

Partie 1

L'aménagement au passé : de l'équipement à l'aménagement

Au travers du bâti public, qui est une des illustrations des relations entre pouvoir et territoire, l'espace français porte, aujourd'hui encore, les traces des différents pouvoirs qui l'ont successivement parcouru. De la grotte de Lascaux, vestige d'un pouvoir humain proche du pouvoir animal, au pont du Gard, émanation d'un pouvoir déjà bien installé et organisé, aux cathédrales, reflets d'un pouvoir très imprégné de spiritualité, au château de Versailles, manifestation d'un pouvoir en quête de centralité, au réseau en étoile des voies ferrées autour de Paris, traduction d'un pouvoir ingénieux et rayonnant, la préhistoire de l'aménagement s'offre à nous dans le paysage. De même les multiples châteaux forts dont les ruines ont traversé le temps, les citadelles aujourd'hui englobées dans certaines de nos agglomérations, les installations de la ligne Maginot ou les casemates du mur de l'Atlantique attestent d'un pouvoir en permanence sur la défensive tout au long de la période préhistorique de l'aménagement. Tout au long des vingt derniers siècles de notre histoire, le pouvoir va construire son territoire sans qu'il ait un autre projet que celui de sa survie. Au XIX^e siècle la société « moderne » par ses idées issues directement du siècle des Lumières, par sa technique qui engendre la révolution industrielle, va amorcer la prise de conscience qui aboutit au milieu du XX^e siècle, après le plus destructeur des conflits qu'ait connus l'humanité, au début de l'histoire de l'aménagement avec la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Chapitre 1

Le pouvoir construit son territoire

Bien que l'Empire romain déborde largement nos limites hexagonales, ce dernier est néanmoins considéré comme le point de départ de notre histoire nationale. D'abord méditerranéenne, la présence romaine s'étendra progressivement vers le nord jusqu'au Rhin. Pendant près de quatre siècles la « *pax romana* » va générer les cités, ancêtres de nos métropoles modernes qui ont presque toutes un nom romain, et les routes qui les relient. Bousculé par les barbares qui s'installent en conservant les pratiques antérieures, l'Empire disparaît pour plusieurs siècles. Il revit au IX^e siècle avec Charlemagne d'une manière plus continentale, le Rhin devenant le centre de gravité du nouvel empire. Après la division du domaine de Charlemagne en 847 au traité de Verdun, le système féodal va morceler territoires et pouvoirs en Europe. Autour du Paris et de l'Île-de-France va progressivement se former le royaume. Conquêtes militaires et mariages dynastiques vont constituer le territoire. « Mais jusqu'à la fin du XVII^e siècle l'espace français ressemble davantage à une mosaïque de pays qu'à un territoire clairement identifiable. Si l'autorité royale s'affermi progressivement sur une aire géographique dont les limites annoncent celles de la France contemporaine, l'intérieur du royaume demeure morcelé¹. » Le territoire rassemblé par les militaires et les diplomates est encore à construire, ce sera l'œuvre des ingénieurs et des administrateurs. Ainsi se manifeste la triple facette du pouvoir, militaire, technique et administratif dont l'action conjuguée aboutit à l'aménagement. Les différents régimes politiques qui se succèdent à partir du XVII^e siècle, monarchie absolue ou limitée, républiques ou empires vont ainsi aménager le territoire français comme jadis M. Jourdain faisait de la prose : sans le savoir !

1. Marc Desportes et Antoine Picon, *De l'espace au territoire. L'aménagement en France XVI^e-XX^e siècle*, Presses de l'École des ponts et chaussées, 1997, p. 19.

I. L'action des militaires et des diplomates et les délimitations du territoire

Elle est essentiellement quantitative, c'est par elle que le territoire va voir sa superficie augmenter ou se réduire en fonction du sort des batailles dont les noms sont inscrits dans notre mémoire collective : Bouvines (1214), Marignan (1515), Rocroi (1643), Fontenoy (1745), Valmy (1792), Austerlitz (1805), Wagram (1809), Solferino (1859), la Marne (1914) ou des revers Trafalgar (1805), Waterloo (1815), Sedan (1870), et des traités qui en ont résulté.

Mais l'action des militaires, c'est aussi d'assurer la paix et l'ordre indispensables à la vie du territoire fondée sur le développement des échanges et la prospérité économique. Il faut installer l'armée et fortifier le territoire. « Sous la conduite de techniciens remarquables comme Antoine de Ville, Blaise de Pagan et surtout Vauban, les ingénieurs des fortifications du XVII^e siècle vont jouer un rôle essentiel dans l'émergence de la notion moderne de territoire. Ils ne conçoivent pas en effet leurs places fortes comme des infrastructures isolées, mais bien comme les éléments d'un véritable système destiné à structurer l'espace. La question de la frontière joue un rôle fondamental dans cette démarche. Des premières forteresses royales du nord-est de la France à la « ceinture de fer » de Vauban, les ingénieurs des fortifications contribuent à organiser les limites du royaume, à transformer l'enchevêtrement complexe des suzerainetés d'origine féodale en un intérieur et un extérieur clairement identifiés. À partir du règne de Louis XIII, le démantèlement de toute une série d'enceintes urbaines à l'intérieur du royaume va dans le même sens que la construction de fortifications aux frontières. En acquérant un contour plus ferme, un contour balisé d'ouvrages de défense et cartographié, l'espace français commença à prendre une physionomie mieux définie¹ ». Jusqu'à la Révolution les militaires sont surtout des mercenaires ayant peu de liens affectifs avec le territoire. **La Patrie (terre des pères) en danger** de 1792 va révéler une armée populaire que la conscription instaurée au XIX^e siècle renforce encore. Cette dimension moins spectaculaire de l'armée est pourtant essentielle dans la construction du territoire, même si elle a donné lieu à des débordements nationalistes qui ont inquiété le pouvoir civil. Le service militaire a servi de « *melting-pot* » aux provinces françaises. Il a permis

1. Marc Desportes et Antoine Picon, *De l'espace au territoire*, op. cit., p. 23 et 24.

aux jeunes Français de mieux se connaître et de mieux se comprendre dans un pays encore largement rural où les déplacements sur les longues distances sont relativement rares. Avec les copains de régiment se sont forgées des amitiés longues et solides aux différents points de l'Hexagone. Aujourd'hui avec l'Union européenne, la notion de frontière a perdu de sa force. Néanmoins les choix d'implantations opérés dans la première moitié du XX^e siècle montrent combien l'impératif de défense a continué de peser sur la localisation des activités : aussi la présence de l'industrie aéronautique à l'Ouest et au Sud-Ouest, éloigné des frontières dangereuses du Nord et de l'Est est une réalité encore actuelle de notre territoire.

II. L'action des ingénieurs et l'équipement du territoire

Après la conquête, il convient de mettre en valeur le territoire. C'est le temps des ingénieurs qui devront développer au maximum le potentiel du territoire afin d'y rendre plus facile la circulation des hommes et des marchandises, d'y exploiter au mieux les ressources du sol et du sous-sol, d'y régler les problèmes nés de la concentration humaine dans les villes, d'y capter et transporter l'énergie : c'est l'équipement du territoire où l'accumulation du capital public accompagne le développement du capitalisme privé, d'abord commercial et financier à partir du XV^e siècle, puis industriel au XIX^e siècle.

Pour transmettre et développer les savoirs et les savoir-faire des ingénieurs, le pouvoir va créer les corps d'ingénieurs formés dans des écoles spéciales, les grandes écoles, qui encore de nos jours forment l'élite technique et scientifique de la nation. Le premier corps **des ingénieurs du Roy** constitué en 1691 a une vocation militaire puisqu'il doit construire les fortifications. Le grand corps des ponts et chaussées est organisé en 1716 et l'École des ponts et chaussées voit progressivement le jour entre 1747 et 1775. La Révolution et l'Empire apportent une attention toute particulière à la formation des élites scientifiques dont les connaissances peuvent être exploitées tant sur le plan militaire que sur le plan civil. Ainsi la Convention crée en 1794 l'École nationale supérieure et l'École polytechnique à laquelle Napoléon Bonaparte donne un statut militaire. Dans le même temps l'abbé Grégoire fonde le Conservatoire national des arts, ancêtre de notre formation permanente, en lien avec l'École nationale

des arts et métiers. Les besoins grandissants de l'industrie au XIX^e siècle poussent à la création de l'École des mines de Saint-Étienne en 1819 qui rejoint l'École des mines de Paris, instituée en 1794 comme école d'application de l'École polytechnique. En 1829 quelques responsables du journal saint-simonien *Le Globe* fondent l'École centrale de Paris. L'École supérieure d'électricité (Supelec) voit le jour en 1894. La modernisation de l'agriculture et l'équipement des campagnes poussent à la mise en place de l'Institut national agronomique (l'Agro) en 1848 ; supprimé en 1852, il est restauré en 1876. Quant aux écoles vétérinaires dont l'importance est autant civile que militaire, elles voient le jour dès 1792 pour celle de Lyon et 1765 pour celle de Paris Alfort. Toutes ces **grandes écoles** contribuent à la formation des plus hauts responsables de l'administration, de l'industrie et des affaires ; elles sont à l'origine des réseaux qui encore aujourd'hui structurent les décideurs français, qu'ils soient dans le secteur public ou dans le secteur privé.

1. La circulation des hommes et des marchandises

Jusqu'au XVII^e siècle la voie d'eau constitue le mode de transport le plus utilisé, il s'agit d'un aménagement offert par la nature. Les villes, lieux d'échanges par excellence, s'installent au bord de l'eau et souvent colonisent les deux rives rendant nécessaire la réalisation de ponts. Mais l'eau obéit aux caprices de la nature, il faut se prémunir contre les inondations, canaliser voire modifier le cours de l'eau ; tout un ensemble de techniques et de pratiques hydrauliques se met progressivement au point. Le territoire étant cloisonné par les bassins versants des grands fleuves, les canaux artificiels — dont le premier, le canal de Briare, est ouvert en 1642 — établissent les connections et unifient le territoire. Compte tenu de l'importance des façades maritimes de l'Hexagone, l'implantation des ports est une préoccupation constante du pouvoir tant sur le plan militaire que commercial : Saint Louis crée Aigues-Mortes, François I^{er} Le Havre, Louis XIV Brest, Lorient, Rochefort et Sète. En 1684, l'ambition de relier la mer Méditerranée et l'océan Atlantique est à l'origine du canal du Midi (ou canal des Deux-Mers). « Œuvre d'un autodidacte de génie, Pierre-Paul Riquet qui parvient à lui faire traverser la Montagne noire, il se présente comme un ensemble complexe de biefs, d'écluses, de bassins et de rigoles d'alimentation. Contrairement à la représentation courante,

un canal à point de partage comme celui de Riquet ne se limite pas à une simple tranchée linéaire. Avec ses différents ouvrages d'appoint, le canal du Midi étend très loin ses ramifications¹. » Tout au long du XVIII^e siècle et du XIX^e siècle, on construit de nouveaux canaux et on les adapte aux conditions nouvelles de la navigation (gabarit Freycinet). Cependant le caractère continental² du territoire va l'emporter sur son élément maritime ou fluvial ; le réseau fluvial n'aura une réelle importance économique que dans le nord et l'est de la France en liaison avec le Rhin, qui néanmoins tout au long du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e siècle sera davantage considéré comme frontière que comme axe de communication. L'importance relativement faible de la voie d'eau dans nos transports intérieurs aujourd'hui est sans doute la conséquence de cette situation, aggravée par des choix politiques plus récents tel l'abandon de la liaison Rhin-Rhône en 1998.

À partir du XVIII^e siècle, grâce à l'action du corps des Ponts et Chaussées, à l'origine de la création de nouvelles voies, la route supplante largement la voie d'eau³. On peut mesurer l'importance des chantiers entrepris durant ce siècle à partir de l'estimation faite par Emiland Gauthey, citée par MM. Desportes et Picon, dans son *Traité des ponts* qui chiffre à 568 le nombre de ponts importants construits de 1700 à 1800, soit presque autant que ce qui existait avant 1700 (774). Surtout à partir de 1750, le XVIII^e siècle sera le siècle de la route et les plus importantes de nos routes actuelles tant nationales que départementales ont été tracées à cette époque. Au XIX^e siècle l'introduction du procédé d'empierrement mis au point par l'ingénieur anglais McAdam facilite l'entretien des voies réalisé par plusieurs dizaines de milliers de cantonniers ou d'agents voyiers, moyens qui amplifient sur le terrain l'action des ingénieurs. Si aujourd'hui, parmi les pays d'Europe occidentale, la France dispose du maillage routier le plus dense, c'est le résultat de cette belle histoire « des ponts et chaussées » et de la tradition de savoir-faire qui en découle.

1. Marc Desportes et Antoine Picon, *De l'espace au territoire, op. cit.*, p. 25.

2. La géographie physique donne l'explication avec la présence du Massif central qui naturellement est un obstacle à la voie d'eau et dont l'effet « écran » ne disparaît en partie qu'à la fin du XX^e siècle avec le réseau autoroutier.

3. « À la fin des années 1820, un ingénieur des ponts et chaussées estime que sur les 46 millions de tonnes de marchandises en circulation en France, 31 empruntent le grand et le petit roulage contre 5 qui sont transportés par les rivières et les canaux ». Marc Desportes et Antoine Picon, *De l'espace au territoire, op. cit.*, p. 78.

Après des débuts difficiles du fait des réticences du corps des ponts et chaussées, mal à l'aise avec les technologies nouvelles, des compagnies routières et fluviales peu pressées de voir un concurrent supplémentaire, et de tous ceux que le progrès effraie, la voie ferrée va s'imposer comme le principal mode de transport de la seconde moitié du XIX^e siècle. Issu de la Révolution industrielle, le système ferroviaire en sera aussi le réseau, générant non seulement une rupture technologique par rapport aux systèmes de communications antérieurs, mais aussi un bouleversement des rapports entre le temps et la distance. Là où l'on transportait une tonne, on en transporte des dizaines voire des centaines ; là où l'on comptait en jours, on compte désormais en heures. Avec le libéralisme naissant et les hésitations de l'administration, les premières réalisations sont d'origine privée ; aussi la ligne Andrezieux–Saint-Étienne longue de 28 km ouverte en 1827 utilise la traction animale jusqu'en 1836. La loi du 11 juin 1842 organise le réseau en étoile, **l'Étoile de Legrand**, autour de Paris et fixe les modalités de concession que les grandes banques, Rothschild, Les Frères Pereire ne tardent pas à investir et qu'elles rationalisent autour de six grands réseaux — Paris-Lyon-Méditerranée, Paris-Orléans, Nord, Est, Ouest et Midi — ayant une gare terminus à Paris. Avec la multiplication des voies ferrées d'intérêt local, le réseau atteint 37 000 km en 1900. Aujourd'hui, à l'exception du réseau à grande vitesse construit à partir de la fin des années 1970, c'est sur le réseau hérité du XIX^e siècle, et en partie réduit au XX^e siècle, que circulent nos trains.

2. L'art urbain et les débuts de l'urbanisme

Lieu d'échange de toute nature aussi bien matériel, qu'intellectuel ou spirituel, concentration d'individus aux multiples métiers, îlot de liberté dans un océan de servitude, la ville est un territoire particulier que le pouvoir ne peut négliger, d'autant plus qu'assez vite il s'enracine dans une ville, sa capitale. Lieu de toutes les passions comme toutes les raisons, la ville représente pour l'extérieur cet absolu, qui, aujourd'hui encore, attire par millions les déracinés des campagnes sous-développées de la planète. Mais de tout temps la problématique de la ville reste la même : le manque d'espace. En permanence le pouvoir avec ses architectes et ses ingénieurs doit relever ce défi, maintenir le niveau d'hygiène et de sécurité indispensable à la vie de la cité sans porter atteinte à son urbanité, et y affirmer son autorité. Le paysage urbain des villes françaises (et européennes)

d'aujourd'hui est le résultat de la manière dont on a relevé ce défi aux différentes périodes de leur histoire, des plus anciennes, les centres villes, vers les banlieues, plus récentes.

Les constructions publiques sont d'abord des lieux où le pouvoir s'affiche, leur caractère monumental atteste de sa puissance et de sa permanence. Dans la ville capitale cette présence du pouvoir est accentuée par la centralité de son organisation. La Royauté a construit des palais dans lesquels la République s'est installée avant d'apporter sa pierre à l'édification du domaine public bâti d'autorité. Dans ces constructions les architectes ont préféré l'esthétique à la fonctionnalité, l'apparence à l'usage. Reflet d'une culture où le beau prime sur le bon, l'être sur le faire, hôtel de préfecture et de sous-préfecture, palais de justice, hôtel des finances, évêché sont encore aujourd'hui considérés comme les plus beaux bâtiments de nos chefs-lieux de province. À partir du XIX^e siècle les constructions publiques sont aussi les lieux où le pouvoir agit dans une société en pleine mutation, mais elles continuent de le symboliser : écoles, lycées, hôpitaux, universités, théâtres, halles et marchés, etc. Le Second Empire et la République de la Belle Époque vont largement accroître et diversifier le patrimoine bâti public qui va s'enrichir des constructions, telles que la tour Eiffel ou le Grand Palais, laissées par les expositions universelles qu'accueille Paris.

Les espaces publics — rues, parcs et jardins — sont le reflet des différents moments de la vie urbaine du territoire. Continuités et ruptures alternent. De la ville du Moyen Âge subsistent ici ou là quelques ruelles obscures conservées pieusement autour de la cathédrale. Les XVII^e et XVIII^e siècles ont laissé quelques mails arborés ou de prestigieuses places bien ordonnées tant dans leurs proportions que dans les constructions qui les bordent. Le XIX^e siècle sera le siècle des grands boulevards, des belles avenues, non sans arrière-pensées quant à la « question sociale », des parcs et des jardins publics bien organisés dans la ville haussmanienne. La problématique de la fluidité, certainement pas neuve puisque déjà au XVII^e siècle Boileau dénonçait les embarras de Paris autour du Pont-Neuf, pose déjà la délicate question des transports en site propre et des réseaux, que les urbanistes du XX^e siècle appréhenderont quotidiennement.

Les réseaux publics ont longtemps été associés à la voie d'eau et au système gravitaire. Peu à peu l'évolution des sciences et des techniques, en particulier le développement du génie civil, a permis de s'affranchir des contraintes du sol et du sous-sol. Jusqu'au XIX^e siècle, l'approvisionnement