sortirent relativement épargnées, malgré la destruction à 80% de l'usine qu'elles avaient créée à Rouen en 1940 afin d'en reconstruire les ponts. Au total, de 1936 à 1945, leur chiffre d'affaires s'accrut de 5,3% par an en moyenne. Les EMC se trouvaient donc en position de force pour aborder la reconstruction.

Entre 1945 et 1965, le chiffre d'affaires de l'entreprise augmenta de + 9,7 % par an en moyenne et en francs constants. Elle le devait à sa percée hors zone franc (+ 30,4 % par an), tandis que son expansion apparaissait plus modeste en métropole (+ 7 %) et, surtout, dans les DOM-TOM (+ 3,9 %). C'est ce que montre bien le tableau suivant :

Tableau 5. La CFE : ventilation géographique du chiffre d'affaires par périodes (en %)

	1945-1965	1945-1950	1950-1958	1958-1965
Métropole	48,2	61,1	39,5	55,0
Exportations	51,8	37,9	60,5	45,0
Exportations vers la zone franc	21,6	35,5	60,5	14,3
Exportations hors zone franc	30,2	2,4	35,8	30,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Dominique Barjot, La Grande Entreprise Française de Travaux Publics (1883-1974), op. cit., p. 668.

Au sein de la Zone franc, ses principaux débouchés ne furent ni l’Afrique noire, ni l’Afrique du Nord, mais les Antilles, La Réunion et, au début de la période seulement, Madagascar. Dans la Zone franc, elle ne se développa avec régularité que sur ceux des actuels DOM-TOM. Au contraire, son activité malgache et nord-africaine stagna dès 1949, avant de se contracter fortement à partir de 1953-54. Les événements survenus en 1947 à Madagascar, puis, plus tard, au Maghreb, encouragèrent sans doute le repli massif hors de la Zone franc, qui caractérisa les années 1955 à 1961.

L’on comprend, dès lors, l’importance relative de l’activité menée dans les actuels DROM-TOM, notamment dans les années 1950 et au début des années 1960. Les EMC, devenues Compagnie française d’entreprises en 1959, après le rachat du département constructions métalliques de Moisant-Laurent-Savey, furent particulièrement actives à La Réunion. Elles y exécutèrent des travaux routiers (réfection et élargissement de la RN2 sur le littoral Est ainsi que de la RN1 sur le littoral Ouest, de 1939 à 1955, y compris le creusement d’un tunnel), des adductions d’eau : villes du Tampon (1939-40), de la Pointe-des-Galets (1951-53), de Saint-Benoît (1952-54), de Saint-Denis (1953-54) et des Avirons (1953-54). S’y ajoutèrent des ponts métalliques et/ou en béton, un aérodrome, celui de Gillot (1944-45) ainsi que de nombreux chantiers de bâtiment. Ayant édifié dès 1940-42 un magasin à sucre pour la Chambre de commerce de La Réunion, l’activité de l’entreprise s’accéléra entre 1951 et 1961 (écoles, logements HLM, immeubles d’habitation, bâtiments administratifs et entrepôts). Un temps intéressées à des travaux à Pondichéry (centrale thermique de 1949 à 1951), les EMC furent aussi présentes aux Comores, y réalisant des ponts (1949-53),

des aérodromes (Moroni, Bandaressalan (plus tard Moroni Prince Saïd Ibrahim) et Anjouan Ouani (1951-54). Elles intervinrent même à l’île Maurice (entrepôts et magasins à sucre en 1954 et 1958, étude du grand barrage en terre Midlands en 1953). L’entreprise tenta aussi de s’implanter en Nouvelle-Calédonie (cale de halage dans le port de Nouméa de 1954 à 1957, pont de Ponerihouen en 1954-56) et y livrant un chaland à clapets toujours pour le port de Nouméa) en 1954.

La Martinique demeura une zone d’activité privilégiée. Il s’agissait de travaux maritimes : formes de radoub et quais en eau profonde de Fort-de-France (1941-51), aérodrome international du Lamentin (1944-50, 550 000 m³ de terrassements), travaux immobiliers (1940-50), chalands-citernes et chalands de mer pour le compte de la Compagnie générale transatlantique (1950). En Guadeloupe, les EMC œuvrèrent à l’aérodrome international du Raizet, où ils effectuèrent aussi de gros travaux de terrassements et édifièrent l’aérogare (1947-51) ainsi qu’une station pour l’Institut des fruits et agrumes coloniaux (1951-53) et des logements à Pointe-à-Pitre. Des Antilles, les EMC passèrent en Guyane française, où elles édifièrent plusieurs ponts sur la Mana et le Sinnamary (1954, 1956-58), les travaux de dragage de la Rivière de Cayenne (1956-57), des chantiers routiers (RN1 Cayenne-Saint-Laurent, 1956-59) ainsi que de nombreux chantiers de bâtiment, notamment pour l’Institut Pasteur, l’Éducation nationale, les PTT et l’hôpital de Cayenne (1954-62).

Léon-Joseph Dubois décéda brusquement le 15 janvier 1966. Ce fut le point de départ d’un irrésistible déclin. En effet, à partir de 1968, la société connut de sérieux déboires, bien que son département charpentes métal-

liques eût été filialisé, dès 1966, donnant naissance à la Compagnie Française d'Entreprises Métalliques (CFEM), aujourd'hui Eiffage métal. À cette époque les résultats financiers de CFE ne sont pas bons. À partir de 1966-1970, le taux de marge demeura toujours négatif. CFE souffre d'énormes créances impayées sur l'étranger. Quant aux filiales, elles perdent énormément d'argent à l'instar de Boussiron. Afin d'assainir la situation financière de l'entreprise, le groupe Suez consentit à un massif abandon de créances, procéda à trois réductions de capital et, dès l'automne 1973, confia à l'Entreprise Francis Bouygues la location-gérance de CFE. Dans ces conditions un abandon s'imposait pour les agences et filiales des DOM-TOM. En 1973, CFE restait active en Nouvelle-Calédonie (achèvement de cinq ponts sur la côte Est et réfection de divers ouvrages de génie civil), en Martinique (immeuble des Archives départementales et Commissariat hôtelier d'Air France), aux Comores (début des travaux de l'aéroport d'Hahaïa ainsi qu'à La Réunion (notamment 2e tranche de l'aménagement agricole de la Rivière de Mât et, en participation, construction de la route du littoral côte Ouest).

Quant à la Société calédonienne d'entreprises et de travaux (SCET), elle avait connu en 1972 un fort ralentissement : fortement déficitaire, sa cession s'imposait. Dès l'année suivante, la fermeture des agences d'outre-mer devenait effective, tandis que les négociations s'engageaient en vue de la cession de la SCET et de sa filiale, la Société mélanésienne de travaux (SMET). La voie était ouverte à la concurrence, notamment aux Grands Travaux de l'Est.

Les Grands Travaux de l'Est : un leader dans l'Océan indien ?

Fondée en 1919 afin de mener à bien les travaux de reconstruction de la ville de Reims, la Société des Grands Travaux de l'Est ne connut un réel essor qu'avec l'arrivée à sa tête du centralien Jean Vichot et son implantation en Afrique du Nord, à travers les agences de Tunis (1930), Alger (1932) et Casablanca (1942)²². Un temps contrôlés par la Société générale d'entreprises (1952-1957), les GTE profitèrent du boom du logement des années 1954-1967 en métropole pour se développer à un rythme record, d'autant plus que le désengagement opéré en Afrique du nord, occidentale et centrale s'accompagnait d'une percée dans l'Océan indien. La part de l'Océan indien ne cessa d'augmenter : en pourcentage moyen du chiffre d'affaires total, cette part passa de 0 % en 1945-49 à 9 en 1950-54, 10 en 1955-59 et 20 en 1960-66. En effet, dès 1951, les GTE avait créé, à Tananarive, une filiale, la Société malgache des grands travaux de l'Est, renforcée en 1960, par le rachat de la Société Colas de Madagascar, qui peinait alors à s'y développer. En 1956, la filiale malgache avait ouvert une agence à Saint-Denis de La Réunion. Enfin, en 1960, également, avait été constituée la Compagnie nationale de terrassement, routes et ouvrages d'art (CITROA). Dans la droite ligne de cette percée, entre 1960 et 1962, la société œuvra aussi à l'aménagement routier des Comores.

Cependant, à partir de 1967, la situation se dégrada : faiblesse de la rentabilité, crise structurelle de trésorerie, insuffisance des investissements²³. Faute d'actionnaire de référence, les GTE tentèrent un rapprochement avec le groupe Hersent et avec le soutien de la Compagnie financière de Suez. Dès 1970, cette solution s'avéra infructueuse. À cette

même cette date, le groupe Raveau-Cartier, actionnaire de référence de la Société routière Colas et de la SACER, numéro quatre du secteur routier, prit une participation importante au capital. A partir de 1974, les GTE étaient sous le contrôle du nouvel actionnaire. En 1978, la direction générale de l'entreprise était entièrement aux mains des hommes de Colas. Dans un contexte marqué, à partir de 1972, par des difficultés grandissantes à Madagascar, CITROA fusionna avec sa maison-mère. De fait, les filiales et participations du groupe étaient particulièrement fragiles, pesant sur l'équilibre financier du groupe : ainsi la CALEITRA, filiale néo-calédonienne.

Certes à La Réunion, la situation demeurait relativement favorable²⁴. Contrairement à l'agence de Madagascar orientée pour l'essentiel vers les travaux publics, le département de La Réunion relevait de façon presque exclusive du bâtiment. Elle bénéficiait d'abondants crédits de l'Éducation nationale ou destinés à la construction de logements sociaux. Au début des années 1970, 2000 logements étaient construits sur le territoire chaque année. Les GTE en exécutèrent la moitié. Des groupes importants d'habitation furent réalisés à Saint-Pierre, Saint-Denis et au port, faisant appel aux techniques avancées de préfabrication des GTE. Ceux-ci réalisèrent aussi les travaux d'adduction d'eau de Saint-Pierre. Surtout, en 1973, l'entreprise entra dans le groupement de quatre firmes en charge du chantier d'élargissement de la route littorale entre Saint-Denis et le port de la Pointe-des-Galets, consistant à construire une autoroute à quatre voies au pied de la falaise sur un remblai gagné sur l'Océan indien avec une protection en enrochements de 15 km de long. Enfin, en 1975, l'agence des GTE s'engagea dans les travaux d'aménagement hydroélectrique de la Rivière de l'Est.

En revanche, l'embellie guyanaise fut de courte durée. En 1966, les GTE s'étaient implantés en Guyane, à Kourou, afin de participer aux travaux du Centre Spatial guyanais (CSG). Gérants d'un groupement comprenant aussi Boussiron, la SNTP et la SOFRA-TP, ils y édifièrent 200 logements, puis obtinrent le chantier de construction de la zone de vie : de 1967 à 1970, ils y réalisèrent des immeubles collectifs, des logements individuels, des groupes scolaires, des hôtels, restaurants, clubs, piscines, un cinéma, des bâtiments publics, des centres commerciaux et des espaces verts. De surcroît, le même groupement exécuta les travaux d'infrastructure routière, d'assainissement et de VRD de la ville nouvelle de Kourou, y affectant jusqu'à 800 personnes, dans des conditions difficiles d'approvisionnement, notamment en ciment. Il fallut défricher, puis remblayer les terrains, pour l'essentiel en remblai hydraulique. Les chantiers se heurtaient en outre au manque de ressources locales, à la difficulté des relations avec Cayenne et à la pénurie de main-d'œuvre.

Si les GTE parvinrent à relever le défi, certains logements étant même livrés en avance sur les délais contractuels, à partir de 1970 le CNES vit diminuer ses crédits, obligeant finalement à un repli sur les Antilles. Une affaire précipita le mouvement. Le groupe avait obtenu un important marché, celui de l'hôtel du CNES à Kourou. En effet, en 1969, un groupement d'entreprises composé des GTE, de Boussiron, de la Société nationale des travaux publics et Fougérolle, avec l'appui de l'OTH en tant qu'ingénieur-conseil, obtint le marché de construction de l'hôtel « Les Roches » à Kourou en Guyane pour le compte du CNES. L'exécution de ce marché conduisit à un lourd contentieux administratif, marqué par le rejet de la requête du CNES contre le groupement

et l'OTH, puis par une lourde condamnation de de ces mêmes associés en appel.

En Nouvelle-Calédonie, l'expérience de la CALEITRA se solda par un échec. Devenu territoire d'outre-mer en 1946, la Nouvelle-Calédonie n'avait jamais été explorée par les GTE, jusqu'à l'envoi de Claude Vidal, ingénieur ECO, passé par Madagascar et la Guinée, puis revenu au siège en 1958. En 1971, il fut envoyé en mission en Nouvelle-Calédonie. Il y obtint le marché de construction d'un hôtel pour la Société immobilière de Château Royal. Ce premier succès décida les dirigeants de GTE à constituer la Société Calédonienne d'entreprises industrielles et de travaux (CALEITRA), contrôlée la fois par GTE (64,3 % du capital), C. Vidal lui-même et le groupe Raveau-Cartier. Ce nouveau centre d'activité bénéficia d'investissements importants. Bénéficiant du soutien de la BNP, l'objectif fixé est une montée en puissance en douceur, sur le modèle de l'agence de La Réunion. Mais l'objectif n'est pas atteint, en raison de la pénurie de main-d'œuvre, d'où l'appel à des ouvriers issus de La Réunion, mais infructueux, puis de Sumatra. De surcroît, à partir de 1972, l'évolution défavorable du cours du nickel stoppa les investissements industriels. Le carnet de commandes chuta. Malgré une forte contraction des frais généraux, l'activité stagnait à un niveau très bas. En 1977, à la mort de C. Vidal, l'entreprise fut liquidée. L'issue de la crise était inévitable : le 1er janvier 1980, la fusion-absorption des GTA par Colas était devenue réalité.

Un leader précoce : Colas

Le groupe Colas occupe aujourd'hui le rang de numéro un des travaux routiers en Europe et, probablement, dans le monde occidental. Des

sources abondantes (archives manuscrites, sources imprimées et orales) permettent de reconstituer une histoire en quatre temps : de 1920 à 1944, l'apprentissage ; de 1944 à 1974, une expansion forte et continue donnant naissance à un groupe de vocation internationale ; entre 1974 et 1996, de profondes mutations conduisant au leadership européen ; enfin, de 1997 à 2007, sous l'impulsion d'Alain Dupont, un développement modèle, qui en a fait le premier moteur du groupe Bouygues²⁵.

Une croissance soutenue brisée par la guerre (1934-1944)

La Société Routière Colas naquit de la mise au point, en 1922, par le chimiste britannique Hugh Alla Mac Kay, du procédé Cold Asphalt (Colas) d'émulsion à froid²⁶. Son application aisée suscita l'intérêt de la Société générale d'entreprises, qui, dès 1923, avait fait l'acquisition du brevet. Ses dirigeants en confièrent l'exploitation à Georges Mathieu (1879-1963). Le succès exceptionnel du procédé poussa la SGE à se rapprocher de la Royal Dutch Shell, fortement implantée en France depuis le soutien apporté à la France en 1917 face aux injonctions américaines. En 1932, faute de pouvoir suivre la croissance de la SRC, la SGE céda sa participation au groupe majoritaire. Durant les années 1930, la SRC se caractérisa par une croissance soutenue, les profits progressant plus vite que le chiffre d'affaires. La société tirait avantage de la mise au point de produits nouveaux, notamment les tapis antidérapants, des enduits minces, mais d'une rugosité remarquable. Elle bénéficiait aussi d'une diversification géographique des marchés.

Au sein de l'outre-mer, l'Afrique du Nord eut toujours la prépondérance absolue, bien qu'entre 1935 et 1939, la société eût

fortement accru sa part en A.O.F. et aux Antilles (tableau 7)

À la veille de la seconde guerre mondiale, la Société Routière Colas menait environ 125 chantiers de travaux disséminés sur l'ensemble du territoire, et constitués pour la plupart par des chantiers d'entretien de peu d'importance. Elle exploitait en outre 26 usines, dont 19 en France, 3 en Algérie, 3 au Maroc, 1 en Martinique, employant 1 000 ouvriers en moyenne et jusqu'à 1 500 en période d'été. Avec l'éclatement du second conflit mondial, la SRC connut un net ralentissement de

son activité²⁷. La défaite française devant l'Allemagne entraîna la mise sous séquestre de la SRC, considérée comme bien ennemi du fait de son appartenance au groupe Royal Dutch-Shell. Il s'ensuit de lourdes conséquences : après une reprise éphémère en 1941, effondrement de l'activité ; essor de la part des travaux allemands ; chute plus forte encore des résultats financiers que du chiffre d'affaires. Il n'en reste pas moins que le procédé Colas offrait une réponse adaptée aux besoins techniques des temps futurs ainsi qu'un atout maître face à la concurrence.

Tableau 6. Liste des usines de la Société Routière Colas en avril 1934

En France :
Airvault (Deux-Sèvres, 1930), Antibes (1932), Bar-le-Duc (Meuse, 1931), Bédarieux (Hérault, 1930), Bergerac (1928), Bonneuil (Seine-et-Oise, 1931), Bossey-Veyrier (Haute-Savoie, 1932), Gages (Aveyron, 1931), Gray (Haute-Saône, 1931), Grenoble (1929), La Brionne (1933), Le Rouget, Lyon (1928), Maucou-Benquet (Landes, 1930), Montluçon (1928), Montoir (Loire-inférieure, 1932), Péronne, Port-Saint-Louis-du-Rhône (Bouches-du Rhône, 1927), Redon (1932), Rouen (1924) puis Grand-Couronne (1930), Strasbourg (1929)
En Algérie :
Alger (1928), Bougie (1931), Constantine (1932)
Au Maroc :
Casablanca (1930), Marrakech (1932), Agadir (1933)
En Afrique Occidentale Française (AOF) :
Dakar (1930 à 1933),
Aux Antilles :
Fort-de-France (Martinique, 1934)

Source : Archives Colas

Tableau 7. Ventilation du chiffre d'affaires TTC (CA TTC) et de l'excédent brut (EBE) réalisés dans l'Empire entre ses différentes régions (en %, de 1929 à 1939).

	Algérie	Maroc	A.O.F.	Antilles
CA TTC	60,3	30,3	4,7	4,7
EBE	61,0	26,6	6,2	6,2

Source : Archives Colas

Une expansion forte portée par la motorisation (1944-1974)

Durant les « trente glorieuses », l'industrie routière poursuit son développement²⁸. Dès 1949, l'automobile prit l'avantage sur tous les autres modes de transport des passagers²⁹. Mais ce développement se trouva freiné jusqu'en 1961 par la modestie de l'effort d'investissement et, plus encore, d'entretien du réseau des routes nationales : rien n'y fit, ni la création du Fonds Spécial d'Investissement Routier (FSIR) en 1952, ni celle des sociétés d'économie mixte (SEM) autoroutières un an plus tard, ni non plus l'adoption d'un plan directeur en 1960. A l'inverse, le " grand hiver " de 1962-63 provoqua une prise de conscience. Mais il fallut attendre 1970 pour l'adoption d'une véritable politique routière : concessions privées d'autoroutes, décentralisation massive et politique des « renforcements coordonnés ». Par ailleurs, si les bitumes cessaient désormais d'être au cœur de la stratégie du groupe, ce dernier demeure jusqu'en 1974 le leader français sur ce marché.

Dans ces conditions la SRC engagea également, dès l'arrivée à sa tête d'Henry Forien (1903-1959), un homme de la Shell, son retour en force sur les marchés d'Afrique du Nord, où son chiffre d'affaires ne cessa de progresser jusqu'au début des années 1950. Elle y transforma ses agences en sociétés filiales. Elles donnèrent d'emblée de brillants résultats, qui encouragent la SRC à développer son activité en Afrique et aux Antilles, où, à partir de 1949, elle réalise deux aéroports, l'un à la Martinique, l'autre à la Guadeloupe. En Martinique, elle se trouvait associée aux Entreprises Métropolitaines et Coloniales, alors l'une des plus grosses sociétés françaises de travaux publics.

Par suite des perspectives très favorables offertes par la Guadeloupe et la Martinique, il avait été envisagé, dès 1953, la création de deux filiales : Colas Martinique (50 millions de F de capital social) et Colas Guadeloupe (30 millions). Mais leur constitution ne se réalisa qu'en avril 1954, par suite du retournement de conjoncture, très marqué en Guadeloupe, et des pertes enregistrées sur le chantier antillais. En fait, la situation des deux filiales demeura médiocre deux ans encore, notamment à la Martinique, par suite du déficit de quelques gros chantiers. La situation se redressa en 1955 et 1956, l'augmentation forte du chiffre d'affaires, surtout à la Martinique, permettant de retrouver de modestes bénéfices. Par la suite, la situation demeura fragile, par manque de travaux ; les années 1957 et 1958 furent bonnes en Guadeloupe et médiocres en Martinique ; ce fut l'inverse en 1959.

La reprise de SRC par le groupe Raveau-Cartier en 1958 ne changea rien, car Georges Raveau (1905-1978) laisse les coudées franches à Henry Forien, dont le premier appréciait les qualités. Mais, en juin 1959, H. Forien décéda subitement lors d'un voyage d'affaires à Dakar. Georges Raveau, un entrepreneur doué et ouvert aux opportunités, prit alors lui-même les affaires en mains. Entre 1944 et 1974, la SRC se caractérise par une croissance rapide et soutenue de son chiffre d'affaires (+ 11.3 % par an en francs constants) et de ses bénéfices d'exploitation (+ 9.7). SRC s'imposa de manière progressive comme la société mère d'un groupe en expansion rapide. Entre 1947 et 1974, le chiffre d'affaires consolidé du groupe s'accrut d'ailleurs à un rythme supérieur à celui de la seule SRC : le taux de croissance des filiales fut en gros le double de celui de la société mère. Si le marché métropolitain demeura l'élément moteur de l'expansion, le groupe opéra une réorienta-

tion de son champ d'activité géographique : surmontant assez bien la crise de la décolonisation, il réussit une percée tardive, mais spectaculaire hors zone Franc, notamment au Canada.

Néanmoins, cette croissance rapide et équilibrée se fonda en premier lieu sur une stratégie d'abord axée vers la zone Franc. Bien que les dirigeants de la SRC eussent, en 1968, envisagé une implantation en Nouvelle-Calédonie, ils ne réalisèrent pas leur projet : l'antenne installée sur place cessa toute activité dès 1969. En revanche, ils consolidèrent les positions acquises aux Antilles. Durant les années 1960, les deux filiales poursuivirent leur développement. Jusqu'en 1963-1964, la Martinique offrit des satisfactions supérieures, tandis qu'en Guadeloupe les chantiers se limitaient à l'aérodrome du Raizet. Après une année 1965 difficile, ce fut plutôt la Guadeloupe qui prit le relais, mais, dans l'ensemble, les deux filiales se développèrent de manière satisfaisante. Durant ces années, les deux filiales exécutèrent des travaux importants, comme, en 1964, l'allongement de l'aéroport de Port-au-Prince ou la route d'accès à la Soufrière. En août 1965, la SRC créa une nouvelle filiale en Guyane, dont l'activité équivalait d'emblée à celle de chacune des deux filiales de Martinique et de Guadeloupe. Cette société dynamique fut notamment retenue comme chef de file pour l'aéroport de Cayenne en 1966. Elle sut assurer le relais de cet important chantier en se réorientant vers les besoins civils.

Au 1^{er} janvier 1969, dans un souci de rationalisation des structures du groupe, les dirigeants de la SRC fusionnèrent les trois filiales martiniquaise, guadeloupéenne et guyanaise au sein d'une seule et même société, la SCMT³⁰, dotée d'un capital de 1,5 millions de F. Cette réorga-

nisation fut l'occasion d'une sérieuse reprise en main de l'agence de Guyane, renforcée en 1973 par l'acquisition d'une carrière : dès la fin de ce même exercice, la situation de l'agence était redevenue bénéficiaire. Aux Antilles, la SCMT se heurtait à une concurrence de plus en plus âpre, ainsi qu'à des problèmes sociaux croissants. La conjoncture demeurait cependant assez porteuse à la Martinique, nonobstant la grève des camionneurs de 1973, en raison de l'obtention d'importants chantiers (construction d'une piste à l'aérodrome de Fort-de-France). À la Guadeloupe, les perspectives apparaissaient plus limitées. Mais, au total, la SCMT continua à dégager des profits substantiels. Le groupe Colas avait donc solidement ancré les positions de ses filiales dans la zone franc.

En 1970, Jean Hetzel, père de deux fils et d'une fille, chercha la solution la plus appropriée à la bonne continuation de son œuvre. Manquant de moyens et face à des investissements indispensables qu'il ne pouvait réaliser, il décida de vendre la maison mère Hetzel et sa filiale L.T.P.A. à Colas³¹. Ce rachat à 100 % fut signé le 31 octobre 1970. Toujours présente dans l'Est de la France, la maison-mère était propriétaire d'une usine de Solvay (soude) et réalisait de nombreux chantiers de VRD. Elle avait connu ses heures de gloire en participant d'une part aux terrassements d'un grand chantier d'auto-route entre Bâle et Mulhouse et d'autre part à la construction de la route du Champ du feu dans les Vosges. En 1970, elle comptait encore 200 salariés ; néanmoins, trois ans après son rachat, elle fut fermée par Colas.

À l'inverse, sa filiale, LTPA (Lorraine des Travaux Publics Africains), connut une histoire différente et bien peu orthodoxe. Ce fut alors que LTPA, sur l'initiative de Colas, se risqua

avec succès hors d’Afrique. En Martinique, elle obtint, en mai 1977, la construction du barrage de la Manzo en participation avec l’entreprise martiniquaise Serge Jean-Joseph³². Les travaux débutèrent en juillet 1977. Ce chantier hydraulique complexe fut dirigé par M. Plantevin et se termina dans de bonnes conditions en mars 1979. Entre temps, LTPA racheta, en janvier 1978, l’entreprise martiniquaise partenaire, et prit le nom de LTP(C) ou LTP Caraïbes. Puis, toujours en 1978, LTPA s’implanta à La Réunion grâce au rachat d’une société locale en difficulté, SEGEFOM. Cette société avait notamment une centrale d’enrobage. Après la reprise des GTE par Colas, cette nouvelle filiale était fortement implantée à La Réunion dans le bâtiment ainsi qu’à Madagascar, les deux entreprises se trouvaient être alors fortement complémentaires. LTPA se transforma d’abord en LTP(O.I.) ou LTP Océan Indien, puis, après la fusion avec GTE, en G.T.O.I. ou Grands Travaux de l’Océan Indien. Si la reprise de Hetzel n’apporta rien de concret à Colas, en revanche, celle de la LTPA se situait dans une politique de croissance externe et de prise de marchés à l’étranger.

Mutations et marche vers le leadership (1974-1997)

1974 marqua un point de retournement majeur dans l’histoire de Colas, d’abord parce que le pétrole était sa matière première³³. La SRC réagit en développant ses activités hors métropole et en se diversifiant vers le génie civil, le bâtiment et même l’installation électrique. Mais débuta aussi une période d’incertitude. Non seulement la diversification s’avérait peu rentable, mais encore les héritiers de G. Raveau se dégagèrent de l’entreprise au profit de SCREG, son principal concurrent français, puis de Bouygues. Cette crise déboucha sur un

redressement spectaculaire lié pour une large part à l’arrivée à la tête de l’entreprise d’Alain Dupont.

Les années 1974 à 1982 avaient vu une réorientation de la croissance du groupe vers l’international. Elle portait l’empreinte d’un nouveau PDG, Robert Charial (1927-2016). Sous son impulsion, le groupe adopta une stratégie commerciale agressive, qui se traduisit par la poursuite d’une expansion soutenue du chiffre d’affaires et des effectifs employés, ainsi que d’un effort d’investissement non négligeable. En même temps, la productivité stagnait et la rentabilité du groupe se dégradait régulièrement, ne permettant pas de soutenir financièrement l’effort d’investissement. Le groupe Colas renforça sa présence internationale. En Afrique, il consolida et élargit son activité. Même s’il connut des déboires en Algérie et, surtout, au Nigeria, Colas obtint un certain nombre de succès dans l’Océan indien (Madagascar, La Réunion). Surtout, à partir des Antilles françaises le groupe étendit ses activités à l’ensemble des Caraïbes et de l’Amérique Centrale, au Mexique et au Venezuela.

Les années 1983 à 1987 constituèrent une période de mutation, marquée par de profondes modifications dans l’organisation du groupe et le capital de la société-mère, avec la vente de leurs actions par les familles Raveau et Cartier. Par suite de la mort de Georges Raveau, puis de l’arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, ces deux familles se décidèrent à céder la participation de SPRC au sein de Colas à SCREG, principal concurrent de celle-là. Mais la prise de contrôle n’eut qu’un effet limité, malgré l’arrivée aux commandes d’Alain Dupont, Directeur général France, puis, après la démission de Robert Charial fin 1984, de Jean-Pierre Bussière, PDG de SCREG, aux

mêmes fonctions chez Colas. Colas maintint son identité culturelle. L'un des facteurs déterminants en fut l'importance maintenue de la recherche-développement. Un autre facteur essentiel résidait dans la reprise de l'activité. Enfin joua l'incontestable redressement financier du groupe Colas.

La santé financière de SCREG étant loin d'égaliser celle de sa filiale, Francis Bouygues en prit le contrôle en 1983. Malgré l'accession aux fonctions de PDG de René Augereau, numéro 2 de Bouygues, l'entrée de Bouygues au sein de Colas n'eut qu'une incidence restreinte. Colas disposait en effet de trois atouts. En premier lieu, l'innovation technique restait une priorité. Colas s'appuyait sur un laboratoire de recherche qui ne cessait de mettre au point et de lancer des produits nouveaux. En second lieu, le management des ressources humaines faisait montre d'un grand dynamisme : la création de cercles de qualité, coïncida avec un effort de décentralisation, le recrutement des jeunes et un effort de formation très supérieur à la moyenne. Enfin, le redressement financier se confirmant, la rentabilité du groupe augmenta de manière significative entre 1985 et 1987, permettant le retour à des dividendes substantiels et à la confiance des actionnaires. En métropole, la reprise s'amplifia, tandis qu'à l'étranger, l'activité demeurait globalement stable. Mais cette stabilité reflétait une réorientation au détriment de l'Afrique et de l'Amérique, l'Europe et l'Asie offrant à l'inverse des occasions de travaux supplémentaires.

Dans les DOM-TOM, les positions du groupe demeuraient solides. En Martinique, depuis les années trente, la SRC et son groupe disposaient ainsi de positions solides. En 1975, 1976 et 1977, tant à la Guadeloupe qu'à la Martinique, les crédits d'équipement routiers connurent une

réduction sensible, mais le groupe y conserva malgré tout une activité bénéficiaire. Il y tirait avantage de son excellente organisation. En 1975, par exemple, lors de la visite du président Valéry Giscard d'Estaing à la Martinique, l'on s'était aperçu, douze heures seulement avant son utilisation, que le terrain destiné à recevoir l'hélicoptère présidentiel était inutilisable. Le soir, à 18 heures, les autorités locales demandèrent à Colas Martinique d'intervenir pour conforter le terrain en question par application d'enrobés. Il fallait que tout soit prêt pour 8 heures, le lendemain. La direction locale de Colas réquisitionna aussitôt le personnel nécessaire et fit procéder aux travaux pendant la nuit. V. Giscard d'Estaing put décoller, le lendemain matin, sur l'enrobé encore chaud. Colas Martinique s'engagea par ailleurs dans la réalisation du barrage de Saint-Pierre-Manzo. Associée à LTPA et à l'entreprise locale Jean Joseph, la succursale martiniquaise de SRC édifia ainsi un ouvrage en enrochements de 365 m de longueur en crête et comportant en particulier un noyau étanche en terre compactée de 28 mètres de hauteur. Le chantier supposait l'acheminement de 450 000 tonnes de roches.

Les implantations permanentes de Guadeloupe et de Martinique fondaient leur activité sur des marchés étroits, ce qui les conduisit à diversifier la gamme de leurs chantiers. Tout en achevant celui du barrage précité, les succursales locales réalisèrent, en 1979-1980, d'importants travaux de terrassement dans le port de Pointe-à-Pitre et assurèrent la réfection de la piste d'aérodrome du Raizet, chantier terminé avec cinq jours d'avance sur les délais contractuels. Les trois années suivantes se caractérisèrent d'ailleurs par une réelle prospérité. En effet, les Colas locales obtinrent de nombreux marchés de construction et d'entretien de route, de voirie et de réseaux. À la Martinique,

en 1981 et 1982, le groupe se livra à un certain nombre d'opérations d'asphaltage, tout en exécutant les travaux de terrassement et de génie civil de la centrale électrique EDF de Bellefontaine. En Guadeloupe, durant la même période, la filiale locale renforça la sécurité d'approvisionnement de ses chantiers, grâce à sa prise de participation dans une société de concassage locale ; elle se trouva ainsi en mesure de mener à bien la reconstruction de la piste de l'aéroport de Marie-Galante.

Dès 1978, le groupe Colas avait pris pied en Polynésie. En effet, la SRC acquit à cette date une participation dans Interoute, société tahitienne locale et y avait modernisé, à Papeete, une usine d'émulsion. Avec l'appui du groupe, cette société visait à étendre son rayon d'action aux archipels où s'exprimait un besoin d'infrastructures portuaires. Mais l'exercice 1979 s'avéra décevant pour Interoute, en raison de l'étroitesse du marché, ainsi que des problèmes rencontrés dans l'exploitation d'un chantier d'aérodrome dans l'archipel des Marquises. L'année 1980 fut tout aussi médiocre, du fait, entre autres, du retard survenu dans l'établissement du budget. La situation se redressa toutefois en 1981. À cette époque, en effet, le carnet de commandes actuel comprenait l'achèvement de la piste de l'aérodrome des Marquises, ainsi que la réfection d'une piste de 3,4 km de longueur, sur l'atoll d'Hao. La reprise s'amplifia durant l'année 1982, avec l'arrivée à plein régime du chantier de reconstruction de la piste d'Hao.

À cette époque, Colas n'avait pas encore tout à fait réussi sa percée en Nouvelle-Calédonie. La prospection menée en 1978 déboucha, au cours de la même année, sur la création d'une société locale, la Société nouvelle René Prandi (35 % du capital pour SRC), dont le premier

exercice – 1979 – se conclut par une légère perte. Elle ne surprit guère les dirigeants de la SRC, en raison de la faiblesse des crédits publics, ainsi que du temps perdu, durant le premier semestre, à mettre au point les installations. 1980 se révéla meilleur : la filiale bénéficia d'un volume de travaux convenable, tandis que l'usine d'émulsion exploitée par la Société des Bitumes de Nouvelle-Calédonie (80 % du capital pour SRC) demeurait dans de bonnes conditions. En outre, la même filiale acheva dans les délais la première tranche des terrassements nécessités par la mise en place d'un barrage hydroélectrique. La situation se dégrada cependant au cours de l'exercice 1981 : la morosité de la conjoncture générale et l'insuffisance des crédits d'investissement publics se combinèrent pour entraîner une diminution du volume des travaux réalisés. Un redressement se produisit au cours de l'année 1982, qui se limita aux seules affaires routières, la branche construction connaissant pour sa part une contraction, liée à l'exacerbation de la concurrence. La présence de Colas en Nouvelle-Calédonie demeurait fragile.

En fait, la priorité allait à l'Océan indien, où Colas tirait avantage d'une implantation ancienne et permanente. A Madagascar, 1983 se caractérisa par le redémarrage de grands travaux routiers et une reprise du secteur génie civil de GTOI. Toute la stratégie du groupe y visait à un rééquilibrage des activités au profit de la route et au détriment du génie civil. GTOI travailla de façon soutenue, mettant notamment à son actif le rétablissement en trois mois de l'itinéraire Tananarive - Majunga antérieurement inutilisable, grâce à la construction d'une digue et d'un évacuateur de crues sur le fleuve Ikope. A La Réunion, GTOI maintint aussi son activité. Malgré des conditions locales défavorables, et une concurrence sévère, l'entre-

prise s'imposa comme la première entreprise routière du département. Elle maintenait toutefois deux importants secteurs bâtiment et électricité. 1985 vit même une reprise des activités de génie civil (port de la Possession) et une amélioration des performances du secteur bâtiment. À Mayotte, GTOI poursuivit son développement tout au long de la période : bénéficiant d'une activité ancienne dans le secteur routier, la société s'intéressa avec succès aux travaux d'électrification solaire, tout en maintenant un secteur bâtiment traditionnel. En République des Comores, la conjoncture n'était pas moins favorable, avec l'exécution de 1983 à 1985 de deux grands chantiers routiers en montagne dans l'île de Grande Comore et l'île d'Anjouan.

À l'inverse de l'Afrique, il n'y eut pas, bien au contraire, de désengagement du continent américain. En effet, la Guadeloupe et la Martinique continuèrent d'offrir des débouchés importants. À la Martinique, travaux de génie civil d'une part, fabrication et mise en œuvre d'enrobés d'autre part, progressèrent en 1983 tandis que s'achevait le chantier de la centrale électrique de Belle fontaine. La situation apparaissait aussi favorable à la Guadeloupe où l'activité terrassement progressa beaucoup en 1983. De façon logique, les agences locales furent transformées en filiales l'année suivante. Toutefois, la situation se dégrada en 1985, surtout à la Guadeloupe. En effet, le volume des travaux s'y contracta en 1985, ce à quoi la filiale réagit en obtenant des chantiers dans les îles de Saint-Martin et de la Dominique, où elle procéda à l'allongement et un revêtement de l'aérodrome du Roseau. À la Martinique, malgré la diminution observée dans le secteur terrassement et génie civil, le chiffre d'affaires se maintint à son niveau de 1984, grâce au dynamisme du secteur routes

(rocade de Fort-de-France, divers chantiers de routes nationales).

Tout en consolidant ses positions nord-américaines, le groupe Colas s'efforça d'élargir ses positions, notamment dans l'Océan Indien et en Europe. À l'inverse, dans les Caraïbes, le volume d'activité de 1986 ne dépassa pas celui de 1985, en raison d'un contexte économique et politique toujours difficile. En Guadeloupe, si le volume de travaux s'éleva légèrement dans l'île même, il diminua dans les dépendances et les îles anglophones voisines. En Martinique, il y eut, en 1986, chute d'activité dans le domaine de la voirie et du terrassement, en partie compensée par une augmentation des travaux de génie civil et une légère progression de la production de matériaux enrobés. En Nouvelle-Calédonie, les filiales de Colas parvinrent en 1986 et 1987 à maintenir une activité adaptée aux besoins locaux. En revanche, dès 1986, s'engagèrent des négociations en vue de l'obtention d'un contrat pour la construction d'une nouvelle aérogare sur l'aéroport de Djakarta avec les mêmes partenaires qu'auparavant. L'affaire finit par aboutir au cours de l'exercice 1987 : non seulement les travaux commencèrent la même année, mais encore un complément de contrat porta de 0,8 à 3 milliards de F le montant du marché auquel participait Colas. Ces travaux étaient prévus pour durer jusqu'en 1991.

Toujours tributaire des conditions économiques parfois difficiles que connaissent les DOM-TOM, Colas connu des évolutions contrastées de son volume d'affaires d'une terre à l'autre. Néanmoins, les résultats enregistrés demeuraient, compte-tenu de la conjoncture difficile, globalement encourageants. Ils restaient stables à 5% du total de l'activité du groupe. À La Réunion, la pro-

gression du chiffre d'affaires était en grande partie imputable à la bonne tenue de l'activité routière, malgré un contexte concurrentiel particulièrement exacerbé. Le chantier le plus remarquable fut celui du contournement d'Étang-Salé. Une route à deux fois deux voies y fut réalisée, laquelle requit 60 000 m³ de déblais à l'explosif. GTOI, solidement implantée sur l'île y était devenue la première industrie routière locale. Précédemment, elle avait par exemple participé à l'extension de la piste de l'aéroport de Gillot où 95 000 tonnes d'enrobés avaient été appliquées, ou encore à l'aménagement du port de Saint-Gilles. La firme intervint par ailleurs régulièrement dans le secteur du bâtiment. Ainsi, dans le cadre du projet Héliotrope, elle put réaliser un lot de 218 logements.

À Mayotte, où les efforts se poursuivaient pour former la main d'œuvre locale, le chiffre d'affaires continuait de progresser en 1995. Le chantier d'allongement de la piste de l'aéroport de Pamandzi, entamé l'année précédente, consistait en la création d'une plate-forme de 650 mètres de long et de 150 mètres de large, gagnés sur la mer. Pour ce faire, un million de m³ de terrassement furent nécessaires. Le remblai de la plate-forme dut être protégé de la houle au moyen de 12 000 mètres cubes d'enrochements et 10 000 blocs de béton. Achievé dans les délais prévus par le contrat, cet ouvrage, participant du désenclavement de l'île, a parfaitement réussi en matière de protection des eaux du lagon. L'agence de Mayotte reçut aussi la commande de l'extension du port de Longari, dont elle avait déjà construit la première tranche entre 1990 et 1992. Colas affirma une fois encore son souci du respect de l'environnement. Pour éviter de polluer les eaux du lagon, les équipes mirent en place le BFF, le " barrage flottant filtrant ".

Grâce au maintien à un bon niveau du marché du logement et des programmes de constructions scolaires, le bâtiment a su se maintenir en bonne place sur l'île en 1995.

Au milieu des années 1990, la Nouvelle-Calédonie présentait un bilan plus nuancé. Alors que la demande en construction routière se situe d'ordinaire à un faible niveau, la forte récession dont fut victime le secteur des travaux publics entraîna une chute de l'activité des filiales du groupe sur place. En Guadeloupe, en revanche, le milieu des années 1990 vit l'arrêt de la chute régulière du marché routier. Le chantier du nouvel aéroport du Raizet à Pointe-à-Pitre, engagé en 1994, contribuait fortement à la bonne santé de Colas Guadeloupe. Les travaux de la rocade Nord de Pointe-à-Pitre furent également attribués à Colas. La reprise se précisait donc, laquelle se voyait confirmée par la suite avec le projet de la « route du patrimoine ». Cette dernière se voulait le vecteur de la reconquête de la mémoire collective et entendait préserver l'identité guadeloupéenne, au travers d'aménagements paysagers valorisant le patrimoine historique et culturel sur la RN1 reliant Point-à-Pitre à Basse-Terre. La construction de la RN1 avait du reste déjà été en grande partie réalisée par Colas antérieurement. La Colas martiniquaise voisine ne connaissait pas une conjoncture aussi faste, le marché demeurant encore peu soutenu.

Colas : moteur du groupe Bouygues (1997-2007)

A partir de 1997, sous l'égide d'Alain Dupont, Colas connut une croissance soutenue et rentable³⁴. Elle suscitait l'intérêt croissant de Bouygues pour une filiale de stratégie, capable de lui apporter un flux régulier de divi-

dendes toujours en augmentation. Elle s'effectua en métropole, mais aussi et surtout à l'international. Entre 1997 et 2007, il y eut bien internationalisation croissante de Colas. Certes la part de la France demeurait prépondérante (aux environs de 60%), mais cette stabilité devait beaucoup au fait qu'à partir de 2005, les Départements d'Outre-mer (DOM) ont été comptabilisés avec la métropole, alors qu'ils ne l'étaient pas avant. Si le groupe s'était désengagé peu à peu d'Afrique noire et du Maghreb, il avait limité son engagement en Asie et stabilisé ses positions dans les DOM-TOM ainsi que dans l'Océan indien.

Les travaux routiers dominaient de façon écrasante les activités du groupe, même s'ils sont passés, en onze ans, de près des trois quarts aux deux tiers du chiffre d'affaires. La part des ventes de matériaux et produits était demeurée stable, masquant un essor considérable des capacités de production d'émulsion et d'enrobés, afin de demeurer leader mondial, et, plus encore, de granulats. Dans ce dernier domaine Colas se compare ainsi aux grands cimentiers mondiaux : en 2007 toujours, il se plaçait par sa production d'agrégats au sixième rang mondial.

Cette diversifications concerne aussi la signalisation et la sécurité, l'étanchéité, le génie civil et le bâtiment (héritage des Grands Travaux de l'Est) et le ferroviaire, spécialité entrée dans le groupe en 2000, avec une position de leader national³⁵. En même temps qu'il se développait, le groupe Colas améliorait de façon régulière sa rentabilité.

Au printemps 2000, Bouygues SA lançait une offre publique d'échange sur sa filiale Colas, à l'issue de laquelle le holding de tête contrôle désormais 96,5% du capital de

Colas. Mais ce resserrement de l'emprise de Bouygues sur Colas n'entraîna pas de remise en cause des options stratégiques de la filiale. Au départ d'Alain Dupont, Colas apparaissait donc comme une filiale prospère³⁶. En 2007, par exemple, elle construisait la route des Tamarins à La Réunion. Présent dans quarante-deux pays, Colas faisait de plus en plus du développement durable sa priorité : sur le chantier de Fort-Dauphin à Madagascar, 5,5 millions d'heures travaillées avaient été effectuées sans accidents. Plus que jamais, le groupe fonde sa compétitivité sur la recherche-développement : détenteur de 151 brevets il dispose désormais à Magny-les-Hameaux du premier centre mondial de recherche privé dans le domaine de la route. Il coordonne une cinquantaine de laboratoire décentralisés et une centaine des bureaux d'études. Dans l'ensemble de ces structures Colas emploie 1900 personnes, dont 1000 en laboratoires et 900 en bureaux d'études. Dans ces conditions le groupe dispose d'une position prépondérante en matière routière dans les DROM-TOM.

On l'aura compris : mis à part l'exemple de Colas, les groupes français de construction avaient peu misé ou peu réussi aux DROM-TOM, en grande partie en raison de la faiblesse des marchés concernés. ★

- ¹ Dominique Barjot, *La Grande Entreprise Française de Travaux Publics (1883-1974)*, Paris, Economica, 2006, 944 p. ; *La trace des bâtisseurs : histoire du Groupe Vinci*, Vinci, 2003, 623 p. ; *Travaux publics de France. Un siècle d'entrepreneurs et d'entreprises*, Paris, Presses de l'École des Ponts et Chaussées, 1993, 288 p. ; *Bouygues. Les ressorts d'un destin entrepreneurial*, Paris, Economica, 2013, 384 p. Merci de se reporter à ces quatre ouvrages pour plus de précisions concernant les entreprises présentées ici.
- ² Jean-Pierre Doumenge, *L'Outre-mer français*, Paris, Armand Colin, 2000 ; Jean-Christophe Gay, *L'Outre-mer français. Un espace singulier*, Paris, Belin, 2008.
- ³ Nathalie Montel, « Alexandre Lavalley. Profession : Ingénieur civil », in *HES*, n° 2, 1995, p. 215-228.
- ⁴ Eau et Assainissement (SOCEA), Entreprises Campenon Bernard, Entreprises Desplats et Lefèvre, Entreprises Léon Ballot, Entreprises Léon Chagnaud, Entreprises Métropolitaines et Coloniales, Entreprises Sainrapt et Brice, Grands Travaux de Marseille, Régie Générale des Chemins de Fer et de Travaux Publics, Société Anonyme Hersent, Société Anonyme Ossude et Blanc, Société de Construction des Batignolles, Société des Anciens Établissements Eiffel, Société Française d'Entreprises de Dragages et de Travaux Publics.
- ⁵ Archives SGE. Série titres détenus en portefeuille, n° 1010 CEGEPAR.
- ⁶ Dominique Barjot, *Fougerolle. Deux siècles de savoir-faire*, Paris, Éditions du Lys, 1992, chapitre 3, p. 62-63.
- ⁷ Dominique Barjot, *Fougerolle. Deux siècles de savoir-faire, op. cit.*, chapitre 2, tableau 3, p. 41.
- ⁸ Anonyme, « L'aménagement du Port de Saint-Pierre (1925) », *SGE Magazine*, n° 3, septembre 1982, p. 34-38.
- ⁹ Raymond Soulas, « Une grande figure de l'histoire de la SGE : Charles Rabeau », *SGE Magazine*, n° 3, septembre 1982, p. 33-34.
- ¹⁰ Charles-René Ageron, « Novation et immobilisme de la politique française vis-à-vis de l'Outre-mer dans les premières années de la IV^e République ». Communication au colloque *La France en voie de modernisation*, FNSP, 4 et 5.12.1945 ; Catherine Coquery-Vidrovitch, « L'impérialisme français en Afrique noire : idéologie impériale et politique d'équipement 1924-1975 », *Relations internationales*, 1976, n° 7, p. 261-282.
- ¹¹ Jacques Marseille, « L'impérialisme français dans l'Empire colonial : l'enquête du gouvernement de Vichy 1943 », *Revue historique*, n° 512, 10-12, 1974, p. 409-432.
- ¹² Selon François Bloch-Lainé (dir.), *La Zone franc*, PUF, Paris, 1956, p. 144.
- ¹³ *Documents et statistiques de la France d'Outre-mer*, 10.1954. Les calculs concernent la moyenne annuelle des années 1936-38 et 1950-52.
- ¹⁴ Dominique Barjot, *Fougerolle. Deux siècles de savoir-faire, op. cit.*, chapitre 7, p. 147.
- ¹⁵ Sylvain Mary, *Décoloniser les Antilles ? Une histoire de l'État post-colonial (1946-1982)*, Paris, Sorbonne Université Presses, 2021.
- ¹⁶ Dominique Barjot, « L'ascension d'une firme familiale : Dumez (1890-1990) », *Culture Technique*, n° 26, spécial Génie civil, 1992, p. 92-99 ; « A la recherche des clés de la compétitivité internationale : la Société Dumez » dans Jacques Marseille (dir.), *Les Performances des entreprises françaises au XX^e siècle*, Paris, Le Monde Éditions, 1995, p. 130-149 ; « Dumez : une entreprise de centraliens (1890-1990) » dans Dominique Barjot, Jacques Dureuil (dir.), *150 ans de génie civil : une histoire de centraliens*, PUPS, 2008, p. 155-175.
- ¹⁷ Philippe Caila, « Déconstruction d'une stratégie : la Compagnie Industrielle de Travaux (1949-1972) », in D. Barjot (dir.), « Entrepreneurs et entreprises de BTP », *Histoire, Économie et Société*, n° 2, 1995, p. 345-359.
- ¹⁸ Philippe Caila, Mémoire d'une entreprise, la Compagnie industrielle de travaux (1949-1972), mémoire de maîtrise (dir. D. Barjot et F. Caron), Université Paris-Sorbonne (Paris IV), octobre 1990, p. 63.
- ¹⁹ Philippe Caila, *Mémoire d'une entreprise, la Compagnie industrielle de travaux (1949-1972)*, op. cit., p. 64.
- ²⁰ Informations fournies par le rapport du conseil d'administration de la CITRA lors de l'assemblée générale ordinaire des actionnaires du 24 juin 1970.
- ²¹ Dominique Barjot, *La Grande Entreprise Française de Travaux Publics (1883-1974)*, op. cit., chapitre 17, Paris, p. 664-669 ; *Bouygues. Les ressorts d'un destin entrepreneurial*, Paris, Economica, 2013, p. 113-123. Voir aussi « Entreprises Métropolitaines et Coloniales. Anciens Établissements Léon Dubois », in *Entrepreneurs et entreprises, op. cit.*, vol. 1, pp. 91-95 ; Archives du ministère de l'Équipement et du Logement. Dossiers de dommages de guerre de la section Indochine, n° 5661 - Société Immobilière des Entreprises Métropolitaines et Coloniales (SIEMC).
- ²² Alexandre Goudon, « Les réalisations hydroélectriques des Grands Travaux de l'Est dans l'empire français », dans Dominique Barjot et al. (dir.), « L'électrification outre-mer de la fin du XIX^e siècle aux premières décolonisations », *Outre-mers*, tome 89, n°334-335, 1^{er} semestre 2002, p. 305- 316 ; *L'histoire d'une grande firme de BTP : les Grands Travaux de l'Est (1919-1980)*, Mémoire de maîtrise (dir. D. Barjot), Université Paris Sorbonne, 1999, notamment p. 84, 117 et 119.
- ²³ Alexandre Goudon, *L'histoire d'une grande firme de BTP : les Grands Travaux de l'Est (1919-1980)*, op. cit., partie 3, p. 210, 212 et 213.
- ²⁴ *Ibid.*, p. 239, 240 et 241.
- ²⁵ Dominique Barjot, *Colas, Numéro un de la route*, Paris, EDS, 1997, 488 p. (étude interne non publiée et établie à partir d'un dépouillement exhaustif des archives Colas).
- ²⁶ Dominique Barjot, « L'innovation moteur de la croissance : le procédé Colas », *Histoire, économie et société*, 1983, n° 1, p. 41-6.
- ²⁷ Dominique Barjot, « L'industrie française des travaux publics », in Dominique Barjot, Henri Rouso (dir.), « Stratégies industrielles sous l'Occupation », *HES*, n° 3, 1992, p. 415-436 ; « French Industry during the German occupation, 1940-44. The Case of the Public Works Industry », dans Jun Sakudo, Takeo Shiba (dir.), *World War II and the Transformation of Business System*, Tokyo, University of Tokyo Press, 1994, p. 211-236.
- ²⁸ Dominique Barjot, « Un leadership fondé sur l'innovation, Colas : 1929-1997 », dans Laurent Tissot, Béatrice Veyrassat (dir.), *Trajectoires technologiques, Marchés, Institutions. Les pays industrialisés, 19^e-20^e siècles*, Bern, Peter Lang, 2001, p. 273-296.
- ²⁹ Dominique Barjot, « Advances in Road Construction Technology in France (1900-1975) », dans Theo Barker (dir.), *The Economic and social effects of the spread of motor vehicles*, Londres, Mac Millan, 1987, p. 291-312.
- ³⁰ Société Colas Martiniquaise de Travaux.
- ³¹ Jean-Jacques Massip fut chargé de trouver un acquéreur et se tourna immédiatement vers Colas avec laquelle il entretenait de très bonnes relations. Ce rachat resta secret très longtemps, il ne fut connu de tous qu'en 1978 lorsque Jean-Jacques Massip, président de LTPA, devint, le 25 octobre 1978, Président de la société des Grands Travaux de l'Est.
- ³² Colas Martinique apprenant qu'elle ne serait pas sélectionnée, demanda à sa filiale qui n'avait jamais mis les pieds en Martinique de soumissionner à la construction de barrage.
- ³³ Dominique Barjot, « Un leadership fondé sur l'innovation », dans Bouygues. *Les ressorts d'un destin entrepreneurial*, Paris, Economica, 2013, p. 192-221.
- ³⁴ Dominique Barjot, « Un leadership fondé sur l'innovation », chapitre 6, dans Bouygues. *Les ressorts d'un destin entrepreneurial, op. cit.*, p. 192-221.
- ³⁵ *Bouygues, document de référence 2007*, p. 46-48.
- ³⁶ *Document de référence Bouygues 2007*.

Le bilan en demi-teinte de la loi risques de 2003

Retour sur vingt ans de carrière des CLIC et PPRT dans le domaine des risques industriels

Emmanuel Martinais, laboratoire EVS-RIVES, Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, UMR CNRS 5600, Université de Lyon

La prévention des risques industriels est souvent pensée comme une politique de sécurité qui vise en priorité la protection des habitants vivant à proximité des usines chimiques et pétrolières. En réalité, ses premiers bénéficiaires ne sont pas les riverains qui s'exposent aux dangers de leurs voisins industriels, mais les industriels eux-mêmes dont les activités peuvent pâtir de cette proximité du fait des risques qu'elles engendrent. D'inspiration industrialiste, cette politique publique répond en effet à une problématisation spécifique de l'environnement qui priorise le développement industriel sur la protection des populations, ou plus exactement, qui fait de la protection des populations un facteur décisif du développement industriel¹. Dans cette perspective, le bon gouvernement des activités à risques implique en général de définir des règles de sécurité favorables à la sécurité du voisinage puis de veiller à leur application de façon à créer les conditions d'une cohabitation possible entre des activités industrielles qui restent malgré tout dangereuses, et des environnements urbains parfois densément peuplés².

Cette logique industrialiste, qui vise la protection des intérêts économiques à travers la mise en sécurité des populations riveraines, cadre depuis longtemps l'action des services administratifs en charge de la prévention des risques industriels³. Elle imprègne également les différents outils réglementaires que les réformes successives du droit des installations classées ont mis à disposition des agents concernés : l'étude de dangers, l'arrêté d'autorisation, les contrôles *in situ*, les zonages de maîtrise de l'urbanisation, les plans de secours, sans oublier les multiples dispositifs d'information préventive supposés favoriser l'acceptation sociale des activités industrielles à risques⁴.

De la même manière, plusieurs dispositions de la loi risques de 2003 ont clairement vocation à perpétuer cette perspective industrialiste de l'action publique en matière de risques industriels⁵. C'est le cas notamment du plan de prévention des risques technologiques (PPRT) et du comité local d'information et de concertation (CLIC)⁶ qui, l'un comme l'autre, ont été créés pour atténuer les effets de la catas-

trophe d'AZF de 2001 et faire en sorte que les activités industrielles continuent à fonctionner et se développer dans leurs environnements urbains. C'est ce que nous souhaitons montrer dans cet article consacré à la carrière de ces deux instruments qui font l'actualité de la prévention des risques industriels depuis plus de vingt ans. Dans un premier temps, on reviendra sur leur genèse dans l'immédiat après-AZF, puis on s'intéressera à leur mise en œuvre ces deux dernières décennies pour finalement faire le bilan de leur action au niveau local.

Deux instruments destinés à favoriser le maintien des usines aux portes des villes

Depuis plusieurs décennies, la présence de l'industrie chimique et pétrolière en périphérie des villes ne fait vraiment problème qu'en cas d'accident ou de pollution avérée. En dehors de ces moments particuliers, cette cohabitation est rarement questionnée, y compris par les riverains les plus proches qui s'accommodent en général assez bien des risques et nuisances qu'ils subissent au quotidien⁷. Mais ce qui est accepté en régime ordinaire ne l'est plus dans le régime particulier de la catastrophe. Face à l'accident, les questions et les mises en cause affluent, souvent amplifiées par les médias qui, à l'image du *Monde* et de plusieurs autres juste après l'explosion de l'usine AZF, se demandent « comment une telle bombe pouvait se trouver dans une agglomération de plus d'un million de personnes ?⁸ ». De façon systématique, les catastrophes conduisent à réinterroger les choix de localisation des activités industrielles les plus dangereuses. De tels débats ont marqué les suites de l'accident de Feyzin en 1966, de Seveso en 1976, puis de Mexico et Bhopal en 1984. La question s'est

également posée après la catastrophe d'AZF, via notamment ces grands élus qui sont intervenus publiquement pour demander la fermeture et le déménagement des usines Seveso implantées dans leurs villes (voir ci-dessous).

Les élus en croisade contre les usines Seveso

« Il faut que nous tournions la page, que petit à petit nous éloignons de la ville ces bombes. » (J.-L. Touraine, 1^{er} adjoint au maire de Lyon, cité par *Libération* du 25 septembre 2001)

« Tout le pôle chimique de Toulouse doit disparaître, rapidement, je ne veux plus une seule de ces usines sur ma commune. » (M. Douste-Blazy, maire de Toulouse, cité par *Le Monde* du 27 septembre 2001)

« Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille, estime que l'usine Atofina, qui emploie 350 salariés dans le quartier très urbanisé et commercial de la vallée de l'Huveaune, devrait déménager. « La ville a rejoint l'usine. A mon sens, Atofina n'a donc plus sa place ici », estime M. Gaudin. » (*Le Monde* du 27 septembre 2001)

« De son côté, le député maire RPR de Bordeaux Alain Juppé a demandé, il y a quelques jours, au préfet de la Gironde la fermeture d'une usine chimique classée Seveso située dans l'agglomération bordelaise et son transfert vers un « site adapté ». » (*Le Moniteur* du 27 septembre 2001)

Comme la maîtrise de l'urbanisation dans les années 1980, l'instauration du PPRT est la conséquence directe de ces prises de posi-

tion qui, par leur écho médiatique, ont pour effet de fragiliser tous les sites chimiques et pétroliers insérés en milieu urbain (Bonnaud et Martinais, 2008). Pensé comme une mesure de sauvegarde du secteur dans ce contexte particulier de l'après-AZF, le nouvel instrument se présente alors comme un moyen de justifier le maintien des usines à risques aux portes des villes, contre tous ceux qui revendiquent au même moment leur délocalisation vers des sites plus adaptés. Sa finalité est de protéger ces activités industrielles dont l'existence et la survie sont directement menacées par les répercussions de l'accident, de restaurer la politique d'acceptation qui en temps normal rend possible leur existence en milieu urbain.

Pour assurer cette mission de réhabilitation, le PPRT est doté de fonctionnalités multiples qui visent toutes à réduire la vulnérabilité des populations riveraines exposées aux risques



Vue du quartier des Razes dans le voisinage de la raffinerie de Feyzin © Emmanuel Martinais

de leurs voisins industriels. Il peut définir des zones dans lesquelles les nouvelles constructions sont interdites, des zones où la construction est autorisée sous condition et des zones où les collectivités locales ont la possibilité d'exercer un droit de préemption dans une logique de prévention. Au plus près des installations, là où les risques sont les plus élevés, le PPRT peut également définir des secteurs dans lesquels il est possible d'exproprier les habitants (les propriétaires concernés sont alors indemnisés à hauteur de la valeur du bien), des secteurs où la collectivité locale compétente est autorisée à ouvrir un droit au délaissement (qui permet aux habitants de se soustraire au danger en demandant le rachat de leur bien immobilier) et des secteurs où des travaux de renforcement du bâti existant sont soit prescrits, soit recommandés. Enfin, le PPRT peut définir sous certaines conditions des mesures supplémentaires de réduction des risques à la source, c'est-à-dire des dispositifs de sécurité destinés à réduire les dangers inhérents au fonctionnement des installations.

Pour favoriser l'application de ces mesures et renforcer leur efficacité, le PPRT cherche également à transformer les systèmes d'acteurs locaux, via des orientations procédurales destinées à favoriser la participation des parties prenantes aux décisions qui les concernent directement. Deux catégories d'acteurs sont plus particulièrement visées par ces principes d'association et de concertation : d'un côté, les communes et intercommunalités qui auront la charge de mettre en œuvre la plupart des mesures prescrites une fois les plans approuvés ; de l'autre, les riverains destinataires de ces mesures qui seront d'autant plus enclins à s'y soumettre qu'ils auront contribué à les définir aux côtés des autres parties associées. Autrement dit, le PPRT a pour objectif

d'agir sur les installations et les espaces bâtis dans une logique de mise en protection des habitants les plus proches et, en même temps, de redessiner l'espace social de façon à créer des environnements de proximité moins vulnérables, parce que mieux informés des risques en présence, mieux préparés à la perspective de l'accident et surtout, mieux disposés à concrétiser les prescriptions qui justifient le maintien des usines à risques à leurs côtés.

Créé conjointement aux PPRT, les CLIC sont eux aussi configurés pour soutenir cette politique de réhabilitation de l'industrie chimique et pétrolière dans le contexte post-AZF. Conçus comme des assemblées pluralistes de représentants locaux, ces comités visent en premier lieu à renforcer la résilience des populations résidentes, donc à favoriser le maintien des activités à risques dans leurs territoires d'implantation. Comme l'explique la ministre de l'époque dans un entretien réalisé au moment du vote de la loi, le CLIC est comme le PPRT un outil dédié à la défense de l'industrie : « Moi, je soutiens ça depuis le début. C'est la pédagogie qui permettra de poursuivre l'industrialisation de notre pays. C'est l'information, la connaissance, la participation qui aideront à garder l'industrie lourde, à ne pas transformer la France en une sorte de grand village de vacances ». En installant ces comités partout où les usines à risques sont susceptibles de faire problème, le projet est là aussi de redessiner l'espace social pour former des environnements moins vulnérables rendant à nouveau possible la cohabitation avec les dangers des installations voisines.

Liés l'un à l'autre, le PPRT et CLIC ont donc été pensés dans une double logique de « réduction des risques à la source », via le renforcement de la sécurité des installations à risques,

et de « réduction des risques à la cible », par la transformation conjointe des espaces bâtis de proximité et des principaux acteurs chargés de mettre en œuvre ces mesures de protection, notamment les collectivités locales et, dans une moindre mesure, les riverains les plus proches. Pour faire le bilan de ce programme d'action publique, il faut donc s'intéresser aux changements induits sur ces deux registres de la mise en sécurité des installations d'un côté, de la réduction de la vulnérabilité du voisinage de l'autre. Ce que nous proposons de faire maintenant pour montrer que, presque deux décennies plus tard, les objectifs initiaux n'ont été que partiellement atteints, du fait notamment des difficultés rencontrées par les services déconcentrés pour absorber l'ensemble de ces nouvelles missions et les porter dans la durée.

Deux instruments de portée plus symbolique que performative

Contrairement aux effectifs du ministère de la Transition écologique qui se sont nettement amenuisés ces quinze dernières années, ceux de l'inspection des installations classées ont été largement préservés, passant de 870 équivalents temps-pleins en 2001 à près de 1300 en 2020. Bien que significative, cette augmentation ne doit cependant pas masquer que, dans le même temps, les tâches confiées à ces agents se sont multipliées, au point d'alourdir progressivement la charge pesant sur les services concernés. Ainsi le fait d'être de plus en plus nombreux n'a pas empêché les inspecteurs des installations classées d'être de plus en plus contraints sur chacune de leurs missions. Ce qu'indique ce chef de service dans un entretien réalisé en 2015 : « Après AZF, on avait annoncé le dou-

blement des effectifs de l'inspection. Le constat qu'on fait aujourd'hui, c'est qu'on est encore loin du compte. Du coup, ça pose un problème d'adéquation missions/moyens. Parce qu'entretemps, il y a eu la montée en puissance de thématiques qu'on ne voyait pas venir à l'époque. Les PPRT bien sûr, mais pas que ! Les sites et sols pollués par exemple, ça a pris une ampleur terrible. Donc on cherche sans arrêt à gagner du temps, on joue avec les délais, on allège de plus en plus. Aujourd'hui, on se retrouve dans un contexte de charge sur l'inspection qui devient ingérable. C'est une très grosse difficulté. »

Dans la période considérée, cet alourdissement progressif de la charge résulte de trois évolutions principales. La première est liée à la recrudescence des textes à faire appliquer dans le domaine des installations classées et au lancement concomitant de plusieurs « grands chantiers » fortement mobilisateurs, comme la mise en œuvre de la directive relative aux émissions industrielles (IED), la création des secteurs d'information sur les sols (SIS), l'instauration de l'autorisation environnementale unique, l'anti-endommagement des réseaux, sans parler de l'animation des CLIC et de l'élaboration des PPRT. La deuxième évolution résulte de la « réforme permanente de l'État » qui, en l'espace de dix ans, s'est concrétisée par trois réorganisations successives des services déconcentrés en charge des risques industriels, conduisant là aussi à l'accumulation de tâches supplémentaires, dédiées notamment aux préfigurations et fonctionnement plus transversal des nouvelles organisations⁹. Enfin, la troisième évolution correspond à l'imprégnation continue des recettes du *New Public Management* dans l'organisation ministérielle et au poids croissant, sur la période, des activités spéci-

fiques de comptage et de reporting à tous les échelons de la chaîne hiérarchique de l'inspection des installations classées¹⁰.

Très concernés par ces évolutions, les services d'inspection ont donc en moyenne de moins en moins de latitude pour instruire les dossiers d'autorisation et contrôler les industriels. En dix ans, les visites sur site ont ainsi diminué de 40 % à l'échelle nationale, passant d'environ 30 000 en 2006 à près de 18 000 en 2018 pour un volume constant d'installations à contrôler. De même, certaines tâches relatives au portage des programmes CLIC et PPRT ont dû être fortement allégées, pour s'adapter à la disponibilité des agents concernés. Dans le premier cas notamment, bon nombre d'observations montrent que si la grande majorité des comités a été rapidement créée pour accompagner l'élaboration des PPRT, leur fonctionnement a ensuite été très irréguliers et surtout, assez éloigné des objectifs de départ. Dans l'ensemble, peu de CLIC ont maintenu une activité continue sur la période considérée et parmi cette minorité, seuls quelques-uns ont vraiment réussi à fidéliser un public stable de représentants locaux. Tous les autres se sont au contraire peu réunis depuis leur création (moins d'une fois par an en moyenne), tandis qu'un bon quart a cessé toute activité une fois le PPRT correspondant approuvé. Jugé très chronophage et nettement moins prioritaire que les missions liées à la sécurité des installations, le programme CLIC n'a donc pas mobilisé les services d'inspection comme attendu, la plupart se contentant d'un « service minimum » et d'interventions ponctuelles, visant davantage à créer l'illusion de la concertation avec les populations locales qu'à répondre aux enjeux de réduction de la vulnérabilité du voisinage proche.

Si le manque de disponibilité des services d'inspection a franchement entravé l'exécution du programme CLIC et limité son action en direction des riverains, il a en revanche moins pesé sur le programme PPRT qui, de façon inverse, s'est traduit par une forte mobilisation des agents concernés, aux niveaux régional et départemental¹¹. Pendant une dizaine d'années, entre 2006 et 2016, une partie des inspecteurs de terrain s'est ainsi particulièrement investie dans l'élaboration de ces plans, notamment les étapes préliminaires d'actualisation des études de dangers des industriels et de fabrication des aléas qui, dans de nombreux cas, se sont soldées par d'importants investissements de sécurité sur les installations à risques. Dans l'ensemble, les PPRT ont donc plutôt bien joué leur rôle sur le registre de la « réduction des risques à la source », incitant un grand nombre d'industriels à repenser leurs activités productives dans le sens d'une plus grande sécurité du voisinage¹². Le bilan est en revanche beaucoup plus mitigé sur le second registre de la « réduction des risques à la cible », c'est-à-dire des mesures de protection des espaces bâtis de proximité qui, dans l'ensemble, peinent à s'appliquer, du fait d'une mobilisation moindre des services d'inspection et de procédures de mise en œuvre particulièrement exigeantes.

Si l'on considère l'ensemble des PPRT approuvés à l'échelle nationale depuis le début des années 2010 (soit 385 plans sur les 390 prescrits au total), un peu plus de 25 000 biens immobiliers sont concernés par ces mesures de mise en protection. Situés dans le voisinage immédiat des installations à risques, ces bâtis existants se répartissent en trois catégories : environ 700 bâtiments très exposés, frappés d'expropriation et de délaissement (la moitié abrite des activités économiques) ; 16 000

logements un peu moins exposés concernés par des obligations de travaux et enfin, pas loin de 10 000 entreprises également soumises à ces obligations, mais susceptibles d'y déroger en demandant l'application des dispositions de l'ordonnance de 2015 prévues à cet effet¹³.

Dans cet ensemble de mesures, seule une petite partie s'est cependant concrétisée. Un premier bilan, réalisé fin 2017, indique en effet qu'une décennie après l'approbation des premiers PPRT, seulement 10 % des mesures foncières prescrites ont été effectivement mises en œuvre (soit 70 bâtiments expropriés et délaissés sur les 700 concernés)¹⁴. Un second point d'étape, effectué plus récemment, confirme à nouveau ce constat de PPRT qui peinent à s'appliquer sur ce registre de la mise en protection du voisinage : seulement 600 habitations renforcées sur les 16 000 concernées (soit moins de 4 %) et une proportion de mesures foncières appliquées qui atteint péniblement les 16 % (soit une quarantaine de plus qu'en 2017)¹⁵. Globalement décevant, ce bilan est encore plus critique dans sa partie relative aux activités riveraines puisque fin 2019, les services ministériels ne comptabilisent que 24 mesures foncières exécutées au niveau national (sur un total de 300 entreprises concernées), sachant que dans le même temps, aucune n'a demandé à déroger à ces obligations.

Même s'ils ont certainement évolué à la hausse ces trois dernières années, ces chiffres témoignent malgré tout des effets limités du programme PPRT sur les espaces bâtis situés en proximité immédiate des installations à risques. Plus de vingt ans après la catastrophe d'AZF, l'objectif initial de réduction de la vulnérabilité de ces environnements proches est

donc encore loin d'être atteint. Et ce d'autant plus que, dans le même temps, les orientations procédurales destinées à transformer les espaces sociaux correspondants n'ont pas spécialement joué leur rôle non plus.

Deux instruments qui favorisent surtout le *statu quo* dans les jeux d'acteurs

On l'a vu plus haut, le PPRT n'est pas seulement une boîte à outils qui permet d'agir sur l'urbanisation existante afin de réduire la vulnérabilité des territoires exposés aux risques industriels. C'est aussi une procédure normalisée qui, dans l'esprit de la loi de 2003, crée de nouvelles obligations en matière d'association et de concertation. Selon sa définition réglementaire, le PPRT n'a pas vocation à s'élaborer dans le huis-clos habituel des spécialistes de la sécurité industrielle, c'est-à-dire du tandem exploitant-inspecteur. Il doit au contraire s'ouvrir aux représentants des territoires exposés, y compris les associations locales et les populations riveraines. La procédure d'élaboration prévoit ainsi plusieurs types d'accès à la « décision en train de se faire » pour ces publics le plus souvent tenus à l'écart des espaces où l'élaborent les mesures qu'ils leur sont destinées : par le biais des personnes et organismes associés (POA) qui sont invités à se prononcer sur toutes les étapes de fabrication du plan¹⁶ ; par le biais des deux ou trois réunions publiques prévues aux moments clés de la procédure ; et enfin, par le biais de l'enquête publique qui précède normalement la décision préfectorale, au terme de la démarche d'élaboration du PPRT.

Mais comme pour les CLIC, l'observation d'un certain nombre de cas a montré que cette intégration ne se concrétise que très partiel-

lement, pour des raisons qui tiennent à nouveau à la faible disponibilité des services instructeurs (et, dans une moindre mesure, des industriels et représentants des collectivités locales), ainsi qu'à un manque manifeste de savoir-faire et d'intérêt de l'ensemble de ces acteurs pour ce type d'échanges¹⁷.

En pratique, la fonction participative du PPRT n'agit donc pas vraiment sur les rapports de force et l'ordre établi des relations qui caractérisent le secteur de la prévention des risques industriels. Localement, les acteurs ont tendance à résister aux changements, cherchant surtout à les adapter pour les conformer à leurs façons de faire et leurs intérêts. Chacun tente ainsi de tirer avantage des innovations procédurales du PPRT, mais en veillant bien à ce qu'elles ne remettent pas en cause sa place dans le jeu et le pouvoir détenu sur les autres joueurs. Les élus locaux, par exemple, voient bien comment tirer profit de ce « tournant démocratique » de la prévention des risques industriels pour revendiquer un accès plus grand aux espaces de décision dont ils s'estiment exclus, mais ils hésitent malgré tout à s'investir pleinement dans des procédures qui recrutent leurs acteurs au-delà des frontières habituelles (parmi les associations et les populations locales notamment), par crainte de s'exposer au développement de dynamiques contestataires difficilement contrôlables, de se voir associés à des mesures impopulaires ou remis en cause dans leur leadership des affaires locales.

De même, les exploitants se montrent peu favorables à l'ouverture d'espaces de discussion relatifs à leurs propres activités, à partir du moment où ceux-ci dépassent le cadre restreint de la relation normalisée avec les autorités de contrôle. Pas nécessairement organisée,

ni même uniformément partagée par tous les industriels, cette inertie se mesure néanmoins aux diverses tentatives effectuées par certains de leurs représentants pour garder la maîtrise des informations mises à disposition des personnes et organismes associés et, plus largement, limiter les possibilités d'intervention des populations locales dans les procédures d'élaboration des PPRT. En règle générale, l'ouverture aux acteurs locaux, notamment les associations et les riverains, est surtout envisagée par les industriels comme une évolution contreproductive, dans la mesure où elle peut conduire à publiciser (et donc à rendre discutables) des modes de faire, des fonctionnements internes ou des choix stratégiques qui, de leur point de vue, ne le sont pas – en tout cas, en dehors de la relation avec l'autorité de contrôle.

Dans le même temps, les services d'inspection travaillent surtout à contenir les « envies de conquête » des autres parties prenantes (y compris leurs collègues du ministère de l'Équipement avec lesquels ils co-instruisent les PPRT), pour préserver au mieux le modèle technocratique d'expertise et de décision qui, depuis plusieurs décennies, leur assure une position dominante sur le secteur et les moyens d'un renforcement constant de la sécurité industrielle¹⁸. Pour cela, ils peuvent toujours compter sur les multiples ressources associées à leur double position d'experts et de représentants de la loi : l'autorité technique et légale liée à la figure de l'ingénieur d'État, parfois contestée mais jamais vraiment remise en cause en tant que telle ; la maîtrise des procédures, des agendas et des calendriers que leur confère la fonction de service instructeur ; et enfin, la capacité, également liée à cette position, de choisir leurs interlocuteurs en fonction des objectifs qu'ils se donnent.

Dans cette « lutte pour les places », les services de l'État profitent également de la technicité des sujets discutés qui, en pratique, limite fortement la contribution des acteurs non spécialistes.

La délimitation des zones d'aléas en début de procédure PPRT illustre parfaitement ce constat : bien que décisive, cette étape reste globalement fermée aux représentants des territoires. Même les acteurs communaux et intercommunaux, qui sont pourtant clairement identifiés comme personnes et organismes associés, n'y participent pas, en tout cas pas avant que les exploitants et les services de l'État ne se soient mis d'accord sur la façon de figurer le risque d'une part, sur les moyens à mettre en œuvre pour le contenir d'autre part. De ce point de vue, la technicité des études de dangers et des opérations de caractérisation des aléas reste donc un moyen très efficace pour maintenir intact, sinon renforcer, cet entre-soi techniciste sans lequel les services de l'État pourraient difficilement rester en situation de monopole sur les activités de mises en risques. En pratique, elle leur permet de garder la maîtrise du monde des phénomènes accidentels en même temps que celle de l'espace dans lequel ces mêmes phénomènes doivent être appréhendés et traités. Cet effet d'imposition, qui exclut toute possibilité de proposer au débat des configurations concurrentes, confine au bout du compte la prévention dans un cadre fixé par les seuls acteurs étatiques.

Le maintien de cette position dominante témoigne finalement de l'adaptabilité des services d'État qui, bien que bousculés dans leurs habitudes de travail, finissent par s'accommoder des changements imposés, réussissant même à les convertir en ressources sup-

plémentaires pour consolider leurs capacités d'action. Sur les deux dernières décennies, ce renforcement du pouvoir étatique local tient principalement aux caractéristiques sociales du groupe professionnel concerné : sa compétence réglementaire, son savoir-faire administratif, mais également sa forte technicité. Il vient aussi en partie de l'absence de contestation vis-à-vis d'un modèle de production de connaissances et de décisions qui vise avant tout à concilier les intérêts en présence pour produire un « bien commun » territorialisé.

Enfin, il ressort des observations de terrain que la conception objectiviste de la prévention des risques industriels reste pour beaucoup un horizon indépassable. Dans ces conditions, personne ne remet vraiment en cause le fait que l'expertise en cette matière est d'abord une affaire de spécialistes, qui doit s'appuyer sur des études de dangers à caractère technique et scientifique, partagées éventuellement plus largement dans un second temps.



Incendie de l'usine chimique de la société Lubrizol à Rouen le 26 septembre 2019, avant le lever du jour
© Daniel Briot / Wikimedia Commons

Les formes procédurales les plus récentes, qui accroissent la « traçabilité » des actes et la clarification (ainsi que le partage) des responsabilités, contribuent d'ailleurs à renforcer la justification de ce modèle de gouvernement. Comme l'indique cet élu local dans un entretien conduit par mes soins en 2015, « il est indispensable que l'État arbitre, il est garant en dernier lieu de l'intérêt général et de la sécurité des populations. Les élus locaux ne revendiquent pas l'exercice de cette responsabilité. »

Conclusion

Vingt ans après sa promulgation, la loi risques de 2003 présente au final un bilan en demi-teinte. D'un côté, on peut dire que par le biais des programmes CLIC et PPRT, elle a parfaitement joué son rôle de réhabilitation des activités industrielles à risques implantées en milieu urbain. Après la catastrophe AZF, le débat sur cette cohabitation problématique s'est en effet rapidement estompé et n'a jamais vraiment ressurgi depuis. Même l'incendie de l'usine Lubrizol de Rouen en septembre 2019, en dépit de son écho médiatique, n'a pas conduit à réinterroger ce choix d'implantation de la plupart des plateformes industrielles françaises.

Mais d'un autre côté, il faut aussi constater que les objectifs initiaux de réduction de la vulnérabilité du voisinage sont encore loin d'être atteints. Car si une partie des PPRT approuvés dans la décennie 2010 a bien conduit les industriels concernés à élever le niveau de sécurité de leurs installations, le projet global de mise en protection des espaces bâtis les plus exposés n'a pas abouti, ou alors de façon très partielle. De la même manière, les prescriptions en termes de coopération élargie et d'ou-

verture au public n'ont pas produit les effets escomptés, les représentants des collectivités locales et des riverains peinant toujours à trouver leur place dans les procédures de la prévention des risques industriels. De ce point de vue, il faut donc reconnaître que la principale efficacité des CLIC et PPRT réside surtout dans leur caractère performatif, c'est-à-dire leur capacité à créer l'illusion de la sécurité retrouvée, même si en pratique ces deux dispositifs ne changent pas grand-chose aux conditions de coexistence des usines et de la ville. ★

¹ Vlassopoulou Chloé, « Protection de l'environnement ou protection du pollueur ? L'emprise des industriels sur la politique antipollution », in Dockès E. (dir), *Au cœur des combats juridiques*, Paris, Dalloz, 2007, p. 473-485.

² Bonnaud Laure, « Histoire des inspecteurs des installations classées (1810-2006) », *Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, n° 46, 2007, p. 89-94.

³ Voir par exemple Massard-Guilbaud Geneviève, « La régulation des nuisances industrielles urbaines (1800-1940) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 64, 1999, p. 53-65.

⁴ Lascoumes Pierre, « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, n° 10, 1998, p. 51-62.

⁵ Cette loi du 30 juillet 2003 est relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

⁶ En 2012, les CLIC deviennent CSS (pour commissions de suivi de site), mais par mesure de commodité, on gardera la première dénomination tout au long de l'article.

⁷ Coanus Thierry, Duchêne François et Martinais Emmanuel, « L'industrie chimique et ses riverains : une relation ambivalente. Le cas de la grande région lyonnaise », *Les Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, n° 48, 2007, p. 68-76.

⁸ *Le Monde* des 23 et 24 septembre 2001.

⁹ Le Bourhis Jean-Pierre, Bonnaud Laure et Martinais Emmanuel, « Redessiner les frontières de l'État environnemental en région. Quête de la transversalité et contraintes bureaucratiques », *Gouvernement et action publique*, vol. 11, n° 3, à paraître.

¹⁰ Bonnaud Laure et Martinais Emmanuel, « Le New Public Management au concret : nouvelles recettes pour vieux problèmes ? Le cas de l'inspection des installations classées », *Pôle Sud*, n° 48, 2018, p. 27-42.

¹¹ Pour une illustration, voir Martinais Emmanuel, « L'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise. La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, n° 2016-04, 2016.

¹² On trouvera quelques exemples dans Basta Claudia, Decelle-Lamothe Sandra et Martinais Emmanuel, *De la prévention du risque industriel à la résilience des activités économiques. Vers une démarche de territoire*, Bron, Éditions du CEREMA, 2019. Voir notamment la première partie consacrée au PPRT.

¹³ Contrairement aux travaux chez les particuliers, la mise en protection des activités riveraines n'est pas subventionnée. Destinée à compenser cette différence de traitement, l'ordonnance du 22 octobre 2015 instaure un régime dérogatoire qui permet aux entreprises concernées de substituer les obligations de travaux par des mesures alternatives de protection de leurs personnels nettement moins coûteuses.

¹⁴ Ces données, fournies par la DGPR, proviennent d'une présentation de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes datée de novembre 2017.

¹⁵ D'après un dossier de presse élaboré par AMARIS et daté de novembre 2019.

¹⁶ Les réunions des POA, qui scandent l'élaboration du PPRT, sont la traduction concrète du principe d'association mentionné plus haut. Censées mobiliser les diverses parties prenantes (services de l'État, industriels, collectivités locales, associations et populations riveraines), ces réunions ont pour but de favoriser la confrontation des intérêts en vue de décisions mieux partagées.

¹⁷ Martinais Emmanuel, « Le conflit comme mode de participation. Les habitants contestataires de la politique de prévention des risques industriels », *Participations*, n° 13, 2015, p. 89-117.

¹⁸ Lascoumes Pierre, « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs. Le cas des politiques d'environnement », in Dubois V., Dulong D. (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, PUS, 1999, p. 187-198.

La Société des eaux du Caire

Équiper la capitale égyptienne en infrastructures hydrauliques (1865-1956)

Emilie Pasquier, diplômée d'un master d'histoire de Science Po, lauréate de la bourse RUCHE-AFHE de soutien à la jeune recherche

En 1865, le souverain égyptien Ismaïl Pacha décide d'installer un réseau de conduites d'adduction d'eau potable dans la capitale, Le Caire. Par l'intermédiaire d'une concession cédée à un ingénieur français, ces infrastructures sont élaborées sur un modèle européen. C'est en effet Jean-Antoine Cordier, qui avait déjà été sollicité en 1857 pour l'équipement d'Alexandrie en infrastructures hydrauliques, qui est choisi par le souverain pour transformer le système d'adduction d'eau cairote. Ingénieur hydraulique et fils d'ingénieur hydraulique, Jean-Antoine Cordier (1810-1873) travaille dans un premier temps auprès de son père, qui est à l'origine de l'équipement en infrastructures de nombreuses villes françaises dont Béziers, Narbonne ou encore Angoulême. Cordier fils crée en septembre 1865 la Société anonyme des eaux du Caire, une structure ambivalente en cela qu'elle monétarise une ressource de bien commun, assume un service public tout en servant des intérêts économiques privés, et sert la modernisation de la ville tout en faisant le lit de velléités impérialistes françaises et britanniques en Égypte. La Société des eaux du Caire bouleverse en effet la typologie des modes d'adduction en eau dans la ville et devient rapidement une société lucrative, reposant sur une majo-

rité d'investissements français et européens. Il s'agit dans ce travail de conjuguer deux historiographies : l'histoire des entreprises, appartenant au champ plus large de l'histoire économique et l'histoire de l'eau, apparentée à l'histoire environnementale.

L'histoire de la Société des eaux du Caire n'a été que peu abordée par les historiens jusqu'ici. Hormis une mention dans un chapitre de la thèse d'histoire économique de Samir Saul¹ et une étude dans la thèse d'histoire de la santé publique de Shehab Ismaïl², la Société des eaux n'a pas encore fait l'objet d'une monographie. De manière générale, l'histoire environnementale est peu développée sur le terrain égyptien. Les historiens de l'environnement qui s'intéressent aux infrastructures hydrauliques se concentrent encore, en majorité, sur l'Europe ou l'Amérique du Nord³. Dans leurs travaux, ces historiens formulent une explication unique à la transformation des systèmes d'adduction d'eau potable au XIX^e siècle : un besoin d'assainir les villes, motivé par des angoisses sanitaires liées à la propagation des épidémies en contexte urbain. Or, dans le cas du Caire, ce seul motif explicatif ne semble pas être suffisant. Des enjeux politiques et économiques

sont également au cœur de la formation de la Société des eaux du Caire. Les infrastructures mises en œuvre par l'entreprise apparaissent en effet aux yeux du souverain égyptien comme les outils de la modernisation de la capitale égyptienne. Elles permettent d'offrir le confort attendu aux visiteurs européens, dont les circulations s'accroissent tout au long du XIX^e siècle, notamment dans le contexte du boom du coton égyptien et de l'ouverture du canal de Suez en 1869. Elle est enfin l'un des objets de l'intérêt des hommes d'affaires européens en Égypte, pour qui la distribution de l'eau devient un enjeu financier.

À travers l'étude de la Société des eaux du Caire, il s'agit de faire l'histoire économique d'un environnement urbain. Pour servir cette ambition, il a fallu contourner une contrainte majeure, à savoir l'impossibilité d'accéder aux Archives nationales égyptiennes sans le statut de doctorant. Les archives de l'entreprise, qui y sont probablement conservées, n'ont, de ce fait, pas encore été exploitées. Cette étude repose donc principalement sur les archives bancaires relatives à l'activité de la Société des eaux, en particulier celles du Crédit Lyonnais et du Comptoir National d'Escompte Parisien, dont certains fonds inédits. Ces sources ont été croisées avec d'autres, comme les archives diplomatiques de La Courneuve, des photographies, le fonds privé de la famille Nubar et une source judiciaire conservée par le CEDEJ⁴ au Caire. Croisées avec l'historiographie du Le Caire⁵, l'ensemble de ces sources permet de dépasser le cadre de la monographie d'entreprise pour replacer la Société des eaux dans l'histoire de la transformation du paysage hydraulique cairote et des usages de l'eau dans la ville.

Il s'agit dans ce travail de poser une question simple : pour quelles raisons, par qui, com-

ment les infrastructures de la Société des eaux ont-elles été construites et avec quelles conséquences sur la ville ? Cet article est constitué de trois parties qui entendent répondre à cette interrogation. La première tend à montrer en quoi la transformation de l'adduction d'eau dans la ville est, pour le souverain égyptien, un outil de la modernisation du Caire. La deuxième partie retrace la naissance et l'évolution de la structure économique de l'entreprise qu'est la Société des eaux. Enfin, la troisième ouvre l'étude aux enjeux environnementaux, impérialistes et nationaux qui s'entrecroisent au sein de la Société des eaux.

Transformer l'adduction d'eau, moderniser Le Caire

Capter et distribuer l'eau au Caire : un syncrétisme de techniques au service d'un enjeu consubstantiel à l'histoire de la ville

Avant la création de la Société des eaux, Le Caire étanche sa soif à l'aide d'un syncrétisme de méthodes qui permettent de contourner les difficultés posées par un environnement que les chaleurs et les crues peuvent rendre extrême. L'eau consommée au Caire provient, dès la fondation de la ville en 969, du cours du Nil et des nappes phréatiques qui jalonnent le sous-sol. Ces eaux souterraines sont exploitées par l'intermédiaire de nombreux puits qui servent d'appoint en cas de crue insuffisante. L'eau est pensée comme une chose commune, un *mubah* : elle ne peut être appropriée et son utilisation est conditionnée par l'intérêt général⁶. À l'intérieur de la ville, des circuits organisent le cheminement de l'eau en fonction du relief du paysage urbain. Ces circuits sont formés par des étangs nés de dépressions natu-

relles (*birka-s*) reliés entre eux par des canalisations souterraines (*qânat-s*) et des canaux (*tur'a-s*) dont le plus important est le Khalîg, qui longe Le Caire du sud au nord sur son côté ouest et permet la circulation des hommes et des marchandises. Se multiplient également à l'époque médiévale des aqueducs, qui permettent de conduire l'eau du Nil dans les endroits les plus éloignés du fleuve.

Des réseaux d'hommes s'ajoutent à ces aménagements techniques : ceux des porteurs d'eau (*saqqâ'in*), qui travaillent en corporation⁷. Dans la ville, l'eau collectée par ces travailleurs est stockée dans des citernes situées dans les sous-sols des particuliers ou bien dans des fontaines publiques (*sûbûl*) d'où l'eau est redistribuée. Ces fontaines sont des *waqfs*, des biens de mainmorte conçus comme des œuvres pieuses, des dons des élites à la collectivité. Les porteurs d'eau collectent l'eau du

Nil dans des outres en cuir et les transportent jusqu'à l'intérieur de la ville, à dos de chameaux, d'ânes ou sur leur propre dos. La ville du Caire se trouve en effet, jusqu'au début du XIX^e siècle, à quelques kilomètres du bord du fleuve, arrêtée par la menace de l'imprédictible crue annuelle du fleuve. L'eau du Nil constitue jusque-là la maîtresse de l'urbanisation du Caire : le fleuve est à la fois la condition du développement de la ville mais aussi le principal obstacle à sa croissance. La construction de digues sur le cours du fleuve tout au long du XIX^e siècle permet sa domestication progressive, la berge est stabilisée et l'installation de conduites reliant le fleuve à la ville est désormais permise.

La Société des eaux n'efface toutefois pas le rôle des porteurs d'eau dans la ville : les infrastructures mises en place par l'entreprise ne sont pas suffisamment étendues



Émile Béchard, *Portrait de Porteur d'eau*, env. 1870-1880.
Source : Philip Martiz Collection of Emile Béchard's Photographs of Egypt, Rare Books and Special Collections Library, American University in Cairo, Le Caire



Une fontaine publique. Source : Auteur inconnu, 1874, Collection Max Karkégi, Département Estampes et photographie, E14-182-217, Bibliothèque Nationale de France, Paris

pour homogénéiser les usages autour de l'adduction d'eau à l'échelle de la ville avant les années 1930. Cette curieuse chronologie de la transformation des modes d'adduction en eau dans la ville pousse ainsi à interroger les préoccupations qui sont à l'origine de la fondation de la Société des eaux.

Les infrastructures hydrauliques, outils de la modernisation du Caire.

La Société des eaux du Caire naît et s'inscrit dans un contexte de vastes transformations de la capitale. S'inspirant notamment de Paris, qu'il visite à plusieurs occasions, le souverain égyptien Ismaïl Pacha, qui règne entre 1863 et 1879, crée de toutes pièces un nouveau centre-ville, adossé au centre historique. Ce nouveau centre économique rassemble les Égyptiens fortunés et les Européens expatriés. Il est construit selon les normes urbanistiques européennes : de larges avenues, des parcs, des places articulant les circulations dans la ville. L'aménagement de ces quartiers équipés en infrastructures s'imbrique dans une modification du paysage hydraulique de la ville. Tout au long du siècle, les marais et canaux du Caire sont asséchés par les souverains successifs, dans le but de réduire le risque épidémique et la prolifération de parasites. Les ressources naturelles dans la ville sont désormais contrôlées : l'eau ne coule plus librement et les jardins sont dessinés par des urbanistes français.

L'ensemble de ces transformations dans la ville tendent vers un idéal de modernité, une notion omniprésente dans l'historiographie bien qu'elle ait été largement critiquée ces dernières années par les historiens postcoloniaux, qui soulignent la tendance de ce terme

à s'inscrire dans un narratif civilisateur et évolutionniste⁸. Toutefois, certains historiens ont récemment proposé une réutilisation du concept dans un angle méthodologique⁹. Le terme de modernisation permet de désigner l'action du gouvernement, qui prend la décision de s'inspirer de critères européens pour transformer la capitale. Toute la problématique de cette démarche consiste, pour les auteurs des transformations urbaines, à identifier ce qu'il faut emprunter aux villes européennes, jusqu'à quel degré et de quelle manière¹⁰. C'est cet idéal de prestige et de modernité que portent les infrastructures de la Société des eaux dans la ville. Pour le gouvernement égyptien, les nouveaux réseaux d'équipement urbains sont les outils d'intégration de la capitale égyptienne à des réseaux de circulations de savoirs et d'acteurs économiques, commerciaux et techniques internationales.

Si les angoisses liées à la propagation des épidémies sont bien présentes dans le contexte de création de la Société des eaux du Caire, les infrastructures mises en place ne sont pas envisagées uniquement pour leur capacité à assainir la ville. Ainsi que l'a montré l'historienne Sylvia Chiffolleau, les politiques sanitaires du gouvernement égyptien sont envisagées, dans les années 1860, sous une perspective économique : il s'agit principalement de mettre en place des mesures quaranténaires dans les ports afin de protéger les voyageurs trans-méditerranéens, qu'ils soient commerçants, militaires ou pèlerins. Les connaissances liées à la propagation des épidémies en milieu urbain sont encore limitées et les mesures prises souvent inadaptées. Au-delà de l'argument sanitaire, c'est donc bien un enjeu de prestige qui est au cœur de la création de la Société des eaux, d'autant plus que ses infrastructures sont

réservées dans un premier temps aux quartiers les plus récents, aux rues larges et macadamisées permettant le creusement de conduites. Les quartiers anciens aux rues étroites sont longtemps exclus du réseau, accentuant l'idée que les conduites d'eau potable sont autant de vitrines de la modernisation du pays, vitrines placées dans les quartiers les plus stratégiques. Mais si la Société des eaux est envisagée par le pouvoir égyptien comme le moyen de faire montre de la modernité égyptienne, elle fait également le lit de velléités impérialistes européennes.

La Société des eaux du Caire, un service public lucratif

Les débuts de la Société des eaux, négocier une concession de service public dans la ville

En offrant la distribution de l'eau potable en concession à un ingénieur français, le souverain égyptien fait du Nil et de la capitale un terrain d'investissement attractif pour les réseaux de banquiers et d'hommes d'affaires européens. La Société des eaux est une société anonyme, dont la responsabilité est placée entre les mains de chacun des membres fondateurs, proportionnellement au montant des actions qu'ils détiennent. Ils sont au nombre de cinq : Jean-Antoine Cordier, Nubar Pacha, le ministre des Affaires Étrangères égyptien, Jules Pastré, banquier français à Alexandrie, Demetrius A. Nicolopoulou, le fondateur d'une maison de commerce britannique spécialisée dans le coton égyptien et J. Claude, un négociant français à Alexandrie.

Sur ces cinq investisseurs, trois sont donc français et Jean-Antoine Cordier est nommé

directeur et ingénieur en chef. C'est de plus une banque française, le Crédit Lyonnais, qui détient le compte-courant de l'entreprise. La Société des eaux devient donc la structure d'expression d'un impérialisme technique et financier : ce sont des banquiers et des hommes d'affaires français qui trouvent un intérêt financier à mettre en commerce une ressource naturelle sur le terrain égyptien, dans un contexte où l'État égyptien s'est largement endetté envers les banques françaises pour financer sa coûteuse politique réformatrice et modernisatrice.

La société est fondée au capital de 10 millions de francs et l'entreprise est prévue pour expirer le 17 mai 1964, 99 ans après l'octroi de la concession. L'entreprise est ainsi dite « essentiellement égyptienne » et dépend exclusivement des tribunaux égyptiens. Il s'agit pour le gouvernement de se prémunir de l'ingérence européenne dans les affaires judiciaires et commerciales égyptiennes : les cours consulaires se réclament en effet du droit de juger les affaires des Européens en Égypte de manière à leur épargner la juridiction égyptienne.

Le gouvernement égyptien établit un cahier des charges précis qui entend contrôler l'installation des infrastructures. Il est prévu que la Société des eaux approvisionnera le gouvernement et les particuliers dans une limite de 30 000 mètres cubes d'eau par jour, c'est-à-dire en moyenne 100 litres par jour et par individu pour une population de 300 000 habitants. Le Caire compte alors toutefois entre 400 000 et 500 000 habitants, il est donc prévu dès le départ que la Société des eaux ne pourra pas supporter la consommation de l'ensemble des Cairotes. Si les travaux sont censés être exécutés en cinq ans sans possibilité de délai, l'épidémie de choléra qui éclate en 1865



Émile Béchard, *Établissement de la Société des Eaux au bord du canal Ismaïlieh*, Album photographique comprenant soixante et une vues exécutées d'après les constructions élevées au nouveau Caire sous le règne de S.A. le Khédive Ismail Pacha, par E. Béchard, Le Caire/ Paris, A. Lenègre. Source : Gallica, Bibliothèque Nationale de France

au Caire retarde considérablement les travaux et crée d'importantes difficultés financières pour l'entreprise. Le gouvernement accorde finalement un délai à Cordier et le réseau n'est achevé qu'en 1871.

La société est établie sur un terrain cédé par le gouvernement sur le bord du Nil, puis près du canal Ismaïliya au nord de la ville. L'eau est pompée dans le canal puis filtrée dans des bassins de décantation de 28 000 m², équipés de plusieurs filtres, composés de pierres cassées, de deux couches de cailloux et de silex blanc, de gros sable et enfin de sable fin.

À ses débuts, la société est fragile : elle ne rassemble qu'un faible nombre d'abonnés et son existence est conditionnée par le bon fonctionnement des autres modes d'adduction. En 1888, l'entreprise ne compte que 3 6000 abonnés sur les 55 000 maisons comptabilisées au

Caire. Malgré cela, elle parvient rapidement à générer des bénéfices et devient un investissement attractif.

Une concession à l'activité lucrative et diversifiée

Outre sa fonction de service public de distribution des eaux, les enjeux financiers sont très présents dans le développement du réseau de canalisations. La société est en grande partie financée par des hommes d'affaires mais aussi par des banques d'investissement comme le Crédit Lyonnais ou le Comptoir National d'Escompte Parisien¹¹. Le fondateur, Jean-Antoine Cordier, est évincé en 1870 du conseil d'administration de la société et laisse sa place à une succession d'ingénieurs en travaux publics français : M. Hugin jusqu'en 1872, Jean-Baptiste Pierre jusqu'en 1889 et enfin M. Gallois jusqu'en 1897.

Si le prix de l'eau vendue est plafonné par le gouvernement de manière à ce qu'elle coûte moitié moins cher que l'eau distribuée par les porteurs, l'entreprise parvient à faire des bénéfices importants, qui attirent rapidement les actionnaires. Les bénéfices nets de l'entreprise doublent entre 1872 et 1877, passant de 333 000 à 639 000 francs. Si l'activité de la Société des eaux est perturbée par la banqueroute de 1875-1876, elle reste croissante et les quantités d'eau distribuées sont toujours plus importantes : on passe de 6 000 000 de mètres cubes en 1875 à 16 000 000 en 1902 et 25 000 000 en 1918. La canalisation, longue de 64 kilomètres en 1870, atteint 127 kilomètres en 1886. Plusieurs réservoirs sont disséminés dans la ville, de manière à approvisionner un espace toujours plus large.

La Société des eaux établit des abonnements aux tarifs différents, le prix de vente moyen du mètre cube revenant à 19 centimes de francs en moyenne. L'entreprise ne fait que peu de bénéfices sur la vente de l'eau aux fontaines publiques : malgré l'installation de compteurs électriques, elle peine à garder le compte des quantités d'eau distribuées aux populations. Elle tire toutefois ses revenus de la vente d'eau filtrée pour les particuliers, vente qui représente la moitié de ses bénéfices. La vente d'eau d'arrosage pour les jardins de particuliers, pour lequel le tarif de l'eau est établi en fonction de l'étendue de chaque jardin et pour l'approvisionnement des animaux domestiques, à savoir les chevaux, les bœufs, les mulets ou les chameaux, est, elle aussi, rémunératrice. Les chantiers de construction, très nombreux dans la ville et très consommateurs en eau, représentent également d'importantes sources de revenus.

Le succès financier de la Société des eaux est également dû à sa diversification géographique. Dès 1887 elle prend en charge l'adduction d'eau à Giza, Gezira et à Helwan, des villes qui se situent à proximité du Caire. La société se lance également, à partir de 1872 dans la vente de glace alimentaire, avant de céder cette activité à la Compagnie frigorifique d'Égypte en 1904. La Société des eaux constitue donc bien une entreprise rémunératrice insérée dans un marché financier, dont les infrastructures s'inscrivent dans la continuité des contrastes socio-environnementaux dans la ville.

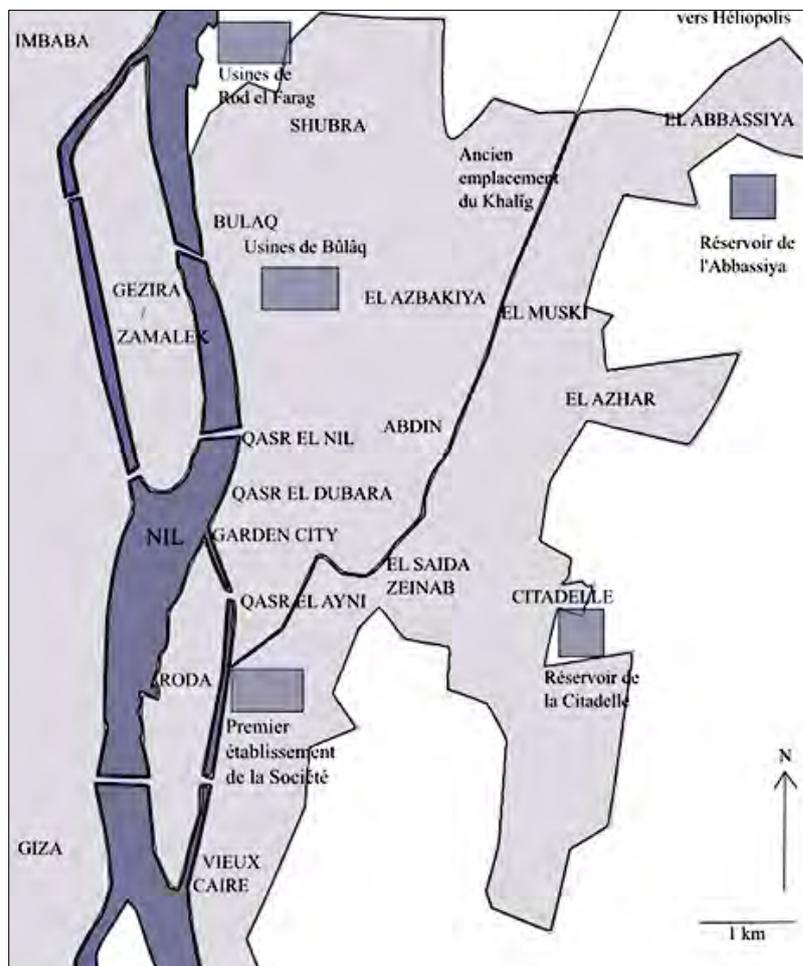
Distribuer l'eau au Caire : enjeux environnementaux, tensions coloniales

Distribuer l'eau dans la ville, un enjeu socio-environnemental

Si les quantités d'eau distribuées augmentent au fil des décennies, la population du Caire augmente encore plus rapidement : vers 1900, elle compte déjà environ un million d'habitants. Les infrastructures de la Société des eaux, généralement réservées aux quartiers les plus récents et aux populations les plus privilégiées, sont donc excluantes et appuient une forme de ségrégation dans la ville. Les inégalités sociales au sein de l'environnement urbain sont également révélées par la cartographie des tarifs imposés par la Société des eaux. À partir d'un document inédit, il a ainsi été possible de montrer que la Société des eaux pratique des tarifs différents d'un quartier à l'autre entre le début de la décennie 1880 et 1934. C'est à cette date qu'un procès est intenté à la Société des eaux par la Société Immobilière de l'Avenue de la Reine Nazli,

qui s'estime lésée par la compagnie d'adduction d'eau¹². En collectant les documents liés aux abonnements des immeubles voisins de la Société Immobilière, cette dernière prouve que la Société des eaux pratique un double standard dans le montant des abonnements qu'elle impose aux immeubles raccordés. La société des eaux joue ainsi sur les différents critères en fonction desquels sont établis les tarifs, c'est-à-dire l'importance de l'immeuble, le nombre de locataires et le montant des impôts payés, pour offrir aux immeubles situés dans des quartiers dits « indigènes », comme celui de la Citadelle, de Gamâliyya ou de Bûlaq, un prix moindre à celui qui est imposé aux quartiers les plus riches. Ces quartiers pauvres bénéficient « de taux réduits au quart, au cinquième et même jusqu'au dixième de la base maximale édictée par [le] tarif [de 1883]¹³ ».

Ce document révèle donc la pratique par la Société des eaux d'une politique segmentaire propre à une entreprise monopolistique, pour qui il vaut mieux vendre de l'eau à un prix dérisoire que n'en vendre pas du tout et qui, pour ce faire, entreprend de contourner le droit égyptien qui l'oblige initialement à pratiquer des tarifs uniformes sur toute la ville. Ce procès met toutefois en lumière la crispation autour de la distribution de l'eau dans la ville, puisque cette affaire est jugée par le Tribunal mixte du Caire plutôt que par les tribunaux égyptiens dont la société est censée dépendre exclusivement. Les Tribunaux mixtes, composés de juges européens et égyptiens travaillant conjointement, sont créés en 1875 pour éviter que les cours consulaires ne ménagent trop de privilèges aux affaires européennes sur le sol égyptien, dans un contexte de fortes rivalités impérialistes entre les puissances européennes.



Carte du Caire et des établissements de la Société des eaux au début des années 1930, Émilie Pasquier (d'après la carte du Caire d'Alexander Nicohosoff, 1933). Source : Wikimedia Commons

L'eau potable, le terrain d'expression de rivalités impérialistes

Les rivalités entre Français et Britanniques sont vives sur le terrain commercial comme sur celui des travaux publics. Si la France bénéficie d'une influence diffuse en Égypte depuis le début du XIX^e siècle, l'occupation mili-

taire britannique à partir de 1882, suivie d'une mainmise sur l'administration égyptienne, met un coup d'arrêt au développement des intérêts français en Égypte. Les Français et Britanniques travaillent d'abord de concert, se partageant le contrôle de la dette et celui des ministères : les Français héritent de celui des Travaux Publics et les Britanniques de celui des Finances. Puis, lentement et de manière informelle, les Britanniques prennent le contrôle de l'ensemble des ministères égyptiens. Économiquement, cela se traduit également par la reprise par des Britanniques d'entreprises jusque-là dominées par des Français. La Société des eaux n'y échappe pas. En 1897, quelques mois avant l'incident de Fachoda, son directeur, M. Gallois, est évincé du conseil d'administration de l'entreprise pour laisser la place de directeur à Sir William Willcocks, un ingénieur britannique du ministère des Travaux Publics. Gallois écrit alors au ministre des Affaires Étrangères français pour partager sa colère et attribue son renvoi au vote d'Elwin Palmer, un administrateur britannique de la Société des eaux : il aurait soudoyé les autres administrateurs pour permettre la nomination de son compatriote. À Paris, un groupe de parlementaires se mobilise pour défendre auprès du ministère « les intérêts français en Égypte¹⁴ », qu'ils s'inquiètent de voir décliner. Parmi les administrateurs britanniques de la Société des eaux, nombreux sont ceux à avoir travaillé précédemment en Inde, participant ainsi de la création de ce que Jacques Berque nomme une « Égypte à l'Indienne¹⁵ ».

L'arrivée des Britanniques à la tête de la Société des eaux va de pair avec une hygiénisation des pratiques hydrauliques. De plus en plus, en effet, les Britanniques réalisent des études sur la qualité de l'eau distribuée par la société. En 1905, la direction décide de changer l'em-

placement de la prise d'eau de l'entreprise, la jugeant insuffisamment saine et propice à la propagation du choléra. L'eau n'est plus puisée dans le Nil mais dans des puits artésiens. Rapidement, les habitants se plaignent de son goût saumâtre de cette eau, dont la rumeur veut qu'elle tache les vêtements et qu'elle ait un mauvais goût, or le goût est un indicateur de la pureté de l'eau dans la médecine populaire. Pendant des années, les Cairotes font entendre leurs protestations, notamment à travers des chansons qui visent à décrédibiliser la Société des eaux. En 1911, la direction de la Société des eaux prend finalement la décision de replacer la prise d'eau à son emplacement initial, soulignant ainsi la force de la mobilisation populaire égyptienne.

Jusque dans les années 1920, ce sont des ingénieurs britanniques qui dirigent la Société des eaux. Avec la mise en place d'une monarchie constitutionnelle à partir de 1923 et encore plus dans les années 1930, le conseil d'administration de la Société des eaux s'égyptianise : les directeurs sont désormais égyptiens et les administrateurs le sont de plus en plus. Toutefois, les capitaux restent toujours pour moitié d'origine française. La différence avec l'époque précédente, comme le note Samir Saul, est que ces capitaux sont désormais gérés à l'étranger par des Égyptiens et non plus par des Français. La Société des eaux devient donc enfin une affaire égyptienne, participant à la construction d'une économie nationale et attirant de plus en plus les hommes d'affaires égyptiens. Si ses statuts sont modifiés par des lois successives dans les années 1940, l'arrivée de Nasser au pouvoir en 1956 marque la fin de cette entreprise privée, qui se voit nationalisée.

Conclusion

Au croisement entre histoire économique, histoire impériale et histoire environnementale, la Société des eaux questionne la notion de modernisation urbaine. Si cette volonté de modernisation émane bien des souverains égyptiens, l'intervention d'ingénieurs européens met en œuvre un impérialisme financier et technique qui participe d'une entreprise latente de contrôle. En réaction à la colonisation britannique, les services de la Société des eaux sont nationalisés, soulignant ainsi le rôle central des infrastructures dans la maîtrise du paysage urbain. Les infrastructures de la Société des Eaux sont, en somme, la matérialisation d'un dilemme qui court sur les XIX^e et XX^e siècles : définir la modernité égyptienne, et pour ce faire, articuler, rejeter, transformer et construire des critères de changement, élaborés en Égypte, ou bien importés d'Europe¹⁶. ★

¹ Samir Saul, « Chapitre II. L'effacement des sociétés expatriées et articulées », *La France et l'Égypte de 1882 à 1914 : Intérêts économiques et implications politiques*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 1997, p. 40-45.

² Shehab Ismail, *Engineering Metropolis: Contagion, Capital, and the Making of British Colonial Cairo, 1882-1922*. Thèse de doctorat, histoire, New York, Université de Columbia, 2017, 388 p.

³ Par exemple, pour les États-Unis : Martin V. Melosi,

The Sanitary City: Environmental Services in Urban America from Colonial Times to the Present, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2008, 400 p. Il existe cependant une exception notable : Vincent Lemire, *La soif de Jérusalem : Essai d'hydrohistoire (1840-1948)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2011, 663 p.

⁴ Centre d'Études et de Documentation Juridiques Économiques et Sociales, Le Caire.

⁵ Marcel Clerget, *Le Caire, étude de géographie urbaine et d'histoire économique*, Vol. 1. Le Caire, E. et R. Schindler, 1934. 355 p. ; André Raymond, *Le Caire*, Paris, Fayard, 1993, 496 p. ; Janet Abu-Lughod, *Cairo: 1001 Years of the City Victorious*, Princeton, Princeton University Press, 1971, 304 p. ; Ghislaine Alleaume, « Hygiène et travaux publics : les ingénieurs et l'assainissement du Caire (1882-1907) », *Annales Islamologiques* n° 20, 1984, p. 151-182.

⁶ Françoise Métral, « Le droit de l'eau dans le code civil ottoman de 1869 et la notion de domaine public » dans Jean Métral et Paul Sanlaville (dir.), *L'homme et l'eau en Méditerranée et au Proche-Orient*, Vol. 2, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1982, p. 125-142.

⁷ André Raymond, « Les porteurs d'eau du Caire », *Bulletin de l'Institut Français d'Archéologie Orientale*, n° 57, 1957, p. 183-202.

⁸ Jacques Pouchepadass, « Les Subaltern Studies ou la critique postcoloniale de la modernité », *L'Homme*, n° 156, 2000, p. 161-186.

⁹ Pablo Blitstein, Cyril Lemieux, « Comment rouvrir la question de la modernité ? Quelques propositions », *Politix*, 2018/3 (n° 123), p. 7-33.

¹⁰ Mercedes Volait, Joe Nasr, *Urbanism. Imported or Exported? Native Aspirations and Foreign Plans*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2003, 392 p.

¹¹ Samir Saul, *La France et l'Égypte de 1882 à 1914 : Intérêts économiques et implications politiques*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2013, 787 p.

¹² Tribunal mixte du Caire, Première chambre civile, présidence de M. Falqui-Cao, audience du 5 mars 1934, Conclusions en majoration des demandes pour la Société Immobilière de l'Avenue de la Reine Nazli contre la Société anonyme des Eaux du Caire, CEDEJ, Le Caire.

¹³ Tribunal mixte du Caire, Première chambre civile, présidence de M. Falqui-Cao, audience du 5 mars 1934, Conclusions en majoration des demandes pour la Société Immobilière de l'Avenue de la Reine Nazli contre la Société anonyme des Eaux du Caire, CEDEJ.

¹⁴ Correspondance politique et commerciale, 1897-1918, Égypte, 156 CP COM, Travaux Publics, tome 59. Archives Diplomatiques, La Courneuve.

¹⁵ Jacques Berque, *L'Égypte, Impérialisme et Révolution*. Paris, Gallimard, 1967, p. 145-170.

¹⁶ Mercedes Volait, Joe Nasr, *Urbanism. Imported or Exported?*, op. cit.

Regards étrangers

La patrimonialisation des fleuves au prisme du risque d'inondation : Regards croisés sur Paris et Rome

Sofiane Saadia, architecte, docteur en Architecture Urbanisme Paysage Patrimoine de l'Université de Paris

En moins de deux ans, Paris a été touché par deux crues majeures, en 2016 et 2018, qui ont relancé le débat sur l'anticipation du risque d'inondation, notamment face aux enjeux patrimoniaux. Rome a également connu en 2012 une forte crue qui a failli causer la destruction du pont San Angelo, un des plus anciens ponts de la ville, aujourd'hui patrimonialisé. L'objet de cet article est d'apporter un éclairage sur la patrimonialisation des fleuves en questionnant les politiques de prévention du risque d'inondation dans leur dimension urbaine¹.

La notion de patrimonialisation qui est au cœur de notre réflexion a fait l'objet d'un champ d'études aujourd'hui défriché. L'appréhender dans sa double dimension historique et spatiale a mis en évidence les corrélations entre l'élargissement de la notion de patrimoine dans sa définition (qui va du monument historique aux patrimoines urbain, naturel et industriel) et la façon dont cela joue sur la patrimonialisation des fleuves. Cette démarche a permis de souligner que les fleuves s'insèrent d'abord, dès la fin du XIX^e siècle, dans ce processus à travers l'inscription et le classement des monuments qui le jalonnent. Ils s'inscrivent plus tard, à partir des années 1960,

dans une patrimonialisation plus large, à travers l'inscription de portions urbaines incluant de ce fait les façades fluviales, puis plus tardivement, les paysages industriels et naturels. En effet, l'expansion des disciplines telles que l'écologie et l'émergence de la notion de développement durable à partir des années 1970 ont favorisé la reconnaissance patrimoniale de la nature et de ses paysages. Plus récemment, la patrimonialisation des fleuves est renforcée par l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (inscription des Rives de la Seine en 1991, du Val de Loire en 2000...).

Les travaux sur les risques naturels se sont, depuis une vingtaine d'années, beaucoup développés dans la littérature géographique. Ils ont également été abordés par la géohistoire, afin, par exemple, de rendre compte de trajectoires de vulnérabilité. Il s'agit donc ici de les prendre en compte, dans la perspective qui nous intéresse.

La comparaison Paris-Rome est, dans cette optique, particulièrement intéressante, non pas parce que le risque est de même nature (le régime hydrologique des deux fleuves ainsi que le contexte urbain des deux villes sont

différents), mais parce que les enjeux patrimoniaux sont semblables et que la gestion des inondations renvoie, dans les deux cas, à la nécessité d'établir des compromis entre conservation et mise en valeur du patrimoine d'un côté, et réduction des inondations, de l'autre. L'objectif est de confronter ces deux enjeux qui, malgré leurs interdépendances, sont souvent envisagés séparément.

L'analyse de la patrimonialisation des fleuves, sous l'angle du risque d'inondation, permet d'envisager la multiplicité des stratégies à l'œuvre au sein d'un espace donné, de prendre en compte la diversité des échelles de gestion des fleuves et de rendre compte des relations qui s'organisent entre les différents acteurs, et plus particulièrement entre le couple État/collectivités locales, qui nous intéresse ici. Cette lecture nous permettra aussi de mettre en évidence la complexité des rapports entre les deux politiques et d'explicitier le caractère consensuel ou non des projets d'aménagement de lutte contre les inondations vis-à-

vis du patrimoine. Elle apportera un éclairage sur la façon dont les rapports entre l'État et les collectivités locales ont évolué, notamment dans le contexte actuel marqué par une multiplication des acteurs qui gravitent autour de ce couple (Europe, Régions, Métropoles, associations, habitants, acteurs privés...).

Quelle prise en compte du patrimoine dans la lutte contre les inondations ? (fin XIX^e siècle- début XX^e siècle)

Au cours du XIX^e siècle et jusqu'à la première moitié du XX^e siècle, la gestion du risque d'inondation, en France et en Italie, s'appuyait principalement sur des opérations hydrauliques, réalisées localement pour maîtriser l'aléa. La récurrence des crues, le développement de la technologie et l'affirmation des corps des ingénieurs de l'État ont favorisé la réalisation d'une série de projets hydrauliques destinés à protéger les territoires. Ces ouvrages ont modifié le paysage fluvial et ont renforcé la distance entre les villes et leurs fleuves. Après les inondations catastrophiques qu'ont connu les deux villes en 1870 et 1910, mais déjà auparavant, la volonté de lutte contre les inondations suscite les débats et la production d'une diversité de propositions d'aménagement. Dans la région parisienne, celles-ci se sont déployées au-delà de la ville, à l'échelle du bassin versant. L'idée, déjà étudiée dès le XIX^e siècle et par plusieurs membres éminents du corps des Ponts et Chaussées, était d'aménager des lacs de rétention en amont de la Seine. Ainsi, quatre ouvrages sont projetés entre 1931 et 1939, mais interrompus par la guerre, il faudra attendre la crue de 1955 pour relancer les travaux. La conception de ces projets hydrauliques a également fait ressortir les rivalités et les alliances politiques et administratives.



Quais Saint-Michel à Paris en 1922 © BNF/Gallica



La monumentalité des murs d'endiguement du Tibre (le Pont Victor Emmanuel II) Crédit Wikimedia Commons / Jean-Pol Grandmoont

Durant cette période, la gestion du risque d'inondation et la valorisation du patrimoine sont contradictoires, notamment au XIX^e siècle. Plusieurs monuments historiques caractéristiques du paysage fluvial sont démolis ou considérablement transformés pour lutter contre les crues. La construction des murs d'endiguement du Tibre *muraglioni* donna lieu au réaménagement et, le plus souvent, à la démolition de bon nombre de bâtiments qui se dressaient le long du fleuve. Plusieurs monuments de valeur patrimoniale ont été démolis, à l'exemple d'une grande partie du quartier médiéval du Ghetto, du port de Ripetta, qui était un exemple de l'architecture baroque (1704) et du port de Ripa Grande datant du XVI^e siècle. À priori, la sécurisation des territoires durant cette époque est prioritaire par rapport à la sauvegarde du patrimoine, d'autant plus que ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle, qu'un socle juridique commence à se mettre en place pour la

protection des biens patrimoniaux. À Rome, l'ingénieur Canevari suggère dans son projet d'éliminer tous les obstacles empêchant le bon écoulement des eaux, y compris l'Île Tibérine en supprimant son bras gauche et en élargissant le bras droit (fig.2). Cependant, les revendications politiques et scientifiques exprimées lors des travaux d'aménagement en faveur de la conservation de certains éléments clés du paysage fluvial pour leur valeur historique, témoignent d'une prise de conscience pour la conservation du patrimoine. « L'Île Tibérine est étroitement liée à l'histoire de la Rome antique, son élimination scandaliserait à la fois l'opinion publique et les archéologues émérites.»²

À Paris aussi, la question de la sauvegarde du patrimoine n'est pas absente des débats de la commission, notamment dans le cadre des réflexions sur le réaménagement des quais et des îles de la Cité portant sur l'élargissement



Première proposition de Raffaello Canevari annexant L'île Tibérine à la rive gauche du Tibre
© Archivio di Stato Roma, fondo Tevere I, 1a

de l'un de ses bras. Néanmoins, cette proposition est rapidement écartée car elle entraînerait des expropriations onéreuses et surtout un bouleversement de l'aspect esthétique des rives de la Seine. « L'écartement des quais ne pourrait en effet être augmenté dans ce bras de façon suffisante sans bouleverser le caractère esthétique des rives de la Seine bordées en ce point de monuments qu'on devrait considérer d'intangibles, et qui ont certainement imposé le tracé des quais actuels.³ » La proposition visant à couvrir le lit gauche de la Seine est elle aussi écartée, car elle changerait considérablement, selon la commission, le paysage fluvial de l'île de la Cité. En revanche, elle opte pour l'élargissement du petit bras en restituant au fleuve une partie des terrains devenus libres, suite aux démolitions d'un lot important d'immeubles sur la rive gauche du petit bras. « Ne pourrait-on pas, au contraire, restituer à la rivière une partie de ces terrains dont les siècles précédents l'ont dépossédée ?⁴ » Cette situation conflictuelle, notamment entre l'État et la municipalité, engendre une segmentation des compétences et le chevauchement des interventions sur le même territoire. Ceci se traduira par une absence, voir un refus de concertation, lors de l'élaboration des projets

d'aménagement. Paradoxalement, les dualités entre les acteurs peuvent aussi, comme cela était le cas à Rome, permettre la sauvegarde d'un patrimoine voué à la destruction.

Par ailleurs, la protection des territoires contre les inondations a favorisé l'extension des villes, mais en contrepartie, a entraîné une forte urbanisation dans les zones inondables, augmentant ainsi le risque. Celui-ci devient d'autant plus important à cause des inégalités de protection, entre le centre et la périphérie.

Certaines propositions d'aménagement des fleuves mettent en avant la prise en compte de l'environnement dans la lutte contre les inondations, ce qui permet de nuancer la conception exclusivement techniciste de l'époque, même si celle-ci reste prédominante. L'exemple des propositions de reboisement et de gazonnement abordées suite à la crue de 1910, peuvent être envisagées comme les prémices d'une intervention plus « douce » favorisée aujourd'hui.

Vers une gestion intégrée du risque d'inondation (à partir de 1960)

Avec la mobilisation grandissante pour la protection du patrimoine naturel et des hydro-systèmes, on observe une remise en question des mesures structurelles de maîtrise des fleuves. Désormais, il s'agit de favoriser une démarche de gestion plus intégrée qui s'inscrit dans une logique territoriale et durable. Ce changement de logique répond notamment à une demande environnementale et présuppose la création de nouveaux espaces de décision qui favorisent le partenariat et la concertation. Dès que l'on porte un regard plus précis sur l'organisation de la ges-

tion des risques, on voit apparaître des similitudes entre les deux pays avec une certaine convergence des compétences régaliennes dans leur rôle d'impulsion des politiques de prévention. En revanche, des différences sont aussi observées dans la répartition des compétences entre les différents acteurs de la gestion des risques et témoignent de l'influence du système politique des deux pays : le poids de l'État en France, celui des régions en Italie. En France, l'organisation centralisée (en dépit de la politique de décentralisation menée depuis plus de 40 ans) se traduit par la prépondérance de l'administration étatique et sa méfiance historique envers les acteurs locaux dans la gestion du risque, qu'elle préfère relayer à ses services centraux. L'analyse de leurs actions montre également l'influence de la culture administrative dans la gestion du risque, qui malgré son emprise, multiplie et superpose les acteurs, favorisant ainsi la fragmentation des politiques de prévention.

Dans un contexte de décentralisation et face à l'austérité budgétaire, l'omniprésence de l'État dans la gestion du risque d'inondation laisse peu à peu place à une gestion multi-acteurs et la profusion des outils, notamment à l'échelle européenne. Cette évolution du cadre décisionnel a également favorisé l'émergence de nouveaux acteurs hors des instances institutionnelles telles que les associations qui interviennent, principalement, à travers la protection de l'environnement. En France, leur degré d'influence est relativement faible en raison de leur légitimité mise en cause par l'État. En Italie, elles s'associent avec les acteurs publics pour participer à la coordination et l'animation des débats, en vue de mettre en place des outils opérationnels pour la valorisation des fleuves et la prévention des risques.

Ce renouvellement implique une politique qui se tourne principalement sur des mesures non structurelles, en s'appuyant sur la législation, la planification et la cartographie du risque, sans pour autant négliger les mesures structurelles « plus douces », plus respectueuses de l'environnement. Cependant, les modalités de leur mise en œuvre, témoignent une fois de plus de l'influence du système politique dans les deux pays. Tandis que la cartographie du risque dépend des régions et des communes italiennes, cette réglementation est assurée en France par l'État. Ces modalités révèlent aussi le rôle de la chronologie dans la mise en place de ces outils. Paradoxalement, le retard de l'Italie dans la conception de sa stratégie, lui a permis d'intégrer préalablement plusieurs dimensions à ses outils de planification (dimension patrimoniale, environnementale, métropolitaine, réglementaire), évitant ainsi d'en créer de nouveaux. En revanche, la volonté française d'entreprendre une démarche intégrée, a renforcé paradoxalement la fragmentation de sa stratégie, en multipliant les outils (PPRI, SDAGE...), qui renvoient à différents acteurs. Les liens entre ces différents documents restent souvent confus et une gouvernance de risque d'inondation en France est encore à définir, encore plus dans ses rapports au patrimoine.

Comparée à la France, la question patrimoniale s'articule, somme toute, plus clairement dans les documents de gestion du risque d'inondation en Italie, en théorie tout au moins. À Rome, plusieurs projets visant à atteindre un double objectif, à savoir réduire les risques tout en préservant le patrimoine, sont proposés dans les outils de planification urbaine. Seulement, certains provoquent le sentiment d'un éloignement des politiques par rapport à leur intérêt fondamental, à savoir le risque

d'inondation. En France, la question patrimoniale est très peu intégrée, sans pour autant être totalement écartée des outils opérationnels tel que le PPRI, ce qui témoigne d'une réflexion avant tout « sectorielle » au sein de l'agglomération parisienne.

À une autre échelle, la comparaison des projets urbains péri-centraux étudiés, montre une divergence dans les politiques de gestion du risque d'inondation face aux enjeux de renouvellement urbain. Dans le projet urbain de Paris Rive Gauche, initié en 1991, la question de la résilience urbaine est absente et les aménageurs se confortent par la présence des ouvrages de protection hérités du XIX^e siècle. En revanche, l'intégration de l'inondation dans le projet urbain d'Ostiense à Rome⁵ et dans celui de la ZAC Bercy Charenton⁶ sert dans les deux villes à promouvoir un modèle d'urbanisme résilient à l'échelle métropolitaine et s'appuie, principalement, sur des aménagements paysagers.

Du monument aux zones humides, le patrimoine aux prises avec l'inondation

Le croisement entre les politiques de patrimonialisation des espaces fluviaux et la gestion du risque d'inondation illustre la complexité de leurs rapports ainsi que leurs degrés d'interaction et de conflits dans l'espace métropolitain. Tandis que les crues menacent la préservation des biens patrimoniaux longeant le fleuve et compliquent leur valorisation, elles peuvent également être révélatrices d'un patrimoine enfoui. Durant les travaux d'endiguement du Tibre, des vestiges datant de la Renaissance (1508-1511) ont été découverts, à l'instar de ceux de la Villa Farnesina, située dans le quartier de Trastevere⁷.

Les contraintes liées à l'inondation constituent des pertes économiques pour les acteurs urbains, mais favorisent également l'innovation dans l'aménagement de l'espace public. Les dispositifs d'intervention s'inscrivent dans une logique « smart city », à l'exemple des simulations 3D et suivent d'autant plus les dynamiques métropolitaines déployées autour de ces espaces. Or, dans les deux pays, le climat de tensions face à l'urgence semble bien au contraire entraîner les politiques à perpétuer l'idée d'une planification extraordinaire qui, d'ailleurs, a démontré ses limites. Les difficultés des politiques à opérationnaliser des notions telles que le développement durable ou la résilience urbaine pourraient expliquer les tensions entre la patrimonialisation des fleuves et le risque des crues.

Le débat sur la patrimonialisation ou l'effacement des ouvrages de protection contre les crues

Avec l'élargissement de la notion de patrimoine aux biens industriels, les ouvrages hydrauliques peuvent contribuer à un rapprochement entre la patrimonialisation des fleuves et le risque d'inondation, ou au contraire à les opposer. Alors que les opérations hydrauliques ont été réalisées pour protéger les territoires, elles ont, en même temps, contribué à la disparition de certains biens patrimoniaux et à également modifier le paysage fluvial et le charger de sens patrimoniaux nouveaux. Paradoxalement, ces aménagements qui ont longtemps renforcé la coupure entre la ville et le fleuve, constituent aujourd'hui un support pour les opérations de valorisation des espaces fluviaux, en vue de la réhabilitation du lien entre les villes et leurs cours d'eau.

Indéniablement, dans les deux villes, ces ouvrages sont aujourd'hui patrimonialisés et font l'objet de politiques de conservation, ce qui pourrait permettre de favoriser leur performance ou bien au contraire réduire leur efficacité lors d'une crue. En effet, leur patrimonialisation pourrait engager davantage d'opérations d'entretien et de surveillance.

Les débats très récents relatifs à la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, introduite en 2000 par la Directive Européenne Cadre sur l'Eau, mettent en évidence les potentiels de confrontation entre le patrimoine naturel et culturel qui répondent à deux systèmes de valeurs dissemblables. De ce fait, des conflits naissent entre les acteurs du patrimoine culturel lié aux aménagements hydrauliques et les partisans de la transition

écologique en faveur de leur suppression. Les diverses initiatives de valorisation des berges menées, jusqu'à aujourd'hui, par les acteurs locaux dans les deux villes, illustrent surtout, à des degrés différents, la volonté de concilier la patrimonialisation des ouvrages hydrauliques et la restauration de la continuité écologique, plus coûteuse et plus difficile à atteindre à Paris.

Les crues et la sauvegarde du patrimoine naturel dans l'espace métropolitain

Envisager le lien entre patrimonialisation des espaces fluviaux et le risque d'inondation à travers la question de la restauration des zones humides en zone périphérique, révèle les interactions entre l'évolution des milieux naturels



Parc Interdépartemental des Sports du Val de Marne à Choisy-le-Roi Crédit Wikimedia Commons / Lionel Allorge

et celles des interventions anthropiques destinées à maîtriser les fleuves. Le regain d'intérêt s'est établi grâce à la pluri-fonctionnalité des zones humides, ce qui leur confère une grande valeur. Là encore, grâce au travail de contextualisation historique, notre étude nous a permis ainsi de réfléchir sur la genèse de certaines perspectives actuelles de la patrimonialisation, y compris sur les toutes premières traces que l'on décèle dès le début du XX^e siècle d'éléments notamment liés à la dimension environnementale et qui en apparence sont en rupture avec la conception initiale du patrimoine.

À ce titre, l'analyse rétrospective des propositions d'aménagement du Parc interdépartemental des sports, dans la commune de

Choisy-le-Roi permet d'établir un rapprochement entre les réflexions récentes exposées dans le cadre des Ateliers du Grand Paris en 2009⁸ avec celles, sur le même territoire, du projet inabouti portées par l'urbaniste Antoine Duffieux en 1931⁹. Bien que les enjeux techniques soient dominants à cette époque, on observe des similitudes avec l'approche contemporaine qui privilégie une prise en compte de la valorisation de l'environnement fluvial dans les débats autour du risque d'inondation. Les deux exemples se rejoignent aussi sur la multifonctionnalité des usages attribués à ce territoire (sports, loisirs, zone d'expansion des crues). Ceci nous pousse à croire qu'une réflexion sur la circulation des modèles urbains pourrait également s'inscrire dans une dimension temporelle, à travers le



Projet du Parc des sports d'Antoine Duffieux (1931) © Archives municipales de Choisy-le-Roi (1M15)

transfert des idées par le biais des études et des propositions urbaines et architecturales produites dans le passé. En dépit du fait que nombre d'entre elles ne soient jamais exploitées, elles regorgent d'idées novatrices qui répondent parfois ou tout au moins trouvent un écho dans les problématiques urbaines du XXI^e siècle.

À Rome, l'histoire récente de la zone naturelle de *Spinaceto* représente aujourd'hui un site expérimental pour une gestion plus respectueuse de l'environnement et dont les enjeux métropolitains remontent à l'époque fasciste, de par sa position stratégique, située à proximité du futur quartier de l'EUR. Initialement, cette zone correspond à un méandre du Tibre éliminé durant cette période pour réduire entre autre le risque d'inondation dans l'*Agro Romano* (la campagne romaine) (Gisotti, 2016). Se pencher sur les projets des années 1930 permet d'établir d'une part une lecture de l'évolution des paysages et de leurs usages, et d'autre part des normes appliquées à cet espace qui présentait, dès l'entre-deux-guerres, des enjeux métropolitains pour les aménageurs, à la fois pour l'expansion de la ville vers la mer via le Tibre et la prévention du risque d'inondation. Cette étude permet une fois de plus de souligner l'évolution dans le sens des différentes acceptions de la patrimonialisation/non patrimonialisation du fleuve.

Ces zones humides constituent également une interface intéressante en raison des conflits d'usages qui se déploient dans un contexte de fragilité des espaces naturels et de vulnérabilité des territoires. En effet, la défaillance de la gouvernance dans la gestion de ces zones et la multiplication des usages qui lui sont attribués entraînent leur dégradation. À cet effet, une patrimonialisation «bottom top» semble

se révéler, avec une réappropriation des problématiques patrimoniales par les citoyens qui se sentent concernés par l'idée de protéger et d'entretenir les zones humides.

Conclusion

Le processus de patrimonialisation des fleuves, vu comme nous l'avons fait ici au regard du risque d'inondation, obéit à des tendances comparables dans les deux villes de Paris et Rome. En s'appuyant sur une définition évolutive de la notion de patrimoine – à travers, d'une part, une définition classique en faveur des monuments historiques et, d'autre part, une deuxième élargie, incluant le patrimoine industriel et naturel –, sur une typologie d'espaces et de biens patrimoniaux diversifiés (zones archéologiques, ouvrages hydrauliques, zones humides) et enfin sur différents contextes spatiaux (centre, péri-centre, périphérie), l'analyse des politiques de gestion des inondations a apporté un regard spécifique sur les formes de patrimonialisation ou de non patrimonialisation des fleuves.

Cette démarche a révélé les contradictions et les interactions entre les deux composantes de la patrimonialisation, à savoir la conservation et la mise en valeur. Sur le plan temporel, notre analyse s'est construite sur la base de deux périodes charnières dans l'évolution de la gestion du risque d'inondation et elle permet de souligner les paradoxes que notre problématique soulève. Elle a aussi contribué à nuancer l'idée du passage d'une vision exclusivement techniciste contradictoire avec la patrimonialisation des fleuves (destructions de façades fluviales, modifications des ponts, etc), à celle d'une conception intégrée en faveur de leur protection (planification, structures « moins agressives »...). Cependant, la

tendance actuelle en terme de prévention révèle elle aussi des paradoxes et des situations conflictuelles vis-à-vis du patrimoine. Avec la montée en puissance des approches en faveur d'un développement territorial durable, les acteurs publics prônent une densification du tissu urbain, notamment dans les zones péri-centrales mais contribuent, en contrepartie, à renforcer la vulnérabilité des territoires face aux inondations.

En ce qui concerne le couple État/commune, notre étude renvoie à une tendance marquée par le rôle pilote du pouvoir central dans la gestion du risque d'inondation au XIX^e et XX^e siècle alors même, que le nombre d'acteurs et d'échelles impliqués s'accroît notablement. Les atteintes portées au patrimoine, suite aux travaux hydrauliques, permettent là aussi de nuancer le rôle historique de l'État dans la conservation du patrimoine. Par ailleurs, une approche basée sur le principe de gouvernance multi-acteurs laisserait penser qu'une démarche concertée serait à même de concilier les enjeux patrimoniaux, hydrauliques et urbains.

Enfin, le croisement entre les politiques de patrimonialisation et celles de la gestion du risque d'inondation renvoie aussi aux rapports opposés entre le centre et la périphérie. Il est vrai que la différence du degré de protection dans les différents contextes urbains, voire même son absence, renforce cette idée classique d'opposition. Or, cette différenciation a permis, du moins à Rome plus qu'à Paris, de conserver au fleuve un aspect plus naturel ce qui, aujourd'hui représente un atout potentiel pour le développement local des quartiers périphériques ou des communes de banlieue. D'ailleurs, l'engouement des pouvoirs publics pour la restauration des zones humides, qui

aujourd'hui est plus évidente en périphérie grâce à une disponibilité foncière plus importante, témoigne des enjeux stratégiques de ces espaces (aide à la lutte contre les inondations et la pollution, amélioration du cadre de vie, attraits touristiques...). Mobiliser la notion de patrimonialisation dans ce contexte est intéressant car elle permet d'appréhender ces espaces dans leur complexité qui revêt des dimensions sociales (diversité de formes d'appropriation), environnementales, juridico-administratives (règlements, normes, acteurs) et économiques. ★

1 Cet article est issu d'une thèse de doctorat en Architecture Urbanisme Paysage Patrimoine, intitulée *La patrimonialisation des fleuves au prisme du risque d'inondation. Regards croisés sur Paris et Rome de l'entre-deux-guerres jusqu'au XXI^e siècle*, soutenue en 2020 à l'Université de Paris.

2 Ministero dei lavori pubblici. *Atti della Commissione istituita con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 1 gennaio 1871 per studiare e proporre i mezzi di rendere le piene del Tevere innocue alla città di Roma*. Sinimberghi, Roma, 1872, 349 p.

3 Alfred Picard, *Rapport général de M. Alfred Picard, Président de la Commission, à Monsieur le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur et des Cultes*, Paris, 1910, 87 p.

4 *Idem*.

5 Adopté en 1990, ce projet a connu quatre mises à jour importantes, à savoir en 1998, en 1999, en 2003 et en 2005 puis une longue phase d'interruption jusqu'en 2017.

6 Approuvé en 2018 mais dont les prémices remontent à 2008.

7 Vestiges exposés dans le Palais Massimo alle Terme à Rome.

8 Voir : Équipe Studio 09 Bernado Secchi et Paola Vignano. *Le diagnostic prospectif de l'agglomération parisienne : consultation internationale de recherche et de développement sur le grand pari de l'agglomération parisienne*. Milan, 2009.

9 Antoine Duffieux. *Projet de création d'un centre national d'études physiques : mémoire descriptif*, Paris, 5 juin 1931, p. 10. Archives municipales de Choisy-le-Roi, 1M15.



Éboulement dans une mine, gravure d'A.S. Bolles, 1878 © Wiki Commons

Rendez-vous de l'histoire de Blois 2021

Le travail

LE TRAVAIL

24^E RENDEZ-VOUS
DE L'HISTOIRE
BLOIS - 6 AU 10 OCT. 2021

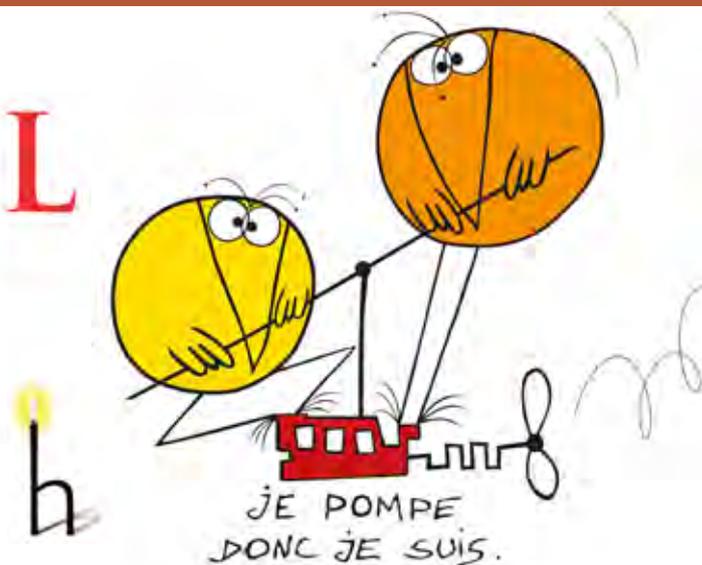


Table ronde

Perdre sa vie à la gagner ? Environnement et santé au travail

Table ronde animée par **Charles-François Mathis**, professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

avec

François Jarrige, maître de conférences en histoire contemporaine - Université de Bourgogne

Judith Rainhorn, professeur d'histoire contemporaine - Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Stéphane Frioux, maître de conférences en histoire contemporaine - Université Lyon 2

Charles-François Mathis

Bonjour à toutes et à tous. Merci beaucoup d'être venus à cette table ronde « *Perdre sa vie à la gagner ? Environnement et santé au travail* » qui est organisée par trois institutions :

- le Comité d'Histoire du ministère de la Transition écologique.
- l'Association pour l'histoire de la protection de la nature et de l'environnement, l'APNHE, dont vous récupérez quelques documents à l'entrée, avec notamment de belles affiches reprenant les luttes pour l'environnement et un fascicule présentant les archives de l'association.
- le RUCHE, Réseau Universitaire de Chercheurs en Histoire Environnementale qui réunit les historiens de l'environnement, dont les collègues ici présents.

Je vous présente les participants à cette table ronde :

Judith Rainhorn, professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, spécialiste en histoire de la santé au travail. Elle a notamment publié en 2019 aux Presses de Sciences Po *Blanc de plomb, histoire d'un poison légal* et a dirigé l'ouvrage *Santé et travail à la mine, XIX^e-XXI^e siècle*, aux Presses Universitaires du Septentrion (2014).

François Jarrige, maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université de Bourgogne, a dirigé l'ouvrage, *Face à la puissance, une histoire des énergies alternatives à l'ère industrielle* (La Découverte, 2020), et a publié avec Thomas Le Roux un ouvrage primé à Blois, *La contamination du monde* (Seuil, 2017).

Pour des raisons personnelles, Nathalie Jas ne peut participer à cette table

ronde et s'en excuse. Je remercie Stéphane Frioux, qui la remplace au pied levé, sans être informé des questions et de la trame de la table ronde. Vous lui pardonnerez peut-être quelques hésitations. Il est maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Lyon 2. Il a dirigé en 2021 *Une France en transition*, chez Champ Vallon, un ouvrage collectif issu d'un programme de l'Agence nationale de la recherche (ANR) intitulé *Transenvir*.

Je suis moi-même professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Je poserai des questions à nos intervenants pendant environ une heure et je laisserai ensuite la parole à la salle pour établir le dialogue.

Tout d'abord, sur cette question de l'environnement et de la santé au travail, l'environnement du travail s'est-il dégradé depuis la fin du XVIII^e siècle et

si c'est le cas de quelle manière ? Est-ce par l'usage de nouvelles énergies, de substances nouvelles ou de matières premières ? L'organisation du travail a-t-elle pu jouer dans cette dégradation ?

Judith Rainhorn

Je remercie Charles-François pour son introduction. La question s'étudie dans le temps long. Je voudrais insister sur l'idée selon laquelle l'industrialisation, notamment lors de la révolution industrielle, n'a pas créé le risque industriel, qui existait auparavant. Les collègues médiévistes et modernistes pourraient en parler amplement. Le passage à l'industrialisation a transformé plus ou moins brutalement le caractère aigu de ce risque au travail et l'a exacerbé. Il l'a rendu plus fréquent et plus dangereux. L'industrialisation a accéléré ces risques avec l'entrée dans l'âge des machines et par la création de nouveaux risques liés à l'apparition des machines et à l'utilisation de plus en plus fréquente, à partir du début XIX^e siècle, de produits chimiques dans les procédés industriels.

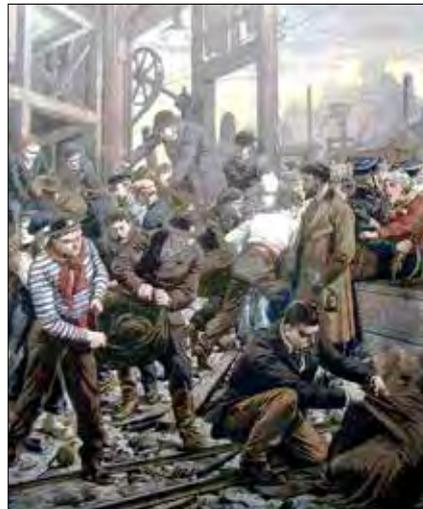
L'entrée dans cet âge nouveau à la fin du XVIII^e et à l'aube du XIX^e siècle a incontestablement constitué un accélérateur des accidents du travail, qui deviennent un horizon quotidien des travailleurs et travailleuses avec également la multiplication des substances toxiques dans les procédés industriels.

Je prendrais rapidement deux exemples pour montrer la diversité de ces espaces de travail dans lesquels le risque est extrêmement présent et dans lequel l'environnement s'est transformé.

Les mines constituent un espace emblématique de l'environnement de

travail dangereux. Elles apparaissent à tous de manière intuitive comme un espace dangereux, avec les accidents du quotidien, les mains, les jambes, et les doigts coincés dans les wagonnets, mais aussi les morceaux de charbon dans les yeux, et les catastrophes extrêmement retentissantes, connues et fréquentes. Dans l'espace de l'Europe du Nord-ouest une catastrophe intervient tous les 2, 3 ou 4 ans avec des dizaines, des centaines voire un millier de morts, comme à Courrières en 1906 avec 1 099 morts. À ce jour en France, la catastrophe de Courrières reste la plus grande catastrophe et la plus meurtrière de l'histoire industrielle. Plus silencieux, le risque de maladie ne fait pas autant parler de lui : la silicose, les atteintes aux poumons, l'ankylostomiase, ou le nystagmus du mineur. Beaucoup de maladies affectent le mineur.

Le deuxième exemple concerne un



Catastrophe des mines de Courrières - Les sauveteurs découvrent un amoncellement de cadavres (illustration de l'époque) © Wikimedia Commons

espace de travail tout à fait différent, mais peut-être moins intuitif, le travail à domicile qui est beaucoup plus caché et qui contrairement à l'espace des mines dont je viens de parler, est un espace où les ouvriers et ouvrières sont extrêmement isolés, puisqu'ils/elles travaillent chez eux/elles parfois à quelques-uns ou quelques-unes. Appelé aussi « travail en chambre », cet espace de travail est extrêmement dangereux à la fois par les outils utilisés, dont un certain nombre d'outils contondants et par les substances toxiques. Je pense notamment au travail des ouvrières en fleurs artificielles qui utilisent aussi des produits extrêmement toxiques, en particulier l'arsenic. Celui-ci permet de teinter en vert les tiges et les feuilles de ces fleurs artificielles qui deviennent extrêmement à la mode en Angleterre et en France dans les années 1850 et 1860 et donne lieu à ce travail à domicile qui est essentiellement féminin. Ces femmes travaillent l'arsenic, le manipulent et se lèchent les doigts pour affiner le travail assez délicat qu'elles exécutent. L'ingestion d'arsenic et le contact avec l'arsenic provoquent des lésions dermatologiques extrêmement graves, voire des intoxications et des empoisonnements. La presse se saisit d'accidents retentissants, comme le décès d'une jeune fleuriste de 19 ans en 1861 à Londres, qui meurt dans d'atroces souffrances, décrites par la presse avec force détails : des convulsions effrayantes, elle vomit un liquide vert qui est celui de cette teinture arsenicale, avec des écoulements par le nez et les yeux. Cette affaire est portée jusqu'à la Chambre des communes à Londres, parce que la très aristocratique

Ladies' Sanitary Association, une association de femmes de la bonne société qui s'intéressent aux conditions de travail des ouvrières, s'en empare. Mais au-delà de ces moments de publicisation très importants, l'environnement de travail reste extrêmement dangereux.

François Jarrige

Merci à tous d'être là et merci Charles-François. La question de savoir si l'environnement de travail s'est dégradé depuis la fin du XVIII^e siècle est vertigineuse et trop vaste pour que l'on puisse apporter une réponse générale et globale. En effet, les risques au travail sont un phénomène qui ne cesse de se déplacer et de se transformer dans le temps et l'espace. On a parfois l'impression que les choses s'améliorent alors que c'est juste un déplacement, et parfois les choses se dégradent. Il s'agit d'une question de temporalité.

Judith, tu as raison de dire que la question des risques liés à une activité n'est pas inédite, et n'est pas liée à l'industrialisation. L'activité productive, la manipulation de substances et d'outils préexistaient à la « révolution industrielle », mais un changement d'échelle s'observe lorsque la production s'accroît. Le projet d'accroissement de la production devient un projet national partagé, qui s'identifie au progrès de la Nation. Comme la production prend le pas sur d'autres enjeux, les risques que cause la production peuvent être invisibilisés, mis sous le tapis. Depuis deux siècles, l'histoire du risque au travail et de la dégradation ou non des environnements de travail, connaît des moments de dégradation et des moments d'amélioration,

notamment lors des luttes sociales avec l'introduction de règlements, qui visent à diminuer ces risques.

Le début du XIX^e siècle est un moment d'intensification majeure de la dégradation des conditions de travail parce qu'il s'agit d'une période libérale, dans laquelle il n'y a pas de régulation. Les régulations provenaient des corporations abolies par la Révolution Française, et correspondaient à des espaces de régulation des conditions de travail. Le premier XIX^e siècle est un moment d'accroissement de la production dans tous les secteurs dans un contexte libéral.

L'augmentation considérable de la durée de travail suscite un large débat chez les historiens. Cet accroissement dépend des secteurs et des activités, mais dans l'industrie textile, au cœur de cette industrialisation, la durée du travail tend à s'accroître. Il est normal pour un ouvrier du textile dans les années 1830, 1840 de travailler 10 à 11 heures par jour en hiver et 12, 13 voire 14 heures en été. Donc le premier XIX^e siècle est un moment de dégradation très rapide des conditions de travail, parce que d'une part, émergent de nouveaux secteurs qui manipulent des substances dangereuses : plomb, céruse, mercure, acides, substances de plus en plus présentes en lien avec le développement du secteur chimique, et d'autre part, la mécanisation des tâches avec peu de réglementation sur la sécurité au travail voire pas du tout. Les accidents sont extrêmement fréquents dans les années 1830, 1840 avec des cheveux arrachés pris dans des engrenages, des bras découpés parce que les machines ne sont pas sécurisées, et qu'il n'y a pas de carénage pour protéger les ouvriers.

On dit aux jeunes femmes dans les filatures de bien attacher leurs cheveux pour qu'ils ne soient pas pris dans le métier. Mais la presse mentionne régulièrement les cas de femmes scalpées violemment par des machines. Il y a une violence et une dégradation très nette qui s'observe dans la première partie du XIX^e siècle du fait de ce contexte institutionnel et de la puissance croissante de l'équipement technique.

Jusqu'à aujourd'hui, les améliorations sont liées aux actions des organisations syndicales et politiques qui œuvrent et militent pour développer des formes de protection et introduire des réglementations. Paradoxalement, lorsque ces normes s'installent, on assiste souvent au déplacement des activités dans l'espace. C'est l'autre problème qui fait que l'on ne peut donner une réponse globale à la question sur les dégradations des conditions de travail, car les lieux de travail se déplacent. Quand les mines ferment en Europe de l'ouest, on a l'impression qu'un risque terrible qui a marqué la civilisation industrielle, disparaît. Or il ne disparaît pas, il se déplace juste dans d'autres territoires où va développer le secteur minier. Quand les réglementations sociales et environnementales se durcissent, et se renforcent pour réguler et atténuer les dégradations, souvent on déplace la production elle-même pour continuer de produire à bas coût dans d'autres pays. C'est l'histoire du capitalisme. La dégradation sur deux siècles doit être pensée selon des discontinuités historiques et dans une pluralité d'espaces, avec une circulation et un déplacement des risques d'un territoire à l'autre.

Stéphane Frioux

J'enchaîne en tant que spécialiste du XX^e siècle, mais je précise que j'apprécie également d'étudier les conditions de travail du XIX^e siècle. Effectivement, il y a un siècle environ, on est au début des régulations, avec les premières lois sur la possibilité de reconnaissance des maladies professionnelles, dans l'immédiat après-Première Guerre mondiale. Cependant, au début et pendant plusieurs décennies, très peu de maladies sont concernées. Donc la dégradation peut continuer. Le déplacement géographique et l'innovation technique semblent constituer des améliorations, mais dans la poursuite d'un paradigme fondé dès le début de l'industrialisation : la croyance dans le poids de l'innovation pour réduire les pollutions et les problèmes de conditions de travail. Finalement, à chaque fois qu'on innove, on crée de nouveaux troubles et de nouvelles conditions pénibles : le développement du taylorisme, la recherche de la productivité, la mécanisation dans l'entre-guerre qui entraînent de nouveaux troubles musculo-squelettiques (TMS), les troubles du sommeil liés au système des « trois-huit ». La reconnaissance par la sécurité sociale des régimes spéciaux de retraite en est en partie la conséquence.

L'exemple de l'usine d'incinération des ordures de la ville de Lyon, construite au début des années 1930, est parlant. Cette usine flambant neuve, et ultra moderne, rencontre au bout d'une quinzaine d'années des difficultés de recrutement. En effet, les rapports consultables aux archives montrent que la ville n'arrive plus à recruter de person-

nel pour y travailler, car les conditions de travail y sont trop dures. Les migrants qui arrivent à Lyon préfèrent travailler ailleurs que dans cette usine d'incinération. Un rapport mentionne que : « même les travailleurs nord-africains ne veulent pas aller dans cette usine ».

Pour la seconde partie du siècle, à compter du milieu des années 50, notre collègue Renaud Bécot dénomme « *pétrolisation du monde* » la façon dont le développement de la consommation d'essence pour les véhicules automobiles et de dérivés du pétrole pour d'autres produits (médicaments, plastique), va entraîner la création d'industries comme les raffineries, de nouvelles usines pétrochimiques entraînant de nouveaux risques d'accidents. La catastrophe de la raffinerie de Feyzin en 1966 dans la région de Lyon en est un exemple : une mauvaise manipulation d'une vanne par un ouvrier qui avait à peine reçu une formation à son arrivée entraîne la fuite d'une nappe d'hydrocarbures qui se répand sur la route et enflamme un véhicule. Cette « *pétrolisation* » entraîne des évolutions qui imprègnent les environnements de travail à domicile et également à la campagne dans les travaux agricoles puisque grâce au pétrole et grâce aux substances chimiques on va produire en masse des pesticides, des insecticides, et des engrais. À partir des années 1950-1960 des toxicologues et des lanceurs d'alerte ont commencé à se demander s'il n'y avait pas aussi des maladies spécifiques aux ouvriers agricoles, marquées par une certaine invisibilisation. En effet, quand la main-d'œuvre tourne, quand elle n'est pas déclarée, il est difficile d'arriver à



Embouteillage à Orléans, années 1960 © Terra

reconnaître des maladies comme étant « professionnelles ».

L'innovation provoque toujours de nouveaux risques et de nouvelles pénibilités au travail. Dans un livre que j'aime beaucoup, *La presqu'île au nucléaire* (Odile Jacob, 1989) sur les travailleurs du nucléaire dans l'usine de la Hague, l'anthropologue Françoise Zonabend montre comment les ouvriers eux-mêmes cherchent à rendre invisible le risque et la pénibilité de leur travail. Désormais, de nouvelles configurations de travail s'observent, puisque nous sommes très loin de la première révolution industrielle, avec la révolution du numérique, les formes d'auto-entrepreneuriat, et d'exploitation, avec les livreurs à domicile par exemple... qui ne sont pas sans faire écho à la situation des ouvriers du XIX^e siècle, qui connaissaient des temps de travail de 14 à 15 heures par jour.

Judith Rainhorn

Nos propos à tous les trois montrent bien qu'il ne faut probablement pas céder à la tentation de décrire une

amélioration générale de conditions de travail. Il y a effectivement une amélioration générale au XX^e siècle, et il est probablement moins pénible de travailler dans une usine aujourd'hui que dans une usine en 1830 et encore, de quoi parle-t-on ? Si en effet nous pouvons parler d'une amélioration globale sur deux siècles, à la fois de la visibilité, des progrès médicaux et des luttes sociales qui permettent une certaine régulation, il faut absolument résister à ce récit du progrès qui brouille complètement la perception qu'on peut avoir du maintien des risques du salariat.

Je voudrais juste évoquer l'ouvrage récent de mon collègue sociologue Pascal Marichalar qui s'intitule *Qui a tué les verriers de Givors ?* (La Découverte, 2017) qui montre bien la permanence et la difficulté de la mise en visibilité de ces risques au travail, en l'occurrence y compris par les ouvriers eux-mêmes, et par le biais institutionnel. Le chemin institutionnel de la reconnaissance des maladies professionnelles est un frein, alors même qu'une loi existe depuis un siècle qui reconnaît les maladies professionnelles. Il faut vraiment essayer de résister à ce grand discours linéaire du progrès. Je crois que nous savons tous le faire ici, et la question réside vraiment dans la construction des frontières de l'intolérable dans une société, c'est-à-dire ce qu'une société est capable de tolérer en termes de violence dans le cadre du travail.

François Jarrige

Le grand discours du progrès a été particulièrement prégnant dans ce domaine du travail, et l'innovation a toujours été

justifiée et présentée comme étant une manière d'améliorer les conditions de travail, en gommant les contraintes et les nouveaux risques qu'elle introduisait. L'exemple des filatures est parlant : aujourd'hui des filatures au Bangladesh brûlent en faisant 3 000 morts. Donc les conditions de travail aujourd'hui sont peut-être comme celles de 1830 parce que le marché du travail du textile se déploie dans d'immenses filatures en Asie du Sud-est. Il faut résister aux sirènes du progrès, le complexifier et comprendre où nous en sommes vraiment et ne pas se satisfaire de cette musique rassurante, l'aboutissement d'une évolution, l'innovation. C'est une conception misérabiliste de l'histoire qui transparaît dans le discours politique actuel, mais les historiens sont là aussi pour rompre avec cette conception misérabiliste de l'histoire que nous présentons comme le sommet de l'évolution.

Charles-François Mathis

Merci beaucoup d'avoir finalement répondu quand même à ma question impossible, notamment en montrant ces changements de temporalité autour d'autres productions et d'usages d'autres énergies. Dans vos propos, plusieurs points ressortent : vous avez beaucoup parlé d'invisibilisation de ces maladies et je voudrais savoir qui les a révélées, qui s'est intéressé à ces maladies sur la période considérée. Des médecins, des ingénieurs, des hommes politiques, ont tiré la sonnette d'alarme en quelque sorte, en pointant ces problèmes de santé au travail et ont proposé peut-être des solutions.

La deuxième question est liée à ce que vous avez dit, notamment Stéphane Frioux, à propos de ces migrants nord-africains qui ne voulaient pas travailler dans l'usine d'incinération. Quelles sont les différentes atteintes au corps selon le genre, les origines ethniques, et l'âge ? Est-on exposé différemment et pouvez-vous donner quelques exemples ?

François Jarrige

Avant de parler de ceux qui contribuent à sortir de l'invisibilité des situations de travail dégradées, il faut réfléchir à la manière dont s'opèrent ces processus d'invisibilisation dans le temps. L'observation des facteurs d'invisibilisation, nous amènera aussi à réfléchir à la législation et la régulation. L'invisibilisation est la question majeure, autour de ces situations de travail dégradées qui sont elles-mêmes très hétérogènes : entre le bassin minier, une usine textile, ou l'atelier à domicile, les situations sont extrêmement contrastées. Il est difficile de tenir des discours globaux sur des situations hétérogènes avec des éléments contradictoires. Mais il y a une dynamique d'invisibilisation massive qui se met en place au XVIII^e siècle et qui s'accroît au XIX^e siècle à partir du moment où le projet industrialiste l'emporte sur toute autre considération, à partir du moment où l'accroissement de la production devient une condition de la possibilité de la grandeur de la nation et de l'émancipation des classes populaires, sachant que le bonheur collectif doit se payer de quelques souffrances pour certains, car cela accroît la richesse globale. Ce discours est la première forme d'in-

visibilisation de la souffrance au travail : les mineurs sont là pour la grandeur de la nation. Charles-François évoque dans son ouvrage la civilisation du charbon. A partir du moment où le charbon est la condition possible de la grandeur nationale, évidemment les maladies qui touchent les mineurs sont ignorées et rendues invisibles. Nous rencontrons une première logique globale de ce type-là. Ensuite, de nombreux mécanismes d'invisibilisation s'ajoutent : des mécanismes juridiques, sociaux, et culturels.

L'un de ces mécanismes est lié à la distinction entre l'environnement de travail justement, et l'environnement dans un sens plus global. C'est un enjeu majeur dont nous parlons dans le cadre du RUCHE. Pendant longtemps l'histoire de la santé au travail a été détachée de l'histoire environnementale. Cette dernière s'intéressait à l'extérieur de l'usine, aux riverains, aux impacts des émanations dans les milieux agricoles et de l'autre côté, la santé au travail qui s'intéressait à l'intérieur de l'usine. Nous voyons là dans l'historiographie deux terrains séparés : les historiens de l'environnement qui s'intéressaient aux évolutions, aux conflits sur les dégradations provoquées sur les propriétés des voisins de telle ou telle industrie, et les spécialistes du monde du travail. Les premiers ne rentraient pas dans l'usine et les spécialistes de l'histoire du travail et de l'industrie restaient dans l'usine et dans les ateliers. Ce phénomène de segmentation des problèmes contribue à les rendre invisibles. L'un des objectifs du RUCHE consiste à relier ces deux terrains. Renaud Bécot et Thomas Le Roux ont mené un travail très important sur l'invisibilisation des

maladies au travail et ont bien montré que l'enjeu de l'histoire environnementale qui s'associe à l'histoire sociale est précisément de penser en même temps l'intérieur de l'usine, l'impact de la production pour le corps des travailleurs et l'extérieur de l'usine, l'impact de la production pour les milieux physiques dans lesquels l'usine s'installe.

Il est évidemment possible de citer de nombreux d'exemples : au XIX^e siècle les médecins s'intéressent aux conditions de travail et à la situation des travailleurs dans les ateliers et déjà à l'époque moderne, Ramazzini avait enquêté sur les maladies des artisans et relié certains types de productions à certains types de pathologies. Il repère des dizaines de professions différentes et pour chaque profession il identifie des types de souffrances liées aux maladies professionnelles. Un autre phénomène d'invisibilisation est lié au passage à un nouveau type de médecine au XIX^e siècle, qui va relier les mauvaises conditions sanitaires de certaines populations non pas à leurs conditions de travail, mais à leur milieu de vie. Villermé, ce grand médecin du XIX^e siècle publie en 1840 un grand tableau de l'état physique et moral des travailleurs de l'industrie textile en France, en visitant toutes sortes de fabriques textiles et en documentant les problèmes de santé. Or, Villermé, contrairement à Ramazzini qui au XVIII^e siècle, reliait des pathologies à des travaux et à des activités productives précises, est souvent présenté comme celui qui a révélé la difficulté des conditions de travail, alors qu'il rend invisible les conditions de travail en renvoyant la mortalité ouvrière importante aux modes de

vie. Ce qui pèse le plus sur la dégradation des conditions physiques de la classe ouvrière ce n'est pas seulement le fait de manipuler des substances toxiques, dans un environnement de travail dangereux, c'est d'être amoral, alcoolique, d'aller au cabaret etc. Il s'agit d'une condamnation morale d'un mode de vie qui contribue à rendre invisible la réalité et le risque lié au travail.



Louis-René Villermé (dessin de Boilly) © Wikimedia Commons

Stéphane Frioux

Pour répondre à la question « *qui s'est intéressé aux maladies ?* », je vais aborder plusieurs aspects et Judith nous parlera plus précisément des âges, du genre et des origines, car elle a une vision plus internationale que la mienne. On pourrait penser tout d'abord aux personnes expertes, les médecins, les inspecteurs du travail depuis la fin du XIX^e siècle, mais ils sont là pour faire respecter les lois du travail. Donc à partir du moment où ces lois ne posent pas le principe des

maladies professionnelles et du risque lié à l'exposition chronique, ils ne vont pas s'intéresser nécessairement à cette question.

Beaucoup d'hygiénistes à la fin du XIX^e siècle déplorent ce phénomène en disant que la société ne s'est attaquée qu'à la pénibilité incarnée par le travail de nuit des femmes et des enfants. Suite à la célèbre enquête de Villermé au seuil des années 1840, la France interdit le travail des enfants de moins de 8 ans et ensuite on va déplacer un peu l'âge, mais ce sont les seules grandes mesures pendant plus d'un demi-siècle. Charles de Freycinet, ingénieur célèbre du début de la Troisième République, témoigne lors de son rapport consécutif à une mission sur l'assainissement industriel en Angleterre, qu'évidemment les conditions sont difficiles pour les ouvriers. Cependant, quand il demande aux manufacturiers pourquoi ils ne mettent pas en œuvre des dispositifs d'assainissement, ceux-ci disent que s'ils le mettaient en œuvre la concurrence ne le ferait pas et qu'ils seraient donc pénalisés au niveau de leurs tarifs. À partir du moment où, dans un âge libéral, il n'y a pas de régulation, évidemment on n'agit pas. Mais une fois que les inspecteurs du travail seront en place, ils feront parfois ce qu'ils peuvent.

Comme nous sommes en partenariat avec le Ministère de la Transition écologique, cela me permet d'évoquer un phénomène important. Après Feyzin, en 1966, une loi sur les installations classées pour la protection de l'environnement a été votée en 1976, et les ingénieurs des mines seront chargés de surveiller dans les départements les

établissements dangereux, même s'ils étaient formés comme ingénieurs de l'industrie. Mais avant eux, dans beaucoup de départements et notamment dans le Rhône que je connais un peu, c'était les inspecteurs du travail qui exerçaient cette mission. Le préfet leur avait donné à la fois la compétence d'aller dans les usines au nom de l'inspection du travail et d'être les inspecteurs des installations classées, mais ils étaient moins légitimes que les jeunes ingénieurs des mines car ils n'avaient pas la même formation ni les mêmes compétences. Il faudrait faire des études de terrain pour déterminer quel a pu être leur impact dans les départements où ils avaient cette fonction.

Autre exemple, les syndicats. Dans le cas de la céruse que connaît bien Judith, ils jouent déjà ce rôle d'intéressement de l'opinion et des travailleurs aux maladies. Mes collègues lyonnais les ont aussi repérés dans nos travaux empiriques sur la « vallée de la chimie » au sud de Lyon. Une dizaine d'années après l'incendie de la raffinerie de Feyzin, des ingénieurs, des techniciens, et des ouvriers plutôt de la CFDT vont essayer de convaincre leurs camarades de tenir un carnet d'exposition professionnel : notez tous les jours les manipulations que vous faites avec les produits chimiques et si un jour vous avez une maladie qui se déclare, vous aurez une sorte de carnet qui pourra servir de preuve. Ils se sont cependant heurtés à l'indifférence de leurs collègues. Au bout de quelques mois ou de quelques années pour les plus motivés, cette démarche est un peu tombée en désuétude. Mais ils ont pu faire des expertises, y compris avec des personnes qui travaillaient au Centre

International du Travail, et avec le Centre de Recherche sur le Cancer. Cet exemple témoigne du travail par le bas, de ce que des chercheurs américains ont appelé « l'épidémiologie populaire », ce qui nous montre que la production de savoir n'est pas réservée simplement aux chercheurs qui travaillent en laboratoire.

Enfin, la question se pose de l'alliance avec les habitants, de leur intérêt ou pas pour la souffrance des ouvriers, et du lien entre les problèmes à l'intérieur et à l'extérieur de l'usine.

Je pense aux travaux d'un collègue italien, Bruno Ziglioli, qui a étudié deux villes italiennes où étaient installées des usines d'amiante. Dans l'une d'elles, Casale Monferrato, les travailleurs ont préféré que l'activité liée à l'amiante s'arrête et ont affronté le passé, en créant un musée de l'histoire de la souffrance et du combat face à l'amiante. Dans une autre ville, Broni, on a essayé au contraire de jeter le voile sur les effets nocifs de l'amiante car on considérait que c'était nocif de fermer l'usine. Ainsi, les configurations peuvent être différentes selon les villes et selon les individus. Dans les années 1970, des collectifs de médecins militants sont allés rencontrer les ouvriers et leur ont indiqué les précautions à prendre, mais dans certains cas l'alliance ne s'est pas faite. Ce qui nous montre le rôle des monographies fines qui saisissent l'interaction de tous les acteurs sociaux en présence.

Judith Rainhorn

Je vais essayer de compléter le propos de mes collègues sans les répéter. Sur la question des facteurs d'invisibilisation ou d'invisibilité, dans les facteurs d'in-

visibilité il y a de l'invisibilisation, c'est-à-dire un processus intentionnel. Je l'ai montré sur la question de la peinture au plomb au XIX^e siècle, mais d'autres collègues l'ont montré sur d'autres substances comme l'amiante. Bien sûr, des stratégies d'invisibilisation sont mises en place par des industriels pour défendre leurs produits. Mais il ne faut pas se satisfaire de cet état de fait qui tendrait à affirmer que tout est de la faute des industriels qui cherchent à vendre n'importe quoi et à faire travailler les ouvriers dans de mauvaises conditions.

Michelle Murphy, historienne canadienne a appelé ce phénomène « le régime d'imperceptibilité ». Ce « régime d'imperceptibilité » est l'ensemble des conditions sociales, politiques, économiques d'organisation du travail qui permet de rendre imperceptibles des faits qui sont pourtant parfaitement présents et connus à l'échelle locale. Dans une usine on sait très bien que c'est dangereux d'aller travailler. D'autres raisons se rattachent à l'opacité volontaire : je pense à l'absence de volonté politique, à l'absence de volonté des acteurs institutionnels, des pouvoirs publics de mettre au jour ces questions-là. Par exemple, actuellement en France, aucune statistique sur les accidents du travail dans la fonction publique n'est disponible. Elles existent pour les salariés du privé, mais aucune donnée n'est consultable sur les accidents du travail dans la fonction publique en 2021. Il n'y a pas de volonté politique de faire émerger ce sujet.

Autre exemple à l'échelle internationale, j'ai travaillé sur les archives de l'OIT notamment sur la question du saturnisme, l'intoxication au plomb. Dans les années 60,

l'OIT considère qu'il n'y a plus vraiment de raison de relever les statistiques du saturnisme chez les travailleurs exposés au plomb. En effet, depuis les années 1920 où l'OIT a pris des mesures pour interdire (ou en tout cas limiter) l'usage du plomb dans la peinture, on observe effectivement une diminution du saturnisme chez les travailleurs exposés au plomb. Donc dans les années 60, l'OIT écrit aux États membres qui la composent : « ce n'est plus la peine de nous transmettre chaque année vos statistiques sur le saturnisme professionnel ». Donc les données ne sont plus comptabilisables et les faits ne sont plus rendus visibles à l'échelle transnationale. Plus de thermomètre, plus de fièvre. Cela fait partie vraiment de l'organisation de l'invisibilité. Autres facteurs : la difficulté à construire des données statistiques. Où chercher les malades ? Combien de saturnins au XIX^e siècle, combien de silicosés sur le premier XX^e siècle et même sur le deuxième XX^e siècle ? On a du mal à le savoir, car tout dépend de la catégorie légale de reconnaissance de cette maladie. Qu'est-ce que c'est qu'une maladie ? Comment la définit-on et comment comptabilise-t-on les gens qui sont effectivement affectés par ces pathologies ? Où chercher les malades ? Car on les cherche à l'hôpital, mais sommes-nous sûrs qu'ils aillent à l'hôpital ? Beaucoup de malades ne vont pas à l'hôpital pour se faire soigner, jusqu'à la première guerre mondiale notamment. Beaucoup d'ouvriers ne souhaitent pas aller à l'hôpital, car l'hôpital a très longtemps été au XIX^e siècle, un lieu qui transporte avec lui une sorte d'empreinte sociale. On entre à l'hôpital, on ne

sait pas si on va en sortir. D'une certaine manière on évite d'y aller. On trouve les malades à l'hôpital de manière extrêmement sous-estimée. Beaucoup d'historiens et de sociologues des sciences travaillent autour de ces perspectives pour essayer de comprendre ce régime d'imperceptibilité et l'effet de quantité et de facteurs, y compris un facteur qu'il ne faut pas négliger, celui du déni ouvrier qui est très élevé : c'est ce qu'on appelle la construction de l'ignorance.



« Les enfants de saturne », dessin de *L'Assiette au Beurre* critiquant les effets morbides de la céruse sur les enfants, 1900-1915. Source : Gallica-BnF

J'ai rencontré le déni ouvrier dans les archives au sujet de peintres en bâtiment du début du XX^e siècle, à qui on pose la question du saturnisme. Ils travaillent tout le temps dans les poussières de peinture et fabriquent les peintures sur le chantier : ils mélangent les produits, inhalent ces poussières, et poncent. Ils répondent qu'ils ne sont pas touchés par le saturnisme. L'un d'entre eux indique que « *l'an dernier je ne pouvais plus du tout bouger les bras, donc il a fallu que j'arrête de travailler. Mais moi le saturnisme je ne connais pas* ». La paralysie des muscles extenseurs des bras est un signe pathologique premier

du saturnisme et ils le savent. Il y a donc un déni ouvrier très fort, présent également parmi les ouvriers agricoles. À la campagne, dans les métiers agricoles, on n'écoute pas le corps, on est dans la dureté du travail et dans une sorte de valorisation du courage au travail. La dureté du travail fait partie de manière ancestrale peut-être de cette mémoire du travail agricole.

Pour revenir sur la question de savoir qui sont les acteurs qui révèlent ces affections : pour compléter, je suis complètement d'accord avec les propos de François sur le fait que Ramazzini a montré que des maladies étaient directement liées à des substances toxiques pour des gestes au travail qui étaient pratiqués par une certaine catégorie professionnelle. Mais je nuancerais ce propos. Bien sûr on dit que telle maladie c'est la colique du peintre ou la colique du potier, telle autre maladie c'est le nystagmus du mineur. Cette dénomination donne de la visibilité évidemment, mais contribue aussi à une sorte de brouillage. Ce qui permet de voir les malades, c'est de voir la maladie et de la connaître. Or pour connaître la maladie il faut assembler des savoirs dispersés. Par exemple, concernant le saturnisme au XIX^e siècle, il faut des décennies pour construire les savoirs médicaux sur cette maladie, car l'exposition au plomb se met en œuvre dans quantité d'espaces professionnels différents. Or, si on dit que le saturnisme c'est la colique du potier, comment voulez-vous attribuer la colique du potier à un préparateur en pharmacie qui en fait inhale de la céruse, des oxydes de plomb, ou à un ouvrier peintre. L'ouvrier peintre est peintre et le préparateur

en pharmacie est préparateur, donc il n'est pas possible de leur attribuer la colique du potier. Cette segmentation par métier joue dans le sens de l'invisibilité et est un frein à la constitution d'un savoir cohérent sur une maladie. L'histoire de la médecine a montré qu'il y avait une élaboration nosographique des maladies, qui sont identifiées par des symptômes. Ce savoir se construit progressivement. Cette disparité et cette dispersion des métiers exposés aux mêmes toxiques et aux mêmes problèmes de gestes au travail contribuent au maintien de l'invisibilité.

Dernier point sur la question de la variabilité entre les individus : certains métiers sont majoritairement exercés par des hommes, d'autres par des femmes ou par des enfants. Donc, en fonction des expositions aux risques toxiques ou aux gestes, une diversité très grande des pathologies apparaît. Cette variabilité entre les individus est encore un obstacle à l'identification et la reconnaissance des maladies. Certaines de ces maladies, comme l'intoxication au plomb (pathologie professionnelle numéro un au XIX^e siècle) affectent très diversement les individus. Certains individus résistent mieux que d'autres aux produits toxiques, dans une même situation d'exposition. Cette variabilité entre les individus est un outil utilisé pour invisibiliser. Deux ouvriers travaillent dans une usine de blanc de plomb et dans un nuage de poussière. Au bout d'une semaine l'un part à l'hôpital avec des douleurs atroces et finit par mourir au bout de huit jours et l'autre travaille pendant trente ans et n'en est pas affecté ou n'a pas de symptômes visibles sauf si on teste le

taux de plomb dans le sang (ce que l'on ne sait pas faire au XIX^e siècle). Cette variabilité est utilisée par les industriels. On va dire que l'ouvrier très affecté physiquement simule, car l'autre à côté travaille depuis 20 ans dans le même environnement et n'a rien. Cette variabilité est extrêmement complexe à manipuler, y compris par les médecins qui ne savent pas l'expliquer. Les enfants sont particulièrement sensibles au plomb.

Un autre facteur d'invisibilité a trait au genre. En effet, les femmes sont moins visibles que les travailleurs hommes, d'abord pour des questions d'espace de travail, car elles travaillent davantage que les hommes à domicile. Et elles sont moins visibles aussi car on cherche moins à les mettre en visibilité.

Des enquêtes ont été menées par quelques médecins, même s'ils restent minoritaires dans leur corporation. Un gynécologue de la fin du XIX^e siècle, Justin Balland, mène des enquêtes dans les ateliers de typographie à Paris où travaillent beaucoup de femmes. Elles sont compositrices et manipulent les lettrines de plomb. Il interroge ces femmes comme un sociologue du XX^e siècle. Leurs témoignages sont effrayants, en particulier, vis-à-vis de leur histoire de grossesse et de maternité. Leur récit est une litanie de fausses couches, d'enfants mort-nés, d'enfants nés vivants mais décédés au bout de quelques mois, et d'enfants qui restent chétifs. Ce travail montre que pas plus de 20 % des grossesses de ces femmes n'arrivent à terme. Cette histoire charrie des deuils à répétition. Ce travail contribue à mettre au jour le fait que le saturnisme atteint gravement la reproduction humaine. Or, la fin du

XIX^e siècle correspond à une période de déclin démographique qui commence à inquiéter fortement une part de la population et notamment les hommes politiques et les démographes qui voient la population française stagner voire diminuer. Ils se rendent compte que des situations ou certaines expositions à des substances toxiques au travail peuvent contribuer à ce déclin démographique. Donc dans ce régime d'imperceptibilité survient un soudain régime de perceptibilité qui va faire se rencontrer une déploration et une dénonciation médicale autour des femmes atteintes par le plomb et une mobilisation populationniste, nataliste, qui cherche à enrayer le déclin de la natalité française. Cette rencontre un peu contre-nature, rend visible la question de l'intoxication par le plomb dans l'industrie, notamment chez les femmes.

Charles-François Mathis

Le temps passe très vite car nos intervenants sont passionnants et passionnés. Une dernière question : on parle beaucoup des différents acteurs qui essaient de briser ce régime d'imperceptibilité ou de rendre visibles ces maladies, mais qu'en est-il des ouvriers eux-mêmes ? Quelle stratégie les acteurs eux-mêmes mettent-ils en œuvre pour diminuer les atteintes, les rendre visibles et pour obtenir des actions ?

François Jarrige

Judith a déjà commencé à dire les choses importantes sur les ouvriers qui eux-mêmes contribuent à l'invisibilisation. Dans la culture ouvrière ou la culture professionnelle, la mise en avant

de la difficulté du travail, de la souffrance au travail fait partie de l'identité professionnelle et de la fierté que vous retirez de ce rapport au travail. Chaque type d'activité construit son propre rapport au corps, au risque, et les mineurs en sont un exemple fascinant. Il y a aussi des logiques paternalistes de la part des employeurs qui accordent des avantages. Ce phénomène s'auto-entretient dans une auto-justification de sa position dans la société. Les héros du travail sont des héros du travail parce qu'ils exercent leur activité du fait de souffrances et de violences. Le virilisme ouvrier contribue à l'invisibilisation et en même temps, comme le montrent des travaux plus récents, les ouvriers sont aussi des acteurs de l'alerte et de la mise en cause de la dangerosité au travail. C'est intéressant car le processus apparaît par éclipse. A certains moments la question de l'hygiène et des risques au travail surgit dans les débats syndicaux à l'intérieur du monde ouvrier et à d'autres moments ces débats disparaissent ou sont relégués au second plan. L'histoire n'est pas continue. Dans les années 1870 et 1880, lorsqu'émerge le mouvement ouvrier et que les organisations syndicales sont reconnues, la question est bien présente dans les congrès ouvriers et dans les revendications ouvrières elles-mêmes. A la bourse du travail de Lyon en 1894 les ouvriers exigent « *l'interdiction de l'emploi de tout procédé industriel reconnu nuisible à la santé des travailleurs.* ». Dans les congrès syndicaux, dans les organisations ouvrières, dans la presse ouvrière de la fin du XIX^e siècle, la question est déjà présente et même avant, dès 1830, la

question du plomb est présente dans la presse et dans les journaux ouvriers.

Dans la question sanitaire, la santé au travail surgit. Quand les ouvriers pensent que cet élément peut être mis en avant dans la négociation, ils le mettent en avant pour justifier des améliorations des conditions de travail et des régulations salariales. L'augmentation de salaire compense les difficultés du travail. Le salaire constitue ainsi l'une des grandes manières d'invisibiliser les conditions de travail.

Je vous raconte une anecdote personnelle. L'été, quand j'étais étudiant, je travaillais comme manœuvre intérimaire. On m'a envoyé dans différents endroits où on avait besoin de bras inutiles pour justifier la présence des salariés. J'ai travaillé pendant deux semaines dans un chantier de désamiantage de la SNCF. En l'an 2000, on envoyait une dizaine d'étudiants, car il fallait un nombre minimal d'ouvriers présents sur le chantier pour des raisons de sécurité. Quand des ouvriers du chantier étaient absents et en cas de contrôle, il fallait des personnes supplémentaires. Les étudiants ne rentraient pas dans les locaux où avait lieu le désamiantage des locomotives. En l'an 2000 au mois d'août, les ouvriers travaillaient torse nu dans une ambiance remplie d'amiante, et ils trouvaient ça normal car ils étaient extrêmement bien payés et spécialisés dans le désamiantage. Ils passaient d'un chantier à un autre en Europe. Dans leur discours il ressortait que travailler dans une ambiance de poussière d'amiante était source de fierté : « *on n'est pas des fillettes.* ».

Les ouvriers sont donc dans des situations fluctuantes en fonction des con-

textes et des situations et de ce qu'ils peuvent négocier ou pas. Mais il faut rappeler qu'ils ont aussi été des acteurs de premier plan dans la lutte contre les maladies professionnelles et souvent on a tendance à les invisibiliser dans cette position et dans cette revendication. À la fin du XIX^e siècle, par exemple, une des grandes maladies professionnelles qui touchaient les femmes était liée à l'exposition au phosphore. Les ouvrières qui fabriquaient les allumettes, alors que la production d'allumettes augmentait fortement, avaient des conditions de travail particulièrement difficiles. Elles manipulaient du phosphore, une substance très dangereuse qui entraînait toute une série de pathologies de la mâchoire. Ces ouvrières se sont mobilisées, ainsi que les organisations syndi-

cales et la manipulation de ce produit a été réglementée assez tôt dans les années 1890 et assez rapidement dans tout le continent européen. Donc, la lutte des allumettières contre leur maladie professionnelle est un exemple typique dans l'historiographie de ces luttes sociales portées par des femmes, dans un contexte lié à ce public. Le travail des femmes commence à devenir problématique, car dans le discours patriarcal de l'époque elles sont plutôt renvoyées au foyer et dans les représentations sociales elles sont considérées comme des êtres fragiles. La lutte contre les maladies de ces femmes était possible et était rendue visible parce que la société était plus sensible à leur détresse qu'à celle d'autres groupes professionnels.

Stéphane Frioux

De plus en plus apparaît la stratégie de la judiciarisation, soit par des collectifs, soit par des syndicats. On est dans un cycle un peu différent de celui des trente glorieuses, avec la bataille du charbon etc. Cette judiciarisation obtient péniblement parfois et au bout de nombreuses années et après de nombreux morts, quelques avancées et tout récemment à propos de l'amiante a été reconnu le préjudice d'anxiété (décision de la Cour de Cassation en date du 5 avril 2019). Il permet à des travailleurs qui ne peuvent pas faire la preuve entre le cancer qu'ils ont développé et leur travail d'obtenir une compensation. C'est un phénomène un peu nouveau par rapport aux longues luttes précédentes.

Judith Rainhorn

Nous avons évoqué le déni ouvrier, mais

il ne faudrait pas non plus qu'on vienne à dire que le facteur d'invisibilité numéro un ce sont les ouvriers eux-mêmes. Finalement pourquoi les ouvriers acceptent-ils de travailler dans ces conditions aussi dangereuses et par exemple ne portent-ils pas de masques alors qu'on leur fournit des équipements de protection au XX^e siècle ?

Je voudrais citer une circulaire du Ministère du Commerce et de l'Industrie qui date de 1929 au moment où le port du masque sur les chantiers de peinture est rendu obligatoire et qui indique que cette mesure est mise en place pour la protection des ouvriers « *nonobstant l'aversion instinctive, irraisonnée mais générale de l'ouvrier pour le masque.* » Il y a déjà une naturalisation d'un instinct ouvrier qui rejeterait la protection. Ils travailleraient au défi du toxique. Pour penser ces questions extrêmement complexes, il faut essayer de faire sortir l'histoire sociale du monde du travail dans une sorte de face-à-face entre le monde ouvrier d'un côté et le patronat de l'autre, dans lequel l'histoire a longtemps été confinée, pour essayer de mettre en évidence les contextes locaux, les dynamiques contextuelles, les mécanismes institutionnels, économiques et politiques qui font que ce déni et cette invisibilité continuent d'exister.

En effet, comment comprendre que des mineurs refusent de se protéger efficacement contre des effondrements de galerie, qui est un risque extrêmement important dans les mines, si on ignore que sur leur temps de travail, ils doivent boiser les galeries ? Ils doivent tout simplement utiliser une partie de leur temps de travail pour se protéger contre le ris-



Mise en presse à la main des allumettes chimiques. Figuiet, Louis. « Le phosphore et les allumettes chimiques ». Les merveilles de l'industrie ou description des principales industries modernes ; industries chimiques. Paris : Furne, Jouvet, s.d. [1877] © DR

que, alors qu'ils sont rémunérés à la tonne de charbon extraite, et du coup ils ont tendance à négliger cette partie du travail, qui fait partie de leur sécurité pour extraire davantage de charbon et donc que l'équipe gagne davantage en terme salarial. Il est vraiment important de réfléchir d'une manière complexe sur ces questions et de sortir d'une vision binaire qui a longtemps été celle de l'histoire sociale et qui est encore très souvent véhiculée.

Charles-François Mathis

Les interventions étaient très riches et vont susciter sans beaucoup de questions de votre part. Il nous reste une demi-heure pour prendre ces questions.

De la salle

Pour parler du présent, aujourd'hui la

pollution notamment numérique s'accroît dans notre travail et notre vie quotidienne. Je sais que l'ARS avait lancé un groupe de travail pour réfléchir à l'impact de cette pollution numérique sur notre santé. Pourriez-vous nous donner des informations ? Avez-vous du recul sur ce point ? Quel est l'impact négatif de cette omniprésence numérique ?

François Jarrige

C'est compliqué de savoir de quoi on parle quand on évoque la pollution numérique et quand on parle de souffrance au travail et de numérique. Je pense qu'il faut distinguer le numérique qui introduit un captage de l'attention et une série d'injonctions permanentes qui renforcent le stress. Être en permanence connecté, en permanence impliqué dans son travail induit de nouvelles logiques

de surveillance au travail et de nouvelles logiques managériales qui posent des problèmes qui peuvent accentuer le stress au travail contemporain, c'est indiscutable.

Mais l'enjeu majeur pour moi sur le numérique reste moins la santé au travail que la question de l'impact environnemental et énergétique global du système numérique. Je vous renvoie simplement au livre fascinant de Guillaume Pitron, *L'Enfer numérique, voyage au bout d'un like*, qui offre une enquête globale sur les impacts écologiques et environnementaux cachés du numérique. Le numérique est un concept flou qui désigne toute une série d'outils, de logiciels et qui a été présenté d'abord comme immatériel et comme la solution à la crise écologique. Le problème c'est que le numérique devient l'infrastructure même de l'accélération de la crise écologique. Les estimations sur la consommation de métaux rares et la consommation énergétique liée aux seuls usages récréatifs du numérique sont totalement sidérants. Tous les gains énergétiques qu'on peut faire en matière d'économies d'énergie vont être absorbés dans les vingt prochaines années par les consommations énergétiques liées au numérique. Sans parler bien évidemment de tous les impacts environnementaux liés aux mines et aux déchets. Je pense qu'il faut distinguer la question sanitaire (les ondes) et l'usage du numérique qui accentue toute forme de stress au travail. L'enjeu est donc double : l'impact sur les travailleurs et l'impact sur les milieux, sur les consommations énergétiques.



Les opérations de tannerie et mégisserie utilisent de nombreux produits chimiques dangereux (chrome, solvants...), exigent de lourdes manutentions (balles de peaux...) et s'effectuent dans des lieux de travail humides propices aux chutes par glissade. Source : Ville d'Annonay

Stéphane Frioux

Un ouvrage d'Antonio Casilli paru il y a quelques années : *En attendant les robots. Enquête sur le travail du clic* (Le Seuil, 2019) évoque la création de nouveaux emplois pénibles liés au numérique.

François Jarrige

C'est fondamental car on pense que le numérique est immatériel et sans travailleur alors qu'en fait les travailleurs du numérique sont de nouveaux prolétaires qui, dans les pays du sud, sont chargés de nourrir les bases de données. L'enquête d'Antonio Casilli est fascinante, car de même que Guillaume Pitron révèle les pollutions cachées de toutes les infrastructures numériques qu'on ne voit pas (data centers, réseaux) à l'intérieur du monde du travail, Antonio Casilli montre que le numérique ne supprime pas du travail mais redistribue le travail et entraîne de nouvelles formes d'exploitation.

De la salle

Stéphane Frioux a évoqué le préjudice d'anxiété : comment écrire une histoire de la santé mentale au travail ?

Judith Rainhorn

Une thèse est parue assez récemment de Rémy Ponge sur l'histoire de la santé psychique au travail. Cependant, il est très compliqué de travailler sur cette question, car pour que les historiens puissent travailler sur un fait, encore faut-il que ce fait ait été reconnu comme existant en tant que tel et ait suscité des archives. Parler de santé psychique au travail revient à projeter sur le passé une dénomination, une préoccu-

tion et même une catégorie du présent. Maintenant, nous pouvons travailler sur des archives depuis le milieu du XX^e siècle, mais jusqu'à la première moitié du XX^e siècle, cette notion n'existe pas en tant que catégorie. Cependant, en faisant déborder cette notion sur d'autres notions comme la fatigue, le surmenage, la dépression on peut trouver des données. Il s'agit d'une véritable interrogation des historiens : comment travailler de manière rétrospective à partir de catégories plus récentes ? Il s'agit d'une question à laquelle on s'est très peu intéressé. Les syndicats détiennent des archives et un certain nombre de ressources existent. Les syndicats eux-mêmes se sont très peu intéressés à la question de la souffrance psychique peut-être parce qu'elle était moins immédiatement visible et plus difficilement imputable. La question de l'imputation est un enjeu contemporain. Lorsqu'on essaie de faire reconnaître un suicide en maladie professionnelle, c'est très compliqué. L'accident professionnel doit être involontaire, or l'acte de suicide peut-il être considéré comme un accident du travail à ce titre ? Cette question renvoie à de nombreuses questions juridiques et des définitions médico-légales des accidents et des maladies qui rendent le sujet extrêmement compliqué. Dans les années 1930 la CGT s'est intéressée à cette question-là. Au cœur de cette problématique, la question de l'imputation est centrale, y compris dans la fabrication de la loi. Il faut regarder les tableaux de reconnaissance des maladies professionnelles pour savoir comment imputer une maladie à un espace professionnel. C'est très difficile d'é-

dier cette question sur une période antérieure aux années 1960/1970.

Stéphane Frioux

Je retiens deux éléments. D'abord, les catégories de pensée ont une histoire. Les mots comme « RPS » [risques psycho-sociaux] et « *bien-être au travail* » sont des expressions à la mode. Dans les organisations, vous trouvez des plans « *bien-être au travail* » ou « *qualité de vie au travail* », mais dans les sources des années 80 et 90 on ne trouve pas ces expressions. Deuxièmement, l'élément de variabilité qui existe entre individus. La santé mentale atteint un paroxysme. Qu'est ce qui relève de la vie de couple, personnelle, familiale ou de la vie professionnelle ? Le préjudice d'anxiété qui a été reconnu va ouvrir des portes dans les années à venir.

De la salle

Faites-vous un lien entre la protection de l'emploi (CDI) et la santé au travail et dans l'histoire y a-t-il un lien entre la protection et la durabilité de l'emploi (CDI) ? Que pensez-vous du fait que l'environnement toxique a glissé dans le domaine du management pour les emplois tertiaires ? Est-ce reconnu par la société au même titre que la pollution industrielle ou est-ce un phénomène de mode ?

François Jarrige

L'environnement toxique désigne-t-il plus aujourd'hui l'environnement tertiaire que les autres espaces de travail ? Je n'en suis pas sûr.

Judith Rainhorn

J'ignore si l'expression a glissé. L'INSEE

reconnaît la catégorie « ouvrier » aussi dans le tertiaire. La question de l'environnement toxique peut également être entendue dans le sens des risques psychosociaux (RPS).

De la salle

Parler « *d'environnement toxique* » concernant l'ambiance de travail de management est entré dans le vocabulaire courant.

Judith Rainhorn

Le terme toxique est effectivement à la mode. Comment définir la toxicité ? Depuis deux décennies émergent les RPS. Le monde du travail s'approprie ce terme qui glisse en effet, mais qui ne glisse pas vraiment d'un espace à l'autre au sens où il déborde plutôt, car il continue d'exister dans l'industrie. Je reviens sur la question du CDI qui est une question à historiciser. En effet, le CDI est une notion récente. Au XIX^e siècle, l'essentiel de l'emploi ouvrier est un emploi précaire ou temporaire, en tout cas extrêmement court. On s'embauche pour une journée, ou une semaine. On rentre et on part de l'usine en fonction de l'offre et des conjonctures économiques courtes. Lier santé au travail au fait d'avoir un contrat durable est compliqué, car cela voudrait dire que le contrat durable serait une solution. Je ne suis pas sûre d'avoir bien compris. Là encore, pour parler des facteurs d'invisibilité, le turn-over, le renouvellement intense de la main-d'œuvre et le nomadisme d'un secteur à l'autre sont des obstacles à la mise en visibilité de la souffrance au travail ou des maladies. Si un ouvrier qui tombe malade a traversé dix espaces de travail différents dans

l'année qui précède, il sera très compliqué de savoir où il a été exposé à ce qui le rend malade. Ce phénomène est présent dès le XIX^e siècle car beaucoup de travailleurs sont des migrants (des étrangers) et/ou des nomades (des Français qui se déplacent). Et il n'y a aucun suivi.

Stéphane Frioux

En me faisant le substitut de Nathalie Jas, je reviens au monde agricole parce que le monde agricole s'est opposé de longue date à la question du salariat et du CDI, même si dans beaucoup de régions il y a eu des ouvriers paysans ou des paysans ouvriers. Dans l'image que nous avons forgée des paysans il y avait la question de garder son indépendance, mais à quel prix ? Tout récemment, la question du suicide des paysans est montée en visibilité, et également celle la santé mentale et de la question de la santé tout court. On assiste à la sortie du culte du virilisme avec la santé de tout le corps et la reconnaissance de maladies de Parkinson, de TMS ou de troubles neuro-moteurs qui peuvent être attribués à des engrais ou à des pesticides. On est dans un monde qui était un peu hors catégorie et qui rentre dans le monde de la souffrance au travail.

De la salle

Il y a un paradoxe entre le fait de reconnaître la responsabilité des employeurs en cas d'accident du travail et la responsabilité qui incombe aux mineurs s'ils n'ont pas mis en place les solutions pour se protéger des risques. La responsabilité leur incombe-t-elle ou vont-ils être quand même indemnisés car la loi fait porter la responsabilité sur l'employeur ?

Judith Rainhorn

Les employeurs indemnisent quand même mais pas avec toute l'attention qu'ils devraient. Cette question très complexe est régie par la loi du 9 avril 1898, sur les accidents du travail. Cette loi établit un compromis : les ouvriers n'ont plus à faire la preuve de la responsabilité de l'employeur en matière d'accident du travail. L'accident qui survient sur le lieu de travail est considéré d'emblée comme un accident du travail, et donc l'employeur est considéré comme responsable et doit mettre en œuvre sa responsabilité. Toutefois, l'employeur doit réparer ce dommage seulement de manière forfaitaire, et non de manière intégrale. Les employeurs ont donc commencé à s'assurer contre ce risque-là pour intégrer le risque d'accident du travail dans l'ensemble des frais de la société.

De la salle

La séquence de la croissance verte et du plan hydrogène vous semble-t-elle comparable dans la logique politique à ce que vous avez décrit sur les mines, « *la grandeur de la nation* » au XIX^e siècle ? Monsieur Jarrige, vous disiez que chaque innovation est suivie d'un déplacement des risques, quel serait le déplacement aujourd'hui ?

Les deux « silos » histoire environnementale et histoire du travail, sont-ils mieux articulés et si oui comment se rencontrent-ils ?

François Jarrige

Effectivement le fossé se creuse entre histoire environnementale et histoire sociale : nous voyons toujours plus de travaux sur la justice environnementale

qui viennent des États-Unis. Un très bon article récent de Renaud Bécot dans la revue *Société Contemporaine* fait la synthèse sur la façon dont cette frontière est en train d'être dépassée par l'historiographie et la sociologie contemporaine. La croissance verte est-elle un nouvel outil de la grandeur de la nation ? Oui. Ces catégories floues sont portées par le discours public dans une logique de compétition internationale. Aujourd'hui la grandeur d'une nation se mesure à sa capacité à décarboner le plus vite possible.

De la salle

Ce phénomène peut-il participer de nouveau à l'invisibilisation ?

François Jarrige

Sur la question du déplacement aujourd'hui, nous constatons que le numérique crée des prolétaires du clic à l'autre bout du monde pour satisfaire notre frénésie numérique.

Stéphane Frioux

Je rajouterai aussi l'incertitude. Depuis que j'ai 20 ans, on nous indique que la moitié des emplois que nous occupons dans 10 ou 20 ans ne sont pas connus. On forme des jeunes et on leur dit qu'on ne sait pas ce qu'ils feront et qu'ils devront forcément s'adapter aux évolutions du marché du travail. Il s'agit à mes yeux d'une certaine forme de violence.

De la salle

Arrivons-nous à un plafonnement du progrès sur les conditions de travail par impossibilité de régler les pro-

blèmes et par perte d'identité de la classe ouvrière ?

Judith Rainhorn

Sur la perte d'identité de classe, nous constatons une désaffiliation syndicale. Mais nous ne sommes pas sûrs qu'ils aient été un vecteur massif de la visibilité des risques au travail. Sur le progrès, est-ce pertinent de penser un récit progressif ? Si on considère par exemple le progrès médical, les types de produits utilisés, le sens du collectif, la mise en visibilité qui diminue, nous ne pouvons pas véritablement parler de progrès dans l'ensemble des secteurs et des notions. L'innovation propose toujours une nouvelle solution mais crée elle-même de nouveaux problèmes.

François Jarrige

Baudelaire qualifiait le progrès de « *fanal obscur* ». Il faudrait presque abandonner cette catégorie qui nous empêche de penser pour réfléchir sérieusement à ce qui se passe. Peut-on mettre un plafond à certaines productions, à des produits, et des pratiques sociales qui détruisent le monde et entraînent des difficultés au travail et des maladies pour de nombreuses populations dans le monde ou trouve-t-on des parades ? Pouvons-nous interdire un produit toxique, sa consommation, ses usages parce qu'on considère qu'il est toxique ? Ou allons-nous trouver des subterfuges pour le maintenir ? La mise en place d'améliorations techniques est censée résoudre le problème mais avec l'effet rebond, d'autres problèmes ne cessent de ressurgir. La question du progrès pose la question de l'arrêt de certaines pratiques ou de cer-

taines activités que certains considèrent comme du progrès mais qu'on peut aussi considérer comme des formes de régress, cela dépend de ce que l'on regarde. Si vous regardez l'état de la planète et la quantité de CO₂ émise dans l'atmosphère, le progrès dépend du point de vue duquel on le regarde. Le progrès est une catégorie trop floue.

Charles-François Mathis

C'est avec regret que nous allons nous arrêter là. Merci à tous pour vos interventions et votre attention. ★

Paroles de chercheur

Entretien avec Anne-Marie Granet-Abisset

réalisé par **Samuel Ripoll**

Histoires et mémoires de la montagne

Les régions de montagne, aujourd'hui bien connues pour leur sensibilité au changement climatique, ont une histoire longue et complexe. Anne-Marie Granet-Abisset, professeure émérite d'Histoire contemporaine à l'université Grenoble-Alpes, en a fait sa spécialité. Elle évoque dans cet entretien les différentes représentations de ces territoires et des politiques d'aménagement qui les transforment, depuis l'émergence du tourisme au XIX^e siècle jusqu'aux politiques contemporaines de prévention des risques. Les lecteurs y croiseront ainsi des ingénieurs, des savants, des touristes, des alpinistes qui chacun à leur manière ont contribué à les façonner. Ils croiseront aussi des populations locales souvent marginalisées, jusque dans l'écriture de l'histoire.

Samuel Ripoll

Vous avez commencé à vous intéresser aux territoires de montagne dès votre thèse d'histoire, soutenue en 1990, qui s'intitulait « Les chemins de la réussite. Des mémoires à une histoire des migrations : le Queyras (XIX^e-XX^e siècles) ». Vous y décrivez toute la complexité des mobilités des populations de montagne, marquée par une forte imbrication entre des logiques d'ancrage local et de migrations aux échelles régionales, voire internationales. Pourriez-vous raconter la genèse de ce projet ?

Anne-Marie Granet-Abisset

A mon sens, on choisit toujours son sujet de

thèse en rapport avec sa formation académique mais aussi en fonction de son histoire personnelle. C'est d'ailleurs très important d'en être conscient : par cette réflexivité, c'est à ce prix que l'on peut conduire une recherche, une étude, de manière rigoureuse, honnête scientifiquement parlant, à défaut d'être objectif, ce qui n'est jamais totalement possible.

Avant de m'engager dans la recherche, après des études d'histoire à l'université d'Aix-en-Provence, j'ai passé le CAPES et l'Agrégation. A cette période on était affecté directement dans l'enseignement secondaire. J'ai d'abord été nommée en Picardie, ce qui était loin d'être un choix personnel. Même si l'expérience de l'enseignement était fort intéressante, l'envie de faire de la recherche est revenue très vite. J'ai contacté Philippe Joutard, professeur à l'université de Provence qui m'avait beaucoup marquée et avec qui j'avais fait ma maîtrise. Il était le pionnier, en France, de l'histoire orale et de l'histoire faite avec des témoins. C'est une histoire qui ne se façonne pas seulement avec le recours aux archives écrites – les archives classiquement utilisées par les historiens – mais fait aussi appel à la mémoire des témoins ainsi qu'à l'iconographie et aux autres productions humaines, ce que l'équipe interdisciplinaire à Aix autour de l'histoire orale nommait alors les « ethnotextes ». Ce sont des archives très complémentaires dont le croisement permettait d'accéder à des données ou à des récits sur l'histoire qui ne se trouvaient pas

dans les archives écrites. Les archives orales donnent en effet accès aux représentations que ces acteurs se font de leur passé et aux significations qu'ils donnent à leurs actions.

Intéressée par le sujet des migrations et devant nécessairement faire mes recherches durant mes congés scolaires, j'ai choisi un terrain d'étude adapté : le Queyras, région d'origine de mon père, de ma grand-mère et d'une arrière-grand-mère. Pour une thèse que je voulais réaliser avec des enquêtes orales autant qu'avec des archives écrites, je disposais d'un point de départ important. Un grand-oncle, véritable conteur de l'histoire familiale, avait bercé mon enfance par des récits de ces expériences migratoires, dont la sienne. J'avais là un témoin majeur, disposé à m'aider. Qui plus est mon arrière-grand-père avait rédigé une somme sur la famille en reconstituant toute la généalogie depuis la fin du XVI^e siècle. Plus

intéressant encore, il avait mentionné les ressources et les activités des membres de la famille, notamment les migrations anciennes. A cette époque, parler de migrations pour ces territoires de montagne, c'était uniquement les envisager sous l'angle de l'exode rural et du misérabilisme des populations. Or ce manuscrit puis les enquêtes réalisées auprès de différents témoins directs ou descendants de migrants, ainsi que leurs archives privées, montraient que l'on était dans une autre configuration. J'ai commencé une longue enquête, avec un ensemble de témoins et avec des archives écrites tout aussi passionnantes, que ce soit les enquêtes administratives du XIX^e siècle, les registres matricules, les registres notariés, essentiels pour l'histoire sociale et bien d'autres sources encore. Progressivement, le fonctionnement des migrations a pu être dévoilé, qui faisait de ces mouvements des éléments constitutifs de cette société alpine.



La fontaine des miracles à Saint-Véran (Queyras), fin XIX^e siècle. Photographie Pierre Marquet © Collection Musée Dauphinois / Département de l'Isère

Les familles du Queyras – et alpines en général – sont à la fois stables et mobiles. A chaque génération, certains membres restent pour pérenniser le patrimoine familial foncier et l'activité agropastorale et d'autres partent vers les villes ou vers d'autres territoires. La nécessité est moins liée à la pauvreté qu'au besoin de s'adapter économiquement aux contraintes d'un territoire qui, jusqu'à l'arrivée des activités industrielles et touristiques, restent structurantes, en particulier la longue saison hivernale. Cela explique les migrations saisonnières, y compris pour ceux qui sont destinés à garder la terre. La pluriactivité est une nécessité bien comprise, qu'elle se pratique sur place ou lors des migrations à l'extérieur. Les mobilités sont organisées et structurées selon des logiques complexes qui mettent en jeu des réseaux familiaux et familiaux. Autre surprise de taille : la mise en évidence, pourtant connue, du niveau d'alphabétisation des populations du Briançonnais et du Queyras, bien avant l'école obligatoire et bien avant les « terres basses » des villes et des avant-pays, générant ce que j'ai appelé les « colporteurs en écriture ». Et cette alphabétisation concernait autant les femmes que les hommes.

A l'époque de ma thèse, il y avait encore peu de travaux en histoire qui s'intéressaient aux territoires de montagne. Mon objectif était d'aborder ces sociétés sur la durée et avec une approche de type micro-histoire, une histoire localisée, permettant une saisie globale mettant en œuvre les jeux d'échelles, et non locale comme très souvent on qualifie ce type d'approche. Dire que les migrations étaient dans une logique de réussite et non d'exode rural était difficile à faire comprendre et reconnaître, ce qui est désormais acquis.

Vous interrogez dans vos travaux les représentations des territoires de montagne. Vous avez étudié notamment la construction historique d'un discours, véhiculé par des voyageurs – touristes, savants, responsables politiques –, qui tendait à les reléguer au rang de territoires « arriérés ». Les Alpes, en particulier, ont longtemps été considérées comme un espace inaccessible et impossible à « moderniser », habité par des populations pauvres et peu civilisées (les fameux « crétins des Alpes »). Cela apparaît aussi chez de célèbres historiens, comme Fernand Braudel qui affirmait que « Les Alpes n'ont pas d'histoire ». Comment cet imaginaire s'est-il développé ? Et comment les historiens peuvent-ils le déconstruire ? Sur la base de quelles sources et de quelles méthodes ?

Braudel a écrit cette phrase dans son magnifique ouvrage publié en 1949, *La Méditerranée et le Monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*. Il était fasciné par la Méditerranée, ce que l'on peut comprendre. En revanche il ne connaissait pas les montagnes et n'a pas saisi la réalité des sociétés qui y vivent. Ce qu'il avançait, notamment dans la première édition, c'était que les gens entraient dans la civilisation en arrivant en ville, parce que de fait, il s'intéressait à la Méditerranée urbanisée. Les montagnes n'existaient que comme le lieu d'où l'on part pour gagner les plaines et les villes mais certainement pas comme un lieu de « civilisation ». Or Braudel était une référence qui a marqué l'historiographie.

Certes, il n'y avait pas ou peu de cathédrales en montagne, peu de monuments au sens où l'on entend le terme depuis le XIX^e siècle avec les monuments historiques, qui incarnent la civilisation et la culture. Ce sont les paysages et les montagnes elles-mêmes qui sont les monuments. Cela ne veut pas dire pour autant

qu'il n'y a pas de culture et de civilisation. Non seulement j'ai évoqué l'alphabétisation précoce mais on peut aussi parler des bibliothèques privées et plus largement des savoirs vernaculaires, des traditions et d'un véritable goût pour la culture de type urbain... puisque la plupart des habitants séjournaient temporairement en ville.

Pourtant ce discours sur « l'arriération » de la montagne est très ancien et il est très tenace. Jusqu'au XVIII^e siècle, en effet, la montagne fait peur, notamment aux voyageurs qui doivent traverser ces territoires dangereux, par des sentiers muletiers escarpés et des cols d'altitude. A partir du XIX^e siècle, la montagne devient un lieu d'observation scientifique avant d'être le paradis de l'alpinisme et de l'excursionnisme, dans la dynamique qui prône le sport et l'entretien des corps. C'est le début du tourisme aristocratique et bourgeois, conforme à celui de l'époque. Si on com-

mence à séjourner dans ces hautes vallées, on ne s'intéresse pas aux populations locales que l'on voit comme arriérées. Deux phénomènes participent à la construction de ce qui devient le stéréotype du « crétin des Alpes » : la cohabitation homme-animal, c'est-à-dire le regroupement des familles dans l'écurie l'hiver pour utiliser la chaleur animale et épargner les ressources en bois de chauffe ; les goîtreux, dont l'hyperthyroïdie était due à un manque d'iode notamment dans l'eau. Ils ont contribué à la création de cette vision dépréciative des habitants que les voyageurs comme les différents touristes ont généralisé à l'ensemble des populations alpines, utilisant en particulier les photos et les cartes postales.

A la même époque, c'est-à-dire surtout à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, les ingénieurs des Eaux et Forêts et ceux des Ponts et Chaussées, présents pour construire les routes carrossables, ont participé à ce discours sur



Carte postale de Cervières (Hautes-Alpes) du début XX^e siècle. Collection privée © DR

l'arriération. Ils ont concouru à perpétuer l'idée que les populations locales étaient incapables de gérer leurs territoires, notamment en surexploitant la forêt. Je ne suis pas sûre que ce type de discours ne continue pas à exister sous d'autres formes, et porté par d'autres acteurs.

Ce sont tous ces discours sur la pauvreté, l'arriération, l'enfermement, l'immobilisme, etc. qui ont été progressivement déconstruits par les travaux menés au sein de l'association internationale pour l'histoire des Alpes, fondée en 1995 par l'historien Jean François Bergier et qui concernent l'ensemble de l'arc alpin. On pourrait même dire que l'on a là une « aire culturelle » intéressante, même si la notion n'est pas acceptée dans le sens où elle est entendue par les chercheurs, par exemple au CNRS. Ajoutons cependant le travail remarquable mené par les musées d'anthropologie et d'histoire sur les cultures et les sociétés de montagne, comme le Musée Dauphinois, les musées du Valais, de Berne ou de Trento pour ne citer que quelques-uns d'entre eux.

Cela renvoie à votre question fondamentale concernant les sources. Si l'on veut comprendre les territoires de montagne, il faut bien sûr travailler sur les sources écrites. Mais il faut bien garder en tête qu'elles sont, dans leur grande majorité, produites par les élites souvent extérieures aux territoires dont elles parlent. C'est le cas des rapports d'ingénieurs, ou des enquêtes départementales générées par l'administration préfectorale. Au-delà des données factuelles, elles nous disent surtout la représentation des territoires et des populations qu'en ont leurs concepteurs-rédacteurs. Il est nécessaire de les analyser avec la distance critique nécessaire et la conscience des biais dans leur production, sinon on risque de reproduire les stéréotypes et de propo-



Construction d'une route en Oisans, 1918. Photographie Eugène Charpenay © Collection Musée Dauphinois / Département de l'Isère

ser des analyses erronées. Il est important de les compléter et de les croiser avec d'autres sources, notamment orales. On peut ainsi accéder à la mémoire d'un territoire, aux récits qui se transmettent de génération en génération sur ce qu'est la montagne, comment on y vit, aux savoirs en matière agricole, de gestion

des risques, de prévision météo... mais aussi aux individus qui ne laissent aucune trace dans les archives officielles. S'il faut avoir la même exigence critique vis-à-vis de la mémoire et la parole des témoins dont on sait qu'elles déforment, oublient, reconstruisent la réalité, ces récits sont néanmoins une entrée permettant de questionner les sources officielles qui, elles aussi, déforment et oublient. Loin de rejeter ces déformations et ces oublis, il faut aussi les analyser car ils sont souvent des clefs de compréhension des phénomènes et des sociétés.

Le tourisme a considérablement transformé les économies et l'aménagement des territoires de montagne. Avant d'en venir à la question centrale des sports d'hiver, pourriez-vous retracer en quelques mots les origines de ce phénomène ?

Le tourisme, au sens moderne du terme, ne démarre dans ces territoires qu'à la fin du

XVIII^e siècle. Depuis il n'a cessé d'en transformer les économies. Comme je le disais, le premier tourisme est celui de ceux qui ont du temps et de l'argent. On vient cependant en montagne d'abord pour la science. Des botanistes, physiciens et biologistes et même des historiens se pressent pour observer, collecter, faire des expériences. Le Mont blanc est toujours cité en exemple avec Horace Bénédict de Saussure et ses expérimentations sur la température et la pression, qu'il a consignées dans son *Voyage dans les Alpes*. On pourrait aussi citer le botaniste D.Villars. ou l'historien J. Michelet. D'une certaine manière, l'école de physique des Houches, créée en 1951, s'inscrit dans cette tradition du tourisme scientifique. On vient admirer ces paysages grandioses érigés en cathédrales. On vient aussi en famille pour prendre le « bon air », surtout quand les maladies comme la tuberculose se développent. Les Alpes sont, selon la formule bien connue de Leslie Stephen, le « ter-



Curiste en chaise à porteur. Aix-les-Bains, fin XIX^e. Photographie Eugène Charpenay © Collection Muséum Dauphinois / Département de l'Isère

rain de jeu » des élites européennes, alpinistes et excursionnistes. De manière concomitante, certaines vallées développent l'activité thermique, profitant de la qualité de leurs eaux et de l'engouement pour cette pratique. Si ce développement économique part du début du XIX^e siècle, les vertus thérapeutiques des eaux thermales étaient connues et utilisées par les populations locales. L'arrivée des touristes les écarte pour réserver la ressource aux élites urbaines et européennes. Ces habitants font tache et deviennent les petites mains des nouvelles structures d'accueil : hôtels, établissements thermaux, etc.

Le grand changement, comme vous l'avez souligné, commence dans les années 1920 : c'est l'émergence des sports d'hiver. Le tourisme alpin n'est plus seulement estival. Si le ski au sens d'activité sportive démarre dès la fin XIX^e, importé de Scandinavie entre autres par Henri Duhamel, les premières stations ne sont réellement construites que vers 1920. La transformation radicale des économies et des sociétés de montagne ne se fait cependant qu'à partir des années 1950 et surtout de la fin des années 1960, avec le développement du tourisme de masse. Avec leur enrichissement relatif, les classes moyennes accèdent à de nouveaux loisirs. Initiées avant la seconde guerre, de nouvelles structures pour les jeunes comme l'UCPA (Union nationale des centres sportifs de plein air), s'ajoutent aux traditionnels CAF et Touring-club plus élitistes.

Ces années 1950-1960 constituent une période très particulière dans l'aménagement du territoire français. C'est l'époque de l'État aménageur, qui pense et organise la « modernisation » du territoire national. Comment s'est-il impliqué en montagne ? Et quels ont été l'attitude et le rôle des populations locales ?

L'accompagnement par l'État de cette massification se fait avec les premiers « plan neige » dès 1964, qui visent à aménager et urbaniser des espaces « vides » à l'unique fin touristique. C'est la « grande époque » de la DATAR – Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale – que les historiens connaissent bien, époque de l'État aménageur et modernisateur des *Trente Glorieuses*. C'est sous sa houlette que se fait l'aménagement des grandes stations de ski dites de 3^e génération et des grandes stations balnéaires du Languedoc et de Vendée par exemple, souvent présentées comme une conquête modernisatrice de l'État central.

Dans cette dynamique, il faut souligner le rôle majeur de certaines personnalités, ces grands commis de l'État comme Philippe Lamour. Il est en effet le concepteur du plan Rhône et du bas Languedoc avec la série de stations urbaines pour un tourisme de masse : la Grande Motte, Carnon, le Cap d'Agde, etc. En même temps, dans le Queyras il défend la conception des stations villages aux dimensions modestes, qui préservent l'environnement et le territoire et sont réalisées avec les habitants. Principal initiateur du Parc régional du Queyras, il en a été le président durant de longues années : un bel exemple de non univocité.

On a souvent sous-estimé le rôle joué par les populations locales, notamment dans les grandes stations. On a focalisé l'attention sur des personnalités extérieures qui auraient été fondatrices, comme la baronne de Rothschild à Megève, Peter Lindsay à Méribel ou encore Charlotte Perriand aux Arcs. Or, si ces stations ont pu voir le jour c'est avec l'accord de familles locales, souvent les plus aisées, qui ont compris l'intérêt de cette nouvelle activité et ont accepté de céder certaines de leurs

terres, négociant avec l'Etat et les promoteurs publics et privés. En effet, les stations se sont installées généralement sur des terrains communaux, à l'origine utilisés par l'ensemble de la population, notamment pour l'élevage et rien n'aurait été possible sans l'aval des habitants. Ce sont ces mêmes familles qui ont investi dans la construction de grands hôtels et de certains équipements.

Cette transformation des vallées ne s'est pas toujours faite sereinement. Des tensions existaient et continuent, au sein des villages, entre ceux qui voulaient urbaniser et aménager, sur le modèle des grandes stations, et ceux qui voulaient préserver leur territoire. Ces derniers pouvaient pourtant se montrer hostiles aux projets et à l'implantation des Parcs régionaux ou nationaux, car pour eux le parc incarnait l'Etat central imposant sa vision de la conservation de la nature, restreignant par exemple la pratique de la chasse, comme un siècle auparavant la politique forestière avait restreint leurs activités.

Un exemple assez emblématique est celui de la vallée de Névache, très belle vallée suspendue, entre Briançonnais, Maurienne et Haut Piémont. Si la Maurienne n'est joignable que par la marche, la route s'arrêtant après les derniers chalets d'alpage, l'Italie est reliée par la route du col de l'échelle, fermée en hiver. Dans les années 1970, un projet de tunnel devait faciliter le transit entre la France et l'Italie et amplifier l'arrivée des touristes italiens. Une institutrice de Val-des-Prés, Émilie Carles, prend la tête d'une croisade contre ce projet, au nom de la défense de l'environnement et d'une vallée au patrimoine naturel et humain exceptionnel, à l'opposé des vallées urbanisées et des grandes stations. Cette bataille médiatisée a été gagnée dans un

contexte de montée de l'écologie et le projet a été enterré.

Le tourisme a transformé les territoires, visuellement, économiquement et socialement. Si vous regardez des zones comme Chamonix, Méribel, Courchevel, des stations de grand luxe, le foncier coûte aussi cher que dans les grandes métropoles. Ne peuvent s'y installer qu'une clientèle mondialisée aux très hauts revenus. Les descendants des populations locales, qui au départ ont profité de cette manne, ne peuvent plus acheter ou même se loger. La station est faite par et pour des personnes de l'extérieur qui imposent leur vision, leur manière de concevoir le territoire, les activités, les demandes, avec une forme d'ignorance des populations locales quand ce n'est pas du mépris social. Le « tout tourisme » devient une nouvelle fragilité pour ces territoires.

Vous avez consacré une grande partie de vos recherches à la question des risques et des catastrophes. Vous avez notamment beaucoup collaboré avec des collègues d'autres disciplines, notamment la géologie, les sciences de l'ingénieur, etc. Ce sont d'ailleurs les disciplines les plus fréquemment mobilisées dans la conception des politiques de prévention. Comment positionnez-vous votre contribution en tant qu'historienne ?

J'ai commencé à m'intéresser à la question des risques « par la bande », et sans vraiment en avoir conscience, pendant ma thèse. Les vallées du Queyras, comme celles qui courent le long de la frontière italienne de la Vésubie jusqu'à la Haute-Tarentaise, avaient connu en 1957 des inondations catastrophiques. Les témoins évoquaient sans insister cet événement, le décrivant comme le début de l'exode

rural. En réalité, il semblait marquer la fin de l'organisation socio-économique ancienne juste avant l'explosion du tourisme. J'avais laissé en suspens cette question.

Quelques années plus tard, j'ai eu l'occasion de rencontrer François Gillet, un ingénieur centralien, glaciologue et guide de haute montagne. Il avait fondé en 1989 le Pôle Grenoblois d'études et de recherche pour la prévention des risques naturels : une initiative inédite et innovatrice lancée avec la Datar et Haroun Tazieff, chargé de mission par le maire de Grenoble. Ce pôle de recherche rassemblait des chercheurs – essentiellement des glaciologues et géophysiciens – et des acteurs des territoires autour des avalanches, des inondations et du risque sismique. Cette question des risques avait émergé dans la sphère publique avec la catastrophe de Val d'Isère en 1970. En pleines vacances de février, une avalanche avait déferlé sur un chalet de l'UCPA, faisant une quarantaine de morts et autant de blessés. Cet événement a clairement relancé les études et les recherches sur les risques, avec notamment une préoccupation pour l'histoire des catastrophes. Et dans le même temps

s'élabore progressivement une politique de prévention des risques. Le pôle intervient alors comme un acteur majeur à la confluence entre recherche et action. Dans les années 1990 un sujet taraudait alors la communauté grenobloise, celle des ruines de Séchilienne, et de leur risque d'effondrement, potentiellement génératrices d'une catastrophe industrielle, écologique et bien sûr humaine, d'où leur collaboration avec des sociologues. Mutée à l'université de Grenoble, j'ai été sollicitée pour participer à des programmes autour des questions de mémoire des catastrophes et des risques.

Dans ces programmes interdisciplinaires passionnants, la demande initiale des géophysiciens et des spécialistes des mouvements de terrain concernait celle classiquement faite aux historiens : reconstituer la chronologie des événements. Il a fallu montrer le côté réducteur de cette demande et l'apport plus inédit et surtout plus large des historiens. En premier lieu, j'ai voulu déconstruire l'idée selon laquelle toutes les informations sont dans les archives anciennes et qu'il suffit de les trouver pour compléter les observations de surface, afin d'élaborer les modèles et tracer les



Modèle réduit d'inondations dans le laboratoire de l'INRAE à Grenoble © Amélie Laurin / Terra

périmètres des zones à risque. Il a fallu montrer les biais des archives, qui ne répertorient pas forcément tous les événements pour des raisons diverses – terrains non habités, non déclarés pour garder la valeur du terrain, évolution de l'occupation,... – et montrer tout l'intérêt de ces analyses. Il était plus difficile de faire reconnaître la valeur des savoirs locaux et la connaissance empirique qu'ont les populations des phénomènes autant que des territoires. Par exemple les oratoires ou les croix qui scandent l'espace comme autant de repères connus et indicateurs de zone à risques, ne sont pas seulement des symboles de ferveur religieuse ; des savoirs aussi peu modélisables que l'expression, « l'avalanche, je la hume », pour évoquer une réceptivité marquée de la température et de l'hygrométrie à un moment donné, et savoir qu'il faut éviter de circuler ou même de rester dans certains lieux menacés.

Comment ces savoirs vernaculaires interagissent-ils avec les savoirs experts qui progressivement se sont développés à ce sujet, et qui aujourd'hui guident les politiques de prévention et de gestion des risques ?

Tout ceci me permet de rappeler que les populations de montagne n'ont pas attendu l'arrivée des experts pour apprendre à gérer les risques et vivre avec. Ces différents savoirs sont parfois entrés en conflit ou plus exactement, les savoirs locaux ont été depuis longtemps délégitimés. Depuis la fin du XVIII^e siècle, il existe un discours de la longue durée qui fait des populations de montagne des sacageurs de leur environnement, en particulier de leurs forêts. On les a accusées d'être à l'origine des inondations, notamment celles catastrophiques du milieu du XIX^e siècle. Ce discours a permis de justifier les politiques

de reboisement. Celles-ci n'étaient pas destinées à la montagne, mais à protéger les plaines, sécuriser les nouvelles routes, les voies de chemins de fer, au moment du développement de l'industrialisation et de l'urbanisation. Or les travaux d'un certain nombre d'historiens ont montré que les populations de montagne avaient une connaissance fine du rôle des forêts notamment en termes de protection du territoire. Le déboisement était limité, réservé prioritairement à la construction des bâtiments et des digues.

Je ne mets pas en cause la connaissance experte. Les savoirs techniques et scientifiques ont été majeurs pour l'aménagement des territoires et leur protection. Je veux simplement souligner qu'ils se sont imposés au détriment des savoirs locaux, en les excluant, parfois avec des attitudes blessantes. La conséquence a été d'occulter la connaissance empirique mais sensible des territoires, avec des savoirs vernaculaires désormais réservés à l'entre soi. Avec la mutation dans la composition des habitants, nous observons leur disparition progressive, laissant la place à des modèles d'experts qui édictent des règles d'aménagement et de comportement. Il ne s'agit pas de glorifier les savoirs locaux – ils étaient loin d'être parfaits – mais plutôt de souligner qu'il faut toujours s'interroger lorsqu'on voit une culture, une forme de savoir, s'effacer au profit d'une autre. Le plus important devrait être de combiner les différents types de savoir, mobiliser les apports de la science tout en prenant au sérieux celui des populations locales dans toutes leurs diversités et leurs limites respectives. C'est tout le rôle de l'historien, désormais au cœur des travaux sur le sujet. ★

Références bibliographiques

*Anne-Marie Granet Abisset, « Les touristes, des migrants comme les autres ? », *Bulletin de la société d'études des Hautes-Alpes*, 2019, pp. 115 à 127

*Anne-Marie Granet-Abisset, « La construction du « terrain de jeu alpin » », dans Geneviève Massard-Guilbaud, Patrick Fournier (dir.), *Aménagement et environnement. Perspectives historiques*, Presses universitaires de Rennes, 2016, pp. 91-108

*Michaël Attali, Anne Dalmasso, Anne-Marie Granet-Abisset (dir.), *Innovation en territoire de montagne : Le défi de l'approche interdisciplinaire*, Presses Universitaires de Grenoble, 2014

*Anne-Marie Granet-Abisset, « Mémoire et gestion des risques naturels. L'exemple des sociétés alpines (XIX^e-XX^e siècle) », dans François Walter, Pascal Delvaux, Bernardino Fantini (dir.), *Les cultures du risque (XVI^e-XXI^e siècle)*, Presses d'histoire suisse, Genève, 2006, pp. 117-138

*Gérard Brugnot, Anne-Marie Granet-Abisset, *Avalanches et risques. Regards croisés d'ingénieurs et d'historiens*, Grenoble, CNRS - MSH-Alpes, 2002

Lectures

Les ingénieurs des bases aériennes

Tome 1 : 80 ans de services civils et militaires



Le réseau des services des bases aériennes a été développé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Le présent ouvrage a pour but de mettre à l'honneur les personnels, en particulier les ingénieurs des bases aériennes, qui ont contribué à ce développement jusqu'à ce jour. Leurs efforts ont été sans relâche tout au long de cette période pour maintenir le patrimoine aéronautique confié dès 1946, et dans son unicité (Aviation civile, Équipement, Défense), au Secrétariat général à l'aviation civile et commerciale (SGAC) puis à la DGAC actuelle.

L'action des ingénieurs des bases aériennes (IBA) mérite d'être mise en valeur : ces ingénieurs, dont l'appellation remonte à 1928, ont constitué un cadre spécial du corps des ingénieurs des ponts et chaussées, de 1945 à 1957.

Ce travail de mémoire constitue le troisième volet d'un projet plus vaste engagé par la DGAC. Après les ouvrages sur « *Le temps des ingénieurs de la navigation aérienne / Mémoires d'outre-mer* » et « *Le temps des ingénieurs de la navigation aérienne / Mémoires techniques* », voici donc celui sur « *Les ingénieurs des bases aériennes, quatre-vingt ans de services civils et militaires* ». (extrait de la préface). ☆

Collection Mémoire de l'aviation civile

Le tome 1, ainsi que de nombreux documents historiques en lien. Sont disponibles en version numérique sur la plateforme Calaméo : <https://www.calameo.com/ppmac/books/0051166333b4f0a2e7a86>

Un deuxième tome devrait paraître prochainement, avec pour thématique les métiers exercés par les ingénieurs des bases aériennes.

Exemplaires papiers à commander en écrivant à : assos.giacre@gmail.com

Le futur des métropoles

Temps et infrastructure

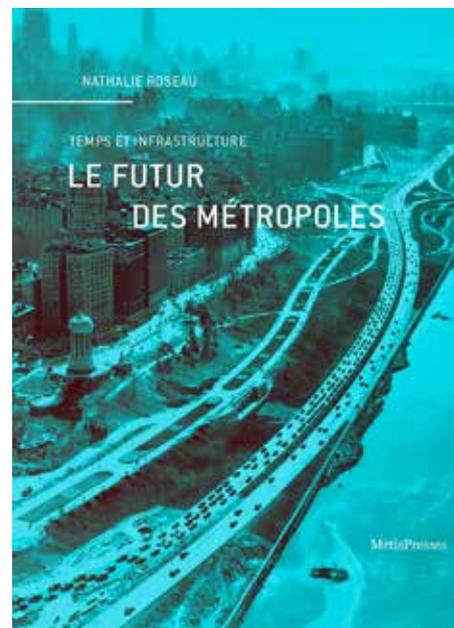
Nathalie Roseau

Objet controversé, l'infrastructure est l'entrée par laquelle cet ouvrage interroge la production imaginaire et concrète de l'espace urbain. L'étude de trois métropoles - New York, Paris, Hong Kong - permet d'approfondir les rapports au temps qu'entretiennent les villes et leurs infrastructures, construites pour durer alors même que leurs fonctions sont destinées à évoluer.

Nathalie Roseau propose ainsi une relecture des grands artefacts urbains qui nous environnent, racontant les débats qui les ont accompagnés et les crises auxquelles ils sont encore confrontés. Elle envisage les infrastructures dans une perspective située et transnationale et identifie, à la manière de l'archéologue, les traces visibles et invisibles de leur sédimentation. Les récits du parkway new-yorkais, de Roissy Charles-de-Gaulle et du périph parisien, ainsi que de l'infrastructure hongkongaise dévoilent les attentes d'une société au regard des temps à venir et clarifient les rapports de force entre pouvoirs et représentations, instituant le projet comme une chaîne de convergences et de conflits, de décisions et de revirements.

Réflexion sur l'urbanisme comme savoir et pratique, cet ouvrage interroge la valeur des futurs projetés et propose un changement de perspective face aux transformations qui s'imposent aux métropoles. Ancrées dans l'histoire des villes, les infrastructures dialoguent avec les défis du présent.

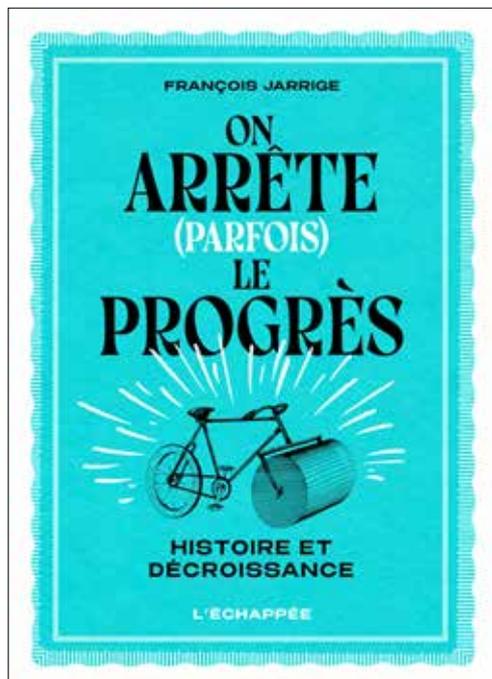
MétisPresses



On arrête (parfois) le progrès

Histoire et décroissance

François Jarrige



Saviez-vous qu'au siècle de la machine à vapeur, on s'inquiétait déjà de la surconsommation d'énergie et des limites à la croissance ? Que la « fée électricité » avait été rejetée par des réfractaires au confort moderne, soucieux de ne pas dépendre de grands systèmes techniques ? Imaginez-vous que nos ancêtres fustigeaient les automobilistes « écraseurs » et s'en prenaient à l'accélération des transports ? Que des travailleurs s'opposaient au sacrosaint « développement des forces productives » ? Que des écologistes avant l'heure alertaient sur la destruction de la nature par la civilisation industrielle ? Contrairement au fameux adage selon lequel « on n'arrête pas le progrès », le recours à l'histoire démontre qu'il n'y a pas de fatalité technologique.

L'humanité n'est pas vouée à s'adapter, résignée, à l'implacable règne des machines. La course à la puissance a toujours fait face à de profondes remises en cause.

Les textes réunis ici s'appuient sur la mémoire de ces résistances pour nourrir la réflexion actuelle autour de la nécessaire décroissance. Alors que l'expansion indéfinie nous conduit à l'abîme et que l'artificialisation du monde s'intensifie, des bifurcations restent possibles. Et elles sont vitales. ☆

L'échappée

Le Comité d'histoire

Créé en 1995, le Comité d'histoire ministériel a pour mission de promouvoir une analyse historique des politiques publiques menées par les ministères concernés notamment dans les domaines de l'écologie et de la biodiversité, du développement durable, de l'énergie, du climat, des risques, des mobilités, de la mer ainsi que dans ceux de la ville, de l'urbanisme et du logement.

Le Comité d'histoire s'appuie sur un conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus. Celui-ci définit ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles. Le Comité cherche également à répondre aux attentes exprimées par les milieux académiques et par les services, les opérateurs et les partenaires des ministères qui souhaitent éclairer, par un regard attentif au passé, les enjeux contemporains. Ses actions s'appuient plus particulièrement sur l'instauration de dialogues entre le monde de la recherche en histoire et en sciences humaines et le monde des praticiens, aussi bien témoins de périodes passées qu'acteurs d'aujourd'hui.

Le Comité soutient et accompagne ainsi scientifiquement et financièrement des études et des recherches. Il publie la revue *Pour mémoire* sur Internet, avec près de 60 numéros disponibles à ce jour. Il organise, souvent en partenariat, des colloques et des journées d'études dont il diffuse les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Enfin il gère un centre documentaire de plus de 4 000 ouvrages.

Le Comité d'histoire ministériel

L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

★ Secrétaire

Philippe Caron

ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts
secrétaire général de l'Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable
Tél : 01 40 81 68 23

philippe.caron

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secrétaire délégué

Marc Desportes

ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts
Tél : 01 40 81 62 17

marc.desportes

@developpement-durable.gouv.fr

★ Adjoint au secrétaire délégué

Samuel Ripoll

ingénieur des travaux publics de l'État,
docteur en sciences politiques
Tél : 01 40 81 26 63

samuel.ripoll

@developpement-durable.gouv.fr

★ Documentation

communication électronique

Nicole Boudard-Di-Fiore

documentaliste

Tél : 01 40 81 36 83

nicole.boudard-di-fiore

@developpement-durable.gouv.fr

LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

Dominique Barjot

Professeur émérite d'histoire contemporaine à l'Université Paris IV

Bernard Barraqué

Directeur de recherche émérite au CNRS, AgroParisTech

Alain Beltran

Directeur honoraire de recherches CNRS, Université Paris I, laboratoire SIRICE (UMR 8138)

Florian Charvolin

Chargé de recherche au CNRS, Centre Max Weber (UMR 5283)

Florence Contenay

Inspectrice générale de l'Équipement honoraire

Andrée Corvol Dessert

Présidente d'honneur du Groupe d'Histoire des Forêts Françaises, Directrice de recherche émérite au CNRS, Membre de l'Académie d'Agriculture de France

Gabriel Dupuy

Professeur émérite à l'Université Paris I

Jean-Michel Fourniau

Directeur de recherches à l'IFSTTAR

Stéphane Frioux

Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Lumière de Lyon 2, laboratoire LARHRA (UMR 5190)

Philippe Genestier

Professeur à l'ENTPE, laboratoire EVS-RIVES (UMR 5600)

Anne-Marie Granet-Abisset

Professeure émérite d'histoire contemporaine, Université Grenoble-Alpes

André Guillerme

Professeur émérite d'histoire des techniques au CNAM

Bertrand Lemoine

Directeur honoraire de recherche au CNRS, Centre André Chastel (UMR 8150)

Alain Monferrand

Ancien secrétaire-délégué du Comité d'histoire

Arnaud Passalacqua

Professeur en aménagement et urbanisme à l'École d'Urbanisme de Paris, Lab'URBA (EA 7374)

Antoine Picon

Directeur de recherche à l'École des Ponts ParisTech, Professeur à la Harvard Graduate School of Design

Anne Querrien

Ancienne directrice de la rédaction de la revue « Les Annales de la Recherche urbaine »

Thibault Tellier

Professeur d'histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques de Rennes, laboratoire IRHiS (UMR 8529)

Hélène Vacher

Professeure émérite à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nancy, laboratoire LHAC

Loïc Vadelorge

Professeur d'histoire contemporaine à l'université Gustave Eiffel

« *pour mémoire* »
la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ Tour Séquoia - bureau 30.01

92055 La Défense cedex

téléphone : 01 40 81 15 38

comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

directeur de la publication ★ Philippe Caron

rédacteur en chef ★ Marc Desportes

conseiller scientifique ★ Samuel Ripoll

conception graphique de la couverture ★ d'après la société Amarante Design graphique,
53 rue Lemercier - Paris 75017

crédit photo couverture ★ La ZAC « PSA », située à Asnières à l'emplacement des anciennes usines PSA © Arnaud Bouissou / Terra

crédits photos ★ Tous droits réservés
et les photographes du Ministère

réalisation graphique ★ Eric Rillardon

impression ★ couverture ★ Intérieur ★ SG/DAF/SET/SET2

ISSN ★ 2678-8349

ISSN ressource en ligne ★ 2266-5196



imprimé sur du papier certifié écolabel européen

Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de la Transition écologique et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressants l'histoire de ces administrations, alors...

POUR NOUS CONTACTER

Inspection générale de l'Environnement
et du Développement durable

Secrétariat du comité d'Histoire

Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex

tél : +33 (0)1 40 81 21 73

courriel : comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

OÙ NOUS RETROUVER ?

Internet : www.igedd.developpement-durable.gouv.fr

www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/index.html

Intranet : intra.comite-histoire.cgedd.i2/



**Inspection générale de l'Environnement et
du Développement durable
Comité d'histoire**

Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex
Courriel : comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

www.igedd.developpement-durable.gouv.fr