

Le schéma directeur de la région parisienne

Paul DELOUVRIER

« Le schéma directeur de la région parisienne », *Espoir* n°159, hiver 2009-2010

L'intégralité de cet entretien figure dans l'ouvrage de Roselyne Chenu : « Paul Delouvrier ou la passion d'agir », paru aux Editions du Seuil en 1994.

Pourquoi avoir choisi l'expression « schéma directeur » qui est à elle seule une invention et sera popularisée dans divers domaines ?

Lorsque nous commençâmes en 1963 à disposer d'un projet d'ensemble pour l'aménagement et l'urbanisme de la région de Paris, nous nous sommes aperçus qu'il ne pouvait pas encore être précis comme l'avait été le plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG), qui datait de 1960 : parce que notre projet n'était pas établi à une échelle suffisamment grande, nous ne disposions que d'une schéma, lequel était directeur puisqu'il recelait les éléments pour pouvoir être élargi et précisé en fonction de l'augmentation du nombre d'habitants et de leurs besoins, c'est-à-dire de l'inéluctable expansion géographique de l'agglomération.

Tout au long de la conception et de la mise en route du schéma directeur, qui a décidé quoi ?

Le gouvernement avait créé en 1961 le district de la région de Paris, pour lequel, me dit Pierre Racine début juillet par téléphone, on cherchait un délégué général. Accepterai-je le poste ? Nous sommes convenus que je m'informerai et que nous en reparlerions après l'été. Là-dessus, je pars en vacances en Bretagne.

Michel Debré (toujours Premier ministre) m'y appelle un vendredi pour m'annoncer que, le mercredi suivant, il proposera en conseil des ministres ma nomination comme délégué général au district de la région de Paris. Je proteste, alléguant que je n'ai pas eu le temps de réfléchir, que Racine m'a donné jusqu'en septembre, etc. Le Premier ministre est inflexible. Et je réitère mon refus.

Un coup de téléphone me convoqua pour le 11 août chez le général de Gaulle. Il me convainquit et je me retrouvai délégué général au district : poste nouveau, bizarre, indéfini, qui avait peu de moyens et encore moins de consistance. J'ignorais qu'il serait le plus passionnant de ma carrière.

Le district lui-même était un établissement public géré par un conseil d'administration composé de vingt-huit élus – plutôt de droite et désignés pour moitié par le gouvernement, pour moitié par les conseils généraux, le conseil municipal de Paris et les collèges des maires de la « région de Paris », laquelle était composée des trois départements de la Seine, la Seine-et-Oise et la Seine-et-Marne (à ne pas confondre avec la « région parisienne » qui comprenait en plus cinq cantons de l'Oise).

J'ai exigé auprès de Michel Debré que ma fonction ne fût pas simplement l'exécutif de quelques élus rassemblés autour d'un peu d'argent, mais qu'elle représentât l'Etat avec deux outils : la possibilité de rassembler pour les besoins de la tâches fonctionnaires et experts ; ma présence aux conseils interministériels traitant de la région de Paris. J'obtins satisfaction en rédigeant moi-même, avec l'aide de Jean Poincaré, le décret du 31 octobre, qui allait fixer mes attributions. A dessein, afin d'être plus libre et que le texte fût rapidement adopté, j'ai veillé à ce qu'aucun pouvoir ne me fût attribué : je serai tranquille, n'ayant ôté la responsabilité formelle à personne.

Je me mets au travail, j'analyse le PADOG et qu'est-ce que je découvre ? Ce document cerne la région d'un mur administratif plus puissant qu'une fortification militaire : en deçà, la

densification de l'habitat est possible ; au-delà on est en zone rurale, où l'on ne peut construire que par dérogation et que si on dispose d'un terrain de deux mille cinq cents mètres carrés, les équipements en eau et en électricité étant à la charge du constructeur. Cette disposition concrétise un double principe : éviter la croissance dans le désordre ; l'agglomération ne doit pas s'étendre mais être densifiée dans l'espace qui la définit, ce qui est possible puisque sa population n'augmentera guère en raison de la politique de décentralisation lancée en 1955 par Pflimlin. Or, en 1961, j'étais encore convaincu par les idées du géographe Jean-François Gravier, développées dans son livre *Paris et le désert français* (Flammarion, 1947) et qui avaient marquées Pflimlin lorsqu'il était ministre de l'Agriculture : la France a une trop grosse tête, Paris est trop grand, il faut en limiter la croissance pour ne pas nuire au pays. Il faut décentraliser (on ne disait pas encore « aménager le territoire »).

Il y eut dès lors une pré-étape dont Michel Piquard – arrivé au district en février 1962 – avec son esprit rapide et perspicace, fut la cheville ouvrière : afin de mesurer l'atmosphère, nous avons pensé utile de consulter ceux dont nous espérions quelque intérêt pour l'avenir de l'agglomération parisienne. A l'aide des annuaires de l'administration, de l'industrie, de la science, du Bottin mondain, etc., nous repérâmes près de deux cents personnes, celles dont l'intelligence nous paraissait la plus autonome et qui ne semblaient pas prisonnières de leurs fauteuils. Un questionnaire fut rédigé. Pour qu'il fût sensé, il nous apparut nécessaire de fournir des indications sur les populations parisiennes et françaises estimées à la fin du siècle. Au début des années soixante, Paris représentait sept millions et demi d'habitants, huit millions et demi en comptant les trois départements de la région. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ne fournissant des chiffres que pour les cinq années à venir, nous procédâmes nous-mêmes aux calculs. Pour ce faire, nous avons extrapolé en tenant compte de l'excédent des naissances sur les décès et de l'immigration : quarante ans plus tard, la population française aurait augmenté de cinquante pour cent, passant de quarante millions au lendemain de la Libération à soixante millions en l'an 2000. Par conséquent, la population de nos trois départements passerait de huit et demi à douze millions- en réalité davantage, en raison de l'arrivée des provinciaux en régions parisiennes : si elle se poursuivait au même rythme, nous arriverions à seize millions. Je fus abasourdi : « Ce que Debré m'a dit est faux. Ce PADOG ne tient pas debout ». Avec Piquard, nous avons refait tous les calculs pour être certains de ne pas commettre d'erreurs et nous avons bel et bien abouti à douze ou seize millions, selon que la politique d'aménagement du territoire réussirait ou non. (Nous savons aujourd'hui que nos chiffres étaient un peu excessifs parce que nous n'avions prévu ni la pilule et la baisse de la natalité ni la crise pétrolière qui allait marquer la fin des « trente glorieuses », donc la diminution relative de l'immigration. Mais nous ne nous sommes pas trompés quant à l'hypothèse basse puisque, d'après le recensement de 1990, la région de Paris comptera douze millions d'habitants à l'aube du XXI^e siècle.)

Dès lors, nous basant sur le chiffre moyen de quatorze millions, nous avons à concevoir les logements, les emplois, les moyens de transport, les grandes infrastructures, etc. pour cinq millions et demi de personnes supplémentaires.

Ce fut la découverte clé de 1962. C'en était bien une, malaisés à accepter par nous qui étions « graviéristes » puisque personne n'avait songé à prévoir les chiffres de la population française à la fin du siècle. Le PADOG, avec ses limites territoriales établies deux ans plus tôt sur la base de la stabilisation de la population, ne pourrait jamais contenir tout ce monde-là. Notre découverte imposait de voir assez grand pour pouvoir répondre aux circonstances ; l'inéluctable expansion spatiale de l'agglomération parisienne, laquelle devait par conséquent être prévue et orientée.

Il vous fallait inventer autre chose ?

Oui. Ce qui nous effrayait car la non-croissance était un dogme que personne n'avait osé ou imaginé transgresser. Comment affronter la difficulté de faire comprendre aux pouvoirs publics et aux élus le bien-fondé de notre certitude ?

Comment avez-vous été amené à décider du nouveau dessin de la région de Paris ?

Ce fut le résultat d'une lente maturation, nourrie de confrontations innombrables, de discussions passionnées, d'observations multiples, de la synthèse des cris des trop nombreux insatisfaits de Paris et de ses banlieues. Nous sommes partis de l'idée que nous n'établirions pas un nouveau périmètre d'agglomération, trop simpliste et dangereux à dessiner : en deux siècles, Paris avait connu plus de vingt édits royaux définissant ses limites, qui furent toutes dépassées, et Richelieu se trompa lorsqu'il prédit, alors que la ville comptait 400 000 habitants : « Paris périra par sa trop grande grandeur ! ». Par contre, nous devions penser une agglomération capable, sans enfreindre une ligne de démarcation, de s'étendre selon les fluctuations des naissances et des immigrations.

La question revenait à savoir selon quels axes notre future agglomération de Paris pourrait se développer. En effet, nous nous étions aperçus que les villes commencent par croître en doigts de gant, c'est-à-dire qu'elles sont d'abord un simple croisement de chemins, qui évolue en carrefour en étoile, avec une place centrale : hameau, village, bourg, petite ville. Les maisons sont bâties de part et d'autre de ces chemins devenus les premières rues, tout simplement pour être proches du puits, le plus souvent situé au centre. Quand l'eau courante arrive, les canalisations avancent le long de ces voies ; il en va de même pour l'électricité et le gaz. Le coût des maisons additionnelles est moins élevé le long de ces voies que si elles sont construites concentriquement, mais si elles trop éloignées du centre – pour le piéton, les canalisations, le tout-à-l'égout, etc. – il devient moins onéreux de combler les intervalles : on trouve alors en un second temps, l'évolution concentrique, en tâche d'huile, avec un rayon qui croît au cours du temps. Or, les grandes villes poussent comme les petites, selon des axes qu'il nous fallait ici repérer pour envisager l'avenir : c'étaient les vallées de la Seine, de la Marne et de l'Oise. Les plateaux étaient restés relativement inhabités, à l'exception de quelques faux plateaux, plaines fréquemment inondées : Grenelle, Vaugirard et le Marais, ce que nous avons découvert en étudiant, à l'aide des plans conservés, l'évolution de Paris depuis Lutèce. En considérant le cercle auquel tend toute agglomération après résorption de ses doigts de gant, nous avons constaté que le temps nécessaire pour parcourir la distance entre le cœur d'une cité et sa périphérie ne peut guère dépasser une heure. Pourquoi ? Il est difficile de consacrer davantage de temps pour aller de son habitat à son lieu de travail et inversement. A pied, cela représente un rayon d'environ quatre kilomètres, donc un diamètre de huit : celui de Rome et des grandes villes de l'Antiquité (si on doit le dépasser, les maisons s'élèvent, comme ce fut le cas dans la Rome impériale où elles comptaient sept ou huit étages, ou à Ur, en Chaldée). Dans les villes modernes, l'obstacle à l'évolution de cette loi est le non-dépassement des cinquante, soixante kilomètres à l'heure pour les automobiles. Avec un système autoroutier citadin comme à Los Angeles, cela correspond à un diamètre de cent vingt kilomètres, entre le centre et la circonférence, même en supposant partout – ce qui ne serait pas le cas – des autoroutes permettant d'atteindre la vitesse moyenne de soixante à l'heure. Cette distance-temps d'une heure entre centre-ville et limite d'agglomération nous est apparue comme une clé d'or pour comprendre l'urbanisme.

Nous avons poursuivi notre réflexion, pour finalement conclure que cette vue des choses n'était plausible que si on voyait le Paris de demain comme celui d'aujourd'hui, c'est-à-dire le lieu unique des services urbains supérieurs : grands magasins, cinémas d'exclusivité, théâtres, universités, etc. C'est alors que nous découvrîmes – c'était une évidence, mais du temps avait été nécessaire pour la déceler car le monocentrisme parisien était une image si familière qu'il

nous fallut un effort pour nous en détacher – que ce monocentrisme devait être abandonné au profit d'un polycentrisme, c'est-à-dire la multiplication de cœurs urbains à haut niveau de services (même si on ne peut pas disposer partout d'une Académie française ou de Folies Bergères). Ces nouveaux cœurs urbains devraient d'abord être imaginés dans des banlieues existantes, ensuite là où nous pourrions le plus aisément trouver les terrains nécessaires à la création à la fois de logements, d'activités industrielles et de bureaux. Des cœurs urbains nouveaux au milieu d'habitats nouveaux... L'idée de villes nouvelles naissait lentement de la convergence de deux mouvements de pensée : l'échec des nouvelles villes anglaises exigeait une expansion continue sur des axes préférentiels et la nécessité de ne pas éloigner les habitants de l'agglomération des espaces de nature.

Pourquoi avoir baptisé ces cœurs urbains « villes nouvelles » ?

Si j'avais à apporter une explication psychanalytique à la décision que j'ai prise de les appeler ainsi, je dirai que mon appartenance au ministère des Finances et la connaissance que j'en avais ont été déterminantes et m'ont incité à trouver à la fois la vérité et le courage nécessaire : sans une expression inédite concernant cette réalité neuve, jamais ce ministère ne nous donnerait les moyens de réaliser convenablement des centres urbains nouveaux. Encore les fallait-il en nombre limité, qu'ils ne fussent pas adoptés pour toute extension de ville dans toute la France et qu'on ait à l'esprit non pas la ville autonome comme Brasilia, mais la cité anti-banlieue, qui reste liée à une agglomération principale. Si le ministère des Finances acceptait, l'accord de tous serait acquis.

Et pourquoi les avoir prévu si grands ?

Il fallait prévoir large : 500 000 habitants, nombre qu'un centre urbain peut aisément faire vivre. Toutefois, la grandeur d'une ville est moins liée à son étendue qu'à la qualité de son centre. Cette notion est généralement négligée.

Une ville vivante ne s'improvise pas. Outre la variété des emplois, elle exige une certaine taille pour justifier préfecture, enseignement supérieur, théâtres, grands magasins entre lesquels il est loisible de choisir : l'agrément d'une ville est lié à la qualité, l'ampleur et la diversité des services qu'elle offre à ses habitants, et la grande ville donne plus aisément que la petite le pain et la liberté de choix, donc la liberté tout court.

S'il n'y a pas eu de batailles féroces autour de l'importance prévue des villes nouvelles, il y en a eu pour obtenir les crédits HLM nécessaires à une majorité d'habitations, en raison de la tentation permanente des ministres du Logement d'en réduire la construction afin de diminuer les sommes qui y sont affectées. Cette attitude explique en partie pourquoi ces villes n'ont pas encore l'ampleur projetée.

Les villes nouvelles n'étaient pas la seule innovation du schéma directeur : on oublie souvent qu'il est à l'origine des centres urbains qui aujourd'hui existent à La Défense, à Saint-Denis, Rosny-sous-Bois, Créteil, Sceaux, Vélizy-Villacoublay, etc. Si on se souvient de ce qu'était ces banlieue il y a trente ans, c'est le jour et la nuit. Le banlieusard était alors un citoyen mutilé : pour bénéficier des facilités urbaines, il devait perdre du temps en transport ; s'il y renonçait, il perdait les avantages de la ville sans jouir de ceux de la campagne. Dans le domaine de la culture, par exemple, sa palette de choix n'était guère étendue : il était obligé d'entrer dans Paris *intra-muros* pour voir un film en exclusivité ou une exposition, aller à la Comédie française, à un concert, une conférence aux Annales ou à la Sorbonne... Aujourd'hui des centres-villes de banlieue ont été dotés d'équipements permettant de modérer l'attraction de Paris et d'utiliser les loisirs de manière plus variée et plus intéressante.

Les villes nouvelles furent cependant la grande nouveauté du schéma directeur et sans doute la plus délicate à faire accepter par la province, qui ne pouvait qu'y voir un renversement scandaleux de la politique de décentralisation menée par les gouvernements successifs depuis

1955. Si on ne parcourt pas tout le chemin intellectuel résumé ici, on ne peut pas comprendre pourquoi elles ont été construites, et si près de Paris. Cette compréhension est le pont aux ânes de l'urbanisme parisien.

On vous a reproché d'avoir bâti les villes nouvelles trop près de Paris.

Où eut-il fallu les situer ? Et pourquoi Rouen, Reims, Orléans, Dreux et Chartres n'ont-elles pas davantage poussé ? Pourquoi n'ont-elles pas reçu une partie des banlieusards venus s'accumuler au cours du XIXe siècle à la proximité immédiate de Paris ? La loi d'une heure le fait comprendre. Preuve en est que Jérôme Monod se trompa lorsque, comme pour montrer que la DATAR était capable de créer une vraie ville en dehors de la région de Paris, il supprima une ville nouvelle prévue à Mantes-Sud pour la remplacer par Le Vaudreuil, près de Rouen, aussitôt que j'eus quitté le district pour aller à EDF (Il est vrai que nous avions signé ensemble un texte – plutôt ambigu – permettant la réalisation simultanée des deux villes).

Lorsqu'il en supprima une et pas l'autre, je n'en éprouvai nulle rancune et je l'ai montré : je trouvais intéressant de voir réussir Le Vaudreuil et j'ai accepté d'en présider le jury d'urbanisme. La ville fut un échec, parce qu'elle exigeait plus d'une heure pour aller à Paris et qu'elle était trop proche de Rouen, dont elle devint un faubourg : son cœur urbain n'a pas eu la force de la faire vivre.

Au cours de ces années, quelle a été votre crainte majeure ?

La spéculation foncière : j'en avais la hantise. Dès que nous eûmes compris que le périmètre d'agglomération définissant le PADOG ne pouvait pas être respecté et que nous dessinerions une urbanisation hors de ce périmètre, donc en zone rurale, c'est-à-dire que nous valoriserions des terres dont le prix de vente abusif pèserait lourdement sur le coût de la construction – donc sur les loyers – et sur celui des équipements collectifs – donc sur les impôts – il fallut impérativement éliminer tout risque quelque peu important de spéculation (d'autant que si elle recommençait avec l'ampleur atteinte avant 1958, le général de Gaulle, si sensible à pareil sujet, ne tolérerait pas que son gouvernement en fût éclaboussé).

Je ne dis pas que nous avons complètement évité cette spéculation mais elle n'a pas revêtu un caractère de scandale et de collusion entre le pouvoir et les spéculateurs : pendant mes sept années de présence au district, il n'y a pas eu un drame et personne n'est jamais venu me dire que quelqu'un de mon équipe avait trafiqué.

Comment avez-vous préservé de la spéculation les territoires discrètement choisis pour les futures villes nouvelles ?

J'ai fait prendre par le Premier ministre la décision, capitale, de bloquer les terrains nécessaires en zone d'aménagement différé (ZAD) : sans maîtrise préalable des sols nous risquions le déplacement des villes. Une loi datant de 1959 permettait aux pouvoirs publics, et d'abord à l'Etat, de créer des ZAD (lesquelles pouvaient ensuite devenir des zones à urbaniser en priorité) selon la procédure suivante : le notaire d'un propriétaire désireux de vendre un terrain dans une zone préchoisie était tenu de le déclarer à l'administration de la Construction et de l'Urbanisme, laquelle disposait d'un droit de préemption lui permettant l'acquisition du terrain à un prix ayant l'accord du propriétaire. Si le prix demandé était estimé trop élevé, le juge foncier, après appréciation des Domaines, le fixait comme si il y avait expropriation et l'Etat pouvait alors acquérir le terrain en priorité.

Cette loi prévoyait l'avis positif des communes : c'était un obstacle d'envergure. De plus, elle ne permettait pas de lutter efficacement contre la spéculation. Je demandai au Premier ministre d'accepter que le ministre de l'Equipement présentât deux projets de modification de loi, que nous rédigeâmes et qu'il fit voter de justesse le 10 juillet 1965, quelques jours après que le schéma directeur, imprimé avec soin et bellement présenté dans un emboîtement rouge

brique, de format pratique, eut été solennellement déposé par Georges Pompidou sur la table du conseil d'administration du district.

C'est grâce à des maires que nous avons pu aller de l'avant. Ils se sont toutefois servis eux-mêmes de cette nouvelle loi : quand fut programmé l'autoroute Chartres-Orléans, Albin Chalandon, ministre de l'Équipement et du Logement, considéra comme stupide notre intention de ne pas insérer cette autoroute dans une urbanisation d'envergure : sa construction représentait beaucoup d'argent, il fallait la rentabiliser. Je lui exposai mon but : éviter que l'agglomération parisienne ne se développât en tâche d'huile. Si une autoroute urbanisée était construite entre celles du Sud et de l'Ouest, les zones vertes seraient transformées en zone bâties.

Le ministre, aux yeux duquel j'allais contre la tendance naturelle de l'économie libérale – ce qui était parfaitement vrai – ne se rendit pas à mes raisons et resta décidé à construire tout le long de cette future autoroute. Je mis au courant de ses intentions les maires intéressés, lesquels, n'ayant aucun goût de voir leurs communes urbanisées, se réunirent et décidèrent, après accord du préfet, de faire zader » au profit de leurs communes les terres menacées : ils se protégeaient ainsi à moindres frais contre le ministre, qui entra en colère lorsqu'il apprit les faits. Il pouvait tenter de susciter des promoteurs, mais ceux-ci n'osèrent pas acquérir des sols dont les maires ou moi-même risquaient de bloquer pour longtemps les permis de construire. C'est ainsi que fut sauvé le terrain campagnard entre les autoroutes du Sud et Chartres.

Vous avez eu des difficultés avec les ministres de l'Équipement ?

Oui, car ils furent successivement tous « contre » pour des raisons financières, parce que nous leur créerions des ennuis et peut-être aussi par crainte que je ne me pare des plumes du paon pour avoir résolu des problèmes de logement. Mais leur hostilité resta sans portée et ils furent contraints de réaliser les grandes infrastructures ferrées et routières prévues : responsables du logement, ils ne trouvaient les terrains pour HLM aisément et à des prix raisonnables, que dans les villes nouvelles.

Comment avez-vous fait acheter par l'État les terres destinées aux villes nouvelles ?

Dès que les modifications de loi furent votées, j'ai persuadé le Premier ministre de faire « zader » quarante-cinq mille hectares, quatre fois la superficie de Paris *intra muros*.

Après l'avoir mis au courant de ce que j'avais pu observer les années antérieures en fait de transactions frauduleuses, qui avaient rendu particulièrement difficile la construction d'ensembles d'HLM, je fus convoqué par son directeur de cabinet, qui me demanda s'il ne fallait pas « zader » la totalité de la région de Paris ! Je lui expliquai les raisons politiques et économiques pour lesquelles pareille mesure me paraissait irréaliste, mais je reçus instruction de précipiter le mouvement pour quarante-cinq mille hectares et de faire en sorte que les arrêtés fussent signés rapidement par les préfets. Cela se passa à l'arraché, le 17 juillet, à la grande table du conseil des ministres, sur laquelle avait été étalée la collection de plans apportés par camionnettes entières. Ce fut désagréable pour les trois préfets, obligés de signer, et à Matignon ! Ces précautions prises, un décret du 4 août et un arrêté ministériel du 23 septembre, permirent la révision du PADOG en fonction du schéma directeur, qui de ce fait fut officialisé.

Cette maîtrise du sol, sans laquelle le schéma directeur n'aurait jamais pu devenir réalité, fut donc possible par la mise au point d'instruments adéquats, dont l'Agence foncière et technique de la région parisienne, créée en avril 1962 et spécialisée dans les opérations complexes d'acquisition foncière. La lutte avec les Finances cessa dès lors que je leur eus démontré qu'il ne s'agissait pas de dépenses proprement dites mais d'avances de trésorerie : les terrains seraient assez vite revendus aux promoteurs publics et privés. Ainsi les villes nouvelles naquirent-elles sur de terres aux mains de l'État et la différence fut telle entre le

prix d'acquisition et celui de la revente à l'utilisateur ultime qu'elle détermina un solde positif qui fut affecté au financement d'équipements publics.

Qui a décidé des emplacements des villes nouvelles ?

Mes collaborateurs et moi, en concertation avec les préfets : Matignon m'avait laissé libre. Cela s'est passé en même temps que la gestation du schéma directeur.

Après être arrivés à cette idée de villes nouvelles et avoir examiné les axes de la Seine, de la Marne et de l'Oise, où la capacité de réception des vallées était insuffisante pour loger cinq millions et demi de nouveaux habitants, nous avons décidé de monter sur les plateaux, afin d'y trouver suffisamment de terres proches de Paris – de 25 à 30 kilomètres pour respecter la loi d'une heure –, pas trop compliquées à relier au centre par des transports en commun : la croissance s'opérerait par un desserrement de la capitale et nous savions qu'en matière d'urbanisme on avance d'un mouvement non pas discontinu, mais quasi continu.

Par qui fallut-il faire accepter ces emplacements que vous aviez pré-décidés ?

Le général de Gaulle ayant admis en 1964 le principe du futur schéma directeur, celui-ci était prêt au début de l'été suivant, avec ces emplacements localisés. Il fut présenté au conseil d'administration du district : la balle était dans son camp. Après moult consultations et un vote très favorable du Comité consultatif économique et social – vote dont l'impact psychologique fut grand –, il l'adopta en avril 1966 par 18 voix contre 8.

Vous avez eu un lourd travail de persuasion auprès de chaque membre du conseil d'administration ?

Il m'a évidemment fallu déployer une argumentation solide. J'ai emmené le conseil faire le tour des sites des villes nouvelles en autocar, mais il pleuvait et il n'a pas vu grand-chose, ne fût-ce qu'en raison de la buée sur les vitres ! (Tout comme Pompidou, quand il avait demandé à voir en hélicoptère l'emplacement des villes nouvelles et des nouveaux départements : la mauvaise visibilité nous fit voler trop loin, du côté de Rouen, ensuite un orage nous secoua si fort que le Premier ministre demanda à rentrer).

On vous a reproché un manque de concertation et un schéma directeur technocratique, approuvé par le seul général de Gaulle.

C'est une simplification qui m'a toujours irrité parce qu'elle n'est pas conforme à la vérité. C'était l'Etat, donc le gouvernement, qui avait la décision : mon rôle n'a consisté qu'à élaborer le schéma et à le soumettre à consultation. Ce qui a pu créer de la confusion dans bien des esprits, c'est que j'ai commencé par en présenter les grandes lignes au chef de l'Etat, puis au gouvernement, qui l'a « pris en considération » dans son principe. Mais il fut soumis aux élus et longuement débattu : pour la première fois dans l'histoire, un plan d'aménagement de la région parisienne a été examiné et voté démocratiquement.

Avant 1965, j'étais hors d'état de consulter : la moindre spéculation foncière eût perturbé la face des choses. J'ai eu raison car on n'a pas pu nous attaquer sous cet angle-là et les 45 000 hectares « zadés » permirent au pays de fabuleuses économies. D'autre part, l'élaboration de n'importe quel projet demande un temps de maturation, sinon dans le silence, du moins dans une relative solitude.

Par contre, dès que je fus rassuré sur les risques de spéculation, le Comité d'aménagement de la région parisienne, le Comité consultatif économique et social, ainsi que le Conseil d'administration du district devaient opiner : au total, 120 personnes qui, après avoir reçu en 1965 le rapport et les cartes du schéma directeur – lequel après tout n'était encore qu'un projet –, sollicitèrent pendant neuf mois les avis des 1 305 maires de la région. Ceux-ci en ont parlé à leurs 20 000 conseillers municipaux, aux conseillers généraux des huit départements, à

environ 150 organismes économiques, sociaux, syndicaux, professionnels, culturels, aux fédérations du commerce et de l'industrie, tant patronales qu'ouvrières, aux professions libérales, aux étudiants... Tout le monde fut prié de faire connaître ses observations, qui nous permirent d'apporter quelques modifications. Avec mes collaborateurs, nous avons fait près de 500 exposés publics et publié environ 250 articles pour expliquer le pourquoi et le comment du projet. Aucun plan d'urbanisme n'a jamais été adopté après avoir été soumis avec autant de soin aux feux de la critique, aux sentiments de l'opinion, aux jugements de spécialistes comme à ceux de l'« honnête homme ».

Il reste vrai que l'approbation de principe initiale du général de Gaulle a été déterminante car la réticence prévisible des ministres et de leurs équipes, avec les retards qu'elle aurait entraînés, aurait coûté cher au pays. Mais c'est le vote positif des élus du conseil d'administration qui a permis l'adoption officielle du schéma directeur et, de ce fait, sa mise en route. L'Etat, quant à lui, a attendu 1976 pour confirmer juridiquement ce vote.

Disons pour résumé, que nous avons été autocrates dans la préparation parce que le général de Gaulle l'était dans des décisions de cette nature, et démocrates par le jeu de la persuasion.

En septembre 1966, pourquoi êtes-vous devenu préfet de région ?

Nous étions arrivés à penser que « district de la région de Paris » était un mauvais titre, parce que tout le monde ignorait ce qu'était un district, et que « délégué au district » n'avait aucun sens (De plus, il était qualifié de « général », alors que le responsable de l'aménagement de la France entière ne l'était pas ! Quand Pompidou avait nommé Guichard à la tête de la DATAR, de Gaulle m'avait confié : « On a enfin épargné le *général* ! ». La raillerie valait pour moi.

La loi créant cinq nouveaux départements avait été votée en 1964 : on s'était retrouvé avec 8 préfets au lieu de 3. Il m'importait que ces nouvelles entités eussent une structure identique à celle des autres départements de France, avec préfet, conseil général élu au suffrage universel, etc. Nous nous sommes demandé – c'est surtout avec Vaujour que j'ai travaillé la question – comment tout cela s'articulerait et nous avons conclu à la nécessité d'une « région » (En 1955, avaient été créées les régions de programme, aux attributions plus importantes que les régions coordonnatrices préexistantes. Cette « région de Paris » rebaptisé en mai 1976 « régions Ile-de-France », enfanta en quelque sorte les actuelles régions administratives du pays). Elle devait permettre une meilleure coordination entre les huit départements, avec leurs préfets subordonnés à un préfet de région : puisqu'en France on est toujours désireux d'homothétie, il fallait un titre qui ressemblât à celui de tout le monde. D'où la nécessité de nommer un préfet de région à Paris.

Vous, en l'occurrence.

Oui. Mais pour pouvoir continuer à me consacrer à la région, je me suis bien gardé d'être préfet de Paris – ce que furent mes successeurs. Pour l'essentiel, cette nouvelle casquette n'a pas modifié ma tâche, mais j'étais béni du sacres des vieux titres : j'étais devenu un *préfet*, que Frey a tenu à convoquer avec les autres préfets de la région, pour me féliciter et boire un verre.

Vous êtes arrivé à vos fins ?

Oui, sauf pour les cinémas. Et avec l'aide des architectes que nous avons pu choisir. J'avais rappelé à Frey que son ministère n'avait plus construit de préfecture depuis longtemps et je lui suggérai de demander au ministre des Affaires culturelles de désigner des architectes, ce qui lui éviterait des critiques. Il a immédiatement acquiescé, j'ai été l'annoncer à Malraux. Avant que le général de Gaulle levât une séance du conseil interministériel et afin que nul n'en oublie, je lui suggérai de remercier le ministre de l'Intérieur d'avoir demandé les architectes à André Malraux, ce qui permettrait la construction de beaux monuments. Au

moment de nous séparer, Malraux fonça sur moi : « Delouvrier, je veux pour cet après-midi vos propositions d'architectes ». Il me fallut rameuter mon monde à toute vitesse pour fournir des noms en quelques heures. Le lendemain, ils figuraient tous, sans modification aucune, au *Journal officiel* !

Ce fut pour eux une chance insigne, de gros chantiers, et ces hommes, que Millier connaissait bien et qui savaient qu'ils nous devaient leurs désignations, ont été particulièrement coopératifs au cours de nos nombreuses discussions sur la forme et le contenu des préfectures. Car ils ont contribué à en concevoir le programme et nous avons réussi à créer des halls d'entrée avenants. Mais, à mon goût, l'aspect « ennui administratif » des bureaux n'a pas été suffisamment évité. Il n'en reste pas moins que ces trois préfectures sont les seules œuvres architecturales laissées par le général de Gaulle.

Comment vous êtes-vous défendu contre les critiques plus ou moins ouvertes que vous avez essuyées ?

Pour me défendre, j'avais cette fois le général de Gaulle, qui avait adopté – en fait adopter par le gouvernement – non seulement le projet dans son ensemble, avec la justification du schéma directeur et des hypothèses qui le fondaient, mais encore tous les choix d'urbanisme, l'emplacement des grandes infrastructures à réaliser, celui des villes nouvelles, etc. Il était mon bouclier.

De quoi vous accusait-on ?

Il paraît que nous avons mis des HLM où il ne fallait pas, que les gens votaient mal (de nouveaux locataires, donc de nouveaux électeurs, avaient été installés dans des logements décidés avant mon arrivée, et terminés vers 1965-1966 : j'en étais responsable !) ; les villes nouvelles allaient renverser les majorités et virer à gauche : c'était le grand argument qu'on m'opposait dans mes bagarres pour obtenir des crédits. En réalité, nous étions des contestataires du conservatisme de la majorité comme de l'opposition, sans le moindre souci électoral. Préoccupés uniquement des moyen et long termes – comment loger et faire vivre les gens, et les faire vivre mieux ? – nous répétions aux maires qu'ils ne se souciaient pas assez de leurs nouveaux habitants et qu'ils en verraient les conséquences électorales. Parce que nous disions vrai, cela ne nous fut pas pardonné.

J'ai subi des attaques personnelles virulentes de la part de deux ou trois élus. Elles sont restées verbales. Le député-maire d'Evry, Michel Boscher, nous décocha des lazzis : j'étais un dictateur, Millier un chef coutumier ! Probablement avons-nous imposé une volonté, mais non sans avoir au préalable suscité une compréhension véritable.

Ceux qui voulaient s'opposer au projet se sont d'abord heurtés à l'hypothèse de base : nos chiffres étaient irréfutables, même si nous pouvions être accusés d'avoir tablé sur une immigration provinciale trop importante. C'est exact, mais nous avons aussi prévu son arrêt possible. Les recensements successifs nous ont donné raison. Il n'était donc pas facile de nous critiquer sur les ordres de grandeur de la population.

A partir de là, une conséquence s'imposait : où loger ce surplus ? Nous avons inventé les villes nouvelles pour éviter le développement anarchique des banlieues et la fabrication croissante de citoyens mutilés. On en critiqua alors la trop grande proximité de Paris, mais le débat s'éteignit, dès lors que furent rendus publics les nouveaux départements et les choix des chefs-lieux de préfecture (dont deux étaient des villes nouvelles). Les critiques portèrent enfin sur les applications concrètes, quand il fallut exproprier des terrains individuels et que des députés se sentirent touchés dans leurs fiefs.

Quel fut le véritable motif de votre départ ?

Georges Pompidou me trouvait définitivement encombrant : aux yeux de certains élus qui tremblaient pour leurs sièges au Sénat ou à l'Assemblée nationale, j'étais gênant ; d'autres estimaient que la région de Paris consommait trop d'argent, au détriment de la province. Il a dû se dire : « Les événements font suffisamment de vagues. Delouvrier m'en rajoute avec sa politique d'urbanisme. Il y va trop fort. Je ne suis pas d'accord, il doit camoufler son affaire ». En réalité, il voulait quelqu'un de plus souple.

Aujourd'hui, il me paraît exceptionnel qu'un travail d'urbanisme de cette ampleur – dont la réalisation n'est pas terminée mais qui pendant plus de vingt-cinq ans a guidé les efforts de tous les aménageurs publics et privés de la région – n'ait pas connu davantage de déviations ou de retournements de situation. Ce n'est pas simple à expliquer. Les interactions diverses ont finalement abouti à soutenir la réalisation du projet tel qu'il avait été conçu et j'ai duré assez longtemps pour marquer l'esprit des gens. Ici, je pense encore à Jean Monnet : si on veut changer quelque chose, il faut commencer par changer les hommes.

Avant de vous en aller, vous avez signé, en janvier 1969, cette régularisation de décisions prises verbalement : suppression de deux villes nouvelles prévues et diminution des objectifs de population à loger. Signature de gaieté de cœur ou avec tristesse ?

Avec tristesse. Mais je devais bien à Maurice Doublet cette régularisation des décisions prises verbalement avec mon accord (En réalité, des concessions que j'avais été amené à faire à Chalandon, afin qu'il laissât mon successeur en paix).

Comment avez-vous vécu votre départ ?

Je me suis senti chassé, mais humainement si je puis dire, en ce sens que je n'ai pas été mis sur la touche, avec retour à l'inspection des finances et attente d'une nouvelle proposition : je suis parti pour prendre la présidence d'EDF, considérée comme un beau poste. Les apparences étaient sauvées, d'autant qu'il ne s'agissait pas d'un poste mais d'une mission (et de quelle importance : doter la France de l'électricité nucléaire).

Au fond de moi, je trouvai dur de quitter une équipe créatrice et une œuvre inachevée.

Reste à savoir si les gens se sentent bien dans les villes nouvelles ?

Le schéma directeur était un « contenant » proposant sites et dessins, mais ce n'était pas à lui de décider du « contenu », lequel, puisque nous vivons en démocratie, est la résultante du plébiscite permanent d'un ensemble de décideurs, qui agissent au cours des ans : propriétaires du sol, promoteurs, locataires, commerçants, artisans, industriels, hommes d'affaires, mères de famille, médecins, sportifs, homme de culte et de culture...

J'avais l'habitude de dire que les villes nouvelles seraient vivantes lorsque leurs cimetières seraient pleins. Il faut trente ou quarante ans, voire davantage. C'est le temps qui, avec les réajustements qu'il permet, peut réparer les erreurs d'application : on n'échappe pas à certains systématismes lorsque l'on se doit de voir grand parce que les prédécesseurs ont vu trop petit ! Mais je reste convaincu que puisque qu'un Etat libéral ne peut pas décréter l'arrêt d'expansion d'une ville, fût-ce une mégapole monstrueuse, c'est à lui, même s'il ne peut tout prévoir, de planifier et de mettre en œuvre les voies ferrées et autoroutières structurantes. Laisser faire le seul marché est dangereux : il est pris entre trop d'intérêts particuliers, agit à une trop petite échelle, dans une perspective à trop court terme.

En définitive, comment êtes-vous arrivé à faire accepter à ceux qui avaient le pouvoir de décision ce plan « d'une audace coupable », pour reprendre votre propre expression ?

Il est évident que je ne serai jamais arrivé au bout de la tâche si le général de Gaulle n'avait pas été là. Sans me prendre pour Haussmann, qui resta 17 ans en place et ne dépendait que de l'empereur, je lui ai demandé au départ la durée pour agir et un accès quasi libre à son bureau. C'est en juin 1964, si mes souvenirs sont exacts, avant tout contact avec les ministres et même le Premier ministre dont, en règle administrative, je dépendais directement, que j'ai souhaité être reçu seul avec un collaborateur par le Général, décidé à l'amener à comprendre pourquoi les villes nouvelles étaient un impératif. Il fallait qu'il adhérât à ce qui n'était encore qu'une idée mais déjà une nécessité opérationnelle pour guider l'action future : si on avait à l'esprit les prémices qui nous avaient amenés à penser le schéma directeur, on était inéluctablement conduit à la création de plusieurs villes. Il n'y avait pas de choix, comme aurait dit Jean Monnet.

Connaissant le Général, je savais qu'il ne pourrait qu'être séduit par une perspective démographique généreuse. De plus, je n'étais pas effrayé de développer devant lui l'idée des villes nouvelles puisqu'il m'avait parlé du « bordel » qu'était l'ensemble des banlieues parisiennes : j'étais assuré qu'il comprendrait aisément la nécessité de créer de nouveaux cœurs urbains, que ce fût au sein de banlieues existantes ou *ex nihilo*. Un homme politique normal aurait craint de heurter la province par la perspective de villes nouvelles autour de Paris : je savais qu'il ne s'encomrait pas de ce genre de préoccupations. Et déjà en Algérie, j'avais plaidé – et obtenu son accord – pour la création de deux villes proches d'Alger, Les Anassers et Rocher-Noir. Aujourd'hui je gagnerais donc à lui expliquer comment était née ma conviction.

Je lui en racontai la genèse intellectuelle. Malgré une récente opération de la prostate, debout une heure durant, il m'écouta parler et me questionna : devant l'immense carte de deux mètres et demi sur deux mètres et demi réalisée pour l'occasion par Jacques Michel et qui avait difficilement passé la porte du bureau présidentiel, il dut se sentir redevenir général et manoeuvra villes et préfectures nouvelles comme des divisions blindées. IL me dit enfin, en montrant la carte :

- Eh bien, voici un dessin d'une ampleur de belle venue ». Et me fixant dans les yeux : « Davantage encore, un grand dessein et une grande ambition. Delouvrier, que vous faut-il pour faire tout cela ? »

Il était décidé et passait instantanément à la phase d'exécution.

- « Peut-être vous étonnerai-je, mon général, on ne vous disant pas d'abord qu'il faudra beaucoup d'argent. L'argent viendra avec la volonté. Non, ce qu'il faut en priorité, c'est votre décision. Et la constance de votre décision ».

C'est à cet instant que vous lui avez demandé que les futures décisions relatives au projet soient prises en conseil interministériel restreint, non pas à Matignon mais à l'Élysée, sous sa présidence ?

Oui. Je craignais les réactions négatives de la province, la frayeur des ministres devant l'importance de l'effort à fournir et que, sous la contrainte de la nécessité, ils se contentent de accommodages. Seul le spectacle de la volonté tenace du Général de réussir ce schéma directeur, dont la mise en place demanderait des crédits permanents, leur permettrait d'adhérer au projet et de s'y soumettre. J'ajoutai, pour provoquer un peu le chef de l'Etat : « Mais le conseil interministériel ne suffit pas parce que, comme vous l'imaginez aisément, tous vos ministres vont se coucher ».

Sa réponse partit, gouailleuse : « Vous avez raison, les ministres se couchent toujours devant l'audace. Tout sera décidé par moi, ici. Première décision, je convoque un conseil avec le Premier ministre et les ministres intéressés. Nous en sortirons avec un assentiment général,

qui vous permettra de mettre ce schéma directeur au point ». C'était bien là l'expression d'une démocratie royalement républicaine et présidentielle ! Le premier gage du succès était gagné et la promesse fut tenue.

Pour terminer, le chef de l'Etat déclara que ce schéma était une œuvre qui valait la peine, que sa ligne devrait être suivie par les diverses administrations, et il ajouta que les décisions relatives aux étapes importantes de sa réalisation seraient prises à l'Elysée. Les ministres étaient avertis. C'est ainsi que le schéma directeur fut officiellement ce jour-là « pris en considération » par le gouvernement. Le Général m'avait fait confiance et Pompidou, avec la force du vieux soldat et la sagesse devant l'inéluctable, suivit dans les conseils interministériels la recommandation du chef de l'Etat.

Grâce à quoi le projet devint réalité, malgré les obstacles. Comment êtes-vous arrivé à décider et à faire décider selon la ligne que vous vous étiez tracée ?

Il y avait au plus profond du schéma directeur une vertu de conviction irrésistible. Très tôt, cette force a joué. Dès lors, chacun dans le secteur dont il avait la charge s'est appliqué à agir avec efficacité.

J'ai bénéficié de la conjonction de trois chances : l'intérêt sans faille du général de Gaulle, la possibilité de marier schéma directeur et réforme administrative de la région, la présence au conseil d'administration de Marc Jacquet et Roland Nungesser, qui se sont vite passionnés pour le projet et, comme je l'ai dit, m'ont appuyé pour que fût créé le comité consultatif économique et social de la région de Paris.

Pour les villes nouvelles et l'effort d'investissement dans les infrastructures de transport routier et ferroviaire, il fallait convaincre le ministre de l'Equipement et le Premier ministre – ce fut effectivement ardu : nos hypothèses de base étaient si contraires à l'esprit de l'époque... Toujours les dogmes informulés ! Lorsque je montrai à Georges Pompidou la prévision de douze autoroutes radiales sortant de Paris, il eut cette réaction déconcertante : « Pourquoi faire des autoroutes puisqu'elles seront toujours pleines ? » (ce qui, deux ans plus tard, ne l'empêcha pas d'inaugurer à Paris la voie express sur la rive droite de la Seine).

Tout compte fait, quelles ont été les clés de la réussite ?

Je vois d'abord deux leviers : le général de Gaulle, la force et la loyauté de mes cinq successeurs préfets de région (Maurice Doublet, Lucien Lanier, Lucien Vochel, Olivier Philip et Christian Sautter), qui permirent une parfaite continuité dans l'effort entrepris.

Ensuite, trois clés : la maîtrise du sol, pour éviter toute spéculation foncière ; l'avancement rapide des travaux par les équipes fondatrices des villes nouvelles, ce qui rendit assez tôt la situation irréversible ; les ministres qui ne voulaient pas des villes nouvelles désiraient – ne fût-ce que pur des raisons électorales – voir construire des logements, ce pour quoi étaient nécessaires des terrains à prix raisonnables, rapidement disponibles. Comme il n'y en avait que dans les villes nouvelles, ils furent bien obligés d'y bâtir en priorité.

Un facteur joua aussi, qui touche à la philosophie du pouvoir, au rapport entre démocratie et organisation : nous ne serions jamais arrivés à nos fins si, dès le départ, je ne m'étais pas réfugié derrière l'obligation de silence, ce qui préserva mon indépendance à l'égard des élus : il ne fallait pas qu'ils m'empêchent de penser librement. Je les convainrais après. Quand au général de Gaulle, même s'il n'avait aucune idée sur l'urbanisme, aucune notion d'esthétique, je savais qu'il aimait les grandes choses et ne me limerait pas.

Enfin, je me sentais d'autant plus libre que, si on voulait se débarrasser de moi, j'irai faire autre chose : n'importe où, comme cela m'était déjà arrivé. Aussi étais-je à la fois passionné et décontracté.