

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

GENÈSE ET ÉTAPES D'UN GRAND DESSEIN

Pierre Randet



L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

GENÈSE ET ÉTAPES

D'UN GRAND DESSEIN

RÉCENTES PUBLICATIONS DE LA DATAR À LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

DE ROO (Priscilla), LABORIE (Jean-Paul), LANGUMIER (Jean-François), *La Politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, 1985, 149 pages.

DE ROO (Priscilla), *Atlas de l'aménagement du territoire* (avec la collaboration de J.-P. Laborie), 1988, 368 pages, cartes.

BRUNET (Roger), GIP-RECLUS, *Les Villes européennes*, 1989, 83 pages, cartes.

Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire, 1990, 152 pages, cartes.

BRUHAT (Thierry), *Vingt technopoles, un premier bilan*, 1990, 214 pages.

MAILFERT (Alain), *Recherche et territoire*, coédition MRT, 1991, 158 pages, cartes et graphiques.

La Réhabilitation des friches industrielles, 1991, 45 pages, bibliographie.

DE GAUDEMAR (Jean-Paul), *Formation et développement régional en Europe*, 1991, 278 pages, cartes.

En Europe, des villes en réseaux, 1991, 115 pages, cartes et graphiques.

WALLON (Emmanuel), *A continent ouvert, les politiques culturelles en Europe centrale et orientale*, 1992, 161 pages.

Livre blanc du Bassin parisien, 1992, 135 pages, cartes.

DAMETTE (Félix), SCHEIBLING (Jacques), *Le Bassin parisien, système productif et organisation urbaine*, 1992, 104 pages, cartes et graphiques.

LATARJET (Bernard), *L'Aménagement culturel du territoire*, 1992, 127 pages.

WACHTER (Serge), *Redéveloppement des zones en déclin industriel*, 1992, 202 pages.

L'Aménagement du littoral, 1993, 112 pages.

L'Amélioration des services en milieu rural, 1993, 38 pages.

MONTRICHER (Nicole de), THENIG (Jean-Claude), *La Délocalisation des emplois publics*, 1993, 65 pages.

Débat national pour l'aménagement du territoire : document introductif, 1993, 124 pages, cartes.

POMMIER (Paulette), *Formation et développement des territoires*, 1993, 105 pages.

OBSERVATOIRE INTERRÉGIONAL DU POLITIQUE, *Les français et leur région*, 1994, 48 pages.

Dossier prospective et territoires, 1994, 168 pages, cartes.

MARLOU (Gérard), KISTENMACHER (Hans), CLEV (Hans Gunter), *L'Aménagement du territoire en France et en Allemagne*, 1994, 300 pages, cartes.

Débat national pour l'aménagement du territoire : document d'étape, 1994, 184 pages, cartes.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
GENÈSE ET ÉTAPES
D'UN GRAND DESSEIN

Pierre Randet

Conception graphique et réalisation éditoriale : ÉQUIPAGE

ISBN 2.11. 003174.3 - ISSN 1152.4928

DF 5.3277.0

© La Documentation française, Paris 1994.

29-31, quai Voltaire, 75340 Paris Cedex 07

“En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l’éditeur. Il est rappelé à cet égard que l’usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l’équilibre économique des circuits du livre.”

PRÉFACE

L' excellent ouvrage de Pierre Randet pourrait s'intituler "Genèse de l'Aménagement du Territoire", car l'auteur fut le grand commis de cette révolution dans l'espace et dans le temps. Ayant appartenu aux trois grandes administrations compétentes : Eaux et Forêts, Construction, Ponts et Chaussées, il était le mieux placé pour seconder, dès après guerre, les Ministres responsables, notamment Raoul Dautry qui a élargi le dessein de l'Urbanisme, Eugène Claudius-Petit qui a donné à l'Aménagement, dès 1950, une dimension politique nationale, ainsi que le Président Pierre Pflimlin qui fut l'initiateur de l'action régionale.

Avec beaucoup de talent et avec la simplicité qui caractérise son style et sa personnalité, Pierre Randet montre comment fut élaboré le modèle d'une France équilibrée et harmonieuse, servant de catalyseur à tous les projets de développement, et que le Général de Gaulle qualifiera avec le Plan en 1960 d'"ardente obligation" de toute la Nation.

Dès 1958 avec la collaboration précieuse de Pierre Randet, aidé par Pierre Raynaud, la réglementation de l'Aménagement avait été mise au point. En 1962, à ma demande, un "Plan national d'Aménagement du Territoire" est établi par le Conseil Supérieur du Ministère que présidait mon ami Philippe Lamour. Pour donner aux provinces leurs chances de développement économique, ce plan traçait l'organisation d'un réseau de villes hiérarchisé, un schéma de voies de circulation, des zones d'industrialisation prioritaires, des secteurs d'actions régionales agricoles, et la multiplication des parcs naturels. Le Comité de décentralisation, présidé par Pierre Randet jusqu'au début de 1963, a laissé à la DATAR un héritage substantiel.

L'opportunité de cet ouvrage est évidente. Au delà de sa dimension historique, il suscite une réflexion profonde au moment où le Gouvernement cherche à donner une nouvelle dimension à cette politique. On ne peut qu'applaudir à ses objectifs et aux moyens vigoureux envisagés pour les atteindre.

Les enjeux sont considérables, en effet. Il est inutile de souligner la mort lente de certains départements "ruraux" alors, qu'au contraire les conditions de vie collective dans la région parisienne seront de plus en plus difficiles. A l'ère du "fax", c'est

pitoyable. Pierre Randet a raison de noter que les responsables auront intérêt à se référer aux dispositions prises autrefois, et notamment aux plans régionaux de développement.

Il faut aussi aller plus loin : ne pas se faire d'illusions sur le "Pouvoir" des lois et règlements pour parvenir à lutter contre les disparités territoriales qui défigurent notre pays. Il faut agir au moins dans trois directions :

1. Clarifier les compétences.
2. Rassembler des équipes motivées. Les expériences des "Commissaires aux régions déprimées" et des "missions d'aménagement" montrent la voie. Il faut créer une "administration de mission".
3. Prévoir des moyens financiers qui devraient atténuer les inconvénients de la fiscalité nationale "systématique". Jean-François Poncet, Président de la mission sénatoriale sur l'Aménagement suggère avec raison un système de péréquation inter-régionale adopté par la Suisse, l'Allemagne et l'Espagne...

Il est souhaitable que l'ouvrage de Pierre Randet soit largement diffusé auprès de tous ceux qui attendent un grand renouveau de l'Aménagement du Territoire, afin d'échapper, soit à la vie "concentrationnaire" de l'agglomération parisienne, soit à la désespérance du Désert Français, selon la célèbre formule Gravier... Ils sont innombrables.

Pierre Sudreau
Ancien Ministre de la Construction
Chargé de l'Aménagement du Territoire
1958-1962

INTRODUCTION

L'année quatre-vingt treize est pour l'aménagement du territoire celle d'un cinquantenaire. C'est en effet en 1943 qu'ont été publiées la loi d'urbanisme du 15 juin, toujours en vigueur pour l'essentiel, et les conclusions d'une commission d'étude pour la décongestion des centres industriels, premiers pas dans la voie de la décentralisation.

J'ai consacré à cet aménagement trente ans de ma carrière, de mon entrée en 1945 au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, à l'appel de Raoul Dautry, jusqu'à ma retraite du ministère de l'équipement, où j'ai créé et dirigé la section de l'aménagement et de l'habitat du conseil général des ponts et chaussées.

Au cours de cette période, celle des "trente glorieuses" de Jean Fourastié, j'ai pris une part active à une politique ambitieuse dans son dessein — agencer les établissements humains sur le territoire pour une meilleure qualité de vie matérielle et spirituelle — et difficile dans son accomplissement en raison de la multiplicité et des contradictions des exigences à satisfaire.

Au moment où l'entreprise, qui a connu une grande vogue, puis quelques années sans tapage, revient au premier plan de la scène politique, il me paraît utile de relater ici mon expérience pour l'édification de ses acteurs actuels et du large public qui s'y intéresse.

Ce livre s'ouvre sur un titre consacré à l'urbanisme, fondement et expression initiale de l'Aménagement du territoire; après un rappel de l'œuvre des précurseurs, il retrace les phases de sa conception et de sa mise en œuvre dans la reconstruction entreprise en 1945, puis dans une relance de la construction neuve engagée dans les années cinquante; celle-ci a eu le mérite de répondre à l'ampleur des besoins en logement et de faire passer un vent de jeunesse sur l'architecture, mais n'a que trop versé, en France comme un peu partout dans le monde, malgré les directives réitérées du ministre Sudreau pour un dessin harmonieux du cadre de vie, dans un vertige technique et une démesure qui entachent la réputation des "années soixante".

En réaction contre ces excès, la sauvegarde de l'environnement, qui était depuis 1950 matière à débats d'idées et à interventions épisodiques de l'administration, a accédé en 1970 au premier plan de l'action gouvernementale et des rapports internationaux.

Le titre II de cet ouvrage expose les dispositions prises pour agencer ses éléments naturels et urbains de façon à concilier le développement et la qualité de vie.

La perspective régionale et nationale de l'Aménagement du territoire se superpose à celle de l'urbanisme. Je l'ai brossée dans un troisième titre en donnant plus d'importance à la suite des idées qu'à la chronologie. C'est ainsi que j'ai exposé en premier lieu l'initiative de Claudius Petit qui, dans une communication au gouvernement "pour un Plan national d'Aménagement du territoire", a donné à l'entreprise, en 1950, sa dimension politique et tracé une vue d'ensemble de ses fins, de ses méthodes et de ses moyens. Mais l'action primordiale de décentralisation visant à conjurer la congestion de Paris et à accroître la part de la province dans le développement a été engagée par l'administration dès la Libération par des moyens de fortune, avant d'être amplifiée par le dispositif d'incitation et de contrainte institué par les décrets essentiels de 1955, dont je retrace l'application dans le secteur privé de l'industrie et des services et dans le secteur public relevant de l'Etat. Cette action s'est attachée, ce faisant, à parer au chômage qui sévissait dans les "zones critiques", et que l'aménagement du territoire doit affronter aujourd'hui dans la France entière.

La décentralisation suscitée ou entreprise par l'administration s'est conjuguée avec un mouvement d'initiative privée pour le développement des économies régionales dont les premiers fondements avaient été posés à Reims par un Comité d'études pour la mise en valeur de la région et qui a pris la dimension d'une Conférence nationale dont la réunion dans cette même ville en avril 1955 sous la résidence de Pierre Pflimlin a eu un grand retentissement; celle-ci s'est ensuite convertie en institution permanente.

L'action régionale s'est accordée avec une planification qui a épousé deux échelles : celle des grandes opérations d'aménagement, à l'enseigne du Bas Rhône-Languedoc, de la vallée de la Durance, du littoral Languedoc-Rousillon (dans l'attente de Rhône-Rhin) et celle de plans régionaux entrepris à partir de 1955 par le Commissariat au Plan et le Ministère de la Construction, chacun pour sa part, et fusionnés fin 1958 en Plans régionaux de développement économique et d'aménagement du territoire. L'édifice a été couronné par un plan national préparé par le Centre d'études du ministère de la Construction, parachevé en 1962 sous l'autorité de Philippe Lamour, et dont le dessin achève le troisième chapitre. Dans les premières années de la cinquième république, l'Aménagement du territoire a pris une ampleur outrepassant le domaine de l'urbanisme et de la construction où il avait pris naissance. Le gouvernement s'est avisé au début de 1963, après que le Ministre Sudreau eût cessé d'en tenir les rênes, que cette politique de portée interministérielle devait être conduite par un organisme rattaché au premier ministre. C'est ainsi qu'a été créée la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, la DATAR, qui a trouvé Quai de Passy, un héritage substantiel : une industrialisation décentralisée fixant déjà hors de la région parisienne plusieurs centaines de milliers de personnes, un plan de décentralisation des services de l'Etat amorcé par le transfert en province de plusieurs grands établissements de recherche et d'enseignement, enfin les plans régionaux d'aménagement et le plan national évoqués ci-dessus.

L'Aménagement de Paris et de sa région relève bien entendu des règles d'urbanisme et d'environnement évoquées dans les deux premiers chapitres, et tient une place essentielle dans le dessin du troisième. Mais le Plan d'aménagement de la ville et de l'agglomération et son insertion dans une aire régionale étendue au bassin parisien posent des problèmes spécifiques que j'ai eu à traiter au cours de ma carrière et, au terme de ma retraite, à la Commission extra-municipale de l'environnement de l'Hôtel de ville. C'est pourquoi je leur ai consacré un quatrième titre.

Un appendice, enfin, aborde le problème essentiel du pouvoir, celui de décider les plans, règlements, directives et opérations d'aménagement. Il pose la question du partage des rôles entre les acteurs, élus, administrations, associations de citoyens, organisations économiques, et celle de l'agencement de son dispositif territorial, local, régional, national. La loi de décentralisation de 1982, bien inspirée dans son principe, verse par ses modalités d'application dans une confusion qui appelle une refonte dont j'ai esquissé les principes dans ma conclusion.

L'URBANISME

LES PRÉCURSEURS

Si l'aménagement, dans sa perspective régionale et nationale, n'a pris que dans les années cinquante les traits que nous lui connaissons, ses fondements sur le plan urbain sont très anciens. Je les tracerai brièvement, dans la mesure nécessaire pour éclairer l'urbanisme de notre temps.

Entrant de plain-pied dans l'époque contemporaine, négligeant les villes neuves du Moyen-âge créées pour des fins militaires et politiques, j'évoquerai d'abord les précurseurs, ceux qui ont posé les premiers fondements de l'urbanisme sous la forme de règles qui touchent à l'implantation des bâtisses sur le sol, mais ne constituent pas une véritable discipline urbaine, puisqu'elles concernent tel ou tel aspect particulier des choses sans prétendre à une organisation d'ensemble de la cité.

On sait ainsi qu'Henri IV, dans un Édit de 1607, réglemente l'alignement et la police de la rue. Ce texte répond à une préoccupation de droit : il s'agit de fixer la limite séparative du domaine public et du domaine privé, d'éviter que celui-ci n'empiète indûment sur celui-là; à une préoccupation d'hygiène : l'implantation irrégulière des bâtiments laissait des recoins où les gens déposaient leurs ordures; de sécurité enfin : dans un Paris dépourvu d'éclairage public les anfractuosités de la rue servaient de refuge aux mauvais garçons.

Si au droit, à l'hygiène, à la sécurité, l'on ajoute le prestige, qui est à l'origine de l'architecture monumentale et des grandes compositions urbaines — la place des Vosges, la place Vendôme, les créations des intendants du roi, tel Tourny à Bordeaux — on a pour l'essentiel les principes d'urbanisme de la monarchie. Ils ont continué à inspirer le législateur jusqu'au Second Empire : l'hygiène motivera ainsi un décret de 1810 réglementant la création et le fonctionnement des établissements dangereux, insalubres ou incommodes; un décret-loi de 1852, dont l'urbanisme de Haussmann est la plus tangible expression, réglementera la construction en bordure des rues de Paris et sera progressivement étendu aux autres grandes villes.

Cette réglementation fractionnelle n'a pas de fondement économique, de prétention sociale, malgré la fameuse lettre de François Miron recommandant à Henri IV

de ne pas mettre les maigres d'un côté de la cité et les gras et dodus de l'autre : première condamnation de la ségrégation qui n'aura guère de suite.

Le besoin d'un urbanisme organisateur de la cité n'est pas ressenti. C'est que, pendant la période qui va de la Renaissance à la fin du XVIII^e siècle, la trame et les formes urbaines sont l'expression d'une organisation sociale qui a trouvé son équilibre; la Révolution ne les affectera qu'à retardement. On observe une certaine forme de zonage, avec des rues spécialisées dans différents métiers, mais l'artisanat et le commerce sont partout mélangés à l'habitation, ce qui évite les déplacements du domicile au lieu de travail, plaie de la ville moderne. La croissance est lente et laisse aux bâtisseurs le temps de mûrir leur œuvre. La société est sédentaire, enracinée dans son terroir, qui nourrit l'architecture, laquelle intégrera en les accommodant les apports italiens de la Renaissance. La technique, celle de la pierre et du bois, toute génératrice de chefs-d'œuvre qu'elle ait été, est limitée, en ce sens qu'elle ne permet pas aux constructeurs de faire n'importe quoi, et elle est enfermée, avant la Révolution, dans la règle stricte des corporations dont la tradition survivra un certain temps; les matériaux sont généralement de source locale et tout naturellement accordés au milieu. Il n'y a pas de transports en commun permettant d'envoyer le bon peuple au diable : il cohabite avec l'aristocrate et le bourgeois, la hiérarchie des classes épouse les niveaux d'étage, puisqu'il n'y a pas d'ascenseur. En bref, la croissance urbaine, dans sa structure et ses formes, obéit à un processus quasi-biologique qui engendre cette harmonie que nous aimons dans les villes anciennes; une réglementation élémentaire impose un minimum d'ordre, mais personne n'éprouve le besoin d'organiser la cité pour des fins économiques ou sociales préconçues.

L'urbanisme, sous l'espèce actuelle d'une discipline globale, destinée à régler la croissance de l'organisme urbain, s'est imposé lorsque la première révolution industrielle, celle du charbon, a commencé à faire sentir ses effets, c'est-à-dire au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle. C'est l'époque des réformateurs sociaux, Napoléon III, avec son extinction du paupérisme, Fourier, Proudhon, Saint-Simon, qui s'émeuvent de la misère des cités ouvrières et bâtissent la cité idéale, mais ne proposent guère que des utopies¹. Il n'est pas étonnant que ce soit en Angleterre, riche en charbon, où l'expansion industrielle est la plus forte et la misère de l'habitat ouvrier la plus évidente, que les premiers fondements de l'urbanisme aient été posés. Ebenezer Howard avec son ouvrage "Garden cities for tomorrow" publié en 1898, émerge parmi les pionniers. La laideur des extensions urbaines, la dégradation de la nature qui les accompagne, émeuvent aussi les esthètes comme Ruskin, les architectes comme l'allemand Stubben, auteur en 1880 de "der stadbau", le viennois Camillo Sitte, qui publie en 1889 son "art de bâtir les villes". Les nouveaux citadins appelés par l'industrie sont des ruraux déracinés; leurs exigences s'accordent avec le sentiment des esthètes de la nature pour inspirer les premières créations de villes nouvelles. La ville de demain de Howard est une cité-jardin, Unwin définit les règles de sa composition, les premières créations urbaines volontaires

1. On notera toutefois les créations de Godin, dont le palais social de Guise fournit un premier exemple d'association capital-travail, et de Victor Considérant, qui installe au Texas une colonie communautaire.

épousent ce modèle : Le Vésinet en France, Letchworth en Angleterre, le Park System à Boston. C'est au début du siècle, à peu près au moment où il va recevoir son nom de baptême, que l'urbanisme va prendre peu à peu les traits que nous lui connaissons aujourd'hui. Sir Patrick Geddes, le premier, avec son "regional survey", avait situé la ville dans son aire d'influence. Un projet capital, celui de Tony Garnier, la cité industrielle, élaboré à la Villa Médicis, de 1901 à 1904, fait le pont entre la cité-jardin et la ville, conçue comme creuset de l'activité économique.

Dans les années précédant la première Guerre Mondiale, les idées anciennes et nouvelles alimenteront des courants parallèles avec un ouvrage paru en 1910 : l'origine et la fonction économique des villes, par Maunier. A la même époque Liautey préside au Maroc à l'expérience pilote de Prost, dont les plans reposent sur des règlements consacrés par des dahirs du sultan qui ébauchent la future législation française. Les jardins et l'art urbain font l'objet de nombreuses publications; en 1914 Jaussely traduit l'étude pratique des plans de ville de Unwin, l'apôtre des cités-jardins, tandis que Camille Jullian publie "le rôle des monuments dans la transformation topographique des villes".

C'est alors qu'un groupe d'hommes de lettres et d'architectes réunis au Musée social, parmi lesquels Marcel Poète, Agache, Prost et Jaussely, invente le mot "urbanisme".

Le premier conflit mondial qui donne une impulsion à l'industrie et attire, dans la région parisienne notamment, une foule de travailleurs au service des industries de guerre, bientôt relayées par l'industrie mécanique, automobile en tête, entraîne des développements urbains qu'il devient urgent de canaliser. 1919 : c'est la loi Cornudet, la loi sur "l'aménagement, l'embellissement et l'extension des villes", qui impose l'établissement de plans dans toutes les agglomérations de plus de 10 000 habitants.

Retenons ces termes : extension, embellissement, aménagement. L'extension en fait primera l'embellissement et l'aménagement. Ce sera l'urbanisme des géomètres et des voyers, plus que des architectes, en France du moins, car nos pionniers de l'urbanisme, Agache à Canberra, Prost à Anvers et au Maroc, Jaussely à Barcelone, suivis de Marrast au Maroc, Greber à Philadelphie et Ottawa, Leveau et Forestier à la Havane, Lambert à Caracas, exportent l'art urbain français. Chez nous, cet art sera bien négligé : un homme politique aussi cultivé qu'Edouard Herriot, maire de la ville de Tony Garnier, persifle l'urbanisme : "Je ne sais pas ce que c'est, ironise-t-il ; je connais bien un architecte qui en fait profession mais il est au Vénézuela!".

Aussi bien entre les deux guerres, dans une France épuisée, dont la population stagne, la construction a souffert d'une paralysie qui a gagné l'urbanisme. Sur les 2 000 communes astreintes par la loi à se doter d'un plan, moins de 300 y étaient parvenues en 1937. L'examen de ces plans, au surplus, montre la faiblesse de leurs fondements et de leurs ambitions. On pallie les effets d'un développement urbain dont on connaît mal le mécanisme et qu'on cherche à canaliser plutôt qu'à organiser. Ces plans associent tracés de voirie et règlements de construction, mais le fait urbain n'est pas encore appréhendé dans sa totalité.

C'est dans l'agglomération parisienne, sous la pression créée par l'afflux des pro-

vinciaux, que les premiers plans d'aménagement dignes de ce nom ont été élaborés; après le plan Jaussely, lauréat d'un concours en 1919, ceux auxquels allaient présider des élus tels Henri Sellier à Suresnes et André Morizet à Boulogne; c'est pour une aire délimitée par un cercle de trente-cinq kilomètres autour de Notre-Dame que l'architecte Prost a dessiné le premier plan à la mesure d'une métropole.

Cependant, les idées progressent plus vite que les lois. Le Corbusier fait une entrée fracassante dans l'urbanisme en 1925, avec son plan de Paris, dit plan Voisin du nom du constructeur automobile qui en a été le mécène.

Ce plan n'innove pas seulement par le modernisme de ses formes — des tours dans la verdure —, mais par le fait qu'il propose un nouveau mode de vie : la ville est rendue à la lumière, à l'air, à la végétation, oubliés par les architectes de la période post-haussmannienne — c'est le premier tribut versé par l'urbanisme à l'environnement qui fera florès près de cinquante ans plus tard — ; la circulation est différenciée, voies rapides qui se croisent à deux niveaux, promenades de piétons. C'est la démonstration éclatante d'un urbanisme volontaire, qui veut promouvoir une nouvelle forme de développement urbain. Le Corbusier, qui lancera un peu plus tard la "machine à habiter", veut apprendre aux hommes à vivre selon les règles qui lui paraissent les meilleures.

Dans son livre "Pleins pouvoirs", paru en 1939 chez Gallimard, Jean Giraudoux a donné de l'urbanisme une définition ambitieuse : "c'est cet ensemble de règles esthétiques et morales, ce catéchisme humain et national que l'on dénomme de ce nom, et que je n'ai pas voulu écrire avant que vous n'en connaissiez l'émouvante signification et la parenté avec ce mot urbanité qui était déjà un des mots les plus précieux de notre vocabulaire". Dans ce texte de 1945 il plaide pour "une dictature de l'urbanisme". Il estime que "jamais les circonstances n'auront été aussi favorables. Car non seulement l'aménagement et la santé de la France l'appellent instinctivement, mais nombreux sont les français qui dans la guerre et dans l'exode ont appris à vaincre cette humeur casanière et ce goût de l'individuel qui ont été un des plus grands obstacles à la mise en commun de nos richesses et de nos dons urbains".

Préfaçant une somme de textes de Giraudoux éditée en 1947 sous le titre "pour une politique urbaine", Raoul Dautry, après avoir évoqué sa première rencontre en 1918 avec l'écrivain sur une terrasse de Pau, où ils s'étaient promis de "remodeler, en la rebâtissant, une patrie meurtrie", rapporte comment il s'est concerté avec lui pour doubler sa propre ligue contre le taudis d'une ligue urbaine; c'est ainsi qu'est née, à la veille de la Libération, la Ligue Urbaine et Rurale, vouée à la défense du patrimoine architectural et national et du cadre de vie des français. Dautry a alors proclamé que l'urbanisme devait être "le premier fondement de la restauration matérielle et morale, physique et spirituelle de nos villages et de nos villes, il doit répondre aux perspectives vastes que donne le souci de l'humain".

L'urbanisme fonctionnel, qui s'affirmait déjà dans la cité industrielle de Tony Garnier, va trouver son expression la plus consommée dans la Charte d'Athènes, élaborée par les congrès internationaux d'architecture moderne, les C.I.A.M., où prêchait Le Corbusier; cette Charte, publiée en 1943, attribuait à la ville quatre

fonctions : habiter, travailler, circuler, se délasser, et de cette distinction passablement primaire, déduisait les préceptes d'un zonage également exempt de subtilité.

C'est à la même époque qu'André Prothin, Ingénieur en Chef de la ville de Paris, a élaboré la loi d'urbanisme que j'évoquerai plus loin, et posé les premiers fondements d'une administration de l'urbanisme dont il devait demeurer le patron pendant dix-sept ans.

C'est le souvenir gardé par Dautry de Jean-Claude Nicolas Forestier, ami de Giraudoux et grand jardinier (à la Havane, Séville, Barcelone, Ankara, Bagatelle) qui l'a conduit à m'appeler au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, qu'il venait de créer fin novembre 1944. Me sachant issu des mêmes écoles que Forestier (X et Nancy), il entendait me confier un service des jardins; je lui ai répondu que je partageais avec Forestier l'amour des arbres, mais non le don de la composition, et que je préférerais me consacrer à l'urbanisme auquel j'avais pris goût à la Délégation Générale à l'Équipement national. C'est dans ces conditions que Dautry m'a placé à la tête d'un service de l'Aménagement du territoire, où j'ai été détaché par l'administration des Eaux et Forêts.

J'ai embrassé alors une seconde carrière, plus ambitieuse que la première. Ingénieur forestier, j'avais pratiqué l'aménagement selon Littré, qui le définit comme l'art de régler les coupes de bois; je me pliais, certes, aux exigences de l'écologie et de l'environnement — deux mots-clefs figurant en bonne place dans l'enseignement que j'ai reçu en 1929 du grand botaniste Philibert Guinier, et qui ont connu depuis la fortune que l'on sait — mais dans l'aire restreinte du domaine forestier. Dans mon nouvel état, j'ai été appelé à un aménagement d'une toute autre ampleur, par sa dimension territoriale, l'étendue de ses objectifs, le niveau des responsabilités engagées, l'importance des moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

LA RECONSTRUCTION

L'organisation

Le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, créé en novembre 1944 par Raoul Dautry, est né de l'amalgame des deux formations qui s'étaient partagé pendant la guerre les responsabilités de la construction :

- Le Commissariat à la reconstruction immobilière, fondé en octobre 1940 par l'ingénieur des Ponts et Chaussées Muffang et rattaché en février 1941 à la Délégation Générale à l'Équipement National (François Lehideux, puis Frédéric Surleau, ingénieur général des Ponts et Chaussées, qui conservera son poste à la Libération).

- La Direction de l'Urbanisme, composante de la DGEN, fondée par André Prothin.

Le Commissariat présidait à l'établissement des plans de reconstruction et d'aménagement des communes sinistrées (essentiellement celles ravagées en 1940); il disposait de Délégués départementaux à la reconstruction, la plupart ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées.

La Direction de l'Urbanisme, après avoir élaboré la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 (communiquée à Londres et confirmée après la Libération) a lancé les premières études de projets d'aménagement hors reconstruction. Elle s'est alors assuré le concours d'urbanistes éminents, qui avaient fait leur preuve à l'étranger, faute de commandes en France (Beaudoin, Greber, Lambert, Leveau, Marrast, Prost, Remaury, Jean Royer, Sebille), et leur a donné le titre d'Inspecteur Général de l'Urbanisme. C'est Jean Royer qui m'a initié à l'urbanisme, à Orléans où (soit dit en passant) j'ai échappé en août 1944 à un obus allemand, grâce à un providentiel MP américain qui m'a interdit l'entrée de la ville.

Lors de la formation du MRU, le personnel du Commissariat s'est réparti entre les directions chargées des travaux de reconstruction et de l'indemnisation des dommages de guerre. La Direction de l'urbanisme, muée en Direction générale de l'Urbanisme et de l'Habitation a pris sous la conduite d'André Prothin, maintenu à son poste, la responsabilité complète de l'urbanisme, qu'il s'agisse de communes sinistrées ou non.

L'organisation provinciale a été progressivement étoffée, et plusieurs fois remaniée. Dautry, qui faisait confiance aux hommes plus qu'aux rouages de l'administration, a coiffé les délégués départementaux par des commissaires aux travaux, choisis parmi ses anciens collaborateurs (tels Sasportès, Vaubourdolle...). Prothin a nommé, à côté de ses inspecteurs généraux des adjoints, plus disponibles, tous architectes urbanistes : Auzelle, Bahrmann, Canaux, Coquerel, Dufournet, Duval, Gonnard, Meyer-Heine, Millet, Philippon, Puget, Recorbet, puis il a mis progressivement en place des Inspecteurs départementaux de l'urbanisme et de l'habitation, architectes urbanistes pour la plupart.

François Billoux, succédant à Dautry en janvier 1946, soucieux de plus de clarté dans l'organisation, a congédié les commissaires aux travaux, mis sur la touche la plupart des inspecteurs généraux de l'urbanisme (Marrast a conservé cependant son autorité sur la Normandie et la Bretagne), donné aux adjoints le titre d'urbaniste en chef.

J'ai gardé un souvenir intact de la passation de pouvoir de Dautry à Billoux, rue de Lille, où siégeait alors le Ministre; j'entends encore Dautry faisant les présentations : "Prothin, c'est l'homme de l'urbanisme, Randet en fait aussi, et puis voici Cassan, directeur de la Construction, mon plus cher collaborateur, auteur des plus belles gares de chemin de fer de l'Etat, un éminent architecte sur lequel vous pourrez compter". Billoux opinait du bonnet. De retour à son bureau, Cassan y trouvait une lettre du nouveau Ministre lui signifiant son congé. Billoux n'était pas pour autant un sectaire. Il a accordé au duc d'Harcourt la priorité de reconstruction que Dautry lui avait refusée.

L'intermède Billoux, qui a perturbé la direction de la Construction, n'a apporté aucun trouble dans l'organisation de la direction générale de l'urbanisme et de l'habitation. André Prothin, assisté d'Yves Salaün, inspecteur des Finances, régnait sur quatre services :

- Service juridique : Pierre Armand Thiebaut, administrateur de la ville de Paris, personnage haut en couleur, y déploie une activité débordante; avec l'assis-

tance de sa partenaire Jacqueline Sialelli, il met en forme les textes législatifs et réglementaires, conseille sur le plan juridique les autres services, tient les rênes d'opérations complexes, telle l'installation du ministère quai de Passy.

- Service de l'Aménagement du territoire, qui m'a été confié par Dautry. C'était en fait le service responsable des projets d'aménagements communaux et intercommunaux, en premier lieu ceux des communes sinistrées, mais auquel le Ministre entendait ouvrir par ce titre, dès le départ, une perspective plus ample.

- Service de l'Aménagement de la région parisienne, que Pierre Gibel, ingénieur de la ville de Paris, dirigeait indépendamment de moi, mais non sans prendre mon avis lorsque ses décisions pouvaient avoir des répercussions en dehors de la région.

- Service des Projets de Travaux : Emile Bosano, Ingénieur en chef des Ponts et chaussées, assisté des ingénieurs Pommier et Rey pour les projets de voirie et de réseaux, des Ingénieurs géographes Laqueuille et Dubuisson, détachés par l'Institut géographique national pour les travaux topographiques; ces derniers, avec leur escadrille d'avions topographes (dont un pilote s'est tué en mission) ont dressé les fonds de plan, au moyen de procédés rapides de photogrammétrie que leur maison mère refusait au nom de la précision, mais qui suffisaient aux urbanistes et ont fait gagner beaucoup de temps.

Le lancement

Après le MRU, responsable d'une reconstruction immobilière assise sur la planification de l'urbanisme, le Commissariat général du plan de modernisation et d'équipement, créé quatre mois plus tard sous l'autorité de Jean Monnet, s'est attaché à reconstituer les bases de la production.

Les deux entreprises ont un trait commun : elles sont commandées par le malheur des temps. Le premier Plan Monnet est en effet marqué du signe de la pénurie; son objet, si l'on permet cet emprunt au singulier jargon de l'économie appliquée, est de supprimer les "goulots d'étranglement" qu'étaient le manque de charbon, d'électricité, d'acier, de ciment, de machines agricoles, de moyens de transports. C'est essentiellement à ces pénuries que le Plan Monnet s'efforce de remédier par une répartition organisée des moyens matériels et financiers. Dans le même ordre d'idée, l'Urbanisme s'attelle en premier lieu aux plans d'aménagement des villes sinistrées, plans qui sont la condition préalable du remembrement et de la reconstruction.

Au départ, le MRU et le Plan n'ont pas éprouvé le besoin de se concerter.

Le Plan Monnet, qui a défini les objectifs à atteindre dans les "secteurs de base" et mis en œuvre les moyens d'exécution, ne s'occupe pas de la structure territoriale de l'économie; aussi bien les secteurs industriels de base, houillères, électricité, sidérurgie, et dans une large mesure transports, pour lesquels le Plan peut définir des programmes précis parce qu'il s'agit d'industries nationalisées ou fortement concentrées, n'offrent guère de prise à une géographie volontaire : leurs équipements sont installés là où la nature le commande; sur les industries de transformation, géographiquement plus malléables, le Plan n'a pas de moyen d'action directe

et ne prétend formuler que des recommandations, servir de guide aux entreprises et à l'administration; en matière d'agriculture, il propose des objectifs de production, donne une impulsion aux recherches techniques et à leur vulgarisation, mais il ne prévoit pas d'actions localisées par région.

De son côté, le MRU est talonné par l'urgence du relogement des sinistrés et de la reconstruction de leurs biens. Quelque 2 000 communes sinistrées, 1 300 000 logements inhabitables dont 450 000 entièrement détruits, la tâche était considérable; elle n'était pas facilitée par la léthargie du bâtiment entre les deux guerres : 56 000 logements construits en 1938, contre 360 000 en Grande-Bretagne et 400 000 en Allemagne : insuffisance des entreprises, inexpérience des architectes, tels étaient les handicaps à surmonter. Cette situation ne laissait guère aux urbanistes le loisir de s'interroger sur l'avenir économique des villes et des villages dont ils avaient à dessiner les plans de reconstruction. Au surplus la loi de dommage de guerre de 1946, paradoxalement défendue devant le Parlement par un Ministre d'extrême-gauche féru de progrès, posait le principe éminemment conservateur de la "reconstruction à l'identique" qui n'incitait pas à l'innovation dans le dispositif territorial de l'économie. Dans les cas où ils se posaient des questions sur la place et la dimension à donner à de grands équipements publics à reconstruire, ils ne trouvaient pas la réponse au Plan mais chez les directions techniques des ministères responsables : ainsi pour la réfection des installations portuaires du grand port de pêche de Boulogne, le remaniement et l'assiette du chemin de fer à Angoulême, Gérardmer, Lorient, Orléans, Saint Nazaire, la surélévation des quais et des ponts de Rouen pour ouvrir le passage aux péniches de grand gabarit, la construction d'un grand tunnel routier au Havre.

Il est advenu que le mépris des données économiques conduise à de faux pas. Ainsi la reconstruction du Vercors, érigée en priorité nationale, conduite par un ingénieur en chef particulièrement dynamique, et très valable dans l'ensemble, a fâcheusement autorisé le réinvestissement sur place de dommages de guerre afférents à des fermes abandonnées qui auraient eu un meilleur emploi ailleurs. Mais en règle générale les "enquêtes" effectuées par les architectes urbanistes préalablement au dessin de leur plan ont suffi à broser une perspective d'avenir très plausible.

C'est au-delà de l'économie que Dautry a assigné aux urbanistes la mission de créer dans les cités à reconstruire un cadre de vie répondant à la promesse qu'il s'était faite avec Giraudoux, par l'harmonie des structures et la beauté des formes.

Il avait envisagé d'en codifier la recette par une Charte de l'urbanisme, document qu'il m'avait commandé lors de ma première visite, un jeudi : "Quel délai, Monsieur le Ministre ? – Lundi". J'ai tenu la gageure, moyennant quelques nuits blanches. Mon texte a été soumis à un Conseil de pontifes, parmi lesquels Le Corbusier et Auguste Perret, qui l'a chaleureusement approuvé. Le Ministre l'a rejeté; je confesse que le ton en était quelque peu grandiloquent; et puis j'avais dénoncé la ségrégation attachée aux cités ouvrières; "on voit que vous ne connaissez pas Tergnier", avait noté en marge le Ministre; Tergnier, une cité de cheminots dont les voiries dessinaient deux roues de chemins de fer; le grand homme avait ses faiblesses.

L'urbanisme n'a pas eu de charte, mais allait être régi par une Instruction aux urbanistes, rédigée par deux des plus éminents d'entre eux, Auzelle et Duval, et illustrée par le plan de Neufchâtel-en-Bray dû à Auzelle.

L'élaboration des projets d'aménagement

Elle a été prise en main par un Dautry effervescent. Le Ministre, qui laissait aux urbanistes toute liberté dans la conception de leurs projets, pourvu qu'ils fissent preuve de personnalité et de talent, exigeait d'eux diligence et exactitude.

Il réunissait chaque lundi matin rue de Lille son état-major et les collaborateurs concernés par les principales affaires qu'il avait extraites du courrier de la semaine. Son ironie était redoutée.

Ainsi un chef de bureau venu de l'industrie du gaz, s'est vu interpellé : "Que faites-vous de cette affaire ? – Je la suis, Monsieur le Ministre – Oui, vous la suivez comme le gaz suit les tuyaux!". Chacun s'attendait à recevoir des flèches aussi blessantes. Le qui-vive ne se limitait pas au lundi. Dautry lisait la nuit le courrier reçu chaque soir, qu'il annotait d'une main rageuse. Tout correspondant devait recevoir immédiatement au moins une réponse d'attente, suivie dans la quinzaine au plus tard d'une réponse sur le fond. En marge d'une lettre dénonçant un retard, j'ai pu lire "Prothin, vous tuez l'urbanisme; vous dormez, Randet dort aussi, tout le monde dort".

Le Ministre faisait de fréquentes incursions dans les communes sinistrées, où il demandait que les projets de reconstruction et d'aménagement fussent exposés. Ainsi fut-il à Saint Hilaire du Harcouet, petite ville normande presque totalement détruite; le maire, le docteur Cuhe, qu'il assurait d'une reconstruction rapide, le mit au défi : "est-ce parole de ministre, ou parole de Raoul Dautry ?". La parole de Dautry a été tenue.

La correspondance reçue au ministère attestait l'impatience des sinistrés; beaucoup se disaient "frappés d'urbanisme"; En fait l'attribution des dommages de guerre était subordonnée à l'approbation des plans. Pour abréger les délais d'étude, les urbanistes ont été invités à n'en dessiner le détail que dans les limites des "périmètres de reconstruction" tracés conjointement par mon service et la direction du budget du ministère des Finances, à l'intérieur desquels la reconstitution de la voirie et des réseaux était prise en charge par l'Etat; la structure d'ensemble du territoire communal ne devait être tracée que dans ses lignes essentielles.

C'est dans ces conditions que les projets de reconstruction et d'aménagement des communes sinistrées ont été établis par des architectes-urbanistes nommés par les maires, qui les choisissaient sur une liste approuvée par le ministère; ils étaient guidés par l'un d'eux, William Palanchon, un homme orchestre qui a accompli à mes côtés une œuvre considérable : il conseillait les auteurs des projets, les corrigait, suppléait aux omissions, négociait avec les administrations le dessin des équipements publics, maniait le crayon en virtuose.

Les projets défilaient à la cadence de 8 à 10 par semaine devant le Comité National d'urbanisme (présidé par Frédéric Boutet, vice-président du Conseil géné-

ral des Ponts et Chaussées, puis par le préfet Bollaert) où tous les services et les administrations étaient représentés par un haut fonctionnaire. Mis dans leur forme définitive par Palanchon, qui leur apportait les ajustements demandés par le Comité, ils étaient approuvés par décret du gouvernement. C'est ainsi que 2 000 plans sont venus à bon terme.

J'ai dit la liberté laissée aux urbanistes dans leur concept architectural, qui a donné lieu à l'inévitable querelle des anciens et des modernes. Les mânes des anciens avaient inspiré les projets établis au Commissariat pour la reconstruction des 600 communes sinistrées en 1940. Le MRU, prenant le relais, ne les a pas jetés par dessus bord. Bien sûr, certaines réglementations par trop folkloriques et irréalistes ont été effacées : ainsi l'obligation, faite par je ne sais plus quel plan, de couvrir les toits avec des tuiles plates faites à la main. Mais nombre de ces plans ont été exécutés tels quels : d'où le pastiche de Gien qui n'est pas déplaisant, et des ensembles d'architecture traditionnelle dépourvus peut-être d'imagination novatrice, mais souvent, comme à Blois, servis par le talent.

Cependant les exigences techniques de la construction, le besoin d'efficacité, alors que sévissait la pénurie, ont très vite imposé un urbanisme actualisé. Certains plans, qui frisaient le baroque, ont été simplifiés, équarris comme celui de Beauvais. Au Havre, il a fallu opérer une chirurgie plus radicale : l'architecte Bruneau, conservateur du parc de Saint-Cloud, celui qui s'est prêté à la rencontre de Pierre Pflimlin avec Charles De Gaulle d'où allait être issue la cinquième république, avait dessiné un plan maintenant les tracés plus ou moins obliques antérieurs aux destructions; les architectes d'opération, astreints par la technique à des tracés orthogonaux, ont refusé de s'y plier; il a fallu désigner un nouvel urbaniste, assez prestigieux pour s'imposer à Bruneau. Le choix du Ministre s'est porté sur Auguste Perret qui, le grand âge venu, a été assisté de jeunes collaborateurs, Sebillotte et Nelson. Le nouveau plan s'est ouvert à une organisation moderne des chantiers plus qu'à l'art urbain attendu du grand maître. Au surplus le béton, matériau de prédilection de Perret, allait souffrir du voisinage de la mer : d'où la déconvenue des visiteurs du Havre.

L'ouverture de l'urbanisme à la modernité a été plus radicale à Marseille, avec la cité radieuse de Le Corbusier et Bodiansky, imposée par Dautry à ses collègues de la Santé publique et de l'Intérieur bien qu'elle bravât leurs règlements. Passe encore le règlement d'hygiène, mais il fallait que la sécurité fût assurée. Je m'adressai à Corbu : "Monsieur (il n'aimait pas qu'on l'appelât Maître) il faut vous plier aux règlements des pompiers – Mon béton est incombustible – Mais les meubles ? – Chez moi, on ne peut en mettre assez pour alimenter un incendie – Le grand escalier qui traverse votre cité de haut en bas pour relier les étages habités à celui du commerce, serait envahi par une fumée irrespirable – Eh bien, je le doublerai par un escalier extérieur, et je disposerai sur la terrasse une piscine faisant réserve d'eau pour les pompiers". C'est ainsi que l'unité d'habitation de grandeur conforme a eu le permis de construire.

A Saint-Dié, ville détruite par l'incendie, le projet d'aménagement et de reconstruction dessiné par l'architecte-urbaniste de la municipalité était contesté par un

groupe de jeunes patrons épris de novation, qui avaient fait appel au même Le Corbusier. Celui-ci proposait un contre projet refusé par les édiles. Dautry m'avait envoyé sur place arbitrer la dispute.

Le projet de l'urbaniste, d'un concept très classique, utilisant au mieux les restes de l'ancienne voirie, était fort bien venu. Mais la composition retenue par les jeunes patrons avait un autre souffle. Autour des vestiges de l'église incendiée, protégés par une cage de verre, les sinistrés étaient relogés dans six "unités d'habitation" façon Marseille disposées dans un grand parc. Le dessin de l'incomparable artiste qu'était Corbu avait de quoi séduire. Mais la municipalité, interprète des sinistrés, se refusait à rendre à la végétation un espace urbain conquis sur la forêt au cours des âges. Je me suis rangé aux arguments des élus. J'ai fait valoir à Corbu que son projet, qui aurait été bien venu au cœur d'une grande agglomération, n'avait pas de raison d'être en pleine nature. "Monsieur, m'a-t-il répondu, tout le monde me dit que ce que je fais est génial, mais que je serais mieux inspiré de le faire ailleurs".

La percée de la modernité a été au contraire très réussie à Sotteville-les-Rouen, où Marcel Lods s'est affranchi des règles classiques d'implantation des bâtiments tout en se pliant à un programme de reconstruction normal.

Dans l'ensemble, la reconstruction a observé une facture passablement traditionnelle; elle peut être regardée comme une consécration de l'urbanisme façonné depuis le début du siècle. Mais elle a opéré dans ses modes opératoires une révolution qui a permis d'affirmer la primauté du dessin architectural sur les exigences de la propriété foncière et de l'indemnisation des dommages de guerre. La législation de 1946 assujettissait les sinistrés à se regrouper dans des associations syndicales de remembrement et de reconstruction; on a commencé, après avoir refait voirie et réseaux aux frais de l'Etat, à redistribuer les parcelles, où chacun pouvait, par l'entremise de l'association, reconstruire à proportion des dommages de guerre qui lui étaient alloués, d'où des inégalités de volume et de hauteur des bâtisses qui semaient le désordre dans les perspectives urbaines. En 1949 a été instaurée une procédure de préfinancement global, applicable à des périmètres de reconstruction pris dans leur entier ou par secteur, où pouvaient alors s'opérer une reconstruction groupée; ce préfinancement prenait en considération les programmes individuels des sinistrés, mais sans s'y attacher dans le détail, en sorte qu'il devenait possible de construire des ensembles où la réparation des dommages était subordonnée à l'architecture.

Louis Arretche a fait à Saint-Malo, avec le soutien du maire Guy La Chambre, une magistrale application de ce nouveau concept. Je me souviens de sa visite avenue Pierre Premier de Serbie, où siégeait alors la direction de l'urbanisme du MRU. Il m'a exposé son dilemme : une reconstruction au moyen des morceaux de granite répertoriés par les Monuments historiques, ouverte à quelques aménagements de voirie pour faciliter un minimum de circulation conformément au plan d'urbanisme de Brillaud de Laujardière, mais respectueuse de l'ordonnance et de l'ambiance antérieures, avec le risque d'être accusé de passéisme par plus d'un confrère — ou une reconstruction résolument "moderne", dont il était capable mais qu'il ne "sentait" pas. Je lui ai répondu que ce qu'il ne sentait pas serait sûrement raté. C'est

ainsi qu'Arretche est allé, en bateau, prendre du large une vue du site de Saint-Malo, pour dessiner une silhouette urbaine dans laquelle la reconstruction a dû se mouler. "Que Messieurs les géomètres du remembrement et les financiers des dommages de guerre se débrouillent".

C'est bien injustement qu'on a imputé au grand architecte Beaudouin une responsabilité dans l'arasement par les Allemands du vieux port de Marseille. Beaudouin avait été chargé par la direction de l'urbanisme de l'équipement national, avant toute destruction, de dessiner un plan d'aménagement pour l'après-guerre; il avait brossé de main de maître une composition d'une grande beauté, mais qui impliquait pour le long terme quelques percées à travers le vieux port, avec tout le doigté nécessaire pour en ménager le caractère et l'ambiance. L'occupant s'est prévalu de ce plan pour justifier une démolition qu'il a décidée de son propre chef pour des raisons de sécurité : je dois à la mémoire de Beaudouin de rétablir la vérité. Mais, à la libération, sa mission à Marseille a été contestée, et la reconstruction du vieux port attribuée à Roger Expert, un maître d'une réputation consacrée par l'exposition coloniale. Malheureusement son projet, réminiscence d'art moderne 1925, rompait sans ménagement avec le passé et avec l'architecture de la belle mairie du XVII^e siècle restée à peu près intacte. André Prothin convoqua l'architecte pour l'inviter à revoir sa composition. Expert, drapé dans sa dignité, plaida que, plutôt que d'en changer une seule ligne, il préférerait donner sa démission. "Monsieur je l'accepte", trancha Prothin.

Pour ne pas faire affront au vieux maître, il fut décidé de surseoir à son remplacement et de faire procéder à une esquisse préalable de l'ensemble du vieux port et de ses abords par une équipe de jeunes architectes, présidée par un patron incontesté, Leconte. Les maquettes furent exposées à Marseille; celle du Fort Saint-Jean, due à un jeune inconnu, Pouillon, surclassait nettement les autres. Pourquoi ne pas lui confier le projet de reconstruction du vieux port dans sa totalité, ai-je suggéré à André Prothin. C'est ainsi que devait naître la belle composition en pierre de taille qui fait maintenant honneur à Marseille.

Autre épisode de la reconstruction marqué par une rupture, celui du Quai de Stalingrad à Toulon. Le projet avait été confié à l'architecte Madeline, auteur à Paris d'une faculté de médecine d'un modernisme fort contestable, mais mieux inspiré à Toulon. Son plan alignait le long du quai une succession de bâtiments disposés en carré autour de cours de jardins ouverts à la promenade, avec des façades de portiques en plein ceintre. Cette composition, qui avait beaucoup de charme, a été appréciée par le Comité National d'Urbanisme, qui l'a jugée digne d'être présentée au Ministre Claudius Petit. Celui-ci, appelé en séance, eut une réaction contraire à l'attente des assesseurs : "qu'est ce que ce folklore, Monsieur, ces arceaux difficiles et coûteux à construire, et ces cinq étages, pas assez pour un ascenseur, trop pour un escalier". Madeline s'en fût, en promettant de répondre au goût du Ministre par des linteaux droits et une hauteur de quatre étages. Il revint quinze jours après avec un projet bâtard qu'il fallut rejeter.

Le nouvel appelé fût de Mailly, un jeune prix de Rome dont le talent devait s'affirmer plus tard dans de grandes œuvres. Sa façade en béton armé du Quai de

Stalingrad, dessinée en hâte (la municipalité de Toulon s'impatientait) est hélas ratée. On ne badine pas avec l'architecture.

Après les urbanistes, devaient venir les architectes-constructeurs. Fallait-il, au-delà des règles tracées par les projets d'aménagement (voirie, volumétrie), leur imposer quelque discipline d'architecture, avec le risque de disputes d'école et de compromis bâtards ? Dautry a voulu que la reconstruction fût personnalisée; il en a confié la responsabilité à des architectes en chef triés sur le volet, souvent chargés conjointement de l'étude du projet d'aménagement et assistés d'architectes de secteurs et d'opérations; ainsi ont été assurées l'unité du style de chaque ville, et la diversité d'une ville à l'autre, en évitant la pesée d'une architecture officielle.

Avant de mettre le point final à mon récit de la reconstruction, je me dois de dire avec quelle ardeur, quel dévouement, quelle conscience ses artisans ont fait leur ouvrage. Ceci à tous les niveaux de la hiérarchie; dont celui des secrétaires, telle ma collaboratrice Madame Ardiet, qui se refusaient à laisser après elles, le soir, une tâche inachevée, et qu'il fallait chasser de leur bureau après huit heures. Je ne veux pas céder au penchant qui porte l'homme de mon âge à dire : "de mon temps..."; j'ai cependant le sentiment que les comportements que j'ai observés au MRU ne sont plus de mise.

CONSTRUCTION NEUVE ET MUTATION DE L'URBANISME

La relance

Dans l'entreprise du MRU, la reconstruction n'était qu'une étape de la relance du Bâtiment. L'insuffisance du patrimoine immobilier en quantité et en qualité — j'épargnerai au lecteur le constat ressassé du surpeuplement, de la vétusté et de l'inconfort des logis —, et la pression du renouveau démographique amorcé par le baby-boom d'après guerre exigeaient une politique de construction neuve de grande ampleur.

Le premier acte a été la relance des offices municipaux et départementaux d'habitations à bon marché, les HBM de Loucheur. Ceux-ci ont reçu des crédits substantiels, et ont été invités à soumettre leurs projets à l'examen d'une commission parisienne présidée par Robert Auzelle. Les premières fournées ont été décevantes. Elles dénotaient trop souvent l'inexpérience et le manque de savoir-faire de maîtres-d'œuvre qui avaient souffert de la longue léthargie du Bâtiment. Beaucoup de plans ont dû être corrigés avant d'être retournés aux envoyeurs. Mais, vaille que vaille, la qualité s'est améliorée, et les HBM renaissants ont pu épouser la dignité d'un nouveau sigle, les HLM, Habitations à Loyer Modéré.

Cependant, la crise du logement appelait une relance du secteur privé : c'est ce qu'a compris René Coty qui, bien avant d'être le dernier Président de la quatrième république, a dirigé un ministère et un seul, le MRU. Je me souviens de son petit discours d'accueil à ses collaborateurs : "Messieurs, je n'entends rien à la construction; je ne suis qu'un avocat parlementaire; je sais vendre la salade; plantez-la bien!". En fait, ce Ministre lucide et courtois s'est avéré fort capable, plus que

d'autres qui n'ont pas cultivé la même modestie. On lui doit notamment d'avoir entrepris, avec le député Grimaud, d'abolir la législation qui, depuis 1914, paralysait la construction par le gel des loyers.

Claudius Petit a pris le relais en septembre 1948. La nouvelle loi "relative aux rapports des bailleurs et des locataires" a visé à donner aux propriétaires le moyen d'entretenir leurs immeubles et, en restaurant progressivement la rentabilité du patrimoine immobilier existant, à créer par contagion un état d'esprit favorable à la construction neuve.

Accueillie avec scepticisme, objet de raillerie en raison de la formule apparemment compliquée de "surface corrigée" qu'elle comportait, cette loi s'est appliquée sans difficulté et a été efficace, bien que l'effet attendu ne dût être qu'incomplètement atteint du fait d'une inflation mal prise en compte. Elle n'a pas suffi à donner à la construction l'élan voulu par Claudius Petit, qui proclamait en 1950 l'objectif jugé alors chimérique de 20 000 logements par mois. Les Français étaient rendus méfiants par le trop long blocage des loyers. Le Ministre a voulu alors encourager le placement immobilier par une aide à la pierre, consistant en une prime à la construction de 600 F par m². Il n'y a pas eu de queues au guichet, et Pierre Courant a dû, trois ans plus tard, la porter à 1 000 F.

Claudius Petit s'est attaché en outre à abaisser les prix de revient par une rationalisation des méthodes de construction. Celle-ci ne pouvait s'opérer pleinement que dans le cadre d'ensembles, dont un premier exemple a été donné en 1950 à Strasbourg par l'architecte Beaudouin, chargé après concours d'un programme de 800 logements, dimension jugée énorme à l'époque. La rationalisation a été ainsi conduite par Adrien Spinetta, directeur de la construction, sous les espèces de la normalisation, de la préfabrication, de l'organisation et de la mécanisation des chantiers. Il a lancé en 1952 un secteur industrialisé comptant la construction de 10 000 logements par an pendant cinq ans, par ensembles de 500 à 2 500 logements. La préfabrication lourde, forme extrême d'industrialisation, a donné lieu à une expérience portant sur 4 000 logements; le procédé a été exporté avec succès, notamment en URSS où il se prêtait à la fabrication des éléments sous abri pendant les longs mois d'hiver, dans l'attente de leur montage en été.

Pierre Courant, succédant en 1953 pour six mois à Claudius Petit, a voulu que la maison familiale, répondant à l'attente de très nombreux français, ne reste pas à la traîne de la modernisation. Le "plan Courant", applicable à l'habitat individuel et secondairement aux petits collectifs, et se prêtant à l'assemblage d'éléments préfabriqués, a stimulé la construction et affirmé la volonté politique de faciliter une accession à la propriété génératrice de paix sociale. Mais l'urbanisme n'y a rien gagné.

La politique de Claudius Petit a porté ses fruits; l'objectif de 240 000 logements par an, visé en 1950, a été atteint dès 1954, et largement dépassé depuis. Le renouveau démographique a été le principal ressort de ce succès. J'ai observé que la courbe des mises en chantier épousait celle des naissances, dont l'effet sur les besoins en logement n'est pas immédiat, mais qui incitent les parents à construire pour l'avenir de leurs enfants : quand la source de vie se tarit, le bâtiment ne va plus, et rien ne va.

La mutation de l'urbanisme

La relance de la construction est allée de pair avec une mutation de l'urbanisme. La modernisation exigeait une simplification de la trame urbaine. Les règlements de la "belle époque" tels ceux de 1910 appliqués à Paris et imités en province, avaient abouti, sous le masque respectable de l'alignement et du gabarit, à la construction d'immeubles en forme de puits obscurs; aussi les trompettes corbusières, qui sonnaient leur hymne à la lumière, à l'air et à la végétation, trouvaient-elles auprès des architectes un puissant écho.

Un urbanisme affranchi, qui s'est donné la liberté d'implantation des bâtiments par rapport à la voirie, a permis, lorsque le voisinage s'y prêtait, de substituer l'ordre ouvert à l'ordre continu, et a fait entrer largement la végétation dans la ville. En même temps la liberté de disposer du sol a été accrue par un élargissement de la notion d'utilité publique, qui a été étendue à l'appropriation des terrains à bâtir pour le logement et l'industrie.

Le renouveau a été conduit par Claudius, lui encore, assisté d'une personnalité de premier plan : Pierre Dalloz. Homme de grande culture, traducteur de Saint Bernard, venu à l'architecture par Auguste Perret, doué d'un sens aigu de l'harmonie des structures et de la beauté des formes, Dalloz a fait passer sur l'art urbain un souffle de jeunesse. Cela ne s'est pas fait sans accident. Trop d'architectes ont pu être grisés par la liberté que leur ouvrait la technologie moderne, et verser dans un gigantisme arbitraire.

Ces bavures ne doivent pas faire condamner l'époque Dalloz; il fallait que l'architecture épousât son temps, avec le risque que ces épousailles prennent ici ou là tournure de viol.

La mutation de l'urbanisme s'est accompagnée, lors du lancement par Claudius de la politique d'aménagement national que j'évoquerai plus loin, d'un changement dans l'organisation du ministère. Le directeur général de l'urbanisme et de l'habitation est devenu directeur de l'Aménagement du territoire. Mon service s'est divisé en un service de l'aménagement national, que j'ai conduit, et un service des plans d'urbanisme, confié successivement à Jean Royer, Jacqueline Sialelli et Michel Arrou-Vignod.

Les premiers successeurs de Claudius, Jean Letourneau, Maurice Lemaire, Jacques Chaban-Delmas n'ont pas particulièrement imprimé leur marque à un urbanisme qui, avec Lemaire, a cessé de s'inscrire au fronton d'un ministère. "Dites aux urbanistes que je les emmerde", a déclaré le Président du Conseil Laniel au nouveau Ministre qui s'étonnait que son enseigne fût amputée.

Le même Lemaire, ému par le sort d'une petite fille morte de froid dans le taudis d'une famille de banlieue, a lancé à l'appel de l'abbé Pierre la construction de "logements d'urgence". L'intention était généreuse; malheureusement, du fait de la limite de prix, la qualité des emplacements comme des matériaux a par trop laissé à désirer.

L'urbanisme méprisé par Laniel n'a pas cessé, à l'époque, de s'enrichir par la recherche. C'est alors que Gaston Bardet, inventeur de la "topographie sociale" et

le père Lebreton, fondateur d' "Économie et Humanisme" ont mis en relief ses aspects sociaux. De son côté Robert Auzelle a lancé les premières enquêtes sur l'habitat défectueux, et dessiné une méthode de rénovation urbaine.

UNE NOUVELLE IMPULSION

Une controverse sur le siège des institutions européennes est à l'origine d'un nouveau cours de ma carrière, au printemps 1958. Les ministres des Affaires étrangères des six, faute de s'entendre sur le choix de la ville d'accueil, s'étaient défaits sur un comité d'experts en urbanisme, où j'ai été appelé à représenter la France.

Les candidatures devaient s'appuyer sur un plan d'aménagement d'une cité européenne à soumettre à l'examen du Comité. A celles de Bruxelles et de Luxembourg s'ajoutaient celles de Paris, avec un aménagement prévu Plaine de Montesson, du département de l'Oise qui proposait, à l'invite de Jean Monnet, une implantation proche de Chantilly, de Strasbourg, avec une cité de l'Europe à Obernai, et Nice; l'Italie alignait Milan, Turin, et Stresa. Le Comité, partout accueilli fastueusement, a procédé consciencieusement à la visite des lieux : une randonnée fertile en péripéties — en Italie, de nouvelles candidatures fleurissaient sous nos pas — jalonnée par la rencontre de personnages prestigieux, tels Jean Cocteau et les Visconti. Les experts ont pesé les avantages et les inconvénients des projets au regard de l'urbanisme et des facilités de relations internationales, mais sans conclure par un choix qui reposait bien évidemment sur des critères politiques étrangers à leurs compétences. Ce fut partie nulle pour l'Europe, mais non pour mon sort personnel.

Ma présentation du rapport des experts aux responsables parisiens réunis Hôtel de Lauzun, a dû être appréciée par Pierre Sudreau. Devenu peu après Ministre de la Construction, il m'a invité à prendre en charge la direction de l'aménagement du territoire dans l'attente d'une nomination officielle à laquelle il a procédé après avoir, en gentilhomme, trouvé pour André Prothin un poste de remplacement à sa mesure : la direction de l'Etablissement Public d'Aménagement de la Défense, l'EPAD, où il allait brillamment réussir.

J'ai ainsi apporté ma collaboration à Pierre Sudreau dans de parfaites conditions d'efficacité et de courtoisie. Le Ministre, assisté d'un cabinet peu nombreux, excellemment dirigé par le Conseiller d'Etat Lasry, recevait ses directeurs à déjeuner tous les lundis, et sur rendez-vous en tant que besoin. Les directeurs pouvaient en outre échanger questions et réponses avec lui par l'entremise d'un attaché de cabinet affecté à chacun. C'était pour moi Pierre Raynaud, le futur artisan, auprès de Pierre Racine, de l'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon; il a rempli cet office de liaison avec diligence et discrétion.

Le premier dessein du nouveau Ministre a été d'adapter l'institution de l'urbanisme aux données économiques et sociales des temps nouveaux. La rapidité du développement ne pouvait s'accommoder ni du carcan imposé par des plans conçus ne varier pour un long terme, ni des obstacles opposés à l'appropriation des terrains à bâtir.

C'est à cette situation qu'ont répondu deux décrets essentiels du 31 décembre 1958.

Le premier a visé à concilier les exigences du long terme et de l'actualité, par une distinction opérée entre plan directeur et plan de détail. Le plan directeur trace à grands traits, pour l'ensemble du territoire urbain une structure permanente, qui ne risque pas d'être remise en cause par les fluctuations de l'économie, du peuplement et des techniques. Les plans de détail situent, à l'échelon du quartier, les équipements secondaires susceptibles d'être adaptés à l'évolution des besoins; ils fixent les densités de construction par des coefficients d'utilisation du sol (CUS), rapport de la surface cumulée de plancher du bâtiment à l'aire de la parcelle qui le porte.

Le second décret a institué des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP), destinées à asseoir la construction sur des terrains aussi bien placés que possible et acquis rapidement au meilleur prix.

Telles ont été les nouvelles bases réglementaires d'un urbanisme ordonnateur, auquel je me suis consacré comme directeur de l'aménagement du territoire, et d'un urbanisme opérationnel dont la responsabilité a incombé au directeur de la construction.

L'urbanisme ordonnateur

Les principes en sont tracés par une instruction du 8 avril 1960, qui fait la synthèse de mes entretiens avec le Ministre et avec Pierre Raynaud, et qui m'a valu de la part du Premier ministre Michel Debré une appréciation dont il n'a pas mesuré le sel : ce n'est pas là, a-t-il dit à Pierre Sudreau, une rédaction de fonctionnaire. Je crois bien esquisser la doctrine d'urbanisme de l'époque par l'extrait de cette instruction concernant la conception des plans.

Principes généraux applicables à la conception des plans

"Si le citoyen est souvent assujéti par le progrès technique à des conditions d'existence inhumaines, ce n'est pas que ce progrès soit en lui-même inhumain; c'est, entre autres causes, parce qu'il est inégal et qu'il y a divorce entre la perfection toujours plus grande des moyens de production et de communication et l'anachronisme de l'habitat. L'homme travaille et se déplace avec les outils et les appareils les plus modernes dans des villes dont le dessin, à la dimension près des rues et des bâtisses, évoque le plus lointain passé. L'objet des plans d'urbanisme est d'effacer cette contradiction et d'adapter nos villes aux conditions techniques, économiques et sociales du monde moderne, tout en les façonnant à la mesure de l'homme et pour sa satisfaction.

D'abord, l'urbanisme doit se délivrer du complexe médiéval du mur d'enceinte; le périmètre d'agglomération reste certes indispensable pour éviter la dispersion anarchique des constructions et modérer la progression des dépenses d'infrastructure, mais il ne doit pas nécessairement, dès qu'il s'agit d'une ville de quelque importance, délimiter un territoire d'un seul tenant; l'amélioration des moyens de communication permet de desserrer le dispositif urbain et de le diviser par des zones de pénétration de la campagne; cette urbanisation discontinue aura pour

avantage d'éviter l'empiètement des constructions sur les meilleures terres agricoles, de sauvegarder les terrains maraîchers et les vergers, d'affecter à la construction les sites les mieux exposés, de mettre la nature à la portée des citadins, enfin de faciliter, en la diluant, la circulation générale.

Le dispositif de la circulation et du stationnement des véhicules doit être conçu très largement; on devra tabler sur l'éventualité prochaine où chaque ménage disposera d'une voiture et ne pas négliger l'hypothèse d'un trafic aérien sur moyenne et courte distance.

A la ville devra s'accorder l'automobile. Or le milieu urbain doit offrir à la fois l'indépendance et le coude à coude, l'intimité de la demeure et la facilité des rapports de voisinage, choses impossibles dans nos cités devenues enchevêtrement de carrefours et de garages. Si de larges voies ouvertes à l'automobile sont nécessaires pour la circulation générale, celle-ci ne doit pas pénétrer dans les quartiers d'habitation où les citadins doivent retrouver, avec la possibilité de se mouvoir à pied, de flâner, de se rencontrer, ce qui faisait le prix de la vie urbaine avant l'irruption de l'automobile.

Centré sur l'école, le bâtiment municipal, le lieu de culte, la maison du loisir et de la culture, pourvu des commerces de détail essentiels, encadré par des garages collectifs et de larges places de stationnement, le quartier sera le siège de la communauté urbaine élémentaire, que des voies rapides relieront à ses voisines, au centre d'affaires et aux zones industrielles.

La végétation, indispensable à l'équilibre physique et psychique des citadins, n'est pas un luxe; c'est le complément obligé de l'habitation, la note de vie apportée à la voirie et aux installations industrielles. Le terrain qui lui est destiné doit être payé à son prix. Traités simplement, avec des espèces d'arbres courantes, sans terrassements et ornements architecturaux superflus, les "espaces verts" seront une charge supportable. Cependant ils ne doivent pas être l'alibi de l'architecture; l'arbre ne doit pas servir à camoufler l'indigence de la composition.

Les règlements applicables aux diverses zones d'habitation doivent être établis en vue d'une distribution bien équilibrée des densités de population — qu'il s'agisse des résidents ou du personnel employé dans les commerces et les bureaux; sur ce point des erreurs grossières sont fréquemment commises; ainsi est-il absurde d'admettre les fortes densités dans les zones périphériques où le trafic est presque inexistant, d'identifier en outre la qualité "résidentielle" d'un quartier avec une densité exagérément faible; autoriser une forte densité de construction dans un quartier encombré sous prétexte que le terrain y est cher, c'est prendre l'effet pour la cause, car le prix du terrain dépend de ce que le règlement permet d'en faire.

Dans l'élaboration des règlements de zones, le conformisme est l'ennemi. Il ne faut pas qu'à la routine de l'ilôt fermé, condamnable sous la forme dégénérée qu'il a prise vers la fin du siècle dernier, celle du puits sans air ni lumière (alors que le XVIII^e siècle nous a légué tant d'admirables modèles) succède un néo-conformisme de l'ordre ouvert adopté systématiquement quel que soit l'environnement; en effet, si cet ordre se recommande lorsqu'il aboutit à disposer les habitations dans un parc selon un plan assurant à la fois l'harmonie de l'ensemble des constructions et la

cohésion de la collectivité qui les habitera, il est fâcheux lorsqu'il s'applique à un îlot quelconque, ouvert au vacarme de la ville et trop petit pour se prêter à une composition cohérente.

L'urbanisme moderne a soif de liberté et voudrait rejeter les sujétions traditionnelles comme celle du gabarit. Cependant l'abus de la liberté aboutit à un désordre d'ores et déjà visible, dû à ce que trop de constructeurs se croient capables d'un morceau de bravoure et veulent se distinguer du voisin. Des contraintes strictes demeurent nécessaires pour empêcher l'anarchie des constructions édifiées à l'initiative des individus et obliger ceux-ci à la modestie; il n'est souhaitable d'y déroger que pour autoriser la création de grands ensembles avec une volonté délibérée de composition et sous la condition que le compositeur ait du talent. Encore le plan directeur devra-t-il imposer les disciplines nécessaires pour que les grands ensembles ne soient pas seulement harmonieux en eux-mêmes, mais s'accordent avec l'environnement et s'apparentent entre eux de manière à constituer une ville qui ait un esprit et un caractère, et non une juxtaposition inorganique de quartiers sans âme où aucune collectivité humaine ne pourrait jamais prendre racine.

Il faut éviter à tout prix, notamment, que l'effort d'organisation et de composition fait à grand prix dans certains secteurs ne soit compromis et déprécié par l'implantation désordonnée des constructions sur les terrains voisins.

Toute forme de zonage social devra être proscrite. S'il n'est guère possible, avec les standards de construction actuels, de destiner les logements d'un même immeuble à des familles de condition très inégale, comme cela était courant dans l'ancienne France, au moins devra-t-on faire cet amalgame à l'échelon du quartier et même du groupe d'habitations, en assortissant les types d'immeubles aux différents catégories de revenus.

La conception du zonage industriel doit être révisée : les industries dangereuses ou gênantes par l'intensité du trafic, de matériel ou de personnel qu'elles provoquent, ou qui sont appelées à constituer des objectifs importants en cas de conflit, doivent être franchement éloignées de la zone habitée la plus proche et reliées à celle-ci par des services de transports rapides; l'industrie moyennement gênante, ou insalubre, sera admise dans les zones industrielles de type classique; quant aux industries de transformation légère dont l'activité n'implique aucune gêne pour le voisinage, c'est dans les zones d'habitation qu'elles auront leur place pour leur apporter un élément d'animation et des possibilités de travail à côté de la résidence.

Facilitant le travail et les échanges, un bon urbanisme est économiquement profitable. Il doit être aussi générateur de beauté. Or, ce pays jadis réputé pour son harmonie, où la plus simple demeure avait sa noblesse, est en passe d'être défiguré par la prétention et la vulgarité des constructions. Le règlement est à lui seul impuissant à fournir le remède; c'est une éducation à reprendre; c'est presque une société à refaire. Mais en attendant qu'une entreprise de formation du public porte ses fruits, le règlement constituera un ultime garde-fou; des prescriptions simples, mais strictement respectées, relatives aux volumes et aux proportions des bâtisses, à l'emploi des matériaux, éviteront les erreurs les plus criardes; ces règles seront adaptées à la diversité de notre pays : entre une architecture indifférente aux sites

et aux climats et une architecture "régionale" pastichant les modèles du passé, il y a place pour une architecture jeune par sa technique et traditionnelle par son accord intime avec l'environnement.

Il importe que le passage à des solutions neuves n'implique pas le moindre abandon de toutes les leçons architecturales urbaines, léguées par l'histoire ou inspirées par la beauté du site. Ce doit être, au contraire, l'occasion de mettre en valeur et de magnifier les édifices et les hauts lieux, témoins de notre civilisation et de notre culture".

On notera l'attachement du Ministre à la beauté du paysage urbain, et à l'accord des constructions avec leur environnement : le mot entre avec plusieurs années d'avance dans le vocabulaire administratif.

Les principes énoncés dans l'instruction ministérielle s'appliquent à toutes les formes d'urbanisme, y compris celle des ensembles évoquée ci-après. Ils concernent aussi, cela va sans dire, l'assiette de l'habitat individuel, trop souvent identifié au lotissement; or l'implantation d'une maison au milieu de son lot n'est admissible sans gêne entre voisins ni obstacle à la végétation que sur une grande parcelle (2 500 m² au moins); sur des lots plus petits elle n'est tolérable que dans le cadre d'un plan masse dessiné par un architecte avisé; le lotissement qu'abhorrait Jean Giraudoux doit faire place au groupe d'habitations, en forme de hameau. J'ai fait l'expérience de la formule dans une station bretonne où un propriétaire, qui avait boisé un vaste domaine avant de le lotir en parcelles de 1 500 m², s'est vu obligé par la municipalité, à ma demande, de se conformer à un dispositif de constructions groupées de même surface habitable au total, mais épargnant les trois quarts du terrain pour l'aménagement d'un parc ouvert au public.

Dans le même registre du paysage urbain, il convient d'évoquer le règlement national d'urbanisme du 30 novembre 1961 qui, à côté de règles touchant à la salubrité, aux risques naturels, à l'assiette des équipements publics, permet en tout point du territoire, qu'il y ait ou non plan de détail, de refuser les constructions susceptibles de "nuire au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants".

J'ajouterai à mon aperçu de la circulaire du 8 avril 1960 les dispositions touchant au mode d'établissement des plans : chacun "doit être l'œuvre d'une équipe où sont associés les services d'urbanisme qui rassemblent la documentation de base, les collectivités responsables des programmes d'équipement, les techniciens de la voirie et des réseaux, les sociologues et enfin l'Homme de l'art, compositeur et chef d'orchestre qui, pourvu de toutes les données ainsi recueillies, les complète par sa propre investigation, et préside à la composition du plan et à la rédaction du règlement". L'architecte-urbaniste est cet oiseau rare. Mais, quel que soit son savoir-faire, le public doit être associé à l'établissement des plans, tant au stade de l'élaboration qu'à celui de la procédure. Le Ministre ne veut pas d'un "urbanisme octroyé".

Pour actualiser la terminologie de ce chapitre, je dois enfin préciser que les plans directeurs et plans de détail des années Sudreau ont été convertis par la loi foncière du 30 novembre 1967 en Schémas-Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et en Plans d'Occupation des Sols (POS) sans que les modifications apportées aux modalités de leur confection et de leur approbation officielle en altèrent la

substance et l'objet; et les Coefficients d'Utilisation du Sol (CUS) devenus Coefficients d'Occupation des Sols (COS) n'ont pas changé de définition.

L'urbanisme opérationnel

Les zones à urbaniser par priorité, fondement de l'urbanisme opérationnel, ont pour objet de mobiliser le terrain pour la construction, de pourvoir à son équipement d'infrastructure, d'en maintenir le prix à un niveau accessible au logement social.

Les acteurs sont l'Etat, qui préside à la délimitation des zones et déclare l'utilité publique si l'expropriation s'avère nécessaire, et les collectivités et établissements publics auxquels l'aménagement peut être confié ; ceux-ci jouissent d'un droit de préemption opposable à tout acquéreur éventuel. Il peut être fait obligation à constructeur de réaliser son projet à l'intérieur de la zone s'il ne dispose pas ailleurs d'un emplacement convenablement équipé et desservi.

Le droit de préemption a été étendu en 1962 à des "Zones d'Aménagement Différé (ZAD). Dans les ZUP, ce droit était un outil juridique destiné à hâter l'acquisition des terrains à aménager. L'innovation fondamentale des ZAD a consisté à transformer cet outil pré-opérationnel en un outil antispéculatif qui permet à la puissance publique de se porter acquéreur d'un terrain toutes les fois que le prix est exagéré.

Les ZUP ne pouvaient évidemment pas répondre à la demande des constructeurs avant la mise en place des équipements collectifs de base. C'est à cette fin qu'à répondu une "grille d'équipements", dite "grille Dupont", du nom du rapporteur de la commission que Pierre Sudreau avait créée alors qu'il était Commissaire à la construction et à l'urbanisme de la région parisienne. Considérée par l'administration comme indicative, cette grille s'est appliquée difficilement, les usagers ayant au contraire tendance à la prendre comme l'énoncé du minimum d'équipements exigible. Il est arrivé souvent que l'équipement d'infrastructure des ZUP ne soit pas achevé lors de la première occupation des logements faute de financement. Un retard également grave a affecté l'installation des établissements d'usage quotidien, commerces de détail, hôtellerie, cafés, crèches et jardins d'enfants, dispensaires, en un mot tous les "prolongements du logis" chers à Le Corbusier; les promoteurs de ces établissements et leur clientèle se sont fait face dans un cercle vicieux où chacun attendait les premiers pas de l'autre. Ce sont de tels retards qui ont fait la mauvaise réputation de l'ensemble de Sarcelles devenu symbole d'une "maladie des grands ensembles" alors que son architecture due à Labourdette était fort honorable.

Pour parer à ces manquements, la loi d'orientation foncière de 1967 a substitué au concept de ZUP celui de ZAC, Zone d'Aménagement Concerté. Techniquement semblable à la première, à quelques détails près, la nouvelle procédure a innové en permettant aux promoteurs privés de procéder eux-mêmes à l'aménagement du terrain dans le cadre d'une convention avec la collectivité publique. Ainsi le financement des équipements essentiels a-t-il pu être mieux assuré, mais trop souvent

moyennant des COS abusivement élevés, autorisés par dérogation aux règlements d'urbanisme.

Péché plus grave, ZUP et ZAC ont souvent mal répondu par leur situation à l'attente du législateur. Terrains bien placés et d'un prix abordable, ces deux objectifs étaient contradictoires : les terrains bien placés, d'où il est possible d'accéder facilement aux services attendus de la ville, au-delà des simples équipements de quartier, sont inévitablement chers dans une économie de marché. Trop souvent, pour ne pas excéder un niveau de prix compatible avec la construction sociale, et gagner du temps par des acquisitions amiables, les zones à urbaniser ont occupé des emplacements marginaux médiocrement desservis, à la limite des aires constructibles prévues par les plans d'urbanisme, sinon au-delà.

Outre les erreurs commises dans son assiette foncière, l'urbanisme opérationnel mis en œuvre à partir de 1958 est allé trop loin dans la mutation des structures et des formes architecturales engagée au temps de Claudius Petit. Les ensembles ouverts à l'air et à la lumière l'ont été aussi au vacarme et aux turbulences de la ville. La construction en hauteur n'a pas apporté aux résidents le sentiment d'intimité et de sécurité que créent les compositions d'échelle modérée où le regard peut se poser sur un voisinage habité.

Pierre Sudreau, très attaché à un urbanisme humanisé, s'est élevé contre ces errements. Il a multiplié ses mises en garde contre l'abus des "tours et des barres" et contre l'architecture du "chemin de grue". Malheureusement son successeur, plus soucieux de son bilan de constructeur que de qualité architecturale, a laissé faire. De là vient la mauvaise réputation de l'urbanisme opérationnel des "années soixante"; le procès qui lui est fait ne me laisse pas indifférent dès lors qu'à l'origine de cette période je tenais les rênes de l'aménagement du territoire; mais il m'est permis de rappeler que, paradoxalement, ma direction était étrangère à la conduite des grands ensembles qui appartenait à mon collègue de la Construction.

Le permis de construire

Le permis de construire peut être le garant de la qualité architecturale si l'autorité est vigilante. A l'époque évoquée dans ce chapitre, sa délivrance appartenait au maire, au nom de l'Etat, sauf désaccord du directeur départemental de la construction, qui pouvait en appeler au Ministre.

Pierre Sudreau, dans ce cas, apportait un soutien sans faille à son directeur. Je garde le souvenir de deux anecdotes significatives, celles des Hauts du Lièvre à Nancy et de la Plage Benoît à La Baule.

Les Hauts de Lièvre. Le projet portait sur un bâtiment d'habitation de plusieurs centaines de mètres de long, juché sur une croupe, relativement éloigné de la ville, mais qui répondait à un besoin de logement urgent. L'architecte était Bernard Zerhfuss, qui a fait ailleurs la preuve de son talent, mais pour une fois mal inspiré. J'ai assisté à l'entretien où le Ministre l'a engagé à revoir sa composition. Zerhfuss s'y est refusé. Placé devant un accord entre le maire et un homme de l'art éminent, le Ministre se refusant toujours à un urbanisme octroyé, a laissé faire. Une visite

sur place, après achèvement et occupation du bâtiment, m'a permis de juger du résultat : une construction de qualité, mais du mode "chemin de grue", et qui, dans sa situation marginale loin des lieux de travail de ses habitants, n'était pas sans poser des problèmes sociaux; réponse du plombier interrogé sur son travail : quel métier épuisant, Monsieur, avec toutes ces femmes seules! Le lièvre était devenu lapin.

La Plage Benoît. Alors que la hauteur de construction admise le long du "remblai" qui ceinture la plage était généralement de six étages sur rez-de-chaussée, l'architecte-urbaniste, avec l'accord du maire, le docteur Dubois, l'avait réduite à quatre étages le long de la plage Benoît : un site prestigieux, où le remblai cède la place au sable, et où il y avait avantage à laisser les cimes des pins émerger de la ligne de terrasses. Un promoteur avait proposé un projet à six étages, transmis favorablement par le maire; le directeur départemental s'y refusant m'a adressé le dossier pour décision du Ministre qui a tranché en sa faveur. Le docteur Dubois m'a assuré n'avoir pas eu d'autres intentions que de mettre l'administration à l'épreuve. Le Ministre avait heureusement tenu bon.

Les programmes d'équipement urbain

Les plans directeurs sont le support de programmes d'équipement urbain visant à assurer une exécution échelonnée et cohérente des bâtiments ou infrastructures nécessaires au fonctionnement des services publics : voirie et réseaux, établissements d'enseignement, de santé, de sport, de prestations sociales. Les programmes particuliers à chaque service ne peuvent être établis qu'après des études spécialisées, mais le plan directeur, après appréciation des perspectives d'emploi et de peuplement, fournit la trame de ces équipements, dessine leurs tracés et emplacements essentiels.

L'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'équipement urbain a donné lieu à une concertation permanente entre le Plan et l'Aménagement du territoire. J'ai eu des rapports hebdomadaires suivis, du temps de Jean Monnet avec son adjoint Jean Vergeot, puis avec ses successeurs Hirsch et Massé.

Cette collaboration m'a valu d'assister à côté de Pierre Sudreau à la présentation du quatrième plan au général De Gaulle. Deux anecdotes me sont restées en mémoire : mon entrée en séance, que M. Geoffroy de Courcel voulait m'interdire, motif pris que je n'appartenais pas au cabinet du Ministre, et que celui-ci a imposée; l'intervention du représentant de la CGT, Henri Krasucki, remplaçant Léon Jouhaux malade : une longue diatribe s'achevait sur l'affirmation que ce quatrième plan serait une catastrophe pour la France; "c'est une opinion", fut la réponse du Général, et de passer à l'orateur suivant : j'ai mis dans ma poche les arguments que j'avais préparés.

La conclusion magistrale que le Général a apportée au débat m'a fait mesurer sa parfaite connaissance du dessin du quatrième plan, et la lucidité de son diagnostic pour l'avenir.

L'aménagement rural

Pourquoi, en dépit de l'étymologie, ajouter cette rubrique au chapitre de l'urbanisme des années soixante ? C'est dans la perspective régionale et nationale brossée dans la troisième partie de ce livre que la question sera posée dans toute son ampleur, avec ses incidences sur le sort de l'agriculture et de la paysannerie gravement menacées aujourd'hui.

Mais dans sa perspective locale l'aménagement est de la même nature dans les communes que l'administration baptise "urbaines" ou "rurales" selon qu'elles ont plus ou moins de x milliers d'habitants "agglomérés" au chef-lieu. C'est pourquoi le Ministre de la construction, responsable de l'urbanisme, s'est concerté avec son collègue de l'agriculture pour une politique commune d'aménagement rural.

La désertion des campagnes sévit dans beaucoup de pays avancés, mais ses conséquences sont particulièrement graves chez nous. Le milieu rural est, plus que la base de la production agricole, le support d'un genre de vie qui est une composante essentielle de notre identité nationale; il faut le sauvegarder, avec ses recettes de sagesse et le champ qu'il offre à l'exercice de la responsabilité personnelle et de la liberté.

J'ai défendu cette thèse, sans beaucoup de succès, dans les commissions du Plan qui, dans leur dessein de développement économique, voyaient dans les migrations rurales l'avantage de fournir en main d'œuvre l'industrie et le commerce des villes.

Cependant, les ministres de l'agriculture et de la construction se sont attachés à améliorer la condition de vie des villageois en leur apportant des éléments de confort et des facilités de relation avec leur voisinage comparable à ceux des citadins. Une circulaire commune du 30 mai 1960 a invité les préfets à délimiter des "secteurs ruraux, comprenant chacun une portion de territoire tributaire des mêmes équipements concertés, en évitant une dispersion ruineuse". Il a été envisagé de dessiner 2 à 3 000 secteurs ruraux de plusieurs milliers d'habitants. Une ambition qui n'a pas eu les lendemains attendus.

Aujourd'hui, les maux du monde rural ont atteint une gravité qui appelle des remèdes politiques d'une autre envergure que ceux de l'urbanisme.

L'ENVIRONNEMENT NATUREL ET URBAIN

LA NATURE HORS LA VILLE ET DANS LA VILLE

La nature tiendra moins de place dans cet ouvrage que le milieu urbain. C'est cependant sur elle que j'ouvrirais ce titre; parce que sa protection a été le premier acte de la politique française de l'environnement.

Je lui ai consacré en avril 1954, au cours d'un congrès forestier réuni à Versailles, une conférence intitulée "les espaces verts et la protection de la nature". La séance était présidée par Pierre Pflimlin, en sa qualité d'ancien Ministre de l'agriculture; ma prestation m'a valu le privilège d'être associé par lui, dès l'année suivante, à sa politique d'action régionale; le texte, trop long pour s'insérer dans le corps de ce livre, est reporté en annexe. Je m'en suis inspiré, bien longtemps après, dans des colloques que j'évoquerai plus loin.

Il sied, auparavant, d'évoquer les mesures de sauvegarde prises pour la nature dans le cadre de l'aménagement du territoire :

- la délimitation de "zones sensibles" où les collectivités pouvaient procéder à l'acquisition de terrains boisés en exerçant un droit de préemption financé par une taxe sur les logements;
- la création d'un conservatoire du littoral chargé de mener "une politique financière de sauvegarde, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique", et à cette fin d'acquérir les terrains menacés après les avoir frappés d'incessibilité;
- une loi pour la création de parcs nationaux, que j'avais préparée pendant l'occupation avec des collègues forestiers et un éminent biologiste, M. Bressou, directeur de l'Ecole vétérinaire d'Alfort, et que le délégué général à l'équipement national m'avait enjoint de classer en attente, pour ne pas donner à la protection de la nature une "couleur de Vichy"; quelques années après, le hasard d'une rencontre de chasse à Rambouillet entre mon ami Merveilleux du Vignaux directeur général des

Eaux et Forêts et le premier ministre Michel Debré a fait émigrer le projet du ministère de la Construction à celui de l'Agriculture; j'ai fait ajouter, autour de la zone centrale du parc soumise à une servitude de réserve intégrale, une zone périphérique ouverte à un développement touristique et artisanal respectueux de la nature; la même réglementation périphérique a été appliquée aux parcs régionaux créés ultérieurement.

J'en viens maintenant à 1970, année cruciale pour la nature. C'est à Strasbourg, ville phare du Président Pflimlin, qu'a été réunie en février, à l'initiative du Conseil de l'Europe, la Conférence européenne pour la conservation de la nature. Elle a rassemblé le gotha de l'Europe, le duc d'Edimbourg et le tout jeune prince Charles, le grand duc de Luxembourg, le prince Albert de Belgique et son épouse Paola, et bien d'autres personnages éminents, dans le sillage desquels j'ai entendu l'aboyeur annoncer, pour la France, monseigneur le Prince Ringuet.

J'avais préalablement présidé à la rédaction du rapport français qui posait, sur le titre "Urbanisation et Nature", la question du "sort à réserver à la nature dans le mouvement inexorable et massif de l'urbanisation". Deux chapitres "la Ville dans la Nature", et "la Nature dans la Ville" présentaient les mesures destinées d'une part à protéger la campagne contre le débordement urbain et le mitage, d'autre part à faire entrer la végétation dans la ville par des parcs, des jardins et des "coupures vertes".

Un mois après, le président du centre national des Expositions et Concours Agricoles, Georges Monnet, l'ancien Ministre de l'Agriculture du gouvernement de front populaire, le créateur avisé de l'Office du Blé, réunissait un colloque à Paris sur le thème "Le Monde rural gardien de la nature" : une remarquable prescience du rôle que celui-ci est appelé à assumer aujourd'hui.

Cette même année 1970, j'ai présidé, sous l'étiquette de l'Inspection Générale de la Construction, un groupe de travail interministériel chargé d'élaborer une "Monographie destinée à la Réunion d'experts gouvernementaux sur les problèmes relatifs à l'environnement" qui devait se tenir en avril-mai 1971 à Prague. Le groupe de travail comprenait des représentants des Ministères de l'équipement et du Logement, du Plan et l'Aménagement du territoire, de l'Intérieur, de l'Agriculture, du Développement industriel et scientifique et de la santé publique. La monographie a embrassé l'environnement sous deux aspects complémentaires : l'hygiène du milieu (lutte contre les pollutions, le bruit, les abus d'exploitation des ressources naturelles) et l'aménagement du milieu. L'amélioration de l'environnement devait être recherchée, d'une part en agissant à la source sur les facteurs de dégradation, d'autre part en aménageant le milieu urbain et rural afin de créer positivement un cadre favorable à une vie meilleure.

La chronologie me fait toucher ici un domaine environnemental plus large que celui de la nature. mais celle-ci s'est conjuguée avec le milieu urbain sous la houlette de M. Robert Poujade, maire de Dijon, nommé début 1971 Ministre délégué auprès du premier Ministre chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Le nouveau ministère a été créé en liaison avec celui de l'Aménagement du territoire et de l'Équipement, qui visait avec lui la "qualité de la

vie", préoccupation majeure de l'époque, et a délégué auprès de lui deux de ses meilleurs architectes-urbanistes, J.B. Philippon et Roger Puget.

M. Poujade a été le pilote d'un programme d'action gouvernemental de cent mesures en faveur de l'environnement au nombre desquelles la soixante quinzième — nature oblige — visait à l'aménagement et au développement des espaces verts urbains. Le Ministre Albin Chalandon a créé pour en débattre en avril 1971 un groupe de travail où j'ai réuni des représentants de tous les ministères intéressés et des personnalités au nombre desquels M. Philippe Serre (l'ancien Ministre zéléateur de le Corbusier, qui a fait construire à Briey une unité d'habitations façon Marseille), M. Auzelle, Mlle Dissard, chef de la mission permanente de l'environnement au ministère de l'Équipement et son assistant M. Caget, M. Perrin, responsable de "l'Agence de l'Arbre" créée par le Ministre Sudreau.

Le rapport du groupe de travail a été déposé le 11 juin 1972. C'est un document très fouillé, très technique et très ambitieux dans les fins qu'il veut atteindre, tant pour la santé et l'agrément des habitants que pour la beauté de la ville. Il a été publié dans la revue du Ministère de septembre 1972 (49). Je ne peux donner ici qu'un aperçu de ses principaux développements :

- L'utilité de la végétation pour la santé physique et psychologique des habitants et pour la vie sociale.
- La place et le rôle des espaces verts dans les agglomérations urbaines, et comment ils se situent dans la composition de celles-ci.
- Les différentes catégories : plantations d'accompagnement, parcs et jardins, forêts urbaines et périurbaines, jardins privés.
- Les normes de surface. Pour les seuls parcs et jardins publics, à l'exclusion des plantations d'alignement, des terrains de sport, des jardins spécialisés comme les zoos, et des "forêts urbaines", la norme doit être de 10 mètres carrés par habitant; encore est-ce un minimum absolu et seules des incidences financières trop lourdes ont conduit à regret le groupe de travail à ne pas proposer 20 mètres carrés. Toute forêt dans la zone d'influence d'une ville importante doit être intégralement protégée.
- La beauté, résultat de rapports harmonieux entre le jeu des surfaces et des masses plantées, sans recherche exagérée d'effets, avec des espèces indigènes dominantes; le rapport condamne la juxtaposition d'"espèces rares" qui rehaussent trop souvent la publicité immobilière, mais sont déplacés sous notre ciel et conduisent à la décadence d'un art délicat.
- Les moyens de sauvegarder les espaces verts existants et d'en créer de nouveaux : dispositions législatives et réglementaires et moyens financiers; les premières sont attachées aux documents d'urbanisme, les seconds impliquent de nouvelles dotations.
- Les SDAU, qui ne sont pas opposables aux particuliers, mais doivent être observés par les collectivités et services publics et par les administrations, déterminent par grandes zones les places respectives assignées à la végétation, aux espaces libres et à l'urbanisation; ils formulent le principe des règles de protection à inscrire dans les POS.

- Ceux-ci, documents réglementaires opposables aux tiers, délimitent les espaces verts existants à maintenir et énoncent les règles imposées à cette fin; le code forestier, qui vise à accorder la production de bois avec la pérennité de la forêt, ne peut guère s'appliquer aux espaces verts urbains, trop exigus pour se prêter à une exploitation si ménagée soit-elle. Les POS doivent donc tracer des règles spécifiques touchant à la densité de végétation à maintenir, et au remplacement des arbres à abattre.

- Pour ménager la création d'espaces verts nouveaux, le POS peut délimiter des zones non aedificandi, des servitudes d'espaces publics qui obligent la collectivité à acquérir le terrain dans un délai fixé si le propriétaire l'exige, des zones d'aménagement différé (ZAD) pour éviter une spéculation portant le prix du sol à un niveau incompatible avec une destination de verdure.

- La création de parcs et jardins est encouragée par des mesures à destination des particuliers, et des subventions aux collectivités. L'agence de l'Arbre, dotée d'un fonds spécial substantiel, a obtenu des résultats remarquables en étendue et en qualité des opérations qu'elle a menées à bonne fin. Elle a écarté des projets d'une prétention onéreuse, ou mal accordée avec leur environnement : ainsi un massif de cèdres bleus de l'atlas en pleine ville, des platanes auxquels elle a substitué des tilleuls, en remplacement d'ormes malades aux abords d'un palais royal. L'agence s'est attachée surtout à la composition des jardins soumis à son examen : le jardinier doit être l'architecte de la nature.

BILAN DE L'ENVIRONNEMENT URBAIN

L'urbanisme, réagissant aux événements dénoncés dans de précédents chapitres, s'est mis à l'heure de l'environnement, en France comme dans bien d'autres pays avancés. C'est dans le cadre d'une conférence internationale tenue en juillet 1971 à Herzeg-Novı, en Dalmatie, à l'enseigne de "Science et Société" que j'ai été appelé à traiter de l'Environnement urbain. Le texte que je livre ici au lecteur, et qui a l'avantage de faire date, me paraît garder aujourd'hui toute sa signification.

"Dans cette conférence qui réunit des hommes de science, j'ai le sentiment d'usurper ma place. Car je vis dans le XX^e siècle; depuis 25 ans, j'ai fait carrière dans l'urbanisme : un urbanisme qui n'a guère été pour moi un objet de recherche mais une entreprise à conduire vaille que vaille, sous la pression des besoins, ceux des sinistrés de la guerre, puis des mal logés, sans guère de temps pour philosopher. Vous ne vous étonnerez donc pas si les réflexions que je vais vous livrer sur l'environnement urbain sont imprégnées de pragmatisme et je demande votre indulgence si vous n'y trouvez pas la substance que vous pourriez attendre.

On a dit et redit ici que l'environnement ne prenait sa signification que par rapport à l'homme. Mais sa perspective est si vaste que le dessin dépend évidemment de la position que prend l'observateur. Parmi les attitudes de l'homme en face de son environnement, j'en distinguerai deux qui sont fondamentales.

D'abord celle de l'homme spectateur de l'Univers, qui est conscient de sa beauté, mais aussi de sa fragilité, et tient la nature pour un héritage sacré à sauvegarder.

C'est à cette attitude que se rattache le mouvement en faveur de la protection de la nature qui s'est dessiné déjà il y a un siècle avec l'institution des parcs nationaux et des réserves naturelles.

Mais l'homme n'est pas seulement le spectateur qui s'émeut lorsque la disparition d'une espèce animale ou végétale vient enlever une touche au clavier de la création; c'est aussi le représentant d'une espèce qui lutte pour sa propre survie et, devant le déchaînement de nuisances qui accompagne l'expansion économique, se demande si le développement, condition de l'élévation du niveau de vie, est compatible avec le maintien d'un milieu harmonieux où cette vie reste possible et vaille la peine d'être vécue.

Dans cette seconde perspective, où je vais maintenant me placer, le milieu urbain tient la place majeure puisque le processus universel d'urbanisation multiplie les citadins : en France par exemple, il est vraisemblable qu'au début du XXI^e siècle, au moins 53 millions de personnes, soit 80% de la population totale, au lieu de 70% actuellement, vivront dans des villes ou des régions urbaines.

L'espace urbain ne sera pas seulement le cadre où le plus grand nombre d'hommes vivront la plus grande partie de leur temps; il réagira aussi par son niveau de qualité sur la fréquentation de l'espace rural par les citadins, car l'exode de fin de semaine ou de vacances sera plus ou moins prononcé selon que la ville sera le bain dont on s'évade à l'heure du loisir ou au contraire offrira un cadre de vie agréable aussi bien pour le délassement que pour le travail.

C'est dire l'importance qui s'attache à la sauvegarde et à l'amélioration de l'environnement urbain dont je vais maintenant m'efforcer de faire le bilan.

La ville, facteur de civilisation ou de décadence

Il est généralement professé que la civilisation a été façonnée par les villes. Cela ressort du langage même, qui assimile plus ou moins rural et rustre, et au travers duquel politesse et urbanité sont étymologiquement des qualités citadines. Jusqu'à l'explosion urbaine, qui, préparée par la révolution industrielle du siècle dernier, a pris de nos jours une allure exponentielle, et quelle qu'ait pu être l'audience de Rousseau et de Bernardin de Saint-Pierre, cette opinion a largement prévalu. Mais on entend aujourd'hui dénoncer de partout les méfaits de la ville, lieu d'élection des nuisances, terrain de choix pour la dégradation familiale et sociale, l'aliénation de la personnalité, la délinquance juvénile, la drogue; bref, on est porté à mettre au passif de la ville toutes les aberrations et tous les désordres.

Un rapport officiel récent, après avoir affirmé que la ville, lieu de rencontre, creuset des industries, des cultures et des politiques, traduit l'essor du siècle, proclame sans ambages que la civilisation urbaine est entrée en crise.

Devant ce bilan grossièrement tracé, le passif retiendra davantage l'attention que l'actif.

Ce n'est pas que la fonction civilisatrice de la ville, au cours de l'Histoire, doive être admise sans partage; la civilisation urbaine doit beaucoup aux réserves de sagesse, d'observation, de sens des responsabilités accumulées par des générations

de ruraux, réserves que la ville révèle et met en valeur, mais non sans les gaspiller. Un héros de Monsieur Taine avançait déjà au siècle dernier que Paris serait un désert si la province ne s'obstinait à le repeupler; l'apport du monde rural et des petits bourgs, qui en diffèrent peu, n'est pas seulement quantitatif : la ville consomme les talents et les énergies autant que les hommes et l'on peut se demander ce qu'il adviendra de notre civilisation lorsque la source de vitalité qu'est la campagne sera tarie.

Il y a, d'autre part, pour les hommes de science, économistes, sociologues et psychologues, informaticiens, une vaste étude à mener en profondeur sur les facteurs de la civilisation urbaine : il se peut que l'évolution technique ait pour résultat d'enlever à la ville le monopole de ces facteurs.

Le premier est évidemment la faculté de rencontre : le développement des télécommunications, la possibilité de transmettre non seulement le son, mais aussi l'image et peut-être d'autres éléments d'ambiance, ne permettront-ils pas d'instaurer des rencontres à distance aussi directes qu'un tête à tête ? De ce fait, n'est-il pas possible d'imaginer un mode de vie épousant tous les avantages de la vie urbaine, avec ses possibilités d'échanges personnels, et qui ne dépende pas pour autant d'un habitat aggloméré ?

La question devait être posée. Je ne m'y arrêterais pas davantage, car le transfert d'actif de l'environnement urbain à une autre structure d'habitat n'est pas pour demain. Réduire le passif est au contraire une exigence immédiate. Mais pour mener à bien efficacement l'action qui s'impose, il faut mettre un peu de clarté et de précision dans le procès fait à la ville; l'environnement, parce qu'il est un facteur déterminant du mode de vie, sert trop souvent de biais pour aborder n'importe quel aspect de la condition humaine; en outre, dès lors qu'il est question de l'homme, la subjectivité, les concepts a priori liés à une éthique ou une philosophie politique se donnent libre cours; si grande est la confusion des idées que les institutions internationales n'ont pas réussi à ce jour à élaborer une définition de l'environnement; bornant notre perspective à la ville, nous nous efforcerons de décomposer en éléments simples le passif de l'environnement urbain, en vue d'une approche aussi positive que possible des remèdes à employer pour le réduire.

Le passif de l'environnement urbain

La ville est d'abord le lieu de multiples nuisances matérielles attachées à l'habitation, à l'industrie, aux transports; elles ne sont pas spécifiquement urbaines, mais sont particulièrement ressenties en ville, soit pour des raisons de voisinage (par exemple juxtaposition d'industries gênantes et de quartiers habités), soit et surtout du fait de l'accumulation sur un espace restreint des sources de ces nuisances. Il en est ainsi, évidemment, de la pollution de l'air et de l'eau, du bruit, de la production des déchets urbains. Les embarras de la circulation constituent également une nuisance d'ordre physique qui se mesure en perte de temps.

Les nuisances matérielles ont aussi des conséquences d'ordre immatériel lorsqu'elles affectent le comportement humain : ainsi les embarras de circulation se

traduisent en fatigue, en énervement, en agressivité : qui est plus "urbain", du montagnard qui continue à saluer le promeneur inconnu ou de l'usager des transports en commun qui bouscule son voisin ? Mais la ville est génératrice de nuisance proprement immatérielles : la privation de la nature, chassée de la ville et inaccessible en dehors de la ville, sans perte de temps ni risque, l'excès d'anonymat, facteur d'irresponsabilité, la laideur qui corrompt la sensibilité du citadin dès sa naissance, la ségrégation qui oppose le riche et le pauvre, le jeune et le vieux, écarte les uns des autres les hommes que la ville était faite au contraire pour rassembler, l'isolement, paradoxalement ressenti dans les grandes métropoles, l'indifférence pour le prochain : en un mot, une dégradation du "cadre de vie" qui affecte la personnalité et les rapports humains.

Les nuisances matérielles sont les plus accessibles à l'homme de science; elles peuvent être mesurées dans leur consistance et leurs effets; les remèdes à mettre en œuvre pour les conjurer relèvent de la technique et du calcul économique. Les nuisances immatérielles sont infiniment plus difficiles à cerner; elles ne sont pourtant pas rebelles à toute approche rationnelle; non mesurables, elles peuvent être précisées au moyen de critères chiffrés; une analyse scientifique permettra de discerner, en la matière, ce qui tient à la "nature humaine" et ce qui procède des mythes, des idées reçues et de la routine. Les économistes ont construit des "modèles" pour étudier les mécanismes de la vie urbaine tels que les flux de transport et la demande de logement. Avec le concours des psycho-sociologues, des écologistes, des architectes, des esthéticiens, il s'agit d'élaborer le modèle — tout court — d'un cadre de vie urbain destiné à rendre à la ville son antique fonction civilisatrice, à refaire la ville, par opposition à l'anti-ville dont la lèpre est en train de gagner l'univers.

Les nuisances matérielles

On distinguera, dans l'étude de ces nuisances, ce qui tient spécifiquement à leur origine et ce qui résulte de leur accumulation dans les agglomérations urbaines.

Les nuisances spécifiques

Sur celles-ci, pollution de l'air et de l'eau, bruit, accumulation de déchets, je ne m'étendrai pas : non que leur réduction ne soit largement affaire de science et de technique, mais les voies à suivre sont clairement tracées. Si une technologie primaire est souvent à la source de ces nuisances, une technologie plus évoluée peut les conjurer. D'autre part, la lutte contre les nuisances spécifiques est celle qui offre aux économistes le meilleur terrain pour les calculs de coût-avantages.

On peut aisément calculer ce que coûte l'épuration des gaz émis par les centrales thermiques, l'abaissement de température des eaux de refroidissement, l'emploi de fuel non sulfureux dans ces centrales et les appareils de chauffage industriel et domestique, l'adjonction aux automobiles de dispositifs d'absorption d'oxyde de carbone, l'épuration des effluents industriels liquides et des eaux ména-

gères, les dispositifs anti-bruit sur les véhicules et dans les usines, l'insonorisation des logements et la production d'air conditionné dans les lieux de travail et d'habitation. Les économistes évalueront la charge que ces différentes mesures feront peser sur les coûts de production et proposeront des ententes internationales destinées à placer sur un pied d'égalité les producteurs des différents pays qui s'y astreindront.

Quant aux avantages, on pourra les chiffrer en mesurant l'abaissement des niveaux de nuisance; il est plus difficile d'évaluer le bénéfice pour les personnes, car on touche au domaine immatériel; cependant, les économistes, les médecins et les hygiénistes, les psycho-sociologues pourront chercher à établir des corrélations entre la réduction des nuisances et les améliorations obtenues sur le plan de la santé, du rendement et de la qualité du travail, des comportements personnels et sociaux.

Les nuisances d'accumulation

Le rassemblement des hommes dans les villes a pour effet, soit d'engendrer des nuisances majeures par addition de nuisances mineures (pollution de l'air par le chauffage domestique) soit de créer, à partir d'une activité non nocive en soi, une gêne du seul fait de cet entassement (embarras de circulation).

Les nuisances d'accumulation offrent aux chercheurs un domaine moins exploré que celui des nuisances spécifiques. Diverses études indiquent la voie à suivre.

J'évoquerai à titre d'exemple, en France, une étude du Comité d'Action contre la Pollution Atmosphérique, qui a établi une corrélation, toutes choses égales, entre la densité urbaine et la pollution de l'air.

Les embarras de la circulation offrent un exemple achevé de nuisances d'accumulation. Il n'y a pas de difficulté à chiffrer l'essence gaspillée et le temps perdu; les conséquences sur le comportement des individus dans le travail et le loisir sont moins connues. Il est maintenant classique, pour les urbanistes, de prévoir les flux de circulation en fonction de la position et de la dimension des lieux d'habitation, de commerce et de travail; de nombreuses études ont été faites à cette fin sur des cas d'espèce; mais il reste beaucoup à faire au niveau de la recherche fondamentale pour préciser les corrélations entre le dispositif et la structure de la ville d'autre part.

Nuisances immatérielles et aménagement urbain

Nous entrons ici dans le domaine des nuisances non chiffrables, encore, répétons-le, qu'elles soient susceptibles d'indicateurs chiffrés. Elles tiennent conjointement à l'entassement et aux défauts de la structure urbaine. Les craintes et l'angoisse qu'elles suscitent sont bien exprimées dans un rapport officiel français dont j'extrais quelques lignes : "Le milieu urbain où vivent 70% des français connaît une évolution inquiétante. Monde de l'asphalte et du béton, la ville est à l'homme, qui s'en échappe de plus en plus difficilement, une prison. Enfermé dans les murs, celui-ci ne perçoit plus le

rythme des saisons, à peine l'alternance du jour et de la nuit. L'espace dévolu à chacun, dans les habitations, les lieux de travail et les transports, ne suffit plus à cette liberté de mouvement et d'allure au travers de laquelle s'exprime physiquement l'autonomie et la personnalité.

Un souci de rentabilité à court terme engendre une densification à outrance des centres anciens et des aires urbaines, lors d'opérations dites de rénovation ou de promotion. Il en résulte un entassement des hommes, la disparition des trop rares parcs, jardins et forêts suburbaines, l'aggravation des encombrements, ...

La banlieue contemporaine étale des glacis éventés jonchés de parallélépipèdes, un mobilier urbain pauvre sinon inexistant, une absence d'espaces "biologiques" suffisants.

A l'encombrement matériel s'ajoute un autre plus diffus : l'individu ne parvient pas à maîtriser toutes les sollicitations qui s'offrent ou s'imposent à lui dans les domaines de la connaissance, de la consommation et dans celui des relations humaines. Une sorte d'encombrement intellectuel accentue cette agressivité que l'on constate dans les grandes villes.

Pour faire revivre la partie d'eux-mêmes qui est ainsi aliénée, certains s'engagent sur des itinéraires de fuite ou de compensation. Les ravages que fait l'alcool dans nos sociétés, le recours, notamment par la jeunesse, aux stupéfiants et aux drogues, la délinquance juvénile, tout cela est bien le signe d'un nouveau mal du siècle".

Ce diagnostic cursif donne une idée de l'étendue du domaine à explorer et de la diversité des disciplines intéressées à son étude. Je me bornerai ici à poser quelques touches, en évoquant quelques unes des "nuisances immatérielles" le plus souvent dénoncées et les moyens concevables pour y remédier.

La privation de la nature

Il n'est pas besoin de s'étendre sur un processus d'urbanisation qui consomme le divorce entre les citadins et la nature. La pression urbaine est une menace permanente pour les parcs et les jardins à l'intérieur de la ville; dans les pays de propriété privée, le jeu des valeurs foncières (qu'il est vain de baptiser spéculation, parce qu'il comporte autant d'acteurs que de propriétaires), mal contenu par les règlements d'urbanisme, expose les espaces libres à l'appétit des constructeurs; il n'est pas sûr que la propriété socialiste soit à cet égard, invulnérable : le marché n'y fait pas la loi, mais le répartiteur du sol aura du mal à résister à la demande des diverses parties prenantes, car les espaces libres urbains peuvent être convoités pour des usages parfaitement désintéressés, construction de logements sociaux ou d'ouvrages publics, répondant à une nécessité plus évidente pour le responsable peu averti que le maintien d'une parcelle de végétation dans la ville.

Le besoin inné de nature qu'ont les hommes a trouvé de tout temps son expression dans la littérature, classique avec La Fontaine évoquant "ces forêts, ces eaux, ces prairies, mères des douces rêveries", romantique avec Jean-Jacques Rousseau, le promeneur solitaire, avec Chateaubriand qui fulmine d'indignation quand il surprend à Gand, pendant les Cent Jours, une conversation du Baron Louis avec son

voisin de chambre : “je vendrai le reste des forêts de l'Etat. Je couperai tout, les ormes des grands chemins, le bois de Boulogne, les Champs-Élysées; à quoi cela sert-il ?”.

L'opinion professée outrancièrement par le Baron Louis subsiste dans le subconscient de plus d'un responsable municipal, et il est souhaitable d'étayer par des études précises les arguments plus ou moins sentimentaux dont on se contente trop souvent pour justifier les espaces verts.

J'ai plaisir à citer, à titre d'exemple, les excellents travaux produits à l'occasion d'un colloque parisien par le Professeur Aleksic, de Belgrade, qui a établi une corrélation entre la disponibilité d'espaces libres pour le citadin et la santé somatique, psychique, sociale et par le professeur Pintaric, de Zagreb, qui a étudié la fréquentation des espaces verts d'après la condition des citadins quant au lieu d'habitation, au niveau social et aux revenus.

Le besoin de nature est attesté par la ruée meurtrière des citadins à la campagne en fin de semaine, par la “vacancite” qui semble avoir pour ressort le besoin de quitter la ville inhumaine plus que celui de découvrir de nouveaux horizons. Les statistiques établissent une corrélation entre le flux des vacances, c'est-à-dire la durée, le nombre de vacanciers et le nombre de jours de vacances pour chacun, et la dimension des villes d'où proviennent les vacanciers. C'est clair, les gens qui vivent dans des villes aimables et ouvertes à la nature n'éprouvent pas le besoin de les fuir.

La nécessité d'un commerce constant du citadin avec la nature étant admise, il reste à préciser les fonctions à remplir par les espaces verts de toutes catégories — jardins, parcs, plantations d'accompagnement de la voirie, terrains de sport et de loisir dans les villes, coupures vertes occupées par la forêt et les terres de culture entre les villes appartenant aux régions urbaines dont je parlerai tout à l'heure — comment les composer et selon quelles normes.

Laideur et uniformité

La laideur est sans doute parmi les atteintes portées à la qualité du milieu urbain l'une des plus graves dans ses conséquences, parce qu'elle affecte les ressorts les plus intimes de la personnalité, notamment à l'âge où celle-ci se dessine.

Les humanistes doivent s'interroger pour en déceler les causes afin de proposer des remèdes.

C'est à tort qu'on explique la laideur de maintes constructions par la course au logement, l'ampleur des besoins qui entraînerait les constructeurs à faire porter leurs efforts sur la quantité plus que sur la qualité. Dans mon pays, c'est entre les deux guerres, à une époque de stagnation économique et démographique, que la qualité architecturale de la construction a touché son niveau le plus bas. Jean Giraudoux dénonçait alors le spectacle déplorable offert par nos entrées de ville, “écluses de laideur et d'encombrement”. Les règles d'économie qui s'imposent aux constructeurs dans tous les pays où sévit la pénurie de logement peuvent affecter l'aspect superficiel des bâtisses; elles ne sont pour rien dans les proportions boiteuses, la mauvaise insertion des volumes bâtis dans le paysage urbain ou les fautes de goût.

M. Vidovic a posé la question des rapports entre l'architecture et la société. L'architecture a-t-elle le pouvoir de façonner la société ou au contraire n'en est-elle qu'une expression ? Le Corbusier tenait pour la première thèse, lui qui voyait en l'architecte "l'ordonnateur social par excellence" et professait l'ambition d'enseigner une nouvelle façon d'habiter. Cependant, il ne méconnaissait pas l'effet en retour de la société sur l'architecture; son plan de Chandigarh, contrairement à toute attente, est étalé en surface pour accroître l'étendue des terrasses qui répondent aux habitudes sociales des indiens. Au vrai, l'architecture est bien le reflet de la société, ce ne sont pas Jules Hardouin-Mansart, Le Vau et Le Nôtre qui ont fait le siècle de Louis XIV, c'est bien l'inverse.

Architectes et humanistes doivent s'attacher à découvrir au-delà des modes et des engouements les facteurs permanents d'une beauté dont jadis des hommes de métier, bien accordés à leur cité ou à leur terroir, possédaient intuitivement le secret.

La recherche doit porter non seulement sur l'architecture elle-même, mais surtout sur l'art de disposer des bâtiments sur le sol, c'est-à-dire l'art urbain.

Celui-ci a versé, depuis la révolution industrielle du siècle dernier, dans des aberrations successives : les îlots entassés à l'alignement avec les cours étroites sans air ni lumière, puis la banlieue pavillonnaire, expression d'un individualisme outrancier qui gâche le terrain dans l'incohérence, enfin, après la deuxième Guerre mondiale, par réaction contre ces deux excès, celui du jeu de cubes et de dominos, qui ouvre les îlots urbains au vacarme et à l'indiscrétion, rompt l'échelle des paysages et détruit l'intimité, la chaleur, le coude à coude que l'homme demande à la ville.

Les facilités de la technique moderne apportent aux constructeurs la tentation de la démesure; là encore, il faut retrouver les secrets de l'harmonie à travers les techniques de notre temps.

Autant que par la laideur, le cadre urbain est menacé par l'uniformité, génératrice d'ennui. Un peu partout sur la planète, on décline le même théorème d'urbanisme, la même mathématique glacée insoucieuse des climats et des mœurs, comme si la hauteur du soleil était la même à Stockholm et au Cap, et les exigences sociales identiques aux quatre points cardinaux. Cependant l'industrialisation nécessaire à la construction ne fait pas obstacle à la variété des volumes et des modes de groupement des bâtisses; les matériaux qui se prêtent à la préfabrication, métal, bois, verre, plastique, offrent une gamme d'une grande richesse. Les techniques modernes de construction et d'urbanisme sont parfaitement conciliables avec un respect attentif des singularités climatiques, ethniques, sociales, moyennant un effort de recherche et de volonté.

La ségrégation

Le mal est ancien, déjà dénoncé par François Miron qui, dans la lettre citée plus haut, mettait déjà en garde Henri IV contre le danger du rassemblement des "gras et dodus" d'un côté et des "menus" de l'autre. Pourtant, le compartimentage social de la ville était tempéré jadis par la cohabitation, dans de mêmes immeubles collec-

tifs, de locataires de ressources inégales : l'artisan ou le commerçant occupait le rez-de-chaussée, le bourgeois les étages nobles, premier ou deuxième, l'employé ou l'ouvrier les niveaux supérieurs. L'ascenseur qui permet d'accéder sans fatigue aux étages élevés, les moyens de transport en commun qui favorisent l'étalement de la ville, ont engendré une ségrégation beaucoup plus marquée, épousant la différence des valeurs foncières entre les "beaux quartiers" et ceux que dévalue l'éloignement ou le manque d'agrément.

Les inconvénients sociaux de la ségrégation, pour évidents qu'ils soient, sont un sujet d'investigation pour les sociologues. Les économistes peuvent de leur côté chiffrer ce que coûte l'éloignement du lieu de travail infligé à quantité d'employés ou d'ouvriers; je ne serais pas surpris qu'un calcul économique global justifie l'octroi de subventions aux constructeurs de logements sociaux pour acquérir des terrains bien placés à proximité des emplois. Les employeurs y gagneraient sur les indemnités de transport et le rendement de la production, la fatigue des travailleurs serait allégée et la ville serait plus vivante.

Les défauts de dimension et de structure

Les urbanistes savent depuis longtemps que la qualité de l'environnement urbain est liée à la dimension de la ville.

L'étude des coûts d'établissement et d'exploitation des services publics révèle l'existence d'un optimum de taille qui se situe entre la très petite ville où ces services sont sous-utilisés et la très grande où les coûts sont fortement majorés du fait de l'encombrement. Entre ces deux extrêmes, l'optimum est difficile à préciser, d'autant que la qualité des services rendus est très variable d'une ville à l'autre.

Une étude de MM. Hautreux, Inspecteur Général de la Construction et Rochefort, Géographe, sur l'armature urbaine de la France, a montré que la ville doit dépasser un certain seuil de population pour posséder la gamme des "services rares" qui ne trouve de servants et une clientèle que dans un milieu urbain suffisamment étoffé : commerces et métiers d'art, théâtres et établissements culturels de haut niveau, enseignements supérieurs originaux, hôpitaux spécialisés, laboratoires et industries de pointe, sièges sociaux des grandes affaires. De cette étude est née en France la politique dite des métropoles d'équilibre. Pourtant, le gigantisme paraît bien faire obstacle à la qualité de ces services rares.

L'agglomération parisienne actuelle, avec ses 9 millions d'habitants, offre un milieu moins favorable à la création artistique et scientifique que le Paris de Balzac qui n'en avait pas plus d'un million.

Le gigantisme a notamment pour conséquence une dégradation de l'environnement au centre des agglomérations, là où s'exercent les fonctions de relation qui sont la raison d'être de la ville. C'est traditionnellement au centre que se rassemblent les activités tertiaires et il joue parfaitement son rôle tant que ces activités s'identifient aux établissements faits pour la rencontre des citoyens : boutiques, cafés, théâtres, cabinets des professions libérales, etc. Mais avec le gigantisme urbain, le tertiaire se transforme : la boutique devient grand magasin, puis hypermarché, les bureaux des grandes affaires remplissent des immeubles puis des quar-

tiers entiers. Le tertiaire de relations fait place à l'usine tertiaire, dispensatrice d'emplois et génératrice de migrations citadines alternantes qui ne laissent pas de place aux rapports humains. Progressivement, les établissements "de rencontre" sont éliminés ou, ce qui revient au même, deviennent inaccessibles.

Les opérations de rénovation urbaine dans le centre des métropoles contribuent à aggraver cette situation du fait que la construction d'immeubles de bureaux s'accommode d'une charge foncière beaucoup plus élevée que celle des logements.

Il semble bien que la recherche de l'équilibre financier des opérations de rénovation dans les centres de ville risque d'aboutir soit à admettre trop de grands établissements capables de payer cher le terrain, mais peu assortis à la fonction centrale, soit à exagérer la densité et souvent à verser dans les deux inconvénients à la fois. La réussite de la rénovation du point de vue de l'environnement est subordonnée soit à une réforme des bases d'évaluation des immeubles à détruire, trop souvent surévalués, soit à une participation de la collectivité publique, dont un calcul économique tenant compte du bénéfice pour l'environnement démontrerait la "rentabilité".

La dégradation du centre des grandes villes n'est qu'un cas des troubles de structure qu'engendre une expansion urbaine accélérée. Dans le passé, elle s'est toujours faite de proche en proche par utilisation marginale de l'infrastructure existante, constamment étendue et toujours dépassée par les besoins; ce schéma a été observé quelle que soit la dimension de la ville, en sorte que la croissance des grandes métropoles a épousé une trame semblable à celle des petites villes; souvent les plans d'urbanisme n'ont fait qu'enregistrer, en les extrapolant quelque peu, les tendances acquises, en sorte que le plan de la métropole avec ses zones d'habitation, d'activités et de services publics, semblait obtenu par simple homothétie d'un petit bourg. C'est ainsi que Paris n'a eu longtemps qu'un centre d'affaires, une seule université comme un modeste centre provincial, jusqu'au jour où l'on s'est aperçu que la capitale n'était plus une ville mais une région urbaine dont la croissance appelait une nouvelle structure.

Longtemps les urbanistes se sont égarés dans une critique de la géométrie urbaine : ils ont opposé la ville "linéaire" de Le Corbusier à la ville "radio-concentrique", dénoncé l'extension en "tache d'huile", en "doigts de gant", proposé des schémas nouveaux, articulés, souterrains, aériens, que sais-je ?

Or, les troubles de fonctionnement des grandes villes modernes ne sont pas affaire de géométrie, mais de structure fonctionnelle. Le schéma primaire de la Charte d'Athènes : habiter - travailler - circuler - se délasser, acceptable pour organiser une petite ou moyenne ville, conduit à des monstruosité si on l'applique sans discernement à grande échelle.

Au fond, le mal tient à l'ambiguïté de la notion de "ville". Le mot évoque évidemment l'image traditionnelle d'un ensemble bâti en continuité, alors que depuis longtemps, les grandes agglomérations ont sauté toutes les barrières et forment avec les bourgs et villes une région urbaine plus ou moins discontinue; le plan valable dans un cas ne l'est pas dans l'autre.

On vient à concevoir un horizon urbain à deux échelles : celle de l'économie 49

moderne, qui appelle la masse et les vastes dimensions, et celle plus mesurée du cadre de vie quotidien des citadins, c'est-à-dire de l'environnement urbain proprement dit. Dans cette optique, la région urbaine constitue le cadre des relations d'affaires et des services rares; elle sera composée de "cités", cadre social où les citadins se rassemblent et se sentent solidaires, séparés par de larges espaces de territoire rural ou "coupures vertes" dont l'intégrité devra être strictement préservée; cette structure discontinue, favorable à l'exercice des fonctions urbaines de différents niveaux, a en outre l'avantage de pallier diverses nuisances décrites tout à l'heure, pollution de l'air, divorce avec la nature par exemple; elle évitera aussi les embarras de circulation si les "cités" disposent d'une autonomie réelle pour la vie quotidienne du plus grand nombre et si les liaisons inter-cités ne sont faites que pour les relations d'affaires et la fréquentation des services rares, c'est-à-dire pour transporter à grande vitesse un petit nombre d'individus. Le dessin de ce schéma discontinu tel que je viens de le tracer reste intuitif et grossier; il appelle de nombreuses recherches touchant notamment la dimension optima des cités en fonction de leur destination, la localisation des services rares, les flux de transports inter-cités, le dessin du paysage urbain et du paysage rural interstitiel".

L'URBANISME À L'HEURE DE L'ENVIRONNEMENT

Contre la démesure

L'urbanisme deshumanisé dont les "tours" et les "barres" sont les signes les plus agressifs a suscité une réprobation qui s'est amplifiée au cours des années soixante-dix. C'est à ce gigantisme urbain, en hauteur et en surface, qu'Olivier Guichard a entendu parer en interdisant les tours dans les villes de moins de 50 000 habitants. Une mesure sans doute simpliste, mais qui a eu l'avantage de frapper l'opinion, d'empêcher les erreurs d'échelle dans les paysages ruraux particulièrement fragiles, et d'épargner aux petites collectivités locales la tentation d'une fausse grandeur.

La question se pose évidemment autrement dans les grandes villes. Elle a commencé à agiter l'opinion à Paris lorsque les opérations de Maine-Montparnasse et de la Défense sont venues se pointer, à l'horizon de Chaillot et des Champs-Élysées, que la tour de la Halle aux vins s'est dressée face à l'île Saint-Louis, et qu'une construction massive est venue fâcheusement épauler sur sa gauche le dôme des Invalides vu du carrefour Clémenceau.

Pourquoi ces tours qui méritent mal leur nom car souvent leur forme trapue évoque plutôt des blockhaus que San Gimignano ?

Recherche d'une densité élevée quand le terrain est rare ? Certes, mais au prix d'un manquement à la règle élémentaire du "prospect" qui impose d'espacer les constructions proportionnellement à leur hauteur, en sorte que le gain de densité obtenu en ajoutant un étage devient de moins en moins sensible à mesure que le bâtiment s'élève.

Vertige technique ? C'est certain : bien des opérateurs ont cédé à la tentation de montrer leur maîtrise des techniques modernes, dont la construction en hauteur est

la plus spectaculaire expression; il n'y a guère d'autre explication à la construction de tours dans les petites villes, mais l'interprétation vaut aussi pour les métropoles.

Volonté, à densité donnée, de libérer le sol ? C'est la raison la meilleure, tout à fait fondée quand il s'agit d'un grand quartier d'affaires, contestable dans un quartier d'habitations : les hommes ne sont pas faits pour vivre en cosmonautes et préfèrent au spectacle du ciel ou de cheminées de pierre celui d'un voisinage familial et de l'arbre à portée de la main.

Recherche de l'équilibre financier ? Objectif condamnable lorsque cet équilibre est le résultat de l'excès de densité dénoncé ci-dessus, et qui a sévi dans les zones d'aménagement concerté dont j'ai démontré le processus dans un chapitre précédent.

En bref, il n'y a pas de raison valable pour justifier une généralisation de la construction en hauteur, qui demande un rare savoir-faire, et ne s'insère harmonieusement dans le paysage urbain qu'à des emplacements exceptionnels. Mais c'est bien injustement que les erreurs commises sont systématiquement imputées aux architectes : la responsabilité en incombe largement aux maîtres-d'ouvrage qui, en dressant le programme des constructions, déterminent la destination et le mode d'utilisation de celles-ci, et imposent leur loi aux architectes.

Au surplus, les désordres qui sévissent dans les ensembles de certaines banlieues tiennent moins à leur forme qu'à leur peuplement. Cette forme n'a qu'un effet second sur le comportement des habitants. Je me souviens d'une visite au Mans, dont le maire socialiste m'a fait visiter deux ensembles, l'un composé de parallélépipèdes juxtaposés, l'autre d'une forme circulaire qu'il avait imposée. Il se flattait que l'on votât socialiste dans le second, et majoritairement communiste dans le premier. J'ai tout lieu de croire que la composition sociale du peuplement n'était pas la même ici et là.

Autre exemple : les tours de Mantes-la-Jolie sont un lieu de désordre, celles du secteur Italie peu convoitées mais paisiblement habitées, celles du front de Seine (bâties par un Raymond Lopez qui logeait dans un bel hôtel particulier du quartier Montparnasse) culminent en valeur immobilière autant qu'en hauteur : les premières hébergent des déracinés de condition précaire, les secondes des asiatiques industriels, les troisièmes un gratin de Liban et de bourgeoisie parisienne.

J'observe enfin que dans les centres de villes où sont admises des densités élevées les barres et les tours ont été un substitut des îlots fermés aux cours étroites et obscures. Pour respecter à la fois "l'échelle humaine" dans la construction et un espace suffisant pour l'aération et l'ensoleillement, il n'y a pas d'autre solution que de réduire la densité autorisée. C'est à quoi a tendu la loi Galley instituant un "plafond légal de densité" qui limite le droit de bâtir; cette loi n'a eu qu'un effet médiocre sur la spéculation foncière, qui s'exerce moins dans les zones urbaines denses qu'à la périphérie des agglomérations, là où l'hectare de terre cultivée se transforme en mètres carrés de terrain à bâtir.

Les dispositions prises contre la démesure des ensembles bâtis ne constituent qu'une parade élémentaire de la dégradation de la ville. Pour donner la recette d'un milieu où il fasse bon vivre, il faut une approche plus fine des facteurs qui en feront la qualité.

Contre les nuisances

Du dispositif antipollution, on retiendra notamment :

Pour la qualité de l'air, l'abaissement de la teneur en soufre des combustibles, la création de trois zones de protection spéciale, à Paris, Lyon et Lille, de zones d'alerte à Rouen, Le Havre, Fos et Berre; un réseau de mesure des pollutions sera achevé en 1979 dans toutes les zones industrielles et agglomérations comptant plus de 100 000 habitants.

Pour la qualité de l'eau continentale, les agences de bassin créées en application d'une loi de 1964 ont affecté à la date de 1976 près de 5 milliards — provenant en partie des redevances versées par les "pollueurs" — aux études, à l'aide aux industriels pour la prévention ou l'élimination des nuisances ainsi qu'aux collectivités locales pour la création de stations d'épuration et le lancement de "rivières propres" (la Vire, le Lot) et "lacs propres" (Annecy, Saint-Point, étangs languedociens).

Au titre du bruit, on notera l'étude des procédures des vols d'avions civils et la limitation des vols de nuit, la fixation pour les véhicules d'un niveau sonore contrôlé par des brigades en cours de mise en place, l'institution pour le logement d'un label acoustique.

En ce qui concerne enfin les déchets, une loi de juillet 1975 a tracé le cadre d'une action contre la diffusion des produits difficiles à éliminer et pour la récupération des éléments utilisables.

Aux mesures catégorielles concernant les diverses sources de nuisances s'ajoute le dispositif global des "contrats de branche" apportant aux industriels des facilités de financement pour la réduction de la pollution. Cinq contrats ont été passés pour les usines de pâtes de cellulose, sucreries, distilleries levureriers, féculeries; on en attendait pour 1977 une diminution de 30% du total de la pollution des eaux par l'industrie.

Dans ces actions, la technologie, accusée naguère d'être cause des maladies de l'environnement, commence à apparaître comme une médecine possible; ce qu'une technologie grossière, insoucieuse de l'environnement, avait pu commettre d'excès, une technologie plus affinée, utilisant les enseignements de l'écologie, peut le réparer, et des industriels s'avisent que les techniques antipollution pourraient être une valeur marchande; on l'a vu à l'exposition organisée à Paris lors des Assises internationales de l'environnement.

Pour le cadre de vie

Plus encore que l'action antipollution, c'est la place croissante tenue par l'environnement dans la nouvelle législation qui atteste de l'évolution des esprits en sa faveur. Deux lois essentielles, celle du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, l'autre du 3 janvier 1977 sur l'architecture, usent dans leur article premier de termes presque identiques.

"La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques..., la protection des ressources naturelles... sont d'intérêt général".

“La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le site environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public”.

La loi du 10 juillet traite de la nature non comme réserve ou génératrice de ressources mais bien comme compagne vivante de l'homme; on y trouve des accents qu'eût approuvé le “promeneur solitaire” : la conservation d'espèces animales non domestiques, ou végétales non cultivées, est justifiée par la nécessité de préserver le “patrimoine biologique national”; l'animal est présenté comme un “être sensible”; les réserves naturelles sont destinées à maintenir la diversité de la création, par la protection qu'elles apportent aux espèces en voie de disparition. La loi ajoute au Code forestier comme motif de classement en forêt de protection les “raisons écologiques” et le “bien être de la population”; elle renoue ainsi avec l'exposé des motifs d'une ordonnance de Louis XVI qui interdisait de construire sur les Champs-Élysées afin de conserver la végétation pour la santé et le délassement de ses sujets.

Dans les pays très anciennement policés comme la France, dont le Code forestier date de Colbert, et le Code minier de Napoléon, les atteintes à l'environnement sont moins le fait d'abus d'exploitation (encore qu'on puisse dénoncer les “erreurs écologiques” du remembrement et la pollution par les pesticides agricoles) que des excès des travaux publics et de l'urbanisation.

On peut s'étonner, certes, que le “béton” soit devenu le symbole de l'agression contre l'environnement, dans un pays qui doit à ce matériau nombre de chefs-d'œuvre d'architecture, d'Auguste Perret à Freyssinet, le Corbusier, Coyne et Taillibert. Il n'est pas moins vrai que des ouvrages implantés sur le sol sans autre règle que celle du service rendu au moindre coût, sont dans la France d'aujourd'hui une cause de dégradation du sol et du paysage naturel ou construit. La loi du 10 juillet 1976 subordonne désormais l'exécution des projets d'ouvrages importants conçus ou autorisés par l'Etat ou une collectivité publique à une “étude d'impact” sur le milieu.

Les ouvrages qui perturbent l'environnement sont matière à flashes sur la France défigurée; mais les dégâts causés au terroir, aux forêts et aux espaces libres par la pression de l'urbanisation sont plus graves parce que plus insidieux et plus répandus.

Les sites attractifs ne sont pas les seuls menacés : le “mitage” de la campagne par la construction, au détriment des exploitations agricoles et du paysage, après avoir grignoté des abords des grandes agglomérations, s'insinue partout avec la connivence des propriétaires tentés de monnayer leur bien et des élus locaux qu'anime le souci compréhensible de créer des emplois ou d'alimenter le budget municipal. La loi de réforme de l'urbanisme institue des “zones d'environnement protégé” où les mesures de protection essentielles pourront être prescrites sans recourir aux plans d'occupation des sols dont la lourde procédure ne peut évidemment s'appliquer que dans un nombre limité de communes.

La loi sur l'architecture apporte également sa contribution à la protection du milieu construit en imposant l'intervention de l'architecte ou, dans le cas de

construction individuelle peu importante, celle de conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement apportant au constructeur une aide gracieuse.

Ainsi les lois de 1976 et 1977 consacrent heureusement l'alliance de l'architecture et de l'urbanisme.

La ville, le village se dessinent. Dans ce dessin s'affirmait jadis l'aptitude créatrice et le savoir-faire de tout un peuple d'artisans et de compagnons élevés dans la règle du métier, ainsi que la distinction innée des maîtres d'ouvrage, qu'ils fussent les initiateurs de grandes compositions ou de simples bâtisseurs de village. Maintenant que tout cela est compromis, comment retrouver la voie de l'harmonie ? On me dira que c'est affaire d'architecture et non d'aménagement, qu'il appartient aux aménageurs de dessiner pour la ville une trame fonctionnelle que les architectes auront à habiller de formes agréables à voir. Tel n'est pas mon sentiment.

La beauté du paysage urbain tient fondamentalement à l'harmonie de la composition, au sens où l'entendent les architectes. Ceux-ci ont porté l'urbanisme sur les fonds baptismaux, ont présidé à la reconstruction. Puis, nous avons vécu une période où l'urbanisme, devenu pluridisciplinaire, a fait plus de place à la recherche opérationnelle et à la sociologie qu'à l'art urbain, au discours plus qu'au dessin. Le retour en grâce de l'architecture est de bon augure pour la qualité de la vie.

UNE POLITIQUE MONDIALE

L'environnement est devenu le nom de bataille du milieu; un concept depuis longtemps objet de réflexion pour les penseurs, de Leibniz, Kant et Hippolyte Taine jusqu'aux biologistes et sociologues contemporains.

Le fait nouveau des années soixante-dix est qu'il a pris une dimension politique internationale, qu'attestent les nombreuses manifestations officielles dont il a été le thème : après le colloque de Prague, dont j'ai déjà évoqué la préparation, la conférence mondiale sur le milieu humain de Stockholm en juin 1972, le colloque mondial de l'habitat cette même année à Santiago du Chili, où j'ai représenté le Ministre Olivier Guichard, le Conseil des Nations-Unies pour l'environnement, auquel j'ai participé à Nairobi en avril 1976, la conférence mondiale sur les établissements humains de Vancouver qui a suivi en juin.

Cette prise de conscience s'est accompagnée d'une inflation verbale qu'il n'est pas superflu de démêler :

- environnement, environnement de l'homme bien sûr, car sans ce complément implicite le mot serait vide de sens : terme né en France, adopté par les Anglo-saxons et qui nous revient; on le retiendra en définitive comme le plus significatif dès lors qu'il a acquis mondialement droit de cité;
- établissements humains ou habitat, c'est-à-dire ensemble des ouvrages, constructions et exploitations édifiés ou façonnés par les hommes et qui constituent la première composante de l'environnement, le milieu naturel étant la seconde;
- écologie, science du milieu qui entoure les êtres vivants (terme inventé en 1886 par le biologiste allemand Haeckel);

• et pour finir, qualité de vie, qui en mariant l'environnement à la jeunesse, aux sports et au tourisme, a engendré en France un ministère et qui constitue l'objectif essentiel de toute politique de l'environnement : la qualité du milieu est en effet une condition nécessaire à la qualité de vie, sans y suffire bien entendu.

L'approche de l'environnement est aussi variée que son vocabulaire. Il peut d'abord être situé dans un cadre plus ou moins étendu, planétaire, international, régional, local.

La perspective varie d'autre part selon la finalité visée : qualité du milieu physique, intégrité du milieu biologique, agrément et qualité humaine de l'habitat.

La politique de l'environnement peut en outre être considérée dans ses implications économiques : coût de la lutte contre les nuisances, incidences sur la production d'une exploitation plus mesurée des ressources naturelles, en bref compatibilité avec le développement.

Observons enfin que, sur le marché de l'opinion mondiale et internationale, l'environnement fait recette; il n'est donc pas étonnant qu'il serve de véhicule à des éthiques, des idéologies, des systèmes opposés, et soit l'occasion d'échappées sur des problèmes d'ordre économique et social qui, si importants soient-ils, n'ont avec lui que de lointains rapports.

La conférence mondiale de Vancouver sur les établissements humains (juin 1976) a démontré l'ampleur du registre de l'environnement, la confusion intellectuelle dont il est objet, les passions qu'il peut soulever.

On attendait beaucoup de cette manifestation que M. Trudeau a ouverte en citant Teilhard de Chardin : "Aimez-vous ou vous périrez". On approuvera certes l'ambition affirmée dans la déclaration liminaire : "créer une communauté internationale fondée sur l'égalité, la justice, la solidarité - lutter contre l'extrême pauvreté et les conditions dégradantes qui sont le lot de la majorité de l'humanité". On souscrira de même à des thèmes qui font partie du catéchisme élémentaire de l'environnement : "Ajouter une dimension qualitative au développement économique — prévenir la pollution de la biosphère — mettre fin au gaspillage des ressources naturelles — préserver pour la postérité le patrimoine historique, archéologique ou religieux — traiter les déchets — contrôler l'urbanisation et l'utilisation du sol — organiser un habitat à l'échelle humaine et associer à cette fin les habitants et les pouvoirs publics". Certes, on peut applaudir à toutes ces bonnes intentions, réitérées dans une longue litanie et ponctuées par cet aphorisme que n'eut pas désavoué M. Prudhomme : "L'environnement est le patrimoine commun de l'humanité".

Malheureusement, les résolutions de la conférence, abondantes quant aux objectifs, ne traitent que sommairement des moyens de les atteindre : on y trouve seulement un appel cent fois répété à une "répartition plus équitable des avantages du développement" — comme si le développement était un gâteau à partager — et, ce qui est plus pertinent mais bien imprécis, "un financement adéquat sur le plan national et international". Les conclusions de la conférence auraient mérité d'être approfondies si celle-ci n'avait débouché sur une condamnation sommaire des pays industrialisés par une majorité des représentants du tiers monde, et dévié sur la Palestine, la Rhodésie, le Sahara occidental et la Côte des Somalis.

Le Conseil du programme des Nations-Unies pour l'environnement, réuni à Nairobi (avril 1976), n'a heureusement pas versé dans les mêmes excès, mais les rapports qui lui ont été soumis, sous une relative modération du langage, procèdent d'une philosophie analogue à celle de Vancouver.

Le thème central débattu par le PNUE est l'exploitation ménagée des ressources naturelles : il touche à la sauvegarde du milieu dans la mesure où les excès d'exploitation menacent effectivement l'intégrité du territoire, des forêts, du milieu naturel; c'est à juste titre qu'on déplore la consommation par le développement urbain et industriel de 7 à 8 millions d'hectares de terres cultivables chaque année; mais l'inquiétude exprimée devant le risque d'épuisement trop rapide des ressources non renouvelables constitue déjà une préoccupation d'ordre essentiellement économique, et la revendication fondamentale des pays en voie de développement apparaît en pleine lumière dans l'exigence d'une répartition équitable des ressources naturelles, d'un plus juste équilibre des "termes de l'échange".

Dans la dialectique du PNUE, la protection du milieu n'est pas une fin en soi mais une mesure d'accompagnement du développement, lequel est pour les populations les plus démunies du globe une condition de la survie. Pour le tiers monde, la politique de l'environnement telle que la proposent les pays industrialisés n'est que l'hommage que le vice de l'abondance rend à la vertu du dénuement.

Entre la thèse du développement et l'antithèse de l'environnement, M. Maurice Strong, fondateur et premier directeur exécutif du PNUE, a proposé la synthèse de "l'éco-développement", défini comme "une méthode de planification permettant aux pays en voie de développement de parvenir à une croissance accélérée" tout en respectant les éco-systèmes naturels et les structures socio-culturelles.

Dans cette perspective l'industrialisation, levier indispensable au développement, ne peut être refusée au nom de l'environnement. Le PNUE rejoint ici le point de vue exprimé lors de la précédente conférence Nord-Sud par le représentant de l'Algérie qui déclarait que son pays était prêt à accepter un accroissement de la pollution comme prix de son équipement industriel. Observons, pour éclairer cet aperçu de la perspective mondiale de l'environnement que ce concept, tel qu'il est né dans les esprits occidentaux, procède d'une éthique qui donne la primauté aux valeurs spirituelles attachées au cadre de vie sur les valeurs matérielles qui servent de ressort à la société de consommation. Cette éthique ne peut évidemment s'imposer dans les pays que tenaille l'obsession de la faim. La pauvreté a un environnement que l'environnement ne connaît pas.

Il faut mettre à l'actif du PNUE d'avoir, au-delà des proclamations de principe souvent usées et parfois outrancières, donné une signification concrète à l'"éco-développement" en prenant l'initiative de projets pilotes de mise en valeur (plaines de l'Orénoque, Amazonie, Nouvelle-Guinée), épousant au mieux les particularités locales, géophysiques, climatiques et sociales, dont l'objet et la conception ressemblent tout à fait à ceux qu'avait adoptés la Tennessee Valley Authority dont l'entreprise était proposée au monde dans les années 50 comme un modèle achevé de planification; mais l'enseignement a changé : l'environnement a pris dans l'arsenal des symboles la relève de l'aménagement du territoire.

L'AMÉNAGEMENT NATIONAL ET RÉGIONAL

POUR UN PLAN NATIONAL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'Aménagement du territoire, dans sa dimension nationale et régionale, a eu pour premier objet de remédier aux inégalités de peuplement qui sévissent dans notre pays. Au premier rang des précurseurs qui les ont dénoncées s'inscrivent l'ingénieur Gabriel Dessus et le géographe Jean-François Gravier. Le premier à la tête d'une Commission d'études pour la décongestion des centres industriels, réunie pour la première fois à la veille de la Libération, entendait parer au trop plein des grandes agglomérations menacées de congestion, Paris en premier lieu. Le second, appelé par Raoul Dautry comme chargé de mission au MRU, a donné en 1947, dans un livre qui a eu un grand retentissement, *Paris et le désert français*, le signal du renouveau provincial.

L'aménagement du territoire a eu pour moteur l'explosion démographique qui a suivi la Libération; elle ouvrait la possibilité, à terme, de combler les vides du désert français par les "plus" attendus de la croissance mieux que par des "moins" à infliger à Paris.

La Brochure verte

Claudius Petit a donné à l'aménagement national son poids politique. Il a érigé en 1949 la direction de l'urbanisme et de l'habitation en direction de l'aménagement du territoire, cependant que mon service, porteur du titre, se divisait en service de l'aménagement national et service des plans d'urbanisme.

Le Ministre a mis ses plus proches collaborateurs en compétition pour rédiger, en toute indépendance, un rapport de présentation au gouvernement de son nouveau dessein. Mon texte a été retenu et, après addition d'une introduction du chef de cabinet, M. Piérard, a été soumis au Conseil des ministres, qui l'a approuvé en

février 1950. Publié en forme de "brochure verte" avec une préface de Claudius, sous le titre de "Pour un plan national d'aménagement du territoire", le document énonce les objectifs du plan ainsi que les moyens de sa mise en œuvre.

L'Aménagement national est présenté comme "une recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques, avec la constante préoccupation de leur donner de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture".

Après avoir dénoncé le "désordre français", attaché aux inégalités de peuplement en quantité et en qualité, la brochure verte énonce les remèdes : une déconcentration opposée aux grands courants qui portent toutes les activités du pays vers les grands centres, une industrialisation sur un plan décentralisé (locution que mon collaborateur Jean Faucheux a substituée à celle de décentralisation industrielle, qui sous-entend des transferts souvent inopportuns), une organisation culturelle reposant sur une douzaine de métropoles provinciales appelées à devenir le siège d'une activité intellectuelle et artistique intense, où se formerait un milieu humain diversifié et débordant de vie comparable à celui de la capitale.

Au chapitre des moyens mis en œuvre, la brochure propose une réglementation administrative assujettissant l'implantation des constructions aux exigences de l'aménagement national, une aide financière aux établissements qui se plient à celles-ci, la création de Commissions d'études régionales en vue d'un développement économique décentralisé. Toutes ces suggestions sont à la source de toutes les applications de la politique d'aménagement du territoire qui seront traitées dans les chapitres suivants.

C'est dans sa conclusion qu'est annoncée la création d'une Commission Centrale d'études pour le Plan national, qui est intervenue par décret du 5 avril 1950. Elle s'est composée de neuf personnalités désignées *intuitu personae* :

- Bloch-Lainé, Directeur Général de la caisse des Dépôts et Consignations,
- Bollaert, Président de la Compagnie nationale du Rhône,
- Bordaz, Directeur du Cabinet,
- Derooy, Gouverneur du crédit Foncier de France,
- Dessus, Directeur à l'Electricité de France,
- Lefauchaux, Directeur Général de la Régie Renault,
- Lévy (Louis-Alexandre), Ingénieur en Chef des ponts et Chaussées,
- Préaud, Secrétaire perpétuel de l'Académie d'Agriculture,
- Sauvy, Directeur de l'Institut National d'Etudes Démographiques.

Elle se réunissait le lundi soir après dîner sous la présidence du Ministre, dans son bureau du Quai de Passy. Elle a tenu du 20 avril 1950 au 19 juin 1952 vingt-deux séances. Je relève parmi les sujets traités : Plan de modernisation et d'équipement (Hirsch), Localisation de l'industrie (Randet), Politiques tarifaires (SNCF, Tissier - EDF, Dessus - Pétrole, Majorelle), Crédit et fiscalité (La Mothe-Dreuzy), Problèmes agricoles (Cepède - Gatheron), Commissions régionales (Randet), Aménagement de la Région parisienne (Gibel), de la région de la Durance (Closon

et Meyer-Heine), Main d'œuvre (Lindon), Bassin minier et sidérurgique lorrain (Pingusson), Point de vue du démographe (Sauvy).

Ces conférences, et les débats qui ont suivi, constituent une documentation de premier ordre, mais trop abondante pour être exploitée totalement dans la limite que j'ai assignée à ce livre. Je me bornerai à insérer ici les réflexions que m'a suggérées la conférence touchant de plus près aux questions de peuplement abordées dans le présent chapitre, celle d'Alfred Sauvy.

Le point de vue du démographe

La France est un pays sous-peuplé.

Sa densité de population, chiffrée globalement à 104 habitants au km², est inférieure de plus de moitié à celle des Pays-Bas; encore faut-il observer que ces chiffres de densité moyenne ne reflètent pas des situations comparables dans notre pays et chez nos voisins du nord et de l'est où les inégalités géographiques de peuplement sont beaucoup moins accusées. Plus significatifs qu'une densité moyenne sont les chiffres avancés pour la France par l'observatoire de l'OCDE de mars 1978 : 1 500 habitants au km² pour les sept départements parisiens, 80 pour les quatre-vingt-dix-neuf autres.

Le sous-peuplement de la campagne a pour résultat le coût très élevé par tête d'habitant d'équipements d'infrastructures et de services publics qui s'imposent quel que soit le nombre des usagers. Ainsi les chemins ruraux qu'il faut maintenir coûte que coûte, si peu fréquentés soient-ils; dans mon village du Vercors qui compte plus de noms sur le monument aux morts qu'à l'état-civil des vivants, l'école a longtemps subsisté pour six élèves jusqu'au jour où elle a dû être fermée faute d'enseignants consentant à vivre dans l'isolement. Beaucoup de régions souffrent également d'une insuffisance de l'armature urbaine qui amplifie les migrations, internes ou en provenance de l'étranger, en direction de celles qui sont mieux pourvues, telles l'Ile-de-France, Rhône-Alpes ou les rivages méditerranéens. Sauvy voit dans cette situation un héritage du passé difficile à surmonter. "L'aménagement du territoire, observe-t-il, devra compter avec les résistances humaines, les intérêts anciens toujours mieux défendus que les intérêts futurs, les droits acquis plus vigoureux que les droits suivants ou à naître". En ce qui concerne les équipements publics, j'ai en effet constaté que beaucoup de services étaient portés à répondre à la demande des usagers en place, avec le risque de conforter le désordre établi, plus qu'à créer les instruments d'un développement nouveau et mieux orienté.

Sauvy s'est particulièrement inquiété des migrations allogènes en provenance d'Afrique du Nord notamment. J'extrait de la conférence quelques lignes qui témoignent de sa clairvoyance :

"L'agrégation géographique des étrangers est dangereuse. Le secret de l'assimilation, c'est l'école et partout le secret de ségrégation c'est l'école étrangère, avec une organisation culturelle étrangère : patronage, société sportive, orphéon, etc...

L'immigration en provenance d'Afrique du Nord pose moins un problème social qu'un problème politique : il s'agit de savoir quelle attitude l'on désire prendre. Le

choix se pose en effet entre une politique d'assimilation et une politique de maintien des coutumes, de la religion et de la langue, qui préserve la personnalité des immigrés". Ces lignes sont du 12 avril 1951.

LA DÉCENTRALISATION DU SECTEUR PRIVÉ

La décentralisation industrielle a été longtemps le plus beau fleuron de l'aménagement du territoire. Le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme en a été l'initiateur et le principal acteur dans sa première phase, l'époque héroïque de 1945 à la fin de 1954.

Il ne disposait alors, en propre, que de deux moyens :

- le permis de construire, dont la délivrance appartenait au Ministre pour les Bâtiments industriels "occupant une superficie supérieure à 500 m², ou employant ou devant employer plus de 50 salariés"; le service d'aménagement de la région parisienne de Pierre Gibel qui instruisait les demandes, avait ainsi le moyen de dépister les établissements indésirables, auxquels la réglementation permettait d'opposer un refus, et ceux qui n'étaient pas justifiables de la même rigueur, mais dont la création ou l'extension dans la région ne s'imposaient pas, et qui étaient accessibles à ses arguments en faveur d'une implantation en province;

- le Fonds National d'Aménagement du Territoire (FNAT), créé par la loi du 8 août 1950, substitut de la Caisse d'Aménagement du Territoire préconisée par la communication de février 1950, destiné à financer, soit par des avances consenties aux collectivités, soit par prise en charge directe, l'aménagement de zones industrielles éventuellement assorties de zones d'habitations pour le logement du personnel des usines; une loi foncière du 6 août 1953 a permis l'acquisition des terrains par voie d'expropriation.

Le ministère s'est employé à ajouter à ses propres moyens d'incitation à la décentralisation ceux qu'il attendait d'autres administrations ou services responsables en matière d'économie sous forme d'avantages financiers fiscaux ou tarifaires. Il a été difficilement écouté. Ainsi la SNCF, en 1951, dans un esprit commercial visant à ajuster ses tarifs aux prix de revient, a-t-elle fixé le prix des relations de gare à gare en raison inverse du trafic attendu. Aux objections du MRU, inquiet du désavantage ainsi infligé aux établissements décentralisés près d'une gare à faible trafic, il a été répondu que la tarification des transports n'avait pas à subventionner indirectement la décentralisation.

L'insuffisance des moyens d'incitation à la décentralisation n'a pas facilité la tâche d'une administration qui a rarement trouvé chez un industriel la compréhension du président-directeur général de Gillette, M. Abderhalden. Je me souviens de son dialogue avec Claudius Petit : "Monsieur le Ministre, mon établissement n'est ni dangereux ni insalubre, et aucun règlement ne vous autorise à refuser l'extension que j'ai demandée à proximité de Paris. – Monsieur le Président, ce n'est pas affaire de règlement, mais de volonté de mon Gouvernement, qui a un grand dessein de décentralisation industrielle – S'il en est ainsi, Monsieur le Ministre, c'est entendu, nous irons à Annecy". Je dois ajouter que le directeur de l'usine, un

63

aimable suisse, M. Gallusser, était séduit par le voisinage de Genève, et qu'il comptait sur les attraits du lac pour faciliter la migration de son personnel loin de Paris.

L'existence d'une zone industrielle aménagée, qui épargne au dirigeant d'une entreprise décentralisable les aléas de l'appropriation du sol n'est pas déterminante s'il n'est pas préalablement motivé par des raisons touchant aux facteurs de sa production, aux relations avec ses fournisseurs et avec sa clientèle, au recrutement de son personnel.

Citroën à qui le Ministre avait refusé une extension proche de Paris, m'en a donné la preuve. L'administrateur venu me voir au nom du PDG, M. Bercot (qui ne consentait de contact personnel qu'avec le Ministre), a ironisé sur le comportement d'une administration plus apte à interdire qu'à agir et m'a demandé de lui désigner un emplacement répondant aux exigences de la décentralisation. Je lui ai proposé Reims, ville point trop éloignée du Quai de Javel, de la clientèle parisienne et de la métallurgie de Montataire, et où une nouvelle zone industrielle jouxtait celle du Pont-Colbert. Il m'a donné un acquiescement consacré par une visite sur place et une réception du maire à l'Hôtel de Ville. Ne voyant rien venir après quelques semaines, j'ai repris contact, pour apprendre que Citroën, après réflexion, mettait le cap sur Rennes. Pourquoi ? On y vote MRP, me répondit l'administrateur, façon de dire qu'il comptait trouver aux environs de cette ville une main d'œuvre d'origine rurale abondante. Condition posée : que l'aménagement du terrain ne coûte rien à la firme de Javel; un vaste emplacement peut convenir, mais son centre est occupé par une compagnie de CRS; l'urbaniste en chef Jean Canaux dénicher un dépôt de l'armement qui peut être vidé pour recevoir les CRS; le directeur de la sécurité nationale, mon camarade Hirsch, veut bien, mais sans accepter de faire les frais du transfert; j'intègre ces frais dans le devis d'une zone industrielle entourant Citroën : les industriels à venir paieront; il faut toute l'autorité du Préfet Benedetti pour faire accepter par la Chambre de Commerce la faveur faite à l'entreprise automobile.

Le MRU, pour son premier programme de zones industrielles à aménager avec l'aide du FNAT, n'a retenu que celles dont il estimait la réussite assurée par leur situation et l'appui des collectivités intéressées : Chalon-sur-Saône, où devait s'installer Kodak, Châlons-sur-Marne dont j'ai été fait citoyen d'honneur (un remerciement rare), Rennes, ci-dessus évoqué, Mantes-Gassicourt, lieu d'accueil pour des industries trop dépendantes de Paris pour être davantage éloignées.

Ce programme allait beaucoup s'étoffer au cours de la décennie suivante. La carte ci-contre en donne le tableau au 31 décembre 1961.

La zone industrielle de Dijon vaut un rappel de mon entretien avec le chanoine Kir, venu me demander le concours du FNAT pour creuser un lac à une entrée de la ville; ce travail n'était pas recevable comme tel; j'ai eu l'idée de le présenter comme un prélèvement de terre de remblai pour la zone industrielle voisine; la direction du budget a accepté, dès lors que je jouais franc jeu. L'opération m'a valu quelques bouteilles de Bourgogne blanc du chanoine.

Le premier rapport sur l'aménagement du territoire, publié en décembre 1950, constate l'insuffisance des moyens que je viens de retracer : "la loi foncière, le Fonds national d'aménagement du territoire, les programmes de logements, sont autant

d'instruments pour réduire les obstacles qui s'opposent à une localisation décentralisée de l'industrie, difficulté de se procurer des terrains équipés, difficultés de logement. Ils ne suffisent pas toujours à compenser l'attraction que les industriels éprouvent pour les grands centres, notamment pour ce grand marché de travail et de consommation qu'est la région parisienne".

Le rapporteur interroge : "devant ces difficultés, il y a de bons esprits pour se demander si notre entreprise ne va pas à l'encontre d'on ne sait quelle fatalité économique, si l'écheveau de l'industrie parisienne n'est pas si emmêlé qu'il serait trop tard pour en tirer le moindre fil.

À cette question nous devons dire non avec fermeté. Notre génération n'aurait pas d'excuse si, bien informée du désordre économique et des misères sociales qui accompagnent la mauvaise distribution de la population, elle laissait par manque d'imagination et de courage, s'aggraver le phénomène de congestion et de vide dont souffre notre pays, et compromettre irrémédiablement son avenir.

Il faut donc s'ingénier à trouver de nouveaux moyens pour solliciter la création et le développement des industries dans le cadre d'une "géographie volontaire". Le criblage des demandes de permis de construire fait au cours de 1950, pour découvrir des industries à diriger sur la province évoque le travail des chercheurs d'or qui triaient des tonnes de sable pour recueillir quelques pépites. Il faut tirer le rideau sur cette période héroïque, et créer un outil de meilleur rendement".

Le second rapport, en date de juillet 1952, donne un répertoire des industries décentralisées depuis janvier 1951 dont la minceur atteste le bien fondé de l'inquiétude exprimée par le premier. Si l'on relève dans cette liste les grands noms de Renault, Citroën et Radiotechnique, le nombre total des établissements éloignés de Paris en quelques mois n'atteint pas la dizaine.

A la décentralisation industrielle sur le mode mineur que je viens d'évoquer succède à partir de juin 1955, date charnière, une entreprise plus dynamique. Les premiers outils ont été forgés par le Ministre des Finances Pierre Pflimlin, avec la collaboration soutenue de la direction de l'aménagement du territoire. Les décrets de juin embrassent dans une large perspective tous les aspects du développement régional. Je retiendrai dans ce chapitre les mesures concernant particulièrement la décentralisation de l'industrie, celle des établissements de recherche, et celle des activités de service, qui allaient prendre une place croissante dans le développement économique; ces mesures ont été amplifiées par les décrets du 31 décembre 1958 et des textes ultérieurs, notamment la loi du 2 août 1960.

Elles constituent un dispositif de contrainte et d'incitation, épousant la pratique combinée du bâton et de la carotte.

Le bâton : procédure d'agrément préalable à la construction de locaux industriels et de bureaux à Paris et dans sa région, assortie du versement d'une redevance plus élevée dans l'agglomération parisienne elle-même que dans la grande banlieue; l'agrément est délivré par le Ministre de la Construction après avis d'un Comité interministériel siégeant Quai de Passy présidé par le directeur de l'aménagement du territoire, à l'origine André Prothin, auquel j'ai succédé en 1958.

La carotte : prêts à taux réduit, primes spéciales d'équipement accordées aux

industriels s'installant dans les zones dites "critiques" dont la délimitation a suscité beaucoup de convoitise; primes pour la démolition de locaux d'industrie ou de bureaux dans la région parisienne.

L'application de ce dispositif a été conduite à la base avec beaucoup d'intelligence et d'efficacité par Jean Faucheux et ses collaborateurs Van Hooren et Gillet, qui aiguillaient vers moi les cas les plus importants. J'ai vu ainsi défiler quai de Passy le gotha de l'industrie française : en tête Ambroise Roux, qui s'est prêté à la décentralisation de la CGE non sans discussions ardues mais toujours avec bonne grâce.

Au total le bilan établi en 1963 pour la décentralisation industrielle lors de la création de la DATAR, s'est soldé par 130 opérations, entraînant la création de 230 000 emplois, fixant en province, compte tenu des familles et des services dont elles ont l'usage, quelque 800 000 personnes. Voici la liste des plus marquants :

- GILLETTE à Annecy,
- MORANE-SAULNIER à Ossun,
- CASTROL à Marseille,
- RADIOTECHNIQUE à Chartres,
- RENAULT à Cléon,
- BERNARD-MOTEURS à Liancourt,
- CONORD à Reims,
- MOTO BECANE à St Quentin,
- Société I.B.M. à Nice et à Montpellier,
- CITROEN à Rennes (Usines de la Janais),
- FABRIQUES REUNIES DES LAMPES ELECTRIQUES à Dijon,
- ROTO DIESEL (D.B.A.) à Blois,
- D.B.A. à Ste-Florine (Haute-Garonne) et MOULINS THOMSON-HOUSTON à Orléans, Laval, Aix, Thonon,
- TIMKEN à Colmar,
- SIMCA à Bourbon-Lancy
- SCHNEIDER-RADIO au Mans,
- BURROUGHS à Villers-Ecalles (Seine-Maritime),
- CLARET à Barentin,
- CARBONNE-LORRAINE à Amiens,
- Cie Industrielle des Mécanismes à Saint-Dié,
- Cie générale de T.S.F. (et ses filiales) en Côte d'Or, à Bollène et à Brest,
- ROSY à Béthune,
- Machines BULL à Angers et à Belfort,
- Société Normande de Fabrications Electroniques à Caen-Mondeville,
- Cie Générale des Composants Electroniques à Cherbourg,
- Cie Générale des Téléphones à Montargis,
- PECAZEUX & KREUTLER à Mazamet.

Le bilan de la décentralisation des bureaux n'est pas significatif; elle a généralement accompagné celle des établissements industriels auxquels ceux-ci étaient attachés; elle n'a guère pris une forme autonome que dans le secteur public traité ci-après.

LA DÉCENTRALISATION DU SECTEUR PUBLIC

Le rapport Surleau

La "délocalisation" récemment entreprise au nom de l'Etat est une nouveauté de langage, mais non de conception. Un décret essentiel du 30 juin 1955 (n° 55-883) a constitué auprès du Président du Conseil de l'époque un Comité chargé de procéder à l'inventaire des "établissements relevant de l'Etat ou soumis à son contrôle dont l'activité est d'ordre industriel, commercial, culturel ou social" fonctionnant dans la région parisienne, et d'élaborer un plan de décentralisation auquel ceux-ci seraient assujettis pendant dix ans, sauf création ou extensions faisant exceptionnellement l'objet d'un agrément préalable.

Ce Comité, composé d'éminentes personnalités du monde de la culture (citons Gaston Berger, l'inventeur de la prospective) de l'économie et de l'administration, a siégé pendant deux ans au Commissariat au Plan sous la présidence de l'ingénieur général Frédéric Surleau, Conseiller d'Etat, ancien Délégué Général à l'Equipe-ment national; j'en ai été le rapporteur général, avec le concours de l'ingénieur en chef Châtain.

Il a procédé en premier lieu à l'inventaire prescrit par le décret. Il a réparti ensuite l'étude particulière de chaque établissement entre des rapporteurs choisis dans les grands corps de l'Etat, dont notamment M. Joxe, futur Ministre et M. Benoît, futur membre de la commission supérieure de l'audiovisuel. Ceux-ci, après avoir procédé à tous les entretiens et visites nécessaires, ont opéré un classement en trois catégories :

- les établissements dont la présence en région parisienne est entièrement justifiée;
- ceux qui pourront y demeurer pour un temps plus ou moins long, mais à condition de ne se développer qu'en province;
- ceux enfin qui doivent être transférés hors région parisienne dans un délai maximum de dix ans.

Le Comité a consacré une quarantaine de séances à la discussion des propositions des rapporteurs en présence des représentants des ministères intéressés, et dans les cas les plus importants, des porte-parole des établissements eux-mêmes : une procédure rigoureuse, dont toute nouvelle "délocalisation" ferait bien de s'inspirer.

Les critères d'appréciation du Comité procédaient de deux considérations : l'intérêt de l'établissement, l'intérêt de l'éventuel lieu d'accueil. Le transfert en province a été retenu sous condition de ne pas apporter un trouble excessif au fonctionnement de l'établissement, et souhaité dans la mesure de l'effet multiplicateur attendu au nouvel emplacement. C'est dans cette optique que s'est dessiné le parti adopté pour les différentes catégories d'organisme examinés : services techniques, établissements d'industrie, de recherche, d'enseignement, d'objectif social ou culturel.

Les conclusions du Comité ont été consignées dans un rapport adressé au président du Conseil le 9 août 1957; j'ai reproduit ci-après la lettre d'envoi où j'ai tracé

les objectifs et la ligne de conduite du Comité, et les pages du rapport général consacrées au sujet essentiel des établissements d'enseignement.

Je donne auparavant, au terme de ce chapitre, la liste des principaux établissements fixés en province sur proposition du Comité : quelques industries nationalisées, dont Renault en Normandie, mais surtout des établissements de haut niveau, générateurs d'un développement culturel et économique : centres de recherche (énergie atomique à Grenoble, charbonnages à Douai, télécommunications à Lannion, météorologie à Bordeaux), grandes écoles (supérieure d'aéronautique à Toulouse, centrale à Lyon, magistrature à Bordeaux, impôts à Clermont-Ferrand), universités multiples dans les grandes villes.

Lettre d'envoi au Président du Conseil, le 8 août 1957.

“Depuis longtemps économistes, sociologues et démographes dénoncent l'excès de la centralisation parisienne qui menace le pays dans son équilibre économique et social; les pouvoirs publics, appuyés par un mouvement d'opinion qui n'a cessé de se développer depuis la libération, ont pris, à la lumière des plans de modernisation et d'équipement et des études d'aménagement du territoire, une conscience aiguë de ce péril, dont l'évidence ressort de quelques chiffres :

- de 1872 à 1936 la région parisienne gagne 3 600 000 habitants, la population du reste de la France restant à peu près stationnaire;*

- la comparaison des recensements de 1946 et de 1954 fait ressortir un renouveau démographique, mais si la France au cours de cette période gagne un million d'habitants, la région parisienne s'approprie, avec 600 000 personnes, 60% de cet accroissement;*

- la région parisienne, qui abrite actuellement 17% de la population totale, comprend 23% de la main d'œuvre industrielle et héberge 43% des étudiants.*

- Paris se nourrit de la substance de la province, mais les pertes éprouvées par celle-ci ne se traduisent pas par un gain réel de prospérité pour la capitale, dont la dimension a largement dépassé l'optimum économique et social.*

- Le passif de cette situation est lourd pour l'agglomération parisienne : charge des services publics par tête d'habitant particulièrement élevée; insuffisance chronique d'un équipement toujours en retard, malgré les sacrifices financiers consentis, sur les besoins à satisfaire, qu'il s'agisse de logement, d'eau potable, d'énergie ou de circulation; gêne de plus en plus sensible infligée à l'industrie et au commerce, qui manquent d'espace pour se moderniser ou s'étendre et s'essoufflent dans la course à la main d'œuvre; hygiène déplorable et fatigue excessive imposées à la majeure partie de la population, qui a le choix entre l'entassement des quartiers centraux et l'éloignement de la banlieue. Comment ne pas s'inquiéter, enfin, d'une concentration qui offre à un attaquant éventuel une cible où sont rassemblés, non seulement une énorme masse d'hommes et de ressources, mais aussi les principaux leviers de commande du pays ?*

A l'inverse, et mises à part quelques régions privilégiées grâce à leurs ressources naturelles ou à leur situation sur les grands axes de communication, la province s'anémie : en certains points l'effectif de la population a atteint ou transgressé le

niveau critique au-dessous duquel les ressources locales cessent d'être exploitables; dans l'ensemble du territoire, le rendement de la production et l'activité générale sont très inférieurs à ce qu'ils pourraient être, parce que Paris prélève une dîme excessive sur la richesse et la population.

Cette ponction est particulièrement grave lorsqu'elle touche les élites, que la province fournit traditionnellement à Paris, mais dont la source n'est pas intarissable. Trop de provinciaux, parmi les plus entreprenants, sont attirés à Paris par de multiples organismes centraux, publics ou privés; ainsi déracinés, laissant trop souvent sur le quai de départ le bagage de sagesse accumulé par les générations, ils s'exposent à perdre dans la fièvre et l'anonymat de la métropole leurs qualités innées de jugement et le sens des responsabilités concrètes; ceux qui restent n'ont, sur place, que de médiocres possibilités de s'élever et de donner leur mesure, parce que l'appareil du haut enseignement, qui détecte les hommes de qualité, est centré sur Paris. C'est ainsi que la province est privée des animateurs indispensables au développement de son économie et que ses ressources humaines sont en partie laissées en friche.

En bref, le déséquilibre foncier qu'entraîne la centralisation parisienne pèse lourdement sur le rendement de l'activité nationale, dans tous les domaines; c'est pour la France qui va entrer en lice dans le tournoi européen avec des pays largement décentralisés, un handicap redoutable.

Congestion de la tête, paralysie des extrémités diagnostiquait déjà Lamennais : c'est en considération de ce second symptôme que le législateur a inséré le décret 55-883 instituant le Comité de Décentralisation dans le dispositif des textes promulgués le 30 juin 1955, en application de la loi du 2 avril 1955, pour "stimuler la mise en valeur des régions qui souffrent de sous-emploi ou d'un développement économique insuffisant".

Déjà, depuis 1950, la décentralisation avait fait son entrée dans la législation française sous l'espèce de textes instituant des facilités fiscales ou financières en faveur de la décentralisation industrielle et du décret fondamental du 5 janvier 1955, qui a subordonné à un agrément ministériel la construction de bâtiments industriels dans la région parisienne.¹

Le décret n° 55-883 du 30 juin 1955 marque une nouvelle et positive étape dans la politique de décentralisation. Il prescrit l'établissement d'un plan décennal de décentralisation des "services et établissements civils ou militaires relevant de l'Etat ou soumis à son contrôle dont l'activité est d'ordre commercial, scientifique, culturel ou social et qui fonctionnent actuellement dans la région parisienne".²

En visant les établissements industriels et commerciaux le législateur a voulu que l'Etat, qui oppose une barrière sévère à l'extension de l'industrie privée dans la région parisienne, paye d'exemple en s'appliquant à lui-même les consignes qu'il prodigue à ses administrés. Au résultat direct attendu de la décentralisation d'établissements

1-2. La loi-cadre tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs, qui vient d'être votée par le Parlement, apporte de nouvelles dispositions en faveur de la décentralisation : contrôle dans la région parisienne des créations ou extensions d'installations industrielles dans des bâtiments existants, attribution d'une prime d'équipement aux établissements scientifiques et techniques en vue de leur transfert hors de la région parisienne.

industriels dirigés ou contrôlés par l'Etat, et qui peut se mesurer par le nombre d'emplois transférés en province, s'ajoutera un effet multiplicateur d'incitation.

Avec la décentralisation des établissements scientifiques (ou techniques) et culturels, on touche au cœur du problème : les centres de recherche pure ou appliquée, les laboratoires scientifiques ou techniques, en cette époque où le développement industriel est directement lié au niveau scientifique et technique, constituent en effet des pôles d'attraction pour l'industrie, qui est elle-même un facteur essentiel de peuplement; or ils sont rassemblés en majorité à Paris où ils n'ont pas cessé de se multiplier ou de s'étoffer depuis la Libération.

Le dispositif de la recherche est d'ailleurs étroitement associé à celui des établissements d'enseignement supérieur et à tout l'appareil culturel dont Paris a sinon l'apanage exclusif, du moins une part léonine et qui contribue largement à son pouvoir attractif.

Il convient de prendre des mesures pour que ces lumières soient plus équitablement distribuées et de faire un effort pour accroître le rayonnement des centres intellectuels de province ou en créer de nouveaux dans les régions où ils font défaut. Nous pouvons prendre à notre compte ce jugement que formulait Victor Cousin dans l'exposé des motifs d'un projet de loi portant création d'une faculté de médecine à Rennes et que cite le recteur Louis Liard dans son livre "Universités et Facultés", paru en 1890 et singulièrement actuel : "Il n'est pas sans quelque intérêt social et politique de retenir dans nos provinces une foule de jeunes gens dont les talents, mûris dans les grandes écoles de leur pays, peuvent tourner à son profit et concourir à former ou à fortifier cette vie provinciale, jadis si animée, aujourd'hui si languissante, et dont le retour serait un bienfait sans aucun danger dans la puissante unité de la France".

C'est donc avec une pleine conscience de l'importance de l'enjeu que le Comité de Décentralisation a abordé la tâche qui lui était confiée. Il a procédé d'abord à l'inventaire des établissements fonctionnant dans la région parisienne dont l'activité répond à l'énumération de l'article 1^{er} § I^o du décret. Il a passé au crible les réponses fournies par les administrations aux questionnaires qu'il leur avait adressés, en éliminant d'une part, les établissements dont l'activité n'entrait pas dans la définition du décret, d'autre part, ceux dont la fonction est locale ou étroitement régionale.

Il a ensuite procédé à l'examen, qui a demandé plus de 40 séances, de la situation particulière des différents établissements recensés, en présence des représentants des administrations ou services responsables. Il a pris ainsi la mesure des obstacles à surmonter.

Le premier tient à l'enchevêtrement extrême des différentes activités considérées, aux liaisons entre industries, services techniques, établissements de recherche et établissements d'enseignement; chacun justifie sa présence dans la région parisienne par les attaches qu'il a avec les autres et qui dessinent un cercle vicieux dont le Comité avait à chercher les points de rupture possibles.

Le second tient à des contingences matérielles : le Comité entend présenter un plan de décentralisation réalisable, compte tenu des possibilités financières; or, nous

l'avons dit, de nombreux établissements se sont créés, développés ou modernisés dans la région parisienne depuis la Libération au prix d'investissements considérables, dont on ne peut faire bon marché; de ce fait, le Comité a dû renoncer à proposer le transfert d'établissements dont aucune raison majeure d'ordre fonctionnel ne justifie l'existence à Paris, mais dont le déplacement impliquerait des charges insupportables ou disproportionnées avec le résultat attendu.

Enfin, le Comité a trouvé une limite dans le fait que le décret du 30 juin, contrairement à certaines interprétations, ne vise pas la décentralisation ou la déconcentration administrative dont l'étude, infiniment souhaitable, poserait des problèmes politiques d'envergure; or il est souvent difficile de faire le départ entre services techniques et administrations centrales et nombreux sont, d'autre part, les établissements considérés qui ont des attaches étroites avec celles-ci.

Malgré ces difficultés, le Comité s'est efforcé d'apporter des propositions positives. Il a dû, pour cela, interpréter les termes de l'article 1^{er} § 2° et 3° du décret, qui imposent à la lettre une option radicale entre le maintien pur et simple dans la région parisienne ou le transfert en province dans le cadre du plan de 10 ans.

S'il avait observé strictement cette prescription, le Comité ne vous aurait apporté qu'une moisson inégale à son ambition, encore que substantielle, puisqu'elle comprend notamment une vingtaine d'établissements industriels ou dépôts occupant 12 à 13 000 personnes.

Mais les occasions de décentralisation par transfert sont relativement exceptionnelles. Des possibilités plus larges sont ouvertes dans la voie d'une décentralisation par expansion : qu'il s'agisse d'industrie, de recherche, d'enseignement supérieur, d'organisation culturelle, la France est entrée dans un cycle de développement qui va s'accélérer lorsque les classes nombreuses nées depuis la libération seront en âge d'exercer une activité professionnelle ou d'entrer dans les grands établissements d'enseignement; c'est la chance qu'il faut saisir pour rétablir dans notre pays l'équilibre compromis par l'excès de la centralisation parisienne, en prenant les mesures nécessaires pour que l'expansion profite à la province.

A côté de la liste des établissements à transférer, le Comité a donc dressé celle des établissements maintenus dans la région parisienne sous réserve de n'y entreprendre aucune extension; cette liste servira de guide au Comité chargé, en application de l'article 3 du décret 55-883, de donner son avis au sujet de l'agrément ministériel qui conditionne désormais toute installation ou extension dans la région parisienne des services et établissements visés par ce décret.

Les établissements dont le maintien dans la région parisienne est ainsi accepté devront, s'ils ont des besoins d'extension, les satisfaire soit par la création d'annexes provinciales, soit par un transfert si leur activité est indivisible.

Parmi les établissements de cette catégorie, une distinction est faite entre ceux dont le maintien dans leurs limites actuelles est admis à titre définitif et ceux qui, tolérés à titre provisoire, devront se préparer à l'éventualité d'un transfert dans un délai qui ne peut être fixé (notamment parce qu'ils disposent d'installations modernes et non amorties) mais sera très probablement supérieur à 10 ans.

Le Comité a complété ses conclusions par des propositions d'ordre général visant

à promouvoir la décentralisation; elles portent notamment sur des délégations de pouvoirs élargies aux échelons régionaux des services techniques centraux, des dispositions d'ordre statutaire ayant pour objet de favoriser la mobilité du personnel des établissements à transférer, des mesures diverses destinées à rendre la province plus attractive pour les élites que pourrait fasciner le mirage parisien. Sur le chapitre capital de l'enseignement supérieur et de la recherche, le Comité préconise une réforme qui permettra d'affecter les maîtres et les chercheurs aux postes où leur présence est le plus nécessaire; si l'on a pu affirmer en ce domaine qu'il convient de "construire autour des hommes", il faut faire en sorte que certains parmi les plus éminents acceptent d'apporter leur contribution au développement des centres intellectuels de province.

Le rapport général que j'ai l'honneur de vous présenter fixe les objectifs du plan de décentralisation des services relevant de l'Etat ou soumis à son contrôle, et définit un ensemble de mesures générales destinées à faciliter l'approche de ces objectifs. Le Comité de Décentralisation aborde maintenant une seconde étape de sa mission, consistant à déterminer, en accord avec les administrations intéressées, les nouveaux emplacements des installations à transférer, à faire dresser les projets d'exécution et les devis de dépenses, à établir, enfin, un plan de financement échelonné sur la période de 10 ans prévue par le décret. Au terme de cette seconde étape, le Comité aura achevé sa tâche. Pour contrôler l'exécution du plan et procéder aux mises au point qui pourraient s'avérer nécessaires en cours de route, un organisme plus durable devra être appelé à prendre sa relève.

S'il vous était possible de donner dès maintenant votre acquiescement de principe aux propositions concernant les limites à apporter à l'extension de certains établissements dans la région parisienne, il en serait tenu compte pour l'application de la procédure d'agrément préalable prévue à l'article 3 du décret.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments de haute considération et tout dévoués".

F. Surleau

Président du Comité de Décentralisation

Etablissements d'enseignement

Le Comité a examiné avec une particulière attention la situation de l'Université de Paris et des grandes Ecoles Nationales, établies pour la plupart à Paris; l'attraction qu'exercent ces grandes maisons, d'ailleurs souvent associées à des activités de recherche, contribue puissamment, en effet, à la centralisation parisienne. Le Comité s'est également attaché au cas de divers établissements dont l'importance est moindre, mais qui ont un recrutement national et dont la présence à Paris est, de ce fait, discutable. Le Comité s'est évidemment dispensé de considérer les établissements dont la clientèle est locale ou étroitement régionale.

1. Les cinq facultés (Lettres, Science, Droit, Médecine, Pharmacie) liées au ressort de l'Académie de Paris ont fait l'objet d'une étude d'ensemble. Le Comité a estimé qu'il était indispensable de limiter le nombre des étudiants parisiens qui atteignent actuellement 40 à 45% du total national. A cet effet, il demande que soit restreint aux trois départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne le ressort de l'Académie de Paris, qui perdrait ainsi les départements suivants : Marne, Oise, Eure-et-Loir, Loiret, Cher, Loir-et-Cher.

L'effectif global de population compris dans l'Académie qui s'élevait en 1954 à 9 300 000 personnes, serait ainsi réduit de 2 000 000 environ; le nombre des étudiants subirait une réduction non proportionnelle (le taux de scolarité des départements éliminés étant moindre que celui de la Seine), mais cependant substantielle.

Ce résultat ne serait cependant atteint qu'à condition d'interdire effectivement l'accès des facultés parisiennes aux étudiants dont les parents n'auraient pas leur domicile dans la nouvelle circonscription académique; il est notoire que cette règle de domiciliation n'est actuellement pas respectée; notons, à titre d'indication, que l'Université de Paris, qui accueille, avons-nous dit, 40 à 45% des étudiants, ne délivre que 26% des diplômes de baccalauréat.

La limitation du ressort de l'académie de Paris n'implique pas que les facultés doivent être cantonnées dans leurs installations actuelles. Si la Médecine et la Pharmacie peuvent s'en accommoder, il n'en va pas de même pour le Droit et surtout les Sciences; le Comité a d'ailleurs été amené à se prononcer favorablement sur le projet de construction de nouvelles installations de la faculté des Sciences, tant à la Halle aux Vins qu'à Orsay. Mais il demande que la dimension des installations soit prévue pour accueillir uniquement les étudiants originaires de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne. Une exception serait faite pour quelques spécialités intéressant un très petit nombre d'étudiants et qui ne peuvent être enseignées commodément en province.

La redistribution des départements enlevés à l'Académie de Paris entre les académies voisines ou des académies à créer n'est pas de la compétence du Comité. Celui-ci souhaite toutefois que des mesures soient prises pour mettre à la disposition des étudiants originaires de ces départements des installations universitaires assez proches de leur domicile, pour éviter la tentation de se faire inscrire abusivement à Paris.

2. Les grandes écoles nationales, installées en grand nombre à Paris, constituent un facteur extrêmement puissant de centralisation. Elles attirent en effet un fort contingent d'élèves originaires de province qui, à un moment ou un autre de leur carrière, et souvent dès leur diplôme obtenu, cherchent à se fixer à Paris; le prestige de ces grandes maisons contribue en outre à consacrer la primauté intellectuelle de Paris, et à accroître son attraction sur l'élite du pays.

Cependant, quelques grandes écoles dont la réputation va croissant montrent, par leur exemple, que ce genre d'établissement peut fonctionner en province dans d'excellentes conditions. La plupart des arguments avancés en faveur des écoles parisiennes, notamment les liaisons entre leurs corps enseignants, la faculté des Sciences, les bureaux d'études des industries et les directions techniques centrales,

ne peuvent être acceptés, puisque le Comité a précisément pour mission de proposer des remèdes à la centralisation intellectuelle.

Le Comité s'est donc prononcé en premier lieu contre l'installation de toute nouvelle grande école dans la région parisienne, et contre la réinstallation dans cette région d'établissements déjà transférés en province tels que l'Ecole Militaire Interarmes.

Il a considéré que les seules grandes écoles dont la présence à Paris est justifiée sont l'Ecole Normale Supérieure, l'Ecole Normale Supérieure de jeunes filles et l'Ecole Polytechnique, en raison du caractère de leur haut enseignement, l'Ecole Nationale d'Administration et l'école nationale de la France d'Outre-Mer à cause de leurs attaches avec la haute administration, et enfin quelques établissements (tels que l'Ecole nationale des Langues Orientales) qui font appel à un ensemble de spécialistes qu'il n'est guère possible de trouver ou d'attirer en province.

Les Ecoles Nationales des Impôts et du Trésor, l'Ecole Normale Supérieure d'Education Physique de jeunes gens, l'Ecole Nationale de la Marine marchande et quelques écoles d'application d'ingénieurs devront être transférées dans le délai de 10 ans; de même l'enseignement de la 4ème année des Arts et Métiers, récemment organisé à Paris, devra, s'il doit être maintenu, être dispensé en province.

Entre les deux cas extrêmes évoqués ci-dessus, se situe celui d'établissements, dont le transfert doit être envisagé, mais qu'il n'est pas raisonnable de déplacer dans le cadre du plan de 10 ans que le Comité a la charge de promouvoir, en raison des investissements considérables que ces opérations exigeraient; c'est le cas des Ecoles Normales Supérieures de Saint-Cloud et de Fontenay-aux-Roses, et de grandes écoles d'ingénieurs dont il serait inopportun de troubler le fonctionnement au moment où la France a le besoin impérieux d'accroître ses effectifs d'ingénieurs.

Pendant le délai de 10 ans, ces écoles ne pourraient apporter à leurs installations que les aménagements nécessaires pour les adapter aux besoins d'un enseignement moderne, sans aucune extension susceptible d'entraîner un accroissement du nombre d'élèves. C'est ainsi que l'Ecole centrale des Arts et Manufactures, l'Ecole des Mines de Paris et l'Institut Agronomique, qui ont formé des projets de reconstruction ou d'extension, ne seraient autorisées qu'à construire les laboratoires dont ils ont besoin en l'état actuel de leurs effectifs.

L'accroissement du contingent annuel d'ingénieurs devrait être assuré par la création ou l'extension d'établissements en province. Le Comité a également recommandé que la formation de techniciens supérieurs, dont l'industrie a besoin plus encore que d'ingénieurs du niveau des grandes écoles, soit assurée par des établissements d'un type nouveau, à créer exclusivement en province.

LES ÉCONOMIES RÉGIONALES

Dans le même temps où l'Aménagement du territoire issu du pouvoir central — on a pu se gausser d'une "décentralisation centralisée" — procédait à ses premières opérations provinciales avec les moyens financiers et réglementaires des pouvoirs

publics, se dessinait dans les départements d'accueil un mouvement d'initiative privée pour le développement économique.

Pendant l'Occupation, le marquis de Vogüe, éminente personnalité champenoise et grand résistant qui allait être victime de la déportation, créait le premier comité d'étude pour la mise en valeur de la région de Reims. Réorganisé, après le retour de son fondateur, par Paul Voisin, directeur général du Foyer rémois, cet organisme a fait école.

De nombreux "Comités d'Etudes" ont ainsi vu le jour, à des enseignes diverses, à l'initiative de personnalités du monde des affaires, du travail, et de la politique. Citons parmi les premiers le Comité d'Etudes d'intérêt public de Rouen et de sa région (René Etienne, président de la Chambre de Commerce), le Comité d'Etudes régionales économiques et sociales du Nord-Pas-de-Calais (Bertrand Motte, vice-président du Conseil Général du Nord), le Comité d'Aménagement et du Plan d'équipement de la Moselle (Bertrand de Maud'Huy, conseiller général de la Moselle), le Comité d'Etudes et d'Actions pour l'économie alsacienne, créé par le président Pierre Pflimlin, qui a apporté aux économies régionales le poids de son autorité politique.

Ce dernier, en avril 1955 (là encore une date charnière), a réuni les comités, fédérés en Conférence Nationale des Comités régionaux d'études, à Reims, lieu symbolique où était né le premier d'entre eux. Les "Journées de Reims" ont été consacrées par un délégué général, André Raillet, brillant et éloquent agrégé de géographie; j'ai gardé le souvenir de son "appel à la jeunesse pour l'aménagement des territoires, grand dessein du XX^e siècle".

A la suite de ces journées, tout le territoire s'est couvert de Comités, souvent présidés par de grands noms de la politique (Schneiter, Chaban-Delmas, Pleven, Pisani, Edgar Faure, Barangé). Leur enseigne a subi généralement une mutation révélatrice du redressement français. "L'expansion économique" a supplanté les "études". La Conférence nationale s'est muée à son tour, à l'instigation de M. Madaule, délégué général du Comité Midi-Pyrénées, en un Conseil National des Economies Régionales, avec lequel la direction de l'aménagement du territoire allait entretenir des relations étroites. Les Comités lui ont apporté un utile concours pour les opérations de décentralisation, soit en accueillant les chefs d'établissement qu'elle dirigeait vers eux, soit en procédant eux-mêmes à la prospection.

J'ai retracé l'importance des liens tissés entre l'administration de l'aménagement du territoire et le mouvement des économies régionales dans un avant-propos au compte-rendu des journées de Reims dont je crois utile de reproduire le texte ci-après :

"Il ne suffit pas, pour qu'une cause soit bonne, que la jeunesse se passionne pour elle; mais aucune entreprise ne peut connaître le succès durable sans son adhésion. Aussi est-il de bon augure que l'Aménagement du territoire, dont le message fut lancé, voici quelque cinq ans, au milieu de l'indifférence du plus grand nombre, comme une bouteille à la mer, fournisse aujourd'hui le thème d'une publication destinée aux jeunes.

Est-il pour la jeunesse, d'entreprise plus exaltante ? L'Aménagement du territoire est d'abord un urbanisme nouveau, plus avide de création que de règlement,

qui se propose de remodeler la cité : il veut ouvrir les portes de nos villes et de nos bourgs à ces dieux retrouvés que sont le soleil, l'air, la nature végétale; il a aussi pour ambition de rénover profondément la structure d'un vieux pays centralisé, que menace le mal déjà diagnostiqué par Lamennais, la congestion de la tête et la paralysie des extrémités.

Cette tâche a une importance vitale pour la France qui offre à sa jeunesse le spectacle déprimant de la vétusté : vétusté visible des maisons, des usines et des fermes, anachronisme d'une structure territoriale qui a survécu aux causes politiques, économiques et techniques qui l'ont déterminée.

"Le Français le moins attentif, écrivait Giraudoux, ne peut s'empêcher de constater, dès qu'il se déplace, que chaque agglomération en France, pays dont la beauté et l'accommodement originels sont uniques, n'est plus guère, sur la route nationale, à part le noyau intact de ses monuments, qu'une écluse de laideur". Encore faudrait-il ajouter, en ce qui concerne les monuments, que le respect du passé sert trop souvent de prétexte à la négligence, et le pittoresque d'alibi à la crasse. Le délabrement est contagieux : à Paris même, il n'affecte pas seulement les nobles demeures de l'Île Saint-Louis, les hôtels du Marais ou les façades royales de la Place des Vosges; la banlieue, née avec le siècle, est déjà marquée de signes de flétrissure. La décrépitude des bâtisses s'aggrave d'un équipement intérieur insuffisant ou inexistant; sur ce point, nos campagnes, avec un trop grand nombre d'habitations construites à même la terre battue, dépourvues d'eau et d'électricité, rivalisent lamentablement avec nos villes et leurs taudis.

Quant au déséquilibre dont souffre notre pays dans la répartition de ses activités et de sa population, quelques chiffres en témoignent.

La région parisienne a gagné entre 1936 et 1955, 600 000 habitants, confisquant ainsi 60% de l'augmentation totale de la population du pays; 30% des établissements industriels employant plus de 500 salariés y sont installés; pour ne pas citer que trois industries en pleine expansion, le pourcentage des effectifs employés dans la région parisienne s'élève à 70% pour l'automobile, 62% pour les produits pharmaceutiques, 82% pour les industries électroniques; par contre les industries traditionnelles établies de toute ancienneté en province, telle les usines textiles, qui s'y trouvent implantées à raison de 98%, ou les fabriques de chaussures dans la proportion de 91% restreignent un peu partout leurs effectifs. Du fait de cette évolution, la jeunesse est trop souvent placée devant le dilemme du dépaysement ou du chômage. Certaines régions sont à ce point vidées de leur substance que leur mise en valeur appelle une véritable entreprise de colonisation intérieure.

L'Aménagement du territoire est bien fait pour passionner la jeunesse, puisqu'il détermine en grande partie son avenir, et qu'il pétrit les traits durables que donneront au pays les ouvrages des hommes. Puisque j'ai invoqué tout à l'heure l'autorité de Giraudoux, qu'il me soit permis de lui emprunter une conclusion. Rappelant la devise que Colbert ajoutait à l'état du travail français, qu'il avait dressé de sa main : "grandeur et magnificence", Giraudoux réclamait : "qu'au dessous de la page où il dictera à la France ses travaux de voirie, de déblaiement, de rail, d'égouts collecteurs, de maisons ouvrières, un successeur de Colbert écrive ces deux mots : "splen-

deur et imagination". Telle est aussi la maxime que l'Aménagement du territoire propose à la jeunesse".

LA PLANIFICATION RÉGIONALE

Les grandes opérations d'aménagement

Le vent du Tennessee a soufflé sur l'administration française. Le Commissariat au Plan et le ministère de la Construction se sont attelés, parallèlement, à de grandes opérations d'aménagement régional, dans une compétition qui a épousé la forme noble que prend, entre gens de bonne volonté, le conflit d'attributions.

En 1957, le Commissariat au Plan a créé, sous la conduite de Philippe Lamour, une Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc, destinée à mettre en valeur les terres par irrigation à partir d'un canal dérivé du Rhône; on espérait ainsi substituer les cultures maraîchères aux plus mauvais vignobles.

Le ministère de la Construction, de son côté, a créé cette même année une Commission d'aménagement de la vallée de la Durance (président Closon, directeur général de l'INSEE, rapporteur Meyer-Heine, urbaniste en chef). Cet organisme, sans assurer la maîtrise des ouvrages, a coordonné leur conception et leur exécution par les différents services compétents : irrigation, adduction d'eau à Marseille, production d'énergie (barrage de Serre-Ponçon, assorti par Meyer-Heine d'un aménagement touristique), reboisement.

En 1962 a été lancé, à l'initiative de la Construction, la plus vaste opération d'aménagement jamais lancée en France, celle du littoral du Languedoc et du Roussillon : une côte ensoleillée mais peu attrayante avec ses lagunes livrées aux moustiques, ses garrigues, ses sables exposés aux vents sans le moindre écran de végétation, incapable de retenir une clientèle touristique qui, faute de place sur la Côte d'Azur, affluait sur les plages d'Espagne.

L'opération, supervisée au départ par Abel Thomas, nommé par Sudreau commissaire à l'aménagement du territoire pour le Sud-Est, a été fondée sur un plan d'ensemble élaboré par Meyer-Heine en secret, pour ne pas déclencher une spéculation foncière qui aurait sapé l'entreprise. Abel Thomas a pris, quasi clandestinement, des options sur les terrains d'assiette des futures stations, aux prix pratiqués avant le lancement de l'opération. Une fois assurée la maîtrise du sol, le Ministre de la Construction a suscité la mise en place d'une mission interministérielle présidée par le conseiller d'Etat Pierre Racine et activement dirigée par Pierre Raynaud, ancien collaborateur du cabinet Sudreau. On sait l'œuvre accomplie : démoustication des lagunes, édification de stations sous la conduite d'architectes en chef de talent (notamment Balladur à la grande Motte, Le Couteur à Cap d'Agde), aménagement des ports de plaisance, construction de voies de liaisons rapides ménageant la tranquillité des zones habitées.

Le ministère de l'Agriculture a aussi sa place dans ce panorama des grandes opérations d'aménagement. Il a créé un Etablissement public pour l'aménagement des Landes de Gascogne, dans la voie tracée dès la fin du XVIII^e siècle par l'ingé-

nier des ponts et chaussées Brémontier, qui avait déjà entrepris la fixation des dunes et l'afforestation de la lande. Là encore, le développement touristique et l'aménagement des lagunes en arrière des dunes ont été l'objet visé par le nouveau projet, mais son but était plus encore de protéger la nature contre les empiètements des résidences secondaires.

J'achèverai ce répertoire par l'évocation de l'aménagement de l'axe Rhône-Rhin, mis à l'étude par Abel Thomas, en exécution d'une mission dont il a été chargé par le Premier Ministre, à la demande du Ministre de la Construction.

Son rapport, présentant diverses options, et assorti de propositions chiffrées, a été déposé en mai 1960. Le Commissaire Général au Plan, Pierre Massé, était opposé au projet; il estimait que la voie d'eau était un équipement du XIX^e siècle, fait pour le transport de matières lourdes qui prévalait alors, et que les crédits du plan auraient meilleur usage dans la modernisation du chemin de fer, instrument bien adapté aux besoins des industries de transformation dont il prévoyait le développement.

M. Massé a lors créé, sous la présidence de l'ancien ministre André Boulloche, une commission chargée de préparer, sur la base du rapport d'Abel Thomas, le choix du gouvernement. J'y ai représenté la Construction avec l'ingénieur général Hautreux. La Commission a fait un voyage sur le Rhin pour prendre la mesure de l'amélioration du transport fluvial par la technique du convoi poussé; elle a procédé à une reconnaissance de la voie alsacienne susceptible de relier la Saône au canal d'Alsace par le Doubs, le moins onéreux des tracés envisagés. Elle a longtemps délibéré. Malgré mon plaidoyer, appuyé par les solides arguments de Jean Hautreux, la Commission a émis à l'unanimité, moins nos deux voix, un avis défavorable.

Ultérieurement, M. Boulloche, élu député du Doubs, est revenu sur ses préventions, mais le projet est toujours en panne. Il n'a pas eu d'autre suite que la modernisation de la voie d'eau de son embouchure jusqu'à Chalon-sur-Saône par la Compagnie nationale du Rhône.

Les plans de développement et d'aménagement

Après les inspecteurs généraux de Vichy, les éphémères commissaires de la république de la libération, les inspecteurs généraux en mission extraordinaire (IGAME), c'est l'action économique qui a été le premier ressort de l'organisation régionale officielle. Pierre Pflimlin, initiateur des mesures prises en 1955 pour favoriser l'expansion décentralisée de l'industrie, a prescrit par décret du 30 juin l'établissement de "programmes d'action régionale". Il m'a chargé ensuite, avec le Commissaire adjoint au Plan Jean Vergeot, de délimiter d'urgence des "Régions de programme" en vue d'une action immédiate. Faute de temps pour une étude approfondie, nous avons adopté avec quelques retouches le découpage régional des Chambres de Commerce. 22 régions ont ainsi été délimitées par arrêté du 28 novembre.

C'est dans ce cadre que le Commissariat au Plan, sous la présidence de Jean Vergeot, s'est attaché à l'établissement de programmes d'action régionale, avec la

participation des préfets et des principaux acteurs économiques, chambres de commerce, personnalités du monde de l'industrie et des affaires.

Dans le même temps, les urbanistes en chef du ministère de la Construction, Auzelle, Canaux, Dufournet en tête, élaboraient, en liaison avec le centre d'études du ministère, des plans régionaux d'aménagement du territoire. Après examen approfondi des données physiques, démographiques et sociales, ces plans étaient dessinés au 1/50 000, avec une expression graphique comparable à celle des plans d'urbanisme. Ils délimitaient les zones agricoles, forestières et urbaines, traçaient les réseaux d'infrastructure, prévoyaient les possibilités de développement des villes et des centres ruraux, en précisant les fonctions qu'ils auraient à remplir et leurs aires d'influence.

André Prothin s'est efforcé de convaincre Pierre Pflimlin de l'utilité de ces plans comme substrat des programmes d'action régionale. Le Ministre a assisté à la présentation au Comité national d'urbanisme du plan régional de l'Alsace établi par Jean Canaux et y a pris intérêt; mais sa responsabilité de Ministre des Affaires économiques était trop engagée dans l'action visant "à stimuler la mise en valeur des régions souffrant d'un sous-emploi ou d'un développement économique insuffisant" (décret du 30 juin 1955) pour qu'il accordât beaucoup de crédit à une planification territoriale dont la précision pouvait lui paraître trop ambitieuse eu égard aux aléas d'un dessein à long terme. Ces plans ont été malheureusement relégués aux archives sans avoir beaucoup servi.

Les deux dispositifs, programmes d'action régionale et plans d'aménagement du territoire, devaient être fondus par décret du 31 décembre 1958 en un document unique intitulé "Plan régional de développement économique et social et d'aménagement du territoire". Les plans élaborés sous ce titre dans les régions ont été mis au point par une commission siégeant rue de Martignac, dont j'ai assumé la vice-présidence à côté du président Jean Vergeot des années durant. A dire vrai, les documents graphiques n'y tenaient que peu de place et ne dessinaient que les tracés et les zonages majeurs.

La délimitation régionale consacrée par décret de 1956, qui épousait le dessin des "régions de programme", a été remise en question au début de la cinquième république. Une Commission interministérielle présidée par Jean Mairey, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, a été appelée à en délibérer. Porte-parole du Ministre de la Construction chargé de l'aménagement du territoire, j'ai plaidé que le découpage de 1936, tracé d'urgence pour une action rapide, et qui mettait sur le même plan des ensembles aussi inégaux que ceux des huit départements de Rhône-Alpes et des deux départements d'Alsace, ne pouvait être retenu comme cadre d'une réforme institutionnelle. J'ai avancé une option entre deux dispositifs : celui d'une quarantaine de grands départements exclusif de la région, proposé par Michel Debré en 1947, ou celui de grandes régions de dimension européenne coiffant les départements existants mais pour la seule action économique, sans avoir le lourd appareil administratif et politique d'une collectivité territoriale. Il m'a été répondu que le département était trop ancien et trop ancré dans les habitudes du public pour se prêter au changement, la région trop jeune et trop fragile

pour en supporter le choc. C'est ainsi que le découpage de circonstance de 1956 a été perpétué.

Après février 1963, la DATAR s'est de nouveau attachée au dessin de plans territoriaux prévus pour des "aires métropolitaines" constituées autour de "métropoles d'équilibre" désignées comme pôles de développement régional. Puis la recherche de la qualité de la vie s'imposant au même titre que celle du développement régional, elle a porté son attention sur les "villes moyennes" où cette qualité est plus facile à assurer que dans les grandes agglomérations trop fiévreuses; elle a passé avec de telles villes des contrats comportant crédits d'étude, subventions et prêts pour l'amélioration du cadre de vie.

Enfin, soucieuse de ne pas laisser le monde rural à l'écart, elle a passé, à l'échelon cantonal, des "contrats de pays" pour développer des activités nouvelles compatibles avec l'environnement: nouvelle version des "secteurs ruraux" prévus par la circulaire agriculture-construction de 1960.

LE PLAN NATIONAL

Philippe Lamour, président du Conseil Supérieur de la Construction, a mis la dernière main, en février 1962, au Plan National d'Aménagement du territoire esquissé douze ans auparavant par la brochure verte. Il a mis au point un document élaboré par le Centre d'Etudes du ministère de la Construction, sous la houlette de Jean Hauteux. Ce plan dessine dans son introduction la perspective à long terme dans laquelle devraient s'insérer les opérations d'équipement et de décentralisation; il donne une vue d'ensemble des problèmes d'équilibre entre les diverses régions et à l'intérieur de chacune d'elles, et doit ainsi servir à tisser entre les plans régionaux les liens qui leur font encore défaut.

Dans un premier volume, le plan brosse les "structures" qu'il se propose d'organiser :

- l'armature urbaine, réseau des pôles de développement,
- la structure industrielle,
- la structure agricole et rurale,
- les axes et moyens de communication interrégionaux et internationaux.

L'armature urbaine

Elle est composée, au sommet, outre Paris, par des "métropoles provinciales" comptant plusieurs centaines de milliers d'habitants et offrant une gamme très diversifiée des activités et équipements nécessaires au développement quelque peu autonome des régions : équipement culturel, financier, étoffe industrielle. Aux étages au-dessous, centres urbains, villes moyennes, petites villes, centres ruraux.

Le Plan s'inspire ici de la communication que j'ai faite en novembre 1961 à l'Unesco, au cours des journées nationales d'étude des économies régionales, et dont je donne ci-après un résumé.

Exposé du 18 novembre 1961 à l'Unesco, aux journées des économies régionales

Dans l'optique d'un aménagement rationnel du territoire national français, l'un des soucis de l'aménageur est de savoir si l'armature urbaine de la France — la trame qu'elle dessine sur le territoire, les fonctions qu'elle remplit dans la perspective nationale, régionale et locale — est adaptée aux besoins d'un pays en pleine évolution, et dans quelle direction et par quels moyens il convient d'orienter son développement.

Or l'analyse des caractéristiques de cette armature urbaine nous force à reconnaître ses faiblesses.

La France compte de très nombreuses communes (38 000), beaucoup plus que l'Allemagne (24 500), que l'Italie (7 800);

- mais 35 600 communes ont moins de 2 000 habitants, et 24 000 moins de 500 habitants.

- par ailleurs, peu de très grandes villes, au clavier d'activités d'ailleurs souvent insuffisant; 5 métropoles seulement de plus de 500 000 habitants, et une seule, l'énorme agglomération parisienne, de plus d'un million d'habitants (l'Allemagne compte 14 villes de plus de 500 000 habitants, 3 de plus de 1 million, l'Italie 9 de plus de 500 000 et 3 de plus de 1 million).

Il y a donc, en France, insuffisance de population groupée dans des agglomérations importantes — bien que par ailleurs, la population des territoires ruraux, sauf en quelques zones, ne soit pas excessive, par rapport à la surface cultivable et rentable.

On constate ainsi d'une part une insuffisance de population urbaine, et d'autre part un émiettement communal débilitant pour la santé du pays, auquel correspond un éparpillement d'équipements sous-développés et cependant insuffisants en nombre pour la population qu'ils desservent.

Il y a, en outre, composition socio-professionnelle anormale de nombreuses agglomérations, petites et moyennes surtout : trop industrielles, insuffisamment pourvues de fonctions administratives, commerciales, culturelles dans le Nord-Est alors que les communes de l'Ouest et du Sud-Ouest présentent souvent le défaut contraire.

Connaissant le minimum de population souhaitable pour assurer le plein emploi des équipements urbains essentiels,

- équipement scolaire : 2 000 habitants pour une école primaire, 5 000 pour les classes terminales, 20 000 pour les établissements secondaires et techniques.

- équipement hospitalier : 20 000 pour un centre de santé, 50 à 100 000 pour un hôpital, 100 000 au moins pour un Centre hospitalier.

- équipement industriel : à calculer pour obtenir un marché du travail équilibré, c'est-à-dire proportionné à la population, suffisamment diversifié, et en gardant à l'esprit que la dimension même des entreprises doit rester en rapport avec la dimension des villes,

l'aménageur peut et doit envisager, en fonction de la répartition géographique de l'armature urbaine existante et souhaitable, et de l'état et du volume actuels des équipements, une restructuration complète de cette armature.

Du centre communal à la métropole régionale

Du centre communal (2 à 5 000 habitants) à la métropole régionale (plus de 500 000 habitants), en passant par le bourg ou petite ville (5 à 20 000 habitants), la ville moyenne (20 à 50 000 habitants), les grandes villes (100 à 500 000 habitants), bien des lacunes sont à combler.

Des ajustements sont à faire :

- En favorisant la croissance d'un certain nombre de bourgs, villes, agglomérations existantes judicieusement choisis quant à leur localisation géographique. Il ne s'agit en aucune façon d'établir un réseau systématiquement et régulièrement "maillé", mais de tenir compte des données naturelles et des tendances constatées.

- En équipant les centres choisis, en fonction de la population sur laquelle ils rayonnent, compte tenu du niveau de chacun de ces centres, de sa vocation propre, du rôle qu'il lui appartient de jouer dans l'armature nationale.

- Au centre communal, l'école primaire.

- A la petite ville, le cours complémentaire, le centre de formation professionnel, des commerces de détail et éventuellement quelques points d'appui industriels.

- A la ville moyenne, le lycée, le collège universitaire, le centre de santé.

- Au centre urbain, le siège d'administrations, l'équipement hospitalier et sanitaire complet, l'équipement commercial de gros et demi-gros, l'équipement sportif, des spectacles.

- A la grande ville, l'équipement administratif régional, l'université, les commerces de luxe.

- A la métropole régionale, outre les équipements précédents, l'université complète avec ses bibliothèques, les grandes écoles spécialisées, le centre dramatique, des librairies bien pourvues, le marché bancaire et financier, le siège des grands quotidiens régionaux, les liaisons aériennes... en bref un équipement intellectuel, toute une structure d'accueil et de service de haute qualité (laboratoires - instituts de recherche), un large marché du travail susceptible de rayonner sur la population de plusieurs régions de programme et de faire contrepoids, en définitive, à l'attraction actuellement exercée sur tout le pays par la capitale, aux dépens de celles-ci. Des réalisations prestigieuses d'urbanisme iront de pair avec la mise en place de ce clavier complet d'activités et contribueront largement au standing des grandes métropoles.

L'accroissement démographique, la conjoncture d'expansion permettent d'établir ce nouvel équilibre.

La population active dans les secteurs secondaire et tertiaire s'accroîtra vraisemblablement, d'ici 20 ans, de 3 500 000 unités qui tendront à se répartir également entre les activités industrielles et de commerce et services, ce qui jouera en faveur des grandes villes.

Une augmentation considérable des effectifs scolaires et universitaires est également prévisible : 54% pour le second degré, 44% pour le technique, 125% pour le supérieur. Cette évolution tendra aussi dans le sens d'une concentration urbaine plus poussée, et dans les centres importants, les professeurs — leur nombre augmentera de 3 à 400 000 — devront trouver le milieu culturel et scientifique qui leur convienne.

Enfin l'interdépendance entre l'enseignement et l'industrie aura pour conséquence d'attirer les industries les plus évoluées vers les villes les plus importantes.

Sans intervention du gouvernement, faute d'une programmation précise, bien que souple, nous irions au désordre et vers des déséquilibres accrus au bénéfice des régions déjà favorisées.

A la base un regroupement communal s'imposera de lui-même, du moins pour l'aménagement et l'équipement.

Quelques grandes agglomérations sont d'ores et déjà toutes désignées pour devenir des capitales régionales : Lille - Roubaix - Tourcoing, Bordeaux, Nancy, Strasbourg, Lyon, Marseille, Toulouse et Nantes. Cependant, elles sont périphériques. Dans le centre, la fonction de métropole régionale devra sans doute être partagée entre plusieurs villes de moindre importance telles Tours, Dijon, Clermont-Ferrand ou Limoges.

Aux autres niveaux, le diagnostic de développement sera fait à l'issue des études qui se poursuivent.

Le moyen fondamental de structuration de cette nouvelle armature urbaine sera l'organisation des équipements, constituant l'infrastructure des villes. L'étude en est faite par le Commissariat du Plan, à l'occasion de l'établissement des programmes d'équipement urbain dont la perspective devra être élargie désormais de la zone d'influence des agglomérations à la région, et, pour les métropoles, au niveau national.

Les incitations au développement industriel, et à la décentralisation de façon générale, jouant pour l'agglomération parisienne un rôle de modérateurs, resteront un moyen second — s'ajoutant à la mise en place des équipements — pour l'épanouissement de la province et de ses villes, ainsi préparées à accueillir le développement du secteur tertiaire qui caractérisera le développement urbain des prochaines années.

L'administration devra évidemment se garder, dans l'élaboration de tels projets d'un rationalisme excessif et de technocratie. La collaboration étroite, le contact permanent avec les responsables de l'action régionale lui permettront d'éviter ces écueils.

La structure industrielle

Le Plan observe que dans une économie libérale c'est aux chefs d'entreprise qu'incombe la responsabilité de décider de leur implantation, dans les limites fixées par la loi : c'est par une politique globale d'aménagement du territoire que seront créées les conditions voulues pour les libérer du "tropisme parisien" et les déterminer à s'établir en province sans qu'il soit nécessaire de recourir à la contrainte ou à des mesures d'encouragement trop coûteuses.

Quel rapport souhaiter entre les industries et les villes en localités d'accueil ? Industrialisation concentrée ou dispersée ? Le Plan recommande de proportionner la taille des établissements à celle de l'aire urbaine, et d'éviter la mono-industrie :

en règle générale, aucun établissement ne devrait employer plus de 5% de la population active ni faire vivre, directement ou indirectement, plus de 8 à 10% de la population totale.

Cette règle qui cantonne les grands établissements dans l'aire des grandes agglomérations, ne condamne pas l'installation de petites industries dans des "points d'appui" de moindre importance. "Quelque 500 localités, convenablement réparties, peuvent permettre aux travailleurs issus du milieu rural ou préférant y résider de trouver à leur portée des emplois industriels". Ceci à condition que "dans chacun des centres urbains à portée des points d'appui existent des établissements d'enseignement secondaire et surtout de formation professionnelle".

L'aménagement du territoire agricole

Les données de l'économie agricole ont été à ce point bouleversées que ce chapitre a beaucoup perdu de sa portée. Je n'en retiendrai ici que les développements qui me semblent toujours actuels. L'agriculteur veut cesser d'être un citoyen de seconde zone. Il veut bénéficier des mêmes avantages que les autres pour l'instruction et la sécurité, assumer les mêmes charges en contrepartie du même niveau de revenu. Il est désormais moins soucieux d'obtenir des avantages matériels que de faire respecter sa dignité.

Le Plan recommande de localiser l'exploitation intensive sur les terres fertiles des régions situées sur des axes de communication commodes ou à proximité de marchés importants ou de centres d'exportation. Au contraire, dans certaines zones aux sols peu fertiles, notamment dans les régions de montagne, l'exploitation extensive devra prévaloir.

Le Plan évoque enfin les zones spéciales d'action rurale, créées par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, "ne bénéficiant pas d'un développement économique suffisant et caractérisées par les sous-aménagements et un peuplement inadapté", où il recommande des efforts particuliers portant sur l'équipement rural et le tourisme, l'installation de petites unités industrielles, les investissements publics d'enseignement et de formation professionnelle.

Mon expérience personnelle, plus citadine que campagnarde, ne me donne pas qualité pour diagnostiquer le mal dont souffre notre agriculture, avec ses conséquences dramatiques pour la vie paysanne et la tenue du paysage français, ni suggérer un remède. Qu'il me suffise de rappeler ici que l'aménagement du territoire ne se divise pas, et que sa composante rurale est essentielle. Il est souhaitable que l'étude du Plan national soit reprise sur les bases actuelles de l'économie agricole, en précisant les dispositions à prendre région par région, sans omettre la sauvegarde et l'entretien du paysage naturel et rural, une peine qui mérite salaire.

Les axes et les moyens de communication

Le plan consacre une étude approfondie aux différents moyens de communication, routiers, ferrés, fluviaux, aériens, maritimes qui, destinés à répondre à la

diversité des besoins, ne doivent pas être concurrentes, mais complémentaires. Le réseau devra instaurer des rapports directs entre les différentes régions françaises, en évitant un passage obligé par la capitale, et faciliter les relations commerciales et humaines entre la France et les pays de la Communauté européenne.

Quelques recommandations marquantes :

“Le projet de jonction de la Mer du Nord à la Méditerranée via le Bassin Rhénan et la vallée du Rhône par l'ensemble des moyens de communication répondant aux divers besoins constitue une des conditions d'une politique efficace d'aménagement du territoire, de l'association utile de la France au développement de l'Europe et du rééquilibrage économique et démographique entre les divers secteurs du territoire”.

“Amélioration des liaisons par chemin de fer transversales, nationales et internationales : Bordeaux/Marseille (électrification Bordeaux/Montauban) - Paris/Brest et Bordeaux/Brest - Bordeaux/Lyon/Genève - Bordeaux/Lille par Tours, le Mans Rouen et Amiens”.

“Un effort exceptionnel pour combler le retard considérable de la France dans la construction des autoroutes. Cet effort peut être accompli si on se résout à généraliser le système du péage”. Je note qu'à l'époque la gratuité de la voirie était un tabou de la Direction des Routes. On doit à Albin Chalandon d'avoir levé l'obstacle.

Après cet exposé de principes, le Plan consacre un second fascicule aux applications régionales. Celles-ci sont présentées dans le cadre de secteurs géographiques de dimension européenne, regroupant les régions françaises compte-tenu de leurs affinités économiques.

LA PERSPECTIVE PARISIENNE

Le dessein de l'aménagement du territoire dans sa perspective parisienne ne pouvait se diviser, tant ses composantes sont liées, en chapitres distincts répartis entre les titres précédents. C'est pourquoi, j'ai rassemblé sous un même titre les exposés qui ont trait à la ville de Paris, à l'agglomération parisienne et à l'Ile-de-France et portent les uns et les autres la marque d'une politique nationale.

LE PLAN DE PARIS

Son origine est ancienne. Un mandement d'Henri II, en date du 14 mai 1554, ordonne "la démolition des maisons qui sont hors d'alignement dans Paris". Une ordonnance du 22 septembre 1590 porte "défense à tous maçons, charpentiers, menuisiers, de rien entreprendre sur la voirie sans la permission du voyez ou de ses commis". A cette discipline de voirie va s'ajouter une volonté d'ordonnance urbaine. Henri IV, créateur des trois grandes places royales (place Royale, place Dauphine, place de France), enjoignait aux bâtisseurs "en la rue Neuve qui va du bout du pont Neuf à la porte de Bussy, qu'ils fissent le devant de leurs maisons toutes d'un même ordre, car cela serait d'un bel ornement de voir du bout dudit pont cette rue toute d'une même façade".

Au cours des XVII^e et XVIII^e siècles, la réglementation urbaine continuera à reposer sur une définition sommaire de l'alignement et de fixation des hauteurs maxima de construction pour des raisons de sécurité, jusqu'au premier règlement d'urbanisme digne de ce nom : "la déclaration du Roi sur les alignements et ouvertures de Paris" en date du 10 avril 1673 qui innove en modulant les hauteurs de façade en fonction de la largeur de la rue.

La réglementation édictée par Haussmann en 1859 était fondée sur le même principe. Elle fixait une hauteur de façade de 11,70 m à 17,75 m pour des largeurs de rue de 7,85 m à 20 m et un maximum de 20 m de hauteur au delà de cette dernière largeur : soit au plus quatre étages droits sur rez-de-chaussée et un seul étage de comble.

Haussmann a été calomnié. Le Paris du XIX^e siècle, auquel il a imprimé sa

marque, a répondu à une volonté d'ordonnance urbaine. La façade haussmannienne permet une différenciation des hauteurs d'étage qui se prête à une composition architecturale; le promeneur a toujours du ciel dans son champ de vision. Ajoutons que les immeubles de l'époque sont ouverts à une cohabitation entre gens de condition inégale, le commerçant au premier étage ou à l'entresol, le bourgeois à l'étage noble, le deuxième, l'ouvrier ou l'employé au-dessus.

Après Haussmann, les hauteurs admises ont été accrues. Le règlement de 1902, qui restera en vigueur jusqu'aux années soixante, a détruit l'agencement antérieur. Six étages droits sur rez-de-chaussée ne peuvent être modulés, et ne se distinguent que par des balcons ou autres saillies superflues; avec les ascenseurs, tous les étages s'embourgeoisent, et le métro permet d'envoyer le bon peuple au diable vauvert. En outre, les cours intérieures de nombreux immeubles posthaussmanniens sont des puits sur lesquels ne donnent que des pièces secondaires.

Le règlement du Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) de la ville de Paris approuvé en 1967, mais appliqué par anticipation dès 1961, vise à une refonte radicale du paysage urbain. Son rapport de présentation affirme la volonté de "pallier par des accents verticaux la monotonie des grandes horizontales et de rompre avec le conformisme des lieux avoisinants". Sous cette phraséologie progressiste, l'arithmétique a pris la place de l'architecture.

Arithmétique des "CUS" bientôt mués en "COS"; fixés à 3,75 dans l'ensemble de Paris, et 4,25 dans la zone d'affaires, ils n'ont qu'un effet limité dans les quartiers anciens déjà bâtis à plein bord, mais entraînent une forte densification dans les arrondissements qui, tels le 13^e, le 15^e ou le 19^e, disposent d'une grande étendue de terrain à bâtir;

Arithmétique du prospect qui, assorti d'une liberté de retrait par rapport à la rue, introduit dans la perspective urbaine une double fracture : au sol, lorsque le retrait crée une dent creuse, qui découvre au surplus le moignon d'un pignon aveugle, dans l'espace du fait que le prospect accru par ce retrait fait émerger le nouveau bâtiment de la ligne des toits existants.

Le PUD de 1967 fixe en outre des "hauteurs plafond" de 31 m (9 étages sur rez-de-chaussée) dans le centre, 37 m (11 à 12 étages) dans la périphérie, soit 2 à 5 étages de plus que les bâtiments du Second Empire. Ajoutons que des plans d'aménagement de détail accompagnant des opérations de rénovation allaient autoriser un plafond de 45 à 50 m ou même sans limite.

Au total, cette réglementation laxiste a engendré les ruptures de perspective que je viens de décrire et, dans la couronne, la démesure que j'ai dénoncée dans un chapitre précédent.

Dix ans après, un nouveau plan d'occupation des sols, inspiré des études de l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR), sous la direction de Pierre-Yves Ligen, a mis fin à ces errements. Approuvé en février 1973, il a été appliqué dès 1974. J'ai participé au contrôle de sa mise en œuvre par Madame Jacqueline Nebout, adjoint au Maire.

Le nouveau POS affirme la volonté de mieux contrôler le développement de la ville et de mieux respecter son paysage. Il trace à cette fin des règles strictes, et

nuancées de façon à épouser la diversité de l'habitat et des activités des différents quartiers. Les COS de bureau sont substantiellement abaissés, pour faire une plus grande part au logement. Une place appréciable est ménagée à l'artisanat et à la petite industrie qui comptent dans la physionomie sociale de Paris. Les "hauteurs de plafond" sont réduites (maximum courant de 25 m, réduit à 17 m dans des quartiers encore villageois comme la Butte aux Cailles), avec un seul étage par comble. Le POS supprime les servitudes d'alignement irréalistes qui frappent des rues bordées d'immeubles en bon état de conservation, dont elles gênent l'entretien, au risque de créer des "dents creuses". Enfin, disposition essentielle, le long de presque toutes les rues, des filets de diverses couleurs indiquent sur le plan les hauteurs à respecter pour éviter toute rupture de perspective. La vision de l'architecture a supplanté l'arithmétique. M. Ligen a été l'initiateur d'un sauvetage du paysage parisien.

Une nouvelle révision du POS a été entreprise à partir de 1985 et mise à l'enquête publique début 1989. Le règlement élaboré par les services d'urbanisme de la ville maintient pour l'essentiel les dispositions antérieures touchant aux plafonds de hauteur, à la volumétrie, et surtout aux filets de couleur qui sauvegardent la perspective architecturale des rues. Cependant il augmente les COS, modérément pour l'habitat, mais substantiellement pour les bureaux. Lors de l'examen du texte par la Commission extra-municipale de l'environnement, j'ai émis la crainte que l'accroissement de la surface bâtie n'ajoute aux embarras de Paris, surtout du fait des bureaux, déjà surabondants par rapport à la capacité de logement de la capitale. Il m'a été répondu que l'augmentation des COS répondait à l'attente des parisiens, en leur promettant plus d'aisance, tant dans leur habitat que sur leurs lieux de travail, sans accroître leur nombre. J'ai ajouté que la prolifération des projets de bureaux dans un monde alors très actif, plus rémunérateur que celui du logement, pouvait s'avérer excessive à l'échéance de leur achèvement. Cet avertissement n'a pas été entendu.

Avant de tourner la page du plan de Paris pour ouvrir celles de l'aménagement régional, j'ajouterai ici un bref panorama des questions qui ont retenu l'attention de la Ligue Urbaine et Rurale, tel que je l'ai brossé dans son 3^e cahier de 1988 en m'attachant, dans l'esprit de l'urbanisme, plus qu'à la qualité architecturale des ouvrages en eux-mêmes, à leur insertion dans le tissu urbain et à leurs rapports avec l'environnement.

La LUR et l'urbanisme de Paris

Premier exemple d'intervention de la Ligue : l'affaire de la gare d'Orsay, abordée par le regretté Bernard Champigneulle dans le Cahier n°1, en juin 1963, vingt-cinq ans avant le dénouement que l'on sait. L'aversion de l'auteur pour l'architecture de Laloux est discutable. Mais on applaudira à son goût et à sa perspicacité lorsqu'il dénonce un projet de construction dont la masse, en surface et en hauteur, aurait défiguré "un triangle sacré, unité fondamentale du Paris historique, qui doit à tout prix être protégé". Ce projet avait pourtant été mis au concours entre architectes de grande réputation (Aubé, Le Corbusier, Guillaume Gillet...). C'est le programme,

portant sur la construction d'un hôtel de grand luxe et de plusieurs salles de congrès sur un espace trop restreint, qui était absurde. J'ai contribué à faire avorter l'opération en faisant intervenir le préfet de police, qui s'y est opposé en raison des difficultés d'accès et de stationnement qu'elle aurait entraînées.

C'est une heureuse idée que d'avoir, en définitive, transformé l'édifice de Laloux en musée. Sans doute un musée de l'air, ou de l'industrie, se serait-il mieux prêté qu'un musée de l'art à la mise en valeur de la structure métallique que l'on a voulu conserver. Mais il est injuste de reprocher à Madame Aulenti d'avoir occulté la base des arceaux par des panneaux de présentation des œuvres. Là encore, la critique serait plus justement adressée au maître d'ouvrage dont le programme a commandé la composition qu'à l'architecte qui l'a dessinée avec talent.

L'aménagement du quartier des Halles a connu des péripéties aussi nombreuses que les cases du jeu de l'oie. La L.U.R. lui consacre sept articles dans ses Cahiers (n° 7, 16, 17, 19, 21, 62, 65). Dans le n°1, André Chastel clame que la destruction de ce quartier serait une insanité. Le Cahier n°7 énonce les impératifs à respecter : "la rénovation doit se faire en fonction de l'aménagement général de Paris et même du district", en liaison avec le Marais, et en diminuant la densité de l'habitat existant. Le programme du concours ouvert alors (1965) par la préfecture de Paris, une fois encore, au gotha de l'architecture, portait au contraire cette densité au niveau aberrant de 800 000 m² de plancher, dans l'intention affirmée de réaliser "un condensé de Paris", en rassemblant logements, ateliers, commerces, loisirs. Le seul projet acceptable, celui de Louis Arretche, qui a eu le courage de réduire de moitié la densité imposée, n'a pu évidemment être classé. Aucun des autres, Dieu merci, n'a été retenu : le centre de Paris aurait été totalement embouteillé.

La Ligue avait recommandé de créer à l'emplacement du carreau des halles un jardin architecturé. J'ai suggéré alors au ministre de la Construction l'aménagement d'un parc remplissant tout l'espace dégagé par les démolitions; il a écarté cette idée, qui a été approuvée ultérieurement par M. Chalandon.

C'est au plus haut niveau qu'ont été prises les décisions qui ont empêché des empiétements ne laissant à la végétation que la portion congrue : M. Giscard d'Estaing a refusé l'installation d'un Centre de commerce international à côté de la Bourse du Commerce; M. Chirac, élu maire de Paris, a ordonné la démolition d'un immeuble d'habitation en cours de construction qui faisait sur l'alignement de la rue Rambuteau une saillie déplaisante (encore une erreur de programme; l'architecte Ricardo Bofill n'y était pour rien). Claude Le Cœur a exposé au salon d'automne de 1979 un beau projet de jardin architecturé, présenté dans notre Cahier n°65. Mais le maire de Paris, qui voyait dans l'emplacement des Halles "un lieu d'animation, de promenades, de fêtes, de confluence", a voulu une composition plus libre, comportant "tout un jeu d'espaces plantés, de places, de placettes, de cheminelements". Il en a chargé Louis Arretche, dont l'excellent dessin est reproduit dans le Cahier n°62. Willerval a conçu les champignons de métal qui bordent la rue Pierre-Lescot, Arretche l'aménagement du "trou des Halles". Le résultat final n'atteint pas à la perfection qui aurait pu être attendue d'un unique compositeur. Après toutes les péripéties que j'ai évoquées, on peut se féliciter de sa qualité.

La tour Montparnasse est d'une belle architecture. Si la Ligue s'est opposée à sa construction dans ses Cahiers n°3 (H. Albert), 10 et 26, c'est que ses promoteurs ont oublié une exigence formelle de l'urbanisme, à savoir l'accord de l'ouvrage avec son environnement; vu de Saint-Germain-des-Prés, l'édifice est une vraie tour à la ligne élégante; de la terrasse de Chaillot, c'est un élément massif, qui écrase la perspective du Champs de Mars et de l'Ecole Militaire; du pont Alexandre III, c'est un défi aux Invalides. Le programme, une fois de plus, est en cause : il s'agissait de valoriser le terrain d'emprise de la tour pour couvrir la dépense de la nouvelle gare. Et l'on récidive : la construction d'un important ensemble de bureaux soudé au pont des Martyrs du lycée Buffon est un moyen de financer le jardin sur dalle prévu au-dessus des voies ferrées.

Que dire de Beaubourg, qui sera peut-être un jour, selon notre président (Cahier n°54) "le symbole d'une époque, aussi inséparable du paysage parisien que la tour Eiffel" ? Il était logique de bâtir à cet emplacement, où se croisent les voies du R.E.R., un édifice public de grande fréquentation; destiné à des expositions et manifestations de notre temps, il fallait que son architecture fût moderne. Elle ne l'est pas assez à mon gré. L'exigence du maître d'ouvrage, qui a exclu tout point d'appui intérieur, a imposé une structure d'une fâcheuse lourdeur; Labrouste, un siècle auparavant, avait su tirer du métal un parti autrement moderne. En outre, la hauteur de ce parallépipède, égale à celle de la nef de Notre-Dame (observation de M. F. Rouge), fait une verrue dans le panorama des toits de Paris; pourquoi un étage occupé en permanence par un musée d'art moderne (au surplus remarquable), alors que la construction était agencée pour des manifestations provisoires ? Quant à la tubulure bariolée côté rue Renard, c'est une facétie qu'une peinture plus discrète rendrait inoffensive.

L'opération de la Défense, commentée par Bernard Champigneulle dans le cahier n°54, a été conçue et en grande partie construite avec maestria par mon prédécesseur à la direction de l'Aménagement du Territoire, André Prothin, très averti des exigences de l'urbanisme. Il a confié l'étude du plan masse à une équipe d'architectes-urbanistes de tout premier ordre, (Auzelle, Camelot, Mailly, Zerhufuss). La composition initiale limitait la hauteur des tours de telle façon qu'elles échappent à la vue de tout observateur placé entre le Louvre et l'Etoile. Malheureusement, l'équilibre financier de l'opération, menacé par le retard observé dans la vente des droits de bâtir, a conduit le maître d'ouvrage à imposer une densité de construction plus élevée. Plutôt que de remanier de fond en comble un plan masse dont l'infrastructure était en cours de réalisation, il a fallu admettre des tours plus hautes; elles font, à droite de l'Arc de Triomphe pour qui remonte les Champs-Élysées, un écran malheureusement bien visible par temps clair.

L'opération s'est achevée par la "Tête de la Défense". Le projet d'Emile Aillaud, comportant la construction d'un immeuble à la façade concave, en verre réfléchissant, a eu la faveur de Georges Pompidou, mais a été abandonné : la lumière de l'Arc de Triomphe s'en serait trouvée occultée. Après un contre-projet de Willerval, également sans suite, le président de la République a adopté celui d'un architecte danois J. O. Spretkelsen, conçu en forme d'arche de façon à achever la composition

sans fermer la vue. L'édifice, dont le dessin a été mis au point par Paul Andreu, associé puis successeur de J. O. Spretkelsen (Cahier n°98), est fort beau; il satisfait tout à fait l'urbaniste si la barre horizontale qui le coiffe n'était visible depuis la Concorde à travers l'Arc de Triomphe.

L'aménagement de la Villette s'achève. Le musée de l'Industrie, la grande halle Napoléon III rénovée, la géode sont de remarquables réussites. M. Giscard d'Estaing a beaucoup amélioré le projet primitif, en imposant la création d'un parc d'un seul tenant d'au moins 23 ha (Philippe Saint-Marc, Cahier n°55). On ne peut juger du dessin de l'architecte Tschumi, avec ses folies. Il ne fait pas de doute cependant que l'ensemble fera honneur à Paris, à condition de rénover totalement ses abords, dont l'incohérence le dispute à la laideur.

La pyramide du Louvre, objet de controverses passionnées, est un épiphénomène du "plus grand musée du monde". Personne ne vient visiter un même jour le musée de bout en bout, et l'on peut s'interroger sur le parti d'entrée centrale unique imposé par le programme. Dès lors que le principe en était acquis, on peut regretter le projet Badani, approuvé par André Malraux, qui laissait cette entrée centrale à découvert. Mais l'architecte Pei a voulu disposer en souterrain d'un vaste espace entièrement protégé pour abriter, outre les cars, un ensemble de locaux de service, de réception des visiteurs, de vente d'objets d'art tout à fait justifié, mais aussi de galeries marchandes dont l'importance a suscité l'inquiétude de la Préfecture de Police : n'ai-je pas assez de problèmes avec le forum des Halles ? s'est exclamé son représentant lors de l'examen du projet par la commission extra-municipale de l'environnement.

La maquette de l'ouvrage a été exposée à l'Orangerie. Vue de haut en modèle réduit, elle ne permettait pas d'apprécier l'insertion du volume dans la perspective de la cour Napoléon; le spectacle de l'édifice en cours de construction n'a pas été plus instructif, les visiteurs étant acheminés sur une galerie surélevée. Il est à craindre que, vu du sol, il n'apparaisse hors d'échelle par rapport au Palais, et ne masque par trop le pavillon de l'Horloge. Le divorce entre l'architecture de la pyramide et celle de l'environnement a été dénoncé en outre par notre président dans une lettre au ministre de la Culture. Il n'a pas été écouté. Applaudissons cependant, en guise de consolation, aux éléments positifs du projet : la mise en souterrain de l'avenue du Général-Lemonnier.

L'architecture de l'Opéra de Bastille n'est pas sans mérite. Mais la composition de la place s'en trouve déséquilibrée. Un site urbain que la ceinture des jardins de l'Arsenal a embelli souffre maintenant du voisinage de cette haute masse, à côté de laquelle le Génie, sur son perchoir, a perdu son échelle. L'architecte Carlos Ott m'a paru bien conscient du problème, et n'y pouvait rien; son œuvre a répondu à un programme dont je ne discute pas le bien-fondé, mais qui impliquait un volume à bâtir trop important pour la surface et la configuration du terrain.

La Ligue s'est inquiétée récemment du projet d'aménagement de la Porte Maillot, qui comporte une extension du Palais des Congrès, et la construction de deux tours de bureaux à l'entrée de l'avenue de la Grande Armée. Au cours de l'enquête publique ouverte en mars dernier, nous avons présenté de vives objections

au commissaire-enquêteur. Non seulement il est inopportun d'ajouter encore à la masse des bureaux de l'ouest parisien (j'y reviendrai plus loin) mais l'aménagement envisagé répond très mal à l'intention affirmée par le maire de Paris de donner un cadre architecturé à une place qui n'est en vérité qu'un carrefour : les deux tours font concurrence au Palais des Congrès, qui devrait rester l'élément majeur de la composition; elles portent ombrage aux riverains côté Neuilly. Elles ne paraissent pas avoir d'autre raison que de financer par la vente du droit de bâtir la couverture du périphérique dans ce secteur.

Nos Cahiers ont consacré plusieurs articles à la voirie urbaine. Le projet parisien le plus important, et le plus controversé, est celui de la voie express rive gauche, dénoncé dans le Cahier n°37. La critique se fondait alors sur les atteintes à la rive de Seine face à Notre-Dame. Valéry Giscard d'Estaing, dès son élection à la présidence de la République, y a mis son veto. Cependant le projet, entre-temps, avait été complètement remanié par l'Atelier Parisien d'Urbanisme de P. Y. Ligen avec l'accord d'André Herzog, directeur général des travaux de Paris et de l'urbaniste Robert Auzelle; ils s'étaient attachés mieux qu'à sauvegarder le site, à l'améliorer; la création d'un passage en tunnel aurait supprimé toute circulation visible entre la Seine et l'Institut de France dont les abords, face au pont des Arts, auraient été embellis. Mais comment revenir sur une décision présidentielle proclamée par les media ?

L'AMÉNAGEMENT DE LA RÉGION PARISIENNE

Premières études

Une première étude d'aménagement de la région, définie très simplement comme un cercle de 35 km de rayon autour de Notre-Dame, a été entreprise en 1932 et a abouti au Plan Prost approuvé en 1939, plan d'expansion et d'embellissement sur lequel on ne s'étendra pas.

La loi d'urbanisme de 1941 a tracé une nouvelle délimitation de la région comprenant les départements de Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne et cinq cantons au Sud du département de l'Oise. Un nouveau plan d'aménagement a été mis à l'étude après la Guerre par le Service d'Aménagement de la Région Parisienne, dirigé par M. Gibel, sous l'autorité de M. Prothin. Un premier avant-projet avait pris forme en 1955.

Le PADOG

Sous le Ministère Sudreau devait être pris, le 31 décembre 1958, un ensemble de décrets consacrés à l'Urbanisme et à l'Aménagement du territoire; l'un prescrivait l'établissement d'un Plan d'Aménagement et d'Organisation de la Région Parisienne, le PADOG; compte tenu des études antérieures, ce document devait être rapidement mené à bonne fin et approuvé le 6 août 1960.

La période d'élaboration du PADOG coïncide avec celle du développement de la politique d'aménagement du territoire qui se donnait comme objectif majeur l'instauration d'un équilibre satisfaisant entre Paris et "le désert français".

Le principe fondamental affirmé par le PADOG réside dans la limitation du développement de la Région, qui compte alors 8 400 000 habitants. On lit dans le rapport de présentation "le PADOG est un élément du Plan National. La stabilisation de la Région parisienne est un impératif de la politique nationale d'aménagement du territoire".

Il faut ajouter, pour faire justice d'une accusation mal fondée, que cette politique n'oppose pas Paris à la province et que la décentralisation a été conçue dans l'intérêt de Paris pour éviter une congestion qui nuit à l'exercice de sa fonction de capitale plus que pour apporter des éléments de développement à la province.

Au surplus, les auteurs du PADOG sont réalistes. Leur objet n'est pas d'arrêter la croissance parisienne, mais de la modérer. Il s'agit de réduire l'accroissement de population à 100 000 personnes au lieu des 150 à 180 000 constatés au cours des années 1955 à 1960; le programme de construction de logements est fixé à 75 000 par an, dont 25 000 pour améliorer les conditions de logement de la population existante (remplacer des immeubles vétustes, desserrement des familles vivant en état de "surpeuplement"), 25 000 seulement pour répondre à l'accroissement de la population.

Le rapport de présentation du PADOG examine les diverses hypothèses concevables pour organiser le secteur du développement. Il élimine trois solutions :

- la création de nouveaux centres le long des voies d'accès à Paris : trop proches, ce seraient de simples dortoirs;
- le développement de villes moyennes dans un rayon de 50 à 60 km de Paris, telles Creil, Mantes, Melun, Meaux : une croissance exagérée détruirait leur caractère et empêcherait leur centre de fonctionner normalement; il faut aller plus loin pour trouver des pôles se prêtant à un développement important. Ce sont les villes de la grande couronne, Rouen, Amiens, Reims, Troyes, Orléans, Le Mans;
- la création de villes nouvelles à 50 km de Paris qui détruirait les espaces naturels agricoles ou forestiers dont la sauvegarde s'impose évidemment.

Partant du constat que Paris est congestionné, que la banlieue est au contraire exagérément diluée, le PADOG prévoit la création de points forts aux quatre coins de l'agglomération : la Défense, Vélizy-Villacoublay, Saint-Denis, Sarcelles, Créteil.

Le PADOG trace un périmètre d'agglomération rigoureux séparant les zones urbaines et les zones rurales. Il délimite une zone de protection régionale de 5 000 km² comprenant :

- les ensembles boisés à conserver,
- les zones de protection spéciale destinées à protéger les secteurs particulièrement menacés (Port-Royal, Dampierre, Marly, Meudon, Grosbois),
- enfin, le surplus de la zone où l'on se contentera de surveiller la qualité des nouvelles constructions.

Pourtant, le PADOG n'est pas conservateur et ne néglige pas, comme cela lui a été injustement reproché, la modernisation et le développement des équipements d'infrastructures (Réseau Express Régional, nouvel aéroport de Roissy, Zones à

Urbaniser en Priorité et Zones d'activité destinées au regroupement rationnel des industries).

Le PADOG restera juridiquement applicable jusqu'à sa révision ordonnée en septembre 1965. Mais la création du District de la région de Paris a préjugé de celle-ci dès juillet 1961.

Le Plan Delouvrier - Schéma directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la région de Paris

Paul Delouvrier, nommé à son retour d'Alger délégué général au district, s'est tout de suite employé à tracer une nouvelle orientation de la région, avec le concours de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (IAURP) créé le 31 octobre 1961 et le conseil des architectes-urbanistes Lagneau et Weill. Il a présidé à l'élaboration d'un livre blanc publié le 23 février 1963 sous le titre d'Avant-Projet de programme duo-décennal pour la région de Paris. J'en ai discuté avec lui au cours de 1962. Il estimait que le parti adopté par le PADOG, fondé sur une restructuration de l'agglomération parisienne autour des "points forts" de sa banlieue serait trop ardu pour dégager en temps voulu l'espace constructible exigé par la croissance démographique, et que le périmètre d'agglomération imposé céderait sous la pression de celle-ci. Il a opté pour une extension urbaine discontinue en terrain neuf, polarisée par des "villes nouvelles" voisines de l'agglomération, mais séparées de celle-ci par un espace rural protégé.

J'estimais pour ma part que ces villes nouvelles étaient trop proches de Paris pour acquérir l'indépendance fonctionnelle qui fonde la ville, qu'elles seraient plutôt des quartiers neufs de Paris, dont les abords seraient difficilement préservés des empiétements de l'urbanisation. C'est la thèse que j'ai défendue au cours d'un débat à la Chambre de Commerce de Paris. Je n'ai pas été entendu.

Le livre blanc a été adopté le 13 novembre 1964 par un Comité économique et social de la région de Paris, créé par le Conseil d'administration du district. Le schéma directeur élaboré sur cette base par l'IAURP a été pris en considération le 26 novembre par un Comité restreint présidé par le Général De Gaulle. Il a été soumis de décembre 1965 à avril 1966 à de nombreuses assemblées, dont le Conseil municipal de Paris et les conseils généraux de Seine, Seine-et-Oise et Seine-et-Marne. Les réserves émises au cours de cette consultation ont engagé le Ministre de l'Équipement Edgar Pisani à me demander un diagnostic que j'ai formulé dans un rapport du 25 octobre 1966 qui, mutatis mutandis, me paraît toujours valable. J'en reproduis ci-après le chapitre consacré à la conception du schéma directeur.

La conception du schéma directeur

Critique du "Parti d'Urbanisme" adopté

1. Le schéma directeur démontre la nécessité de cantonner l'expansion dans des "espaces géographiques limités qui ne peuvent être que des villes nouvelles"; après

avoir éliminé l'implantation de ces villes dans les vides interstitiels de la banlieue ainsi que dans des sites en couronne au plus près de Paris, il les dispose le long d'axes tangents à l'agglomération actuelle. En bref, le parti adopté consiste en un étalement de l'agglomération, avec des axes préférentiels pour échapper au radio-concentrisme, et des discontinuités ménagées pour éviter l'étalement en tache d'huile.

2. Ce dispositif implique à la fois :

- la relative individualité des villes nouvelles, qui devraient comporter une gamme d'emplois et de services assez large pour réduire les déplacements domicile-travail ou domicile-services usuels;
- et l'unité de la "région urbaine" de façon que tous ses habitants puissent profiter effectivement des avantages d'un vaste rassemblement de population : accès aux services "rares", étendue du marché du travail, liberté de choix.

C'est pour assurer cette unité d'une aire urbaine dont la dimension dépasse 80 kms d'est en ouest, qu'est prévu un puissant réseau de transports rapides. Mais cela implique que l'on persévère dans la pratique des prix de transports "sociaux" : sinon, la faculté de déplacements à grande distance, donc la réelle liberté du choix, sera l'apanage d'une minorité; en ce cas il serait préférable d'implanter les centres nouveaux plus loin, pour les faire bénéficier d'un environnement meilleur et leur donner une individualité plus marquée.

Le parti adopté suppose donc le maintien d'une tarification des transports éloignée de la vérité des prix.

3. Dans cette hypothèse, il y a tout lieu de penser que la liberté de choisir l'emploi ou le fournisseur sera largement utilisée, et cela d'autant plus que les membres d'une même famille peuvent être sollicités par des activités différentes (le schéma directeur donne, page 83, l'exemple de Saint-Denis, qui offre autant d'emplois qu'il y a de personnes actives, et où la moitié de celles-ci travaillent ailleurs). Cela aboutirait à élargir jusqu'aux nouveaux confins de l'agglomération le mouvement brownien actuellement constaté. Il est à craindre que des moyens de transport plus rapides n'aient pour résultat que d'allonger la distance des déplacements et non d'en réduire la durée.

4. Le schéma directeur échappe-t-il au radio-concentrisme ? C'est l'impression que donne la brillante carte au 1/500 000.

Deux axes tangentiels prolongeant les hauts de la Basse Seine et, se poursuivant en direction de la Marne et de l'Yonne, sont réunis par une grande trame de voies perpendiculaires dont deux à l'est de Paris limitent le développement : une au plus près, relie les deux aéroports entre eux, l'autre, plus éloignée, entre Meaux et Melun, joint la Seine à la Marne.

Quatre prolongements tentaculaires du tissu urbain vers Pontoise, Mantes, Melun et Meaux, soulignent ces axes tangentiels.

Le désir évident de quadriller le dispositif et de l'orienter essentiellement en

direction de la Basse Seine ressort de l'image.

Le Paris intra-muros est ossaturé par les boulevards périphériques et par le tracé de quatre voies perpendiculaires entre elles. On note que l'axe monumental du Louvre à la Défense n'est pas représenté. On remarque aussi une tentative pour répartir sur la périphérie parisienne la convergence du système routier national. Et ici apparaît la contradiction entre un système national convergent vers une capitale concentrée et une tentative de juguler ce radio-concentrisme par un quadrillage périphérique.

Quand on passe de la carte au 1/500 000 au plan directeur au 1/100 000, la primauté des axes tangentiels disparaît. Certes il est possible de reconstituer des itinéraires joignant Melun à Trappes et Noisy-le-Sec — Bry-sur-Marne à Pontoise, mais leur caractère fondamental ne se lit plus.

A l'évidence la nécessité d'intégrer des tracés et des études antérieurs à un schéma nouveau pèse sur le plan directeur et la hiérarchie fonctionnelle des voies n'est plus respectée. Le réseau des autoroutes existantes, classées en radiales (A1, 2... etc) et en rocade (A.R.I.S.O., rocade de banlieue), ne s'accorde pas avec le principe du schéma directeur.

La trame routière est mal accordée au parti adopté. Le système reste radio-concentrique : les radiales l'emportent sur les tangentes dont l'affirmation disparaît.

En outre, il n'est pas sûr que le système viaire étudié avant l'actuel schéma permette d'assurer le trafic avec les villes nouvelles. Ainsi, pour l'essentiel, c'est l'autoroute de l'ouest déjà saturée qui commande la desserte de la ville nouvelle de Trappes.

Dans Paris intra-muros, du quadrillage de voies ne subsiste que celle qui, à l'est, a une direction Nord-Sud et l'axe du Louvre à la Défense reprend sa primauté.

Mais l'ossature de transport fondamentale du schéma est et doit être constituée par le R.E.R. dont les tracés proposés soulignent bien le parti d'urbanisme.

Toutefois, la seule ligne en construction dessert la Défense-Nanterre-Saint-Germain, qui n'est au plan directeur qu'une impasse. La liaison de cet axe avec les villes nouvelles de Trappes et de Pontoise semble faire défaut.

Les axes tangentiels ramènent obligatoirement vers le centre parisien pour tout changement de direction : ce sont en vérité des radiales.

Il semble donc qu'apparaisse un défaut de cohérence entre les intentions affichées par le plan directeur et ses infrastructures de transport, tant routières que ferroviaires.

5. Le radio-concentrisme de ce fait, conjugué avec l'amplification des déplacements évoqués plus haut risque d'aboutir à une congestion accrue du centre.

Il est à craindre, en particulier, que les services "rares" s'établissent difficilement dans les villes nouvelles et demeurent dans le centre où ils attireront une clientèle plus nombreuse.

Les facilités de culture, dont les parisiens paraissent avoir le privilège, ne deviendront-elles pas, notamment, illusoires ? Déjà l'accès au Théâtre français ou

aux amphithéâtres de la Sorbonne est un exploit. Qu'en adviendra-t-il dans un grand Paris de 14 millions d'habitants ? Cette observation pose le problème de l'aménagement de l'actuelle ville de Paris, qui n'est que très sommairement évoqué dans le schéma directeur.

Les auteurs se sont appliqués davantage à implanter un "surplus" de population de 6 millions de personnes qu'à étudier les rapports de l'"additionnel et de l'existant" (cf. observations de la Société Française des Urbanistes). On sait déjà que l'expansion très rapide de certaines villes de province a eu pour résultat que leur centre s'est trouvé débordé et l'équilibre urbain compromis : difficultés qu'on ne manquera pas de rencontrer à Paris, multipliées par le facteur de dimension.

6. Si l'aire d'extension est allongée d'est en Ouest, elle ne fait pas moins tache d'huile : les centres nouveaux prévus dans la région de Trappes constituent une incitation au développement dans une direction que l'urbanisation n'a pas encore empruntée. Les intervalles ménagés dans la trame du schéma directeur risquent de se remplir, à défaut d'une politique foncière extrêmement rigoureuse allant jusqu'à l'appropriation totale du sol par une collectivité publique.

N'est-il pas à craindre en outre que les zones de transition, prévues pour empêcher l'essaimage des résidences individuelles, des clubs de loisirs ou des industries ayant besoin d'isolement, ne constituent en fait qu'une extension inorganisée de la banlieue ? Contrairement à l'affirmation contenue dans le rapport de présentation du schéma directeur, il faut maintenir une "coupure brutale" entre la ville et le paysage environnant.

7. Le schéma directeur, est-il précisé, trace les orientations du développement mais ne contient pas de programme d'équipement; il ne comporte pas d'évaluation des coûts :

"Le coût de la ville, de l'ensemble des villes de France, sera la part que, dans chacun des plans de développement qui se succéderont, les français auront décidé de consacrer à leur logement, à leurs transports, à leurs écoles... Il n'y a pas un coût spécifique de la ville en soi."

Mais le coût de l'équipement par habitant sera vraisemblablement beaucoup plus élevé pour une agglomération aussi étendue qu'il ne le serait pour des villes nouvelles créées dans des sites plus libres.

Certains aménagements n'impliqueraient-ils pas des prouesses techniques et financières ? Ainsi pour l'eau : en 1950, l'aménagement de la Haute Seine et de ses affluents a été préféré à l'adduction d'eau des Vals de Loire; ne faudra-t-il pas également recourir à cette seconde ressource ? Quelles seront les conséquences d'un pareil rassemblement de population sur le climat local ?

En bref, il n'est pas assuré que toutes les contraintes à surmonter pour faire vivre 14 millions d'habitants dans un site aussi compact soient compensées par les avantages de la "megalopolis", avantages illusoires pour le plus grand nombre, répétons-le, si les transports sont payés à leur prix.

8. La difficulté de financer les équipements prévus au schéma directeur tient, non seulement à leur coût global, mais aussi à la nécessité d'engager la dépense sans délai. En effet, les équipements d'infrastructure doivent se situer à l'amont de la création des villes nouvelles, faute de quoi les ensembles de logements et les industries à créer dans ces villes seraient étroitement dépendants de la "nourrice" parisienne; la relation de subordination ainsi créée serait difficile à effacer ultérieurement : la structure prévue par le schéma directeur, reposant sur une véritable individualité des villes nouvelles, risquerait d'être définitivement compromise.

Ainsi, les responsables de l'équipement seront-ils placés, au moment d'engager une grande opération, devant l'alternative du tout ou rien.

L'effort financier à assumer dans la région de Paris s'augmente de celui qui est à faire dans les villes de province pour d'évidentes raisons d'équilibre.

Dans ces conditions il est à craindre que, le schéma directeur incitant à l'extension de l'agglomération en tous sens, l'urbanisation ne devance la réalisation des équipements de structure, avec la conséquence qui vient d'être dénoncée.

9. Les considérations qui précèdent invitent à étudier la possibilité d'une autre solution dont la mise en œuvre permettrait, en différant la réalisation de certaines parties du schéma directeur, d'en atténuer largement les inconvénients.

Recherche de nouvelles orientations

1. Il n'est pas déraisonnable d'escompter pour l'ensemble des villes de province une augmentation de population supérieure à celle que prévoit le schéma directeur.

Un coefficient multiplicateur d'ici l'an 2000 un peu plus élevé — 2,35 au lieu de 2,08 — signifierait une stabilisation de Paris.

De même il suffirait que le taux de croissance décennale de l'ensemble des villes de province, évalué par le schéma directeur à 19,9%, soit porté à 23,7% pour que la population de Paris n'atteigne que 10 millions d'habitants au lieu de 14 millions.

L'effort à faire en province ne doit pas porter uniquement sur les métropoles d'équilibre, mais sur l'ensemble des agglomérations urbaines. Entre 1954 et 1962 le taux de croissance décennale a été de 20,9% pour la population urbaine de la région de Paris et s'est établi, pour les villes de plus de 10 000 habitants entre 20,7 et 26,8% selon la catégorie. Les pourcentages les plus forts ont été atteints par les villes de 100 à 200 000 habitants, les plus faibles ont été ceux des petites villes (10 à 20 000) et des plus grandes (plus de 200 000). Dans ces conditions, la croissance urbaine pouvant être très largement répartie, il n'est pas nécessaire pour la province d'accomplir des prouesses démographiques pour fournir la contrepartie à une limitation plus étroite de Paris.

Mais le courant d'immigration séculaire qui fait grossir Paris peut-il être endigué ? Observons dans cet ordre d'idée que la balance migratoire constatée entre 1954 et 1962 s'est traduite par un excédent de 320 000 personnes, mais que ce résultat provient de la différence entre 890 000 arrivées et 570 000 départs; il suffi-

rait que ces deux termes varient en sens inverse de 22% pour que l'équilibre s'établisse. Un tel objectif n'aurait rien de chimérique.

Une politique résolue tendant à ralentir de façon plus marquée la croissance de population n'aurait pas seulement pour résultat de retarder l'échéance à laquelle le schéma directeur fera son plein : elle pourrait aboutir à reporter à plus tard la réalisation de certaines villes nouvelles ou même, à vue humaine, de les abandonner.

2. Une politique d'expansion urbaine accentuée de la province peut-elle comporter des objectifs privilégiés pour le bassin parisien ?

Pendant un siècle, de 1851 à 1954, la population de la Région de Paris s'est accrue de 227%, la population totale du reste du bassin parisien a diminué de 6,3% tandis que la province extérieure au bassin parisien croissait de 9,5%. Incontestablement le bassin parisien a contribué plus que le reste de la France à nourrir Paris.

Depuis s'est opéré un renversement de tendance : de 1954 à 1962, la population totale du bassin parisien s'est augmentée de 9,5% presque dans la même proportion que le reste de la France (10%); la population rurale s'est stabilisée alors qu'elle augmentait très légèrement dans le reste de la France; la population urbaine du bassin parisien a augmenté de 20%, celle du reste de la France de 18%.

Ce résultat peut être considéré comme satisfaisant, surtout si l'on tient compte que la comparaison porte sur le bassin parisien privé de sa métropole, Paris, et le reste de la France qui inclut ses métropoles, Lyon, Marseille, etc...

Le schéma directeur suppose que cette progression, relativement plus favorable, des villes du bassin parisien sera maintenue.

Mais le bassin parisien n'a fait que regagner en 1954 à peu de chose près son niveau de population de 1851 : son rapport de force avec Paris reste considérablement plus faible qu'il y a un siècle. On peut donc se donner pour objectif un meilleur équilibre de Paris dans le bassin parisien par une impulsion plus soutenue donnée aux villes de ce bassin, à condition que celles-ci se nourrissent exclusivement d'éléments qui, faute d'une telle politique, se fixeraient non en province mais à Paris.

3. Sur quelle structure convient-il de fixer la croissance urbaine dans le bassin parisien ?

Entre 1954 et 1962, cette croissance a été beaucoup plus marquée pour les villes moyennes (Evreux 67%, Beauvais 33%, Compiègne 22%, Auxerre 22%, Blois 28%, Chartres 28%, Dreux 39%, etc.) que pour les plus petites villes ou les grandes (Rouen 15%, Amiens 17%, Reims 13%) à l'exception d'Orléans (23%).

Ainsi les villes moyennes peuvent prendre une très grande part au développement urbain : pour accuser la croissance des grandes villes, il faudrait forcer le mouvement naturel. Cela est souhaitable. Des moyens de liaison très rapides avec Paris ne peuvent en effet être organisés qu'en direction des plus grandes villes; c'est d'autre part dans celles-ci (ou dans les villes nouvelles voisines) qu'il sera possible de fixer des services "rares".

Le schéma directeur a négligé les extraordinaires possibilités de liaison qu'ouvrent les moyens modernes de transport. Une région de Paris unitaire, soit, mais cette région peut être élargie à la dimension du bassin parisien (ce que supposait la Commission nationale d'aménagement du territoire dans sa prévision des 13 à 15 millions d'habitants en l'an 2000). Unité pour les relations d'affaires essentielles, individualité des villes nouvelles : ainsi se réaliserait l'objectif que s'est tracé le schéma directeur mais qu'il ne pourra atteindre parce que ces villes nouvelles ne sont en fait que des centres nouveaux dans une même agglomération.

4. Le schéma directeur ne traite pas à fond le problème essentiel qu'est le remodelage de l'agglomération existante.

Il affirme, en ce qui concerne l'aménagement du Paris intra-muros, quelques principes fonctionnels mais ne consacre qu'une seule page au schéma d'urbanisme.

Quant à la banlieue, il sous-estime ses possibilités d'accueil en quantité (il prévoit que sa population d'accueil pourrait augmenter d'un peu plus de deux millions d'habitants) et surtout en qualité : il évoque la constitution de "quelques centres urbains dignes de ce nom à Nanterre, Saint-Denis, Bobigny, Créteil, Rungis, Choisy-le-Roi", mais paraît renoncer à une rénovation générale dont il souligne les difficultés d'ordre financier et social.

Or, il est clair que, pour l'avenir de Paris, ce que deviendra le centre importe plus que ce qui se greffera autour; et la banlieue paraît offrir des possibilités d'accueil de nature à diminuer les besoins d'extension spatiale.

Paris est, on le sait, une des villes du monde les plus entassées : 2 800 000 habitants sur 10 400 hectares, soit 270 à l'ha (150 pour le Comté de Londres). Les opérations de rénovation qui, pour des raisons financières, surchargent le terrain, l'application aveugle de règlements de prospect qui entraîne également une densification (et défigure bien des perspectives parisiennes du fait que les bâtiments neufs dépassent par trop la hauteur moyenne des constructions existantes à l'alignement) menacent de rendre Paris irrespirable et aussi fermé à la circulation qu'une médina.

Alléger, aérer le Paris intra-muros, tel est le premier commandement. Et s'il y a une justification aux extensions prévues par le schéma directeur c'est davantage le besoin de desserrer les habitants en place que d'en accueillir de nouveaux.

La banlieue, par contre, compte (1962) 4 900 000 habitants sur 110 000 hectares, soit 45 habitants à l'hectare en moyenne, 12 dans certains secteurs. Un accroissement de densité plus marqué que celui prévu par le schéma directeur paraît possible : il suffirait de porter la densité générale à 25 logements à l'ha (soit une densité d'îlots de 50 logements à l'ha) pour créer une capacité d'accueil pour plus de trois millions de personnes, capacité à partager entre parisiens "desserrés" et nouveaux venus.

Mais, surtout, une rénovation systématique doit être entreprise pour créer une structure et mettre un peu d'harmonie dans une banlieue dont le désordre et la laideur sont une tare de la Région de Paris et répandent leur contagion sur la France entière.

Une "restructuration" de la banlieue accompagnée d'un accroissement de densité

ne paraît pas devoir être trop coûteuse : la création de centres urbains bien équipés, après expropriation de quelques dizaines de pavillons, provoquerait une valorisation des terrains de reconstruction sur des normes urbaines.

Plan d'aménagement du bassin parisien

L'étude du plan d'aménagement du bassin parisien dont le principe a été décidé par le conseil interministériel du 22 juillet dernier sera poursuivie.

Ce plan permettra de prendre parti sur les développements le long de la basse Seine et de l'Oise, tels qu'ils sont, le premier esquissé, le second évoqué par le schéma directeur, sans négliger les possibilités offertes par la Marne, la Seine amont et la Loire.

Il organisera la croissance des agglomérations urbaines du bassin parisien de façon que s'accroisse le redressement démographique constaté entre les recensements de 1954 et de 1962 : agglomérations moyennes, de rayonnement local, qui souffrent le moins de la concurrence parisienne, et grandes villes établies à une distance de Paris de 120 à 200 km. Celles-ci ne constituent pas actuellement un barrage aux migrations provinciales vers Paris : la carte des mouvements migratoires le démontre amplement. Pour qu'elles fournissent une alternative à l'extension de l'agglomération parisienne, une action volontaire, à contre courant, s'impose; l'évolution des techniques de transport la permet.

Ces grandes villes peuvent devenir, plutôt que des centres régionaux, de grands centres périphériques du bassin parisien, pourvus de relations extrêmement rapides avec la capitale : autonomes dans la vie de tous les jours, elles peuvent, pour l'exercice des activités supérieures liées à Paris, offrir autant de commodités et de facilités de contact que des "villes nouvelles" noyées dans l'agglomération parisienne.

PARIS LÉGAL ET PARIS RÉEL

Les Conseils et Commissions consultés en 1965-66 sur le schéma directeur du District ont été unanimes à déplorer que celui-ci soit trop laconique sur l'aménagement de la ville de Paris :

"Sans doute affirme-t-on avec lyrisme que Paris doit rester Paris, mais ce sont là des affirmations qui sont au moins partiellement contredites par les orientations sommaires consacrées par le schéma directeur à ce même Paris".

Le Conseil municipal a en outre reproché au schéma de n'avoir pas mis l'accent sur le besoin de restructuration de la proche banlieue. La cohérence de l'aménagement de Paris avec celui de son agglomération a été un constant sujet de controverse des élus entre eux et avec l'administration, et le schéma directeur a été périodiquement remis en question. Il a notamment donné lieu à un débat entre édiles parisiens et préfecture de région au cours de 1980; j'ai eu ainsi matière à actualiser les conclusions de mon rapport à Edgard Pisani dans l'article ci-dessous, publié dans le Moniteur sous le titre "Paris légal et Paris réel".

“La controverse qui s’est élevée entre édiles parisiens et la Préfecture de la région d’Île-de-France au sujet du schéma directeur régional accuse la myopie des uns et l’excès de prudence de l’autre. Une myopie qui limite la portée du regard au boulevard périphérique et empêche de voir que la ville, sa banlieue et les “villes nouvelles”, aussi solidaires que les membres et l’estomac, ne sont qu’un seul et même corps. Un excès de prudence qui conduit, après avoir formulé un diagnostic lucide et reconnu cette solidarité, à ne pas tirer toutes les conséquences dans la formulation des objectifs assignés à chaque composante de la région.

Des limites artificielles

D’un côté comme de l’autre, la vision est gênée par le tracé des limites parfaitement artificielles. Artificielle, la limite qui sépare le Paris intra-muros, le Paris légal, placé sous l’autorité du maire et la zone urbanisée qui s’étend en tous sens à vingt ou trente kilomètres au-delà. Artificielle, la frontière entre l’Île-de-France et le bassin parisien dont elle partage marginalement le caractère et le destin.

Pour porter un diagnostic correct sur l’état actuel de l’ensemble parisien et dessiner son avenir, l’aménageur doit le regarder comme un tout organique, sans s’en laisser imposer par des découpages arbitraires, dus aux vicissitudes de l’histoire et aux caprices de la politique.

Le tout organique, c’est le Paris réel, un Paris de 8 700 000 habitants (1975) qui englobe, au-delà du Paris légal, l’espace occupé, aux termes du Schéma régional, par la “banlieue urbaine”, les “villes nouvelles” et les “franges de l’agglomération” qui font la soudure entre celles-ci et les villes nouvelles. Ces franges, avec une densité de 1 050 habitants au km², sont déjà touchées par l’urbanisation, quelles que soient les précautions prises pour ménager les “zones naturelles”; au-delà, les “communes rurales proches”, avec une densité moyenne de 60 habitants au km² échappent à la contagion urbaine (sauf par les résidences secondaires) et appartiennent à la campagne du bassin parisien.

L’unité organique du Paris réel ainsi dessiné est attestée par l’ampleur des déplacements quotidiens entre Paris intra-muros et la banlieue, qu’il s’agisse du travail — 1 225 000 banlieusards viennent chaque jours travailler à Paris, 242 000 Parisiens font le déplacement en sens inverse — ou de la fréquentation des services (commerce, administration, culture) autres que d’usage banal; relations qui s’appuient sur une infrastructure de transports faite pour les déplacements de masse.

La dimension du Paris réel a été implicitement déterminée par le Schéma directeur d’aménagement et d’urbanisme de la région de Paris approuvé en 1964, qui rompait délibérément avec le Plan d’Aménagement et d’Organisation (PADOG) de 1960. Le PADOG, misant sur le succès de la politique d’aménagement du territoire, enfermait l’agglomération parisienne dans un périmètre tracé et ne prévoyait qu’une croissance modérée de la population, sur quelques “points forts” de la banlieue. Le schéma directeur de 1964 a abandonné l’objectif de stabilisation de la population, brisé le carcan du périmètre d’agglomération et proposé une extension urbaine discontinue, polarisée par des “villes nouvelles”; ces villes jalonnaient deux

lignes parallèles à la Seine, au nord et au sud, de façon à éviter le développement en "tache d'huile".

Villes nouvelles ou quartiers neufs ?

Ce parti d'aménagement a définitivement fixé la trame de la région, mais avec des conséquences que les auteurs du schéma n'avaient pas prévues. Il y avait de la témérité dans le concept des "villes nouvelles" : très proches de Paris, liées à la capitale par un réseau de transports de grande capacité, il était clair qu'elles n'atteindraient jamais à l'autonomie fonctionnelle qui justifie le titre de ville; on savait déjà qu'à Saint-Denis, où la capacité de logement égale celle de l'emploi, la moitié des résidents vont travailler ailleurs, dès lors que le métro et le chemin de fer leur apportent la faculté de choisir.

Les villes nouvelles ne pouvaient avoir un sort différent et le beau dessin d'architecte qui les alignait parallèlement à la Seine ne pouvait prévaloir sur le radio-concentrisme des infrastructures de transport. Une croissance autonome aurait été possible pour les villes de la grande couronne, à cent kilomètres et plus de Paris — Orléans, Caen, Reims — assez proches pour bénéficier des retombées parisiennes, assez éloignées pour décourager les migrations quotidiennes. Un autre parti a été pris : on peut le regretter, mais il est irréversible. Les "villes nouvelles" existent, il faut œuvrer pour leur succès, mais en les considérant comme des quartiers neufs du Paris réel.

L'unité organique de ce grand Paris n'empêche pas une répartition très inégale de la population et de l'emploi : la densité de population dans Paris intra-muros est quatre fois plus élevée qu'en banlieue, vingt fois plus que dans les villes nouvelles et dans les franges de l'agglomération; le nombre des emplois offerts est le double de celui des actifs résidant à Paris, à peine égal en proche banlieue, très inférieur dans la banlieue éloignée.

Ce constat ressort du recensement de 1975. Mais il ne donne qu'une vue instantanée d'une situation qui ne cesse d'évoluer dans le sens d'une réduction des écarts de peuplement et d'activités entre les différentes parties de l'ensemble parisien; on assiste, en effet, depuis les années cinquante, à un transfert d'hommes et d'emplois du centre vers la périphérie. Faut-il le regretter ou s'en réjouir, s'opposer à cette évolution ou l'encourager ? Telle est la question que doivent se poser les responsables de l'aménagement.

Nombre d'édiles parisiens, maire en tête, déplorent le "dépeuplement de Paris et les pertes d'emploi que lui infligerait une trop stricte politique d'aménagement du territoire. C'est vrai; de 1954 à 1975, le Paris légal est revenu de 2 850 000 âmes à 2 300 000, en perte de 550 000, et le mouvement se poursuit. Mais, dans le même temps, l'ensemble de la banlieue, des villes nouvelles et des franges a gagné plus de 3 millions de résidents, en sorte que le Paris réel s'est accru d'environ 2 500 000 habitants. Le nombre d'emplois intra-muros n'a décru que très faiblement, tandis que le Paris réel en gagnait 800 000. Ainsi, le clinicien qui ausculte l'organisme parisien n'observe pas une perte de substance, mais une redistribution de celle-ci.

Regardons de plus près les raisons de cette mutation et voyons quelles peuvent en être les conséquences.

Une densité démentielle

L'émigration vers la banlieue et les villes nouvelles d'un nombre croissant de Parisiens s'explique par l'excès de la densité d'habitation de Paris : 21 800 habitants au km² en moyenne, contre 15 300 à Tokyo, 9 100 à Londres, 8 800 à New York, 7 600 à Moscou. Encore s'agit-il d'une densité résidentielle, grossie, dans la journée, par l'afflux de travailleurs venus de la banlieue. La densité de jour de Paris atteint 37 000 personnes au km² en moyenne, 110 000 dans les arrondissements du centre. Face à ce pullulement, la densité résidentielle n'est plus que de 5 700 au km² en banlieue, 1 050 dans les franges de l'agglomération, 750 dans les villes nouvelles. Une effet de vases communicant, liés entre eux par un réseau de transport de grande capacité, aboutit inévitablement à la transfusion dont on observe les premières manifestations.

Au surplus, cette redistribution satisfait aux exigences des Parisiens : ils ne veulent plus de cours obscures de l'époque post-haussmannienne, pas davantage des "tours" et des "barres" dont la mode a sévi ces dernières années; ils n'admettent pas non plus le surpeuplement infligé aux familles modestes qui, à la Belle Epoque ("belle" pour une minorité), s'entassaient à plusieurs personnes par pièces. Moindre densité de construction, moindre densité d'occupation des logements aboutissent nécessairement à une moindre densité de peuplement. Ajoutons le surplus d'espace dont le Parisien moyen a besoin pour la circulation et le stationnement de sa voiture. Oui, l'allègement de la densité est indispensable pour rendre Paris vivable ; au regard des exigences d'espace et de liberté des hommes de notre temps, Paris n'est encore que trop peuplé.

La mutation qui s'impose offrira aux Parisiens l'espace d'un Paris réel vingt fois plus vaste que le Paris légal actuel. Les rapports économiques et sociaux ne devront pas souffrir de cet agrandissement : l'allègement de la densité d'habitation, le progrès des techniques de transport aidant, permettra une circulation plus fluide; mesuré en temps de parcours, le Paris réel de demain ne sera pas plus grand que le Paris de Louis XIV.

Les occasions perdues...

Il faut que les responsables politiques et administratifs prennent conscience de ce nécessaire changement d'échelle. C'est faute de l'avoir perçu que les édiles parisiens, pour garder leurs administrés sous la main, ont livré à la construction l'emplacement des anciennes fortifications, déclassées en 1912, puis, avec la funeste loi Lafay, les terrains de la "zone". Paris a ainsi perdu l'occasion de se donner une ceinture verte qui n'aurait pas coûté d'autre peine que d'éloigner d'une centaine de mètres des limites de la ville la population à loger.

Le desserrement du Paris légal est justifié quantitativement; mais il faut bien 107

convenir qu'il s'opère qualitativement d'une façon déplorable, qui donne un fondement aux doléances des élus parisiens : la structure du Paris réel qui se dessine sous nos yeux est viciée par une triple ségrégation : par le revenu, l'âge et la composition des familles.

On comprend la volonté du maire de Paris de promouvoir un habitat social ouvert aux gens modestes, aux jeunes, aux familles. Mais il serait désastreux d'ajouter des logements sociaux au parc d'immeubles existants et d'accroître ainsi une densité déjà démentielle, au détriment des espaces libres; un habitat social sans terrains de jeux ni lieux de promenade ne serait pas social. C'est dans le remplacement ou la réhabilitation d'immeubles existants que doit consister, à Paris, une politique du logement social. Et il faut y mettre le prix : dans une économie de marché, le privilège d'habiter Paris intra-muros se paiera nécessairement cher, et c'est la collectivité qui devra alléger la charge des logements réservés aux personnes et aux familles de faible revenu.

Faire revenir les artisans

Il subsiste encore à Paris de vastes terrains appartenant à l'Etat, affectés à ses services ou à des sociétés nationales et établissements publics; il faudra mettre fin à la pratique qui consiste à vendre ces terrains à la ville au prix du marché, en sorte que celle-ci est amenée à y adopter une haute densité de construction en faisant une part, à côté des logements sociaux, à des immeubles de "standing" capables de supporter une charge foncière élevée; ces terrains devront être cédés à la ville à un prix de faveur pour la création de parcs et jardins.

La répartition des emplois pose des questions plus complexes que celle de la population. La relative stabilité d'une forte augmentation du nombre d'emplois dans Paris est la résultante d'une forte augmentation du nombre de cols blancs et d'une diminution concomitante de l'effectif ouvrier : en 1975, la capitale comptait 35% d'emplois industriels, 65% de "tertiaires". En même temps, la population diminuant et vieillissant, le nombre d'actifs baissait. La conséquence est un excédent marqué d'emplois de bureau et de commerce qui explique l'ampleur des migrations quotidiennes banlieue-Paris. Il y a un meilleur équilibre dans le secteur industriel et artisanal, la réduction du nombre d'emplois accompagnant celle du nombre de personnes actives, mais cet équilibre s'établit à un niveau de plus en plus bas, insuffisant pour répondre aux besoins de la clientèle parisienne (le plombier, le menuisier se font rares), et pour garder à Paris la diversité sociale.

Cette analyse trace les orientations à suivre pour l'aménagement du Paris réel : favoriser la localisation des emplois de bureau en banlieue et dans les villes nouvelles plutôt que dans les quartiers centraux (sans pour autant décourager les sociétés internationales en quête d'un siège prestigieux); faire ce qu'il faut pour maintenir à Paris la petite industrie non gênante, l'artisanat, les métiers d'art, ce qui implique une certaine prise en charge par la collectivité, au même titre que l'habitat social : les petites industries et les artisans ne sont pas chassés de Paris par le méchant loup de la DATAR, mais bien par le fait que la place y est trop chère.

Réhabiliter la banlieue

Il ne faut pas se dissimuler, cependant, que l'éloignement en banlieue des extensions commerciales et industrielles, de façon à accompagner le mouvement de la population, ne contribuera à réduire les migrations quotidiennes Paris-banlieue que moyennant une amélioration radicale des liaisons des communes entre elles et avec les villes nouvelles. L'ajustement des capacités d'emploi et de logement dans le cadre local du canton ou de la ville nouvelle ne suffira pas, en effet, pour que chaque résident trouve sur place l'emploi à sa convenance; s'il doit le chercher ailleurs, il ne faut pas que Paris, du fait des commodités de transport, le tente davantage que la banlieue proche, mais moins accessible.

Le report du surplus de population et d'emplois de Paris sur sa périphérie ne doit pas avoir pour résultat le grignotage des bonnes terres agricoles et des bois, qui constituent les espaces verts du Paris réel de demain. Il doit s'opérer en remodelant la banlieue pavillonnaire et en utilisant l'espace disponible des villes nouvelles, celles-ci ne pouvant accueillir les maisons individuelles recherchées par les familles que par ensembles groupés atteignant une densité de 20 maisons à l'hectare au moins. Dans ces conditions, il faut prévoir que la capacité d'accueil de la périphérie de Paris trouvera assez prochainement une limite, à moins de compter sur la persistance d'un affaissement démographique qui serait mortel pour la France. La préservation des zones naturelles exige donc une poursuite vigoureuse de la politique d'aménagement du territoire, une politique qui ne doit pas entamer la vitalité de Paris, mais viser à la stimuler par des apports de qualité, et non de quantité.

Une autorité supramunicipale ?

L'affirmation de l'unité du Paris réel et de la solidarité entre ses composantes implique qu'il soit mis fin aux particularismes qui opposent celles-ci les unes des autres. Particularisme du Paris légal qui veut garder pour soi toute sa substance, au risque d'étouffer. Particularisme de certaines villes de banlieue qui redoutent les charges et les traumatismes sociaux que peut apporter une population exogène. Il faudra que l'aménagement du Paris réel relève d'une autorité s'imposant à toutes les parties. Actuellement, le président du Conseil régional, quelle que soit sa qualité personnelle, ne peut avoir le même poids politique qu'un maire de Paris élu au suffrage universel. Bien sûr, il ne s'agit pas de doter le grand Paris d'un maire tenant de l'élection un pouvoir susceptible de s'opposer à celui de l'Etat, mais d'un organisme d'aménagement, présidé par une personnalité élue au suffrage direct qui aurait en charge la conception et la réalisation des "équipements structurants". La responsabilité de l'équipement local et de l'administration resterait l'apanage des maires élus.

Pour affirmer l'unité du Paris réel, il conviendrait de donner son label aussi bien aux communes de banlieue, qu'aux arrondissements parisiens, convertis en communes indépendantes; il y a un Paris-La Défense; pourquoi pas Paris-Meudon, Paris-Evry, Paris-Louvre, Paris-Ménilmontant ?

Pour tenir le rang qui lui revient dans le pays, en Europe, dans le monde, il faut que Paris se dote d'une structure administrative et politique à la mesure des phénomènes économiques et sociaux de notre temps, que le Paris légal épouse la dimension du Paris réel.

CHARTRE D'AMÉNAGEMENT DE PARIS ET SCHÉMA DIRECTEUR DE L'ÎLE-DE-FRANCE

La diffusion simultanée, en 1990, par la mairie de Paris et le préfet de région, de projets de charte d'aménagement de Paris et de schéma directeur de l'Île-de-France, a donné lieu à des débats nourris. J'y ai fait entendre la voix de la Ligue Urbaine et Rurale, association nationale attentive au bien-être des parisiens comme à la prééminence de Paris en Europe.

La charte d'aménagement de Paris

Dans l'avis que j'ai donné au maire, j'ai observé que la diminution de la population parisienne n'est pas l'effet d'un dépeuplement, dénoncé à tort (l'agglomération continue à croître) mais d'un desserrement qui tient à une augmentation du besoin individuel d'espace et au refus d'un surpeuplement de l'habitat qui a trop longtemps sévi à l'intérieur de Paris. Le seuil actuel de 2 130 000 habitants implique une densité d'habitation supportable. Il ne faut pas diminuer la capacité de logement, dès lors que la disproportion entre l'effectif de la population résidente et celui de l'emploi n'est déjà que trop accusé et entraîne des migrations quotidiennes génératrices d'embarras dans Paris (en 1982, 944 000 personnes venaient y travailler, quatre fois plus que les 235 000 parisiens travaillant en dehors, plus aussi que les 791 000 qui avaient un emploi dans leur ville).

Il faut dès lors éviter tout accroissement de la capacité d'emploi de Paris. Il y a lieu, certes, d'assurer la survie de l'artisanat et du petit commerce nécessaire à la clientèle parisienne comme à la diversité des possibilités d'emploi offertes par la capitale.

Mais une digue doit être opposée à l'extension des bureaux. Les exigences actuelles de la bureautique doivent être satisfaites par la modernisation ou la reconstruction à capacité égale des locaux existants, mais non par des constructions nouvelles. Quant aux bureaux de prestige, attrayants pour les multinationales, ce n'est pas dans les arrondissements périphériques qu'ils peuvent se situer, mais dans quelques sites privilégiés autour de la ville, tel La Défense.

Le Maire de Paris est ainsi tout à fait fondé à proclamer la priorité qu'il donne au logement. Nous souhaitons qu'une autre priorité soit affirmée, celle des espaces libres, végétaux ou non. Il est très injustifié de dénoncer une insuffisance des programmes de construction de logements dans Paris; le nombre de personnes qui souhaitent y habiter est infiniment supérieur à celui qu'il serait possible d'y loger sans étendre la surface bâtie au-delà de ce que la qualité de l'environnement peut admettre.

Au surplus, dans une économie de marché où la loi de l'offre et de la demande commande le prix du terrain, habiter à Paris est un privilège qui sera de moins en moins accessible aux personnes de modeste condition. Pour faire une place suffisante au bon peuple de Paris et aux familles chargées d'enfants, il n'est pas d'autre moyen, comme le fait déjà la ville, que de faire prendre par la collectivité la charge foncière de l'habitat social, soit par la construction de logements à loyer modéré, soit par une accession à la propriété partagée entre le bénéficiaire et la ville, qui prendrait à son compte la valeur du terrain, et récupérerait sa mise en cas de revente du logement.

Le projet de Charte évoque la possibilité que pourrait offrir le déclassement d'emprises affectées par l'Etat à la SNCF ou à d'autres établissements ou services publics; ce pourrait aussi être l'occasion d'aménager de nouveaux espaces libres à condition que l'Etat cède de tels emplacements à la ville à un prix de terrain inconstructible; le processus pourrait permettre par exemple de créer, à la place des voies inutilisées par la SNCF aux Batignolles, un vaste parc ajouté au modeste square urbain de ce nom.

La qualité de vie que vise la Charte pour le bien-être des Parisiens n'est pas moins nécessaire au succès de Paris dans le rôle de capitale européenne, qu'elle ne pourra bien tenir que si les incomparables lieux d'affaires, de culture et de délassément qu'elle offre à ses visiteurs sont accessibles sans trop d'embarras. C'est à bon escient que la Charte affirme la nécessité de "mieux répondre aux besoins de déplacement"; elle est également fondée à observer que la politique menée à cette fin dans Paris ne peut réussir "que si elle s'inscrit de façon cohérente dans une politique d'ensemble au niveau régional".

Le schéma directeur de l'Ile-de-France

Le livre blanc

Pour concilier le "Projet régional d'aménagement" adopté par le Conseil régional en février 1989 avec les "réflexions préalables à la révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme" formulées par le préfet de région, le premier ministre a prescrit en juillet 1989 l'établissement d'un "Livre blanc", qui a été rédigé conjointement par la direction régionale de l'équipement de l'Ile-de-France (DREIF), l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile-de-France (IAURIF) et l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR).

A lire ce document, on a le sentiment que ses auteurs ont voulu éviter un grief de technocratie en flattant les espoirs de croissance des élus régionaux et locaux. Le Livre blanc affiche le développement économique comme "première ambition" d'une Ile-de-France qu'il promet à un avenir de "plus grande métropole européenne".

C'est au moins un abus de langage. Une métropole selon le dictionnaire, est soit une grande agglomération urbaine, soit un pays maître d'un empire colonial. A moins de regarder les provinces comme des colonies de l'Ile-de-France, le titre de métropole ne peut s'appliquer à la totalité d'une région ou la densité du peuplement, qui dépasse 20 000 habitants au kilomètre carré dans l'agglomération centra-

le, s'abaisse à cinq cents fois moins dans le territoire rural qui l'entoure. L'Europe est-elle proposée à l'Ile-de-France comme champ de rivalité substitué au "désert français" ?

Il est vrai que si le livre blanc fait du développement un atout de l'Ile-de-France dans la compétition européenne, il n'évoque pas moins les disparités économiques et sociales, la dégradation des conditions de logement, de transport et d'environnement qui peuvent l'accompagner, et trace les lignes directrices d'un aménagement destiné à conjurer ce risque.

Le nouveau schéma directeur

L'esquisse du nouveau schéma directeur de l'Ile-de-France diffusée en mars 1991 par le préfet de région sous le titre de "l'Ile-de-France au futur" retient les orientations tracées par le livre blanc, en précisant les objectifs à atteindre, et la stratégie à mettre en œuvre à cette fin. Le préfet assigne à la croissance la dimension qu'il juge nécessaire à la prospérité économique et au poids de la région en Europe, tout en affirmant la volonté de sauvegarder la qualité de vie.

Dans sa réponse du 3 avril au préfet, le premier ministre Michel Rocard met l'accent sur le second terme du dessein : "il importe que le schéma directeur s'inscrive dans la perspective d'une meilleure maîtrise de la croissance de l'Ile-de-France. cette préoccupation d'un aménagement du territoire équilibré intéresse l'ensemble de la capitale. C'est aussi l'intérêt bien compris de l'Ile-de-France, qui aurait certainement la plus grande difficulté à faire face à des besoins d'urbanisation trop importants".

On ne saurait mieux dire. Cependant la charte de l'Ile-de-France, présentée deux mois après en juin 1981 par l'exécutif régional, procède d'une inspiration sensiblement différente, l'ambition affirmée "à l'heure de l'ouverture de l'Europe", rejetant le "débat archaïque entre Paris et le désert français".

L'avant-projet de schéma directeur retenu en définitive le 3 octobre par le ministre de l'Équipement et explicité par la lettre mensuelle du préfet de Région, maintient pour l'essentiel les orientations esquissées antérieurement et précisées ci-après. Le ministre souligne notamment "l'attachement du gouvernement à une croissance maîtrisée de l'Ile-de-France dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire visant à assurer un équilibre plus satisfaisant avec les autres régions". Les objectifs réaffirmés — prospérité économique, qualité de vie, efficacité dans la compétition entre métropoles européennes — sont bien fondés dans leur principe. Malheureusement le dispositif arrêté pour les atteindre est inacceptable. Il pêche fondamentalement par la dimension du développement admis ainsi que par son agencement territorial.

La dimension du développement

Le schéma, qui refuse l'excès redouté d'une croissance incontrôlée (+ 100 000 personnes par an), tient pour réaliste d'admettre pour les 25 ans à venir un accroissement chiffré à 1 700 000 personnes et 250 000 emplois, soit en moyenne 70 000 personnes et 30 000 emplois par ans. Cet objectif est manifestement excessif. En

attribuant à la seule Ile-de-France, où résidait en 1990 18,8% de la population du pays, 30% de la croissance nationale, il déroge largement à l'équilibre Paris) province prôné par le discours officiel. Il implique en outre l'acceptation d'un surplus de population difficile à digérer. La croissance démographique de l'Ile-de-France, d'un taux très supérieur à la moyenne nationale, tient à la fois à l'accroissement naturel des éléments prolifiques de la population et à l'afflux de déracinés en quête d'emploi; elle grossit la banlieue qu'elle expose à un désordre menaçant pour la capitale elle-même.

L'agencement territorial

Le risque de congestion d'un développement épousant la trame radio-concentrique de l'Ile-de-France a bien été perçu par les auteurs du schéma, qui ont dessiné pour y parer un dispositif polycentrique dont les noyaux, "pôles d'excellence" et pôles secondaires, seraient reliés entre eux par des voies routières et ferrées périphériques. Le remède est illusoire. Il a été bien établi par le Centre de recherche d'urbanisme que les foyers urbains exercent une attraction proportionnelle à leur masse. Aussi celle de l'agglomération prévaudra-t-elle toujours sur celles des nouveaux pôles que le schéma directeur voudrait promouvoir.

L'Ile-de-France ne peut être comparée aux régions d'Europe qui, telles la Randstadt hollandaise ou le Rhin-Westphalie, sont structurées par un réseau de "villes majeures" de poids comparable qui s'équilibrent entre elles.

Quoi qu'on fasse pour ajuster dans les nouveaux pôles population et emploi, les migrations quotidiennes échangées avec l'agglomération centrale seront toujours nourries, parce qu'ils ne pourront offrir ni les "services rares" de la capitale ni une gamme d'emplois assez diversifiée pour répondre à la demande de tous les membres d'une même famille.

Au risque de congestion s'ajoute celui d'une extension en tache d'huile et d'un remplissage des espaces libres que la préfecture de région dénonce sans y porter résolument remède. La croissance urbaine admise par le schéma consommerait en 25 ans 550 km², le quintuple de la surface actuelle de Paris. La carte qui suit l'exposé de la première esquisse du schéma convertit en "espace urbanisé" tout l'intervalle entre agglomération et villes nouvelles que le plan Delouvrier promettait d'interdire à l'urbanisation. Cependant, le maintien d'un "ceinture verte" accessible sans trop d'encombre à la lisière de l'agglomération est une des exigences de la qualité de vie dans la capitale.

C'est au-delà du cercle des villes nouvelles qu'il faut sauvegarder l'intégrité de l'espace rural, et mettre en valeur ses sites naturels et construits, en s'attachant notamment à ravalier et entretenir les églises de village qui ornent la campagne francilienne. Les parties rurales de l'Ile-de-France ne doivent pas être traitées comme un espace mal rempli à développer, mais comme une parure de Paris. Aussi ne peut-on souscrire à l'aménagement de la plupart des nouveaux sites d'urbanisation prévus au schéma, tel celui de Roissy qui amputerait une plaine particulièrement fertile et aurait à souffrir des nuisances du trafic aérien.

Les établissements dont la présence en Ile-de-France ne s'impose pas, mais qui

ont besoin de relations aisées et rapides avec Paris, devraient être encouragés à s'installer dans le proche voisinage, mais à l'extérieur de la région dans les villes desservies par TGV, telles Le Mans, Reims et Orléans, auxquelles elles apporteraient une activité leur épargnant le sort de ville-dortoir.

Le parti d'aménagement proposé, qui ne réussirait pas à accorder la croissance acceptée avec la qualité de vie offerte aux franciliens, n'aboutirait pas davantage à rehausser la cote de Paris dans les milieux d'affaires étrangers. De 1984 à 1989 la région n'a attiré que 14 sièges sociaux américains et japonais sur les 136 qui se sont installés en Europe. C'est Paris, avec des prolongements bien architecturés comme la Défense, qui peut disputer la prééminence à Francfort et Berlin par ses incomparables attraits à condition que ses lieux d'affaires, de culture et de délassement soient accessibles sans trop d'embarras et leur environnement protégé.

L'agrément préalable à la construction de bureaux en région parisienne a été dénoncé comme un épouvantail susceptible de faire fuir les grandes affaires attirées par les lumières de la capitale. Il n'en est rien. Bien présentée, cette mesure peut au contraire être contre le voisinage encombrant d'établissements de second ordre; elle a été utilisée en faveur de Paris-La-Défense, où les affaires susceptibles de contribuer au rayonnement de Paris ont été assurées d'un bon accueil.

Les scénarios du bassin parisien

Les errements du schéma directeur s'expliquent par un assoupissement de l'Aménagement du territoire, relégué un temps aux oubliettes du ministère de l'Industrie (comme une potion contre la dépression des zones critiques) puis du ministère de la ville (en oubliant le monde rural). Il a récemment retrouvé, Dieu merci, sa place auprès du premier ministre, et c'est le Secrétaire d'Etat qui en est chargé qui a préfacé la lettre de la DATAR de mai 1992, où la perspective de l'Ile-de-France est élargie à l'aire du bassin parisien.

Le livre blanc présenté par cette lettre propose trois scénarios d'aménagement. Le premier s'apparente au "scénario de l'inacceptable" écarté par le schéma de l'Ile-de-France, le second au dispositif multipolaire qu'il dessine. Le scénario 3 innove en proposant un "réseau métropolitain maillé" qui couronne l'Ile-de-France par des "territoires métropolitains" émergeant de Rouen à Caen, d'Orléans à Tours, de Reims à Troyes. La direction de l'aménagement du territoire avait en son temps proposé sans succès un parti analogue, mais plus radical, puisqu'il excluait la création des villes nouvelles du plan Delouvrier.

L'intervention de la DATAR autorise à espérer une refonte du schéma directeur de l'Ile-de-France dans une perspective mieux accordée avec la politique d'aménagement national du territoire.

LES POUVOIRS

La conduite de l'aménagement du territoire, au cours des diverses phases que j'ai retracées, a constamment posé la question du partage des rôles entre les autorités qui en décident, les auteurs de plans et projets qui en dessinent les contours, et le public qui en ressent les effets.

Elle s'est posée essentiellement, pendant les premières étapes, dans le domaine de l'urbanisme. A l'époque de la reconstruction, Dautry avait bien tracé le premier trait d'une perspective plus vaste, mais l'aménagement régional n'intéressait qu'un cercle d'experts et de personnalités de l'économie, et le pouvoir d'en décider n'était pas matière à contestation. Le premier rôle appartenait alors aux architectes-urbanistes chargés des projets d'aménagement et de reconstruction, nommés par les maires, mais sur liste de l'administration centrale, responsable de fait. Quant au public, il était composé de sinistrés attentifs au remembrement, mais bien étrangers aux débats de doctrine des urbanistes.

Lorsque l'urbanisme est devenu le support d'une construction active, le Ministre a voulu que la responsabilité fût partagée. Il a substitué à l'urbanisme "octroyé" un urbanisme concerté, notamment par le biais d'expositions ouvertes au public lors des enquêtes d'utilité publique préalables à l'approbation des plans.

La loi d'orientation foncière de 1967, due à Edgard Pisani, a associé les élus locaux et l'administration (directeur départemental de l'Équipement, affaires culturelles, agriculture et autres services concernés par le Plan) dans un groupe de travail présidé par le maire.

L'aptitude à exprimer le point de vue de leurs ressortissants a été contestée, dès lors que leurs programmes, fondés sur des principes politiques généraux, faisaient rarement une place particulière à l'urbanisme. Des associations se sont constituées pour parer à cette lacune. Elles allaient être bientôt habilitées à demander un agrément préfectoral, à titre d'associations d'usagers admises à discuter les plans d'urbanisme avec les conseils municipaux, ou à titre d'associations de protection et d'amélioration du cadre de vie et de l'environnement.

J'ai personnellement obtenu l'agrément à ce double titre pour une association constituée dans une commune de Loire-Atlantique très prisée par les touristes et les vacanciers. Un agrément qui n'a fait que confirmer les excellents rapports noués antérieurement par l'association avec les municipalités successives, mais qui a donné plus de poids à ses avis.

Je dois cependant confesser ma déception lorsque j'ai été appelé à représenter cette association dans une assemblée régionale réunissant les organismes de l'espèce. J'ai constaté que la défense de la flore et de la faune suscitait beaucoup plus d'intérêt que l'urbanisme. Dans ma propre commune, l'exposition des projets de POS ne me valaient que des remarques touchant la situation particulière de tel ou tel spectateur, sans aucune vue d'ensemble.

Cette expérience m'a conduit, après mon départ en retraite de 1976, à ressusciter une Association Française pour l'Urbanisme, créée en 1920 par les fondateurs de cette discipline (Louis Bonnier, Charles Gide, Marcel Poète, Jean Royer) avec le dessein de servir de mentor aux associations locales, à l'image du National Trust anglais.

J'ai fait cette relance par un manifeste distribué en mai 1977 aux 36 000 communes de France. Il traite des rapports des pouvoirs et du public, de l'orientation à imprimer à l'urbanisme pour l'amélioration du cadre de vie, et de la politique nécessaire pour faire face au contre-pouvoir que constitue le déterminisme actuel de la valeur foncière.

Ce manifeste relie la question du "pouvoir urbain" à celle du pouvoir d'aménagement régional et national : deux perspectives embrassées par la loi de décentralisation du 2 mars 1982, sur laquelle j'ai eu des lumières au cours du dernier trimestre 1981.

Après avoir pris contact avec l'entourage du premier ministre et du ministre de l'Équipement et du Logement Roger Quillot, je me suis inquiété des dispositions envisagées. J'ai adressé au Ministre le 17 novembre une lettre concertée avec le bureau de l'AFU reproduite ci-après :

"Monsieur le Ministre,

La loi de décentralisation en instance au Parlement doit être complétée par un texte précisant la compétence et les pouvoirs des collectivités territoriales. Ainsi se trouve posée la question du "pouvoir urbain" que l'Association Française pour l'Urbanisme a soulevé dès le nouveau départ qu'elle a pris en 1976.

Dans une démocratie, ce pouvoir appartient évidemment aux élus, qu'il s'agisse de tracer le dessin des villes ou de décider des projets et opérations. Cette responsabilité pose deux questions : celle du cadre territorial et celle des conditions dans lesquels elle s'exerce.

Le cadre où s'élaborent les plans et où se décident les opérations d'urbanisme et de construction est, dans la législation actuelle, communal ou pluri-communal. Il est bien adapté au traitement des questions dont les données et les incidences sont purement locales. Mais un plan communal peut être déterminé par des mesures décidées à un niveau plus élevé, telles le tracé d'une autoroute, l'aménagement d'une voie navigable, l'équipement d'une grande zone industrielle; il est également

fréquent qu'une collectivité locale soit mise dans l'obligation de porter le poids de dispositions voulues pour une fin qui les dépasse, telle une servitude d'espace boisé d'intérêt régional dans une commune rurale qui n'en a que faire.

Cette discordance entre le cadre territorial du pouvoir urbain et celui des intérêts qu'il touche est à l'origine de conflits et de retards dans l'élaboration des POS, et explique beaucoup de leurs lacunes.

Le dispositif du pouvoir urbain à un niveau supérieur à celui de la commune est tout à fait insuffisant : les plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire élaborés dans les années soixante faisaient plus de place à l'économie qu'à l'aménagement physique; les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme dans lesquels doivent théoriquement s'insérer les POS, sont souvent inexistantes ou, élaborés après les POS, ne sont que l'addition de ceux-ci; en outre, ce qui est plus grave, il ne s'imposent pas aux tiers.

La décentralisation devrait être l'occasion de rendre à l'aménagement du territoire sa dimension territoriale. A cette fin devraient être dressés :

- des cartes des projets d'équipement d'intérêt national, et des directives d'aménagement national élaborées par la DATAR de conserve avec les instances régionales;
- des plans régionaux d'aménagement, confectionnés par les instances régionales avec la participation des départements et des communes touchées par les servitudes qu'ils imposeraient. Ces plans contiendraient non seulement des directives pour l'élaboration des POS, mais aussi des documents graphiques, opposables aux communes comme aux tiers, traçant l'assiette des équipements d'intérêt national et régional, les limites des zones d'urbanisation, ainsi que des grandes zones naturelles, agricoles ou forestières à protéger.

A supposer clarifiée et précisée la répartition du pouvoir urbain entre les différents niveaux d'organisation du territoire, il reste à faire en sorte que ce pouvoir s'exerce de façon satisfaisante, dans une juste appréciation des exigences, formulées ou non, des collectivités et des personnes, à long terme comme à court et moyen terme.

Il n'est pas utopique de compter sur le discernement et l'indépendance des instances nationales et régionales : elles peuvent prendre assez de distance par rapport aux intérêts locaux pour en juger avec la hauteur de vue qui s'impose; quant aux intérêts plus vastes — par exemple la liaison Rhône-Rhin — ils sont assez voyants pour susciter les controverses d'où peut jaillir la lumière.

Il en va autrement du pouvoir communal, celui qui, par l'urbanisme, touche le plus directement aux intérêts particuliers. Il peut se tromper, comme tout pouvoir. Mais, en matière d'urbanisme, la sanction de l'élection ne peut suffire à prévenir, et encore moins à redresser les erreurs. La municipalité mal inspirée sera désavouée par les électeurs qui ne renouvelleront pas son mandat, mais les erreurs qu'elle aura commises laisseront sur le sol et dans l'espace des stigmates ineffaçables. Aussi l'attribution aux élus locaux d'un pouvoir urbain sans contrepoids est-elle grosse de risque, qu'il s'agisse d'élaborer les plans d'occupation des sols ou de les appliquer par des décisions "opérationnelles".

Les POS instaurent des servitudes qui pèsent très inégalement sur les individus, 117

favorables aux uns, neutres ou défavorables pour les autres. Dans une petite commune, il faudrait beaucoup d'héroïsme au Maire, qui côtoie quotidiennement ses mandants, pour vouloir un aménagement bousculant les intérêts, et le POS ne fera que consacrer les positions acquises ou convoitées. Dans une grande ville, le Maire aura les coudées plus franches, mais les exemples abondent de cas où le long terme a été sacrifié au court terme, auquel l'électorat est plus sensible.

La procédure de l'élaboration conjointe, qui associe les élus et l'administration, n'a pas suffi à empêcher ces errements. Les choses risqueraient aller de mal en pis si les élus locaux se voyaient attribuer une responsabilité sans partage. La décentralisation implique cependant un effacement de la légalité. Un autre contre-pouvoir sera nécessaire. Il est revendiqué par le mouvement associatif, et l'on ne voit guère d'autre assise à lui donner. Encore faut-il que les associations acquièrent la compétence, le sens de l'intérêt général, la capacité de concevoir le long terme qui leur fait trop souvent défaut, et disposent de moyens à la hauteur de la tâche. En d'autres termes, les associations ont besoin d'une promotion qu'il appartient à l'Etat et aux Régions de favoriser, en se gardant toutefois d'exercer sur elles une tutelle contraire au principe même de la décentralisation.

L'existence de POS bien conçus suffira-t-elle à garantir le bien-fondé des décisions opérationnelles, permis de construire et autres ? Ce n'est pas sûr.

En matière de droit foncier les règlements de POS, si précis soient-ils, comportent une marge d'interprétation qui laisse une part à l'arbitraire : de nombreux procès, laborieusement plaidés devant les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat, en témoignent. Il convient donc d'instituer une procédure de recours, plus accessible et plus rapide, auprès d'un juge de l'urbanisme siégeant au tribunal de grande instance; ce juge pourrait être saisi, au nom des particuliers, par les associations agréées, qui feraient préalablement le tri entre le bon grain et l'ivraie.

D'autre part, l'application des POS déborde le domaine du droit lorsqu'il s'agit d'apprécier, avec une part inévitable de subjectivité, la qualité architecturale d'un projet et son insertion dans l'environnement. Là encore, les associations agréées devraient être fondées, lorsqu'elles contestent l'opportunité d'une opération admise par une collectivité locale, à exercer un recours auprès d'une instance régionale disposant d'une autorité incontestée en urbanisme et en architecture, qui n'aurait pas le pouvoir de trancher, mais celui d'intervenir auprès des élus pour les engager à reconsidérer leur position.

Dans l'espoir que ces suggestions pourront retenir votre attention, et en vous assurant du concours que l'Association Française pour l'Urbanisme est prête à vous apporter pour les mettre en œuvre, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération".

Je n'ai pas eu de réponse : sans doute le Ministre a-t-il estimé que le vote de la loi en tenait lieu.

La loi du 2 mars 1982 a traité de l'exercice du pouvoir dans le domaine du développement régional plus que de l'urbanisme. Le nouveau gouvernement avait hérité des circonscriptions d'action sociale instituée par le décret du 9 janvier 1959 et

muées par une loi du 5 juillet 1972 en “région”, sous le statut d’un établissement public habilité à agir “dans le respect des attributions des départements et des communes”, et avec l’assistance d’un Conseil régional composé d’élus et d’un Comité économique et social issu de la société civile. La loi du 2 mars érige la région en collectivité territoriale qu’elle vise, de même que le département et la commune, à affranchir de la tutelle de l’Etat, sauf contrôle de légalité exercé par un haut fonctionnaire nommé par décret et baptisé pudiquement “représentant de l’Etat” dans l’attente du décret du 12 mai lui restituant le titre de Préfet.

La loi ajoute ainsi un nouvel étage au dispositif de l’action régionale, dans la plus grande confusion : après avoir énoncé que l’Etat a “la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, elle concède au département et à la commune le droit “d’intervenir en la matière” et ajoute au trio un conseil régional qui “a compétence pour promouvoir le développement économique et social”. Qui fait quoi ?

Ce désordre appelle une réforme que j’évoquerai dans ma conclusion.

CONCLUSION

Le bilan de l'aménagement du territoire que j'ai retracé dans les chapitres précédents s'avère largement positif : une reconstruction autrement réussie que celle qui a suivi la première guerre mondiale, un dessein hissé du niveau local de l'urbanisme à l'étage régional, puis national, une décentralisation bien engagée, une perspective élargie à la dimension de l'environnement.

L'aménagement du territoire a longtemps occupé le devant de la scène politique; après quelques années plus discrètes, il y revient mais dans un climat tout autre que celui des "trente glorieuses". Les temps ont changé.

A l'origine, l'entreprise a eu pour ressort la croissance démographique et économique, dont elle avait pour objet d'équilibrer la répartition géographique, en remédiant aux inégalités de peuplement. Aujourd'hui, la France ne remplace plus ses morts, et la croissance économique a pris la robe de l'arlésienne.

Le manifeste de 1950 pour l'aménagement national du territoire dénonçait l'amputation de trop de terres fertiles par l'emprise abusive des équipements publics. Aujourd'hui la politique agricole comporte une obligation de mise en jachère.

J'ai entendu en 1955, au cours de la Conférence nationale des Comités régionaux d'études tenue à Reims un "Appel à la jeunesse pour l'aménagement des territoires, grand dessein du XX^e siècle". Aujourd'hui, dans une France vieillissante, plus soucieuse de la retraite des personnes âgées que de l'avenir, une jeunesse désabusée n'a pas de grand dessein.

Paul Delouvrier, au cours de nos débats, opposait à mon plaidoyer pour le monde rural la fonction civilisatrice de la ville. Dans le vocabulaire actuel, la ville s'identifie à une banlieue que l'on veut "réhabiliter", comme un condamné innocent.

Cette aberrante conjoncture peut être redressée. Les artisans de l'aménagement, économistes, architectes-urbanistes, ingénieurs, écologues et sociologues, dont le savoir-faire s'est affirmé au cours des années fastes, sont capables d'un bon ouvrage, pour peu que les responsables politiques leur tracent un dessein à la mesure des bouleversements de notre époque; un dessein qui implique au préalable que soit

porté remède au mal qui est la cause première des temps gâtés que je viens de déplorer : le refus de la vie.

L'effondrement de notre démographie, mesuré par la chute de l'indice de fécondité de 2,8 en 1965 à 1,6 aujourd'hui, (il faut 2,1 pour renouveler la population) est en effet à l'origine des maux actuels de l'aménagement du territoire : un peuplement insuffisant, une part excessive faite à une immigration allogène qui engendre le désordre des banlieues, un monde agricole et rural en perdition, sans compter les conséquences sur le chômage.

Un peuplement insuffisant

Madame de Romilly pourrait aujourd'hui, après Alfred Sauvy, rappeler le diagnostic de Thucydide : "une cité, ce sont des hommes, et non pas des vaisseaux vides".

La France est loin d'avoir atteint l'optimum de peuplement souhaitable. Un optimum difficile à évaluer, certainement très inférieur aux 140 millions d'habitants que compterait notre pays s'il était aussi dense que l'Allemagne, mais beaucoup plus que les 57 millions actuels (la politique d'aménagement des années soixante visait 70 millions à la fin du siècle). La question posée en terme d'aménagement du territoire est de savoir quel est le partage à faire entre l'accroissement naturel de la population en place et une inévitable immigration. Il est bien évident que l'accroissement naturel ne peut suffire, et doit être complété par un apport étranger important.

Les risques de l'immigration

Déjà, la France n'aurait pu survivre à la saignée de la première guerre mondiale sans la transfusion de sang venu d'Italie, d'Espagne et de Pologne. Mais le refus de la vie a gagné toute l'Europe occidentale, qui n'est plus en mesure d'épauler notre démographie. L'apport nouveau viendra soit de l'Europe de l'Est, qui ne devrait pas soulever à long terme de problème d'assimilation, soit des pays féconds de l'Afrique du Nord, nos voisins francophones : une immigration allogène qui implique la question posée dès 1954 par Alfred Sauvy, du choix à faire entre l'assimilation des nouveaux venus ou le respect d'usages attachés à leurs traditions.

Droit du sol ou droit du sang ? La réponse me paraît résider en un droit des mœurs, dont le résultat dépendra de la proportion entre population établie et population immigrée. Il faut que la première soit assez féconde pour rester largement majoritaire et être capable d'assimiler la seconde, qui peut alors être un enrichissement. Sinon, il y a grand risque de voir s'amplifier le désordre qui sévit dans trop de banlieues. Ce mal est beaucoup moins imputable aux formes de l'urbanisme qu'à des modalités d'attribution des logements qui se sont prêtées à la formation de ghettos. Il est vrai pourtant que la cohabitation d'usagers dont les comportements sociaux sont par trop différents est plus malaisée dans les immeubles collectifs que dans un habitat individuel, qui devra prendre la plus grande part des opérations de "réhabilitation" envisagées.

Un monde rural en perdition

ment les besoins du pays, est tributaire d'une exportation qui donne lieu aux affrontements internationaux que l'on sait. Les agriculteurs ne seraient pas acculés à quémander le droit d'exporter leurs surplus si ceux-ci étaient réduits par la consommation d'une population plus nombreuse; au demeurant, une clientèle intérieure plus étoffée fournirait la base nécessaire pour parer aux aléas des marchés étrangers comme c'est le cas, par exemple, dans l'industrie automobile.

Un accroissement global de la population, qui contribuerait à la prospérité de l'agriculture, ne suffirait pas à éviter la désertification des campagnes si les agriculteurs n'étaient pas eux-mêmes plus nombreux et plus disséminés sur le territoire. Les résidents "ruraux" qui ont une activité citadine n'occupent qu'un espace restreint aux abords des villes. Le repeuplement de la campagne exige qu'à côté de leur activité de production les agriculteurs soient appelés à des travaux d'entretien ou d'amélioration de l'environnement, tels que plantations paysagères, ouverture d'itinéraires de grande randonnée, élagages en bord de route, réfection de chemins ruraux, aménagement des parcs régionaux, assortis d'une rémunération que ses bénéficiaires ne devront pas regarder comme une aumône, mais comme un juste salaire.

Le chômage

Ce n'est pas un paradoxe d'avancer que la croissance démographique peut contribuer à le réduire. Une natalité généreuse peut comporter un risque pour l'avenir si des dispositions ne sont pas prises pour accueillir les générations nombreuses quand elles seront en âge de travailler. Une natalité insuffisante est un facteur certain de chômage dans l'immédiat : elle libère beaucoup les femmes pour le travail, elle prive d'un stimulant essentiel l'activité du bâtiment, sans laquelle rien ne va.

Le redressement démographique qui contribuerait à remédier aux malaises qui sévissent actuellement s'impose dans la perspective à long terme que doit embrasser l'aménagement du territoire. Il répondrait à l'inquiétude exprimée dès 1917 par mon professeur d'histoire, un éminent normalien revenu du Front avec une grave blessure : "mes enfants, chaque jour des centaines de jeunes hommes se font tuer; si, la paix venue, notre pays n'a pas plus d'enfants qu'il n'avait avant cette guerre, ils seront morts pour rien". Un avertissement qui me revenait à l'esprit au cours de mes promenades de jeunesse dans une campagne où les monuments aux morts jalonnent le chemin de croix de la paysannerie française et de ses jeunes officiers, et qui n'a pas perdu son poids.

Une aide accrue à la famille est-elle réaliste ? Mes visites dans de nombreux établissements m'ont convaincu qu'elle serait efficace. Quand je demandais aux femmes la raison de leur présence à l'usine ou au bureau, la réponse était invariablement la nécessité matérielle, et qu'elles auraient préféré avoir des ressources suffisantes pour rester au foyer. Un propos de femmes occupées à des tâches pénibles ou ingrates, et incapables d'un emploi plus intéressant, me dira-t-on ? Je connais pourtant des jeunes femmes pourvues de diplômes d'enseignement supérieur qui ne jugent pas indigne d'elles de donner leur jeune temps au plus intelli-

gent et plus captivant des métiers, l'éducation des enfants, sans préjudice pour un accès ultérieur à l'emploi qu'elles souhaitent. Encore faut-il que la mère au foyer ne soit pas présentée par trop de médias comme une espèce rétrograde, et qu'on n'entende plus contester le salaire maternel et la retraite des mères comme attentatoires à la dignité des femmes.

L'aménagement du territoire dont j'ai dénoncé les faiblesses retrouvera sa raison d'être et son efficacité dans la croissance dont je viens de démonter les ressorts. Encore faut-il que son dessein soit bien compris et qu'il repose sur une organisation cohérente, traçant clairement le rôle de ses acteurs.

L'objectif se résume dans la recherche conjointe d'un niveau de vie aussi élevé que possible et d'un cadre de vie satisfaisant pour les personnes et pour leurs rapports sociaux. Le niveau de vie est commandé par un développement économique dont le concept par secteur d'activité doit être corrigé par une vision géographique. La qualité du cadre de vie est déterminée plus encore et plus directement par la disposition territoriale des établissements humains de toute destination, habitation, travail, échanges, culture, délassement.

Cet agencement ne peut être laissé au libre jeu des initiatives individuelles. La liberté, ici comme ailleurs, a pour limite celle des autres. Une décision justifiée sur le plan personnel peut aboutir au désordre par sa seule répétition. L'amateur de nature a pu trouver à Bois-Colombes le milieu naturel de son goût; trop d'imitateurs en ont fait une banlieue où il n'y a plus ni bois ni colombes. Les industriels venus chercher dans les grands centres main d'œuvre et clientèle ont, par un afflux incontrôlé, créé un encombrement aussi fâcheux pour l'exercice de leur activité que pour la qualité de la vie.

Le concept et la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire doivent répondre à de multiples données tenant à l'échelle de l'espace aménagé, à la source des opérations qui viendront s'y insérer, à l'élaboration des plans et règlements auxquels celles-ci devront se conformer, et à l'exercice du pouvoir.

L'échelle

Les plans d'aménagement se conçoivent à plusieurs échelles, celle de l'unité de voisinage, le "neighbour unit" des anglais, cadre des horizons familiaux et des relations quotidiennes, qui s'identifie au village, à la petite ville ou au quartier; celle d'entités urbaines plus importantes, de la ville moyenne à la grande agglomération, jusqu'aux ensembles épousant selon le vocabulaire du temps l'aire métropolitaine ou la communauté urbaine; celle enfin de régions partagées entre les zones urbaines et la nature. Les deux premières dimensions appellent des plans d'urbanisme classiques, la troisième un plan régional traçant graphiquement l'armature urbaine, le niveau des grandes communications, le partage entre la nature et l'urbanisation.

Dans sa dimension nationale, l'aménagement ne demande que rarement une expression graphique. C'est par l'affirmation des principes de la planification locale ou régionale, et localisation de ses points forts qu'il peut égaliser les chances des

régions dans le développement, ainsi que le poids des contraintes d'urbanisme imposées aux collectivités locales.

La source

Les opérations d'aménagement ont leur source dans la volonté et le dynamisme des agents de l'économie et des citoyens. Une volonté qui s'est affirmée par les comités régionaux de mise en valeur d'initiative privée, et en matière d'habitat par les associations agréées d'usagers ou de défenseurs de l'environnement. Les uns et les autres devront être encouragés à se concerter avec les responsables politiques et avec les administrations.

Plans et règlements

Le dessin des plans et la rédaction des règlements d'aménagement appartient aux hommes de l'art, architectes et urbanistes, bureaux d'étude du secteur privé et de l'administration. Ceux-ci devront faire en sorte que l'urbanisme ne verse pas dans le verbiage de l'urbanologie. C'est eux qui façonnent le cadre de vie, dont les qualités ou les défauts leurs seront imputés. La responsabilité de concevoir et celle de décider ne doivent pas être confondues. Si le décideur n'est pas d'accord avec le concepteur, il n'a qu'à en changer.

L'exercice du pouvoir

Le nouvel évangile des pouvoirs est la décentralisation, dont le dernier dessin a été tracé par la législation de 1982, qui soulève les objections formulées à l'appendice. Le dispositif est à refaire. Les régions devraient en rester les pièces maîtresses mais à une double condition :

1. Qu'elles soient agrandies et étoffées, pour être à même de se prêter à la déconcentration et à la décentralisation des pouvoirs de l'Etat, ainsi que d'assumer les actions qui se situent dans les limites des départements et des communes, mais dépassent par leurs effets la perspective que ceux-ci sont capables d'embrasser.

2. Que l'administration de l'Etat soit déchargée de toute tâche de gestion, ce qui devra conduire à l'alléger au profit des régions; la décentralisation ne sera crédible que lorsque le personnel des différents ministères, administration et cabinets compris, se comptera sur les doigts de la main.

Il faut une claire définition des responsabilités incombant aux différentes collectivités territoriales, de telle façon qu'à chaque étage le détenteur du pouvoir ne se saisisse pas de ce qui peut être décidé en toute connaissance de cause au niveau du dessous, ni de ce qui le dépasse.

Ce pouvoir ne devra pas être partagé par secteur d'activité, mais par niveau de gestion à l'intérieur de chacun. Ainsi l'Etat sera-t-il habilité à décider des opérations d'importance nationale et des mesures assurant l'équilibre entre régions, la collectivité régionale ou départementale à dessiner les équipements d'infrastructure publics, les zones industrielles et les zones naturelles à protéger, la commune sera responsable de l'habitat et des prolongements du logis.

Au sommet de l'Etat, l'Aménagement du territoire, sous sa propre enseigne mais 125

aussi parallèlement sous celle du Plan, de l'Environnement et de l'Équipement, gagnerait en clarté à être coordonné par une autorité échappant aux vicissitudes administratives et politiques : pourquoi pas un Haut Conseil comparable par sa composition, sa permanence et son niveau au Conseil constitutionnel ?

Dans une perspective autrement étendue, l'aménagement du territoire se doit aujourd'hui d'épouser la dimension de notre continent. C'est dans le cadre européen que se dessineront désormais les grands équipements d'infrastructure, aéroports, trains à grande vitesse, autoroutes, ainsi que la planification régionale visant à corriger les inégalités de peuplement. C'est avec l'Europe que la France devra, sans renoncer à l'influence qu'elle doit à la francophonie, partager le poids des mesures à prendre pour contenir l'afflux des immigrants, en aidant leurs pays d'origine à les retenir chez eux.

C'est à l'échelle de l'Europe que l'aménagement du territoire peut devenir pour la jeunesse, dans l'esprit qui a soufflé à Reims, un grand dessein du XXI^e siècle.

ANNEXES

LES ESPACES VERTS ET LA PROTECTION DE LA NATURE

Il m'est agréable de m'associer, sous le signe de l'aménagement du territoire, au tribut que les organisateurs de ce Congrès¹, après tant de séances consacrées à des questions techniques et économiques, ont décidé d'apporter à une cause plus désintéressée, ou qui, du moins, procède d'un intérêt plus élevé, celle de la protection de la nature.

"Ces forêts, ces eaux, ces prairies,
Mères des douces rêveries"

ou mon "très vénérable ancien", le maître des Eaux et Forêts, Jean de La Fontaine, puisait le meilleur de son inspiration, je ne doute pas du culte que leur vouent les hommes occupés à les mettre en valeur. Certes, le métier a ses nécessités : une ordonnance forestière ne dit-elle pas, dans le langage glacé de l'administration, que l'aménagement des forêts doit être réglé dans l'intérêt des produits en matière ? Personne n'aurait pourtant la malice de voir dans cette manifestation du Congrès du Bois le simple alibi d'une conscience troublée ; M. le Président Henri Queuille, dans sa préface aux actes du Congrès, affirme qu'il n'est aucun forestier qui n'ait éprouvé, comme le poète, au moment où va s'abattre le fer, un sentiment de sacrilège, et qui n'ait eu envie d'arrêter le bras du bûcheron. Puisque ce sentiment est le vôtre, je vous invite à oublier, pendant

quelques instants, les problèmes économiques auxquels vous avez consacré vos recherches, et à faire avec moi une pause sur le chemin harassant de la productivité.

Espaces verts : la polychromie de la nature végétale, dont les couleurs sont variables selon le temps et les lieux, s'accorde mal avec ce titre. Le terme aurait-il été simplement emprunté à la légende des plans d'aménagement dessinés par nos urbanistes ? Je ne soutiendrai pas ce paradoxe. C'est le résultat d'un réflexe profond que, dans la palette de la nature, l'imagination des hommes ait retenu la couleur des pousses printanières pour symboliser les massifs de végétation dont ils veulent assurer la sauvegarde ; inquiets des conséquences de leur propre imprévoyance, d'une prodigalité millénaire, ils placent la protection de la nature sous le signe de la couleur par laquelle se manifeste son recommencement.

Ce n'est pas aujourd'hui qu'est née cette inquiétude. Si j'avais eu à broser un décor pour cette manifestation, j'en aurais emprunté le thème à un ingénieur des Ponts et Chaussées de Louis XVIII, auteur d'un ouvrage sur la Régénération de la nature végétale ; faute de crédit pour illustrer son livre — les imprimeurs étaient déjà exigeants et l'administration impécunieuse — il supplée à la gravure par la description ; voici celle qui précède le chapitre consacré aux déboisements des continents :

1. Conférence au Congrès forestier de Versailles, en avril 1954, sous le patronage du président Pierre Pfimlin.

Le tableau sera double : dans la première moitié, on verra au milieu de plaines, de ruines sans aucun arbre, des fleuves desséchés, remplacés par des marais et habités par des reptiles.

On lira au bas :

Antiques plaines de Ninive et de Babylone, naguère peuplées et florissantes.

Dans l'autre moitié, on verra des bûche-rons abattre des forêts, les oiseaux s'envoler, le cerf, la biche, le chevreuil s'enfuir avec leurs générations. A l'entrée de ces bois se trouveront le porc, le bœuf, la chèvre, et le cheval déplorant dans une attitude triste la perte de leurs pâturages ; de l'autre côté se trouvera le bois en bûches par morceaux, à côté de fournaises fumantes, coulant le fer, les boulets, les bombes et les canons.

On lira au-dessous :

Tableau de l'Europe policée.

Dans ce style noble, dont l'Administration des Ponts et Chaussées, comme tant d'autres, a perdu la recette, mon ingénieur — du nom de Rauch — met implicitement les attentats perpétrés contre la nature végétale au passif de ce qu'il est convenu d'appeler la civilisation.

L'accusation a été reprise par Jean Brunhes : "Il paraît singulièrement étrange, écrit-il, que la dévastation caractérisée, avec toutes ses conséquences, accompagne surtout la civilisation, tandis que les sauvages n'en connaissent que des formes atténuées. Et puis, jusqu'où ne vont pas les conséquences de cette occupation destructrice des civilisés ?"

Le grand géographe croyait-il, comme Jean-Jacques, au bon sauvage ? De fait, mon ingénieur, déjà cité, rapporte au début du siècle dernier, que les Tartares du Daghestan ont une coutume fort sage, qui leur tient lieu de loi, et qu'ils observent religieusement : personne chez eux ne peut se marier avant d'avoir planté cent arbres. Il y a aussi des coutumes primitives instituées pour protéger le règne animal : les Indiens déclaraient la guerre à la tribu qui avait tué une femelle de castor. Mais les

peuples venus les derniers à notre forme de civilisation, ne manifestent que rarement ce respect de la nature.

C'est bien dans les pays tempérés de l'Europe occidentale, où la civilisation plonge ses plus anciennes racines, que se trouve l'exemple d'un *modus vivendi* relativement satisfaisant entre l'homme et la nature. Sans doute, dans un passé encore récent, nos ancêtres ont-ils conquis sur la forêt l'espace nécessaire aux cultures vivrières ; il ne subsiste plus aujourd'hui que le tiers ou le quart de la forêt primitive. Dire que le déboisement s'est fait sans dommage serait excessif : dans nos montagnes le défrichement, la pratique des cultures sur les versants, les abus de pâturage, ont livré le sol à l'érosion, et les vallées à des inondations que les travaux de correction entrepris par les forestiers ne conjurent pas sans difficulté. Ces faits sont trop connus pour que j'insiste. Mais, si exception faite de ses rivages méditerranéens, l'Europe occidentale, grâce à son climat, à sa population sédentaire, à son organisation sociale, a vu s'instaurer un équilibre acceptable entre la nature et les établissements humains, ce n'est certes pas l'équilibre de la nature primitive, mais un équilibre contrôlé par l'homme, et d'ailleurs compromis, lorsque la prudence de celui-ci se relâche. Rien de comparable, heureusement, aux effrayantes devastations perpétrées par l'homme dans les autres continents et dont M. Roger Heim a brossé l'angoissant tableau dans l'admirable livre qu'il a publié sous le titre *Destruction et protection de la nature*.

Il y a des millénaires que, partout où les extrémités du climat se conjuguent avec l'inconscience des hommes, la végétation naturelle, ce vêtement de la terre que Jean-Jacques Rousseau chante dans ses promenades, s'en va par lambeaux. Sur des espaces grandissants, la terre privée de protection se transforme en étendues désertiques où des populations entières sont condamnées à disparaître. L'Asie

Mineure, qui, il y a quarante siècles, était fertile et surpeuplée, a été ruinée par les invasions et le nomadisme; ce qui fut jadis le Croissant fertile a été réduit à la stérilité. Dans des temps plus proches de nous, l'Afrique tropicale a été amputée des deux tiers de sa grande forêt vierge; à Madagascar, de grandes étendues ont été stérilisées par la latérisation, qui dépose en surface sa croûte de terre à brique. Dans notre Algérie la forêt, de 7 millions d'hectares qu'elle occupait aux temps préhistoriques, s'est réduite à deux millions et demi. Le Nouveau Monde n'a pas été épargné. En Amérique du Nord, un voyageur notait déjà au début du siècle dernier que le défrichement des forêts dépassait la surface de toute l'Europe; il n'y a pas si longtemps que ce délire de destruction a fait place à une tardive prévoyance, manifestée par la création à partir de 1872, des grands parcs nationaux et, plus récemment, par la vaste entreprise de la Vallée du Tennessee. En Amérique du Sud, les meilleurs sols ont été épuisés par une monoculture extensive. Partout le déboisement a livré la terre à l'action des eaux et du vent. Des études sérieuses ont révélé que l'érosion est cent fois plus active sur les terres labourées que sur le sol forestier. Une seule pluie peut suffire à détruire une couche de terrain formée en un millénaire.

L'érosion n'est pas le seul legs redoutable du déboisement. La déforestation massive, en détruisant le tapis végétal qui retient l'eau sur les pentes et l'oblige à s'infiltrer dans le sol, a pour résultat d'abaisser le niveau des eaux souterraines, qui sont ainsi perdues pour les végétaux et pour les hommes. "L'harmonie des trois règnes", que le promeneur solitaire admirait dans la nature, se trouve compromise par l'action imprudente des hommes, pour un bénéfice sans lendemain.

La dégradation accélérée des sols dans les pays tropicaux ou dans les continents livrés les derniers à l'exploitation systématique, par le contraste qu'elle offre avec le

relatif accord de l'homme et de la nature dans les pays tempérés les plus anciennement policés, incite à nuancer le jugement sévère qu'a porté Jean Brunhes sur la civilisation. La civilisation, même avec l'appareil technique et les procédés d'exploitation des ressources naturelles qu'elle évoque dans nos cerveaux d'Occidentaux, n'est pas en soi génératrice de dévastations: la cause de tant de ruines, ce sont les traumatismes qui accompagnent les mutations de la civilisation, ou son exportation par des pionniers qui, dans leur empressement à s'enrichir, dans l'enivrement de la découverte, ont oublié sur la rive de départ le bagage de sagesse que leurs ancêtres avaient accumulé au cours de longs siècles de commerce avec la nature.

Si toutefois notre civilisation, exportée au delà des mers, porte le germe d'une terrible menace sur la nature, c'est surtout parce qu'elle favorise, par la médecine et l'hygiène, le pullulement de l'espèce humaine, dont en même temps les exigences s'accroissent. Estimée à 500 millions d'individus environ au XVII^e siècle, la population de la planète atteint aujourd'hui 2 milliards 400 millions et s'accroît de 20 millions par an. De 1939 à 1949, malgré la saignée de la guerre, le globe s'est enrichi de 100 millions d'habitants. Cette prolifération est particulièrement dangereuse dans les pays où la virulence du climat amplifie les suites des imprudences de l'homme, condamnant sans retour possible le sol dont il a abusé. Par exemple la pratique des feux de forêt sur la terre africaine est sans doute antérieure à la venue des Européens. Mais ses dégâts étaient alors limités; c'est à cause de l'augmentation de la population, de l'intensification des cultures et de l'élevage pour satisfaire des exigences accrues au contact des Européens, que les choses ont tourné à la catastrophe.

Devant le bilan des exactions des hommes au détriment de la nature, on vient à se demander si l'erreur de Malthus n'a pas

été seulement de se tromper de date; pendant le XIX^e siècle et jusqu'à nos jours, les techniques d'exploitation, qui ont accru le niveau des ressources plus vite encore que celui de la population, lui ont infligé un démenti; n'est-il pas provisoire? Je ne pense pas, bien entendu, à la France métropolitaine, où le chiffre de la population est nettement inférieur à l'optimum que justifierait l'exploitation mesurée des ressources. Mais, sur presque toute la planète, on constate que les hommes consomment avec insouciance leur capital, non seulement celui des gisements minéraux, mais celui, irremplaçable, que constitue le sol. Ainsi se trouve posé, à l'échelle planétaire, un problème d'aménagement du territoire où le destin de l'espèce est en jeu : problème de la répartition de la population en fonction des ressources permanentes, en fonction de ce que les forestiers appellent, dans leur technique, la possibilité, c'est-à-dire le niveau des ressources exploitables sans préjudice pour le capital naturel dont elles sont issues.

Dans la lutte à entreprendre pour la sauvegarde de la nature, l'institution de parcs nationaux et de réserves naturelles peut n'apparaître que comme un palliatif; pour ne pas m'attirer un zéro en histoire naturelle, je me garderai de confondre les deux notions, le parc national, sanctuaire de la faune, de la flore et du sol, conservé pour des fins éducatives, où toute exploitation utilitaire est exclue, mais où des opérations limitées d'amélioration peuvent être pratiquées, et la réserve naturelle, destinée à la stricte sauvegarde de morceaux de nature légués par le passé, au maintien d'un milieu dont l'évolution est préservée de toute ingérence humaine.

Je ne me hasarderai pas davantage dans un domaine scientifique où mon incompetence est grande, et je renverrai mes auditeurs aux comptes rendus des diverses Conférences internationales de la protection de la nature, aux textes préparés par la Commission composée de MM. Bourdelle, Bressou et Humbert, aux

développements précis et passionnants que M. Heim a consacrés à ce sujet dans son livre déjà cité.

J'ai prononcé, à propos des parcs nationaux et des réserves, le mot de palliatif. Certes, ils ne suffisent pas à contenir l'assaut des hommes contre la nature. Dans l'Union, Française, de nombreux parcs ou réserves ont été créés en Afrique équatoriale, en Afrique occidentale, en Algérie, au Cameroun, à Madagascar, au Maroc, et le problème de la subsistance des hommes et de la conservation du sol n'est pas pour autant résolue. Mais la portée de ces institutions ne doit pas être minimisée; elles ne sont pas simplement faites pour la satisfaction intellectuelle de savants ou d'esthètes; ces îlots de nature, battus par la marée humaine, sont indispensables pour sauvegarder la diversité de la création; il me suffira de rappeler, avec M. Heim, que depuis 2000 ans 110 espèces de mammifères ont disparu, dont 70 au cours du seul XIX^e siècle, que 600 autres sont en voie de disparaître, victimes des chasseurs, ou inconsidérément supprimées comme nuisibles; de nombreuses espèces d'oiseaux, de poissons, de plantes sont également éteintes; ainsi, progressivement, l'uniformité tisse son enveloppe autour des hommes; à la banalisation de l'habitat, des cultures, des techniques et des mœurs, s'ajoute l'appauvrissement du répertoire de la nature, dont la diversité donne son prix à la vie humaine et — qui sait, car nous connaissons mal les solidarités invisibles qui lient notre espèce au monde animal et végétal — est peut-être une condition de sa durée.

Dans les pays tempérés et anciennement policés comme le nôtre, les parcs nationaux et les réserves naturelles ne répondent pas à un besoin aussi vital; le climat plus clément autorise l'homme à réparer les préjudices qu'il a portés à la nature; le reboisement est capable de compenser les abus de défrichement (encore qu'il soit regrettable que l'Etat puisse simultanément subventionner la reconstitution des

forêts et tolérer des abus d'exploitation dans les bois particuliers). L'histoire de la forêt française est faite d'une succession de flux et de reflux. Sans doute bien des exactions contre la forêt ont été commises, dans un passé assez proche, au nom d'un libéralisme mal entendu. Les ouvrages forestiers du début du XIX^e siècle sont pleins des doléances des Préfets alarmés du massacre auxquels se livrent les acquéreurs de biens nationaux. Et je pense à Chateaubriand, surprenant à Gand, pendant les Cent Jours, une conversation de son voisin de chambre, le Baron Louis, avec le Comte Beugnot. "Je vendrai le reste des forêts de l'Etat. Je couperai tout, les ormes des grands chemins, le bois de Boulogne, les Champs-Élysées; à quoi ça sert-il? hein?" Et Chateaubriand s'indigne — les poètes aiment les arbres —. On ne saurait toujours en dire autant des financiers.

Après les bouleversements révolutionnaires, le taux de boisement de la France était descendu à 16 %. Mais aujourd'hui, avec 20 %, il n'est plus si éloigné de ce qu'il était sous François I^{er} : 25 %. Un équilibre s'est établi. C'est Gaston Roupnel, qui, dans son Histoire de la Campagne française, observe que "l'étendue champêtre et la nappe forestière se succèdent et se pénètrent, comme pour se connaître de toute leur intimité et s'aider de toute leur vertu." De la constatation de cette harmonie, il ne faut pas inférer que les réserves naturelles sont un luxe vouées à la protection de telle ou telle espèce rare d'arbres, de plante ou d'animal, refuge, comme la Camargue, d'oiseaux migrateurs venus des horizons les plus lointains, elles constituent un champ d'observation scientifique irremplaçable. Mais en ce qui concerne la fonction éducative et touristique dévolue aux Parcs nationaux, m'est-il permis de soutenir, sans m'attirer les foudres des spécialistes, que les forêts soumises au régime forestier, gérées par l'Administration des Eaux et Forêts, constituent un véritable parc national de 4 millions d'hectares;

n'est-ce pas la raison pour laquelle la conception stricte de parc national n'a reçu, dans la métropole, que peu d'application pratique? Bien sûr, les forêts soumises ne répondent pas à la définition scientifique de Parc National puisqu'elles sont exploitées pour des fins économiques. Mais des méthodes de gestion éprouvées par les siècles permettent de maintenir l'intégrité des massifs : leur composition botanique est relativement pauvre, certes; à cet égard les jeux sont faits dans la plupart des cas et une protection plus rigoureuse n'y changerait rien. Sur le plan éducatif, quels trésors accumulés d'observation, d'expérience, de sagesse ne révèlent pas ses règlements forestiers? L'esthétique trouve son compte dans la diversité harmonieuse des forêts aménagées que ce soit la rigoureuse colonnade des futaies régulières, les volumes variés des futaies jardinées, les réserves étagées des taillis, et le dessin même des parcellaires, le tracé des allées, la géométrie royale des perspectives. Il est très improbable que des mesures de protection allant jusqu'à la suppression de toute exploitation soient susceptibles d'améliorer l'état de ces forêts ou d'enrichir leur répertoire botanique; il y a des millénaires que l'équilibre originel a été rompu, et que s'est instauré un nouvel équilibre, où l'homme a sa part; s'il se dérobaît, le jeu serait faussé; telle espèce commune prendrait le pas sur les plus précieuses, la régénération des arbres les plus nobles ne se ferait plus, ou mal, faute du secours de la sylviculture, tel insecte exercerait ses ravages sans limite. La virginité des forêts ne se refait pas.

En définitive, la géographie des espaces boisés, sur le territoire métropolitain, intéresse moins les aménageurs du point de vue de la sauvegarde des espèces végétales ou animales, et même de la protection des sols, qu'en ce qui concerne l'équilibre à ménager entre la forêt, les champs et l'habitat, avec les conséquences que cet équilibre comporte pour le peuplement et le mode de vie des hommes. C'est ainsi qu'un

problème d'aménagement du territoire est posé dans les Landes où la forêt a souffert, pour une fois, de la passion trop exclusive qui lui a été portée. C'est une loi de nature que tout excès trouve en lui-même sa limite. Ce n'est pas aux membres de ce Congrès, qui ont participé à sa Session landaise, que j'ai besoin de rappeler les conséquences funestes d'une affectation trop systématique du sol au boisement, de la suppression des espaces cultivés qui constituaient les meilleurs pare-feux et faisaient vivre une population où la forêt recrutait, en cas de sinistre, des défenseurs à pied d'œuvre. La Commission des Landes de Gascogne ne s'attache pas seulement, depuis plusieurs années, à mettre sur pied des moyens de défense efficaces contre le feu ; elle s'emploie aussi à ménager les conditions d'un équilibre harmonieux entre la forêt et les cultures, à rendre vie aux villages et aux métairies, à développer des activités industrielles de complément. Dans le bassin de la Durance, où les projets d'aménagement hydroélectrique du fleuve permettront à la fois la production de plusieurs milliards de kilowatts-heure annuels et la constitution de réserves d'eau pour l'irrigation, une Commission d'Aménagement a été instituée par le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, avec la participation active des administrations des Eaux et Forêts, du Génie Rural et de la Production Agricole, avec le soutien des collectivités locales ; elle a posé les jalons d'une véritable entreprise de colonisation au meilleur sens du terme ; elle a procédé à un examen détaillé des affectations à donner aux terrains selon leur vocation forestière, pastorale, ou agricole, compte tenu des possibilités d'irrigation, fait l'inventaire des ressources touristiques, étudié l'aménagement des communications et de zones d'accueil pour les industries. Dans cette entreprise de rénovation la forêt, qui tient une place capitale, ne peut être séparée de son contexte de champs et de pâtures, de rivières et de barrages, de sites et de vil-

lages ; la technique forestière, pour donner tous ses fruits, doit s'appuyer sur celle de l'aménagement du territoire.

Ces regards jetés sur le vaste horizon des Landes de Gascogne et de nos montagnes provençales m'éloignent un peu d'une conception de l'aménagement du territoire qui vous est sans doute plus familière, de l'aménagement du territoire dans sa perspective la plus proche, celle de l'aménagement des villes et des villages, en un mot celle de l'urbanisme. Les urbanistes s'intéressent aux espaces verts sous toutes leurs formes, massifs forestiers dans l'orbite des villes, parcs, terrains de jeux, jardins, et jusqu'à cette forêt dispersée et innombrable que forment les arbres des avenues ces espaces verts constituent un élément fondamental, irremplaçable, du cadre dans lequel évolue l'homme des villes, de son environnement ; ils sont indispensables à son bien-être, à sa santé, à son équilibre psychique, à son délassement physique et moral.

On sait la fonction climatique de la végétation. Pour l'air chargé d'humidité, les feuilles des arbres font office de surface de condensation, où la vapeur d'eau se dépose en perdant sa chaleur ; en été, la masse des feuilles est le siège d'une évaporation intense, qui provoque un abaissement de température ; ainsi, les arbres contribuent à régulariser l'état hygrométrique de l'air et sa température, en un mot à tempérer le climat.

Les effets de la végétation sur la salubrité du climat sont depuis longtemps proclamés. Franklin écrivait en 1779 au physicien Priestley.

"Que les végétaux aient le pouvoir de rétablir l'air qui a été corrompu par les animaux, c'est un système qui me paraît raisonnable, et parfaitement d'accord avec les lois de la nature."

Il ajoutait :

"Je suis assuré, par une longue observation, que l'air des bois n'a rien de malsain car nous autres, Américains, nous avons partout nos maisons de campagne dans les

bois, et il n'est aucun peuple qui soit d'une meilleure santé que nous, ni qui soit plus prolifique." Franklin avait déjà, vous le voyez, la fierté de l'américain way of life. Pourtant, quelque quarante ans après, Rauch, l'ingénieur des Ponts et Chaussées auquel j'ai emprunté tout à l'heure son romantique tableau, attribue au déboisement la fièvre pestilentielle qui sévit dans la Caroline du Sud, et rapporte qu'on a été obligé de prendre, dans les ports de France, des précautions sanitaires contre les bâtiments qui arrivent des États-Unis, presque semblables à celles prises envers tout ce qui arrive des états barbaresques. En fait de contrôle sanitaire, la libre Amérique nous a, depuis, rendu la monnaie de notre pièce. Mais peut-être le souvenir de cette ancienne humiliation est-il pour quelque chose dans les mesures énergiques prises dans ce pays depuis quelques décades pour la défense des forêts.

Pour ne pas quitter le domaine de l'hygiène, je rappellerai le rôle de la forêt dans la régénération de l'atmosphère urbaine, encore que l'épithète de "poumon des villes" soit peu appropriée, puisque les poumons rejettent du gaz carbonique, alors que les arbres en absorbent davantage par l'assimilation chlorophyllienne qu'ils n'en émettent par la respiration. Des études très minutieuses ont été faites sur la destruction des microbes par la végétation, et sur son rôle de fixation des poussières; je laisserai à plus compétent que moi le soin d'en parler; l'effet global ne me paraît pas, à priori, à la mesure du phénomène à conjurer, lorsque je pense aux wagons entiers de poussière que les centrales thermiques, à elles seules, déversent quotidiennement dans le ciel parisien; qu'il vous suffise de noter qu'avec les procédés de dépoussiérage les plus modernes, ce déversement, pour un seul groupe de 100 000 kilowatts, atteint 7 tonnes par jour; et peut-être est-il plus expédient, pour les urbanistes, d'entamer une lutte énergique contre la pollution de l'atmosphère que de

compter sur les arbres pour y porter remède.

D'autres observations, souvent très savantes, ont été faites à propos de l'influence de la végétation sur l'état sanitaire. C'est ainsi que, dit-on, les massifs d'arbres ont pour propriété de réduire à peu près à zéro le champ électrique terrestre, ce qui, paraît-il, est favorable aux lapins, mais pernicieux pour les poules et les canards, lesquels, dans un champ nul, dégénèrent à la septième génération; pour ce qui est de l'espèce humaine, le champ nul qui règne sous les arbres favoriserait la croissance des nourrissons, mais stimulerait chez l'adulte le développement de la tuberculose et du cancer; en sorte qu'un eugéniste attentif confierait son nouveau-né au garde forestier et le placerait, adolescent, chez un gardien de phare.

On pourrait épiloguer, avec plus de sérieux, sur ce thème de l'arbre et de la santé. Plus valable est celui de l'influence du milieu forestier sur le comportement psychologique. Il n'est pas besoin d'invoquer à ce sujet l'autorité de M. Taine, ni la distinction qu'il a établie entre les instincts violents et carnassiers des races de l'est, grandies au fond d'âpres forêts, et les manières policées des races méditerranéennes, élevées dans la contemplation d'une mer riante. Puisque ce qui nous occupe est la psychologie du citadin, qui s'étiole dans l'atmosphère confinée des villes, je ne pense pas que la fréquentation des bois puisse le disposer à retourner à la sauvagerie; il y refera utilement son tonus.

C'est un lieu commun de dire que plus l'homme est harcelé par la mécanique moderne, plus il a besoin de se retremper dans le milieu naturel que lui offrent les forêts; dans les espaces verts créés artificiellement, il apprécie de plus en plus une liberté de composition rappelant celle de la nature. Les compositions rigoureuses de Le Notre étaient une démonstration de la volonté intelligente de l'homme au milieu d'une nature encore peu domestiquée; c'est

avec l'avènement de la civilisation industrielle que s'est développé le goût des parcs paysagers, dont la mode est née en Angleterre, berceau de l'industrie; et c'est à peu près dans le temps où, avec l'Impératrice Eugénie, il inaugurerait le chemin de fer Paris-Bordeaux à 100 kilomètres à l'heure que Napoléon III traçait de sa main, sur le plan du Bois de Boulogne, les arabesques d'allées et de lacs qu'il allait substituer à la géométrie des tracés royaux.

L'homme a d'autant plus de goût de la nature que sa condition l'en éloigne davantage; c'est ainsi que Le Corbusier, avec son unité d'habitation, implantée dans un parc, a triomphé de ses détracteurs dans la fiévreuse Marseille; il n'a pu, en 1945, imposer sa conception à Saint-Dié, qu'enveloppe la quiétude des forêts.

Puisque j'ai prononcé le nom de ce célèbre architecte, je dois lui attribuer le mérite du slogan; air, soleil, verdure. Il a enseigné aux citadins cette recette élémentaire de bien-être qu'ils avaient oubliée. Avant lui Alphonse Allais suggérait d'établir les villes à la campagne, parce que l'air y est plus pur; les urbanistes d'aujourd'hui s'efforcent de réintégrer la nature dans la ville.

Une révolution, encore peu visible, mais certaine, est en train de s'accomplir et les urbanistes s'emploient à réformer de désastreuses habitudes. Depuis plus d'un siècle, en effet, les arbres, du moins ceux qui appartiennent aux grandes espèces forestières, ont été progressivement chassés, tant du centre des grandes villes, où les espaces libres ont été rongés par les constructions, que des banlieues, où l'individualisme de nos concitoyens s'est affirmé dans la construction de pavillons isolés au milieu de petits lots, et cernés par un espace trop étroit pour le développement de la végétation. Comme l'a spirituellement observé M. Gabriel Dessus, l'un des fondateurs des doctrines de l'Aménagement du Territoire, il y a beau temps qu'à Pavillons-sous-Bois on trouve des pavillons, certes,

mais plus de bois, et qu'à Bois-Colombes on cherche en vain bois et colombes. En fait de forêt, la vue découvre le plus souvent dans nos banlieues celle des poteaux de lignes, qu'électriciens et postiers prodiguent avec un mépris souverain du site; c'est ainsi que la laideur s'est installée dans les plus nobles paysages des environs de Paris. Certes, la capitale elle-même est justement fière de ses avenues plantées, et de ses parcs et jardins, que les Services Techniques de la Ville de Paris et du département de la Seine, dirigés par M. Robert Joffet, sous la haute autorité de M. Eyraud, entretiennent et enrichissent en déployant autant d'initiative créatrice que de talent. Mais les arbres d'alignement, enserrés dans leur gangue d'asphalte, rivés au tracé d'avenues disposées sans souci de l'orientation, périodiquement mutilés par la taille que requiert le dégagement des façades, n'offrent aux citadins qu'un ersatz de nature. Quant aux jardins publics, si attrayants, si artistement aménagés soient-ils, ils ne remplissent qu'imparfaitement leur fonction récréative, parce qu'ils sont d'un accès trop éloigné pour le plus grand nombre.

L'urbanisme de notre temps s'efforce d'établir une liaison intime entre l'espace vert et l'habitat. Il édifie la maison des hommes à l'intérieur même des parcs; les arbres y sont plantés de façon à étaler librement leurs frondaisons sans gêner l'ensoleillement des habitations; les terrains de jeux y sont disposés de manière que les enfants puissent venir s'y ébattre sans traverser les voies de circulation. Le jardin public, plus ou moins accessible, les jardins particuliers, luxe rare dans les zones urbanisées où le terrain est cher, cèdent le premier rang, dans les préoccupations des urbanistes, aux jardins collectifs.

A cette nouvelle conception des espaces verts correspond une évolution parallèle dans les modalités d'appropriation du sol; l'expropriation, jadis réservée à l'acquisition des espaces libres publics, est main-

tenant applicable, par l'entremise des collectivités publiques, aux terrains destinés aux ensembles d'habitations édifiées au milieu des pelouses et des arbres; cette sorte d'espace vert peut appartenir en copropriété aux propriétaires des logements, qui sont collectivement responsables de leur entretien; les espaces verts remportent ainsi une victoire sur l'individualisme qui s'est affirmé avec les fâcheux résultats que l'on sait dans les extensions urbaines de ces dernières décades.

Quels que soient les efforts des urbanistes pour réconcilier les pierres et les arbres, c'est une nécessité impérieuse de conserver, dans l'orbite rapprochée des agglomérations, les massifs boisés qui constituent les derniers îlots de nature, une nature sans doute altérée et parfois anémiée mais qui reste le refuge indispensable des citadins qui n'ont pas la possibilité d'évasions plus lointaines. Aussi doit-on s'alarmer de la régression constante de l'état boisé autour des grandes villes, et plus particulièrement de l'agglomération parisienne. La forêt de Bondy, qui couvrait jadis plus de 2000 hectares après avoir été distraite du domaine de la couronne en échange des terrains du boulevard Saint-Germain, où a été édifié le Ministère de la Guerre, a été la proie des marchands de biens; au sud, la forêt de Serquigny, a été submergée par un agrégat de lotissements, dont le nom de Sainte-Geneviève-des-Bois a une résonance nostalgique. Au total, sur les 25 000 hectares de bois qui ceinturaient Paris en 1740, 7 500 ont disparu et n'ont été compensés que partiellement par 2 800 hectares de plantations. Des mesures positives s'imposent pour éviter l'aggravation du désastre. Le Code forestier, avec ses articles sur le défrichement, n'a pas une efficacité suffisante, du fait que le terme de défrichement est sujet à controverse (l'article 221 du Code ne réprime la coupe à blanc ou l'exploitation abusive comme défrichement que si celles-ci ont pour conséquence la destruction de l'état boisé, destruction dont le

caractère irrémédiable ne peut être affirmé qu'après plusieurs années); et, surtout, le Code excepte de la réglementation sur le défrichement les parcs ou jardins clos de moins de 10 hectares, et les bois de moins de 4 hectares; que de beaux domaines restent ainsi exposés aux convoitises des lotisseurs! La loi d'urbanisme, qui permet de s'opposer au déboisement, dont la définition est plus large que celle du défrichement, et qui ne comporte pas d'exception de surface, apporte un complément utile aux dispositions du Code forestier. Mais l'application de cette double réglementation, et surtout son contrôle, sont pleins d'aléas. L'expérience du passé montre que la seule mesure de protection véritablement efficace est l'acquisition des domaines à sauvegarder par l'état ou les collectivités locales, ce qui pose une question de crédit. Un Baron Louis de notre temps fera beaucoup pour le repos de l'âme de son prédécesseur, qui doit expier en purgatoire ses outrages à la forêt, s'il accorde à l'administration forestière les moyens dont elle a besoin pour sauver les beaux domaines particuliers qui sertissent encore la capitale.

Mais aucune loi, aucun gendarme n'empêchera la ceinture boisée de Paris de craquer sous la poussée des lotissements si rien n'est fait pour endiguer l'afflux constant de la population dans l'agglomération parisienne. En trente ans, de 1906 à 1936, les communes suburbaines de la Seine ont vu doubler leur population, qui s'est accrue de plus d'un million d'âmes, tandis qu'en Seine-et-Oise les arrondissements de Versailles, Corbeil et Pontoise doublaient aussi, approximativement, gagnant respectivement 300 000, 140 000 et 230 000 habitants. Il faut bien loger tout ce monde. J'ai reçu, il y a quelques mois, une délégation d'une commune de banlieue qui, pour édifier un groupe d'habitations, venait me demander rien de moins que d'intervenir afin d'obtenir en sa faveur l'aliénation d'un morceau de forêt domaniale. Un tout petit morceau, certes, et situé en lisière.

J'ai dû dire non. On dit non dix fois, vingt fois, puis vient le moment où le barrage cède sous la poussée. Pour éviter cette défaite, le seul remède consiste à mettre un frein à la croissance de l'agglomération parisienne. Je ne propose pas, à la manière d'Alphonse Allais, de reconstruire Paris en province, parce que la place y est moins mesurée, mais seulement de contenir Paris, dans ses limites actuelles, en empêchant que toutes les activités économiques et industrielles continuent à s'y concentrer au détriment des provinces désertées. C'est là le thème fondamental de l'aménagement du territoire français.

Mais où la déformation professionnelle ne risque-t-elle pas de m'entraîner, si j'aborde ce sujet ? Il est temps que je cède la

place à d'autres orateurs, afin que l'horaire soit respecté. Car vous avez à entendre, dans la Chapelle du Château, une musique d'un autre temps, d'un temps où il n'y avait pas d'espaces verts, puisque la langue française n'avait pas besoin de ce jargon insolite pour désigner les forêts et les bois, les bosquets et les parcs, les frondaisons et les prairies. En ce temps, les hommes ne demandaient pas seulement aux arbres une bouffée d'oxygène et du silence. Ils venaient goûter des satisfactions plus raffinées dans des parcs savamment tracés par un jardinier familial d'un roi. Je demande pardon à l'ombre de Le Notre d'avoir eu la prétention de vous parler d'espaces verts, alors que vos yeux sont pleins du suprême spectacle de Versailles.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Depuis quelques mois, l'Aménagement du Territoire affronte les feux de la rampe. De récents décrets gouvernementaux l'ont mis en vedette¹. Il ne se passe pas de semaine que des articles ne lui soient consacrés dans les revues économiques et dans la presse quotidienne.

Lorsqu'un sujet aussi neuf est servi à la table de la publicité, il se produit inévitablement une grande confusion, car chaque convive entend assaisonner le mets à sa façon.

DIVERSES ACCEPTATIONS DE L'AMÉNAGEMENT

Deux formes d'une même foi

Pour toute une école d'architectes progressistes — je n'attache à ce mot aucune signification politique — l'Aménagement du Territoire est la formule nouvelle d'un urbanisme qui se donne pour ambition d'être l'ordonnateur de la cité, d'un urbanisme dont les visées sociales priment les routines des juristes et des voyers. L'urbaniste est l'ordonnateur social par excellence, a dit Le Corbusier. Ses disciples, avoués ou non, parlent volontiers un langage prophétique où la maison des hommes, la cité radieuse, les villes vertes, les villes nouvelles tiennent lieu de terres promises. Pour cette école, l'Aménagement du Territoire est un nouveau nom, donné en baptême à l'urba-

nisme, comme pour le laver du pêché originel dont le marquent aux yeux d'un public évidemment mal informé, les servitudes du permis de construire, ou les lenteurs de la reconstruction.

Il est une famille d'aménageurs assez proche de la première, mais qui se réclame moins de Le Corbusier que de David Lilienthal, l'animateur de la Tennessee Valley Authority. Ceux-ci ont la foi des Pionniers. Pour eux, l'Aménagement du Territoire est aussi une éthique, mais dont le précepte est moins l'harmonie de la cité que l'exaltation des facultés créatrices de l'homme. Aménagement devient alors synonyme de mise en valeur d'un territoire, par de grands travaux d'équipement, exécutés sous l'autorité d'un animateur, qui a pour mission de rassembler les énergies, de coordonner les programmes, d'harmoniser l'emploi des techniques. Cette conception de l'Aménagement contient en germe le mythe du combat de l'homme contre la nature, que l'on demande témoignage aux grands travaux de boisement entrepris dans la steppe russe ou à la Tennessee Valley Authority, avec ses grands barrages, ses stations de yachting, et ses fermes modèles.

Aménagement et Plan d'équipement

Les termes d'aménagement et d'équipement ont été associés dans un ordre d'idées qui n'emprunte rien à l'éthique, et qui est purement économique. Cette considération m'amène au vif de mon sujet : car je n'oublie pas que mon exposé sur l'Aménagement du Territoire se situe dans un cycle de conférences qui a pour thème

1. Ce texte est la version écrite d'une causerie faite à Strasbourg le 25 février 1955, à l'occasion d'un colloque sur le thème : "Faut-il tirer sur les planistes ?" Quoique dépassé sur certains points, il énonce des principes généraux qui restent actuels.

général l'intervention de l'Etat dans le domaine économique.

De bons esprits ont pensé qu'en pratique l'Aménagement du Territoire consistait en une coordination des investissements, et ont été portés à identifier Plan d'Aménagement du Territoire et Plan de modernisation et d'équipement. Un débat a été ouvert sur ce point dans l'introduction d'une brochure publiée en février 1950 par le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme sous le titre : "Pour un Plan national d'Aménagement du Territoire". On y déclarait que l'Aménagement du Territoire se distinguait du Plan de modernisation et d'équipement par le fait qu'il avait des objectifs humains et sociaux, alors que ceux du Plan étaient purement techniques et économiques. C'était faire au Plan un procès d'intention sans fondement. Pourquoi n'aurait-il pas visé, lui aussi, par l'entremise des moyens techniques et économiques, au progrès social ou au bien-être des hommes?

Une autre distinction a été suggérée : à savoir qu'il revient au Plan de modernisation et d'équipement de déterminer le volume des investissements nationaux, par secteur d'activité, et à l'Aménagement du Territoire d'organiser la répartition géographique de ces investissements. Distinction qui pouvait se défendre au temps du Plan Monnet, mais qui est mise en question dès lors que le second Plan de modernisation et d'équipement se propose des objectifs régionaux.

Ainsi le dilemme Aménagement-Equipement, confrontant le Commissariat général du Plan et, la Direction de l'Aménagement du Territoire, est-il le sujet d'une émulation ou se discerne la forme noble que prend, entre gens de bonne volonté, le classique conflit d'attributions.

Aménagement de décentralisation industrielle

Dans la géographie des investissements, que je viens d'évoquer, les investissements industriels tiennent une place particulièrement importante parce qu'ils ont

un effet déterminant sur l'activité économique et sur la démographie. Il existe tout un public pour qui l'Aménagement du Territoire est la géographie de l'industrie, géographie volontaire dirons-nous, puisque l'usage a consacré cette terminologie singulière, qui applique à l'objet une qualité du sujet.

C'est un lieu commun de constater que la structure géographique de l'industrie française est caractérisée par une centralisation poussée dans quelques régions, en premier lieu la région parisienne. Cette situation ne va pas sans avantage pour les industriels, qui trouvent dans les grands centres ce que les économistes, dans leur langue indifférente, appellent un large marché de main-d'œuvre. Ils y ont aussi de grandes facilités commerciales. Les travailleurs, de leur côté y gagnent un maximum d'indépendance vis-à-vis de leurs patrons. Mais le coût social de cette centralisation est considérable : charge accrue des services publics, conditions de vie inhumaines infligées à la population, du fait du surpeuplement et des distances à parcourir du logement au lieu de travail. Ce thème a été trop souvent et trop longuement traité pour que je m'y arrête davantage.

C'est Raoul Dautry, ministre de l'Armement en 1939, qui a décidé des premières mesures prises en faveur de la décentralisation industrielle : initiative féconde, quoique fondée au départ sur des raisons d'ordre militaire dont la suite des événements devait démontrer l'inanité. Pendant l'occupation, Henri Giraud Directeur général de l'Equipement national, qui avait collaboré avec Dautry à l'Armement, reprenait l'idée, mais en partant d'un autre point de vue, celui de l'ancien Directeur général des Travaux de Paris, de l'urbaniste averti des problèmes d'édilité insolubles que pose la croissance sans frein de l'agglomération parisienne. Sous son patronage, Gabriel Dessus allait entreprendre, avec toute son équipe de chercheurs, une étude sur la décongestion des centres industriels, dont les résultats

ont été publiés, après la libération, en une série de cahiers : documents essentiels où se trouvent énoncés, sous une forme encore valable, les préceptes fondamentaux de la décentralisation industrielle.

Au Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, qu'il allait créer en 1945, Raoul Dautry instituait un bureau de décentralisation industrielle placé auprès du Directeur général de l'Urbanisme. Un géographe, qui a atteint depuis la notoriété, y faisait ses premières armes dans l'administration. C'était J.-F. Gravier dont Dautry devait préfacer le beau livre : "Paris et le Désert français".

En 1949, M. Claudius Petit a réorganisé la Direction de l'urbanisme, devenue entre temps Direction de l'Aménagement du Territoire, en y créant un Service de l'Aménagement national. Je dirai tout à l'heure pour quelles raisons la décentralisation industrielle a été la principale entreprise de ce service. A l'épreuve de l'expérience, une évidence s'est rapidement imposée, à savoir que la décentralisation des industries par transfert d'établissements existants était, sauf exception, chimérique, et que l'équilibre industriel Paris-Province devait être recherché plutôt dans la voie d'un développement des industries provinciales. C'est ainsi que nous avons largement soutenu la thèse de l'industrialisation sur un plan décentralisé ou de l'expansion décentralisée de l'industrie.

Aménagement, expansion, plein emploi

Il s'est trouvé que dans le moment où nous tentions, avec tous nos moyens, qui étaient faibles, de favoriser la création d'établissements nouveaux dans des régions souffrant d'un équipement industriel insuffisant, les diverses mesures prises pour stimuler l'économie française, modernisation, productivité, libération des échanges, avaient pour résultat de réduire les possibilités d'emploi dans des régions dont l'activité économique repose traditionnellement sur

une industrie unique, ou du moins dominante. D'où un chômage infiniment plus grave, socialement, que dans les centres qui disposent d'une pluralité d'industries.

Vous avez certainement entendu parler de la situation dramatique de Fougères, ville de la chaussure, d'Elbeuf avec ses industries lainières insuffisamment modernisées pour produire à un prix concurrentiel, de l'arrondissement de Béthune ou du Bassin de Blanzky qui ont cessé de recruter de jeunes mineurs, de Châtellerauld avec sa manufacture d'armes à demi-fermée. Vous connaissez aussi la situation des régions dont la prospérité reposait sur des gisements qui se tarissent ou dont l'exploitation cesse de devenir rentable : ainsi les schistes bitumineux d'Autun et les pétroles de Pechelbronn.

De toutes ces régions, on s'est adressé à l'Aménagement du Territoire comme à une autorité tutélaire, dispensatrice d'industries nouvelles, susceptibles de prendre la relève des activités traditionnelles menacées de déclin, de maintenir le plein emploi, d'éviter l'émigration de la jeunesse.

Ainsi l'Aménagement du Territoire s'est-il trouvé associé à la conversion de l'industrie, pièce maîtresse du programme économique du gouvernement précédent. Un même décret a créé les moyens financiers affectés à la conversion de l'industrie, au reclassement de la main-d'œuvre et à la décentralisation industrielle — au sens large du mot, selon l'exposé des motifs — celle-ci étant dotée de crédits inscrits à un fonds dit : "Fonds national d'Aménagement du Territoire (Section B)". Les commentaires dont la presse a accompagné ce texte ont contribué à accréditer l'opinion que l'Aménagement du Territoire s'identifie avec la décentralisation, ou plutôt l'expansion décentralisée de l'industrie.

Aménagement et organisation régionale

Cependant les ouvrages de Gravier et peut-être, j'ai la faiblesse de le penser, les

publications du M. R. U., ont répandu l'idée que l'excès de centralisation n'affectait pas seulement l'industrie mais tous les secteurs de l'activité nationale, que le déclin de l'industrie dans une région appelait celui de l'agriculture et du commerce et que l'activité intellectuelle elle-même était entraînée dans ce processus de dégradation. Décentralisation, au sens large du mot, signifie rénovation de la vie régionale. Les régionalistes d'aujourd'hui pourraient invoquer l'autorité de Goethe qui écrivait, alors que Paris était loin d'atteindre le million d'habitants : "Ce serait un bonheur pour la belle France si, au lieu d'un seul centre, elle en avait dix répandant tous la lumière et la vie". Avec moins d'éclat, nous avons dit quelque chose d'assez semblable dans la brochure verte de février 1950, à laquelle j'ai fait allusion tout à l'heure. Les développements consacrés à la région et aux Comités régionaux ont eu une résonance qu'atteste la multiplication de Comités d'initiative privée qui, sous des titres divers, avec des objets variés un ressort géographique qui va de l'agglomération au groupe de départements, se réclament de l'Aménagement du Territoire. Ainsi, pour un très vaste secteur de l'opinion, représenté par des Comités assez semblables à ces Comités de citoyens dont l'influence a tant de poids dans la démocratie américaine, l'Aménagement du Territoire est le levain en même temps que l'ordonnateur de la vie régionale ; derrière les objectifs économiques et sociaux que cette conception implique se discerne parfois un dessein d'ordre politique, celui du fédéralisme.

ESSAI D'UNE DÉFINITION

Je me suis efforcé de dessiner les différents profils que prend l'Aménagement du Territoire selon l'origine et la direction du faisceau dont on l'éclaire. Je vous l'ai dépeint, tour à tour, comme un urbanisme nouveau, comme une entreprise de mise en valeur du territoire, comme une géographie

des investissements, comme une tentative de décentralisation industrielle, comme un mécanisme d'expansion et de plein emploi, comme une politique d'organisation régionale. J'ai tenté de démêler l'écheveau des conceptions dont aucune ne contient tout l'Aménagement du Territoire, bien qu'il participe des unes et des autres. Il est temps maintenant d'en faire la synthèse.

J'ai consulté pour vous Littré. J'y ai découvert que la première trace écrite du mot aménagement a été trouvée dans un règlement forestier du roi Henri, daté de 1597. Littré n'en donne qu'une définition : "aménagement : art de régler les coupes de bois".

Pour restrictive qu'elle soit, cette définition contient deux notions qui sont à la base de notre conception actuelle de l'aménagement, à savoir celle de la prévision à long terme (c'est en ce sens qu'il faut condamner par exemple l'identification de l'Aménagement du Territoire avec une politique de plein emploi, commandée par les circonstances) et celle d'une exploitation des biens de ce monde réglée de façon à ne pas en tarir la source.

Sous la rubrique ménage, Littré nous apporte plus de lumière. "Sage manière de conduire les choses", dit-il, et de citer en exemple une lettre de Mme de Sévigné qui vante "la merveilleuse conduite du roi, et le grand ménage de M. Colbert". Ménage dérive, paraît-il, d'un mot de bas-latin qui veut dire maison. Est-ce la raison pour laquelle l'Aménagement du Territoire a été placé sous l'autorité du ministre de la reconstruction et du logement ? Je ne sais, mais cette étymologie nous fait concevoir l'Aménagement comme l'agencement des choses pour le service de l'homme, ainsi que dans une maison bien tenue.

Aménager le territoire c'est dès lors disposer sur le territoire ce que Le Corbusier, avec d'autres, a appelé les établissements humains, c'est-à-dire l'habitat, les usines, les exploitations agricoles, le réseau des communications, les forêts et les espaces

libres, avec une double fin économique et sociale : améliorer l'infrastructure de la production, certes, mais plus encore le cadre de vie, et créer ainsi pour les hommes les conditions d'une existence plus digne et mieux remplie.

Ainsi défini, l'Aménagement du Territoire est une politique. C'est aussi l'art de mettre en œuvre cette politique, art qui s'appuie sur différents compartiments des sciences sociales et économiques et qui possède sa technique particulière, à savoir cette méthode d'analyse du territoire et de la population, qui a été mise à l'épreuve dans l'établissement des plans d'urbanisme, communaux ou intercommunaux, puis appliquée à des territoires plus vastes. Les travaux du groupe Economie et Humanisme ont banalisé cette méthode. Les architectes et urbanistes qui ont contribué à la mettre au point l'ont pourvue de procédés d'impression graphique qui permettent les rapprochements, puis les synthèses.

UNE NÉCESSAIRE DISCIPLINE

C'est, à mon sens, entretenir la confusion que d'identifier l'Aménagement du Territoire avec une forme quelconque de discipline économique ou sociale, en perdant de vue ce qui fait sa substance, à savoir le territoire, la terre charnelle de Pégu, le sol des champs et des forêts, les terrains à bâtir et, d'autre part, la population. Les faits économiques et sociaux n'intéressent l'Aménagement du Territoire que dans la mesure où ils se traduisent, en définitive, soit par une modification durable de l'occupation du terrain ou de la structure foncière, soit par un changement dans la répartition géographique de la population.

Cette considération me permet de vider rapidement la querelle du dirigisme et du libéralisme que l'on pourrait être tenté d'entamer à propos de l'Aménagement du Territoire. En saine doctrine libérale, toute erreur porte en elle-même le germe du

remède qui la corrigera. Une entreprise mal gérée connaîtra la sanction de l'échec, et devra céder la place à une autre, mieux administrée. Mais quand il s'agit d'occupation du terrain, les erreurs ne sont pas réparables, parce qu'elles s'inscrivent sur le sol en signes durables, sous les espèces de la pierre, du fer, ou du béton. De même, une mauvaise structure de peuplement une fois acquise, est aussi durable qu'un poudingue.

Que l'on crée une base d'essais en vol à Melun-Villaroche et c'est, pour la suite des temps, une journée de pain de Paris perdue chaque année. Chassez l'aviation militaire de la base de Chartres, qui constitue un danger pour la cathédrale, — ce fut un des hauts faits de M. Claudius Petit —, ses services annexes y reviennent au galop, sous prétexte d'utiliser quelques mauvais hangars.

Il a suffi de la réussite exceptionnelle d'un petit artisan de Billancourt, du génie d'un André Citroën, pour que l'industrie automobile, en moins de cinquante ans, en arrive à occuper dans les usines de la région parisienne quatre-vingt-dix mille travailleurs, et à fixer, compte tenu des ouvriers employés par les sous-traitants, des familles, du personnel des services administratifs et commerciaux nécessaires pour faire vivre tout ce monde, un bon demi-million de personnes, la moitié du Paris de 1848. Si, par impossible, un gouvernement disposant de capitaux considérables décidait de déménager les usines Renault, qui imaginerait que la totalité des personnes qu'elles occupent accepterait d'émigrer à leur suite ?

La nécessité d'une discipline en matière d'occupation du sol et de la répartition de la population ne semble guère contestable et, étant donné l'importance de l'enjeu, seuls les pouvoirs publics, ceux de l'Etat ou des collectivités locales, sont qualifiés pour la maintenir. Henri IV avec son édit sur les attributions du grand voyer, le baron Haussmann avec le décret de 1862 faisaient déjà, à la manière de M. Jourdain, de l'Aménagement du Territoire, sous la

forme d'un urbanisme élémentaire. Il a fallu les étapes successives des plans d'aménagement communaux, puis régionaux, pour que soit admise une intervention de l'Etat exercée à la source même du mécanisme du peuplement, avec le décret du 5 janvier 1955, qui permet de freiner l'extension de l'industrie dans la région parisienne et quelques autres grands centres.

Une autre raison des pouvoirs de l'Etat en matière d'aménagement est que la recherche d'un équilibre économique et démographique à travers l'ensemble du territoire implique qu'une autorité indépendante empêche quelques centres privilégiés de drainer à leur profit ressources et population au détriment de régions moins favorisées.

L'opinion ne s'y trompe pas. Quelque temps après la publication du décret du 14 septembre 1954 créant des moyens financiers pour favoriser la conversion de l'industrie, le reclassement de la main-d'œuvre et la décentralisation industrielle, j'ai reçu, par hasard, le même jour deux motions émanant de milieux identiques d'industriels et de commerçants. La première exprimait la crainte que l'intervention de l'Etat, sous le paravent de la conversion et de la décentralisation, n'aboutisse à fausser les règles de la concurrence. Elle ajoutait que le système bancaire, tel qu'il est, est parfaitement adapté aux nécessités de la conversion et de la décentralisation et qu'il n'était pas besoin de créer de nouveaux fonds dotés par le budget ou le trésor public. La seconde motion, au contraire, réclamait une mise en œuvre rapide du décret du 14 septembre, l'augmentation de la dotation des fonds de conversion et de décentralisation, l'application de taux d'intérêt réduit. La première motion avait été émise par la Chambre de commerce de Paris, l'autre par un comité composé d'industriels et de commerçants de Toulouse, ville inquiète sur son avenir économique. Cette petite histoire illustre bien la nécessité d'un arbitre

entre les intérêts des régions bien pourvues et celles dont le juste appétit n'est pas satisfait.

Les libéraux intransigeants objecteront, malgré tout ce qui a pu être dit sur le coût social de la centralisation, que cette sorte de dirigisme géographique qu'est l'aménagement du territoire va à l'encontre d'un mouvement naturel qu'il n'est pas possible de contrecarrer sans dommage pour l'économie. Ils oublient que ce dirigisme, à condition d'être intelligemment manié, (il n'est pas question, par exemple, d'implanter à tout prix des industries dans des régions que rien, ni leur situation géographique, ni leur situation démographique ne désignent pour en recevoir), est infiniment moins arbitraire et moins lourd que celui que font peser sur notre activité économique des structures établies au temps où le libéralisme le plus absolu était de mise.

Le meilleur exemple, dans cet ordre d'idées, est celui de nos chemins de fer. Avant que soit adopté le plan de M. de Freycinet, avec sa structure rayonnante à partir de Paris, avait été étudié un plan maillé, articulé sur de nombreuses villes provinciales. S'il avait été exécuté, il ne fait pas de doute que Paris aurait eu un développement moins considérable, et peut-être le vœu de Goethe eut-il été exaucé. L'installation de Renault à Billancourt, que j'évoquais tout à l'heure, est une autre illustration de l'influence aussi tyrannique qu'une action, conforme pourtant à l'orthodoxie libérale, peut exercer sur la géographie économique et sociale d'un pays.

Au vrai, la création de tout équipement de quelque importance, qu'il soit public ou privé, est, lorsqu'on la considère, non dans le présent, mais dans la perspective de l'avenir, un acte dirigiste. Le vrai dilemme n'est pas d'opposer dirigisme et liberté, mais de savoir si le dirigisme, dans la mesure où il ne peut être évité, sera réfléchi ou aveugle.

Il est évident que les disciplines imposées ou suggérées par les services responsables de l'Aménagement du Territoire sont appelées à

avoir des conséquences lointaines, qui se manifesteront à un moment ou, peut-être, les causes qui auront motivé telle ou telle décision auront disparu. La pratique de l'Aménagement du Territoire implique donc une lourde responsabilité à l'égard des générations qui nous succéderont.

Puisque j'ai rappelé les origines forestières du mot Aménagement, j'illustrerai les déboires auxquels s'exposent les Aménageurs par la petite histoire que voici.

Colbert avait prescrit de réserver, dans les forêts royales, les jeunes arbres fourchus qu'il destinait à servir, deux cents ans plus tard, à la fabrication des proues de navires. Lorsque ces arbres sont parvenus à l'âge d'exploitation, l'époque des navires de ligne en bois était révolue. Il y a grand risque que de semblables mécomptes attendent ceux

qui ont assez de présomption pour chercher à prévoir l'évolution économique et sociale d'une nation.

Ainsi puisque la question a été posée de savoir s'il fallait tirer sur les planistes, répondrai-je d'abord que ceux qui se consacrent à la planification territoriale — et que j'appellerai aménageurs, faute de meilleur terme pour traduire celui de planners qui a cours au pays de la libre entreprise — s'attendent, pour l'avenir, à être fusillés en effigie. Ils croient pourtant préférable de s'exposer à des erreurs de prévision plutôt que de laisser la griffe du hasard dessiner sur le territoire un désordre permanent.

J'espère vous avoir fait partager leur conviction et, dans le cas où vous auriez été tentés de les prendre pour cible, vous avoir dissuadés de presser sur la gâchette.

TABLE DES MATIÈRES

■ PRÉFACE de Pierre Sudreau	5
■ INTRODUCTION	7
■ L'URBANISME	11
Les précurseurs	11
La reconstruction	16
Construction neuve et mutation de l'urbanisme	24
Une nouvelle impulsion	28
■ L'ENVIRONNEMENT NATUREL ET URBAIN	37
La nature hors la ville et dans la ville	37
Bilan de l'environnement urbain	40
L'urbanisme à l'heure de l'environnement	50
Une politique mondiale	55
■ L'AMÉNAGEMENT NATIONAL ET RÉGIONAL	59
Pour un plan national d'aménagement du territoire	59
La décentralisation du secteur privé	62
La décentralisation du secteur public	68
Les économies régionales	75
La planification régionale	78
Le plan national	82
■ LA PERSPECTIVE PARISIENNE	89
Le plan de Paris	89
L'aménagement de la région parisienne	95
Paris légal et Paris réel	104
Charte d'aménagement de Paris et schéma directeur de l'Île-de-France	110
■ LES POUVOIRS	115
■ CONCLUSION	121
■ ANNEXES	127
Les espaces verts et la protection de la nature	129
L'aménagement du territoire	139
■ TABLE DES MATIÈRES	147

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE GENÈSE ET ÉTAPES D'UN GRAND DESSEIN

PRÉFACE DE PIERRE SUDREAU

Ancien directeur de l'aménagement du territoire au ministère de la Construction, puis président de la section de l'aménagement du conseil général des Ponts-et-Chaussées, Pierre Randet évoque ici l'histoire dont il a été l'artisan jusqu'en 1963, sous l'autorité de plusieurs ministres.

Il retrace d'abord les phases de la conception et de la mise en œuvre pendant la période de Reconstruction pilotée par Raoul Dautry, puis avec la relance du logement. La perspective régionale et nationale de l'aménagement du territoire est évoquée dès les premières initiatives de Raoul Dautry, qui a appelé auprès de lui Jean-François Gravier, auteur du livre essentiel *Paris et le désert Français*. L'auteur souligne également l'œuvre de Claudius Petit, qui a donné à l'entreprise sa dimension politique, de Pierre Pfmilin, organisateur des économies régionales et de la décentralisation, de Pierre Sudreau qui a confié à Philippe Lamour l'élaboration d'un plan national diffusé en 1963, et a légué un héritage substantiel à la DATAR, créée l'année suivante.

Cet ouvrage vient à point au moment où l'aménagement du territoire, qui a connu une grande vogue, puis quelques années sans tapage, revient au premier plan de la scène politique.

*Pierre Randet, ancien directeur de l'aménagement du territoire,
est membre associé de l'Académie d'architecture.*

Photo de couverture : © Photo Ministère de la construction

9 782110 031747



Prix : 120 F TTC

ISBN 2. 11.003174. 3

ISSN 1152. 4928

DF 5. 3277.0

La documentation Française

29-31, quai Voltaire, 75344 Paris Cedex 07

Tél. (1) 40 15 70 00