

# Congrès de l'ASFP Paris 2013

## ST19 : Penser les régimes urbains.

Raphaël Frétny,  
Doctorant contractuel à l'IEP de Lyon.  
Raphael.fretigny@hotmail.fr

Sarcelles : les racines jacobines d'un régime urbain ?

### Introduction

La notion de « régime urbain » a connu, depuis son apparition il y a un peu plus de 20 ans (Elkin 1985; Stone 1989), une grande fortune, au point de devenir une approche dominante dans l'analyse des politiques urbaines au sein de la recherche anglophone (Mossberger et Stoker 2001). Cette notion, malgré une certaine diversité dans ses usages par les chercheurs, peut être circonscrite autour de quatre principales propriétés qui caractériseraient les politiques urbaines:

- Elles sont menées par des coalitions fondées sur des relations plus ou moins formelles associant la municipalité à des acteurs privés ;
- Ces relations prennent essentiellement la forme de coopérations, relativement stables dans le temps ;
- La collaboration entre les différents acteurs vise à articuler leurs intérêts et leurs ressources pour créer une capacité collective (*power to*), permettant de développer des politiques ;
- dans ces coalitions, les entreprises présentes localement ont tendance à faire prévaloir leurs intérêts et notamment en faveur de stratégies de croissance économique.

La recherche française semble encore aujourd'hui rétive à cette théorie, essentiellement développée dans le contexte nord-américain ; les organisateurs de la session qui nous réunit affirment que « les tentatives d'acclimatation en Europe et en France ont fait long feu. Mises à part quelques rares tentatives (Cole, John, 1998 ; Dormois, 2006 ; Pinson, 2010), le débat ouvert au milieu des années 1990 semble avoir été aussitôt refermé (Le Galès, 1995). » La grille de lecture de l'*urban regime theory* est généralement rejetée en raison du poids de l'Etat et des bureaucraties publiques dans la construction des politiques urbaines européennes et françaises. Les pouvoirs urbains seraient trop dépendants de l'Etat à la fois pour être réellement autonomes, mais aussi pour d'investir dans leurs relations avec le capitalisme local. Bref, le rôle « des institutions liées à l'Etat (...) au moins aussi important que celui des intérêts privés » semble interdire de « s'encombrer du concept » de régime urbain (Le Galès, 1995: 87).

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

Il nous semble que l'opposition entre Etat d'un côté, autonomie des pouvoirs urbains et association des intérêts privés de l'autre est insuffisante. Elle fait l'économie d'une analyse des dynamiques et recompositions de l'appareil d'Etat, difficilement réductible à un jeu d'attraction exclusif (Pinson 2010). Nous nous proposons d'étudier le rapport entre appareil d'Etat et conditions de possibilité des régimes urbains à partir du cas de la construction du grand ensemble<sup>1</sup> de Sarcelles, des années 1950 aux années 1980.

Un tel choix semble à première vue une gageure, voire une provocation, tant la petite commune de banlieue parisienne semble l'emblème du dirigisme de l'Etat planificateur des Trente Glorieuses, qui a les capacités et l'ambition de construire une ville entière *ex nihilo*, reléguant au second plan tant le marché que les pouvoirs locaux (Canteux 2004). Cette construction, orchestrée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), institution financière publique<sup>2</sup>, et plus précisément par sa filiale immobilière la SCIC (société centrale immobilière de la Caisse des dépôts), suit pourtant des logiques bien plus complexes.

L'analyse du parcours de Sarcelles lors des années 1955-1975 invite à nuancer l'image d'Epinal qui lui est associée. Un retour critique sur l'action de la Caisse de dépôts, institution financière certes publique mais qui rémunère des fonds privés, et sur l'action de la SCIC, filiale de statut privé, invite à nuancer son image de bras armé de l'Etat, surtout à partir des années 1960. A l'inverse, l'atonie supposée de la société locale et des élus locaux face à l'hégémonie de l'administration cadre mal avec la forte mobilisation associative et, après 1965, celle de la mairie communiste. D'une manière générale, loin de l'homogénéité de la tutelle normative de l'Etat sur l'urbanisme dont Sarcelles est supposée être le modèle et le prototype, l'étude du grand ensemble de Sarcelles-Lochères révèle une variété des modes de financement et de gestion des logements, ainsi que des évolutions profondes de l'implication de la mairie et des associations dans la gestion et la construction du grand ensemble.

Notre communication suivra deux temps. La première partie du papier sera consacrée au dispositif institutionnel présidant à la construction du grand ensemble de Sarcelles. La construction apparaît comme une solution pragmatique, associant capitaux privés et publics sous l'égide de la Caisse des dépôts et de sa filiale SCIC, pour loger la main d'œuvre des grands établissements industriels. Si ce modèle exclut largement la collectivité locale, la SCIC doit rapidement faire face à des difficultés qui l'obligent à intégrer les problématiques propres au territoire. Dans la seconde partie, on verra comment ce modèle pragmatique est fondamentalement réorganisé, associant désormais la SCIC, promoteur para-public, à la mairie communiste, afin de développer l'attractivité et la croissance économique de la commune.<sup>3</sup> Cette mutation du projet sarcellois nous semble suffisamment marquée pour que l'on puisse parler, pour la période qui va de 1965 à 1975, de régime urbain.

---

<sup>1</sup> A la suite de Ch. Mengin (1999), nous reprenons la définition du géographe Yves Lacoste : « le grand ensemble est une unité d'habitat relativement autonome formée de bâtiments collectifs, édifiés en un assez bref laps de temps, en fonction d'un plan global qui comprend plus de 1 000 logements ». Ils sont en général situés en périphérie des agglomérations, mais sans que cela soit systématique.

<sup>2</sup> Qualifiée « d'établissement spécial » dans le code monétaire et financier, elle est une institution *sui generis*, dont la singularité juridique est réglée par des textes spécifiques qui la placent hors de toute catégorie répertoriée. Située sous la protection et l'autorité du parlement, elle est explicitement placée au service de l'intérêt général. Toutefois, elle est d'abord chargée de protéger et de rémunérer les fonds dont elle a la gestion (y compris ses fonds propres), y compris vis-à-vis de l'Etat. Pour une tentative de clarification juridique des statuts de la CDC, voire la thèse récente de Boudet (2006), dont les 1000 pages s'avèrent tout à fait nécessaires pour en décrire les ambiguïtés.

<sup>3</sup> Les données utilisées proviennent d'une bibliographie relativement abondante mais éparse sur Sarcelles et la SCIC, sur les archives communales de Sarcelles, les archives de la CDC et des entretiens réalisés avec des

# Congrès de l'ASFP Paris 2013

## Partie 1 : la Caisse des dépôts à Sarcelles : du plan à la ville.

Le grand ensemble de Sarcelles est indissociablement attaché à la Caisse des dépôts, qui engage les fonds ainsi que son ingénierie financière et technique dans sa construction. Un retour sur les logiques de cet engagement témoigne de son caractère mixte, articulé à la planification nationale mais distinct de l'administration et lié aux besoins des entreprises privées. Si dans les premières années, le projet, concentré sur des logiques purement quantitatives en matière de logement, ne tient pas compte des enjeux locaux, ces derniers deviennent toutefois rapidement essentiels.

### 1. La Caisse des dépôts, les entreprises et la SCIC

L'investissement massif de la vieille dame de la rue de Lille dans les champs de la banlieue parisienne, a dû laisser songeurs les spécialistes du secteur financier du début des années 1950. Pour F. Bloch-Lainé, qui prend la direction de la Caisse des dépôts en 1952, lui trouve « un aspect poussiéreux [comme un bon notaire]. Bien qu'elle forme un alexandrin, son appellation n'était pas brillante. Ses actes n'attiraient pas l'attention plus qu'il ne fallait pour inspirer confiance. La plupart de ses fonctionnaires s'ennuyaient, sans la distinction de que l'aisance matérielle conférait à ceux de la Banque de France, mais avec autant de conscience et de décence. » (FBL : 129-130). Elle est dirigée de 1944 à 1952 par un inspecteur des Finances, Jean Watteau, dont l'allure « monocle à l'œil, un corps cintré et comme corseté, rappelait les *clubmen* de la Belle Epoque ou les acteurs qui les interprétaient dans les comédies du Boulevard ».

La Caisse, née en 1816, faisait son âge. Créée pour protéger et rémunérer les fonds privés, son action consiste essentiellement, en ces années d'après guerre, à centraliser les livrets d'épargne collectés par les réseaux des Caisses d'Epargne et de la Poste, et à les placer sur le marché des rentes (la dette publique). Le volume des fonds gérés par la caisse lui permet en outre de jouer un rôle de régulateur des rentes<sup>4</sup>. Cette pratique routinière, visant à protéger tant l'épargne que le crédit de l'Etat, est remise en cause au début des années 1950. En effet, les mutations du secteur financier ont largement limité les besoins de l'Etat en rentes, tandis que le marché financier, amputé par les nationalisations et démonté par l'inflation, semble secondaire dans l'équilibre économique et politique du pays. La CDC perd, faute de marché, sa mission traditionnelle de défense de la rente. Les ressources de la Caisse sont pourtant très abondantes, dans un contexte de croissance économique, de forte épargne et de faible concurrence dans le secteur de sa collecte, les réseaux bancaires étant peu développés.

---

anciens élus et agents de la commune de Sarcelles. D'une manière générale, ce travail s'inscrit dans le cadre d'une thèse de doctorat portant sur le rôle de la Caisse des dépôts dans les politiques urbaines.

<sup>4</sup> La Caisse est « à peu près la seule à disposer des moyens suffisants pour exercer une action suivie et efficace. La CDC joue donc sur ce marché un rôle de régulateur, le rythme de ses ordres d'achat s'accélère quand les cours ont besoin d'être soutenus, se ralentit lorsqu'ils se raffermissent, et fait place, le cas échéant, à des ordres de vente. (...) On peut répéter à cette occasion que l'intérêt général s'identifie avec la somme des intérêts particuliers, qu'il exige que le crédit de l'Etat soit maintenu et fortifié, que la bonne tenue de ce crédit est un facteur essentiel de la prospérité du pays et par conséquent de la sauvegarde des épargnants qui confient leurs fonds à la CDC. » Discours de Jean Watteau le 4 juillet 1946 à Paris au Centre d'études supérieures de banques, archives de la CDC, documentation 103.3.

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

L'établissement se trouvait en 1952 à la tête de fonds « devenus disponibles pour d'autres objets, plus exaltants » (Bloch-Lainé, 1976 : 127). La Caisse devient la « banque du Plan », accordant des prêts aux opérations d'équipement urbain (l'espace rural étant pris en charge par le Crédit Agricole) prioritaires dans la planification<sup>5</sup>. En cela, elle participe d'une prise en main par l'Etat du développement économique du pays, via l'orientation des circuits de financement<sup>6</sup>.

Mais, outre ces opérations bancaires, la Caisse innove en investissant directement ses fonds propres<sup>7</sup> dans des opérations immobilières. Sa commission de surveillance valide en 1954 un programme de construction de logements populaires, via un montage articulant statuts privés et financement public. Les logements sont financés par le dispositif du « plan Courant », qui vient d'être adopté. Ce plan, moyennant l'application de normes de confort, d'espace et de prix de revient (plans types et de prix-plafonds), finance la construction de logements privés sur la base de primes (6F/m<sup>2</sup>) et de prêts spéciaux du crédit foncier (70% de la dépense), réduisant l'apport du constructeur à près 20% du prix de revient. La Caisse capitalise des sociétés immobilières privées avec ses fonds propres et en y associant les capitaux des entreprises, qui depuis le décret du 9 août 1953, ont désormais l'obligation d'investir à hauteur de 1% de leur masse salariale dans le logement de leurs salariés.

La seconde innovation de la Caisse est la création d'un véhicule technique, d'un « service constructeur » chargé d'assurer le bon développement de ces projets immobiliers : la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC)<sup>8</sup>, créée en 1954. Il s'agit d'une filiale de droit privé, mais placée sous le contrôle de la Caisse. Elle est dirigée par un ingénieur des Ponts et Chaussées, Léon-Paul Leroy.

L'engagement de la Caisse des dépôts s'inscrit dans le troisième plan, qui met particulièrement l'accent sur le logement et le développement urbain. Il s'agit de loger la main d'œuvre des entreprises « vite et pas cher » (Bloch-Lainé 1976: 136). Cette politique de la main-d'œuvre est particulièrement marquée dans la formule mise en place par la Caisse : les entreprises qui s'associent à elles reçoivent des droits de réservation pour leurs employés. Il s'agit de relancer le secteur de la construction dans un contexte où les secteurs publics ou privés constituent « un grand vide à deux faces »<sup>9</sup> : le monde HLM d'un côté, les constructeurs privés de l'autre ne parvenant pas à augmenter leur niveau de construction pour répondre aux besoins liés à l'accroissement de la population et à l'exode rural (Effosse 2003; Voldman 1997).

Les objectifs de la SCIC sont quantitatifs et financiers : construire rapidement des milliers de logements, en respectant les prix-plafonds du plan Courant, pour loger la main d'œuvre. En

---

<sup>5</sup> A partir de 1956, est constitué le lien prêt-subvention, qui débloque systématiquement un prêt de la CDC auprès d'une collectivité locale ou d'un de ses satellites (société d'économie mixte, société HLM) une fois que l'Etat leur a accordé une subvention.

<sup>6</sup> Les économistes de l'INSEE ont pu parler « d'économie d'endettement » pour qualifier les modalités de direction par l'Etat du développement économique via la politique de crédit (Renversez 2008).

<sup>7</sup> Il faut distinguer dans le bilan de la CDC les fonds qui lui sont confiés en gestion (essentiellement les fonds d'épargne) et ses fonds propres, issus de bénéfices accumulés. Jusqu'au début des années 1950, ces fonds étaient surtout mis à disposition du Trésor ou servaient à couvrir des moins-values.

<sup>8</sup> Un an plus tard, une seconde filiale, spécialisée dans l'aménagement, est créée : la Société centrale d'équipement du territoire (SCET).

<sup>9</sup> L.-P. Leroy, ancien directeur puis président de la SCIC, interviewé en 1993 (archives de la CDC, documentation 201.2).

# Congrès de l'ASFP Paris 2013

cela, elle participe de la mise en œuvre de la planification, visant à assurer le développement harmonieux des entreprises.

## 2. Pourquoi Sarcelles ?

Sarcelles constitue le terrain principal – mais non exclusif – d'application du programme de construction de la Caisse. La naissance du grand ensemble de Sarcelles-Lochères fait l'objet d'un récit bien connu à Sarcelles : 36 gardiens de la paix et employés de la préfecture de la Seine réunis au sein d'une association coopérative d'auto-construction, les Castors du bois de Lochères<sup>10</sup> sollicitent la CDC afin d'assurer l'aménagement d'un terrain agricole acquis au sud du bourg de Sarcelles. Le préfet de la Seine, attentif aux problèmes de logement de ses employés, propose alors à la SCIC, qui a lancé un projet de construction dans la commune mitoyenne de Pierrefitte, d'étendre ses réseaux jusqu'au terrain des Castors. L'institution financière découvrant dans ce secteur des terrains vastes, peu chers et situés près d'un arrêt de chemin de fer, accepte en échange de la possibilité de construire un ensemble de 600 logements dans la commune de Sarcelles. « L'affaire fut vite conclue (...) le 'grand ensemble' de Sarcelles venait de naître » (Canacos, 1979 : 21).

Sarcelles naît ainsi essentiellement de circonstances foncières et d'une volonté de construire très rapidement. Jusqu'en 1960, Sarcelles-Lochères est construite sans véritablement de plan d'ensemble, au coup par coup des programmes. 3 000 logements locatifs sont construits entre 1955 et 1959. Trois centres commerciaux sont aussi créés, un centre social (géré par l'ALFA, association rattachée à la SCIC), un club de jeunes, tandis que différents locaux accueillent provisoirement une salle de cinéma, un temple et une chapelle (Castells et al., 1978 : 176). Quatre écoles primaires ont été aussi construites par la SCIC pour le compte de la commune, mais avec un préfinancement CDC.

L'essentiel des logements<sup>11</sup> ont été construits pour le compte de la Compagnie immobilière de la région parisienne (CIRP). Cette compagnie est possédée pour les 2/3 par la Caisse des dépôts, le reste du capital étant dévolu à différents établissements financiers et industriels (crédit foncier, SNCF,...) ainsi qu'à des associations collectrices du 1%. La CIRP est en outre propriétaire des voiries et réseaux (chauffage, eau) qui alimentent le grand ensemble. Celui-ci est quasiment une ville privée. La SCIC est le véritable maître d'œuvre de la construction : la CIRP est une coquille vide, structure juridique sans personnel attaché, et est gérée directement par la SCIC, qui lui facture ses services.

La collectivité locale joue un rôle vraiment secondaire dans le projet du grand ensemble. D'abord, l'économie générale du projet est pensée par son architecte Labourdette en lien avec les logements construits par la SCIC à Pierrefitte, s'émancipant des frontières administratives (Landauer 2010; Mezrahi 1986). Le grand ensemble est séparé par une zone inconstructible du bourg rural de Sarcelles. La municipalité, de centre-droit, voit dans le projet le moyen de remplir à bon compte certains de ses objectifs politiques. Une partie de la population habitait dans des lotissements construits dans l'entre-deux-guerres en mauvais état et bondés. H. Canacos, jeune militant communiste et futur maire, installé dans un taudis du bourg témoigne des besoins quantitatifs et qualitatifs en matière de logement de la population sarcelloise au

---

<sup>10</sup> Pour une histoire des « Castors », mouvement coopératif d'autoconstruction, développé en France à partir de 1948, voir la thèse d'Henri Inyzyant (1981).

<sup>11</sup> Le reste des logements ont d'autres propriétaires : Travail et propriété, société HLM rachetée par la CDC, une SCI contrôlée par la CDC (SCI des Sablons) et une société créée avec l'Etat pour le logement des fonctionnaires (la CILOF). Toutefois, ces sociétés sont directement gérées par la SCIC : elles sont alors des « coquilles vides » structures juridiques sans personnel attaché.

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

début des années 1950. Il décrit ainsi son installation dans une salle d'un garage loué à un forain marchand de chaussures (Canacos 1979: 9) :

« Des arbres de la verdure, des petits oiseaux ; on avait l'impression d'être en vacances. Evidemment, ce n'était pas l'hôtel Claridge. Une seule pièce, (...) du ciment par terre, l'eau dans le garage, le gaz en bouteille. L'électricité était là, il suffisait de l'installer... »

La mairie engage ainsi des travaux de réhabilitation des lotissements et collabore avec l'office départemental de HLM. Toutefois, les subventions sont longues à venir, et la construction pèse lourdement sur le budget de la commune. La municipalité, dans le compte rendu de gestion qu'elle distribue à la population en 1959<sup>12</sup>, affirme que le budget communal pouvait au maximum permettre la construction avec l'office de 218 logements, alors que plus de 600 réservations étaient déposées à la mairie.

La proposition de la SCIC est à cet égard particulièrement intéressante. Elle lui accorde 10% des droits de réservation pour les logements construits et prend en charge toute une série de frais et de négociations à sa charge, notamment les voiries et réseaux. En outre, la SCIC propose un préfinancement des écoles, permettant leur construction avant que la subvention de l'Etat soit débloquée. Le maire se vante auprès du préfet de la bonne affaire qu'il a faite avec la SCIC, bien plus économe et efficace que l'office HLM<sup>13</sup>. Bien plus, il affirme dans un journal local que l'opération se fait au profit des recettes de la commune<sup>14</sup>.

Ce positionnement de la mairie est à la fois relativement enthousiaste et lointain. Si un tel positionnement est loin d'être systématique en région parisienne (Le Goullon 2010; Bellanger et al. 2008), il témoigne d'une confiance forte des collectivités envers l'appareil d'Etat auquel il identifie la SCIC<sup>15</sup>. Comme a pu l'observer O. Borraz à Besançon : le maire 92 « ne cherche pas à défendre les intérêts de sa ville contre l'Etat, il conçoit au contraire l'intérêt général de sa ville qu'en tant que composante d'un intérêt général supérieur, non en opposition avec ce dernier. (...) Il n'y a là aucune détermination par l'Etat mais au contraire le partage d'un même cadre cognitif et normatif. » La construction du grand ensemble est ainsi un outil public, relativement consensuel, de réponse à une crise du logement qui constitue tout autant un problème national que local.

### 3. Les problèmes urbains du grand ensemble.

Si nombre d'habitants du grand ensemble s'émerveillent à leur installation du confort moderne (eau chaude, salle de bain, chambres séparées), la vie à Lochères est difficile. Lochères est un perpétuel chantier, avec tous les inconvénients que cela comporte et notamment la boue, qui fait surnommer la ville « Gadouville » par ses habitants (Canacos 1979; Duquesne 1966). La gare SNCF de Sarcelles était ainsi pleine des bottes que laissaient les jours de pluie les employés et qui leur servaient à traverser l'enfer de boue qu'était alors le

---

<sup>12</sup> Archives communales de Sarcelles, dossier grand ensemble.

<sup>13</sup> Courrier du maire de Sarcelles au préfet de Seine et Oise du 22 décembre 1956, qui compare le faible coût pour la commune de la construction de logements par la SCIC par rapport à l'office départemental (AMS, dossier grand ensemble).

<sup>14</sup> Un inspecteur des Finances conclut à partir d'une enquête sur le grand ensemble de Sarcelles menée en 1958 que le grand ensemble devrait avoir un impact positif sur les finances municipales. Les prévisions du secrétaire général de la mairie sont optimistes et prévoient pour la construction de 7 000 logements 138 MF de recettes annuelles pour 93 MF de dépenses. Rapport du 8 juillet 1958, inspecteur J. De Bressons (AMS, dossier grand ensemble).

<sup>15</sup> La SCIC est largement confondue avec sa maison-mère, qui finance tous les prêts aux collectivités locales qui sont décidées par l'administration. Ces procédures associent aux yeux des maires la SCIC à l'Etat.

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

grand ensemble, et qui protégeaient leurs habits de travail. Le chauffage collectif qui chauffait l'ensemble des logements tombait aussi régulièrement en panne, au moins une fois par hiver, et cristallisait nombre de récriminations des habitants<sup>16</sup>.

Une association de défense des intérêts des locataires est créée en 1957 : l'Association Sarcelloise (AS). Elle compte 800 adhérents et édite un bulletin de 5000 exemplaires en 1962 (Castells et al., 1978 : 233). Plusieurs manifestations sont organisées, contre les pannes de chauffage et surtout contre l'augmentation des loyers décidée par la SCIC en 1959. Les communistes sont particulièrement actifs dans l'association (Canacos, 1978), tandis que le canard communiste départemental, *La Renaissance*, tire à boulets rouges sur la SCIC.

Cette mise en cause par les locataires est doublée d'un nouvel investissement, encore timide, de la vie politique locale dans les enjeux de construction et de gestion du grand ensemble. Le président de l'association sarcelloise entre au conseil municipal en 1959, quatre élus communistes et deux élus du PSU (parti socialiste unifié) en 1963 et les débats deviennent plus virulents. En 1959, la commune proteste officiellement contre la hausse des loyers décidée par la SCIC, puis commence à lui refuser les permis de construire. Ces refus sont déboutés par l'administration, qui valide systématiquement les permis.

Les problèmes locaux sont relayés au niveau national, sous une forme néanmoins différente. Au début des années 1960, une polémique nationale s'empare de Sarcelles-Lochères, le plus grand des nouveaux grands ensembles, qui donne naissance à un nom commun : la sarcellite<sup>17</sup>. Cette sarcellite, fameux « mal des grands ensembles », est abondamment décrite dans les journaux comme une sorte de maladie, touchant tout particulièrement les femmes, désœuvrées et déprimées dans une ville vide d'activités et de magasins. Les femmes se prostitueraient alors, pour tromper l'ennui et trouver de quoi acheter une télévision ou un manteau à la mode<sup>18</sup>. Médecins, journalistes et sociologues<sup>19</sup> décrivent les drames des habitants des grands ensembles de Sarcelles et d'ailleurs, qui n'ont pas réussi à s'approprier des lieux conçus par les « technocrates de l'Administration et leurs techniques modernes » (Duquesne, 1966 : 104). De fait, la ville de banlieue parisienne a cristallisé tous les reproches adressés aux grands ensembles : uniformité de formes standardisées, gestion kafkaïenne, laideur, ennui, isolement et repli sur soi des habitants, sous-équipement<sup>20</sup>... Si ces analyses catastrophistes sont loin d'être validées à Sarcelles<sup>21</sup>, elle n'en rejailit pas moins sur l'image de la SCIC, qu'on accuse de construire des cités-dortoirs, des « cages à lapins » sans âme et sans les équipements nécessaires à la vie urbaine. Cette remise en cause publique est aussi relayée dans l'appareil d'Etat, des voix se font critiques et peu à peu, Sarcelles devient

---

<sup>16</sup> H. Duquesne (1966) dans son « petit lexique sarcellois », décrit ainsi le terme chaufferie : « point 'chaud' de la vie sarcelloise. Règle en hiver l'humeur des habitants selon le rythme. Les met tous de mauvaise humeur l'été quand il faut payer. Provoque des explosions de vapeur et de fureur. »

<sup>17</sup> L'expression daterait de 1962, mais les 1<sup>er</sup> articles s'alarmant de la vie et de l'ennui à Sarcelles datent de 1959 (Duquesne 1966).

<sup>18</sup> Voir *2 3 choses que je sais d'elle*, film de J-L Godard (1963), dont il a eu l'idée après avoir lu un reportage du *Nouvel Observateur* sur la Sarcellite, et qui décrit la journée d'une jeune mère de famille, qui se prostitue pour acheter un manteau à la mode qu'elle a vu le matin.

<sup>19</sup> H. Lefebvre (1962) a notamment abondamment décrit « l'ennui » des habitants de Mourenx, l'autre ville nouvelle construite par la SCIC (Landauer, 2009).

<sup>20</sup> Que l'on songe au fameux slogan de mai 68 lancé au foyer de l'Odéon : « nous refusons d'être HLMisés, sarcellisés, endoctrinés ».

<sup>21</sup> Duquesne encore, à l'article « Sarcellite » : « maladie féminine des Grands Ensembles découverte par ceux qui n'y habitent pas. Élément de distractions pour les femmes de Sarcelles, la Sarcellite leur donne le sentiment exaltant de n'être pas comme les autres et de vivre une aventure dangereuse. »

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

« l'exemple à ne pas suivre », notamment au sein du District de la région parisienne, fondé en 1961 pour contrôler et structurer l'urbanisation de la région capitale (Effosse 2005; Vadelorge 2008)<sup>22</sup>.

Ces remises en cause de la SCIC poussent F. Bloch-Lainé, directeur de la CDC, à commander en 1964 un rapport à une équipe de Sciences Po (le rapport Serieyx) qui dresse un constat sévère de l'action de la SCIC à Sarcelles, pas assez ouverte aux pouvoirs locaux et notamment aux besoins des locataires. En outre, les élections de 1965 mettent à la mairie un communiste, Henri Canacos, à la tête d'une coalition PCF, SFIO et PSU, qui s'est fait élire sur une dénonciation brutale de la SCIC en laquelle il dénonce une hydre du « capitalisme monopoliste d'Etat » (Canacos, 1979 : 180).

La SCIC, face à ces critiques, met en avant son projet, qui face aux critiques a pris un tour plus urbain. L'architecte J. Labourdette réalise en 1960 un premier plan de masse de l'opération, tandis que les techniques de construction se diversifient (Vayssière, 1988; Labourdette, 2002: 65-72). La société engage en outre un travail de communication autour du projet : en 1957, Labourdette présente devant la médiatique commission de la vie dans les grands ensembles<sup>23</sup> le projet de Sarcelles (Landauer, 2010 : 241-243). En 1959, la SCIC fait publier un numéro spécial de la revue *Techniques et architecture* sur Sarcelles vantant sa modernité. Les visites officielles se multiplient à Sarcelles, J. Duquesne (1966 : 23) compte 1800 officiels en visite à Sarcelles en 1965.

Mais le promoteur rencontre des difficultés financières pour mener à bien son projet. Dès 1959 sous l'impulsion du ministre des Finances A. Pinay (Chélini 2001), puis avec le plan de stabilisation du ministre des Finances Giscard d'Estaing de 1962, la CDC diminue fortement son investissement financier auprès de sa filiale. Les apports en capitaux de la CDC pour les programmes de la SCIC chutent. Au niveau national, alors qu'ils comptaient en moyenne pour 84,5% des investissements dans la période 1954-1959, leur volume relatif passe à 35% pour la période 1960-1967 (Topalov, 1969 : 7). Surtout, les conditions financières du secteur aidé sont peu à peu réformées et dégradées par souci d'économie, les rendant moins attractifs. La SCIC doit ainsi retarder la construction, et notamment le fameux centre-ville au lieu dit des Flanades, dont la première pierre a été posée en 1964 et qui reste à l'état de « trou » rempli d'eau pendant plusieurs années<sup>24</sup>. Plus généralement, au milieu des années 1960, « l'existence même de la SCIC était en cause » Topalov (1969 : 75).

La logique planificatrice, visant à combler les besoins quantitatifs de logement pour la main-d'œuvre en région parisienne, rencontre ainsi rapidement des limites. Si la SCIC arrime à cette démarche une pensée urbaine, ses ambitions sont mises en danger par ses conditions de financement qui se dégradent et par les revendications urbaines.

---

<sup>22</sup> Leroy, dans l'entretien qu'il a accordé en 1993 rapporte l'anecdote suivante : lors d'une réunion sur l'aménagement de la région parisienne, un élu a réclamé, devant Leroy, mais sans le savoir le promoteur de Sarcelles : « De grâce ne faisons pas un nouveau Sarcelles ».

<sup>23</sup> Elle comprend notamment la directrice du journal Elle, des architectes, ainsi que les principaux dirigeants de la production urbaine (le secrétaire général du mouvement HLM, les directeurs de l'OCIL, de la SACI..)

<sup>24</sup> Duquesne encore, à l'article « Trou » : « le trou symbolise tous les espoirs des sarcellois. On y construira, plus tard, tout ce qui manque et mille merveilles supplémentaires. Au fond du trou git une pierre oubliée, inaugurée en grande pompe et qui reste désespérément la première et l'unique. La pompe sera à nouveau nécessaire lorsque l'on voudra reprendre les travaux. »

# Congrès de l'ASFP Paris 2013

## Partie 2 : Sarcelles, son maire et son promoteur : vers un régime urbain ?

L'assèchement des financements publics, l'opposition des habitants, les critiques scientifiques, médiatiques et administratives ne vont pourtant pas empêcher la poursuite et l'achèvement de la construction du grand ensemble le plus vaste de France. Ces deux dynamiques vont non pas bloquer le projet sarcellois, mais plutôt le reconfigurer, autour d'un nouveau partenariat entre le promoteur et le maire visant à la croissance économique.

### **1. La SCIC : un promoteur « para-public » face au marché immobilier.**

Face aux mutations de son environnement et surtout à l'assèchement de ressources financières publiques qui irriguaient ses constructions, la SCIC choisit de maintenir son activité de promotion. Les conditions de financement du secteur aidé se dégradant, elle se tourne vers le circuit du logement social, les HLM. La SCIC a racheté deux sociétés HLM (Nouveau logis et Travail et propriété) agréées pour obtenir des financements HLM. Toutefois, les dotations HLM sont contingentées et la concurrence est forte pour les obtenir, tout particulièrement pour la SCIC, mal vue au sein du monde HLM<sup>25</sup>. Seulement 500 logements sociaux seront construits par la société HLM Travail et Propriété dans le grand ensemble de Sarcelles-Lochères qui en compte près de 13 000 au début des années 1970. L'objectif quantitatif de la SCIC ne peut pas être atteint au sein de ce seul secteur.

Dès lors, la société s'engage massivement dans la construction de logements en accession à la propriété : la SCIC vend les logements à des acquéreurs qui engagent un apport financier. Cette mobilisation de capitaux privés permet à la SCIC de poursuivre son programme de construction. Sur les 6 000 logements construits entre 1960 et 1965, si les logements en locatif aidé restent majoritaires, on en compte 1 200 en accession aidé et 700 en HLM. Ce rééquilibrage se poursuit après 1965 et l'élection du maire communiste. Sur les 3 300 logements construits de 1966 à 1973, 2 600 le sont en accession à la propriété, le reste étant des logements HLM. Cette mobilisation de capitaux extérieurs permet ainsi de répondre à la raréfaction des capitaux non rémunérés provenant de la CDC et du 1% logement.

Mais surtout, elle change la donne pour le promoteur, qui doit développer une stratégie autonome. Ces produits immobiliers suivent pleinement des logiques marchandes et concurrentielles, et leur commercialisation devient un enjeu majeur de leur construction. En effet, la SCIC, constructrice de logements privés qu'elle vend à des particuliers, doit désormais attirer ces particuliers pour qu'ils achètent ces logements. Il ne suffit plus de répondre aux demandes d'employeurs, assurant aux produits immobiliers un débouché assuré. Ces nouvelles orientations induisent une véritable transformation des activités de la SCIC. Pour un cadre de la SCIC, interrogé par Topalov (1969 : 90) :

« le jour où on a voulu faire autre chose que construire à la demande, il fallait se créer un esprit promoteur, et ça, (...) c'est une révolution... C'est avoir un esprit d'entreprise, tandis qu'avant on attendait que les gens viennent nous chercher... C'est le sens du montage d'une opération, qu'il faut définir, échafauder à partir d'un terrain ce qu'on peut en faire, et pas seulement des logements, mais des bureaux, des commerces... »

---

<sup>25</sup> R. (Pares 1992) rapporte le mauvais accueil fait à Bloch-Lainé au congrès réunissant les organismes HLM peu après la création de la SCIC.

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

Cette « révolution » stratégique, intégrant pleinement les contraintes de la concurrence et du marché, oblige la SCIC à suivre le marché, et surtout, à développer des projets suffisamment attractifs pour être commercialisés<sup>26</sup>. Ce souci d'image est particulièrement marqué à Sarcelles, qui bénéficie d'un éclairage médiatique national depuis la polémique sur la sarcellite. Le retournement du stigmate est à la fois nécessaire pour la commercialisation des logements dans le grand ensemble, mais aussi pour celle de l'ensemble de la promotion SCIC, dont la réputation est liée au cas sarcellois.

Si l'image est essentielle pour le promoteur, les conditions de financement de son programme immobilier le sont tout autant. A Sarcelles, deux solutions sont privilégiées : la densification et l'augmentation des loyers. En construisant dans des quartiers déjà construits, la SCIC fait l'économie de l'acquisition du foncier. De plus, l'augmentation des loyers permet de réserver les bénéfices de la société propriétaire, la CIRP, pour de nouvelles constructions. Si ces décisions sont tout à fait juridiquement tenables, elles risquent de rencontrer des oppositions locales fortes, pouvant bloquer la dynamique ou la dénoncer et à nouveau dégrader l'image de la SCIC. Les habitants sont très fortement hostiles à toute densification. Lassés de marcher dans la boue, ils voient tant les externalités négatives du chantier que la diminution de la surface des espaces verts. De même, l'augmentation des loyers de 1965 entraîne une longue grève des loyers et des manifestations nombreuses.

De fait, le promoteur doit ainsi composer avec la société urbaine pour continuer un programme dont l'achèvement conditionne la bonne marche de l'entreprise. C'est d'ailleurs l'avis du directeur de la CDC, Bloch-Lainé, qui, suite au rapport Seyriex dont on a parlé plus haut, décide en 1965 la création à Sarcelles, ainsi que dans les principaux grands ensembles gérés par la SCIC, de « conseils de résidents », chargés de discuter avec la SCIC du devenir et de la gestion du quartier. C'est en fait avec la mairie communiste qu'un partenariat sera trouvé.

### 2. Une mairie communiste face à ses promesses.

La situation semblait pourtant bien mal engagée, lorsque Henry Canacos est élu en 1965. Sa liste d'union de la gauche est élue sur un programme d'opposition frontale à la SCIC. Un tract dénonce notamment « la soumission au pouvoir » de la municipalité sortante, « l'insuffisance des réalisations municipales et la docilité devant la toute-puissance de la SCIC qui peut aisément augmenter ses loyers et son emprise sur le territoire communal. »

Pourtant, en pratique, la commune trouve rapidement un terrain d'entente avec la SCIC. Cet étrange rapprochement est le fait d'une stratégie délibérée de la municipalité. D'abord, le maire a été élu sur un programme d'action, il dénonce l'apathie du maire sortant et promet des changements et des réalisations municipales. Le tract distribué avec son bulletin de vote du second tour appelle à voter Canacos « pour que ça change, pour équiper Sarcelles dans tous les domaines, pour que [les habitants participent] à la gestion de votre commune avec [leurs] associations »

La démarche électorale est en réalité centrée sur une légitimation sur les *outputs* : c'est sur la capacité à produire de l'action publique et sur la valeur de ses résultats que le maire propose d'être jugé<sup>27</sup>. Le rôle de l'élu s'apparente alors à la création d'une capacité à agir, plutôt qu'au

---

<sup>26</sup> La SCIC se dote en 1961 d'un service spécialisé dans ce travail de commercialisation, le G-SCIC.

<sup>27</sup> A l'inverse, la liste sortante se pose en rempart au communisme, défendant « la stabilité contre la démagogie » ainsi que le « maintien et la sauvegarde des libertés » (tract distribué avec le bulletin de vote du second tour, archives municipales de Sarcelles).

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

contrôle et à l'encadrement des soutiens électoraux et de la population. A cet égard, le choix du maire est particulièrement instructif. Les communistes représentant le premier potentiel de voix dans la coalition de gauche, le maire devait être choisi parmi l'un d'entre eux. Pierre Nicolas était l'homme qui semblait devoir s'imposer : un des premiers habitants du grand ensemble, il était connu de tous, notamment en raison de son fort engagement associatif au sein de l'Association Sarcelloise. C'est aussi lui qui avait aussi levé le lièvre d'un scandale immobilier dans lequel le maire sortant s'était empêtré. Si les militants choisissent Nicolas, la fédération du PCF impose Henry Canacos, qui habitait dans le vieux village. C'est surtout son expérience qui a joué : il a occupé des fonctions administratives au sein du parti et des fonctions syndicales hors de Sarcelles, et il a été formé au sein du parti, via des cours du soir. Nicolas a été nommé 4<sup>e</sup> adjoint, et une répartition des tâches s'opère : à Nicolas la gestion des demandes quotidiennes de la population<sup>28</sup>, à Canacos la production de l'urbanisme et donc la négociation technique avec la SCIC.

De fait, la SCIC apparaît comme un partenaire obligé pour le nouveau maire, d'abord d'un point de vue financier. La ville en effet manque de ressources, d'autant plus que la municipalité précédente doit assumer la faillite d'un entrepreneur pour laquelle elle avait garanti les prêts sur un projet immobilier. De même, la tutelle administrative bloque l'expansionnisme budgétaire. Les moyens financiers de la SCIC, adossés à la Caisse des dépôts, qui est d'ailleurs le principal prêteur des collectivités locales, sont des ressources nécessaires au projet politique du maire. De fait, cet investissement dans les relations avec le promoteur primera sur celles du contrôle des soutiens électoraux.

### 3. Du conflit au partenariat : la co-gestion de la croissance urbaine

Les premiers contacts entre la municipalité communiste et le promoteur sont d'abord conflictuelle. fin 1965, le maire s'oppose aux demandes de permis de construire formulées par la SCIC, au motif d'irrégularités dans le programme, et de vice de procédure. Suite aux protestations de la SCIC, le maire se fait plus explicite : « il ne sera pas possible à la municipalité de donner un avis favorable à aucun permis de construire tant qu'elle ne sera pas assurée d'obtenir le financement des installations scolaires correspondant aux constructions envisagées par votre société »<sup>29</sup>. Le nœud du litige est l'emplacement d'un collège (CES) : la SCIC projetant de le placer sur des terrains non viabilisés et impliquant donc des coûts d'aménagement importants. Au-delà du cas du collège, l'enjeu est la définition et la répartition des dépenses de la construction du grand ensemble, la commune usant des permis de construire comme moyen de négociation.

La première rencontre réunit fin 1965 le maire et deux adjoints, avec L-P Leroy, directeur de la SCIC, l'architecte Labourdette et quelques agents de la SCIC. Elle est houleuse. Les élus ont été préparés par des experts du parti, et par J. Duclos, hiérarque du parti et grand orateur. Toutefois, dans son ouvrage publié en 1979, Canacos raconte comment, à l'issue de la seconde réunion, encore marquée par des désaccords importants, l'ambiance se détendit à son issue, pour un apéritif partagé devant un beau coucher de soleil, à la mairie de Sarcelles.

---

<sup>28</sup> P. Nicolas passe ainsi beaucoup de temps à lire les lettres des administrés, et mène un certain nombre « d'actions coup de poing » pour défendre la cause de certains habitants, notamment ceux expulsés de leur logement pour impayés.

<sup>29</sup> Copie non datée d'une lettre du maire Henri Canacos au directeur de la SCIC L.-P. Leroy, en réponse à une lettre du 8 décembre 1965, AMS, dossier grand ensemble.

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

Un premier accord est trouvé, sur la question du projet immobilier bloqué par la faillite frauduleuse de l'entrepreneur, aux Chardonnerettes à l'ouest du territoire communal. La garantie de la commune était en jeu sur les prêts débloqués pour le projet, et faisait peser une grande menace sur le budget communal. La convention du 23 septembre 1966 prévoit la réalisation d'une zone industrielle entre le bourg de Sarcelles et le grand ensemble, dont les premiers bénéficiaires iront financer cette garantie. La commune garantit la libération des terrains à vil prix (par expropriation) et la possibilité à la SCIC d'y commercialiser des terrains commerciaux et ainsi qu'un programme de logements sur 7ha, avec « un minimum de 650 logements ». En échange, la SCIC, à mesure de la vente des terrains de la zone industrielle, alimentera un fonds de secours destiné à rembourser l'emprunt au nom de la commune. Ces remboursements permettent ainsi de redresser les comptes de l'opération immobilière, qui se réalisera sous le contrôle de la commune, avec une société immobilière, la SACI, adossée au groupe Paribas. En cela, la ville et le promoteur parient sur la croissance économique pour rétablir les comptes de la commune et alimenter la construction de nouveaux logements.

Le second enjeu est centré sur le grand ensemble. La doctrine de la commune est simple : plus d'équipement. Celle du promoteur : plus de logements. Si l'accord est plus long à se dessiner, il peut se résumer par : plus de logements et plus d'équipements. Les longues négociations aboutissent en 1968 sur un accord global : la SCIC contribue au financement des équipements, en échange, la commune assure la maîtrise d'ouvrage des équipements<sup>30</sup> et accorde à la SCIC l'essentiel des permis de construire qu'elle attendait. Le jeu est du gagnant-gagnant : le promoteur gagne le soutien de la commune à sa politique de densification et de construction de logements privés, tandis que la commune récupère les moyens de construire elle-même des équipements et donc de récupérer les gains politiques afférents. De plus, la concession par la SCIC de la construction des équipements est plutôt un bon calcul, dans la mesure où leur financement est contraint par l'obtention des subventions d'Etat. Cela lui évite de devoir recourir aux préfinancements, et surtout, cela dévie les accusations de sous-équipement vers l'Etat. La municipalité concentre plutôt ses revendications sur ce dernier, accusé de ne pas soutenir financièrement la « ville nouvelle » de Sarcelles<sup>31</sup> et de retards dans le financement des équipements, dont la SCIC est délogée par l'accord avec la mairie.

L'accord au niveau de l'urbanisme se fait sur la base d'un plan d'urbanisme, conçu par la municipalité et par son urbaniste J. Bailly, choisi par le parti communiste, mais dont les études ont été financées et les conclusions négociées par la SCIC<sup>32</sup>. Des échanges réguliers entre le promoteur et la commune témoignent du maintien de cette collaboration : en 1973, la municipalité achète à la SCIC un terrain de 24 000 m<sup>2</sup> au prix de 7MF de foncier (que la municipalité peut assumer grâce à un prêt contracté auprès de la CDC) et classe en constructible 12 000 m<sup>2</sup> possédés par la SCIC. De fait, pour H. Canacos, c'est la capacité de la mairie à négocier avec la SCIC qui a permis le développement de Sarcelles :

« Là où on a gagné, c'est qu'on n'a jamais rompu avec la SCIC malgré les désaccords. C'était difficile au début, mais ils se sont prêtés au jeu finalement. C'était la différence avec l'ancienne municipalité qui ne discutait pas avec eux. A la fin de la première réunion où on

---

<sup>30</sup> A la différence des pratiques antérieures, où la SCIC préfinançait et construisait à la place de la commune.

<sup>31</sup> Le maire construit délibérément un budget en déficit en 1966, contrevenant à la loi, pour réclamer et finalement obtenir une subvention d'équilibre accordée par l'Etat.

<sup>32</sup> Henri Canacos, entretien avec l'auteur, 12 février 2013. Dans son ouvrage de 1978, il affirme même que l'idée de confier le plan d'urbanisme à la ville est venu de la SCIC et de son directeur, Leroy.

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

avait affiché nos désaccords, Leroy a été tout étonné quand je lui ai demandé quand on se reverrait... »<sup>33</sup>

La municipalité se concentre ainsi essentiellement sur le partenariat avec la SCIC et sur la production urbaine. Pour cela, l'administration municipale s'étoffe et bénéficie de l'élan militant imprégnant les jeunes élites technocratiques dans les années 1970. Elle engage ainsi deux anciens élèves de l'Ecole Centrale et un Polytechnicien. A l'inverse, le mouvement associatif et les revendications sociales sont largement délaissés. La grève des loyers lancée par l'Association Sarcelloise en 1965 contre l'augmentation des loyers n'est pas tellement soutenue par la nouvelle municipalité, qui participe à un accord *a minima* : la hausse est acceptée, mais décalée du 1<sup>er</sup> janvier 1966. En 1966, le conseil des résidents, créé sur la base d'une proposition du directeur de la CDC, est élu. Il choisit Claude Neuschwander<sup>34</sup> pour le diriger. Le conseil est consulté sur la question des charges et de la gestion des équipements sociaux et culturels. De fait, la participation est limitée et le conseil a du mal à travailler. Les membres du conseil, issus en général d'associations concurrentes, ont du mal à trouver une position commune. Mais surtout la municipalité est très hostile au conseil en lequel elle voit un rival et le noyau d'une commune autonome, elle ne l'associe pas du tout au plan d'urbanisme (Castells et al., 1978 : 230). La lutte menée par le Conseil et tout particulièrement par l'Association sarcelloise, majoritaire au sein du conseil, pour éviter la densification du grand ensemble est un échec, face à l'alliance de la mairie et du promoteur. L'AS décide alors de quitter le Conseil qu'elle estime inutile et sort très affaiblie de cet épisode<sup>35</sup>. Les autres tentatives qu'elle mène pour structurer une revendication autonome sont un échec, tandis que la municipalité tente de capter le mouvement associatif en les intégrant au sein de commissions municipales élargies, censées participer aux décisions municipales depuis 1966 (Canacos, 1979: 152-159). De même, la municipalité suscite la création de comité de quartiers. Une enquête sociologique sur le mouvement social à Sarcelles, menée par Castells, Cherki, et Godard (1978: 236-237), pourtant très favorable au PCF, reconnaît le caractère ambigu de l'institutionnalisation des rapports de la municipalité avec les habitants : « l'appui municipal constitue pour les associations revendicatives un atout majeur dans leurs conflits avec le promoteur ou l'appareil d'Etat central, mais cet appui porte en lui une restriction de l'éventail revendicatif et du pouvoir réel des associations. En effet, l'intervention municipale reste subordonnée à la capacité qu'elle a de résoudre, ne serait-ce que partiellement, les problèmes inhérents à son activité de gestion. (...) Par ailleurs, l'appui municipal profite à des mouvements qui, à leur tour, appuient l'orientation municipale. Ainsi, le soutien municipal peut permettre un renforcement du mouvement, mais il peut également provoquer un affaiblissement de l'organisation, qui risque dès lors de perdre une partie de son autonomie. »

La municipalité cherche ainsi à contrôler le mouvement associatif, pour le mettre au service de ses politiques urbaines. En cela, les associations mettant en danger le partenariat entre l'Etat et le promoteur sont durablement affaiblies, au profit de celles qui placent la revendication sur l'Etat, comme les associations de parents d'élèves. Les revendications

---

<sup>33</sup> Henri Canacos, entretien avec l'auteur, 12 février 2013.

<sup>34</sup> Syndicaliste CFDT, publicitaire à Publicis et résident du grand ensemble, il se fera ensuite connaître lors de la reprise de Lip par ses ouvriers en 1974. Il prendra aussi la tête de la Fnac en 1980.

<sup>35</sup> Neuschwander part lui aussi, très amer, contre la « bande de gauchistes particulièrement cons, une mairie proprement stalinienne, ils ont été totalement contre nous. » Interview non datée, <http://leblog2roubaix.com/claude-neuschwander-conversations/> consulté le 28 juin 2013.

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

sociales sont ainsi triées, en fonction du projet de la commune et de son partenaire. Les revendications scolaires décalent le mouvement, et même peuvent en cas de succès, participer du consensus autour du projet.

L'inauguration du centre commercial et du nouveau quartier des Flanades couronne alors la stabilisation de la dynamique associant la SCIC et Sarcelles<sup>36</sup>. Dans ce « Neuilly à Sarcelles » (Jannoud et Pinel, 1974 : 17) sont construits, hors de toute aide de l'Etat, des logements de standing, des bureaux et un grand centre commercial à vocation régionale, dans lequel s'installe un grand magasin pour une clientèle relativement aisée : le Bon Marché. L'espace de 60 000 m<sup>2</sup> est destiné à devenir le 4<sup>e</sup> centre commercial de la région parisienne (après Parly II, Vélizy II et Belle-Epine). Ces produits immobiliers suivent pleinement des logiques marchandes et concurrentielles pour la SCIC, avec la bénédiction de la municipalité. A cet égard, la journée des inaugurations du 7 avril 1972 constitue l'acmé de ce partenariat. Le même jour, le maire inaugure la première ligne de bus desservant Sarcelles, l'ouverture du Bon Marché aux Flanades et l'installation de la première entreprise dans la zone industrielle aménagée par la SCIC. Même si la municipalité et la SCIC organisent leurs propres conférences de presse, elles se sont entendues pour trouver une date commune pour cette triple inauguration qui doit montrer que la sarcellite est vaincue. Le maire est présent à l'inauguration du Bon Marché, et le bulletin municipal en rend compte. Les Flanades sont tout à la fois la vitrine des nouvelles activités immobilières du promoteur SCIC et du dynamisme de la ville de Sarcelles.

Le partenariat entre le promoteur et son maire vit ses plus beaux jours. Les réalisations sont valorisantes pour le promoteur, l'image de Sarcelles a changé, son maire l'affirme devant la presse nationale : « Sarcelles n'est plus Sarcelles »<sup>37</sup>. L'accord s'appuie sur un partage des tâches : à la SCIC la gestion et la commercialisation la plus valorisante possible de l'immobilier, à la commune la construction des équipements qui soutiennent la valeur de l'immobilier. Les réalisations sont spectaculaires et témoignent aussi de l'activisme du maire, qui en récupère les gains politiques. L'image, le marketing urbain, constitue alors le socle d'une coalition entre les enjeux de valorisation du capital du promoteur et ceux du maire (Rousseau 2011)<sup>38</sup>. De même, l'affaiblissement du mouvement associatif et sa prise de contrôle par la municipalité a permis au promoteur d'agir sans grande opposition. A l'inverse, la municipalité a déminé des structures politiquement concurrentes.

### **Conclusion : Faut-il s'encombrer du concept de régime urbain ?**

Revenons sur la grille de lecture présentée en introduction :

- Le partenariat entre la municipalité et le promoteur SCIC vise nettement à articuler leurs intérêts et leurs ressources pour créer une capacité collective : le maire comme le

---

<sup>36</sup> Le centre des Flanades comprend notamment des locaux qui accueillent une annexe de la mairie.

<sup>37</sup> *Le Monde*, 27 mai 1975

<sup>38</sup> Pour le maire H. Canacos (1979: 141) : « Sarcelles, c'était l'image de marque de la SCIC, une image de marque bien malade, qu'il était indispensable de remettre sur pied. Lorsque Leroy eut compris le pourquoi de notre bataille, il fut de cœur avec nous, d'autant plus que Sarcelles était un peu son enfant chéri et celui de beaucoup de fonctionnaires de la SCIC qui l'avaient vu naître et grandir. (...) Ils aimaient Sarcelles autant que nous l'aimions nous-mêmes. C'était donc logique qu'on se retrouve ensemble pour la sauver. »

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

promoteur a besoin de l'autre pour atteindre des objectifs de production urbaine. La répartition des tâches entre le promoteur (produits immobiliers) et la municipalité (équipements) s'appuie sur une forte interdépendance, les équipements étant justifiés et en partie financés par la dynamique immobilière, les équipements renforçant l'attractivité de l'immobilier.

- La production est orientée vers des enjeux de croissance économique : la construction de logements et celle du centre ville des Flanades est ainsi pleinement engagée dans les produits immobiliers les plus rémunérateurs. De même, l'attractivité constitue un élément-clé de la démarche commune au maire et au promoteur<sup>39</sup>.
- Les relations liant le promoteur au maire prend la forme d'une coopération durable. Canacos décrit ainsi comme point essentiel de sa réussite sa capacité à maintenir coûte que coûte le dialogue avec la SCIC. Des points de frictions existent bien sûr. L'adjoint au maire P. Nicolas soutient notamment la cause des expulsés de logements gérés par la SCIC, mais il s'agit d'opérations ponctuelles, qui ne remettent pas en cause l'économie générale du partenariat. Lorsqu'à la fin des années 1970 le centre commercial des Flanades bat de l'aile, la ville loge ses services administratifs dans des bureaux inoccupés, loués par la SCIC.
- Le point le plus délicat concerne le statut et la composition des partenaires du régime urbain sarcellois. D'une part, la SCIC, bien que de statut privé, est rattachée à une institution publique : la Caisse des dépôts. Toutefois, nous avons voulu montrer comment la déstructuration du modèle planifié de la production de logements dans les années 1950 a laissé la place à une autonomisation de la SCIC, qui doit désormais constituer une stratégie plus autonome et plus dépendante du marché. Plus que le statut, ce sont les conditions de financement du promoteur qui le placent du côté de ce qu'on qualifie d'acteurs privés, ou « acteurs du marché » (Halpern et Pollard 2013). D'autre part, le partenariat commune-Caisse évacue les autres acteurs privés, même s'il intègre plus ou moins le secteur associatif, certes restructuré et affaibli pour correspondre aux intérêts du partenariat. De fait, le business local est limité, cité-dortoir, Sarcelles compte peu d'entreprises, hormis les petits commerces, avant l'ouverture du centre des Flanades et l'inauguration de la zone industrielle en 1972.

La grille de lecture proposée par l'*urban regime theory* semble heuristique pour analyser le tournant des années 1960-1970 à Sarcelles, permettant de marquer et de qualifier les fortes mutations du projet de construction du grand ensemble. Toutefois, le cas de Sarcelles reste singulier, et il reste difficile d'identifier la SCIC à un acteur purement privé.

Notre étude de cas doit ainsi surtout permettre de réévaluer la prévention jacobine à l'importation du concept. Les mutations de l'Etat planificateur, ou plus exactement, de ses structures financières, engageant des recompositions de l'appareil d'Etat et de ses satellites, ont joué un grand rôle dans la mise en place d'un régime urbain à Sarcelles. Ce cas relativise la vision du dirigisme d'Etat des Trente Glorieuses, et invite à intégrer la variable financière dans l'analyse, sur laquelle reposent les conditions de possibilité d'un régime urbain<sup>40</sup>.

Il s'agit de prendre le régime urbain pour ce qu'il est : une théorie à portée moyenne (*middle range theory*), ayant vocation à être articulée dans l'analyse à des dynamiques plus globales. Stocker et Mossberger (2001), dans leur évaluation des résultats scientifiques du concept, résumant bien le principal intérêt, pour le politiste français, de l'utilisation d'un tel concept :

---

<sup>39</sup> A cet égard, le maire se flatte dans son ouvrage de 1979 du succès de la commercialisation de la zone industrielle (Canacos 1979: 237).

<sup>40</sup> A cet égard, la crise financière que traverse la SCIC dans les années 1980 va s'accompagner d'une remise en cause radicale du régime urbain sarcellois.

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

« *Beyond North America, the regime concept has helped encourage the shift away from a narrow focus on the formal institutions of elected government to an analysis that puts at its heart the social and economic setting in which governments operate. Crucially, the urban regime concept has enabled the pursuit of such a shift while avoiding reliance on a simplistic Marxist-informed analysis that sees the local state as either the instrument of business or structurally required to act in the interests of capital. In short, it has facilitated the development of a valuable and plausible political economy perspective.* » L'urban regime theory ne résoud pas tous les problèmes de l'analyse de l'action publique urbaine, mais elle la rend sensible aux enjeux économiques et à leur influence déterminante sur le politique.

### **Bibliographie :**

- Bellanger, Emmanuel, Jacques Girault, Marie-Claude Albert, Juliette Aubrun, et Association Histoire et mémoire ouvrière en Seine-Saint-Denis. 2008. *Villes de banlieues*: personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle. 1 vol. [Grâne]: Créaphis. <http://www.sudoc.fr/124799736>.
- Bloch-Lainé, François. 1976. *Profession, fonctionnaire*: entretiens avec Françoise Carrière. 1 vol. Paris: Seuil.
- Boudet, Jean-François. 2006. *La Caisse des dépôts et consignations*: histoire, statut, fonction: contribution à l'étude de ses fondements juridiques. 1 vol. Paris: l'Harmattan.
- Canacos, Henry. 1979. *Sarcelles ou le béton apprivoisé*. 1 vol. Paris: Ed. sociales.
- Canteux, Camille. 2004. « Sarcelles, ville rêvée, ville introuvable ». *Sociétés & Représentations* 17 (1): 343-359.
- Castells, Manuel, Eddy Cherki, et Francis Godard. 1978. *Crise du logement et mouvements sociaux urbains*: enquête sur la région parisienne. 1 vol. Paris: École des hautes études en sciences sociales.
- Chélini, Michel-Pierre. 2001. « Le plan de stabilisation Pinay-Rueff, 1958 ». *Revue d'histoire moderne et contemporaine* n°48-4 (4) (octobre 1): 102-123.
- Duquesne, Jean. 1966. *Vivre à Sarcelles? le grand ensemble et ses problèmes*. Civilisation / dir. Claude Duchet. - Paris: Cujas. Paris: Cujas.
- Effosse, Sabine. 2003. *L'invention du logement aidé en France*: l'immobilier au temps des Trente Glorieuses. Éd. Comité pour l'histoire économique et financière de la France. 1 vol. Histoire économique et financière de la France. Série Études générales, ISSN 1251-5140. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France. <http://www.sudoc.fr/075149141>.
- . 2005. « Paul Delouvrier et les villes nouvelles (1961-1969) ». In *Paul Delouvrier, un grand commis de l'État*, par Sébastien Laurent et Jean-Eudes Roullier, 75-86. Paris: Presses de Sciences Po. [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_ARTICLE=SCPO\\_LAURE\\_2005\\_01\\_0075](http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=SCPO_LAURE_2005_01_0075).
- Elkin, Stephen L. 1985. « Twentieth Century Urban Regimes ». *Journal of Urban Affairs* 7 (2): 11-28. doi:10.1111/j.1467-9906.1985.tb00080.x.

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

- Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique* 45 (1): 57-95. doi:10.3406/rfsp.1995.403502.
- Le Goullon, Gwenaëlle. 2010. « Les grands ensembles en France: genèse d'une politique publique (1945-1962) ». Thèse de doctorat, Paris: Université Panthéon-Sorbonne.
- Halpern, Charlotte, et Julie Pollard. 2013. « Les acteurs de marché font-ils la ville? » *Espaces temps.net* (juin 17). <http://www.espacestems.net/articles/les-acteurs-de-marche-font-ils-la-ville/>.
- Inyzant, Henri. 1981. « Le mouvement castor en France: les coopératives d'autoconstruction entre 1950 et 1960 ». Thèse de doctorat, Université de Nanterre. <http://www.sudoc.fr/04114645X>.
- Jannoud, Claude, et Marie-Hélène Pinel. 1974. *La première ville nouvelle*. 1 vol. Paris: Mercure de France.
- Labourdette, Jacques-Henri. 2002. *Jacques Henri-Labourdette, architecte: une vie, une oeuvre*. 1 vol. Nice: Gilletta. <http://www.sudoc.fr/10249052X>.
- Landauer, Paul. 2010. *L'invention du grand ensemble: la caisse des dépôts maître d'ouvrage*. 1 vol. Paris: Picard.
- Lefebvre, Henri. 1962. *Introduction à la modernité: préludes*. 1 vol. Arguments (Ed. de Minuit, Collection), ISSN 0530-7228; 9. Paris: Les éd. de Minuit. <http://www.sudoc.fr/012589845>.
- Mengin, Christine. 1999. « La solution des grands ensembles ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 64 (4): 105-111.
- Mezrahi, Claude. 1986. *Regards et témoignages sur Sarcelles*. Paris: Idéographic.
- Mossberger, Karen, et Gerry Stoker. 2001. « The Evolution of Urban Regime Theory The Challenge of Conceptualization ». *Urban Affairs Review* 36 (6) (janvier 7): 810-835. doi:10.1177/10780870122185109.
- Pares, René. 1992. *La SCIC au service du pays*. dactylo.
- Pinson, Gilles. 2010. « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains ». *Pôle Sud* n° 32 (1) (août 1): 73-92.
- Renversez, Françoise. 2008. « De l'économie d'endettement à l'économie de marchés financiers ». *Regards croisés sur l'économie* 3 (1): 54-64. doi:10.3917/rce.003.0054.
- Rousseau, Max. 2011. « Vendre la ville (post) industrielle. Capitalisme, pouvoir et politiques d'image à Roubaix et à Sheffield (1945-2010) ». Thèse de doctorat, Université Jean Monnet - Saint-Etienne.
- Stone, Clarence Nathan. 1989. *Regime politics: governing Atlanta*. 1 vol. Studies in government and public policy, ISSN 1556-9438. Lawrence, Kans, Etats-Unis: University Press of Kansas.
- Topalov, Christian. 1969. « La Société centrale immobilière de la caisse des dépôts. Etude monographique d'un groupe immobilier para-public. (rédaction provisoire). » CSU.
- Vadelorge, Loïc. 2008. « Les villes nouvelles contre la CDC ». *Histoire urbaine* 23 (3): 129. doi:10.3917/rhu.023.0129.

## Congrès de l'ASFP Paris 2013

Vayssière, Bruno. 1988. *Reconstruction, déconstruction*: le hard french ou l'architecture française des trente glorieuses. 1 vol. Villes & sociétés, ISSN 0993-5258; 1988. Paris: Picard. <http://www.sudoc.fr/001282956>.

Voldman, Danièle. 1997. *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954*: histoire d'une politique. 1 vol. Villes (Paris. 1996), ISSN 1272-0437. Paris; Montréal: l'Harmattan. <http://www.sudoc.fr/004102754>.