

Daniele Voldman. *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954: Histoire d'une politique*. Paris : l'Harmattan, 1997. 487 pp. ISBN 978-2-7384-5194-1.

Reviewed by Vincent Spenlehauer (Ecole Nationale de Travaux Publics de l'Etat, Vaulx en Velin)

Published on H-Urban (December, 1997)



The reconstruction of french cities 1940-1954. History of a policy

Le livre de Daniele Voldman est une version à peine condensée de sa thèse de doctorat d'Etat soutenue en février 1995 devant l'Université de Paris I. Caractérisé par un grand souci d'exhaustivité empirique, le livre retrace l'histoire de la définition d'une politique publique nationale de reconstruction physique des villes françaises qui ont été totalement ou, plus souvent, partiellement détruites au cours de la deuxième guerre mondiale.

La période retenue, 1940-1954, circonscrit l'objet étudié dans le livre. 1940 est l'année des premières destructions dues en grande partie à l'armée du troisième Reich, c'est clairement l'année où naît le problème à résoudre par les pouvoirs publics. Le choix de l'année 1954 aurait quant à lui mérité d'être davantage justifié ou, disons, moins dilué dans le corps du texte où l'on apprend progressivement que cette année-ci constitue effectivement une charnière temporelle en termes juridiques, administratifs ou physiques. Le livre est divisé en trois grandes parties qui correspondent à trois sous-périodes de la période examinée : *Le temps de la guerre* au cours de laquelle la politique de reconstruction est décrite dans sa gestation intellectuelle et institutionnelle ; *Le temps du provisoire* (mai 1945 - novembre 1947) pendant laquelle les grands principes de mise en œuvre de la politique sont définitivement fixés et commencent à être expérimentés ; *Le temps des grands chantiers* qui se caractérise par la lente mutation de la politique en une double politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Chaque chapitre thématique se termine par une étude de cas (d'une douzaine de pages

environ) racontant la reconstruction d'une ville ; le lecteur peut ainsi contempler comment concrètement les choses se passent dans onze villes françaises sinistrées. Au-delà du fait que les choix des villes soumises à examen demeurent mystérieux, on peut regretter que cette série de monographies – extrêmement oxygénantes au demeurant – n'ait pas donné lieu à l'établissement d'un cadre comparatif qui eût permis une problématisation plus approfondie du propos tenu dans l'ensemble du livre.

Après un court avant-propos, le livre débute par une description du problème objectif des destructions immobilières urbaines occasionnées au cours de la seconde guerre mondiale en France. Comparées à celles relatives à la première guerre mondiale, les dégâts sont bien plus massifs. D'une part, par-delà les progrès techniques des armes (aériennes notamment), la France s'est urbanisée et industrialisée entre les deux guerres et ses villes sont devenues des cibles stratégiques extrêmement prisées dans l'art de faire la guerre. D'autre part, les ravages de la *der des ders* avaient exclusivement affecté le nord-est du pays, tandis que la dernière guerre s'est caractérisée par l'invasion et la reconquête militaires et violentes de l'ensemble du territoire national (à des degrés divers certes). L'ampleur et l'accumulation chronologique, géographique et sociale (les sinistres) des dégâts sont parfaitement explicitées dans le livre à l'aide de cartes et de tableaux-bilans établis avec précision.

Un des principaux intérêts que présente le livre de Daniele Voldman est de décortiquer sous ses divers as-

pects la *socialisation* politique, institutionnelle ou économique des dommages immobiliers urbains.

Sous l'Occupation d'abord, s'agissant de l'attitude à adopter vis-à-vis du problème des destructions, les autorités allemandes et françaises ont des intérêts en apparence divergents. Les premières non seulement captent pour d'autres usages les matériaux, la main d'œuvre et le savoir-faire nécessaires aux déblaiements et la reconstruction urbains mais font également d'une telle démarche une politique implicite de punition préventive de la population française. Tandis que les secondes, sentant que se joue la une partie de leur légitimité, s'évertuent un tant soit peu à faire preuve de diligence dans l'effacement des stigmates matériels de la guerre. En filigrane de cette joute politique, l'administration française élabore un système sophistiqué d'évaluation et d'imputation (Allemands, Alliés, Résistance, Vichy) des destructions, système comptable qui sera utilisé dans le cadre des négociations du traité de paix avec l'Allemagne mais aussi, tout simplement, dans le cadre de la gestion de la politique de reconstruction post-1944 (déclaration des communes sinistrées, hiérarchisation des urgences de reconstruction, choix de démolir ou de réparer, etc.). Par ailleurs, à cause ou, peut-être même, grâce à la pénurie budgétaire, matérielle et humaine qui règne, le gouvernement de Vichy s'engage dans une timide politique de logements provisoires qui préfigure à certains égards les différentes expériences d'industrialisation, de standardisation et de viabilisation économique et financière de la construction de logements sociaux d'après-guerre.

En matière institutionnelle, Daniele Voldman montre que les dommages de guerre sont d'une certaine manière considérés par l'État vichyssois et ses acteurs autant comme un problème que comme une heureuse opportunité de renouveau politico-administratif. Les grandes difficultés financières et matérielles à reconstruire rapidement le patrimoine immobilier ainsi que le caractère antidémocratique de Vichy induisent la mise en place d'un dispositif institutionnel centralisé et autoritaire qui *pense* davantage construction, planification urbaine et aménagement à long terme du territoire national qu'il n'agit directement en faveur de la reconstruction et du relogement des sinistrés. Tout le milieu forme principalement d'ingénieurs, d'urbanistes et d'architectes, qui dans l'entre-deux guerres avait conceptualisé sans beaucoup de résultats concrets l'aménagement rationnel des villes du pays, pensent enfin voir leur heure arrivée et trouvent effectivement un large écho au sein du gouvernement de Vichy.

La loi du 11 octobre 1940 institue au niveau central de l'État le Commissariat technique à la reconstruction immobilière (CRI). Ce dernier est surtout chargé d'élaborer un cadre réglementaire très strict pour les actions urbaines dans les communes sinistrées, ce qui tranche avec la logique laxiste, généreuse et décentralisée dont était empreinte l'action publique de reconstruction urbaine qui avait fait suite à la première guerre mondiale. Cela dit, bien que les nouvelles orientations données à l'administration de l'urbanisme soient claires dès le début de l'Occupation, leur mise en œuvre tarde néanmoins à se faire. C'est qu'en sus d'une marge d'action de toute façon réduite, la naissance de cette nouvelle administration ne s'écrit pas sur une page blanche. Bien qu'ils soient légalement dépossédés de nombreuses de leurs attributions en matière d'urbanisme, le ministère de l'Intérieur et ses préfets de département gardent et exercent un pouvoir de veto pour toute décision d'urbanisme dans les communes. Par ailleurs les services ordinaires des Ponts et Chaussées (au niveau des départements) [The Ponts et Chaussées are in charge of roads and the main public works] rechignent à servir d'appui aux fonctionnaires envoyés spécialement par le CRI afin de superviser les actions de reconstruction urbaine. Au niveau étatique central, l'institutionnalisation officielle du CRI va de pair avec un manque patent d'autonomie et d'unité institutionnelle et intellectuelle pour celui-ci. L'activité du CRI est en effet tributaire des orientations de différents groupes de pression socioprofessionnels en concurrence les uns avec les autres et surtout de la très puissante Délégation Générale à l'Équipement National (DGEN) créée par Vichy afin de rationaliser dans les idées et dans les faits l'organisation de la production industrielle nationale, avec la bienveillance des forces d'occupation (l'avènement d'une politique publique industrielle est également révélé par le remplacement de l'ancien ministère des travaux publics par celui de la *production industrielle*). Ce n'est qu'en 1943 que l'ordre urbanistique stato-centralisé voulu par Vichy prend véritablement forme et se substitue à l'ordre départementalisé ou girondin de la Troisième République, et ce pour plusieurs décennies. La loi du 15 juin 1943 institue un code d'urbanisme national extrêmement contraignant (procédure du *permis de construire*, par exemple) dont l'application scrupuleuse est confiée à des *inspecteurs généraux de l'urbanisme* chacun en charge du contrôle de l'établissement des *Plans de Reconstruction et d'Aménagement* à l'intérieur d'une circonscription régionale (on compte alors 19 régions).

La création du Ministère de la Reconstruction et de

l'Urbanisme (MRU) en novembre 1944 revele davantage de continuités que de discontinuités entre les politiques respectives de Vichy et du Gouvernement provisoire de la République Française. Les ministères des Travaux publics et de l'Intérieur se voient refuser la prise en charge de l'effort de reconstruction d'après-guerre, le CRI et certains services de la DGEN finissant par s'accorder avec succès sur le projet d'un nouveau ministère dont le personnel, malgré la vague d'épuration de l'époque, est à peu de choses près identique à celui employé par l'administration de Vichy. Les architectes et urbanistes affectés par Vichy aux villes à reconstruire sont pour la plupart reconduits dans leurs fonctions de planificateurs urbains. La loi de 15 juin 1943 est discrètement prorogée (jusqu'en 1954). Au moins jusqu'à la victoire en mai 1945, les carences budgétaires persistent et constituent un important facteur de continuité entre les deux régimes. Le premier ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, l'ingénieur des Ponts et Chaussées Raoul Dautry, rompt toutefois avec le mode d'administration vichyssois en concevant un ministère très centralisé (par opposition à l'État fort mais relativement déconcentré mis en place par Vichy) et jaloux de ses prérogatives (la délivrance des permis de construire est par exemple enlevée aux préfets au profit des délégués départementaux du MRU appartenant le plus souvent au corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées). L'État central décide de presque tout sauf des styles architecturaux tacitement laissés à la discrétion des sphères politico-administratives locales.

Hormis ce réarrangement organisationnel—que le successeur de Raoul Dautry transformera d'ailleurs en inflexion—les grands principes de la reconstruction nationale édictés pendant les années d'Occupation sont maintenus ainsi qu'en atteste l'analyse de l'application des règlements de 1944-46 relatifs à l'indemnisation des dommages de guerre. Preuves à l'appui, le livre de Daniel Voldman dément largement le mythe de la *reconstruction à l'identique* emblématique d'une prétendument inexpiable culture conservatrice française. Des 1945, l'imitation, dans certaines villes, des styles architecturaux antérieurs masque le fait que la priorité est donnée à un patient et pugnace effort national de réarrangement rationnel des structures urbaines (remembrement des sols, pratique du zoning, etc.), considéré comme mieux adapté au développement industriel de la nation. De toute façon, les orientations industrialo-productivistes du Commissariat Général du Plan [the body in charge of national planning, created after WW2 on the grounds laid by Vichy] ne laissent guère d'autres choix. Par ailleurs, les ri-

valités (très bien décrites dans le livre) qui existent entre architectes, urbanistes, ingénieurs et géomètres pour le contrôle de la politique du MRU contribuent probablement à faire passer au second plan les besoins sociaux urgents auxquels devrait logiquement répondre cette politique. Enfin, le secteur du bâtiment (lui aussi très bien étudié dans le livre), composé en majeure partie d'une immense nuée de petites entreprises artisanales, est difficilement gouvernable ou planifiable dans le sens d'une résolution prioritaire des problèmes qualitatifs et quantitatifs du logement qui se vivaient à l'époque, et qui font vite oublier aux Français l'allégresse de la Libération.

Ceci étant, après la période Dautry (novembre 1944 - janvier 1946) fondatrice et structurante pour la suite, les sinistres et les mal-logés (conséquence de la quasi-absence de politique du logement avant la guerre, du baby-boom qui débute en 1943, et de l'exode rural corollaire de l'industrialisation à tout crin d'après-guerre) parviendront progressivement à faire entendre leur voix au sein du MRU grâce notamment à certains ministres de la reconstruction tels que le communiste François Billoux et surtout Eugène Claudius-Petit dont la longévité ministérielle (septembre 1948 - décembre 1952) tranche avec la célèbre instabilité gouvernementale de la Quatrième République. Au demeurant, les fonctionnaires du MRU développent peu à peu une plus grande sensibilité au problème urgent du manque de logement car ils y voient en toute logique une opportunité de pérenniser leur ministère (au départ prévu pour être éphémère). À la confluence au sein du MRU d'une politique de reconstruction-modernisation planifiée des villes françaises et d'une politique interventionniste du logement (social), se dessine, dès le début des années 1950, une politique ambitieuse d'aménagement du territoire : une politique publique civilisationnelle en quelque sorte.

En conclusion, l'ouvrage de Daniele Voldman constitue indéniablement un livre de référence pour qui veut comprendre les origines de l'urbanisme contemporain en France. L'ouverture par l'auteur de multiples dossiers, historiquement épais, sur les problèmes, les solutions avancées, les acteurs et les institutions de la reconstruction de la France urbaine, tout cela peut donner au lecteur l'impression d'être devant un puzzle ; mais les pièces sont là, incontournables dans leur façonnage soigneux.

Copyright (c) 1997 by H-Net, all rights reserved. This work may be copied for non-profit educational use if proper credit is given to the author and the list. For other permission, please contact H-Net@H-Net.MSU.EDU.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at :

<https://networks.h-net.org/h-urban>

Citation : Vincent Spenlehauer. Review of Voldman, Daniele, *La reconstruction des villes francaises de 1940 a 1954: Histoire d'une politique*. H-Urban, H-Net Reviews. December, 1997.

URL : <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=1574>

Copyright © 1997 by H-Net, all rights reserved. H-Net permits the redistribution and reprinting of this work for nonprofit, educational purposes, with full and accurate attribution to the author, web location, date of publication, originating list, and H-Net : Humanities & Social Sciences Online. For any other proposed use, contact the Reviews editorial staff at hbooks@mail.h-net.msu.edu.