



**HAL**  
open science

## Naissance d'une Z.U.P. (Bellevue, Nantes - Saint-Herblain)

Daniel Pinson D. Pinson

► **To cite this version:**

Daniel Pinson D. Pinson. Naissance d'une Z.U.P. (Bellevue, Nantes - Saint-Herblain). Voyage au bout de la ville, Histoires, décors et gens de la ZUP, Editions ACL Crocus, 1989, 2 86723 039 1. halshs-02541182

**HAL Id: halshs-02541182**

**<https://shs.hal.science/halshs-02541182>**

Submitted on 13 Apr 2020

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

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

## **Naissance d'une Z.U.P. (Bellevue, Nantes - Saint-Herblain)**

(Chapitre 2 , Partie 1 : « Comment on fabrique une ZUP », de l'ouvrage :

Daniel Pinson, *Voyage au bout de la ville, Histoire, décors et gens de la ZUP*, Saint-Sébastien-sur-Loire (Fr) : ACL Crocus, 1988.)

La création de la ZUP Nantes - Saint-Herblain reçoit un avis favorable des deux conseils municipaux de Nantes et de Saint Herblain, réunis respectivement les 2 et 3 juillet 1959. Cet accord a été préparé par des réunions avec le Ministère de l'Équipement. Ce dernier est en réalité le véritable maître d'œuvre de cette création. Le Maire de Saint-Herblain, Michel Chauty, le dit explicitement dans la délibération du 3 juillet, et le compte-rendu du conseil de Nantes tenu la veille le laisse également entendre. Deux types d'arguments sont avancés pour justifier cette création : ceux qui concernent la nécessité de la ZUP et ceux qui justifient sa localisation. Ces attendus seront d'ailleurs repris par la notice explicative incluse dans les documents présentés lors de l'enquête d'utilité publique.

### **LA ZUP ET LE BESOIN DE LOGEMENTS**

L'extension démographique de l'agglomération nantaise et les besoins en logements qui en résultent figurent en tête des «raisons qui militent pour la formation de la ZUP» (conseil municipal de Saint-Herblain du 3.07.1959). «L'agglomération nantaise, dit la notice explicative insérée dans l'enquête d'utilité publique, comptait 273 500 habitants en 1954, dont 222 800 pour la commune de Nantes. Elle doit dépasser aujourd'hui 300 000 habitants et, au rythme actuel, calculé d'après les dernières statistiques de l'I.N.S.E.E., elle devrait atteindre en 1964, 340 000 habitants dont 235 000 pour Nantes seule, et, en 1975, 400 000 habitants, dont 270 000 pour Nantes»(1).

La brutalité de l'expansion urbaine est naturellement à mettre au compte du boom démographique et économique des «trente glorieuses». Cette réalité a comme traduction un accroissement naturel des familles au rythme de création de 300 foyers nouveaux par an et un mouvement migratoire conduisant à Nantes près de 1 000 jeunes ménages chaque année.

En fait, cette perspective d'accroissement vient se superposer à une situation du logement elle-même terriblement désastreuse :

*«Plus de 20 000 ménages de l'agglomération nantaise, dit la même notice, vivent actuellement dans des conditions de surpeuplement (4 000 taudis ou baraquements doivent disparaître au plus vite, ainsi qu'un minimum de 1 000 à 2 000 immeubles vétustés sur les 10 000 que compte Nantes)».*

Ces données font manifestement référence d'une part aux différentes cités d'urgences construites après la guerre, notamment celles du Grand Blottereau et de la Petite Sensive, composées de baraquements en bois disposés sur des petites parcelles permettant la culture d'un jardin — nous verrons quelle importance cela aura dans le vécu de la ZUP — et d'autre part aux nombreux logements d'une pièce occupés par des jeunes ménages avec enfants dans les vieux immeubles du centre ville.

*«Compte tenu de ces chiffres, conclut l'administration, si on veut résoudre la crise du logement en 10 ans, c'est 30 000 logements, soit 3 000 par an qu'il faudra construire.»*

Et pour cela il faut voir grand, et à l'échelle de l'agglomération. En ce sens le programme mis sur pied par la Direction de l'Équipement du Département saisit promptement cette procédure créée l'année précédente, en 1958, par son Ministère de tutelle : la procédure dite des «Zones à urbaniser en priorité», et fait de la ZUP Ouest la première des grandes opérations d'urbanisme planifiée à Nantes, à côté de celles de l'Eraudière (7 500 logements prévus) et de l'Île Beaulieu-Malakoff (5 600 logements prévus).

A cet endroit quelques précisions ne sont pas inutiles pour dire brièvement ce que sont les ZUP. Créées par la loi du 31 décembre 1957, avant d'être remplacées par les ZAC en 1967 et définitivement liquidées en 1980, les ZUP devaient favoriser, selon le législateur, la création de grands quartiers de logements permettant de pallier le grave déficit en logements apparu après la seconde guerre mondiale et redoublé par l'expansion démographique et l'exode rural. Cette vaste «entreprise publique du logement» (2), confortée par des aides financières de l'État sous forme de prêt à long terme et à taux très réduit («l'aide à la pierre»), voyait dans la création des ZUP le moyen de créer de larges réserves foncières destinées à l'habitation, d'enrayer la spéculation foncière, de viabiliser d'une manière rationnelle les terrains à bâtir, de programmer des ensembles cohérents prévoyant les équipements indispensables et de favoriser par la taille les conditions d'une industrialisation des bâtiments. Nous avons déjà brièvement situé cette procédure dans la course au gigantisme qui a marqué l'état d'esprit des années 60-70, époque où il faut faire beaucoup et vite, et sa brusque interruption qui survint avec la crise de 1973. Nous aurons l'occasion d'y revenir point par point à propos de la ZUP de Bellevue, pour montrer le décalage entre le projet, sa réalité construite et vécue.

## LOCALISATION DE LA ZUP

Mais revenons aux arguments justifiant la création de la ZUP. Nous avons résumé ceux qui avaient trait à sa nécessité ; examinons ceux qui sont avancés pour sa localisation. Là encore la notice explicative accompagnant l'enquête d'utilité publique résume bien les critères retenus : «La zone à urbaniser Nantes - Saint-Herblain, encore appelée ZUP Ouest-Nantes, s'étend sur les vastes plateaux de la Harlière, l'Ouche Michaud, la Sensive et du Plessis Cellier. Elle couvre une superficie de 110 ha environ — qui sera étendue à 175 ha plus tard (D.P.) -- :

- 50 ha sur la commune de Nantes
- 60 ha sur celle de Saint-Herblain.

Le choix de cet emplacement, pour un grand ensemble d'habitation se justifie par les raisons suivantes :

- Nécessité de mettre un terme au développement anarchique de toute la partie ouest de l'agglomération nantaise
- Exposition remarquable des terrains, qui, d'autre part, tant au point de vue du relief que celui du sous-sol, conviendrait parfaitement à la construction
- Facilité d'équipement
- Proximité de deux zones industrielles projetées

- Coût d'acquisition suffisamment bas pour permettre une revente après équipement à des prix abordables pour les constructeurs.» (3)

En fait, dans l'établissement de ces différents arguments, le rôle des représentants départementaux du Ministère de la Construction est sans doute déterminant, et les édiles municipaux y prêtent l'attention que requiert tout avis autorisé, expert. Cette adhésion un peu forcée à la prétention de science urbanistique détenue par la technocratie du Ministère de la Construction, apparaît dans les différents propos tenus en Conseil Municipal, tant à Nantes qu'à Saint-Herblain.

Écoutons Monsieur Sablé, le premier adjoint de Nantes, s'adressant aux membres du Conseil réuni le 2 juillet 1959, date d'approbation du projet de ZUP :

*«Ainsi la ZUP permet aux communes de s'opposer au développement anarchique des constructions, de conduire de façon rationnelle l'extension des réseaux publics, de s'affranchir de certaines formalités et de disposer, pour l'acquisition et l'équipement des terrains, de précieux concours financiers.*

*Or, les entretiens que nous avons eus avec le Ministère de la Construction, tant à l'échelon local qu'à l'échelon national, ont abouti à la conclusion qu'une ZUP pouvait et devait être établie au sud-ouest de l'agglomération nantaise, dans les quartiers du Plessis-Gautron et de la Sensive, où les terrains nus sont encore particulièrement nombreux...» (4).*

Pourquoi à cheval sur Nantes et Saint-Herblain ? Au-delà de l'idée générale d'assurer la continuité du tissu et de supprimer tout interstice spatial qui permettrait le «développement anarchique» (entendons par là la construction pavillonnaire, il faudra que nous y revenions), le Docteur Lemoine, adjoint au Maire et président de l'Office Public d'H.L.M. nous met sur la voie d'une explication plus précise :

*«Vous savez certainement, mes chers collègues, que les ZUP ont été créées afin de réaliser des ensembles et de résoudre la crise du logement. Il a été déclaré de façon très nette à Monsieur le Maire et à moi-même, par le Ministère, que les crédits d'H.L.M. ne seraient dans le futur, accordés que pour de telles zones» (5).*

Nous apprécions ici, présentées d'une manière très tranchée, les conditions dictées par l'Administration centrale (dont on mesure encore une fois l'importance du pouvoir) pour l'attribution de ces «précieux concours financiers» qu'évoquait déjà l'adjoint Sablé le 2 juillet 1959. En réalité ces conditions dictent aussi l'emplacement de la ZUP, car l'Office Public d'H.L.M. de la Ville de Nantes est dans l'obligation, à cette époque encore (6), de ne construire que sur le territoire de son autorité de tutelle. La réalisation de son programme de logements se trouve donc assujettie à la double condition d'être programmée à la fois sur le territoire nantais et dans la Z.U.P.

Cette obligation répond ainsi aux objections d'un conseiller municipal de l'opposition, Monsieur Routier-Preuvost, qui, sur la sollicitation d'habitants menacés d'expropriation regrettait dans la même séance du 27 février 1961, que, «pour des raisons que nous ignorons cette zone à urbaniser n'ait pas été repoussée vers l'ouest. De cette façon, elle aurait été davantage sur le territoire de la commune de Saint-Herblain, mais aurait épargné beaucoup de constructions» (5).

On le voit donc, la décision de créer cette «nouvelle petite ville», ou cette «ville nouvelle de 30 000 habitants» comme le dit l'adjoint Lemoine, a largement relevé de l'initiative de l'Etat et n'a été que marginalement soumise aux instances démocratiques locales : seul le Maire et quelques adjoints ont été consultés. L'enquête d'utilité publique nous montrera que la population a été encore moins sollicitée, cette procédure

apparaissant plus comme un garde-fou agissant a posteriori, qu'une disposition permettant un véritable débat sur le contenu fondamental du projet.

Mais du côté de Saint-Herblain qu'en est-il ? La création de la ZUP suscite à vrai dire peu de réactions en conseil municipal. Celui-ci entérine le projet que présente le Maire Chauty, et dont il dit très clairement l'origine : il s'agit d'une opération «proposée par le Ministère de la Construction». Un vœu accompagne toutefois l'accord du conseil : la réalisation de la zone industrielle légère devra être «menée parallèlement à celle de la ZUP». Dans cette commune encore largement marquée par son appartenance à la ruralité, sinon par sa population, du moins par son paysage, les conséquences de la création de cette ZUP semblent tout à fait mal mesurées.

Le Maire Chauty, sans affiliation politique à cette époque, gère la commune dans la droite ligne de son prédécesseur le Docteur Corlay, avec l'état d'esprit du notable qui concilie les intérêts plus ou moins hétérogènes de ses concitoyens.

Pourtant le grignotage nantais est manifeste en différents endroits du territoire communal situés à l'est de la commune. Sur la route de Vannes au nord, l'entre-deux-guerres a vu apparaître le quartier pavillonnaire de Beauséjour, par la suite densifié avec la réalisation de plusieurs collectifs. En 1962 sa population était estimée à 3 300 habitants ce qui représentait plus du quart de la totalité des personnes résidant à Saint-Herblain. Plus au sud, le quartier de la Crémetterie, construit moitié en collectif, moitié en individuel, comptait une population équivalente à Beauséjour à la même époque (7). Un déséquilibre du territoire communal était donc déjà à l'œuvre sur les lisières nantaises de Saint-Herblain, opposant le bourg aux parties est de la Commune, que la création de la ZUP allait encore accentuer.

A vrai dire, ce que, du point de vue de l'équilibre territorial herblinois, conçu à partir de son centre (le bourg), nous pourrions considérer comme une disparité d'occupation, les urbanistes de l'Équipement l'analysaient comme l'expansion naturelle et spontanée de la Ville de Nantes. Une centralité unique organisait à leurs yeux l'agglomération nantaise : l'hypercentre de Nantes ; et une seule tare avilissait ces débordements nantais sur les périphéries des communes voisines : le caractère anarchique de leur développement. La création de la ZUP allait précisément y mettre un terme. Mais regardons de plus près, à la lumière de la pensée urbanistique de l'époque, les griefs que l'on portait à ces débordements et leur réalité.

#### DISCIPLINE DES BARRES ET DES TOURS CONTRE ANARCHIE PAVILLONNAIRE

En fait, ce qui reçoit le qualificatif de «développement anarchique» s'identifie essentiellement aux lotissements et aux pavillons de banlieue qui les parsèment. Les années 1960 correspondent au point culminant d'une croisade anti-pavillonnaire dont l'un des pionniers n'aura été autre que Le Corbusier, le plus connu des leaders du Mouvement Moderne d'Architecture. Il est le principal rédacteur de la fameuse Charte d'Athènes, cette bible urbanistique conçue au Congrès d'Architecture Moderne de 1933, rédigée en 1941 et préfacée par Jean Giraudoux (8).

Ce petit texte présente, sous la forme d'un manifeste en 95 points, les principes essentiels d'un urbanisme qui se veut en totale rupture avec la tradition urbaine qui présidait antérieurement à la formation des villes. Les différentes fonctions de l'urbanisme : «habiter, travailler, circuler, se recréer» y sont formulées, inscrites dans le principe fondamental du zoning qui les sépare systématiquement dans l'espace, et

matérialisées dans les trois matériaux essentiels de l'urbanisme : «le soleil, l'espace et la verdure». La Charte dit explicitement son parti pris pour l'immeuble collectif, barre et tour, et condamne sans appel lotissements et baraques de banlieue. Écoutons ainsi les points 22 et 82, le premier contre les banlieues, le second en faveur d'un urbanisme en hauteur :

*«22. Les banlieues ne sont souvent qu'une agglomération de baraques où la viabilité indispensable est difficilement rentable.*

*Maisonnets mal construites, baraques en planches, hangars où s'amalgament tant bien que mal les matériaux les plus imprévus, domaines des pauvres hères que ballottent les remous d'une vie sans discipline, voilà la banlieue. Sa laideur et sa tristesse sont la honte de la ville qu'elle entoure. Sa misère qui oblige à gaspiller les deniers publics sans le contrepoint de ressources fiscales suffisantes est une charge écrasante pour la collectivité. Les banlieues sont l'antichambre sordide des villes ; accrochées aux grandes voies d'accès par leurs ruelles, elles y rendent la circulation dangereuse ; vues d'avion, elles étalent aux yeux les moins avertis le désordre et l'incohérence de leur distribution ; traversées en chemin de fer, elles sont pour le voyageur qu'attire la réputation de la cité, une pénible désillusion.»*

*«82. L'urbanisme est une science à 3 dimensions et non pas à deux dimensions. C'est en faisant intervenir l'élément de hauteur que solution sera donnée aux circulations modernes ainsi qu'aux loisirs, par l'exploitation des espaces libres ainsi créés.*

*Les fonctions clefs, habiter, travailler et se recréer se développent à l'intérieur de volumes bâtis soumis à trois impérieuses nécessités : espace suffisant, soleil, aération. Ces volumes ne dépendent pas seulement du sol et de ses deux dimensions mais surtout d'une troisième, la hauteur. C'est en faisant état de la hauteur que l'urbanisme récupérera les terrains libres nécessaires aux communications et les espaces utiles aux loisirs...»*

Minoritaire entre les deux guerres, ce qui en explique la tournure extrêmement polémique, ces thèses gagneront progressivement l'administration de l'État à l'époque de la reconstruction, défendues et promues tout particulièrement par Eugène Claudius Petit, Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme (en plusieurs occasions : 1948 - 1953 et 1954) et ami intime de Le Corbusier. À vrai dire, la politique des grands ensembles engagée en France à partir de 1951, fondée sur la grande production et la rapidité d'exécution, faisait de la Charte d'Athènes une alternative très opportune, autrement efficace que la reconstruction à l'identique pratiquée jusqu'alors. En s'appropriant cette doctrine, l'administration se donnait les moyens de produire en quantité, sinon en qualité, le parc de logements qu'appelait l'élan industriel renaissant.

Ce n'est pas le lieu ici de préciser plus avant les différentes caractéristiques morphologiques et techniques résultant de l'application des principes de la Charte d'Athènes. Nous y reviendrons en décrivant les formes de la ZUP et les modèles architecturaux qui ont présidé à sa conception. Retenons simplement la faveur qu'a conquise dans les vues de l'administration la solution du logement collectif et le discrédit qui marque désormais la maison individuelle.

De curieuses assimilations sont faites entre l'habitat individuel et l'égoïsme petit bourgeois, et, contradictoirement entre le collectif et l'esprit communautaire. Là encore l'influence de Le Corbusier n'est pas sans effet : il brandit la référence lointaine et plus ou moins déformée du Palais Social du socialiste utopique Charles Fourier qu'il oppose aux maisons des cités ouvrières, patronales, plus tard métamorphosées en cités-jardins. Nous sommes depuis revenus de cette vision manichéenne des solutions urbanistiques (9) ; mais en 1960, cette «idéologie anti-pavillonnaire» était extrêmement prégnante, portée aussi bien par les architectes que les fonctionnaires du Ministère de l'Équipement

et les responsables du mouvement H.L.M.. Dans cette vision simpliste de la question du logement, pavillon rime avec individualisme et désordre, et collectif rime avec ordre et discipline. Ainsi comprenons-nous mieux ce que vise la Direction Départementale de l'Équipement lorsqu'elle prétend créer la ZUP pour «mettre un terme au développement anarchique de toute la partie ouest de l'agglomération nantaise».

Regardons à présent les différents témoignages de ce développement anarchique; les résultats de l'enquête d'utilité publique pour la ZUP vont nous éclairer sur ce point.

### CHANTENAY OU LA TRACE HONTEUSE DES BANLIEUES OUVRIÈRES

L'ouest de l'agglomération de Nantes est en fait constitué par l'ancienne commune de Chantenay et la partie orientale du territoire de Saint-Herblain. Nous avons décrit plus haut la nature des débordements de Nantes sur Saint-Herblain, aux lieux-dits la Crémetterie et la Durantière. Ces débordements sont un mélange de pavillons et de petits collectifs. Sur la partie nantaise, les lotissements de maisons individuelles sont dominants, témoins d'un développement urbain de l'entre-deux-guerres favorisé par la loi Loucheur (1928). Cette politique encourageait l'acquisition de parcelles dans ou hors lotissement.

En fait il s'agit ni plus ni moins du prolongement d'une tendance déjà amorcée sur la commune de Chantenay au début du siècle, appréciée d'une population ouvrière qui se réenracinait à la lisière de la grande ville de Nantes, entre zone industrielle et traces rurales (10). Aussi, le paysage de ce quartier se présente-t-il comme un semis à l'apparence anarchique, fait de cités ouvrières (H.L.M. ou patronales : la cité de la Raffinerie de Chantenay, la cité H.L.M. des Bourderies), de lotissements (la rue des Pavillons), de maisons autoconstruites et de jardins ouvriers.

L'ordre d'une vie ouvrière, entre usine, maison et jardin avec des pavillons et des cabanes de jardin bricolées, présentant les différentes facettes de l'improvisation, de l'habile et de la moins habile récupération, de la combinaison plus ou moins heureuse du «m'as-tu vu» ou du «ça ira bien comme ça». De la vie, quoi, dans le désordre de l'inachevé ou du réparé sans relâche, avec les moyens du bord ! C'est tout cela qu'on se propose de discipliner, de faire rentrer dans l'ordre urbanistique de la ZUP.

C'est là que l'enquête d'utilité publique nous livre des situations poignantes et nous montre la force terrorisante de l'arbitraire administratif de la technostructure.

### LES RÉVÉLATIONS DE L'ENQUÊTE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Il faut dire que, dans son coup d'arrêt du «développement anarchique», l'administration n'y va pas de main morte. 400 propriétaires sont concernés par l'expropriation pour cause d'utilité publique (indication qui nous dit l'état du morcellement de cette zone), mais aussi 94 maisons à détruire dont 75 sont dans un état neuf. Stupéfiante manière de faire table rase !

Cette enquête d'utilité publique est ouverte du 29 novembre 1960 au 13 décembre 1960. Elle constitue une disposition réglementaire préalable à l'expropriation et à l'engagement des travaux. Le registre ouvert aux observations du public est vierge jusqu'au 12 décembre, la veille de la clôture. Curieusement c'est ce jour-là qu'il se remplit abondamment, l'information aurait-elle été mal faite ? Huit personnes y consignent leurs doléances auxquelles sont jointes huit lettres dont deux représentent

des démarches collectives, la première émanant de 64 propriétaires, la seconde de 7 propriétaires. Si ces deux dernières lettres sont solidement argumentées, manifestement rédigées par des personnes qui ont les moyens culturels d'appréhender des problèmes aussi complexes, les autres observations consignées sur le registre évoquent pour leur part, d'une manière poignante, le drame personnel dont elles témoignent".

Écoutons cet habitant :

*«Nous soussigné, A.J., Du Bois de la Musse, ayant effectué une construction neuve par nos propres moyens, financée par le Crédit Foncier dans le but de se loger décentement, ayant eu le permis de construire, certificat de conformité délivré par des services autorisés, ne pouvons admettre cette main-mise sur le bien d'autrui sans d'autre excuse que l'utilité publique, alors que des terrains périphériques sont inoccupés. Espérons que les personnes qui ont prêché l'épargne et l'encouragement à la reconstruction se penchent sur le dommage moral et pécunier qu'ils nous causent, à des gens pour la plupart d'origine modeste, ayant fait de gros sacrifices pour obtenir ce qu'ils ont.*

*Fait à Nantes, le 12 décembre 1960.»*

et encore ce couple :

*«Propriétaire d'une maison neuve (autorisation 1960). Permis de construire, etc., cette maison située sur une parcelle cadastrale n° ... et située ... rue du Plessis-Gautron à Nantes. Nous avons été expropriés : premièrement à la Contrie, puis à la Lande. Comme placement de cet argent, nous avons acheté chemin du Plessis-Gautron et construit. Aujourd'hui nous apprenons que nous sommes encore expropriés et la maison détruite. Nous ne pouvons plus avoir de confiance en les services administratifs d'une ville qui autorise de telles choses. Je vous demande de prendre connaissance de mon cas particulier qui me fait être exproprié 4 fois en 6 ans.*

*Fait à Nantes, le 12 décembre 1960»*

Enfin, cet homme, de condition et de culture très modeste, dont la brièveté et la formulation du message exposent tout le drame d'une personne démunie et dépouillée :

*«Je soussigné, F.J. demeurant 125, rue du Plessis-Gautron, ayant eu le permis de construire. Je fait la maison, je trois enfants F... »*

Sans avoir la charge d'émotion de ces déclarations, les lettres collectives soulignent pour leur part le gâchis résultant de la procédure d'expropriation et mentionnent, en plus des maisons promises à la destruction, la disparition inévitable des jardins ouvriers :

*«Les soussignés attirent encore l'attention sur le fait que la ZUP prévue couvre de très importantes surfaces actuellement consacrées aux jardins ouvriers. Les jardins ouvriers servent d'exutoire à toute une population urbaine qui y trouve motif de repos et d'équilibre.»*

Sans remettre en cause le principe de la construction de logements, l'une des lettres collectives s'interroge sur le choix d'implantation de la ZUP :

*«Il eût peut-être été possible de procéder à l'occupation de terrains moins vastes, laissant subsister les constructions existantes.»*

La lettre propose en conséquence de déplacer l'opération vers l'ouest, à 1 000 m, en introduisant ainsi une coupure verte.

## LA CONTESTATION DE LA ZUP DANS LA MUNICIPALITÉ NANTAISE

Un conseiller municipal de l'opposition socialiste, M. Routier-Preuvost, se fera l'écho de ces protestations dans une délibération ultérieure du Conseil, le 27 février 1961, quelques semaines après la clôture de l'enquête d'utilité publique.

*«J'ai été saisi d'une demande d'intervention par une association de propriétaires de la Zone à Urbaniser par Priorité de Nantes - Saint-Herblain, association qui groupe les possesseurs de près de cent propriétés bâties et de trois cents non bâties» (12).*

Dans une longue intervention, M. Routier-Preuvost souligne tout d'abord le manque d'information qui a entouré la création de la ZUP (11) se réfère à une circulaire du Ministre de la Construction demandant pourtant l'association du public à «l'établissement des plans, tant au stade de l'élaboration qu'au stade de la procédure d'attribution». La circulaire précise en particulier que «le plan ainsi dressé sera soumis à une procédure publique, comportant notamment une publication en Mairie. Cette procédure sera avantageusement accompagnée d'un effort de vulgarisation des solutions adoptées dans la presse locale, ou, mieux encore, par une exposition des maquettes et des plans explicatifs» (12).

Or, il semble bien que, pour ce qui concerne la ZUP ouest de Nantes, ce soit moins que le minimum qui ait été fait. A en croire M. Routier-Preuvost :

*«... l'affichage a été trop discret, et la plupart des propriétaires ont appris subitement par la presse qu'ils allaient être touchés par la réalisation de la ZUP. Les organismes ou les bureaux habilités à étudier les problèmes posés par ces projets conservent avec un soin jaloux les cartes, les plan-masse ou de détail de la ZUP» (12).*

On comprend dans ces conditions, pourquoi les observations consignées sur le registre de l'enquête d'utilité publique l'aient été si tardivement, à la veille de la clôture.

Mais ces problèmes concernent la forme ; écoutons les arguments de M. Routier-Preuvost concernant le fond du problème :

*«Je voudrais insister tout particulièrement, dit le conseiller socialiste, sur le sort des petits propriétaires, âgés, retraités, qui ont bénéficié dans le passé de la loi Loucheur pour faire bâtir leur modeste demeure et qui, demain, vont se trouver dépossédés pour des sommes qui ne leur permettront pas d'acquérir un nouveau logis décent. Le sort des jeunes ménages qui ont consenti récemment d'importants sacrifices et ont engagé l'avenir pour plusieurs années afin de posséder un domicile n'est pas moins alarmant. Ils vont devoir quitter des maisons dont les travaux de construction sont à peine terminés.» (M. Routier-Preuvost cite le cas d'une maison dont le permis a été accordé le 17 mars 1960).*

*«Au moment où tout doit être mis en oeuvre pour loger le plus grand nombre de personnes, poursuit M. Routier-Preuvost, il est illogique et même cruel, d'abattre des murs neufs, alors qu'il serait plus simple et certainement plus humain de repousser, parfois de quelques dizaines de mètres seulement, les limites delà ZUP» (12).*

Cette intervention aura le mérite de faire reculer partiellement la voracité aveugle des administratifs qui gèrent l'espace urbain sur des fonds de plans. Mais les maisons conservées, quasiment encerclées par les immeubles-barres verront souvent leurs habitants quitter les lieux pour chercher dans des quartiers plus aérés cet air, ce soleil et cette verdure que prétendaient pourtant apporter les préceptes sur lesquels était bâtie la ZUP.

M. Routier-Preuvost allait toutefois revenir sur le sujet lors d'une seconde séance consacrée à l'extension du périmètre de la ZUP (29 mars 1961). Cette extension devait

permettre la réalisation de collèges d'enseignement secondaire et technique et d'un ensemble de maisons individuelles. Ce dernier élément de programme était tout à fait nouveau par rapport aux prévisions antérieures qui envisageaient exclusivement du collectif. Le conseiller socialiste saisissait cette occasion pour poser à nouveau le problème des expropriations. Il citait une lettre adressée le 23 mars par des propriétaires de la zone concernée au Directeur Départemental de la Construction. Son contenu est tout à fait intéressant et dénote «la mauvaise conscience» qu'ont les petits propriétaires de maisons individuelles face à la ville nouvelle «satellite» qui entend résoudre le si grave problème du logement.

*«La nécessité de logement, dit cette lettre, était en rapport direct avec l'accroissement de la population, les maisons individuelles, d'une part, les constructions en petits paquets d'autre part, s'avèrent insuffisantes et imparfaites pour résoudre les problèmes déterminés par l'évolution sociale actuelle, d'où l'impérieuse nécessité de prévoir des villes satellites. Il s'agit là d'une solution optimum, puisqu'elle permet à une collectivité très importante de bénéficier d'avantages médico-sociaux, culturels, négligés dans les deux autres conceptions de l'habitat» (11).*

Une parenthèse s'impose à cet endroit pour souligner à quel point l'argument de la taille (ville satellite) a acquis dans ces années le statut d'une nécessité irréversible, liée à la croissance démographique et économique. Mais il s'agit là de toute évidence d'un point de vue qui émane de personnes très au courant de l'évolution urbanistique qui leur est contemporaine.

Laissons leurs auteurs poursuivre et introduire leur solution de compromis :

*«Cette réalisation d'envergure ne peut évidemment s'effectuer rationnellement sans entraîner la démolition, limitée au minimum, de maisons récentes ou anciennes, astreignant ainsi les services publics à envisager les modalités de la réalisation...*

*Les techniciens ayant prévu à l'intérieur de la ZUP la construction d'un groupe de maisons individuelles, il serait possible d'envisager pour ceux qui le souhaiteraient, le relogement des propriétaires dans cet ensemble, en fonction du préjudice subi. Cette solution pose le problème social et humain des gens âgés, de condition modeste, dont les ressources sont insuffisantes pour supporter de nouvelles charges. Pour ceux-ci, le groupement procédera à une étude préalable des cas particuliers qu'il soumettra à votre sollicitude dans l'espoir qu'ils seront résolus individuellement dans toute la mesure du possible.*

*Il pourrait être constitué une commission groupant toutes les personnes susceptibles d'être intéressées par les problèmes de la ZUP, qui pourrait élaborer sur les plans technique, social et humain et dans une atmosphère de confiance, une réalisation conciliant les intérêts des particuliers et ceux des services publics.*

*Cette collaboration contribuerait, nous en sommes persuadés, à l'édification rapide d'une œuvre d'une incontestable importance pour notre ville» (13).*

Sans doute la contribution du conseiller Routier-Preuvost n'est-elle pas étrangère à cette lettre dont il commente le «bon esprit». Il apporte également son soutien à une proposition faite par le conseiller Chauvel tendant à remettre aux expropriés un logement de la ZUP ou une rente annuelle couvrant la différence entre l'indemnité d'expropriation et le loyer d'un appartement de relogement.

Dans la même séance du Conseil Municipal, un autre élu, M. Bâtard, appartenant pour sa part au groupe communiste, interviendra en faveur des expropriés, soulignant lui aussi le manque de démocratie qui entoure la création de la ZUP et la toute puissance des technocrates.

*«En ce qui concerne les intérêts des expropriés, dit-il, les prix offerts par les agents de la SELA apparaissent inférieurs aux prix normaux. Pourtant les expropriés ne désirent rien de plus que de retrouver, au lieu de reconstruction, la même superficie d'habitation pour l'indemnité offerte. Ils n'ont aucunement l'intention de réaliser un bénéfice : ils espèrent seulement que les sommes qu'ils retireront de la cession de leur propriété leur permettront de se rétablir dans des conditions équivalentes. Or, dès les premiers contacts, ces expropriés savent qu'ils seront lésés.»*

La position du conseiller Bâtard apparaît toutefois en retrait sur celle prise initialement par son collègue socialiste Routier-Preuvost. Ce dernier demandait le renoncement aux expropriations et le déplacement des limites de la ZUP vers Saint-Herblain. Le maintien dans les lieux ne paraît pas pour M. Bâtard une exigence indépassable. L'intérêt privé doit se soumettre à l'intérêt public, et l'essentiel pour lui est que l'exproprié retrouve des conditions de logement équivalente. Sans doute la faveur que détient dans les positions communistes la solution du logement collectif n'est-elle pas étrangère à cette prise de position nuancée.

*«En résumé, conclut le conseiller Bâtard, les expropriés doivent obtenir des indemnités correspondant à la valeur vénale de leurs biens. Au surplus, un certain nombre d'habitations neuves ou en parfait état d'entretien devraient être préservées. Il semble bien, en effet, que le plan puisse permettre à ces constructions de s'intégrer dans l'ensemble.»*  
(13)

Ces différentes interventions seront finalement d'un assez maigre effet. L'Administration ne reculera que très faiblement sur le choix général de l'implantation qu'elle avait définie pour la ZUP, se limitant à autoriser l'existence prolongée de quelques maisons en bon état dans l'encerclement du paysage de barres et de tours qui allait bientôt surgir. Mieux, nous allons voir que progressivement la plupart des décisions concernant la conception et la réalisation de la ZUP va échapper en quasi totalité à la discussion des Conseils Municipaux. Cet abandon va se développer à la faveur des conventions successives signées avec la SELA, la Société d'Équipement de Loire-Atlantique, cette filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations dont nous avons brièvement évoqué le rôle dans le chapitre précédent.

## LA PROCÉDURE DE DESSAISISSEMENT AU PROFIT DE LA SELA

Un retour chronologique sur les dates essentielles qui marquent la création de la ZUP n'est pas inutile à cet endroit. - 2 et 3 juillet 1959 : les Conseils Municipaux de Nantes et de Saint-Herblain donnent leur accord à une proposition du Ministère de la Construction de réaliser une ZUP à l'ouest de Nantes.

- 7 octobre 1959 : un arrêté ministériel décide de la création de la ZUP de Nantes - Saint-Herblain.
- du 29 novembre 1960 au 13 décembre 1960 de la même année s'ouvre l'enquête d'utilité publique concernant la création de la ZUP, nous lui avons fait un large écho.

En fait, entre temps, deux décisions essentielles ont été prises par les deux communes. La première, prise le 15 février 1960, cinq mois après la date de création de la ZUP, concerne la signature d'une convention avec la SELA pour les «études d'aménagement de la ZUP», la seconde, adoptée quelque huit mois après la première, concerne le transfert au profit de la SELA du droit de préemption prioritaire pour l'acquisition des terrains. Ces deux faits interviennent avant l'ouverture de l'enquête

publique. Une troisième décision non moins importante interviendra le 3 janvier 1963 et étendra les prérogatives déjà énormes de la SELA à la réalisation même de la ZUP.

Ici, ce n'est pas tant un jugement de valeur qu'il y a lieu de porter quant au rôle, voire à la compétence de la SELA, mais bien plutôt une réalité qu'il est indispensable de souligner, et un certain nombre d'effets induits et pervers qu'elle entraîne. Car c'est bien la dimension même de l'opération, la complexité de sa programmation, comme de son financement et de sa réalisation (encore redoublées par le fait qu'elle relève de deux territoires et donc de deux collectivités locales) qui conduit à ce système de délégation des pouvoirs à une instance technique particulière : la SELA. Or, nous l'avons dit, en termes de pouvoir comme de représentation, les municipalités ont une présence relativement réduite dans cette instance, essentiellement limitée au Maire ou à quelques adjoints. Ainsi, leur rôle est plutôt celui d'être témoin des compétences supposées de techniciens qui hasardent leur savoir-faire urbanistique, économique et gestionnaire dans des opérations totalement inédites ; car tout le monde en dit bien, à défaut d'en mesurer tous les aspects complexes, la dimension inhabituelle. Ce propos d'un adjoint au Maire de Nantes nous permet d'en juger : «Ce n'est pas une petite affaire que de bâtir une ville nouvelle de 30 000 habitants».

Nous verrons plus loin les protestations qu'occasionnera de la part du groupe communiste cette délégation de pouvoir. Vu l'ampleur du projet, la délégation était sans doute une nécessité qui s'imposait de fait aux communes, comme condition à l'exécution rapide de la ZUP. Mais la délégation n'était peut-être nécessaire que dans la mesure où le projet était énorme, concernait plusieurs communes et devait précisément être mené rapidement, c'est-à-dire finalement sans les garanties de qualités que l'on regrette unanimement aujourd'hui. Depuis, une autre manière de penser la ville, moins ambitieuse — la crise rend plus modeste — et aussi des outils plus conviviaux, tels que les ateliers intercommunaux d'urbanisme permettent d'éviter ce type de délégation sans doute trop aveugle.

Mais revenons à notre ZUP de Nantes - Saint-Herblain et aux différentes procédures de concessions décidées au profit de la SELA par les communes concernées (14). En fait, la première convention contient presque la troisième en pointillé. En effet, en plus du principe de l'étude d'aménagement et des frais de mission qui en résultent au bénéfice de la SELA, la convention stipule que la société établira «un cahier des charges déterminant les modalités selon lesquelles la réalisation des opérations d'aménagement pourrait être ultérieurement concédée à la société en application de l'article 78.1 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation du 19 mai 1959». Cette dernière précision nous montre à quel point tout a été prévu par le législateur pour faire des filiales de la SCET de véritables maîtres d'ouvrage dans le cadre de la politique des ZUP : ce qui adviendra à la SELA le 3 janvier 1963 suite à une 3<sup>e</sup> convention avec le Département.

Mais quels sont exactement les objectifs fixés par chacune de ces conventions ? La première définit la nature des études qu'est sensée produire la SELA pour la ZUP. Le dossier doit comprendre le programme des travaux, la production d'un plan fixant le volume et l'implantation des bâtiments, une évaluation prévisionnelle des dépenses et des recettes et leur rééchelonnement dans le temps, et s'il y a lieu, l'ordre de réalisation des tranches successives de l'aménagement et de la construction.

On le voit, la latitude laissée à la SELA pour l'étude de la ZUP est malgré tout assez considérable. Les seules indications dont elle dispose au départ concernent le périmètre approximatif de la ZUP et le caractère d'habitation du programme, ainsi que

son importance (6 000 logements). Cette remarque n'est pas fortuite, car elle permet de comprendre en quoi les modèles urbanistiques et architecturaux dominants en France à cette époque vont pouvoir se reproduire sans contestation dans la ZUP de Nantes - Saint-Herblain. La route est dégagée pour le paysage zupien que la Caisse des Dépôts et ses filiales vont imprimer dans les banlieues, du nord au sud et d'est en ouest de la France.

La deuxième concession interviendra pour sa part en septembre 1960 et verra les communes de Nantes et de Saint-Herblain déléguer leur droit prioritaire de préemption des terrains à la SELA. Ce transfert de pouvoir permet à la Société de mettre en œuvre directement, après accord du Conseil Général, la procédure d'enquête d'utilité publique. Elle constitue par ailleurs un pas en avant considérable dans l'élargissement des prérogatives de la SELA : son rôle n'est plus celui d'un simple bureau d'études, mais véritablement d'une instance de pouvoir.

Enfin, le troisième et dernier transfert de compétence se fera le 3 janvier 1963 : la SELA sera, conformément à l'article déjà contenu dans la première convention et cité plus haut, définitivement chargée de la réalisation même de la ZUP. Ce transfert aura été opéré indirectement puisqu'entre temps les communes de Nantes et de Saint-Herblain se seront dessaisies de leur fonction de maître d'ouvrage au profit du Département, pris peu auparavant comme garant de l'opération (15). Ce jet de l'éponge était la première conséquence de la lourdeur de l'opération. Le Maire de Saint-Herblain, Michel Chauty le déclare lui-même lors de la délibération du 4 mai 1962, faisant l'estimation d'un retard d'un an dans la réalisation de la ZUP :

*«Après étude, la seule façon de régler rapidement cette affaire, qui nous paraisse acceptable est d'abandonner notre pouvoir concédant au département de Loire-Atlantique, à la condition expresse toutefois que la commune de Saint-Herblain soit représentée à toutes les réunions où doivent être prises des décisions importantes...» (16)*

Quelque six mois plus tard le département lui-même confiait effectivement la réalisation de la zone à la SELA.

En réalité, et nous l'avons déjà suggéré plus haut, cette série de concessions n'aura pas été du goût de tout le monde. Le conseiller Bâtard, représentant le groupe communiste dans la municipalité nantaise protestera à différentes reprises contre ces atteintes à l'exercice de la démocratie communale. Son intervention à la séance du 29 mars 1961 résume bien l'analyse qu'il fait de la question (17) :

*«La réalisation de la Zone à Urbaniser par Priorité à l'ouest de la ville a été confiée à la Société d'Équipement de Loire Atlantique. Lors de la création de cette société nous avons formulé les plus expresses réserves quant à la forme juridique qui lui était donnée. Ces sociétés d'économie mixte sont, à vrai dire, des collectivités secondaires dont l'administration est très éloignée de la population. Ainsi le Conseil Municipal n'y est représenté que par quelques membres.*

*Pourtant, la Société d'Équipement de Loire-Atlantique sera dotée de moyens d'action exorbitants. Son budget sera de l'ordre de 1 milliard 360 millions de francs, soit celui d'une commune importante. Malgré cela, les élus locaux ne pourront exercer aucun contrôle sur sa gestion.*

*Nous avons dénoncé le dépérissement de la démocratie qui résidait dans la création de ce genre d'organisme qui se juxtaposent aux communes et leur enlèvent une partie de leurs prérogatives.*

*Dès la mise en route de la Société, nous constatons que nos craintes étaient fondées. Ainsi, les expropriés ne trouvent pour répondre à leurs doléances, que des personnes ne détenant*

*aucune responsabilité vis-à-vis de la population. Pour d'autres expropriations, celles de la ville, ils peuvent avoir recours aux conseillers municipaux, qui sont précisément mandatés pour défendre leur point de vue. Dans le cas qui nous occupe aujourd'hui, ils se trouvent démunis de tous moyens de défense».*

Ce long extrait fait apparaître le sentiment de légitime frustration d'un certain nombre d'élus et confirme le bien-fondé des résistances qui avaient marqué la création de la SELA.

## LE PROGRAMME DE LA ZUP ENTRE FLOU ET PRÉCISION BUREAUCRATIQUE

Mais au-delà du mode d'exercice de ces décisions, c'est le contenu même de ces choix qui fait immédiatement problème. La méthode de programmation de la ZUP reste en effet dans le flou technocratique le plus impénétrable qui soit. Sa nécessité, nous l'avons dit, résulte de l'urgent besoin de logements et c'est principalement la détermination de ces besoins, fondés sur les projections de l'INSEE qui ont permis d'en définir la taille, estimée dans un premier temps à 6 500 logements et dans un second, avec l'extension de la ZUP, à 7 500. Mais au-delà de ce programme très général, rien de très précis : la notice explicative accompagnant l'enquête d'utilité publique dit simplement :

*«Cette zone doit permettre la réalisation d'un programme de 6 000 à 6 500 logements, avec écoles, centres culturels et sociaux, suivant les désirs des deux municipalités».*

Là encore, l'intervention précédemment citée du conseiller Bâtard nous semble indiquer que les «désirs» des deux municipalités n'aient pas été pour grand chose dans la détermination des éléments de programme qui vont être décidés successivement :

*«Il est paradoxal que nous apprenions par la presse que cette zone à urbaniser comportera une dizaine d'écoles, un collège technique, trois églises, ainsi que divers autres éléments sur lesquels nous n'avons, Conseillers Municipaux, aucune information. Aucun plan fixant les endroits réservés à l'habitation, à l'implantation d'écoles et de centres culturels, n'a été soumis au vote d'une assemblée délibérante. Bien entendu, il n'est pas prévu de centre culturel. Pourtant, dans une agglomération aussi importante que celle dont on envisage la création, un tel établissement rendrait des services incontestables. Pour notre part, nous aimerions que le Conseil Municipal ait la primeur des projets d'aménagement que la SELA entend réaliser dans cette zone».*

Il semble bien qu'en cette matière le rôle de l'architecte en chef, Marcel Favraud, ne soit pas négligeable, au moins dans un premier temps, même si l'élaboration programmatique auquel il a procédé, a été faite en concertation avec la SELA.

Quelques mots méritent d'être dits sur cet architecte à cet endroit, avant d'y retourner lorsque nous évoquerons sa contribution plus proprement architecturale. Le choix de la SELA s'est porté sur lui parce qu'il avait déjà une référence importante à Nantes : la réalisation du grand ensemble des Dervallières, considéré à l'époque comme une réussite non seulement locale, mais nationale (18). La capacité qu'avait eue Marcel Favraud à maîtriser une opération d'une taille déjà considérable (2 500 logements HLM) paraissait en effet une garantie sérieuse dans la perspective d'un aménagement presque trois fois plus important.

Or, dès septembre 1960, quelques mois après que l'étude de la ZUP ait été confiée à la SELA, Marcel Favraud avait déjà préparé, en vue de l'enquête publique un ensemble de documents : plans et exposé, qui livraient une série d'éléments programmatiques

autrement plus précis que la notice explicative mentionnée plus haut (19). Expression d'un savoir faire nourri de la première expérience des grands ensembles, ce travail de programmation était aussi alimenté par des réflexions conjointes des architectes et des urbanistes élevées au niveau d'une véritable science urbanistique de la programmation. Là encore Le Corbusier, avec sa fameuse grille de l'Ascoral publiée dès 1943 faisait figure de pionnier (20). Il devait inspirer la fameuse grille Dupont de 1965 qui allait servir ultérieurement à la structuration des ZUP et à la répartition des différents équipements, scolaires, sanitaires et sociaux, administratifs, culturels et culturels, commerciaux (21).

C'est dans l'exposé de Marcel Favraud que l'on découvre donc, avec le Conseiller Bâtard, et rapportés par la presse, les éléments essentiels de la programmation de la ZUP. Pour Marcel Favraud, à l'instar de la pensée urbanistique régnante de l'époque, la science de la ville est universelle, de même que les besoins des urbains. La définition des équipements est donc immédiatement déductible du nombre de logements et par conséquent du nombre d'habitants. En toute bonne foi, on estime que la consultation d'un Conseil Municipal constitue une démarche superflue.

Voyons donc les éléments de ce programme et plus précisément deux extraits de l'exposé Favraud. D'abord, celui qui concerne le découpage en sous-ensembles :

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

Tel est le principe de structuration et d'équipement de la ZUP. Il est directement issu d'une conception de l'organisation urbaine fixant à environ 1 000 - 1 500 logements les unités de voisinage, échelle communément admise par les urbanistes à cette époque.

Dans le cas de la ZUP, Marcel Favraud introduit une hiérarchie entre le centre principal, qui correspond à la future «place Bellevue», et les 4 autres unités de 1 300 logements. Pour ces dernières, la place sert d'élément organisateur d'un ensemble d'équipements de proximité : commerces, groupes scolaires et par ailleurs centre social et centre culturel. Si les premiers apparaissent comme allant de soi, éléments de base traditionnels de la ville, ancienne ou moderne, la proposition des deux derniers, même s'ils fonctionnent pour deux unités, comme c'est le cas du centre culturel, apparaît comme particulièrement révélatrice de l'idéologie qui guide encore à cette époque la conception des quartiers nouveaux d'habitation : le social et le culturel. Le dernier fait nettement référence à l'idée de paroisse, de communauté religieuse à l'évidence catholique (ce sera d'ailleurs la nature réelle de la réalisation quelques années plus tard), alors que l'évolution de ce type d'ensemble, avec l'arrivée massive des émigrés, notamment maghrébins a plutôt conduit ultérieurement à la revendication de lieux de culte spécifique aux communautés concernées, notamment les mosquées. Le concept du social fait référence pour sa part à un type d'équipement que l'urbanisme contemporain a introduit dans les quartiers d'habitat social, à l'instigation du mouvement H.L.M. dont on connaît l'origine philanthropique.

L'unité principale reçoit en ce qui la concerne un nombre d'équipements plus conséquent, approprié à la vocation de centre urbain qui lui est donnée. Cette vocation,

nous l'avons plusieurs fois mentionné, est soulignée par les différents initiateurs de la Z.U.P. Les Conseillers Municipaux parlent régulièrement de «ville nouvelle», et de «petite ville» et tendent ainsi à accréditer l'idée d'un ensemble urbain ayant sa relative autonomie de fonctionnement et une identité transcendant son appartenance territoriale à Nantes et à Saint-Herblain.

Dans sa proposition initiale, Marcel Favraud traduit cette centralité par les éléments de programme suivants :

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

Un projet manifestement grandiose, par conséquent, dont seul un certain nombre de services verront le jour, et de toute façon dans une disposition urbanistique beaucoup plus horizontale. En attendant remarquons le prestige que connaît la hauteur dans la pensée urbanistique dont Marcel Favraud se fait ici l'interprète : celle du Mouvement Moderne d'Architecture, et là encore on ne peut s'empêcher de penser à Le Corbusier.

Enfin, l'unité principale, outre les services administratifs, rassemblés dans cette tour du projet initial de Favraud, offre également :

- *«1 centre commercial avec supermarché, brasserie, cinéma , boutiques diverses,*
- *1 centre culturel,*
- *1 centre culturel,*
- *des éléments complémentaires tels que station d'autobus, etc.»*

Au niveau de l'ensemble de la zone sont également prévus, non loin du centre principal, une zone artisanale («imprimerie, cycles, radio, électricité, menuiserie, peinture, etc.» dit le document), et en bordure sud et nord de la zone un collège technique et un lycée d'enseignement secondaire.

Après la décision d'extension de la ZUP (1962) et au terme des études de réalisation, définitivement achevées en 1964, le programme aura sensiblement évolué, se précisant tant au niveau de la programmation de logements qu'au niveau des équipements. Un document du Fond de Développement Economique et Social en date du 30 octobre 1964 (22) résume de cette manière le programme de réalisation de la ZUP, censé se dérouler de 1964 à 1969.

- *«7 500 logements seront construits, répartis dans les proportions suivantes :*
- *3 500 logements collectifs H.L.M.,*
- *2 800 logements collectifs en accession primés avec prêt,*
- *500 logements collectifs en accession primés sans prêt,*
- *200 logements collectifs en accession non aidés,*
- *500 logements individuels en accession avec prime.»*

Nous verrons plus loin la manière dont seront attribués ces différentes catégories de logements entre promoteurs publics et privés et les polémiques qui se développeront autour de cette question.

La cadence prévue de réalisation s'exprimait selon le rythme suivant :

1964 :	1 200 logements.	1967 :	1 400 logements,
1965 :	1 400 logements,	1968 :	1 200 logements,
1966 :	1 400 logements,	1969 :	900 logements.

Sur l'ensemble de la dotation du Ministère de la Construction en prêts et primes, pour les années 1964 et 1965, les logements H.L.M. et primés de Bellevue représentaient respectivement 31 % et 27 % des logements bénéficiant de ces aides pour la Loire-Atlantique. Ce pourcentage dit assez bien l'importance que représentait cette réalisation dans le département.

En ce qui concerne les équipements, une liste exhaustive était établie qui prévoyait en plus des éléments déjà programmés par Marcel Favraud, des équipements sportifs (8 gymnases, 11 plateaux d'évolution et 1 stade omnisport), des équipements de petite enfance (2 haltes garderies et 2 crèches), des équipements sanitaires (dispensaires) ainsi qu'un centre payeur de la sécurité sociale.

Nous le verrons par la suite, ce programme connaîtra bien des difficultés dans sa concrétisation, tant en ce qui concerne le respect du programme envisagé que le respect des délais impartis pour l'ouverture des différents équipements. En attendant, des idées très générales émises par la SELA et son architecte Favraud en 1960, on sera parvenu en 1964 à un programme extrêmement précis, voire très (trop) rigide.

## FINANCEMENT DES TRAVAUX

La question se pose à cet endroit de savoir comment vont être financés les différents travaux d'infrastructure nécessaires à la réalisation de l'ensemble de ce programme. On entre là sur un terrain extrêmement ardu, difficile d'approche en même temps qu'extrêmement fastidieux du point de vue de son intérêt pour la connaissance morphologique et sociale que nous visons sur la ZUP.

Il paraît toutefois difficile de faire l'impasse sur ce sujet, car son effet sur la réalisation de la ZUP a été relativement important. Dans ce cas d'espèce, les difficultés financières de «montage» de l'opération, comme l'on dit volontiers, sont redoublées par l'appartenance de la ZUP à deux territoires et naturellement par la taille de l'opération. Ces différents facteurs externes ont eu une incidence considérable dans les retards d'exécution des travaux, et consécutivement, dans les surcoûts inhérents à la forte inflation de cette période.

Ces difficultés seront particulièrement aiguës pour la commune de Saint-Herblain et l'alarme sera donnée par le Maire Chauty lui-même au cours de l'année 1966. Dans une lettre adressée au Ministre de l'Équipement Edgar Pisani (23), le Sénateur-Maire de Saint-Herblain se plaint de la lenteur d'aménagement des ZUP «qui ne peut que nuire à l'institution de ces opérations d'urbanisme». Il regrette que les H.L.M. de la ville de Nantes absorbent la quasi totalité des crédits H.L.M. du Département» et qu'«aucun promoteur privé n'a démarré, cependant que les permis de construire ont été délivrés en 1964 et pour la partie concernant (sa) commune pour 819 logements primés..., à cause des difficultés que rencontrent les promoteurs pour réaliser leurs financements.»

La lettre souligne la «charge exorbitante» qu'entraîne une telle stagnation pour une ville de 10 ou 15 000 habitants et demande en conclusion d'accélérer l'aménagement de la ZUP et de faciliter au maximum le financement des opérations de construction.

Un autre courrier, adressé le même jour au Préfet du Département, mentionne la situation financière difficile de la commune de Saint-Herblain qui «a accepté» de participer au financement des dépenses de la ZUP «en tenant compte des recettes

escomptées du fait des nouveaux habitants venant en atténuation des très lourdes charges qu'elle s'était imposée». Et la lettre conclut en menaçant de «différer l'examen des participations dues par la commune aux dépenses d'infrastructure de la ZUP jusqu'à la mise effective en chantier des 800 premiers logements sur Saint-Herblain» (24).

La charge supportée par Saint-Herblain est en effet bien lourde. Certes l'essentiel de l'aménagement se fait sur son territoire (97 ha contre 68 après l'extension de la ZUP), mais la proportion de son effort financier, relativement à sa population, paraît tout à fait déséquilibrée. La commune doit en effet assumer 34,6 % du coût des travaux d'infrastructure (5 351 804F.) et 42 % des charges concernant les équipements (8 464 225 F.). Ces dépenses concernent respectivement les travaux d'aménagement, de voirie et de distribution des réseaux (eau, égouts, gaz, électricité) d'une part et le financement des écoles et autres institutions sociales, à l'exclusion des équipements administratifs (P.T.T., commissariat de police...), d'autre part (25).

Pour les charges d'infrastructure, cet effort est partagé avec le département et la ville de Nantes qui y participent respectivement à raison de 17,8 % et 47,6 %. En ce qui concerne les équipements dits de superstructure, seule la ville de Nantes, à hauteur de 58 \*70, y contribue avec Saint-Herblain (26).

Rapportés à l'effort par habitant, ces chiffres sont en réalité bien plus révélateurs. Le coût des infrastructures et des équipements revient à 76 F. pour chaque nantais, tandis qu'il atteint 1 151 F. pour chaque Herblinois. On comprend tout à fait, dans ces conditions, l'émoi du Maire de Saint-Herblain et sa demande de subvention exceptionnelle au Fond de Développement Economique et Social :

*«Etant donné que cette opération représente pour la commune de Saint-Herblain une lourde charge compte tenu de sa situation démographique et de ses modestes possibilités financières, le Maire de cette commune sollicite l'attribution d'une subvention exceptionnelle».*

En fait, Saint-Herblain était encore désavantagée du fait que les premières constructions de logements se faisaient sur la commune de Nantes, retardant ainsi d'autant les rentrées d'argent liées à l'achat de terrains par les constructeurs, et aux taxes et impôts payés par les futurs occupants. Finalement la commune faisait les frais d'une opération qui visait principalement à résoudre le développement nantais, et nous verrons plus tard comment cette situation, à travers l'affaire des «terrains de la ZUP», coûta sa place de Maire à Michel Chauty.

Mais ce n'est pas tout d'équiper des terrains, encore faut-il en trouver les acquéreurs, et pour une ZUP la chose n'est pas aussi simple que pour un lotissement communal. Nous allons le vérifier à travers la difficile procédure des attributions, qui finalement ne traite pas le problème d'une manière si profondément différente de celle des lotissements classiques. Le seul écart est encore ici celui de la taille.

## L'ATTRIBUTION DES LOTS ET SES EFFETS SEGREGATIFS

La distribution des lots, la répartition qui va en être faite entre différents promoteurs publics et privés va jouer un rôle fondamental dans l'avenir de la morphologie sociale de la ZUP. Il s'agit là d'une procédure totalement bureaucratique qui ne doit pratiquement rien au plan de la ZUP lui-même. Avec le même plan on pouvait faire mille autres répartitions et tendre vers des modes de ségrégation sociale et spatiale tout à fait différents, allant de la plus forte à la plus faible.

Cette indépendance relative du mode de répartition des lots d'immeubles avec la forme urbanistique doit pourtant être légèrement nuancée, car une exigence de l'architecte en chef de la ZUP a sans doute contribué, mais modérément, au phénomène de ségrégation.

Pour assurer l'unité architecturale du plan de masse, Marcel Favraud a été largement associé au découpage de la ZUP en 21 lots (qui deviendront plus tard 28) et ce découpage tient compte du mode de structuration en unités de 1 300 logements que l'architecte en chef avait donné à son projet. C'est donc à l'intérieur de ces 5 unités fondamentales, organisées, nous l'avons dit, autour de l'école, que l'architecte sera amené à produire des lots d'immeubles. A ce stade, une difficulté supplémentaire intervient : il a fallu en effet que l'architecte adapte la taille des lots aux demandes ou aux capacités de construction des différents promoteurs retenus. Dans le rapport sur le «projet de répartition des lots d'immeubles collectifs entre les constructeurs» que le Directeur Départemental de la Construction présente le 27 décembre 1962, la manière de résoudre cette difficulté est notée de la façon suivante (27) :

*«Il faut enfin souligner que l'attribution des lots aux divers promoteurs a été faite en tenant compte des impératifs techniques du plan de masse.*

*Ce dernier, ainsi que le fait ressortir le plan de répartition joint à la liste des constructeurs, comporte un certain nombre d'îlots formant chacun une unité de composition dans l'ensemble du plan masse.*

*La commission a estimé, en accord avec l'architecte, auteur du projet, qu'il n'était pas possible de répartir les immeubles collectifs composant un même îlot entre plusieurs promoteurs.*

*Il est évident que cette contrainte n'a pas permis de donner à la répartition des logements entre les promoteurs toute la souplesse d'une répartition purement arithmétique.»*

C'est donc à ce niveau que peut se situer la responsabilité de l'architecte dans la mise en place d'un système tendant à la ségrégation socio-spatiale. Les lots variant de 120 à 600 logements, ce n'est pas véritablement là pourtant que se situe le plus fort effet de ségrégation.

Pour en découvrir la raison principale, il faut revenir à la répartition de la ZUP en deux zones situées sur chacune des deux communes d'une part, et au poids que représente l'Office Public d'H.L.M. de la ville de Nantes, à la fois dans la ville de Nantes et sur la ZUP elle-même, d'autre part. Ce dernier se voit attribué à lui seul plus de 2 000 logements, ce qui représente plus du quart des logements programmés sur la ZUP. Cette importante proportion, nécessaire en regard de la crise du logement si fortement ressentie à Nantes, aurait pu donner lieu à un essaimage des 4 lots attribués à l'O.P.H.L.M. (respectivement 446, 608, 552 et 483 logements) sur l'ensemble du territoire de la ZUP.

Or, un obstacle administratif empêche cet organisme, qui relève de la municipalité nantaise, de construire sur des terrains autres que nantais. En conséquence, l'ensemble du contingent H.L.M. de la ville de Nantes va occuper la partie nantaise de la ZUP dans sa quasi totalité, laissant vides quelques emplacements privilégiés, situés autour de la place centrale, qui échoueront à la SCIC (la filiale de la Caisse de Dépôts et Consignations) et à des promoteurs privés nantais (Cabinet Le Bras). On peut considérer que c'est là l'origine du phénomène de la ghettoïsation si fortement ressenti dans la partie est de la ZUP, tant par les habitants eux-mêmes que par les étrangers à la ZUP. La partie H.L.M. de la ZUP se trouve en effet concentrée et rejetée à la périphérie est de l'ensemble.

A vrai dire, le risque de cette ségrégation était pourtant pressenti par les responsables de l'opération. Le même rapport du Directeur Départemental de la Construction mentionne la sur-proportion de logements H.L.M. dans la ZUP et le déséquilibre social qui peut en résulter :

*«Compte-tenu de la modicité des primes à la construction accordées au département, qui ne permettent pas de satisfaire la totalité des demandes émanant de constructeurs privés, il a été admis au départ, de réserver au secteur H.L.M., environ 50 % des logements collectifs. Cette proportion est plus importante que celle habituellement retenue par les grands ensembles où l'on admet en général de réserver 30 % des logements au secteur H.L.M. Si l'on désire en effet ne pas compromettre l'équilibre de la composition sociale à l'intérieur de la ZUP, nous pensons qu'il est très difficile d'aller au-delà du pourcentage global de 50 % ...»*

Nous nous situons là à une date charnière en matière de politique du logement social. Le Ministère de la Construction tend à corriger les effets trop homogénéisants des grands ensembles qui n'accueillaient antérieurement que du logement H.L.M.. Les Dervallières à Nantes en étaient l'expression locale. Il est vrai que le parc H.L.M. contenait des types de logement d'une variété suffisante pour abriter des catégories sociales relativement diverses, dans l'I.L.N. (Immeuble à Loyer Normal) aussi bien que dans le H.L.M. ordinaire. Cela avait été toute une recherche du mouvement H.L.M. dans l'entre-deux-guerres et cette préoccupation s'était fort bien exprimée dans des opérations qui ont fait date, notamment en région parisienne sous l'impulsion du Maire de Suresnes, Henri Sellier, Ministre de la Santé et du Logement du temps du Front Populaire (28).

La politique des grands ensembles devait mettre un terme à cette conception du logement et homogénéiser les solutions en matière de surface et d'organisation du logement au nom d'une normalisation et d'une standardisation outrancière. La seule variation introduite le sera à travers la création du P.S.R et des P.L.R. (Programmes Sociaux de Relogement et Programmes à Loyers Réduits). Si le financement de ces constructions était plus intéressant pour les maîtres d'ouvrages, les prestations en étaient pour le locataire beaucoup moins intéressantes, livrant aux habitants des H.L.M. ordinaires sans chauffe-eau ou sans portes de placards. Nous y reviendrons à propos du programme H.L.M. de la Ville de Nantes sur la ZUP.

En attendant, dans la ZUP elle-même était engagé un processus, confirmé plus tard dans les ZAC, tendant à favoriser l'initiative de promoteurs privés (29). Cette mesure visait tant à soulager l'effort de l'Etat dans le domaine de la construction, par le relais des promoteurs privés, qu'à contribuer à la création d'un mélange social qui faisait jusqu'à présent défaut au grand ensemble. Car naturellement les constructeurs privés s'adressaient à une clientèle plus fortunée et principalement en vue de l'accession.

Enfin, si l'administration se mettait à l'abri d'une possible ségrégation, elle était sans doute loin de prévoir le mouvement de désertion par certaines couches moyennes, faisant un passage provisoire en H.L.M., que l'incitation à l'accession en maison individuelle (suscitée par le Ministre de l'Equipement Chalandon dans les années 1966-1970) allait provoquer à partir de 1975.

Sans doute tous ces phénomènes ne sont-ils pas isolés et on peut considérer qu'ils ont interagi. La création d'isolats dans la ZUP de Nantes - Saint-Herblain, constitués d'immeubles au confort minimal et essentiel en regard de critères qui valaient surtout pour l'après-guerre (eau courante, WC dans l'appartement, pièces en nombre suffisant, salle d'eau, chauffage collectif), mais à la qualité d'usage extrêmement

fruste, tant dans sa configuration interne que dans son environnement, ne pouvait que persuader au départ les familles les moins démunies et les conduire vers les pavillons de leur rêve. La ZUP prétendait corriger «l'anarchie pavillonnaire», elle n'a fait qu'encourager le rêve pavillonnaire, tout cela nous le verrons plus loin.

## LA RÉPARTITION DES LOTS

Il nous faut revenir à présent au problème des attributions, laisser provisoirement de côté ce que nous avons vu pour l'essentiel, à savoir l'effet ségrégatif de leurs mécanismes et décrire plus précisément la procédure et y décrypter les différents conflits auxquels elle a donné lieu entre promoteurs publics et privés d'une part, et promoteurs locaux, régionaux et nationaux d'autre part. Cet épisode, nous le verrons, ne sera pas sans alourdir le retard de la ZUP et finalement contribuer à son essoufflement.

C'est au terme de plusieurs réunions de coordination, regroupant les techniciens de la SELA, les Maires de Nantes et de Saint-Herblain («ou leur représentant»), le représentant du Préfet, et les Directeurs de plusieurs administrations intéressées, au premier chef le Ministère de la Construction, que le Conseil d'Administration de la SELA a adopté le 2 octobre 1962 un «projet de répartition des lots d'immeubles collectifs entre constructeurs».

Cela a été dit plus haut : 50 % des attributions ont été faites au secteur H.L.M., offices publics et sociétés coopératives confondus, soit 3 516 logements, le reste étant réparti entre promoteurs privés.

Si les documents à notre disposition, principalement les archives de la SELA, disent fort bien les raisons du dosage entre public et privé d'une part, entre nationaux parisiens et locaux d'autre part, s'ils montrent tout à fait bien la localisation de ces lots sur le plan de masse de la ZUP, ils restent tout à fait silencieux sur les critères présidant à l'attribution de tel ou tel lot pour telle ou telle société, qu'elle soit publique ou privée. Commençons donc par les dosages, pour en terminer ensuite avec la géographie des implantations. Nous verrons en dernier lieu les nombreux désistements et la recherche laborieuse de nouvelles candidatures.

## LES ATTRIBUTIONS AU SECTEUR H.L.M.

La ventilation des logements du secteur H.L.M. s'effectue au profit des offices publics, d'une part, qui obtiennent 2 479 logements et des sociétés coopératives, d'autre part, qui s'en voient attribuer 1 037. Offices publics et sociétés coopératives sont regroupées dans un comité départemental des H.L.M.. Cet organisme permet au mouvement H.L.M. de constituer un groupe relativement solide et unifié face aux promoteurs privés, groupe rassemblé autour des principes du militantisme associatif et philanthropique, voire syndical, qui structure le mouvement en faveur du logement social. L'aide aux sans-logis ou aux mal logés constitue la philosophie originelle de ces sociétés, opposée aux finalités lucratives des promoteurs privés. En réalité, derrière cette façade d'unité, un certain nombre de contradictions existent que la concurrence pour les attributions n'est pas sans réveiller : le poids de l'Office Public d'H.L.M. de la Ville de Nantes qui glane plus de 2 000 logements sur les 3 500 attribués au secteur H.L.M. attise sans doute cette concurrence. Elle n'est toutefois guère perceptible, et les

Sociétés d'H.L.M. se dressent plutôt contre les «faveurs» accordées au privé pour contester la faiblesse des attributions à certaines d'entre elles.

Au bilan donc, l'O.P.H.L.M. de la Ville de Nantes se voit attribuer 2 089 logements, tandis que l'Office Public Départemental en reçoit 390. Les sociétés coopératives, pour leur part, en reçoivent 1 037, attribués pour 687 aux sociétés coopératives du département et pour 350 à des sociétés extérieures au département, essentiellement deux sociétés rennaises. Il n'est pas d'un grand intérêt ici d'entrer dans le détail de ces attributions, d'autant que le projet de 1962 sera sensiblement modifié au cours des années, soit pour le changement de lot, soit pour le nombre de logements. Ces modifications seront malgré tout relativement mineures dans ce secteur et on peut dire que les sociétés H.L.M. auront rempli leur contrat dans la ZUP, respectant pour la plupart les engagements de construction qu'elles avaient pris.

Leurs réclamations, nous l'avons mentionné, visent les «privileges» accordés aux promoteurs privés (30). C'est essentiellement la «Maison Familiale» (l'actuelle Loire Atlantique Habitation L.A.H.) qui intervient auprès de la SELA pour dire combien elle est «choquée» par le fait, dit-elle, que «les organismes à but désintéressé reçoivent des attributions aussi dérisoires : 1 037 logements contre 2 977 aux constructeurs privés non H.L.M.». Le mode de comparaison met en confrontation non l'ensemble du secteur H.L.M., mais seulement les sociétés coopératives et les promoteurs privés, ce qui fait pencher la balance en faveur de ces derniers. Est-ce un artifice pour obtenir plus d'attributions, ou une volonté de se positionner comme les concurrents sociaux, «désintéressés», des promoteurs privés, à la fois distincts d'eux par la philosophie et distincts des organismes publics par le mode de promotion du logement ? Sans doute a-t-on là une préfiguration de l'image nouvelle que veulent se donner actuellement un certain nombre de promoteurs sociaux, aussi soucieux de répondre à une demande sociale que d'assurer une gestion réaliste de leur production immobilière (31). La «Maison Familiale» précise ensuite sa pensée en disant sa déception qu'un lot qu'elle visait, bien situé, c'est-à-dire relativement proche de la place centrale, ait été attribué à une société privée ; elle regrette de ne se voir attribuer qu'un lot de taille plus petite (266 logements au lieu de 452) et moins bien situé.

Une autre récrimination s'adresse également à rencontre d'une autre société coopérative, n'appartenant pas au département, gratifiée d'un lot de capacité supérieure (350 logements).

Enfin, Directeur Départemental de la Construction et Préfet maintiendront les proportions initialement retenues, arguant d'une part du «pourcentage supérieur (en H.L.M.) à celui dont (le secteur H.L.M.) bénéficie habituellement dans les grands ensembles», et d'autre part du fait que les coopératives «dont le siège est dans le Département recevront au total deux fois plus de logements que les autres» (32). «Les pourcentages retenus nous paraissent raisonnables, dira le Directeur Départemental de la Construction pour conclure, toutefois nous pensons que si il y a une mise au point à faire au sujet des attributions concernant les Sociétés Coopératives d'H.L.M., elle doit être faite au sein du Comité Départemental des H.L.M.» (33). En somme, il revenait à ces sociétés de laver entre elles leur linge sale.

## LES ATTRIBUTIONS AU SECTEUR PRIVE

Le choix des promoteurs du secteur privé va s'avérer plus laborieux. Pour l'opérer, la SELA aura procédé à un appel de candidatures auprès de promoteurs de la

Région, mais aussi de constructeurs travaillant sur le territoire national. Toutes ces candidatures feront l'objet d'un examen scrupuleux portant sur la fiabilité technique et financière des différentes entreprises sollicitées.

En tout 13 lots regroupant 3 351 logements se verront attribués à dix promoteurs privés. Parmi ceux-ci, la SELA tiendra à retenir pour l'opération quatre sociétés «ayant déjà l'expérience de construction de logements dans de grands ensembles». On y trouve trois sociétés parisiennes dont la filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, la SCIC, et une Société domiciliée à Saintes.

Les promoteurs nantais retenus sont pour leur part au nombre de trois : essentiellement les Cabinets Hervé et Le Bras ainsi que la Chambre Syndicale des Constructeurs Promoteurs de la Région Ouest présidée par M. Gouguenheim. Les trois sociétés nantaises disposent de cinq lots et d'un total de 821 logements, soit à peine le quart de l'ensemble des logements confiés aux promoteurs privés.

Cette proposition relativement faible d'attribution occasionnera une lettre de protestation de la part de la Chambre Syndicale des Constructeurs Promoteurs de la Région Ouest, dirigée contre les «organismes étrangers à la région», selon elle trop favorisés (34).

Le Directeur Départemental de la Construction justifiera encore cette répartition, soulignant l'avantage de l'expérience des sociétés «hors département» retenues, la nécessité de leur réserver des lots «d'une consistance suffisante» pour les inciter à venir travailler dans le département et en contre partie la capacité non encore prouvée de la Chambre Syndicale à affronter un programme d'une telle importance : «cet organisme de formation relativement récente groupe un certain nombre de promoteurs locaux. Si ces derniers ont réalisé individuellement des opérations intéressantes, elles ont toujours été d'une importance limitée et à ma connaissance n'ont pas dépassé une centaine de logements» (33).

Enfin le même rapporteur mentionne «que l'ensemble des demandes exprimées par les candidats retenus dépassait largement le programme des logements à construire dans la ZUP et que toutes les demandes y compris celles des promoteurs nantais, ont dû être réduites dans la même proportion».

Vingt cinq ans plus tard, on reste surpris de l'attraction qu'a pu exercer la ZUP y compris sur des promoteurs privés. Il faut, pour le comprendre se replacer dans le contexte idéologique de l'époque, étranger au discrédit qui va envahir progressivement l'image du grand ensemble, si bien illustré dès 1961 par le roman de Christiane Rochefort : «Les petits enfants du siècle» (35).

En 1962 on est encore dans cette période euphorique de la croissance ; les ZUP sont l'expression de la ville du futur, et à Nantes, la ZUP de Nantes - Saint-Herblain, la ZUP de Bellevue c'est aussi la «conquête de l'Ouest», au sens propre et au sens figuré, conquête urbaine de l'ouest nantais, croisade de l'ordre civilisé de la ville moderne contre les sauvages, les «apaches» qui peuplent les terres «anarchiques» de l'ouest nantais, en prolongement de Chantenay, dans ces «tipis» (tentes indiennes) que sont les pavillons banlieusards. Conquête de terrains à prix d'or, aussi, viabilisés par les collectivités territoriales et vendus à des prix défiant toute concurrence : acquis par la puissance publique au prix moyen de 10,42 F. le m<sup>2</sup>, ils seront revendus à 25 F. le m<sup>2</sup> pour les logements collectifs en accession non aidés. On comprend quelle opération intéressante il y avait à faire dans cette «ville nouvelle» en gestation.

Et pourtant le désenchantement viendra très rapidement en même temps que les défections de plus en plus nombreuses des promoteurs privés (qu'ils soient parisiens ou nantais d'ailleurs) au fur et à mesure de l'officialisation des candidats initialement retenus. Mais auparavant, il nous faut regarder la géographie des attributions dans l'aire de la ZUP.

## LA GÉOGRAPHIE DES ATTRIBUTIONS

Nous l'avons dit, rien n'est donné explicitement qui nous permette de comprendre la logique géographique des attributions de lots. Nous nous en tiendrons donc au domaine des hypothèses.

L'explication déjà avancée plus haut nous permet de comprendre la localisation de la totalité du Parc H.L.M. de l'Office Public de Nantes à l'est de la ZUP, en position périphérique, laissant les zones centrales offertes aux constructions du privé. Un second facteur peut justifier cette position : la viabilisation des terrains s'est faite en premier lieu dans cette zone permettant de réaliser rapidement le programme urgent de l'Office.

En réalité une logique implicite, sans doute inavouable (étant donné les objectifs sociaux qui animent la politique des ZUP et la politique du logement qui lui sert de cadre) semble justifier une hiérarchie concentrique accordant plus de valeur au centre de la ZUP et moins de valeur à ses franges extrêmes. Cette disposition est manifestement liée à la conception de la ZUP comme totalité autonome, affirmée aussi bien dans les différents mécanismes de sa création, que dans la conception morphologique du plan de masse établi par Marcel Favraud. La ZUP est à la fois pensée comme continuité du tissu nantais : il ne faut pas laisser d'interstice qui permette le développement de «l'anarchie pavillonnaire», et en même temps pensée comme totalité autosuffisante, «une ville nouvelle» dit-on à cette époque, de 30 000 habitants, en rupture avec la forme du tissu environnant. Comme toute organisation urbaine, elle a donc un centre plus valorisé que ses périphéries.

Notons en résumé ce paradoxe apparent : ce ne sont pas les terrains situés le plus près de l'hypercentre de Nantes qui sont considérés comme les plus estimables, mais ceux qui s'organisent autour du centre de la ZUP, autour de cette «unité principale» conçue et positionnée par Marcel Favraud à cheval sur Nantes et Saint-Herblain.

La réalité ultérieure confirmera d'ailleurs cette centralité qui s'impose comme une évidence pour les étrangers à la ZUP et pour bien des gens de la ZUP, mais, nous le verrons, pas nécessairement pour tous. D'une certaine manière cette centralité projetée constitue une réussite puisque la réalité a réussi à y trouver effectivement sa place (sans jeu de mots).

Regardons maintenant plus précisément cette géographie des attributions. Nous la décrirons par cercles concentriques en partant de la place centrale de la ZUP. De cette manière nous allons, selon notre analyse, des meilleurs morceaux vers les moins bons.

Pour nous aider dans cette lecture, nous nous appuyerons sur les documents établis par l'architecte Marcel Favraud. Celui-ci, grâce aux plans de répartition, contrôlait relativement bien le respect de ses décisions essentielles, concernant la composition et l'unité de la ZUP. Ce contrôle n'était pas de toute évidence car l'architecte a dû faire et refaire plusieurs plans de répartitions entre 1962 et 1967, pour suivre tant

bien que mal les attributions et les réattributions liées aux défaillances de différents promoteurs.

La numérotation des lots n'a d'ailleurs aucune logique très établie, suivant tantôt l'ordre d'attribution, tantôt les aléas des revendications et réattributions. Grosso modo les premiers lots commencent à l'est de la ZUP et en son centre, là où la ZUP a vu les premières constructions, pour s'achever en de multiples découpages à l'ouest, là où la construction finissait par s'essouffler. En 1962, il y avait 21 lots, en 1967, il y en aura 28.

Laissons de côté cette numérotation qui reproduit toutes les hésitations de la ZUP en construction et reprenons cette logique des cercles concentriques qui nous semble plus appropriée et plus proche de la réalité actuelle, si l'on se réfère au standing des immeubles.

La partie centrale, celle qui entoure la place définie dans l'unité principale du projet, se voit attribuer à la SCIC, la filiale immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations ; 520 logements destinés à la location et à la vente, primés, sont prévus avec cette attribution. Cette dernière a une valeur hautement symbolique : il paraît évident qu'en se servant elle-même, la Caisse des Dépôts et Consignations (dont on a dit le poids dans la SELA et dont il faut souligner ici le rôle dans les financements de démarrage de la ZUP) (36), voulait signifier toute l'importance qu'elle donnait à la ZUP et à sa réussite. Il était donc essentiel pour elle de promouvoir à cet endroit stratégique un ensemble exemplaire, définissant le niveau de qualité qu'elle entendait donner à l'ensemble de l'opération et il est vraisemblable que cette démonstration s'adressait en tout premier lieu aux promoteurs privés. La réalité devait d'ailleurs confirmer l'intention puisqu'on a à cet endroit un ensemble d'une facture architecturale tout à fait convenable, bien aidé, il faut le dire, autant par le niveau des prestations que pouvait permettre le type de logements, que sa bonne valorisation par les équipements commerciaux et publics. D'une certaine manière, on peut considérer que la SCIC s'était taillée la part du lion.

Au-delà de ce noyau réservé à la S.C.I.C, le premier cercle concentrique se voit attribué pour l'essentiel à d'autres promoteurs privés, tant parisiens que nantais. La SACI (Société Auxiliaire de Construction Immobilières, Paris) et la CEEMTP (Compagnie d'Entreprises Electriques, Mécaniques et de Travaux Publics, Levallois-Perret), retenues pour leur expérience des grands ensembles, obtiennent des lots situés sur la voie publique nord-sud que Marcel Favraud considérait dans l'exposé de son projet comme «l'épine dorsale de la composition».

Là il y eut un décalage entre l'intention et la réalité future : ce boulevard n'atteindra jamais le caractère que voulait lui donner l'architecte. Différentes raisons complexes y ont sans doute contribué : la suppression de l'«immeuble pont» qui fermait la perspective au sud, le désistement de sociétés initialement retenues, l'incapacité de cette voie à jouer le rôle attribué par Favraud, autant pour des raisons d'articulation avec le réseau viaire environnant, que pour des raisons touchant à la mauvaise conception de la rue dans l'urbanisme moderne.

De part et d'autre de la place centrale, à l'est et à l'ouest plusieurs lots étaient attribués à des promoteurs de Saintes, (SAPACO, Société Auxiliaire pour l'Aide à la Construction) autour du Parc Urbain prévu sur la partie herblinoise, et aux promoteurs nantais Le Bras, Hervé et Gouguenheim à l'est de la Place Centrale sur la commune de Nantes.

Ces derniers obtenaient également quelques lots situés plus à l'ouest de la ZUP, cette localisation paraissant liée à une proposition tardive de candidature. Malgré tout, dans l'ensemble, les promoteurs privés étaient gratifiés d'implantations qui les mettaient dans des positions relativement privilégiées, à proximité du centre de la ZUP, sur des voies considérées comme valorisantes, au voisinage d'espaces de qualité, tels le parc urbain.

A la différence, les opérations H.L.M. apparaissaient satellisées à la périphérie de la ZUP. L'O.P.H.L.M. de la ville de Nantes récupérait tous les lots restant après l'attribution aux promoteurs privés sur la partie nantaise de la ZUP, tandis que la totalité des sociétés coopératives, départementales ou régionales se partageaient l'extrémité ouest de la ZUP.

Dans cette partie ouest, il restait en 1967 bien des lots sans attributaires que vint en partie boucher l'opération Villagexpo de 1967. Elle était l'expression première du grand retour de la maison individuelle, auquel, il faut le dire, l'essoufflement de la ZUP doit sans doute beaucoup. L'introduction en 1962, à l'occasion de l'extension de la ZUP de 500 maisons individuelles venait corriger, mais sans doute insuffisamment, ce totalitarisme du collectif qui a marqué la conception initiale de la ZUP et dont l'opération de Preux devait plus tard tirer la leçon. Les 500 maisons individuelles étaient finalement jetées sur les bords de la ZUP, rattachant, là où cela était encore possible, la ZUP au tissu pavillonnaire déjà existant. La Maison Familiale, dont on se rappelle la lettre de protestation, devait en être le promoteur unique tant dans le villagexpo situé au nord-ouest de la ZUP que dans le lotissement des Cytises situé à Nantes au sud de l'opération.

## LE DEROULEMENT DES ATTRIBUTIONS ET LE RYTHME DE RÉALISATION

Nous avons désormais une idée assez bonne des motivations qui ont guidé la SELA et l'administration dans la procédure de sélection des candidatures et le dosage qu'elles se sont efforcées de respecter dans la répartition des lots. Du principe à son application, il y a tout l'océan de difficultés qui sont dans la proportion exacte de la taille de l'opération. De 1962 à 1969, et bien au-delà, la ZUP ira de déboire en déboire, d'homologation en radiation de constructeurs et l'on peut considérer que d'année en année la puissance publique, les communes et ce miraculeux outil des sociétés d'économie mixte ont permis pour partie de pallier le fiasco total qu'aurait pu être la ZUP, du seul point de vue de sa réalisation.

Sans doute la lenteur d'attribution des crédits et des primes a-t-elle largement contribué, il faut le dire, à décourager les promoteurs privés. L'Etat débloque au compte-gouttes, de 1964 à 1970, les contingents de prêts et de primes. Les Sociétés d'H.L.M. sont servies en premier, les promoteurs privés en dernier. Il s'agit là d'une observation scrupuleuse de l'objectif de l'administration visant à résoudre la question du logement pour le plus grand nombre. En 1965, 920 logements H.L.M. sont programmés contre 97 logements de secteur privé, en 1966, 922 contre 177. Il faut attendre 1967 pour que 810 prêts et primes soient débloqués pour la construction de logements en accession (37).

Les désistements de promoteurs privés vont se succéder à un rythme accéléré en 1964, la Société CEEMTP attributaire du lot n° 6 renonce à construire, en 1966 les cabinets Hervé, Gouguenheim déclarent abandon, de-même que quelques sociétés coopératives H.L.M. étrangères au département<sup>38</sup>. Cette situation sera évoquée dans une importante réunion du Conseil Municipal de Nantes, le 21 novembre 1966. Il est

souligné l'importance du Plan Directeur du Groupement d'Urbanisme, prévoyant 400 000 habitants à l'horizon 1975. Le bon achèvement, dans ce cadre, des ZUP de l'ouest, de l'île Beaulieu et de l'Éraudière est présenté comme la condition pour assurer véritablement son rôle de Métropole Régionale à la ville de Nantes. Les édiles municipaux en viennent rapidement à s'inquiéter de «l'essoufflement de l'initiative privée» dans la ZUP de l'ouest : «Il est du devoir de l'autorité publique, non pas de (se) substituer au secteur privé, mais de provoquer par (son) intervention une relance des activités défaillantes». Dans cette perspective, la municipalité propose «le recours à des Sociétés d'Economie Mixte, l'une existante, l'autre restant à créer, grâce au concours d'une firme spécialisée : la Société d'Études Financières et de Réalisation Immobilière (SEFRI)».

C'est ainsi que la Municipalité Nantaise crée en décembre 1966 la NAMET, Société d'Economie Mixte Nantes Métropole composée à 55 % de capitaux de la ville et à 45 % de capitaux émanant de la SEFRI. Par une lettre du 26 décembre 1966 le Sénateur-Maire de Nantes, André Morice faisait la proposition à la SELA de prendre en charge, avec le concours de cette société, la réalisation de 1 069 logements (lots 6,15, 3 et 24). Cet élan héroïque permettra en partie de remplir les vides de la ZUP, la NAMET ne réalisant en fait que deux tranches de 292 logements (1968) et 191 logements (1970) (39).

Moins de deux années auparavant la commune de Saint-Herblain avait déjà tracé la voie en créant le 31 décembre 1964 la Société d'Economie Mixte de Saint-Herblain. Cette société devait prendre en charge ta moitié du lot de la Société Parisienne SACI, également défaillante (l'autre partie étant vendue à la BRBA), (lot n° 5) et le lot 17 initialement attribué à une société nouvelle.

En 1967, 8 lots sur 28, tous situés sur la commune de Saint-Herblain, n'avaient pas trouvé d'acquéreurs (lots 8.2, 8.3, 11 A, 21, 23, 24, 26 et 28). En 1970, le groupe rennais ARC se rendait propriétaire du lot 24 et le lot 21 bénéficiait d'un programme «innovation» subventionné par l'État, dressant à la sortie de la ZUP deux constructions en pyramides reproduisant le modèle élaboré par l'architecte H.P. Maillard. Les lots 8.2 et 8.3 devaient être destinés ultérieurement à la construction d'une résidence pour personnes âgées, d'un magasin d'articles de bricolage et du siège départemental de la M.G.E.N.

En 1976, A. Mustière, adjoint de Michel Chauty exposait le problème et les décisions de la Municipalité dans son article du Bulletin Municipal intitulé : «Savoir terminer une ZUP» :

*«Pour la seule partie concernant Saint-Herblain, il reste encore à réaliser près de 650 logements, ainsi que divers bureaux et commerces. La densité actuelle de la ZUP étant déjà fréquemment contestée, nous avons pris la décision d'empêcher la construction de 500 logements» (40).*

Après avoir souligné le manque à gagner qui résulterait de la non-construction des terrains, et le recours à différentes sources de financement public pour le combler, l'article précisait les nouvelles destinations des terrains :

*«Le seul objectif précis que nous nous soyons fixé jusqu'à présent est l'amélioration de l'environnement du secteur. A l'intérieur de ce cadre, beaucoup de solutions peuvent être adoptées, chaque terrain étant d'ailleurs susceptible d'avoir une destination particulière en fonction de sa situation».*

Suivaient quelques suggestions, faisant du terrain de la Rabotière une aire de stationnement et une «petite place de bourgade où s'installeraient les attractions, cirques et chapiteaux que nous recevons fréquemment», et de celui de la Bernardière un terrain de jeux et d'aventure.

Quelle que soit la solution adoptée, le contribuable herblinois devait y mettre de sa poche.

*«En effet, concluait l'article, l'acquisition représente à elle seule un effort financier considérable. Nous espérons cependant que les Herblinois, et plus particulièrement les habitants de la ZUP apprécieront cette politique, qui tend à leur assurer une meilleure qualité de vie».*

La réponse des Herblinois ne devaient pas tarder à arriver : aux élections municipales de 1977, la Municipalité Chauty était remerciée et remplacée par une liste d'union conduite par le socialiste Jean-Marc Ayrault, actuel Maire de Saint-Herblain. La nouvelle Municipalité héritait d'une situation financière difficile, dans laquelle l'affaire des terrains non construits de la ZUP n'était pas pour rien. Acquis au prix de 7 F. le m<sup>2</sup>, la SELA, pour rentrer dans ses frais, les avaient cédés à 260 F. le m<sup>2</sup>.

Finalement J.M. Ayrault confirmait l'arrêt de l'urbanisation de la ZUP, et s'attela à obtenir non sans difficulté les financements nécessaires. Ceux-ci étaient obtenus au début de 1980 ce qui permit d'engager une consultation des habitants de la zone dans les différents quartiers concernés. Un terrain de jeux était créé à la Rabotière, un théâtre de verdure à la Bernardière et une place de marché, signalée par un kiosque à musique, était aménagée à la Sensive derrière la place de Bellevue, nous y reviendrons.

Au total l'opération de la ZUP avait coûté fort cher à la ville de Saint-Herblain, alors que la Municipalité nantaise s'en était pour sa part relativement bien tirée. Cette réalité confirme l'idée que nous avons formulée dans le chapitre précédent : la ZUP était conçue à l'échelle de l'agglomération nantaise, dans l'optique du règlement des problèmes de logements principalement posés à la ville de Nantes. Le recouvrement du territoire herblinois par la ZUP, outre qu'il satisfaisait l'idée d'un continuum du tissu urbain et d'un obstacle au développement pavillonnaire, consistait en quelque sorte en une annexion territoriale au profit du développement urbain de la ville centre.

Cette réalité était fort bien exprimée par le nouveau Maire J.M. Ayrault lors de la présentation du budget municipal de 1979 (41).

*«(La) situation se caractérise par un endettement très important dont les causes sont parfaitement déterminées, à savoir, la politique de l'ancienne municipalité, et la croissance beaucoup trop rapide de la ville sous la poussée anarchique des besoins du capitalisme (besoins qui ont conduit à la réalisation de la ZUP sans souci du bien-être des habitants), contribuant ainsi à faire de Saint-Herblain une commune "éclatée", donc difficile à gérer...»*

## LE VILLAGEXPO

Pour en finir avec la répartition des lots entre constructeurs de logements, il faut dire quelques mots de l'opération Villagexpo. Nous l'avons mentionné, cette initiative exprimait un retour de la maison individuelle et surtout une réhabilitation de ce mode de logement de la part de l'administration. Il s'agissait en fait d'une expérience nationale, visant à promouvoir des maisons individuelles, mais groupées, industrialisées et à coût réduit. L'initiative se concrétisait par une exposition de maisons réellement

construites dont une première opération avait eu lieu dans la région parisienne, à Saint-Michel-Sur-Orge, en 1966.

L'expérience, qui eut un vif succès auprès du public, traduisait une nouvelle attitude de l'administration à l'égard du logement individuel et n'était pas sans rapport avec d'une part la mauvaise image qui commençait à frapper les grands ensembles et d'autre part les enquêtes sociologiques que le Ministère avait lui-même engagées. Ces dernières, dont la plus connue avait été conduite par une équipe de sociologues dirigée par Henri Raymond (42), montrait que le «rêve pavillonnaire» était fondé sur des comportements autrement plus complexes que ne l'imaginait jusqu'à présent l'administration. Des modèles culturels profonds, marquant les usages et la symbolique de l'habitat, animaient ceux que le Ministère de la Construction, dans la foulée des idées corbuséennes un temps dominantes, voulaient voir sous la figure simpliste du petit bourgeois égoïste.

Après Saint-Michel-Sur-Orge, plusieurs villagexpos furent promus en 1967 dans quelques grandes villes du territoire national : Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse et Nantes. Pour cette dernière, Le Ministère de la Construction saisit l'opportunité des lots non attribués dans la ZUP de Nantes - Saint-Herblain pour engager l'opération.

Au grand dam des édiles nantais, les lots libres étaient situés sur la commune de Saint-Herblain et ce privilège occasionnera une vive protestation du Conseiller Routier-Preuvost, appuyé par le Maire de Nantes André Morice. La commune de Nantes, et sans doute Routier-Preuvost qui s'était montré un ardent défenseur des pavillonnaires expropriés, rataient plus ou moins une occasion de mettre en valeur une initiative qui, réalisée sur son territoire, serait apparue nantaise et aurait dédouané la ville du poids des cages de béton qu'elle avait construites sur la ZUP de l'ouest.

Là encore, il est vrai, l'administration centrale s'était montrée singulièrement cavalière en mettant la municipalité de Nantes devant le fait accompli et la protestation de Routier-Preuvost visait sans doute principalement la manière de faire. Le Ministère de l'Équipement agissait une fois de plus sur la ZUP comme en terrain conquis.

En tout état de cause, le Directeur Départemental de l'Équipement, en réunion du Conseil d'Administration de la SELA, le 21 février 1967, et en présence du Préfet de Région (43) — ce qui montre l'importance donnée à l'opération villagexpo — n'eut pas de mal à justifier la rapidité du choix de ses services ; il fallait trouver un lot pour 150 maisons individuelles, disposées «sous la forme d'un hameau-témoin de maisons unifamiliales» et un promoteur pour piloter l'opération avec toutes «les sujétions particulières de l'exposition». La Maison Familiale fut donc retenue pour cette expérience et l'architecte en chef de la ZUP, Marcel Favraud, fut chargé d'adapter le plan masse avec l'architecte nantais Evano. Les lots affectés à cette opération et visés par la restructuration étaient situés à l'extrême ouest de la ZUP.

Le 14 mars 1967, une association loi 1901 était fondée pour parrainer l'opération et un appel de candidatures très rapidement lancé. 74 propositions arrivèrent de toute la France et finalement 9 d'entre elles furent retenues. Elles offraient différents modèles d'habitation qui furent groupés en autant de «hameaux». L'opération totalisait 160 habitations. Engagés au début de l'année 1968, les travaux devaient être achevés en mai pour l'ouverture de la visite au public. A vrai dire d'autres événements ravirent la vedette au Villagexpo dont la cession ultérieure fut malgré tout un succès pour la Maison Familiale.

Jusqu'à présent, seule la construction des logements, partie essentielle du programme de la ZUP, nous a intéressé. Il nous faut maintenant diriger notre regard vers ce que Le Corbusier appelait les «prolongements du logis», c'est-à-dire les équipements. Si le retard dans la réalisation des logements s'est manifesté principalement au niveau des immeubles relevant de la promotion privée, celui des équipements a sans doute connu l'aventure inverse. Les équipements privés s'y sont réalisés bien avant les équipements publics, en particulier scolaires. La sortie de terre de la «Banque du Far West» (la BRBA), comme l'appellent les habitants de la ZUP, en constitue la vivante illustration.

#### LA BANQUE DU FAR WEST SURGIT DE TERRE

C'est le 25 octobre 1963, que la SELA prend la décision d'attribuer à la BRBA (44) une partie du lot 5 située à l'est de l'axe nord-sud structurant la ZUP. Ce lot était initialement destiné à la réalisation d'un immeuble de 105 logements. Indéniablement la SELA comme la BRBA ne font pas une mauvaise affaire : la SELA en vendant des planchers de commerce et de bureaux en échange de sols affectés au logement et la BRBA en choisissant dans la ZUP un emplacement particulièrement bien situé à l'angle de deux axes de circulation dont l'usage confirmera l'importance. Sans doute l'établissement y voit-il le moyen de mettre en valeur une image d'avenir, en plein centre de cette ZUP, et une image de banque ouverte que sanctionnera son rattachement au groupe des banques populaires en 1978.

A vrai dire ce choix ne sera pas exactement du goût de l'architecte responsable de la ZUP. Sans doute voyait-il beaucoup mieux la banque dans l'immeuble administratif de grande hauteur qu'il avait prévu à proximité de la place centrale. La critique qu'il émet le 31 janvier 1964 à propos du projet, conçu par son collègue et ancien associé Evano, dit très bien cette réserve, essentiellement exprimée pourtant au niveau fonctionnel :

*«L'étalement des bureaux desservis par 3 groupes d'ascenseurs dans un bâtiment linéaire bas, à rez-de-chaussée et 4 étages, donne une disposition qui conduit à une dispersion importante, peu en rapport avec des données rationnelles de fonctionnement d'un programme de cet ordre... ce projet consomme une surface de terrain importante avec des espaces libres inutilisés, beaucoup trop démesurés pour les besoins d'un édifice de bureaux et dont l'affectation serait plus propice à des logements».*

Et l'architecte en chef de la ZUP conclut de cette manière :

*«J'estime que l'implantation de bureaux serait d'un choix plus judicieux dans un bâtiment en hauteur à faible emprise au sol (12 niveaux)».*

Ces considérations ne tiendront pas : la BRBA s'estimera la mieux placée pour juger de la rationalité de la disposition étalée du projet, et l'existence de terrains libres. Ainsi, la Banque introduisait-elle la première le ver dans le fruit en contestant une des dispositions essentielles définie par l'architecte en chef de la ZUP.

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

#### LES EQUIPEMENTS COMMERCIAUX

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

Une première «discussion, vive, mais courtoise» se tient sur «l'organisation commerciale de la ZUP» le 16 janvier 1963. On y examine les propositions initiales de la SCET (Société Centrale pour l'Équipement du Territoire), autre filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce premier projet prévoyait un centre commercial principal sur la place centrale de Bellevue et un centre commercial secondaire dans chaque quartier tel que défini au plan de masse. La SEGECE (Société d'Études et de Gestion des Centres d'Équipement) présente pour sa part, à la même réunion un rapport demandé par la SELA. La création prochaine d'un centre commercial très important aux Châtaigners, au nord de la ZUP mais à l'extérieur de son périmètre nécessite la révision des projets de départ.

Ce nouveau centre commercial,  
*«étudié par un bureau américain, est de conception identique à ceux qui existent aux abords des grands villes aux Etats Unis. Il comporte un très grand parking et est prévu pour recevoir, dès son ouverture, 50 000 personnes par jour ; sa capacité totale pouvant permettre, dans l'avenir, d'en accueillir 85 000» (45).*

Il s'agit du futur Euromarché, l'un des premiers hypermarchés implantés dans l'agglomération nantaise, à Saint-Herblain en l'occurrence, à mi-distance du grand ensemble des Dervallières, abritant quelques 2 500 foyers, et de la future ZUP. A portée donc d'un immense marché potentiel de consommateurs nouveaux, habitant des logements nouveaux, dont le confort nouveau était une invite à des consommations nouvelles. Une implantation des mieux choisies, mais hors de tout cadre programmé, se posant au contraire en concurrence avec les centres commerciaux des Dervallières et ceux qui allaient être prévus dans la nouvelle ZUP.

La conclusion de la SEGECE, prenant en considération cette situation nouvelle, affirmait «l'inutilité d'un centre commercial principal dans la ZUP».

Cette analyse allait provoquer les vives protestations du Président de la SELA, M. Chassagne et du premier adjoint de la ville de Nantes, le Docteur Lemoine. Ces derniers estimaient que «ce nouveau centre commercial, conçu selon les méthodes américaines, ne [leur] paraissait pas devoir répondre aux habitudes françaises». Du côté de la ville de Saint-Herblain, cette implantation ne suscitait pas de réaction, et pour cause, elle allait apporter à la commune des recettes inespérées.

L'avenir démontrera que les habitudes françaises peuvent fort bien s'accommoder des modes de consommation américaine et l'exemple d'Euromarché sera rapidement suivi par celui d'un Leclerc. Nous verrons plus loin quelle importance joue ce centre, encore plus proche de la ZUP, pour ses habitants.

Mais l'affaire du Centre Commercial ne s'arrête pas là, elle va rebondir sur le problème de la conception urbanistique de la place centrale. La polémique va se déplacer du terrain commercial au terrain architectural.

A l'endroit de cette place, le projet de l'architecte en chef Marcel Favraud prévoyait une dalle essentiellement réservée au trafic piétonnier. La voie principale nord-sud réservée aux véhicules passait sous cette dalle et était accompagnée de parkings de stationnement prévus pour 800 places.

Le projet fait l'objet d'un réexamen au cours d'une série de réunions tenues en février et mars 1964. Un rapport des services techniques de la ville de Nantes souligne les travaux difficiles qu'entraîne la solution Favraud, en particulier la nécessité de réaliser des terrassements dans le rocher sur une hauteur moyenne de trois mètres. De

surcroît, ce système établit la voie souterraine et le parking à un niveau plus bas que le collecteur d'égout. D'une manière péremptoire le rapport conclut : «ces sujétions rendent le projet inacceptable».

En dehors de ces considérations strictement techniques le même rapport s'aventure dans quelques considérations d'ordre purement architectural, tenant à l'échelle de la place créée : «c'est presque le terre-plein du Champ de Mars». L'architecte Favraud ne laissera pas passer l'impertinence de cette appréciation et répondra vertement dans un courrier du 12 mars 1964 :

*«Il semble que ce rapport pessimiste ait pour but d'écarter définitivement une solution qui apparaît de toute évidence comme indispensable pour traiter les problèmes de circulation à notre époque.*

*Si des places pour piétons de même dimension et à un seul niveau ont été réalisées aux 17 et 18<sup>e</sup> siècles, à une époque où l'on s'éclairait à la bougie, où la mécanique, l'électronique et bien d'autres sciences étaient inconnues, il n'y a pas de doute que la solution de la place à 2 niveaux d'une surface double est seule susceptible de résoudre à la fois le problème des stationnements et de différencier les circulations selon leurs fonctions respectives.*

*C'est une proposition bien modeste (eu égard aux progrès réalisés dans notre mode de vie, et qui est actuellement adoptée dans presque toutes les opérations d'habitations de quelque importance.» (46).*

Ces échanges épistolaires font de la réunion de coordination du 13 mars 1964 une réunion particulièrement houleuse : les services techniques de la ville de Nantes se sentant visés, tandis que le président de la SELA regrette les changements de plan de masse qu'entraînerait la remise en cause du projet Favraud.

Le Docteur Lemoine brandit alors l'argument massue, celui du coût de l'opération et rappelle la dette déjà accumulée sur la ZUP :

*«Depuis l'annonce des 1 milliard 799 millions d'anciens francs de déficit, chacun émet de très bonnes idées qui aboutissent toujours à des dépenses supplémentaires, le projet présente aujourd'hui un supplément de 4 à 500 millions» (46).*

A la suite de ces discussions, le projet est remis à l'étude, mais un mois plus tard, une nouvelle réunion de coordination rejette de manière définitive le projet de dalle. L'architecte est renvoyé à sa copie et réalisera le projet sous sa forme actuelle qui finalement ne fonctionne pas si mal, nous y reviendrons.

Entre temps le volume des commerces sur la ZUP se sera notablement rétréci. Un supermarché disparaîtra et l'extension du centre commercial qui devait s'étendre à l'emplacement de l'actuel marché mobile de la rue d'Aquitaine, sera définitivement supprimée.

Quant aux autres unités de voisinage, elles verront également leur centre commercial soit amputé, soit carrément supprimé (Bernardière et Jamet).

Si l'approvisionnement quotidien constitue pour les populations nouvelles une exigence fondamentale, celui des équipements scolaires n'est pas moins important. Les retards et les difficultés furent dans ce domaine considérables. Les premiers groupes scolaires ouvrirent en 1968 (Jean Zay et Alain Fournier), à l'est de la ZUP, bien après l'arrivée des premiers habitants contraints de mettre leurs enfants aux écoles les plus proches, de ce fait complètement engorgées. De ces difficultés qui sont désormais inscrites dans la mémoire des habitants, premières manifestations du mal-vécu de la ZUP, nous reparlerons plus amplement dans le chapitre consacré à la vie dans la ZUP. Ce

retard dans la réalisation des écoles illustre le mieux les frustrations des habitants au moment de leur arrivée dans le nouvel ensemble, il est l'expression la plus notoire de l'incapacité de cette ville artificielle à exister selon les impératifs de programme et de délais que l'administration lui avait fixés. Ville pensée essentiellement par cette dernière, elle exclut la population de la ville, en fait l'élément de remplissage d'un cadre de vie pensé en dehors de son utilisateur. La ZUP est en ce sens un énorme complexe d'assistance : on place les gens dans ce système comme des pions, comment s'étonner ensuite que leur mode d'expression autonome ne soit pas celui de la réclamation ? Comment pourrait-il être celui de la participation ?

En concentrant notre regard sur la création de la ZUP, puis sur les différentes procédures permettant sa réalisation, plusieurs aspects ont retenu notre attention. Le premier concerne sans doute la taille même de l'opération : il s'agit véritablement d'un saut qualitatif en matière de production de logements. D'ailleurs, si la mise à disposition de logements en constitue l'objectif, chacun a conscience qu'il s'agit de plus que cela : on crée véritablement une petite ville nouvelle, de quelque 30 000 habitants. En conséquence, cet ensemble ne peut être pensé simplement comme une addition de logements. On le pense, on en définit les divers prolongements sur le papier, mais on ne le fait pas : la ZUP reste essentiellement un dispositif pour créer du logement ; la procédure difficile des attributions le montre et la mise en place tardive des équipements le démontre.

Seconde caractéristique très forte des mécanismes de constitution de la ZUP : les collectivités locales sont comme dépossédées de leurs prérogatives habituelles pour gérer le développement de l'urbanisation. La ZUP est décrétée par le Ministère de la Construction, son emplacement est pratiquement imposé. On ne s'interroge pas sur la réalité des communes que concerne la ZUP. On a comme seul élément de référence l'agglomération urbaine. La ZUP est pensée en fonction d'un développement rationnel de celle-ci qui convient peu ou prou à la commune centre, mais qui désarticule spatialement la commune de banlieue (Saint-Herblain) tout en lui faisant porter inégalement (injustement) l'énorme fardeau du financement de l'opération. Il y a à cet endroit une énorme contradiction entre les outils urbanistiques et les mécanismes institutionnels.

Enfin, le mécanisme des attributions, version administrative interne à la ZUP du schéma externe qui préside à sa création, met en place tous les ingrédients spatiaux qui vont contribuer ou conforter la ségrégation sociale à l'intérieur de la ZUP. La concentration des opérations de l'O.P.H.L.M. sur la partie est de la Z.U.P. seule partie accessible à l'Office parce que propriété nantaise, en est la plus marquante illustration. La taille des lots (150 à 500 logements) retenue pour des raisons tant architecturales que techniques (capacité des promoteurs) contribue également à la création d'un ensemble d'isolats qui donneront plus tard une indication sur le statut de l'habitant.

Dans ce chapitre consacré à la création de la ZUP, nous nous sommes limités à décrire et à analyser les procédures de création, de programmation et de découpage administratif de l'opération. Notre intention était de démontrer qu'à ce seul niveau bien des mécanismes étaient mis en place, tout prêts à l'engendrement des maux du grand ensemble. Nous nous sommes abstenu le plus possible d'évoquer la forme : cette omission n'est pas exactement possible, car à l'évidence les choses sont liées : la ZUP est une production concrète, elle n'est pas simple résultat d'actes administratifs, il lui faut se réaliser dans l'espace, selon des dispositions géographiques, des modes de répartition et des formes architecturales. Trop souvent, ces dernières ont été rendues unilatéralement

responsables de l'échec des ZUP ; à notre sens elles ne constituent que l'expression formelle cohérente, pas exactement autonome, de ce modèle urbanistique du super grand ensemble. La forme architecturale n'est en quelque sorte que l'habit froid de la non moins froide mécanique de ces nouvelles villes modernes qu'ont été les ZUP. C'est de cet habit architectural que nous voudrions parler à présent.

## Notes du chapitre 2

- (1) Notice explicative de l'enquête d'utilité publique (A.D.L.A. [Archives Départementales de Loire-Atlantique] cote 147 W 278). En fait le recensement de 1975 dénombrait 255 700 habitants dans la commune de Nantes, moins qu'en 1968 (259 421 habitants).
- (2) Comme l'a appelée le sociologue H. Raymond.
- (3) Notice explicative de l'enquête d'utilité publique (A.D.L.A., 146 W 278).
- (4) Délibération du Conseil Municipal de Nantes, 2 juillet 1959, (A.M.N. [Archives Municipales de Nantes], Délibérations, vol. 1959 II, pp. 994-996).
- (5) Délibération du Conseil Municipal du 27 février 1961, (A.M.N., Délibérations, vol. 1961 II, pp. 306-307).
- (6) Depuis, la législation a été assouplie avec la création des O.P.A.C. (Offices Publics d'Aménagement et de Construction).
- (7) Extrait du Bulletin Municipal de 1967, cité par M.D. Pot dans «Naître et Renaître, Saint-Herblain, mille ans d'histoire», Ed. A.C.L., Nantes, 1986.
- (8) Le Corbusier, «La Charte d'Athènes», Ed. de Minuit, Paris, 1957.
- (9) Henri Raymond, en dénonçant «l'idéologie anti-pavillonnaire» y a beaucoup contribué, de même que Françoise Choay en démystifiant l'urbanisme progressiste, dont elle a montré l'ambition totalitaire, (H. Raymond, M.G. Raymond, A. Haumont, N. Haumont, *op. cit.* ; F. Choay, «Urbanisme : utopies et réalités», Ed. du Seuil, Paris, 1965).
- (10) Voir Daniel Pinson : «L'indépendance confisquée d'une ville ouvrière : Chantenay», Ed. A.C.L., Nantes, 1982.
- (11) Dossier «Enquête publique», (A.D.L.A., 147 W 278).
- (12) Délibération du Conseil Municipal de Nantes, 27 février 1961 (A.M.N., Délibérations, vol. 1961 I, pp. 303-307).
- (13) Délibération du Conseil Municipal de Nantes, 29 mars 1960 (A.M.N., Délibérations, vol. 1960 I, pp. 461-470).
- (14) Délibération du Conseil Municipal de Nantes, 15 février 1960 (A.M.N., Délibérations, vol. 1961 I, pp. 94 et suivantes).
- (15) Le Conseil Général de Loire Atlantique, lors de sa session du 21 avril 1960, a pris rengagement de principe de garantir l'opération et d'en confier la réalisation à la SELA (Notice explicative jointe au Dossier d'Enquête d'utilité publique - A.D.L.A., 147 W 78).
- (16) Délibération du Conseil Municipal, Séance du 4 mai 1962, (A.M.S.H. [Archives municipales de Saint-Herblain], registre 1962-1963, p. 35).
- (17) Délibération du Conseil Municipal de Nantes, 29 mars 1961 (A.M.N., Délibérations, vol. 1961 I, pp. 466-467).
- (18) Cf. Philippe Bataille, Bruno Derré, *op. cit.*
- (19) Documents de l'Enquête d'Utilité Publique : exposé Favraud, 30 septembre 1960 (A.D.L.A., 147 W 278).
- (20) Cf. Le Corbusier, «Manière de penser l'urbanisme», Ed. de l'architecture d'Aujourd'hui, Paris, 1946 (réédition Denoël Gonthier, Médiations) et «Les trois établissements humains». Ed. de Minuit, Paris, 1959. Ce dernier ouvrage fait la synthèse des travaux de l'ASCORAL (Assemblée de Constructeurs pour une rénovation architecturale).
- (21) La grille Dupont structure les grands opérations de logement, en quartier (2 500 à 5 000 logements), en unité de voisinage (800 à 2 000 logements) et en unité de résidence (100 à 300

logements) auxquels sont affectés des équipements divers, adaptés à ces différents échelons urbains.

(22) Opération «Z.U.P. de Nantes - Saint-Herblain», Séance du comité 2<sup>ter</sup> du 30 octobre 1964 du F.D.E.S. (Fond de développement économique et social), (A.D.L.A., 291 W 32).

(23) Lettre de M. Chauty à E. Pisani, 6 avril 1966 (A.D.L.A., dossier F.D.E.S. 248 W 161).

(24) Lettre au Préfet Ch. Lobut, 6 Juin 1966 (A.D.L.A., dossier F.D.E.S. 248 W 161).

(25) C'est l'excessive importance de ces charges d'aménagement qui sera l'une des raisons de l'abandon des Z.U.P. au profit des Z.A.C., dont le principe sera de solliciter plus amplement le financement des constructeurs privés pour la réalisation des équipements. Les Z.A.C. ont été instituées en 1969.

(26) Opération «Z.U.P. de Nantes - Saint-Herblain», séance du comité 2<sup>ter</sup> du 30 octobre 1964 (Fond de développement économique et social) (A.D.L.A., 291 W 32).

(27) Ministère de la Construction, Direction Départementale de la Loire-Atlantique, rapport du Directeur Départemental de la construction : Z.U.P. de Nantes - Saint-Herblain, projet de répartition des lots d'immeubles collectifs entre les constructeurs (A.D.L.A., Dossier 248 W 163 : «Z.U.P. répartition en lots»).

(28) Cf. «La banlieue Oasis, Henri Sellier et les Cités Jardin», ouvrage collectif sous la direction de Katherine Burlen, Ed. des Presses universitaires de Vincennes, Paris, 1987.

(29) Cf. E. Preteceille : «La production des grands ensembles». Ed. Mouton, Paris, 1973.

(30) Lettre du Président de la «Maison Familiale» au président de la SELA, 9 novembre 1962, (A.D.L.A., Dossier 248 W 163 : «Z.U.P., répartition en lots»).

(31) Nous faisons ici référence à la campagne «Dinosaure» lancée en janvier 1987 par le mouvement H.L.M. : «Certains préjugés sur les H.L.M. datent un peu trop».

(32) Lettre du Préfet à la Commission Départementale des Travaux Publics, 24 janvier 1963 (A.D.L.A., 248 W 163).

(33) Rapport du D.D.C. déjà cité (cf. note 27).

(34) Lettre de la Chambre Syndicale des Promoteurs - Constructeurs de la Région Ouest, 30 novembre 1962 (A.D.L.A., 248 W 163).

(35) Christiane Rochefort, «Les petits enfants du siècle», Ed. Grasset, Paris, 1961.

(36) Un emprunt de 15 000 000 F. a été contracté en décembre 1963, remboursable en 6 ans, avec différé d'amortissement de 3 ans, au taux de 5 fo (P.V.C.A. SELA, 20 Décembre 1963, A.D.L.A., 248 W 159).

(37) A.D.L.A., Dossier «Avancée Z.U.P., réalisation des logements», 291 W 32.

(38) A.D.L.A., Dossier «Attribution», 1020 W 144.

(39) Cette société était au bord de la faillite en 1978, suite à des difficultés de réalisation à Beaulieu, puis de commercialisation (*Ouest-France*, 7 avril 1978 et 12 juillet 1978).

(40) Bulletin Municipal de Saint-Herblain, n° 6, 1976.

(41) *Vivre à Saint-Herblain*, bulletin Municipal, avril-mai 1979, n° 11.

(42) H. Raymond, M.G. Raymond, N. Haumont, A. Haumont, *op. cit.*

(43) Procès-verbal du Conseil d'Administration de la SELA réuni le 21 février 1967 (A.D.L.A., Dossier «Attributions, homologations», 1020 W 144).

(44) Banque Régionale Bretagne Atlantique.

(45) Compte-rendu de la réunion de la SELA, 16 janvier 1963 (A.D.L.A., Dossier «Centre commercial et place», 270 W 282).

(46) Lettre de Marcel Favraud (12 mars 1964) et réunions de coordination de la SELA, 13 mars 1964, 24 avril 1964 (A.D.L.A., Dossier «Centre commercial et place», 248 W 159).