

Université de Lyon

École doctorale « Sciences sociales » (ED 483)

INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE LYON

Laboratoire Triangle (UMR 5206)

FINANCER LA CITÉ

**La Caisse des dépôts et les politiques de développement urbain en
France**

par Raphaël Frétigny

Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique

Sous la direction de Gilles Pinson

Présentée et soutenue publiquement le 7 décembre 2015

Ève CHIAPELLO, Directrice de recherche à l'EHESS

Patrice DURAN, Professeur des Universités à l'ENS Cachan

Ludovic HALBERT, Chargé de recherche CNRS au LATTS, Université Paris-Est

Patrick LE GALES, Directeur de recherche CNRS au CEE, Sciences Po (rapporteur)

Gilles PINSON, Professeur de science politique, IEP de Bordeaux (directeur)

Thibault TELLIER, Professeur d'histoire contemporaine, IEP de Rennes (rapporteur).

Remerciements

Je souhaite d'abord remercier Ève Chiapello, Patrice Duran, Ludovic Halbert, Patrick Le Galès et Thibault Tellier d'avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse.

Je tiens à remercier vivement mon directeur de thèse, Gilles Pinson, de m'avoir guidé et accompagné avec bienveillance sur les chemins de l'économie politique de la ville.

Un grand merci à l'Institut CDC pour la recherche et à Isabelle Laudier, dont le soutien indéfectible et chaleureux a été précieux, notamment pour l'accès à mes terrains parisien, sarcellois et nantais. Ce travail doit beaucoup aussi à toutes les personnes qui m'ont accordé du temps et qui ont guidé mon exploration en répondant à mes questions. Merci à eux, j'ai beaucoup apprécié ces moments. Je remercie aussi les archivistes de la Caisse des dépôts et tout particulièrement Martin Barrot pour son accueil et pour son aide.

Il y a quelques années, Patrice Duran m'a passionné, à mon grand étonnement, pour l'analyse de l'action publique territoriale. Sans son soutien ni sa verve, je ne me serais sûrement pas lancé dans ce travail. Je remercie Renaud Epstein de m'avoir fait découvrir la Caisse des dépôts dans un café de Ménilmontant, ainsi que tous ceux dont les remarques et avis m'ont permis d'avancer.

Merci à Triangle, à son secrétaire général Pascal Allais et à son directeur Renaud Payre, ce furent de belles années. Merci aux chercheurs du labo, de Lyon, de Saint-Etienne et d'ailleurs avec qui j'ai pu discuter, enseigner ou organiser des séminaires. Merci à tous ceux qui ont supporté et aiguillé mes réflexions autour du mauvais café de la machine ou d'un snickers.

Je ne peux pas rappeler ici toutes les personnes qui ont contribué à ce travail. Mais j'ai eu des très beaux relecteurs : Christophe Parnet, Henri Briche, Martine Drozdz, Marie Lauricella, Maxime Huré, Mili Spahic, Clément Coste, Olivier Quéré, Giovanni Sechi, Jean-Marie Pillon, Julien Barrier, Deborah Galimberti, Claire Miot, Pascal Julie, Monsieur Cafiero, Max Rousseau (et merci pour tes perroquets Mix !), ma famille et Sandra Desmettre. Merci à Julien Uri pour sa grande générosité et son aide très précieuse. Merci à Jeremz Ward, toi-même tu sais. Merci aussi à Nadim Fares qui n'a pas son pareil pour comparer une politique publique à une division cellulaire. Une pensée spéciale pour ceux avec qui on a organisé de nombreux séminaires, tout particulièrement Henri et Deborah.

Merci en fin de compte à Henri et Laurie pour mon canapé et pour tout le reste. Et à Pierre et Judith ! Je pense aussi à Bracalona, Karen et Ivan, Thomas Brisset, Hélène Macaire, Pierre Boss, Pauline Ouvrard, Solène De, Yo et Marion, Bilel Benbouzid, Célia Justin, Vincent Béal, Léa Oziol, Camilo Argibay, Anouk Flamant, Cécile Ferrieux, Rachel Vanneuville, Anne Verjus, Nicolas Rio, et j'en oublie...

Merci à ma famille !

Merci à Sandra. La vie avec toi c'est trop bien.

Sommaire

Liste des sigles.....	7
INTRODUCTION	9
PARTIE 1 – LA CAISSE DES DEPOTS DEVIENT LA BANQUE PUBLIQUE DU DEVELOPPEMENT URBAIN : DES ANNEES 1940 AU MILIEU DES ANNEES 1960	43
Prologue – Crédit public et épargne privée : les réticences de la Caisse des dépôts à financer le développement urbain (1816-1940).....	47
Chapitre 1 – Le dirigisme financier, la Caisse des dépôts et la ville : l’invention du financement public du développement urbain	55
Chapitre 2 – La Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) et Sarcelles : « l’invention du grand ensemble »	93
Chapitre 3 – La SCET à Nantes : les ambiguïtés d’un organisme central mis au service des pouvoirs locaux pour aménager les grands ensembles.....	133
Conclusion de la partie	169
PARTIE 2 – LA CAISSE DES DEPOTS, LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT URBAIN ET LA MISE EN CAUSE DU CONTROLE DE L’ÉTAT SUR LE CREDIT (1965-1981)	171
Chapitre 4 – La Caisse des dépôts et la légitimité du crédit public au développement urbain	175
Chapitre 5 – La SCIC et la « promotion para-publique » à l’épreuve des marchés immobiliers	203
Chapitre 6 – La SCET et la fin des grands ensembles : la fragmentation du développement urbain.....	243
Conclusion de la partie	275
PARTIE 3 – DU DEBUT DES ANNEES 1980 AU MILIEU DES ANNEES 1990 : LA CAISSE ET LA VILLE A L’EPREUVE DE LA LIBERALISATION FINANCIERE	277
Chapitre 7 – La Caisse des dépôts dans la libéralisation financière : la remise en cause du crédit public au développement urbain	281
Chapitre 8 – La SCIC, ou le divorce de l’immobilier et du social.....	321
Chapitre 9 – La SCET, victime de la décentralisation ou de la libéralisation financière ?	367
Conclusion de la partie	405

PARTIE 4 – DU MILIEU DES ANNEES 1990 AU DEBUT DES ANNEES 2010 : LA CAISSE DES DEPOTS, RECONNAISSANCE ET CONFINEMENT D'UNE FINANCE PUBLIQUE DU DEVELOPPEMENT URBAIN.....	407
Chapitre 10 – La dualisation comptable de la Caisse des dépôts : une délimitation de son engagement dans les politiques de développement urbain	411
Chapitre 11A – Le rôle financier de la CDC dans la rénovation (urbaine) du logement social	439
Chapitre 11B – La Caisse des dépôts et la rénovation urbaine à Sarcelles et à Nantes	463
Chapitre 12 – La petite influence du Grand Emprunt et de la CDC sur le développement urbain durable	491
Conclusion de la partie	507
CONCLUSION GENERALE	509
Annexes	515
Bibliographie.....	537
Table des matières	555
Table des graphiques, tableaux et images.....	569

Liste des sigles

ALFA : Association pour le Logement des Familles et l'Animation des grands ensembles

ANRU : Agence nationale de la rénovation urbaine

APL : aide personnalisée au logement

CAECL : Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales

CAPRI : Compagnie d'aménagement et de promotion immobilière

C3D : Caisse des dépôts développement

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CIRP : Compagnie Immobilière de la Région Parisienne

CIRS : Compagnie Immobilière de la Région de Sarcelles

CGI : Commissariat Général à l'Investissement

CLF : Crédit local de France

CNAH : Centre national pour l'amélioration de l'habitat

CNDSQ : Commission nationale de développement social des quartiers

CODEVI : compte pour le développement industriel

CPHLM : Caisse de prêts aux organismes d'habitat à loyer modéré

DDE : Direction départementale de l'Équipement

DSQ : développement social des quartiers

FIS : Fonds d'intervention sociale

FNAFU : Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme

FRU : fonds pour le renouvellement urbain

G-SCIC : Groupement des sociétés immobilières de construction

GPV : Grand projet de ville

HBM : Habitations à Bon Marché

HLM : Habitations à Loyer Modéré

LDD : Livret de développement durable

LEP : Livret d'épargne populaire

Logecos : logements économiques et familiaux

Lopofa : logements populaires et familiaux

NAMET : SEM Nantes Métropole

OREAM : Organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine

ORU : opération de renouvellement urbain

PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale
PAP : Prêts aidés à l'accession à la propriété
PDS : Programme développement solidarité
PNRU : programme national de rénovation urbaine
PRU : prêt renouvellement urbain
PPU : prêt projet urbain
ROCE : *Return on capital employed*
SADI : Société d'Aménagement du Département de l'Isère
SCET : Société centrale pour l'équipement du territoire
SCIC : Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts
SCIC-DSU : SCIC-développement social urbain
SEFRI : Société d'études financières et de réalisation immobilière
SELA : Société d'équipement de la Loire-Atlantique
SEMITAN : Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise
SETILES : Société d'études pour l'aménagement des îles de Nantes
SITPAN : Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération nantaise
SNI : Société nationale immobilière
ZAC : zone d'aménagement concerté
ZUP : zones à urbaniser par priorité

• **Pour les archives :**

ACDC : archives de la Caisse des dépôts et consignations
ADLA : archives départementales de Loire-Atlantique
AMN: archives municipales de Nantes
AMS: archives municipales de Sarcelles
AHLM : Archives de l'office de logement social (de Nantes)
ASNCF archives de la SNCF
CAEF: centre d'archives économiques et financières
PVCA : procès-verbal du conseil d'administration
PVCS : procès-verbal de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts
PVCD : procès-verbal du comité de direction de la Caisse des dépôts

INTRODUCTION

Le premier bailleur social de France : la Société Nationale immobilière (SNI)¹ ; Un des plus gros promoteurs français, coté en Bourse : Icade ; la revue professionnelle *Urbanisme* ; CDC Climat : une société spécialisée dans la finance carbone ; l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ; l'aménagement de Val d'Europe par Disney ; un programme financé par l'État en faveur de la ville durable : le programme Ville de demain ; des sociétés de conseil à l'aménagement urbain : SCET, Mairie Conseil, Egis ; un encours de prêts aux organismes HLM de 137 milliards d'euros fin 2013 ; un encours de prêts aux collectivités locales et au secteur public local (hôpitaux, sociétés d'économie mixte) de 9,5 milliards d'euros fin 2013 ; des travaux de recherche sur la ville : l'enquête dirigée par Pierre Bourdieu sur *La Misère du monde* (Bourdieu 1993) ; la Chaire Ville à Sciences Po, dirigée par Dominique Lorrain et Frédéric Gilli ; un programme de logements locatifs pour classes moyennes dans les marchés immobiliers tendus ; une société de transports urbains et interurbains : Transdev, ; la construction du grand ensemble de Sarcelles et d'une majorité des quartiers d'habitat social dans les Trente Glorieuses ; l'actionnariat des sociétés d'économie mixtes (SEM) d'aménagement urbain, etc. Cette liste aux faux airs d'inventaire à la Prévert rend compte de la diversité des interventions de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), institution financière publique, dans le développement urbain contemporain en France.

Lorsque la Caisse des dépôts intervient dans le développement urbain, elle peut agir comme auxiliaire des pouvoirs locaux, comme bras armé des collectivités locales ou bien comme opérateur privé en quête de profit. L'établissement public est souvent présenté comme le « bras armé » de l'État, notamment parce qu'elle a pris une part très active dans la construction des grands ensembles, pendant les années de croissance d'après-guerre (Lorrain 1991; Oblet 2005). Ces liens avec l'État central ne sont pourtant pas exclusifs de relations denses avec les collectivités locales, qui apportent leur garantie financière aux prêts délivrés par la CDC aux organismes de logement social, tandis que certaines de ses filiales collaborent étroitement avec les collectivités. Par ailleurs, la plupart des filiales de la Caisse des dépôts ont un statut privé, Icade étant même cotée en Bourse.

La Caisse des dépôts est caractérisée par une forte complexité institutionnelle (cf. encadré), où les missions publiques, liées à l'État et/ou aux pouvoirs locaux, côtoient des

¹ Elle gère plus de 270 000 logements en 2014, dont les trois quarts sont des logements sociaux. Elle a par ailleurs récemment repris ADOMA, anciennement Sonacstra, qui gérait les foyers de jeunes travailleurs étrangers.

filiales de statut privé. Cette complexité s'inscrit néanmoins dans un cadre financier commun. La Caisse des dépôts est une institution financière publique créée en 1816 pour conserver et rémunérer les fonds qui lui sont confiés. Tout particulièrement, l'établissement centralise et rémunère depuis 1837 une partie de l'épargne des ménages, via les livrets d'épargne, qu'elle prête aujourd'hui aux organismes de logement social sous le contrôle de l'État. Si la CDC investit dans le développement urbain, c'est dans le cadre de cette activité financière, avec des instruments soumis à des contraintes propres à l'économie financière et aux modalités de circulations des financements pour l'économie.

La Caisse des dépôts : quelques repères.

La Caisse des dépôts et consignations est un établissement financier public créé en 1816. Elle est chargée de recevoir, de gérer et de rémunérer les consignations juridiques ainsi qu'un certain nombre de dépôts¹. À partir de 1837, elle centralise les livrets d'épargne, baptisés ensuite livrets A, collectés par les Caisses d'épargne et par la Poste².

Si la gestion de ces livrets est spécifiquement contrôlée par le ministère des Finances, le statut de la CDC la place sous la surveillance et la garantie du parlement, même si le pouvoir exécutif pèse fortement sur les orientations de l'établissement (Boudet 2006). La Caisse des dépôts est placée sous le contrôle d'une commission de surveillance, comprenant notamment des parlementaires et des représentants d'administrations et d'organismes financiers publics³. L'établissement est administré par un directeur général, nommé depuis 1993 pour un mandat de cinq ans par le président de la République.

En plus de la gestion des fonds d'épargne et des dépôts divers, la Caisse des dépôts s'est dotée progressivement d'un certain nombre de filiales. Outre la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) et la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET), que l'on étudiera dans cette thèse, la Caisse des dépôts est aussi le premier actionnaire d'une société d'assurance, CNP Assurance et a récemment fondé avec l'État BPIFrance, un organisme de financement d'entreprises.

La Caisse des dépôts constitue un bon terrain d'enquête pour interroger les recompositions des politiques du développement urbain en plaçant la focale sur leur structuration financière. Le pari de la présente thèse est double. D'une part, il s'agit de considérer la diversité des interventions de la Caisse des dépôts comme un observatoire des recompositions des politiques de développement urbain. Par politiques de développement urbain, on entendra les manières dont les acteurs publics influencent l'investissement dans le

¹ Notamment les dépôts conservés par les notaires. Lors de sa fondation, la CDC centralise aussi les services relatifs à la légion d'honneur, et des fonds de caisses de retraites, tels que la Caisse de dotation de l'armée.

² Il s'agit alors de comptes de dépôts d'argent à vue (c'est-à-dire que le client peut obtenir un retrait au guichet à l'instant où il le demande) et qui rapportent un intérêt. Ces comptes sont d'abord distribués par les Caisses d'épargne, les relais de la poste à partir de 1835 (qui deviennent la Caisse nationale d'épargne en 1881, puis la Banque Postale en 2005). En 2008, le système est refondu, la collecte du livret A est ouverte à l'ensemble des réseaux bancaires et la CDC centralise une partie des fonds du livret A, mais aussi d'autres livrets d'épargne : le livret de développement durable (LDD) et le livret d'épargne populaire (LEP).

³ Elle est composée de trois députés, de deux sénateurs, d'un membre du Conseil d'État, de deux membres de la Cour des comptes, du gouverneur ou de l'un des sous-gouverneurs de la Banque de France, du directeur général du Trésor ou de son représentant ainsi que de personnalités qualifiées désignées par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat.

cadre physique de la ville (aménagement, promotion, construction, entretien...). On parlera aussi de fabrique urbaine pour désigner les groupes d'acteurs publics et privés qui joue un rôle directe dans la production de ce cadre physique (entreprises, promoteurs, élus, administrations, propriétaires...). La richesse institutionnelle de la CDC permet d'observer les rôles respectifs de l'État et des pouvoirs locaux mais aussi des acteurs privés, notamment les entreprises, dans la production de la ville. D'autre part, nous montrerons que les activités urbaines de la Caisse des dépôts, et plus généralement les modalités du développement urbain, dépendent étroitement des conditions de circulation des financements dans l'économie, ou autrement dit, de la régulation du système financier, qui dépasse le cadre des rapports de pouvoir au sein de la fabrique urbaine.

Dans cette introduction, nous proposons d'abord un parcours bibliographique qui montre tout l'intérêt de saisir les activités urbaines de la Caisse des dépôts dans une perspective diachronique pour comprendre les évolutions des politiques de développement urbain. On mobilisera deux séries de travaux, les uns centrés sur la Caisse des dépôts et tout particulièrement son rôle dans la construction des grands ensembles, les autres plus théoriques. Si ces littératures offrent des points d'appui solides pour étudier le rôle de la CDC dans les politiques de développement urbain, il s'agira de prolonger la réflexion pour comprendre combien les évolutions du secteur financier ont pu s'avérer déterminantes à cet égard (1.). Une analyse centrée sur les circuits financiers de la Caisse des dépôts permet de saisir l'articulation entre les logiques propres à la régulation du système financier à celles de la production urbaine (2.). Le troisième temps de l'introduction est consacré à la présentation des enjeux méthodologiques de la thèse et annonce son plan (3.).

1. L'évolution des politiques de développement urbain au prisme de la Caisse des dépôts

Il s'agit dans un premier temps de saisir la Caisse des dépôts à travers les travaux empiriques et théoriques de la recherche urbaine. Sur le plan empirique, la Caisse des dépôts est en général identifiée et limitée à son rôle dans la construction des grands ensembles dans la période de croissance urbaine d'après-guerre des années 1950 aux années 1970. Cet état de l'art invite à étendre l'enquête sur une période plus récente, à comprendre les raisons et modalités du retrait de l'établissement, mais aussi à en saisir les logiques financières, dont quelques études ont montré l'importance majeure (1.1.). Sur un plan plus théorique, on s'intéressera à trois grandes séries d'approches qui permettent de rendre compte de l'évolution des politiques de développement urbain. La Caisse des dépôts a ainsi la

particularité de constituer un objet d'étude qui met en jeu ces grilles de lecture, tout en montrant les limites et la nécessité de placer plus directement la focale sur les dynamiques financières, et l'inscription de la Caisse des dépôts dans le système financier (1.2.).

1.1. La Caisse des dépôts et la fabrique urbaine : revue de littérature

Si la recherche urbaine a bien étudié les interventions de la CDC dans les politiques de développement urbain d'avant les années 1970, l'établissement est considéré comme un acteur secondaire de la production de la ville dans les travaux portant sur les périodes plus récentes. Cette revue de littérature révèlera l'intérêt d'adopter une perspective diachronique pour analyser l'évolution des interventions de la CDC dans le développement urbain, et de placer la focale sur ses dynamiques financières. Les travaux de science politique consacrés à la Caisse des dépôts portent sur la construction des grands ensembles pendant les Trente Glorieuses, où l'établissement apparaît comme le bras armé de l'État, et invitent à analyser tant les activités récentes de l'établissement que les modalités et les raisons de sa moindre influence sur la production urbaine (1.1.1.). Le renouveau de l'histoire urbaine et de l'histoire financière, ainsi que des travaux anciens, soulignent la complexité des interventions de la CDC, marquée par le poids des logiques financières propres à l'établissement et à la régulation du secteur financier (1.1.2.).

1.1.1. La science politique et la mystérieuse disparition de la « toute-puissante » Caisse des dépôts après la construction des grands ensembles

Dans la science politique française, les interventions de la Caisse des dépôts dans le développement urbain sont essentiellement renvoyées à la construction des grands ensembles, où l'établissement et ses filiales sont présentés comme le bras armé d'un État planificateur tout puissant. En revanche, la littérature laisse dans l'ombre les activités de la CDC à l'issue de la construction de ces mêmes grands ensembles, ainsi que les raisons d'un tel retrait. Pour le sociologue Olivier Borraz (1998: 64-65) :

« La CDC joue [pendant les Trente Glorieuses] un rôle considérable dans l'aménagement des villes. Elle permet à l'État d'avoir un œil sur l'urbanisation du pays tout en offrant aux communes les moyens financiers et techniques ainsi que des savoir-faire nouveaux en matière de construction et d'aménagement. »

Dans les synthèses portant sur l'évolution des politiques urbaines, la Caisse des dépôts et ses filiales apparaissent comme le « bras armé » tout puissant de l'État central, imposant une quasi-tutelle technique et financière aux acteurs locaux. Tout particulièrement, la figure de la SCET, filiale de la CDC qui prend en charge, via des sociétés locales (sociétés

d'économie mixte – SEM), la plupart des grandes opérations de construction de logement¹, incarne la mainmise du groupe sur des opérations décidées par l'État sans aucune concertation². Dans une même perspective, Dominique Lorrain (1981 : 65-67) décrit comment la prépondérance de la SCET, dotée de moyens techniques et financiers uniques, impose la domination de l'État central tant sur les collectivités locales que sur les acteurs privés. Ces derniers suivent alors un développement silencieux dans l'ombre du « système CDC », au travers de quelques réseaux de SEM concurrents et surtout dans d'autres domaines des « services urbains », notamment dans le secteur de l'eau (Lorrain 1991).

A en croire les travaux de synthèse, la crise de l'État planificateur sonne le glas des interventions du groupe CDC dans la ville. Les mises en perspective des politiques urbaines sur le temps long ne mentionnent ainsi la CDC que dans les parties consacrées à la construction des grands ensembles (Biarez 1989; Oblet 2005; Epstein 2008). Sur les dynamiques plus récentes du développement urbain, la Caisse des dépôts est largement marginalisée dans les analyses qui évoquent son existence. La thèse de Julie Pollard (2009) sur les promoteurs immobiliers est à cet égard tout à fait éclairante. L'ancienne Société Immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC), rebaptisée Icade en 2003 et introduite en Bourse en 2006, n'est, dans l'analyse, pas distinguée des promoteurs privés classiques. De même, le politiste Renaud Epstein (2008), dans sa vaste étude sur la politique de la ville³ et le programme national de rénovation urbaine, mentionne la CDC comme banquier et partenaire des opérations de démolition-reconstructions de logements sociaux, mais ce rôle ne va pas plus loin que celui de simple guichet. Les autres travaux sur la politique de la ville peuvent évoquer le rôle de la CDC, qui apparaît surtout comme un contributeur de second rang. (Le Garrec 2006; Tissot 2007; Damamme et Jobert 1995), ou bien celui de la SCET dans le même registre (Gateau Leblanc 2005). Mais ces évocations n'en font qu'un acteur parmi d'autres, moins décisionnaire qu'expert ou mécène au sein d'une nébuleuse d'acteurs centraux.

¹ Notamment les Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP) lancées au début des années 1960.

² Thierry Oblet (2005 : 116-117) présente ainsi l'archétype des politiques d'urbanisation des Trente Glorieuses : « La SCET, filiale de la CDC, assoit, par son réseau de SEM locales, la prépondérance de son rôle dans le pilotage des opérations d'urbanisme. (...) Généralement créées par l'Etat, elles associent dès l'origine des élus locaux au sein de leur conseil d'administration (où siège souvent le préfet) sans que ces derniers n'y impriment véritablement leur contrôle : les grandes opérations restent décidées à Paris, et les SEM conseillées par la SCET agissent souvent comme une sorte de rouleau compresseur. Quand, par exemple – rapporte Bernard Archer – un représentant du groupe de la CDC disait à un maire : ‘je vous propose de construire mille logements par an ; j'organiserai le financement, y compris les avances à court terme, je conduirai l'action foncière, et je réalisera les infrastructures’, pouvait-on considérer que l'on entrait dans une phase de concertation, ou plutôt un processus technocratique ? Cela, d'autant plus que les villes ne disposaient pas des services, ou des conseils, assez développés pour concevoir une politique d'aménagement et de développement. »

³ La politique de la ville est la politique mise en place par les pouvoirs publics, à partir de la fin des années 1970, orientée vers l'amélioration de la gestion et de la vie sociale dans les quartiers populaires et tout particulièrement les quartiers d'habitat social.

La CDC et ses filiales n'ont ainsi pas fait l'objet d'une analyse directe après la fin de la construction des grands ensembles dans les années 1970. Ce silence bibliographique ne rend pas justice à la multiplicité des interventions de la Caisse des dépôts dans le développement urbain depuis lors, multiplicité qu'on a soulignée en ouverture de cette introduction. Il ne laisse pas non plus d'interroger sur les raisons et sur les modalités du retrait d'acteurs pivots de la production urbaine. Certains travaux ont évoqué ce retrait, dans le cas de l'aménagement urbain et de la SCET, mais sans analyser directement cette dernière, qui apparaît comme la victime corolaire d'évolutions externes. Le sociologue Dominique Lorrain (1995) souligne ainsi que le rôle majeur de la filiale de la Caisse des dépôts a été remplacé par la montée en puissance du nouveau couple formé par les pouvoirs locaux et les grandes entreprises privées. Si D. Lorrain insiste sur le poids croissant des entreprises privées, le retrait de la SCET est aussi présenté comme un mouvement de transfert de pouvoir vers les élus locaux, affranchis de la tutelle de la Caisse par les lois de décentralisation du début des années 1980. Un groupe de politistes rennais (Caillosse, Le Galès, et Loncle-Moriceau 1995; Caillosse, Le Galès, et Loncle-Moriceau 1997) a montré comment la montée en puissance des pouvoirs urbains dans les années 1970 accélérée par la décentralisation a fait passer les sociétés contrôlées par la SCET sous la domination des élus locaux¹. Par ailleurs, Dominique Lorrain (1991) affirme aussi que les déboires financiers traversés par les sociétés gérées par la SCET dans les années 1970 ont entraîné un retrait de la SCET de la production urbaine, mais sans donner d'éléments empiriques.

Ces travaux soulignent l'importance pour les politiques de développement urbain du retrait de la SCET, mais ils n'ont pas directement porté sur la SCET ni sur la CDC, et évoquent en creux l'évolution de la filiale, sans entrer dans les entrailles de l'organisation. Les conditions concrètes du « passage de relais » entre la SCET et le couple pouvoirs locaux / entreprises privées restent ainsi à explorer et à discuter.

A l'issue de ce premier parcours bibliographique, deux pistes de recherche se détachent nettement. D'une part, les activités urbaines de la Caisse des dépôts depuis les années 1970 n'ont pas encore fait l'objet d'études systématique, en tout cas du côté de la science politique, de la sociologie ou des études urbaines. D'autre part, le retrait de l'établissement de sa position d'acteur pivot de la construction des grands ensembles, et son évolution vers celle d'un acteur secondaire à peine mentionné par la littérature, mérite d'être analysé. La transformation du rôle de cet acteur semble essentielle pour comprendre l'évolution des

¹ Des études sur des sociétés locales d'aménagement montrent le même mouvement : voir la thèse de Jacques Da Rold (2008), écrite par un ancien aménageur du réseau SCET à la retraite, et le travail sur Lyon de Florence Menez (2008).

politiques de développement urbain, tant la CDC apparaissait comme un acteur dominant dans l’urbanisation sous les Trente Glorieuses. Mais les raisons et les modalités du retrait de l’établissement et de ses filiales restent encore mal connues. La Caisse des dépôts apparaît ainsi comme un objet permettant d’interroger l’évolution des politiques de développement urbain depuis la construction des grands ensembles. Dans cette perspective, les travaux des historiens ainsi que des travaux plus anciens, portant plus directement sur le groupe CDC, témoignent de l’intérêt d’une approche centrée sur la CDC et ses dynamiques financières.

1.1.2. Les apports de l’historiographie et des travaux plus anciens : du rôle des filiales dans la construction des grands ensembles aux logiques financières de la Caisse des dépôts

La Caisse des dépôts a suscité un ensemble important de travaux d’histoire urbaine et d’histoire financière. De nombreux historiens de l’urbain, rejoignant des recherches sociologiques plus anciennes, reviennent sur le rôle des filiales de l’établissement dans la construction des grands ensembles et nuancent l’image de « bras armé de l’État », en soulignant tant les partenariats avec les collectivités locales que le statut privé des filiales. Les singularités des filiales invitent à étudier les relations financières qui les unissent à la maison-mère. L’intérêt de cette piste d’enquête est confirmé par les travaux d’histoire financière sur la genèse de l’engagement de l’établissement dans le développement urbain.

- La singularité des filiales de la CDC : objectifs nationaux, partenariats locaux et statuts privés**

Pour la période des Trente Glorieuses, le renouveau de l’histoire urbaine française (Fourcaut 2002; Fourcaut et Vadelorge 2011) a permis, à la lumière des archives, de revenir sur la position des filiales de la Caisse des dépôts lors de la construction des grands ensembles (Bellanger et al. 2008; Fourcaut et Voldman 2008; Le Goullon 2010; Verheyde et Margairaz 2014; Landauer 2010). Ces travaux ont tendance à souligner la richesse des liens unissant les filiales aux collectivités locales, qui ne se réduisent pas à une simple relation de subordination. Ils s’inscrivent dans la continuité des travaux doctoraux de François D’Arcy (1968) qui avait analysé le réseau de sociétés locales de la SCET comme une amorce de la décentralisation. Par ailleurs, certains travaux de la sociologie urbaine marxiste des années 1970 ont plutôt tendance à placer les filiales de la Caisse des dépôts dans une situation intermédiaire entre un acteur privé et un acteur public (Topalov 1969; Preteceille 1973; Eisinger 1982).

Ces derniers travaux insistent tout particulièrement sur les liens financiers entre les filiales et la Caisse des dépôts. Néanmoins, leur cadre analytique, marqué par l'hypothèse du capitalisme monopoliste d'État, ne leur permet pas de saisir précisément les logiques propres aux investissements de la CDC, identifiées à celles d'une figure désincarnée de l'État¹. Les travaux d'historiens de la finance sur la genèse de l'engagement de l'établissement dans les politiques de développement urbain dessinent à cet égard des pistes stimulantes pour l'étude des périodes postérieures.

- **L'histoire économique et financière : la Caisse des dépôts, acteur des politiques de développement urbain et du secteur financier français**

La Caisse des dépôts a suscité, au début du 21^e siècle, une série de travaux d'histoire financière, qui ont porté sur l'établissement depuis sa création jusqu'à la Seconde Guerre mondiale (Aglan et al. 2003; Aglan et al. 2006; Aglan et al. 2011; Margairaz et al. 2014). Ces travaux ont souligné le rôle du personnel dirigeant de l'établissement à l'égard du financement du logement social et des équipements urbains. La Caisse des dépôts refuse ainsi longtemps un engagement financier trop important dans des prêts à long terme aux organismes de logement social parce qu'ils pourraient mettre en péril l'équilibre de la gestion financière des livrets d'épargne dont elle a la charge (Frouard 2008; Margairaz et al. 2014). L'historien Michel Margairaz (2008) invite à prolonger ces réflexions qui « impliquent de combiner, comme c'est rarement le cas, histoire urbaine, histoire financière et histoire des politiques publiques » aux périodes postérieures. Dans cette perspective, la thèse de l'historienne Sabine Effosse (2003) sur le financement du logement des années 1930 aux années 1960, surtout fondée sur l'étude des structures financières publiques et parapubliques (Banque de France, direction du Trésor, Crédit Foncier et dans une moindre mesure Caisse des dépôts) invite à mettre le secteur financier, ses acteurs et ses instruments au cœur de l'analyse des politiques de développement urbain.

Les circuits financiers de la Caisse des dépôts ont ainsi la caractéristique d'être à la fois parties prenantes des politiques de développement urbain et d'être des composantes du secteur financier, mais d'être rarement étudiés ensemble. Ainsi, un numéro spécial de la Revue d'histoire financière (1991) a analysé l'institution financière en évacuant presque totalement son rôle dans le développement urbain, en privilégiant des études sur son inscription au sein du système financier. En revanche, des chercheurs (Bouché, Decoster et Halbert 2015) en étudiant la distribution géographique des prêts de la Caisse des dépôts au

¹ A l'instar de l'ensemble de la sociologie urbaine marxiste de cette époque, ils peinent à rendre compte de la réalité « concrète » du fonctionnement d'un Etat qui, dans ces travaux « demeure instrument, même 'autonome', du capital monopolistique, pure entité abstraite » (Birnbaum 1973).

logement social dans les années 2000, ont montré tout l'intérêt de penser ensemble logement social et circulation de l'épargne, organisation du secteur financier et politiques urbaines.

Ce premier parcours à travers les travaux portant sur la Caisse des dépôts a permis de souligner l'intérêt d'étudier les évolutions de l'établissement et de ses filiales pour les périodes postérieures à la construction des grands ensembles, et de déterminer les raisons de leur perte d'influence dans les politiques de développement urbain. On a pu à cet égard souligner tout l'intérêt d'articuler ces interrogations à une approche sensible aux évolutions financières de l'établissement et à son inscription dans le secteur financier.

1.2. La Caisse des dépôts et les grilles d'analyse des politiques urbaines

Il s'agit désormais de réfléchir aux outils théoriques avec lesquels on pourra explorer les zones d'ombre demeurant sur les activités urbaines de la Caisse des dépôts. La recherche urbaine a mis au jour trois principales grilles de lecture des politiques de développement urbain. Ces approches sont développées par des courants de recherche plus complémentaires et concourants que concurrents : la sociologie de la gestion publique territoriale, l'économie politique « spatialisée » et le chantier de recherche de la gouvernance urbaine.

Ces grilles de lectures révèlent tout l'intérêt d'étudier la Caisse des dépôts qui apparaît comme un poste d'observation pour observer l'articulation des différentes dynamiques affectant les politiques de développement urbain et tout particulièrement pour interroger le rôle qu'y joue l'État, rôle qui, on le sait, reste controversé. En revanche, elles ne suffisent pas à rendre compte des évolutions singulières de la Caisse des dépôts et à prendre en compte dans l'analyse l'inscription de l'établissement dans le système financier français. On présentera succinctement et successivement les trois séries d'approches, dont on montrera l'intérêt et les limites pour étudier les interventions de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain.

1.2.1. La gestion publique territoriale et la Caisse des dépôts

Le premier courant de recherche que l'on présentera est aussi le plus ancien et le plus ancré dans la science politique française qui s'intéresse au rôle de l'État dans le développement urbain. On pourrait le qualifier de « territorialiste », dans la mesure où il

s'intéresse surtout à la répartition de l'autorité politique entre les différents niveaux de l'appareil d'État¹.

Cette approche permet aussi de saisir combien les rapports de pouvoir au sein de l'appareil d'État s'avèrent déterminants pour comprendre l'évolution des politiques publiques et des politiques de développement urbains. Cet ensemble de travaux soulignent d'une manière générale le retrait de l'État central au profit des élus locaux, notamment dans le cadre des politiques de décentralisation (Herault et Duran 1992). Ce mouvement correspond à une évolution interne à la sphère politique, liée aux demandes des élus urbains et de la société, réclamant une plus grande autonomie à l'égard de l'État (Mabileau et Sorbets 1989; Keating 2008). La problématique de la territorialisation et les débats qu'elle suscite renvoient bien à cette dynamique complexe par laquelle l'État perd justement une partie sa centralité, au profit notamment des villes et des métropoles (Faure 2014). Le développement urbain est ainsi négocié au niveau local dans un jeu privilégiant les acteurs publics et para-publics, notamment au sein des instances intercommunales (Desage et Guéranger 2011; Desjardins et Leroux 2007). L'État central ne disparaît pas avec les transformations des années 1970-1980 et joue notamment un rôle important « d'institutionnalisation de l'action collective », accompagnant les acteurs politiques locaux en leur fixant un cadre d'action propice à la mobilisation locale (Duran et Thoenig 1996). Il a pu en outre, dans les années récentes, accroître son influence à travers de nouveaux outils administratifs, notamment dans le cas de la politique de la ville (Epstein 2008).

Cette grille d'analyse a tendance à évacuer les dynamiques économiques et financières, pour mieux se concentrer sur les acteurs publics (élus et administrations) et leurs interactions. Elle s'avère problématique pour étudier la CDC, dont l'activité dépend fortement de phénomènes économiques et financiers. Par exemple, l'évolution de l'inflation joue un rôle majeur sur les taux d'intérêt des prêts effectués par la Caisse des dépôts sur les fonds du livret A. De même, les relations financières entre la Caisse des dépôts et ses filiales, les taux de rentabilité qu'exigent la maison-mère, ou la décision de faire entrer Icade en Bourse, sont difficilement réductibles au seul jeu politico-administratif. En revanche, ces travaux invitent à analyser, dans le prolongement des travaux d'histoire urbaine consacrés à la CDC évoqués plus hauts, qui ont souligné la complexité des relations unissant les filiales de l'établissement tant à l'État central qu'aux collectivités locales. Il convient aussi d'étudier les liens entre la Caisse des dépôts et le ministère des Finances, qui a notamment la charge de surveiller la gestion des livrets d'épargne par la Caisse des dépôts.

¹ Et par référence au label anglo-saxon des *territorial politics* (Keating, 2008).

1.2.2. Les *urban studies* et l'économie politique spatialisée : les politiques de développement urbain à l'épreuve des transformations du capitalisme

A l'inverse du courant territorialiste, les *urban studies* anglo-saxonnes se sont développées sur un terreau intellectuel marqué par l'économie politique et tout particulièrement le marxisme (Walton 1993). L'« école française de la sociologie urbaine marxiste » des années 1970, impliquée dans des controverses régulières avec les sociologues du CSO (Birnbaum 1974; Castells 1974; Lojkine 1977), a notamment constitué une source intellectuelle majeure pour des travaux qui soulignent l'influence des dynamiques économiques sur les politiques urbaines. On peut aussi souligner l'influence majeure des économistes français de l'Ecole de la régulation, dont les travaux sur le (post)fordisme (Boyer 1986; Lipietz 1994) ont été mobilisés pour comprendre les politiques de développement urbain (Painter 1995; Jessop 2003).

Dans cette perspective, les politiques d'investissement urbain, et tout particulièrement dans le logement, sont analysées comme des éléments d'une politique économique plus générale, visant à assurer la croissance économique et l'accumulation du capital. La ville fordiste correspond ainsi à un modèle économique caractérisé par une forte intrication des politiques nationales avec le système de production industrielle. L'État central domine la fabrique urbaine et construit des logements populaires, permettant de la sorte de soutenir la croissance de la production industrielle. Dans les années 1970, le fordisme entre en crise et laisse peu à peu la place à un modèle post-fordiste, caractérisé par une plus forte mobilité et flexibilité des systèmes productifs (Amin 2008), et des politiques de l'offre visant à adapter les territoires à cette mobilité accrue du capital.

Dans ce contexte, des politiques néolibérales modifient le contrôle de l'État sur l'économie et sur le développement urbain (Peck et Tickell 2002). Ce dernier conserve un rôle majeur, mais qui se traduit désormais par des politiques de localisation (*locational policies* : Brenner, 2004) visant à attirer entreprises et ménages solvables dans un contexte de compétition interurbaine accrue. Ces politiques correspondent à une fabrique urbaine dominée par les interactions entre pouvoirs urbains et investisseurs privés, où les seconds bénéficient du soutien des premiers (Mayer, 1994). Dans cette perspective, le travail de Neil Brenner (2004) soutient l'hypothèse d'un rééchelonnement politique (*political rescaling*) en Europe occidentale et en Amérique du Nord, caractérisé par une décentralisation politique (*state downscaling*) depuis l'État central vers les grandes villes dynamiques les plus adaptées à la mondialisation de l'économie où se concentrent désormais les investissements publics.

Cette lecture stimulante des mutations des politiques de développement urbain invite ainsi à prendre en compte les évolutions macroéconomiques pour comprendre l'évolution de

la CDC, la transformation de ses interventions en matière de développement urbain et à les inscrire dans le cadre d'une mutation des échelles politiques et économiques. Tout particulièrement, elle invite à lier l'évolution de la CDC à celle du système macroéconomique et du rôle qu'y joue l'État. En revanche, si cette grille d'analyse peut permettre d'expliquer le retrait de la Caisse des dépôts, dans le cadre d'une valorisation des opérateurs privés, elle semble moins efficace à rendre compte du maintien et du dynamisme relatif du circuit de financement du logement social qu'assure l'établissement, sous le contrôle de l'État. Le caractère hybride de la CDC, avec ses missions diversifiées, entre difficilement dans un cadre analytique qui a tendance à s'appuyer sur une vision monolithique de l'État. Il s'agit ainsi de préciser le rôle financier de la Caisse des dépôts et d'interroger précisément le rôle que joue l'État à cet égard.

1.2.3. La CDC et le chantier de recherche de la gouvernance urbaine

Le troisième courant de recherche se trouve dans une certaine mesure à mi-chemin entre les deux approches présentées plus haut, et rassemble des travaux qui essaient de penser ensemble les dynamiques économiques et politiques en les analysant au niveau urbain. Les travaux du « chantier de recherche de la gouvernance urbaine » (G. Pinson 2003), d'inspiration néo-wébérienne, ont souligné combien les politiques publiques dépendaient désormais essentiellement d'un ensemble de relations entre les pouvoirs politiques urbains et la société et l'économie locales. Ils ont notamment montré que ces relations horizontales sont devenues majeures pour comprendre tant les politiques du développement urbain que la régulation des sociétés européennes (G. Pinson 2009; Le Galès 2011).

La gouvernance urbaine correspond à une double hypothèse. D'un côté, les systèmes productifs se territorialisent et sont désormais plus dépendants des régulations et des interdépendances au niveau urbain (Trigilia 2002; Piore et Sabel 1984; Veltz 2000). De l'autre, les pouvoirs politiques urbains s'investissent dans des relations denses avec les acteurs économiques et sociaux au niveau local pour gagner des marges de manœuvre politiques (G. Pinson et Béal 2009). Pendant les Trente Glorieuses, la production urbaine est largement planifiée au niveau central pour accompagner et étendre la croissance industrielle en lui fournissant des logements populaires, même si les relations entre pouvoirs urbains et patronat local ont pu aussi participer d'une même dynamique (Rousseau 2011). Après la crise, la production urbaine passe plutôt par des négociations locales associant acteurs publics et privés, dans des cadres souples et consensuels comme le projet urbain, qui permettent d'articuler des ressources fragmentées (G. Pinson 2009). Cette perspective a pu amener certains auteurs à importer le cadre d'analyse étatsunien des régimes urbains (Stone 1993),

pour souligner le poids des relations entre pouvoirs urbains et acteurs privés, évacuant du même coup l’État de l’analyse de la production urbaine (Dormois 2006; Rousseau 2011; G. Pinson 2010). Si d’autres travaux intègrent le niveau national dans l’analyse, ils soulignent aussi le poids déterminant des coalitions au niveau urbain sur la production urbaine (Bernt 2009; Pollard 2009; Dupuy et Pollard 2013).

Cette approche permet de replacer les interventions de la Caisse des dépôts dans des politiques de développement urbain ancrées dans des jeux de relations localisées. Mais elle propose peu d’outils analytiques pour comprendre la singularité de l’activité financière de la CDC dans le développement urbain, ni pour intégrer le poids de l’État sur l’établissement¹. Les investissements de l’établissement dans la production urbaine dépendent non seulement des relations localisées entre pouvoirs urbains et acteurs privés, mais aussi de critères propres à son activité financière, comme les taux de rémunération des capitaux qu’elle gère.

A l’issue de ce double parcours bibliographique sur la Caisse des dépôts et sur les approches théoriques susceptibles de permettre de comprendre les interventions de l’établissement dans les politiques de développement urbain, plusieurs pistes d’enquête stimulantes ont émergé. Il s’agit de mettre à l’épreuve l’hypothèse de l’évolution de la CDC, depuis l’acteur pivot de la construction des grands ensembles à un acteur de second rang. Cette évolution met en jeu les trois lunettes théoriques que l’on vient de présenter, l’évolution de la CDC procédant tant de logiques politico-administratives, de l’évolution du rôle de l’État dans l’économie et des rapports entre les principaux acteurs des coalitions locales. Tout particulièrement, étudier l’établissement public doit permettre de contribuer à la controverse portant sur le rôle de l’État dans les politiques de développement urbain, dont on a vu les divergences d’interprétation au sein des trois chantiers de recherche.

Dans cette perspective, la singularité des dynamiques financières de la Caisse des dépôts, pas toujours analysable à l’aide des approches théoriques que l’on a présentées, invite à placer la focale sur le secteur financier et le rôle qu’y joue l’État. La prochaine section devra montrer l’intérêt de « financeriser » l’étude de la CDC.

¹ Dominique Lorrain (2013) considère notamment que cette lecture « sous-estime le rôle des institutions de second rang (les instruments) et des institutions informelles (culture et mentalités). »

2. Une analyse « financiarisée » de la Caisse des dépôts et des politiques de développement urbain

La Caisse des dépôts est une institution financière : elle gère des fonds qu'elle rémunère en les prêtant et en les plaçant. Cette activité de crédit répond à un ensemble de règles et de normes qui la régissent et dont la cohérence est constitutive du « système » financier. On peut parler de « secteur » ou de « système » financier pour désigner les activités de crédit, dans la mesure où celles-ci sont dotées d'une forte cohérence, caractérisée par la domination d'un ensemble d'acteurs publics (banque centrale, agences de contrôle, ministère des Finances) et d'opérateurs privés (banques, gestionnaires de fonds, compagnies d'assurance) qui définissent et appliquent un ensemble de conceptions communes sur la régulation de ces activités (Patat, Lutfalla 1986). L'analyse de la Caisse des dépôts et de son rôle dans les politiques de développement urbain doit intégrer les logiques propres à l'intégration de l'établissement dans le secteur financier.

A partir des travaux qui ont affronté la question des rapports entre les acteurs financiers et le développement urbain, ainsi que d'autres recherches portant sur le secteur financier lui-même, on montrera que la Caisse des dépôts apparaît comme un bon terrain d'enquête pour saisir l'influence du secteur financier sur le développement urbain (2.1.). Il s'agit de déployer une analyse qui puisse rendre compte de l'influence des logiques propres au secteur financier sur les activités urbaines de la Caisse des dépôts, sans pour autant évacuer les autres dynamiques propres aux politiques de développement urbain évoquées dans la première partie de l'introduction. On proposera alors une analyse « financiarisée », attentive aux circuits et instruments financiers qui structurent l'activité de l'institution. C'est armé de ces outils analytiques que l'on présentera les principaux résultats de la thèse (2.2.).

2.1. Intégrer le système financier dans l'analyse de la Caisse des dépôts et dans l'économie politique du développement urbain

« À la question ‘qui produit la ville ?’, la réponse de la recherche urbaine des années 1980 a été : les propriétaires, les promoteurs, les entreprises de construction, souvent l’État, un peu les habitants et rarement les banquiers » (Lorrain 2011 : 1100).

Le sociologue Dominique Lorrain invite aujourd’hui la recherche urbaine à prospecter du côté des banquiers et de l’industrie financière. Avec lui, de nombreux chercheurs s’intéressent à la « financiarisation » de la ville et à l’influence des acteurs financiers dans les projets urbains. La plupart des travaux, essentiellement publiés dans des revues et maisons d’édition anglophones, montrent le poids croissant de l’industrie financière dans la production

de la ville depuis les années 1970. Ces travaux décalent le regard vers l'organisation de l'industrie financière pour comprendre le développement urbain, mais au risque de surévaluer l'influence de la première sur le second (2.1.1.). Les travaux sur le cas français, plus attentifs aux spécificités des activités financières, invitent à discuter et qualifier les modalités d'influence des acteurs financiers publics sur le développement urbain (2.1.2.).

2.1.1. La financiarisation de la ville comme dynamique globale.

La présence d'acteurs financiers dans l'économie du développement urbain, très consommatrice en capitaux, n'est pas une nouveauté. Le géographe marxiste David Harvey (2012) a ainsi montré l'importance du secteur bancaire dans l'haussmannisation de Paris sous le Second Empire¹. Le travail de l'historienne Sabine Effosse (2003), cité plus haut, a permis de mettre en avant le rôle du Crédit Foncier dans la construction de logements dans les années 1950-1960, tandis que le sociologue Christian Topalov (1973; 1987) a montré la montée en puissance des groupes bancaires à partir de la fin des années 1960 dans ce secteur. Mais c'est surtout avec la montée en puissance de l'industrie financière à partir des années 1980 que celle-ci semble jouer un rôle croissant dans le développement urbain. L'industrie financière, dynamisée par la mondialisation des marchés de capitaux, étend ses interventions à un nombre croissant d'activités, dont la ville (Aglietta et Berrebi 2007). Le développement urbain serait alors financiarisé, c'est-à-dire soumis à l'influence croissante des marchés financiers.

Des travaux ont ainsi souligné comment des techniques financières innovantes et risquées offertes par les marchés financiers aux villes états-unies pour financer leurs projets urbains (Neuby 2005; Weber 2010; Rutland 2010) et l'ensemble de leurs investissements (Hackworth 2002)² orientaient les pouvoirs urbains dans une logique entrepreneuriale visant à attirer des ressources fiscales. C'est surtout avec la crise des *subprimes*³ que le poids de l'industrie financière sur le développement urbain a été le plus

¹ Voir aussi le travail de l'historien Michel Lescure (1982).

² Signalons pour le cas français le travail d'Edoardo Ferlazzo (2014) sur le crédit local, qui a commencé une thèse à l'EHESS sous la direction d'Eve Chiapello.

³ Les *subprime* sont des produits immobiliers correspondant à des créances hypothécaires qui ont la particularité d'avoir été contractés aux Etats-Unis par des ménages à faible solvabilité (c'est-à-dire qui ont un risque important de ne pas pouvoir rembourser). Produits financiers très risqués mais aussi très rémunérateurs, ils ont été diffusés à l'ensemble de l'économie financière via des « produits structurés » censés permettre de contrebalancer le risque par des actifs moins risqués. En 2007, les taux directeurs de la Fed, la banque centrale étatsunienne, auxquels la plupart des taux de remboursement des emprunts étaient adossés, ont été brutalement relevés. Cela a déclenché des défauts de paiement en série, qui ont, par le biais de la titrisation, contaminé l'ensemble des circuits financiers et créé des effets de déstabilisations en chaîne. Pour une mise en perspective historique : Poon (2009) et Fligstein et McAdam (2012).

nettement mis en évidence¹. Cette crise, liée aux conditions de crédit immobilier pour les ménages modestes états-uniens, a généré de véritables « friches financières » aux États-Unis, mais aussi dans les pays où la crise financière a engendré une crise immobilière, comme en Irlande ou en Espagne (Aalbers 2012; Kitchin et al. 2012).

Le travail des sociologues Neil Fligstein et Doug McAdam (2012) a notamment montré comment la crise s'est jouée au niveau des relations étroites entre les grands gestionnaires de fonds et les autorités gouvernementales étatsunienves. Ce travail permet de souligner combien le financement du logement s'est trouvé transformé par une série d'arrangements entre le gouvernement fédéral et les principales institutions financières du pays. Il invite ainsi à regarder la fabrique urbaine non plus du côté des suspects habituels (*usual suspects*) de la recherche urbaine (promoteurs, élus locaux, ministère du logement), mais de considérer les logiques propres à la régulation de l'industrie financière.

L'influence croissante de l'industrie financière sur la ville apparaît alors comme une dynamique globale, nouvelle et inquiétante d'une ville « saisie par la finance » (Renard 2008). Dans une bonne partie des travaux, domine la référence à la figure tutélaire du géographe marxiste David Harvey et à sa vision prophétique de la « tendance croissante à traiter l'espace comme un actif financier » - *treat land as a financial asset* (Kaika et Ruggiero 2013; Charnock, Purcell et Ribera-Fumaz 2014; Harvey 1985). Le secteur financier apparaît sous cet angle comme la forme la plus élaborée du capitalisme, imposant la règle du profit, avec la complicité de l'État, à l'ensemble des sphères de la vie sociale et économique.

Cette démarche théorique se mène parfois au risque de l'imprécision empirique, l'insistance sur la logique de la rentabilité ne permettant pas toujours de rendre compte de la diversité et de la complexité des logiques de financement de la ville. Une série de travaux appelle à replacer les acteurs financiers dans une fabrique urbaine où ils ne sont qu'un groupe d'acteurs parmi d'autres (Halbert 2013; Guironnet et Halbert 2014), notamment dans la conduite de grands projets urbains (Theurillat 2012; Guironnet, Attuyer et Halbert 2015). Ingrid Nappi-Choulet souligne ainsi les limites de la pénétration de la production urbaine par des grands acteurs financiers mondiaux dans le secteur du logement, en raison notamment du poids des financements publics (2012). Ces travaux invitent à préciser tant la particularité du système financier français que l'articulation entre les structures de financement et la production de la ville.

¹ Il faut aussi mentionner des travaux qui ont mis en évidence le rôle des banques dans la ségrégation ethnique (Jackson 1985).

2.1.2. La Caisse des dépôts, le système financier français et la ville

Le retour sur notre objet, la Caisse des dépôts, invite à travailler la singularité des relations unissant le secteur financier et les politiques de développement urbain, sans supposer la domination univoque du premier sur les secondes. L'analyse du rôle de cette institution financière publique dans la production de la ville doit ainsi permettre de qualifier et de mesurer les influences forcément particulières des normes du secteur financier sur les politiques de développement urbain. On s'appuiera ici sur une littérature qui réinscrit la financiarisation dans le jeu d'acteurs de la production de la ville. Ce travail de précision ne doit pas faire perdre de vue l'ampleur de la libéralisation financière des années 1980 qui a touché le secteur financier, la CDC et le financement de la ville. À cet égard, des travaux d'économie politique, parfois qualifiés de néo-institutionnalistes, qui ont étudié l'évolution des politiques économiques ou sociales offrent des pistes de réflexion fécondes.

- Qualifier et mesurer l'influence d'une banque publique sur la production urbaine**

Quelle influence l'organisation du crédit au développement urbain exerce-t-il sur ce même développement urbain ? Quelle différence y a-t-il entre un crédit public et un crédit privé ? Ces questions sont plus complexes qu'il n'y paraît de prime abord. En effet, un prêt délivré par une institution financière privée peut financer un investissement réalisé par une collectivité publique. À l'inverse, la Caisse des dépôts a pu soutenir la délivrance de financements pour la construction de logements privés¹. Le problème est double. Il faut d'une part évaluer l'influence d'un apporteur de capitaux sur un projet urbain. D'autre part, il s'agit de comprendre la particularité du caractère public d'une institution financière et comment elle peut peser sur ses interventions dans le développement urbain.

Sur le premier point, il est clair que le crédit n'est qu'un intrant parmi d'autres au sein des politiques de développement urbain. Des travaux ont ainsi montré comment les investisseurs financiers privés avaient une influence certaine sur les projets urbains dans lesquels ils intervenaient, mais sans pour autant effacer les objectifs politiques des élus locaux porteurs du projets (Theurillat 2012; Guironnet, Attuyer et Halbert 2015). Ils invitent à circonscrire, dans l'espace et dans les systèmes d'acteurs, le poids de la finance. Il faut aussi souligner le poids des financements publics issus des ressources propres des acteurs publics, issus de l'impôt, mais aussi les choix réglementaires, notamment dans l'accès au foncier. Il s'agit dès lors de saisir des négociations locales, des bricolages et des institutions qui font plus que filtrer les normes de l'investissement financier. Pour concevoir l'influence des normes

¹ Notamment en intervenant massivement sur le marché hypothécaire.

imposées par les institutions financières sur le développement urbain, Dominique Lorrain (2011) propose l'idée d'une « main discrète de la finance » sur la ville, passant par des « institutions de second rang », normes techniques et comptables qui pèsent discrètement sur les modalités de l'action publique urbaine. Ces considérations s'inscrivent dans la lignée des travaux des *social studies of finance* (Abolafia 1996; Godechot 2001; MacKenzie 2008), qui proposent de « peupler » la finance, de suivre les instruments et les acteurs de la finance dans leur complexité et leur singularité.

A cet égard, le cas de la Caisse des dépôts se distingue des autres investisseurs financiers par son caractère public. Si l'établissement doit assurer la rémunération des fonds dont il assure la gestion, il est aussi soumis à des contraintes politiques et doit servir l'intérêt général¹. S'ajoutent notamment aux contraintes propres à un établissement financier des pressions politiques pour soutenir le logement social en délivrant des prêts massifs et à taux faible². Les pressions politiques sur la gestion de la CDC pèsent aussi sur ses filiales. Si la Caisse des dépôts réclame d'elles une certaine rentabilité ou au moins l'équilibre, les collectivités locales et le ministère du logement peuvent s'opposer aux hausses de loyers exercées par les filiales immobilières.

Toutefois, ces contraintes publiques sur l'établissement ne prennent pas le dessus sur les contraintes propres à sa gestion financière. Le travail d'Alexandre Siné (2006: 7) sur le budget de l'État a bien montré comment « l'union entre l'autorité publique et l'argent public est un mariage forcé et la conciliation de leurs contraintes respectives ne va pas de soi ». De fait, les fonds de la Caisse des dépôts « résistent » au politique, du fait de leurs contraintes comptables. La CDC doit notamment rémunérer les fonds d'épargne dont elle assure la gestion, et ne peut pas non plus investir plus qu'elle ne possède. Il ne s'agit pas de réduire la Caisse des dépôts à son activité de crédit mais, à l'inverse, de considérer toute l'importance que cette particularité financière a sur les interventions de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain.

• **Le système financier français et la libéralisation financière des années 1980 dans l'analyse de la Caisse des dépôts**

Le circuit de financement du logement social, géré par la Caisse des dépôts sous l'égide de l'État, a pu être considéré comme une raison importante de la faiblesse des acteurs

¹ Le code monétaire et financier, revu en 2008, stipule ainsi que « La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. »

² Les hausses de taux de rémunération du livret A, et donc généralement du taux des prêts au logement social, s'accompagnent souvent de protestation de responsables d'organismes de logement social et d'élus locaux qui président certains d'entre eux.

financiers internationaux dans le logement en France (Nappi-Choulet 2012; Halbert 2013). Il ne s'agit pas de surestimer le rôle de l'État ni celui de la Caisse des dépôts dans le crédit au développement urbain. Leur part dans le financement du logement et des investissements urbains est aujourd'hui bien moins marqué que lors des Trente Glorieuses, où la croissance urbaine des Trente Glorieuses était très largement assise sur des crédits délivrés par la Caisse des dépôts, dont le volume était discuté avec le ministère des Finances et la Banque de France. La CDC délivrait non seulement des prêts au logement social, mais assurait les prêts aux collectivités locales finançant les équipements urbains et les opérations foncières et participait à la consolidation d'une majorité des crédits à la construction de logements privés. Ce système de financement s'inscrivait dans le cadre d'un secteur financier où l'État central jouait un rôle majeur dans l'attribution des financements à l'économie, au détriment des logiques de marché (Margairaz 1991 ; Loriaux 1991; Gueslin 1992).

A l'inverse, dans les années 1980, l'État a réduit considérablement ses interventions dans le crédit à l'économie. Les financements sont désormais en grande partie distribués dans le cadre d'un marché dominé par l'articulation des stratégies d'institutions financières généralement privées et guidées par la recherche du profit. Ce basculement s'inscrivait alors dans le sillage d'un mouvement mondial de libéralisation de la circulation des capitaux (Aglietta et Rebérioux 2004). Avec la libéralisation des années 1980, les ressources de la CDC se contractent, notamment au profit des banques, et l'établissement n'a plus en charge que le financement du logement social. En dehors des financements de la CDC sur livret d'épargne et des prêts bancaires défiscalisés en faveur de l'accession à la propriété de certains ménages, le reste du crédit à l'investissement urbain est apporté « au prix du marché », c'est-à-dire aux conditions fixées, via les mécanismes du marché, par l'industrie financière privée à ses débiteurs. Le rabattement de la CDC, mais aussi le maintien de son activité de crédit au logement social, hors marché invite à prendre au sérieux la libéralisation financière du développement urbain en France, tout en soulignant les limites et la singularité.

A cet égard, les travaux d'économie politique qui ont porté sur l'évolution des politiques économiques ou des politiques sociales, invitent à considérer combien celles-ci ont pu être reconfigurées par la libéralisation financière des années 1980, sans que leurs évolutions y soient directement et mécaniquement soumises (Hall 1986; Loriaux 1991; Levy 1999; Vail 2010). Souvent comparatifs, ces travaux sont parfois qualifiés de néo-institutionnalistes, dans la mesure où ils mettent les institutions au cœur de leur analyse, en général divisées en grandes catégories relativement indépendantes mais complémentaires (relations professionnelles, centralisation de l'État, relations finance-industrie). Tout particulièrement, les travaux de Jonah Levy (2006; 2008) ont souligné combien la

libéralisation financière s'est accompagnée en France de la montée en puissance de nouvelles politiques sociales, essentiellement financées sur des ressources budgétaires.

La Caisse des dépôts, acteur du système de financement du développement urbain, se situe à l'interface entre des logiques propres à la régulation du secteur financier et les différentes dynamiques de la production urbaine qu'on a évoquées dans la première partie de l'introduction. L'argent, les circuits financiers de l'établissement, apparaissent alors comme le prisme permettant d'articuler finement dans une étude sur la Caisse des dépôts, l'analyse de la fabrique urbaine à celle des logiques propres aux évolutions du secteur financier.

2.2. « *Follow the money* »¹ : Comprendre la Caisse des dépôts et le développement urbain par les circuits financiers

Dans cette introduction, on a vu la nécessité d'introduire la question de la régulation du secteur financier pour comprendre l'évolution du rôle de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain. Il s'agira de suivre une approche « financiarisée » de la Caisse des dépôts, centrée sur ses circuits et instruments financiers. Cette approche doit permettre de penser l'évolution de l'établissement à la conjonction des dynamiques du secteur financier et des principales évolutions des politiques du développement urbain évoquées dans le premier temps de l'introduction (2.2.1.). C'est armé de cet outillage théorique que l'on pourra présenter la problématique et les principaux apports de la thèse (2.2.2.).

2.2.1. De la finance à la ville : une analyse des circuits financiers de la Caisse des dépôts

Le parcours bibliographique que l'on a suivi dans cette introduction a permis de souligner combien les interventions de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain se trouvaient à l'interface de plusieurs dynamiques. Les derniers paragraphes ont notamment permis de montrer combien le rôle de l'État dans la régulation du crédit a pu constituer une variable importante. Par exemple, la réorientation des fonds de la Caisse des dépôts depuis la dette publique vers le financement du logement et des collectivités locales a joué un rôle clé dans la croissance urbaine de cette époque. À l'inverse, on verra que le retrait de l'établissement dans les années 1980, conservant finalement seulement le crédit

¹ L'expression est utilisée dans le film *Les hommes du président* (1976) d'Alan J. Pakula, par l'informateur « gorge profonde » dans l'affaire du Watergate. Elle est reprise dans la série de fiction *The Wire* par le personnage Lester Freamon, détective de la police de Baltimore « You start to follow the money et you don't know where the fuck it's gonna take you. », saison 1 épisode 9.

au logement social, laissant au marché financier le financement des collectivités locales et du logement non social, a eu des effets sur le développement urbain.

En revanche, on ne peut pas réduire les interventions de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain à des logiques exclusivement déterminées par la régulation de son activité de crédit. Si le crédit n'est pas une activité de second plan pour le développement urbain¹, l'influence des structures de crédit est peu évidente à repérer. L'allocation de moyens financiers, contre rémunération, à des opérateurs qui vont investir dans la production urbaine est une activité de « second rang », presque indirecte. À cet égard, la particularité de la Caisse des dépôts à l'égard des autres institutions financières est qu'elle ne limite pas ses interventions dans la production urbaine à la seule activité de crédit : elle investit en propre dans des opérations immobilières, elle finance des filiales qui interviennent dans l'aménagement urbain et dans la construction immobilière. De plus, les activités urbaines de la Caisse des dépôts, établissement financier public, sont aussi saisies par des acteurs publics.

Il va s'agir de mettre à profit cette spécificité pour suivre l'argent de la CDC depuis sa collecte jusqu'à son utilisation dans une opération urbaine. Interviennent dans ce parcours financier non seulement les règles d'allocation du crédit propres à l'établissement et au secteur financier (taux d'intérêt, règles prudentielles de contrôle des risques de crédit), mais aussi les enjeux propres à l'économie immobilière et à ses risques (problèmes de commercialisation notamment) et des enjeux d'ordre politique, les pouvoirs publics pouvant bloquer ou soutenir certains projets. En somme, les systèmes d'acteurs locaux (la gouvernance urbaine), les relations entre niveaux de gouvernement et la politique économique constituent des variables importantes dans l'allocation des financements de la Caisse des dépôts.

La Caisse des dépôts apparaît alors comme un ensemble de circuits financiers qui irriguent la fabrique urbaine au sein d'une comptabilité unique. Cette comptabilité révèle les jeux de pouvoir au sein de la fabrique urbaine, mais aussi les contraintes propres au secteur financier qui influencent ces mêmes jeux de pouvoir.

2.2.2. Problématique et apports de la thèse

La première énigme de la thèse est de trouver une cohérence à l'ensemble des interventions de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain. On a montré que les lunettes théoriques de l'analyse politique du développement urbain ne

¹ Comme la crise des *subprime* l'a brutalement rappelé.

permettaient pas à elles seules de saisir précisément les évolutions de ces interventions. Le pari de la thèse est donc de mettre l'accent sur l'articulation des deux caractéristiques majeures de l'établissement financier public : il doit assurer la rémunération des fonds dont il assure la gestion, tout en étant soumis à des contraintes politiques et à « l'intérêt général ». Il s'agit de comprendre le rôle de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain en fonction de l'évolution des modalités de placement de ses fonds et du rôle que joue l'État à cet égard, et plus généralement à l'égard du secteur financier.

Dans les années 1950-1960, la Caisse des dépôts, qui centralise une part très importante de l'épargne, oriente ces fonds pour financer le développement urbain sous le contrôle de l'État. Ce modèle est progressivement remis en cause dans le cadre de la libéralisation financière des années 1980. Cela se traduit par une réduction de l'emprise de la CDC sur l'épargne et sur le crédit au développement urbain. S'impose une discipline de marché dans l'allocation du crédit au développement urbain, sauf pour le logement social, dont la Caisse des dépôts conserve la gestion à partir de livrets d'épargne qui concentrent une part moindre de l'épargne nationale. Cette discipline de marché s'impose par ailleurs à la CDC qui voit son rôle d'appui aux politiques publiques fortement réduit et largement rabattu sur le financement du logement social. Dans ce contexte, l'établissement est marqué par une dualisation de ses activités financières entre, d'un côté, le financement du logement social et l'utilisation d'une partie des bénéfices en appui des politiques publiques et, de l'autre, des placements effectués en fonction d'une stricte discipline de marché. Cette dualisation correspond à la reconnaissance et au confinement de circuits financiers publics qui ne doivent pas perturber le fonctionnement du marché financier.

Cette intrigue générale s'organise autour de deux séries de résultats. La première est que les règles de rémunération et d'allocation des financements de la Caisse des dépôts s'inscrivent dans une politique étatique de régulation du secteur financier. L'engagement massif de l'établissement dans le financement du développement urbain au début des années 1950 doit être compris en fonction de l'évolution du secteur financier et du financement de l'État à cette période, qui correspondent aux recompositions d'une politique d'orientation par l'État des financements pour l'économie. De même, le rabattement de la Caisse des dépôts sur le crédit au logement social dans les années 1980 s'inscrit dans le cadre de réformes de libéralisation du secteur financier qui limitent l'emprise de l'établissement sur l'épargne dans le but de revigorer la croissance.

Ce premier ensemble de résultats valide, selon nous, le pari de décaler le regard depuis les *usual suspects* des politiques de développement urbain (ministère du logement, collectivités locales, entreprises privées) vers l'influence des règles de circulation des crédits,

c'est-à-dire des capitaux en attente de rémunération, et surtout le rôle que joue l'État, plus exactement les institutions financières publiques, dans la définition de ces règles. On montrera le rôle clé joué par les institutions financières publiques et parapubliques dans ces évolutions. La direction du Trésor du ministère des Finances est à cet égard un interlocuteur majeur pour la Caisse des dépôts, tout particulièrement en matière de gestion des livrets d'épargne, pour laquelle la CDC n'a qu'un mandat de gestion sous l'autorité de la direction du Trésor. La Banque de France ou plus récemment le Comité de Bâle¹ sont aussi des organismes dont les règles de fonctionnement influencent grandement les placements de la Caisse des dépôts.

Cet encastrement de la Caisse des dépôts dans le système financier la rend particulièrement sensible aux évolutions macroéconomiques (notamment l'inflation) et aux objectifs de croissance économique. Tout particulièrement, le retrait de l'établissement dans le financement du développement urbain dans les années 1980 s'inscrit dans le cadre d'une remise en cause, au sein des institutions financières publiques, de l'efficacité économique du modèle d'orientation publique du crédit à l'économie et à l'urbanisation.

Notre deuxième résultat est que ces règles de gestion des fonds de la Caisse des dépôts et leurs évolutions s'avèrent déterminantes pour comprendre l'engagement de l'établissement dans les politiques de développement urbain. On montrera notamment combien la figure du grand ensemble, dessinée par les filiales de l'établissement, constitue le modèle urbain d'un ajustement financier et technique entre les objectifs quantitatifs fixés par l'État et la limitation de la création monétaire qu'ils induisent. Plus récemment, le maintien et le confinement de la finance publique du logement social à partir des livrets d'épargne joue un rôle majeur dans le succès quantitatif du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) étudié par Renaud Epstein (2013).

Il ne s'agit pas de réduire les activités urbaines de la Caisse des dépôts à l'application pure et simple des conditions de son offre de financement. Les évolutions des systèmes d'acteurs locaux, la décentralisation ou l'évolution des crédits budgétaires de l'État en matière de logement pèsent aussi sur les modalités d'investissement de la Caisse des dépôts dans le développement urbain. L'analyse des activités urbaines de la Caisse des dépôts doit faire une place à ces dynamiques ; on verra notamment combien le maintien du circuit de financement du logement social au sein de la CDC doit au dynamisme d'une politique du logement qui se concentre sur les ménages pauvres. Révélatrice des évolutions des politiques de développement urbain et du rôle qu'y joue l'État, la thèse a aussi comme ambition de montrer

¹ Il s'agit d'une institution créée en 1974 par les gouverneurs des banques centrales des principaux pays développés et qui vise à renforcer la sécurité et la fiabilité des systèmes financiers, en proposant notamment des règles comptables aux organismes financiers (Chiapello et Gilbert 2013).

comment ces évolutions dépendent en partie de celles du secteur financier et d'arrangements singuliers entre politique de crédit et politique de développement urbain.

3. Méthodologie et annonce du plan

Notre approche « financiarisée » de la Caisse des dépôts nécessite des clarifications méthodologiques. Il s'agira de préciser le rapport aux quantités financières que l'on se propose de construire. Les apports de la sociologie de la quantification et de la comptabilité, ainsi que des travaux historiques s'avèreront très précieux pour l'enquêteur (3.1.). Par ailleurs, l'ambition visant à tisser des liens entre le secteur financier et la complexité des fabriques urbaines a poussé à mobiliser deux études de cas plutôt dissemblables, Nantes et Sarcelles, afin de mettre en tension les normes propres à la circulation des crédits à l'économie avec des situations urbaines singulières (3.2). On présentera ensuite succinctement les méthodes d'enquête mobilisées au cours de la thèse, en insistant sur l'intérêt de leur croisement (3.3).

3.1. Une analyse qualitative des quantités financières

Les sociologues Alain Desrosières et Eve Chiapello (2006) ont identifié deux grandes postures à l'égard de la quantification : la posture réaliste et la posture constructiviste. Celles-ci peuvent nourrir deux séries d'usage des chiffres dans un travail de science sociale. Dans le premier cas, il s'agit d'appuyer l'analyse sur des chiffres, sur une argumentation statistique forte. Dans l'autre, les constructions chiffrées doivent au contraire être critiquées et faire l'objet d'analyses plutôt qu'être mobilisées dans la démonstration comme éléments de démonstration.

De fait, l'enquêteur a dû s'équiper d'une grande méfiance à l'égard des chiffres qu'il manipulait. Un économiste a notamment montré comment, dans la seconde moitié des années 1940, les comptes de la Caisse des dépôts ont été plus ou moins maquillés, pour ne pas faire apparaître la dépréciation des placements qu'elle avait effectués (Baubeau 2013). La construction des chiffres, de la comptabilité de la Caisse des dépôts est complexe et invite à l'intégrer dans l'analyse. Elle semble limiter les projections de long terme, dans la mesure où les systèmes comptables changent et permettent difficilement de mettre en équivalence les quantités qu'ils mesurent (Lepetit 1992).

En revanche, l'étude de ces systèmes métrologiques rend compte de modalités concrètes de circulation des fonds de l'établissement à un moment donné. Dans les années

1960, les fonds de la Caisse des dépôts sont présentés au sein d'un « Tableau Ressources Emplois » qui met en regard les fonds centralisés par l'établissement (essentiellement issus de la collecte des livrets d'épargne) et leur allocation vers des secteurs (logement, investissement des collectivités locales essentiellement). Il disparaît dans les années 1980 à mesure que le marché joue ce rôle d'allocation, la Caisse des dépôts mettant plutôt en avant le dégagement de bénéfices, tandis qu'elle signale par ailleurs le volume de prêts accordés au seul logement social, qui constituent une part limitée de ses fonds. Dans les années 1940, le maquillage des comptes correspond au sacrifice des épargnants à l'égard du financement du Plan. Comme Alain Desrosières (2000) l'a montré au sujet des statistiques publiques, le système de quantification financière interne de la Caisse des dépôts reflète tant des modalités de circulation de fonds que des rapports sociaux et politiques de moyenne durée. Desrosières décrit ainsi le passage des statistiques propres à l'État ingénieur (comptabilité nationale, enquêtes de consommation) à des statistiques « néolibérales » ou « de marché » (modélisations microéconomiques, évaluations *a posteriori*). Ainsi, les systèmes comptables de la Caisse des dépôts portent-ils déjà en eux des dynamiques significatives.

Cet intérêt pour les manières de compter l'argent ne doit pas obérer les quantités elles-mêmes. Les changements au sein de la Caisse des dépôts correspondent moins à l'adoption de systèmes métronomiques qu'à des déséquilibres au sein d'un système de quantification donné. L'accroissement des pertes des filiales de la Caisse des dépôts et la réduction des fonds gérés par l'établissement sont les moteurs du changement au sein de l'établissement. Ce sont les objets quantifiés qui « reconfigurent le monde », et non seulement l'ingénierie qui la compte. Les objets participent eux-mêmes de l'évolution des outils comptables.

Il s'agit ainsi de penser les chiffres financiers comme des conventions sociales sans renoncer à suivre leur fonctionnement et leur capacité à rendre compte de grandeurs économiques qu'ils mesurent (Chiapello et Desrosières 2006). À cet égard, la démarche des historiens de l'économie financière nous semble particulièrement adaptée. Les travaux de Michel Margairaz (1991), de Sabine Effosse (2003) ou de Laure Quennouëlle-Corre (2000) ont adopté une telle approche en fournissant de très précieux éléments empiriques et analytiques. Ils mobilisent tous des chiffres dans leur travail en montrant comment les acteurs s'en saisissent et les intègrent dans leurs prises de décision. Les historiens ont un usage raisonnable des quantités économiques et financières, reprenant avec pragmatisme les outils de quantification mobilisés par les acteurs, tout en soulignant les limites de ces outils et les crises dont ils peuvent faire l'objet. Il s'agira d'appliquer cette approche de moyenne portée, resituant les données financières aux côtés des acteurs réunis dans un récit à même de rendre compte du poids des données quantifiées, articulé à des réflexions sur l'outillage métrologique

qui les mesurent. En d'autres termes, il s'agit de « qualifier » les données quantifiées en les situant dans des systèmes d'action, qui en révèlent la portée. De plus, la réalisation de deux études de cas locales, deux monographies, doit permettre de mettre en balance les données les plus agrégées avec des données empiriques plus circonscrites.

3.2. Deux paires d'études de cas : Sarcelles et la SCIC, Nantes et la SCET

L'enquête, menée au plus près des données financières, doit permettre de faire le lien entre l'incorporation par la Caisse des dépôts de normes liées à la régulation du secteur financier et l'engagement concret d'opérations immobilières et urbaines. Ce lien analytique doit être maintenu dans toutes les étapes organisationnelles et financières à travers lesquelles les fonds de la Caisse circulent. Ces étapes engagent des acteurs et des instruments qui pèsent sur l'orientation des fonds, sans pour autant faire disparaître les contraintes liées à l'activité de crédit de la Caisse des dépôts. Pour cela, on a choisi d'intégrer le plus possible ces étapes et ces paramètres extérieurs qui rencontrent et impactent l'activité financière de la CDC en privilégiant deux d'études de cas: Sarcelles et Nantes. Ce choix a visé à contrebalancer le plus nettement possible l'analyse au sommet des milliards de la Caisse des dépôts, pour saisir au mieux les deux bouts de la chaîne, de la gestion des masses de crédits à son investissement dans des projets singuliers.

Le premier critère de choix des études de cas a été d'ordre territorial : on a voulu observer au microscope l'atterrissement des masses financières de la Caisse des dépôts. On a limité le choix des terrains-loupes à deux, pour produire des monographies privilégiant ainsi la densité de l'enquête à la représentativité des cas. Le cas de Sarcelles est particulièrement exceptionnel, non seulement vis-à-vis de la CDC, mais vis-à-vis de la France urbaine. La petite commune rurale du début des années 1950 accueille le plus important des grands ensembles de France : 13 000 logements au milieu des champs¹ dont la construction court depuis 1954 jusqu'aux années 1970. Sarcelles-Lochères est l'« archétype du grand ensemble » (Canteux, 2004 : 344). Ce projet urbain est entièrement assuré par la filiale constructrice de la CDC, la SCIC, qui garde la maîtrise de l'essentiel des logements, de l'immobilier et même des voiries jusqu'aux années 2000.

Pour la Caisse des dépôts et la SCIC, Sarcelles renvoie au projet urbain le plus ambitieux qu'elle ait mené. Le choix d'étudier Sarcelles répond alors à plusieurs considérations. D'une part, le caractère exceptionnel de Sarcelles, s'il n'est pas représentatif

¹ Le grand ensemble de Sarcelles est séparé du « village » ancien par plusieurs kilomètres et par une ligne à haute tension. C'est toujours le cas aujourd'hui.

des interventions de la CDC sur l'ensemble du territoire, n'en est pas moins une composante emblématique et signifiante. À cet égard, le cas de Sarcelles permet d'obtenir une masse de sources plus importante que d'autres, mais aussi de rendre plus saillants les enjeux propres à l'intervention de la CDC. Nous reprenons ici la démarche présentée par J.-C. Passeron (1995) :

« Quelques cas peuvent suffire à créer le cadre théorique de nouvelles observations qui n'auraient pu être conceptualisées et ne pourraient être menées ou prolongées sans la découverte de ces ‘cas’ privilégiés ».

Cette référence à Passeron permet de souligner combien nos études de cas ont permis d'analyser avec plus de finesse et de justesse les données agrégées produites au siège de la Caisse des dépôts. On a ainsi pu étudier finement les plans de financement du centre commercial des Flanades, dans les années 1970 et saisir dans le détail la difficulté pour la filiale immobilière de la CDC de s'inscrire dans un projet marchand. Cette difficulté est au cœur de la crise de cette filiale (la SCIC), qui est alors le premier promoteur de France.

D'autre part, Sarcelles, ville à la fois petite et mythique, occupe une place « vide dans les sciences sociales » (Crévilles.org 2012). Sarcelles constitue aussi une opportunité scientifique : relativement peu d'études ont porté sur son histoire, sur les modalités de son développement et de sa crise¹, alors même que Sarcelles a cristallisé les fantasmes sur les grands ensembles. Dans les années 1960, la « sarcellite » est devenue, dans la presse, une nouvelle maladie, le mal des grands ensembles. Plus récemment, Sarcelles est apparu comme le symbole de la « crise des banlieues » et des tensions urbaines et ethniques qui se jouent dans les quartiers populaires².

Le cas nantais correspond au contraire à une volonté d'opposer à l'archétype sarcellois une ville à la trajectoire très différente. D'une part, la ville de Nantes, métropole régionale assez peu dynamique dans les Trente Glorieuses, apparaît au contraire en plein essor depuis les années 1990. À l'appauvrissement de Sarcelles s'oppose au contraire l'attractivité et l'ampleur des investissements à Nantes, dont les réalisations urbaines sont souvent citées en exemple. D'autre part, là où Sarcelles dépend nettement des décisions de la Caisse, la ville de Nantes est caractérisée par une grande diversité d'intervenants (municipalité, établissement intercommunal, organismes de logement social, promoteurs privés, préfet, chambre de commerce...). De plus, les différentes municipalités qui se sont succédées à Nantes depuis la

¹ Signalons néanmoins une étude ancienne de la sociologie urbaine marxiste (Castells, Cherki et Godard 1978) et des travaux sur les communautés ethniques et notamment juives de Sarcelles (Vieillard-Baron 1990; Vieillard-Baron 1994; Vieillard-Baron 2002; Benveniste 2002; Strudel 1991; Arfi 1989).

² A l'été 2014, des agressions à l'égard de la communauté juive de Sarcelles ont fait l'objet d'un traitement médiatique de premier plan. A l'inverse, Sarcelles a pu aussi être présentée comme le symbole d'une diversité ethnique source de richesse culturelle (Bendali 2006).

Seconde Guerre mondiale, ont toutes mis en avant une certaine méfiance à l'égard de l'État et, du moins l'a-t-on supposé au départ de l'enquête, à l'égard de la Caisse des dépôts, classiquement associée à l'appareil d'État.

L'idée était alors de travailler sur des cas très différents, dont justement les différences permettent de mettre en tension les évolutions nationales, pour mieux en préciser les effets locaux. On a pu ainsi pu voir s'effacer la Caisse des dépôts à Nantes à partir du début des années 1980 et mesurer combien ce retrait est compensé par la montée en puissance de la municipalité et des acteurs privés, à la différence de Sarcelles, où l'appauvrissement de la ville n'a pas permis une évolution similaire, même si la Caisse y a limité son investissement au niveau financier. Ainsi, on a pu voir s'articuler différemment des dynamiques propres aux milieux locaux et aux structures financières saisies au niveau national.

Toutefois, on a pu déceler, au cours de l'enquête, comment le positionnement de la Caisse et de ses avatars à Nantes correspondait, dans une certaine mesure, aux phénomènes observés à Sarcelles ou bien au niveau central. Ces correspondances permettent aussi de remettre en perspective les analyses monographiques sur la ville de Nantes (G. Pinson 2002; Dormois 2004; Devisme 2009) qui, en insistant beaucoup sur les spécificités locales, ont pu parfois éluder le cadre national. À cet égard, les outils comptables, les bilans financiers des opérations de développement urbain se sont avérés des outils précieux de mise en perspective entre des projets menés dans des contextes très différents et des évolutions au niveau national.

Cette approche dual est caractérisée par la dissemblance des situations territoriales, mais aussi des outils d'intervention de la Caisse des dépôts. Sarcelles est « SCIC-city »¹, tandis que le principal outil d'intervention de la Caisse des dépôts à Nantes est longtemps resté la SCET. Si la SCIC a pu intervenir à Nantes, son rôle a semblé assez secondaire et nous avons exclu ses interventions du champ de l'enquête. Cette insistence sur les dissemblances ne suit pas vraiment les canons de l'approche comparative traditionnelle, qui vise en principe à réduire au maximum la singularité des cas pour mieux construire des régularités qui s'apparentent alors à des présomptions de causalité. Les cas ont été choisis pour leur singularité et pour leur capacité à mettre en tension les données globales, nationales, saisies au niveau de la Caisse des dépôts. Prenant le contrepied d'une méthodologie positiviste fondée sur le raisonnement « toutes choses égales par ailleurs », on a au contraire cherché à saisir pleinement la singularité des cas mobilisés pour mieux interpréter des données agrégées (Passeron 2006). On a voulu circonstancier, singulariser le plus précisément possible des cas,

¹ L'expression est parfois revenue dans nos entretiens avec les agents de la SCIC en charge de Sarcelles. Voir aussi « 'SCIC-city' sauvée par ses habitants et ses arbres » *Les Echos*, 8 octobre 1998.

pour mieux saisir comment, malgré tout, on retrouvait des logiques communes, cohérentes avec les données centralisées.

A cet égard, la comparaison a permis de solidifier, mais aussi d'interpréter ou de nuancer des observations faites au niveau central. Elle a notamment permis de bien saisir les limites de l'influence des logiques internes et financières de la Caisse des dépôts à l'égard des dynamiques locales. Si à Nantes, l'établissement financier et ses filiales sont très en retrait à partir des années 1980, ce n'est pas le cas à Sarcelles, ville marquée par la cession dans les années 2000 des logements de la SCIC à des organismes HLM. Cette divergence a nourri l'hypothèse du poids limité de la Caisse des dépôts au-delà du financement du logement social pour la période récente.

3.3. Croiser les méthodes d'enquêtes

L'enquête s'est appuyée sur des sources documentaires, surtout archivistiques, et des entretiens. Les techniques d'appréhension d'un objet aussi singulier que la Caisse des dépôts ont évidemment pesé sur les orientations théoriques de la thèse. Etant donné le faible investissement de la recherche dans l'étude de cette institution, il m'a semblé d'autant plus intéressant et nécessaire de revenir dès l'introduction sur les conditions de l'enquête. Ce retour peut aussi avoir pour vocation d'éclairer des enquêtes ultérieures pouvant porter sur la Caisse des dépôts ou des objets approchants. On présentera d'abord le parcours archivistique et documentaire de l'enquête avant d'évoquer le recours à l'entretien. Le retour sur la campagne d'entretiens permettra de montrer combien l'entrecroisement, notamment temporel, des méthodes et des terrains, s'est avéré déterminant pour l'enquête.

Les archives de la Caisse des dépôts ont été au cœur de l'enquête. Tenues par un personnel disponible et compétent, elles s'avèrent d'une grande richesse, quoique inégale selon les périodes. Les rapports annuels de la Caisse des dépôts, ainsi que les procès-verbaux de sa commission de surveillance, ont permis de suivre l'évolution précise de l'institution, tant des enjeux en tension que des données chiffrées continues, sur toute la période étudiée. De plus, la richesse de la documentation concernant le mandat de Robert Lion (1982-1992) a été particulièrement décisive pour notre analyse. Elle a permis de saisir une période de mutation majeure de l'établissement, mais aussi de préciser les dynamiques des périodes postérieures et antérieures, en guidant l'enquête sur les points de changement les plus sensibles. Les trous dans la documentation ont aussi joué un rôle clé dans le déroulement de l'enquête. Les archives des filiales historiques de la Caisse des dépôts, la SCIC et la SCET, conservées dans un hangar commun à celles du Crédit Lyonnais, semblent avoir été

abandonnées suite à l’incendie criminel qui a touché ces dernières¹. L’absence de ces sources a guidé l’enquêteur vers la documentation conservée à la maison-mère et qui correspondait surtout à des éléments financiers.

Ces archives ont pu être complétées par les fonds du ministère des Finances. Les archives consultées ont pu surtout combler les manques de la documentation de la CDC pour les années 1970 et saisir combien l’évolution de la CDC et de ses filiales dépendaient d’une série d’injonctions du ministère. En revanche, il faut ici souligner un manque important : l’enquête a délaissé les archives du ministère en charge du développement urbain (ministère de la (Re)Construction, ministère de l’Équipement, ministère du Développement durable). Ce manque est délibéré, il a correspondu tant à des contraintes temporelles qu’à la qualité des sources secondaires à l’égard de cet acteur. On a pu ainsi s’appuyer avec profit sur les nombreux travaux qui ont porté sur cette administration et ses ministres. De plus, la qualité et l’abondance de ces travaux, comparées à l’investissement scientifique moindre à l’égard des acteurs financiers du développement urbain², ont poussé l’enquêteur à assumer une histoire très financière du développement urbain, complémentaire de celle des « hommes de l’art » et notamment des ingénieurs, dont le rôle dans le développement urbain et au sein du ministère de l’Équipement a été abondamment commenté (Claude 2006; Thoenig 1987; Reigner 2002; Landauer 2010; Vayssiére 1988).

L’étude de cas nantaise a cependant fait justice, grâce aux archives locales, à l’administration d’État qu’on a délaissée au niveau central. Le cas sarcellois en revanche, par son importance pour la SCIC et par sa proximité avec Paris, a révélé un rôle moindre de cette administration locale, le développement urbain est à Sarcelles longtemps le fait d’un dialogue bilatéral entre la SCIC et la municipalité. Les archives de la Caisse des dépôts ont ainsi été primordiales dans la mesure où la gestion du grand ensemble s’est avérée très problématique pour la maison-mère à plusieurs reprises. Les archives municipales nantaises et sarcelloises, très lacunaires, ont apporté quelques éléments de complément, de même que les archives de la CDC sur Nantes.

Pour les périodes récentes, on a mobilisé deux séries de sources documentaires. On a pu obtenir sur internet différents rapports administratifs publics qui ont permis d’affermir nos informations sur la Caisse des dépôts et tout particulièrement sur la gestion de l’épargne. De plus, la campagne d’entretiens a permis d’obtenir de la part des enquêtés une abondante littérature grise, notamment pour les études de cas locales.

¹ Les archives étaient alors la propriété de la SCIC, qui avait repris la SCET dans son giron.

² Rappelons néanmoins les travaux, notamment d’histoire financière, cités plus hauts, qui ont été des sources majeures pour l’enquête.

La campagne d'entretiens a été menée avec une centaine de personnes (cf. annexe 1). Elle a été menée en parallèle de l'enquête documentaire et l'emploi concomitant de ces deux méthodes a permis de guider l'enquête. D'une part, les sources documentaires ont nourri les questionnements posés aux enquêtés. Dans le cas de découvertes d'éléments nouveaux dans les archives, nous avons pu recontacter les enquêtés pour demander des précisions. D'autre part, les informations que l'on a pu recueillir en entretien ont pu orienter l'enquêteur vers la recherche d'éléments difficilement visibles dans les archives¹. D'une manière générale, on a cherché à entremêler les différents dispositifs d'enquêtes (terrains et méthodes) pour confronter le plus possible des éléments assez disparates, dont l'articulation constituait l'enjeu majeur de la thèse. Le corpus d'enquêtés a été ainsi constitué progressivement, notamment à l'aide des enquêtés eux-mêmes, désignant d'autres personnes à interviewer. Les archives aussi ont permis d'identifier des acteurs clés, qui pouvaient apporter des éléments de contexte ou d'information par rapport aux sources écrites.

La campagne d'entretiens s'est avérée assez complémentaire avec le travail archivistique. Pour les années les plus lointaines (années 1960-1970), où les sources écrites sont abondantes, nous avons cherché à recueillir la mémoire des retraités, pour toucher l'ambiance de cette période et en retrouver les traces². Sur les années 1980-1990, les souvenirs se sont faits plus précis ; ils ont pu, dans certains cas, délivrer quelques informations fiables, qui ont guidé l'enquête et permis dans certains cas d'obtenir des éléments de confirmation dans les archives. En revanche, pour les années les plus récentes, la source archivistique se tarit, alors que les entretiens ont un contenu informatif plus dense. Certains d'entre eux ont été déterminants dans l'accès à des ressources documentaires essentielles.

3.4. Annonce du plan

Le plan retenu pour exposer notre travail est un plan chronologique. Le découpage chronologique a été réalisé en fonction des évolutions du secteur financier pour mieux mettre en valeur leurs effets sur la Caisse des dépôts et sur ses interventions dans le développement urbain. La thèse se décline en quatre parties, comprenant chacune trois chapitres.

¹ On pense en particulier à l'épisode du début des années 1990, où la SCIC a, en le niant officiellement, compensé les pertes en promotion de bureau avec les loyers du patrimoine locatif, souvent quasi-social (cf. partie 3).

² Cette démarche s'inscrit dans le contexte d'un intérêt patrimonial croissant à l'égard des grands ensembles et de ses mémoires, alors même que ces quartiers sont touchés par des démolitions dans le cadre du programme national de rénovation urbaine.

La première partie est consacrée au rôle majeur joué par l'établissement financier public dans la croissance urbaine des années 1950-1960. Un prologue permet de revenir sur l'histoire de la Caisse des dépôts jusqu'à la Seconde Guerre mondiale et sur son faible en matière de développement urbain durant cette période. La réticence des dirigeants de la CDC correspond à la défense des intérêts des livrets d'épargne dont elle assure la gestion, dans le cadre d'un système financier dominé par les logiques de marché. Le premier chapitre exposera comment la prise de contrôle par l'État du système financier s'est traduite par une réorientation de la Caisse des dépôts vers le financement du développement urbain. Cet engagement nouveau de l'établissement financier public est structuré autour d'une double dynamique d'accélération quantitative de l'urbanisation et de limitation de son coût global. Le second chapitre sera consacré la SCIC, filiale immobilière de la Caisse des dépôts, ainsi qu'à son action à Sarcelles. La société conçoit une série de normes techniques adaptées aux contraintes de financement du développement urbain, dont le grand ensemble de Sarcelles constitue le laboratoire. Le troisième chapitre examine le rôle de la SCET dans l'aménagement des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP), notamment à Nantes. Si la société laisse des marges de manœuvre aux pouvoirs locaux, c'est dans le cadre de l'application des normes technico-financières du grand ensemble, qui doivent beaucoup aux expériences de la SCIC.

La seconde partie porte sur la période allant du milieu des années 1960 au début des années 1980. Elle montre tout particulièrement combien la montée en puissance des pouvoirs politiques urbains et la remise en cause des grands ensembles doivent aux évolutions du financement du développement urbain et au rôle qu'y a joué la CDC. Le chapitre quatre montre comment la place de la Caisse des dépôts au cœur des circuits de financement du développement urbain contraste avec le retrait d'autres instruments publics de financement. Cette situation correspond au compromis au sein des institutions financières publiques entre le modèle de croissance issu de l'après-guerre, fondé sur des dispositifs d'orientation publique du crédit, et la volonté de revenir à des mécanismes de marché jugés plus efficaces et moins inflationnistes. Le chapitre cinq étudie l'évolution de la SCIC, confrontée à la concurrence de promoteurs privés appuyés par des financements bancaires. La filiale de la Caisse des dépôts adapte son activité en l'orientant en fonction de l'évolution localisée des marchés immobiliers, tout en conservant avec le soutien de la CDC des objectifs quantitatifs ambitieux et mal adaptés au retournement de ces marchés dans les années 1970. Cette évolution se traduit à Sarcelles par une collaboration avec la municipalité pour améliorer l'image du grand ensemble, mais aussi par de violents échecs commerciaux dans les années 1970. Le chapitre six est consacré à la SCET. La relative montée en puissance des financements bancaires se traduit par une autonomie plus importante des promoteurs et opérateurs privés, qui concurrencent la SCET dans le domaine de l'aménagement urbain. Dans ce contexte, les

dirigeants de la SCET cherchent à resserrer les liens de la société avec les pouvoirs locaux pour maintenir son activité. À Nantes, cette évolution stratégique se traduit par un partenariat étroit avec la nouvelle municipalité de gauche élue en 1977 (chapitre 6).

La troisième partie examine les effets de la libéralisation financière sur la Caisse des dépôts et ses interventions dans les politiques de développement urbain dans les années 1980. Le chapitre sept est consacré aux évolutions de l'établissement public dans le contexte de la libéralisation financière. Il montre l'amoindrissement du rôle de l'établissement dans le financement du développement urbain. Cet affaiblissement s'accompagne d'une dualisation de ses activités, une partie étant engagée dans une finance libéralisée, les autres étant préservées en marge du marché financier, pour soutenir des politiques publiques recentrées sur la prise en charge des populations pauvres. Le chapitre 8 porte sur la SCIC, qui suit, sous l'impulsion de l'actionnaire Caisse des dépôts, un développement asymétrique. La filiale privilégie une stratégie calquée sur le marché et sur ses concurrents privés, visant d'abord le profit et excluant des objectifs en termes de soutien aux politiques publiques. La gestion de logements locatifs, faiblement rentable, est, notamment à Sarcelles, de plus en plus spécialisée dans l'accueil de populations défavorisées, bénéficiant pour cela des subventions de l'État et de la Caisse des dépôts. Le chapitre 9 montre que la Caisse des dépôts impose également à la SCET de nouveaux impératifs de rentabilité qui se traduisent par le retrait des activités les moins rentables, notamment dans son cœur de métier, l'appui aux sociétés d'économie mixte d'aménagement. Si la filiale cherche à développer de nouvelles activités jugées plus dynamiques et plus rentables, suivant en cela les entreprises privées de services urbains, elle s'engage faiblement dans la politique de la ville malgré les subventions accordées par la CDC dans le cadre du Programme développement solidarité. Dans le cas nantais, le retrait de la SCET participe d'une dualisation de l'aménagement urbain qui oppose les zones où collaborent pouvoirs urbains et promoteurs, aux quartiers d'habitat social, où les opérateurs privés sont absents et les investissements dépendants des pouvoirs locaux et de financements de l'État et de la CDC.

Enfin, la quatrième partie montre comment, depuis les années 1990, la dualisation des interventions urbaines de la Caisse des dépôts s'est renforcée dans le cadre de l'application des règlementations européennes et internationales en matière de régulation d'un secteur financier libéralisé. Au-delà du financement du logement social, les interventions de l'établissement financier public dans la production urbaine sont alors conditionnées par le respect des règles du marché. Le chapitre dix porte sur les dispositifs comptables qui ont imposé une discipline de marché à une bonne partie des circuits financiers de la Caisse des dépôts, limitant de la sorte leur engagement dans des politiques publiques. Ces réformes ont

conduit à confiner le circuit des livrets d'épargne au crédit au logement social. Il n'en reste pas moins que la reconnaissance d'une finance publique du logement social sous l'égide de la Caisse des dépôts sanctuarise un instrument majeur de l'État en matière de développement urbain. Le chapitre onze est divisé en deux sections. La première montre que la Caisse des dépôts et son activité de prêt au logement social sur fonds des livrets d'épargne, placée hors du marché financier, ont été déterminantes dans l'engagement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et dans sa focalisation sur la démolition-reconstruction de logements sociaux. La seconde, à partir des cas de Sarcelles et de Nantes, souligne qu'au-delà du financement du logement social, les interventions de la Caisse des dépôts et plus généralement les politiques de développement urbain, dépendent fortement du marché immobilier, c'est-à-dire des stratégies des promoteurs privés et celle des pouvoirs locaux à leur égard. Le chapitre douze porte sur le programme Ville de demain, financé par l'État et géré par la Caisse des dépôts dans le cadre du Grand Emprunt. Il témoigne des limites des capacités d'investissement de l'État central, dans le contexte du confinement de ses moyens financiers au budget et au circuit du logement social. La mise en œuvre de ce programme, financièrement limitée, a une influence réduite sur la production urbaine, ayant néanmoins tendance à conforter les dynamiques locales de partenariats entre pouvoirs urbains et entreprises privés (chapitre 12).

PARTIE 1 – LA CAISSE DES DEPOTS DEVIENT LA BANQUE

PUBLIQUE DU DEVELOPPEMENT URBAIN : DES ANNEES 1940

AU MILIEU DES ANNEES 1960

Entre 1950 et 1965, la production annuelle de logements passe de 70 000 à plus de 400 000 unités¹. La Caisse des dépôts est au cœur de cette croissance urbaine, exceptionnelle eu égard à la faiblesse de la construction depuis le début du siècle². L'établissement financier participe au financement de 80 % de la production de logements entre 1954 et 1965, via des prêts au logement social et la consolidation de prêts aux logements privés délivrés par le Crédit Foncier. Il finance aussi l'ensemble des frais annexes à l'urbanisation : prêts fonciers, prêts à la construction d'équipements (voies, réseaux urbains, écoles). Par ailleurs, sa filiale immobilière, la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) devient le premier constructeur du pays, avec une production annuelle qui atteint 20 000 logements en 1959. Pour l'historien Paul Landauer (2010), la SCIC devient « l'inventeur du grand ensemble », une forme urbaine qui permet la construction massive et rapide de logements en limitant les coûts de production. Sarcelles en constitue le prototype. Cette forme est ensuite généralisée dans le cadre des 173 Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP) qui couvrent la France urbaine entre 1958 à 1967. Intervient ici l'autre grande filiale de la Caisse des dépôts, la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET), qui assure l'aménagement de ces zones, en assistant des sociétés locales d'aménagement présidées par des élus locaux. À Nantes, la SCET apporte son soutien à une société départementale (la Société d'Équipement de Loire-Atlantique), qui assure l'aménagement de deux grandes ZUP (ZUP de l'ouest³ et Malakoff-Beaulieu), qui doivent accueillir chacune plus de 6 000 logements.

Pourtant, avant-guerre, la Caisse des dépôts avait fait preuve d'une grande réticence à financer la construction de logements sociaux (Frouard 2008), excepté trois années de soutien au Plan Loucheur (1928), qui correspondaient à une augmentation exceptionnelle des crédits gérés par la CDC suite à la crise financière mondiale de 1929 (Margairaz, Aglan et Verheyde 2014). Cette parcimonie est justifiée par les dirigeants de l'établissement par la nécessité de protéger les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et de privilégier les placements les plus sûrs : la dette de l'État.

¹ Il s'agit là de logements achevés dans l'année : Effosse (2003: 4).

² De 1919 à 1939, on construit 1,8 millions de logements, soit une moyenne annuelle de 90 000 logements construits.

³ Rebaptisée Bellevue en 1966.

On montrera que l'engagement massif de la CDC en faveur de la croissance urbaine dans les années 1950 correspond d'abord à une mutation du secteur financier. Au modèle financier orthodoxe, dans lequel l'État finance ses dépenses par l'impôt et par l'emprunt auprès des marchés financiers, est substituée la prise de contrôle par l'État des principales institutions financières, dont il oriente désormais les crédits. Cette évolution, qui s'inscrit dans le cadre d'une régulation des relations financières internationales via le système de Bretton-Woods¹, fait de la Caisse des dépôts la banque publique du développement urbain.

L'engagement de l'établissement public dans le développement urbain est décisif dans la croissance urbaine des années 1950. De protecteur de l'épargne des ménages, la Caisse des dépôts devient le financeur de la croissance urbaine, ses crédits étant mis au service des objectifs de production urbaine fixés par l'État dans le cadre d'une planification nationale. Si elles permettent une augmentation massive de la production de logements, les modalités de financement du développement urbain modèlent les formes de l'urbanisation. Le système de financement du développement urbain engage une création monétaire très élevée et entretient des tensions inflationnistes. De fait, le ministère des Finances a tendance à moduler les crédits délivrés par la Caisse des dépôts en fonction de ces tensions. De plus, les crédits de la Caisse des dépôts vont être calibrés pour limiter le coût de production de chaque logement et celui des frais d'aménagement urbain. On montrera que les filiales de la Caisse des dépôts constituent les véhicules techniques de cette démarche, en imposant la forme urbaine du grand ensemble comme la résultante de choix techniques permettant d'assurer une production urbaine massive, en limitant au maximum le coût global.

La régulation économique du développement urbain passe largement par la gestion du crédit que lui consacre la Caisse des dépôts. Les modalités de financement du développement urbain assuré par la Caisse des dépôts permettent autant d'accélérer la construction que d'en comprimer le coût global. Cette activité s'inscrit dans le cadre d'un contrôle public du crédit, au détriment des mécanismes de marché. Le niveau de l'inflation et de la croissance constitue alors le principal critère d'ajustement du volume de crédit qu'engage la CDC dans le développement urbain. Dans le cadre d'une politique qu'on pourrait qualifier de keynésienne, le rythme et le volume des financements sont réduits en cas de crise inflationniste, augmentés lors de ralentissements économiques.

L'analyse du rôle de la Caisse des dépôts dans le développement urbain invite à réévaluer les lectures classiques de la production urbaine d'après-guerre. La littérature a

¹ Les accords de Bretton Woods sont des accords économiques ayant dessiné les grandes lignes du système financier international en 1944. Ils mettent en place une organisation monétaire mondiale administrée, fondée sur le dollar comme monnaie de référence et des taux de change fixes entre pays. Ce système offre une grande latitude aux Etats dans la réglementation des marchés nationaux de capitaux (Loriaux 1991; Helleiner 2014).

souvent insisté sur le rôle des ingénieurs et notamment des ingénieurs des Ponts et Chaussées (Thoenig 1987; Oblet 2005; Claude 2006a), des architectes (Vayssiére 1988; Landauer 2010) ou sur celui du ministère de la Reconstruction (Voldman 1997; Le Goullon 2010). L'étude de la Caisse des dépôts témoigne plutôt du caractère décisif des institutions financières publiques et parapubliques¹, telles que le ministère des Finances et sa puissante direction du Trésor, la CDC et la Banque de France². Cette perspective a tendance aussi à confirmer le poids des hauts fonctionnaires de la IV^e République dans les grandes orientations politiques des années 1950³.

Au niveau local, les moyens financiers des filiales de la Caisse des dépôts s'avèrent déterminants dans leurs rapports avec les pouvoirs urbains et la société locale, mais aussi avec les services locaux de l'État. La capacité technique des filiales à comprimer les coûts, ainsi que leur accès privilégié aux ressources financières de la Caisse des dépôts, leur permettent de s'imposer comme des acteurs dominants dans les politiques de développement urbain. Toutefois, ce caractère dominant n'exclut pas certains ajustements locaux. Tout particulièrement, l'analyse du cas nantais montrera combien la SCET a pu faciliter la réalisation d'une ZUP sur l'Ile Beaulieu, aux coûts d'aménagement élevés près du centre-ville mais souhaitée par la municipalité. L'action de la SCET semble ainsi correspondre au modèle du « jacobinisme apprivoisé » développé par les sociologues du Centre de sociologie des organisations (Thoenig et Crozier 1975; Grémion 1976).

Cette partie est divisée en quatre moments. Un prologue résumera, à grands traits, les activités financières de la Caisse des dépôts, depuis sa création en 1816 jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Il s'agira de montrer comment le faible engagement de l'établissement en matière de développement urbain correspond à la défense des intérêts des livrets d'épargne dont elle assure la gestion, dans le cadre d'un système financier dominé par les logiques de marché. Le premier chapitre exposera comment la prise de contrôle par l'État du système financier s'est traduite par une réorientation de la Caisse des dépôts vers le financement du développement urbain. Cet engagement nouveau de l'établissement financier public est structuré autour d'une double dynamique d'accélération quantitative de l'urbanisation et de limitation de son coût global. Le second chapitre sera consacré à la SCIC, filiale immobilière de la Caisse des dépôts, ainsi qu'à son action à Sarcelles. La société conçoit une série de normes techniques adaptées aux contraintes de financement du développement urbain, dont le

¹ Crédit Foncier, Banque de France.

² Voir aussi le travail de Sabine Effosse sur le Crédit Foncier (2003; 2014) ou celui Loïc Vadelorge (2014) sur le rôle de certains inspecteurs des Finances dans les politiques d'urbanisation et d'équipement du territoire pendant les Trente Glorieuses.

³ On se distingue ici du travail de la politiste Brigitte Gaïti (2002) qui évoque pour cette période l'essoufflement de l'influence des hauts fonctionnaires keynésiens et modernisateurs de l'immédiat après-guerre.

grand ensemble de Sarcelles constitue le laboratoire. Le troisième chapitre, enfin, examinera le rôle de la SCET dans l'aménagement des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP), notamment à Nantes. Si la société laisse des marges de manœuvre aux pouvoirs locaux, c'est dans le cadre de l'application des normes technico-financières du grand ensemble, qui doivent beaucoup aux expériences de la SCIC.

Prologue – Crédit public et épargne privée : les réticences de la Caisse des dépôts à financer le développement urbain (1816-1940)

Si la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est un partenaire important des premières politiques en faveur du logement social au début du XX^e siècle, l'institution financière publique semble longtemps peu enclue à y engager ses capitaux. Cette réticence est justifiée par la défense des fonds, tout particulièrement des livrets d'épargne, dont la Caisse des dépôts assure la gestion. La CDC préfère placer ces fonds sur la dette publique, actif financier sûr et liquide, qui permet d'en assurer la rémunération tout en les protégeant des crises financières et, dans le même temps, de soutenir le financement de la dette publique sur le marché financier. Ce modèle est ainsi fondé sur le développement du marché financier et le financement par celui-ci de la dette publique. Ce modèle s'avère assez peu conciliable avec l'engagement de prêts au logement social et, plus généralement, constitue progressivement un frein à l'expansion des politiques publiques en raison de la charge de la dette.

Au commencement, la CDC est créée afin d'assurer la protection et la rémunération des fonds privés, mais aussi de restaurer le crédit financier de l'État (1.). Cette double perspective s'est traduite, au cours du XIX^e siècle, par une politique de placement centrée sur la dette publique, visant à protéger des crises financières et politiques tant les fonds gérés, que le système monétaire et financier (2). Dès lors, ce modèle financier est difficilement compatible avec le financement d'une politique de construction de logements sociaux, qui nécessite des prêts à long terme (3). Toutefois, les remous financiers de l'entre-deux-guerres s'avèrent un peu plus favorables à de nouveaux emplois des fonds de la CDC, sans commune mesure néanmoins avec les évolutions postérieures (4).

1. La création de la Caisse des dépôts : une caisse « sacrée » pour garantir le crédit public et accueillir des fonds privés

La Caisse des dépôts et consignations est fondée le 28 avril 1816. Elle est chargée de recevoir, de gérer et de rémunérer les consignations juridiques et un certain nombre de dépôts volontaires qui lui sont confiés par la loi (notamment la gestion des fonds de la Légion

d'honneur et des caisses de retraites de fonctionnaires), dont les plus connus sont ceux des caisses d'épargne, centralisés à partir de 1837. L'institution doit protéger ces fonds et leur verser un intérêt. Elle est dotée d'une devise : la « Foi publique », qui désigne la garantie apportée par l'État aux fonds qu'elle conserve et qu'elle rémunère, essentiellement en les plaçant sur des titres d'État. Il s'agit de garantir la probité financière de l'État : la Caisse est ainsi une institution intermédiaire entre l'État et les détenteurs de capitaux, visant à assurer que le premier se comportera bien vis-à-vis des seconds. La CDC constitue ainsi une institution de soutien au financement de la dette publique par le marché financier.

Cette garantie prend différentes formes. D'abord, le principe fondateur de la CDC est son indépendance vis-à-vis des « entreprises arbitraires »¹ de l'exécutif. Il s'agit de prévenir la Caisse des abus du souverain lui-même, qui peut être tenté de mettre la main sur les dépôts privés. C'est en assurant l'indépendance et l'inviolabilité des caisses que peut s'installer la confiance dans le crédit public et dans le recouvrement des créances. Le placement de l'institution nouvelle « de la manière la plus spéciale sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative »² est la principale mesure de protection de ses fonds et de son indépendance. Le contrôle du Parlement est incarné par la commission de surveillance qui contrôle la Caisse et qui ne rend compte qu'au Parlement. La commission est composée à sa fondation d'un pair de France, de deux représentants de la chambre des députés, un président de Chambre de la Cour des Comptes, du gouverneur de la Banque de France et du président de la chambre de commerce de Paris. Cette composition doit garantir l'indépendance de cette commission.

De plus, la loi du 28 avril 1816 impose une séparation absolue entre la CDC et les caisses de l'État, gérées au sein du ministère des Finances par la direction du Mouvement général des fonds³. La Caisse est dirigée par un directeur général, inamovible, qui fait le serment, à sa prise de pouvoir, « de défendre l'autonomie de l'établissement et de garantir l'inviolabilité des fonds qui lui sont remis en garde ». La nomination à vie du directeur est censée le protéger des pressions de l'exécutif⁴. Ainsi, le 23 novembre 1816, le comte de Villemantzy, premier président de la commission de surveillance, peut se féliciter devant la Chambre des députés que le nouvel édifice a été placé « sous une garantie que le souverain

¹ Déclaration du baron Corvetto, ministre des Finances, devant la Chambre des députés, 23 décembre 1815. Cité par (Aglan 2006).

² Loi du 28 avril 1816 créant la CDC.

³ Rebaptisée direction du Trésor en 1940, elle assure notamment la gestion de la trésorerie de l'Etat.

⁴ L'inamovibilité du directeur n'a été abolie qu'au début des années 1990, au profit de mandats quinquennaux.

lui-même se trouvât dans l'heureuse impuissance de rendre illusoire » (cité par Aglan 2006 : 73)¹.

De fait, au sortir de la Révolution et des épisodes napoléoniens, le crédit financier de l'État apparaît largement entamé. Les « défaillances d'État » (Jèze 1935) se sont caractérisées par deux pratiques qui marquèrent fortement les consciences : les assignats et la banqueroute des deux tiers de l'an VI. Napoléon empereur, pressé par les défaites et par leur coût, est aussi accusé d'avoir procédé à des détournements sur certains fonds privés conservés par l'État (Priouret 1966). Les législateurs de la Restauration considèrent ainsi avec horreur les manipulations financières de la Révolution et de l'Empire, qui constituent la référence négative d'un État qui ne tient pas parole, déchirant le « pacte qui l'unissait au peuple français »². La création des deux caisses vise alors la restauration de ce pacte fiduciaire et financier, en faisant de l'État un partenaire financier crédible pour les détenteurs de capitaux.

La Caisse des dépôts participe d'un pacte entre l'État et les détenteurs de capitaux dont les conséquences politico-économiques sont essentielles. Il permet d'une part à l'État de financer ses activités, sans une augmentation des prélèvements fiscaux qui le mettrait en danger (Delalande 2011). La dette finance ainsi tant l'extension de l'appareil d'État que des opérations militaires coûteuses (guerre de Crimée, guerres de 1870 et 1914). D'autre part, les capitaux privés trouvent dans la dette de l'État une source de revenus réguliers et assurés, qui constitue, tout au long du XIX^e siècle, le meilleur placement possible, en termes de ratio rentabilité/risque (Hautcoeur et Gallais -Hamonno 2007).

Cependant, ces intérêts réciproques et interdépendants vont progressivement constituer un frein pour le développement de l'État. Celui-ci doit consacrer une partie importante de ses recettes au service de la dette (en moyenne entre 20 et 35%, en cas de crise 40%) mais, plus généralement, limiter son déficit pour ne pas affaiblir son crédit auprès des marchés financiers et des épargnants. L'économiste Bruno Théret (1991) considère même que ce système financier procède d'un système politico-économique qui profite à la bourgeoisie rentière du XIX^e siècle, où les impôts servent plus à rémunérer les détenteurs de dette publique qu'à engager des politiques publiques.

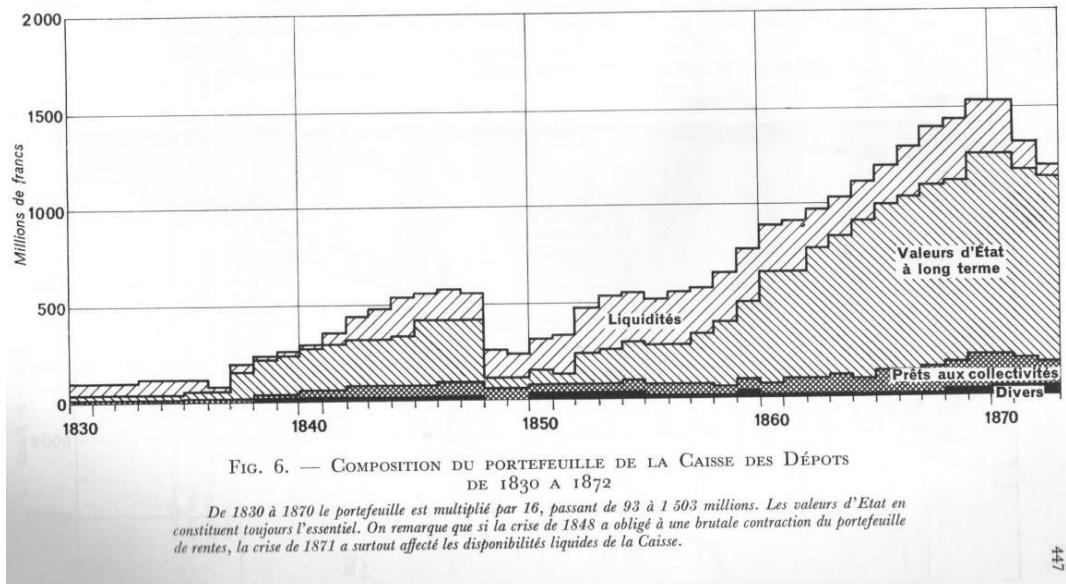
¹ Un autre gage de garantie financière est la caisse jumelle de la Caisse des dépôts, qui s'éteindra au bout de quelques années : la Caisse d'amortissement. Dotée d'un capital de départ, la Caisse d'amortissement agit exclusivement sur le marché des rentes publiques et son poids est censé croître à mesure de la capitalisation des intérêts des rentes qu'elle achète. Elle achète des rentes d'Etat, réinvestit les intérêts dans les rentes : elle consolide ainsi la dette publique et a pour horizon son rachat total (Coste 2014). Sur l'histoire de cette caisse, nous renvoyons à Demier (2006).

² Décret du Sénat du 3 avril 1814 sur la déchéance Napoléon I^e, cité par Aglan (2006 : 68).

2. La CDC et les crises politiques : garantir le lien entre l'État et ses créanciers

Si les crises politiques du XIX^e siècle français renversent des régimes, elles ne renversent pas le crédit de l'État, qui assume ses dettes pendant toute cette période. La CDC a joué un rôle essentiel dans le maintien de ce lien entre l'État et ses créanciers, à travers la protection des fonds des Caisses d'épargne, que la CDC centralise et rémunère depuis 1837. Elle les place quasi-exclusivement sur le marché de la dette publique : le marché des rentes¹. L'établissement conserve un peu de liquidités pour faire face aux fluctuations de trésorerie et octroyer quelques prêts aux collectivités (graphique 1). Ces fonds, qui constituent l'essentiel de son bilan, sont des dépôts « à vue », ils peuvent être retirés par les épargnants à tout moment, mettant ainsi en danger la CDC en cas de crise politique. C'est ce qui se passe en 1848, la Révolution étant accompagnée par une grave crise financière, marquée par des retraits massifs aux guichets des Caisses d'épargne et par une chute du cours de la rente risquant de paralyser le système financier.

Graphique 1 : Le placement de l'épargne sur l'actif financier le plus liquide : les valeurs d'État à long terme (la rente)



Source : Priouret (1966).

La traversée des crises politiques (notamment la commune en 1871 et une crise de confiance en 1893²) se fait sans trop de problèmes au moyen de mesures de gestion à court terme, en imposant un délai aux retraits trop massifs et en remboursant les comptes les plus volumineux non pas par de la monnaie, mais par des rentes. En 1848, la Caisse a pu aussi

¹ La rente est un titre de dette perpétuel, et constitue alors le principal produit d'émission de la dette publique.

² Pour une histoire précise de cet épisode : Oger (2006).

bénéficier des largesses de la Banque de France, assurant son réescompte. Surtout, s'est construite au sein de la Caisse une « politique de prudence », visant à protéger cette institution et plus généralement le crédit de l'État, contre les crises de confiance et les retraits massifs. Le système Caisse des dépôts-Caisse d'épargne s'est ainsi structuré autour de deux principes, largement confortés lors de la réforme des statuts des Caisse d'épargne en 1895 : le plafonnement des livrets et le placement des fonds sur les produits financiers les plus liquides, les rentes, au détriment d'actifs plus risqués (privés) ou moins liquides (prêts aux collectivités locales). Ce « modèle prudentiel » s'avère robuste et résiste bien, y compris lors de la Première Guerre mondiale, à la faveur des règles construites dans les crises précédentes (Margairaz, 2011).

3. Les réticences de la Caisse des dépôts à orienter l'épargne vers de nouveaux usages et vers le financement du logement social

La gestion prudentielle de la Caisse des dépôts interdit quasiment l'engagement de la Caisse dans des placements autres que la rente, placement le plus sûr et le plus liquide. Il s'agit de limiter au maximum les placements à long terme ou risqués, pour résister aux crises de confiance des épargnantes. L'établissement a ainsi assuré quelques prêts à long terme aux collectivités locales, mais qui restent marginaux dans son bilan (graphique 1). Au tournant des XIX^e-XX^e siècle, des pressions nouvelles se font jour pour étendre ce type d'usage des fonds gérés par la CDC, avec un succès limité.

La loi Siegfried (1894) prévoit ainsi la participation financière de l'établissement au lancement des premiers logements sociaux : les Habitations à Bon Marché (HBM). La CDC peut ainsi apporter des prêts à long terme (25 ans), que les organismes HBM peuvent compléter avec des subventions publiques et privées. Toutefois, la Caisse des dépôts limite au maximum son investissement. Hélène Frouard (2008) a bien montré comment la CDC finance avec une extrême parcimonie les sociétés HBM, au nom de la protection de l'épargne. Les quelques prêts accordés le sont au nom d'une doctrine philanthropique, elle ne prête :

« Que dans un intérêt humanitaire, et [illisible] seulement aux sociétés ayant bien au sens de la loi le caractère [illisible] d'habitations à bon marché. Elle écarte donc celles qui bien que susceptibles de rendre des services à la population ouvrière présentent plutôt le caractère d'une [œuvre ?] basée sur l'intérêt privé que celui d'une œuvre de solidarité sociale »¹.

La CDC limite son engagement dans le financement du logement social à une action philanthropique, au nom de la défense des intérêts des épargnantes. De même, elle s'interdit

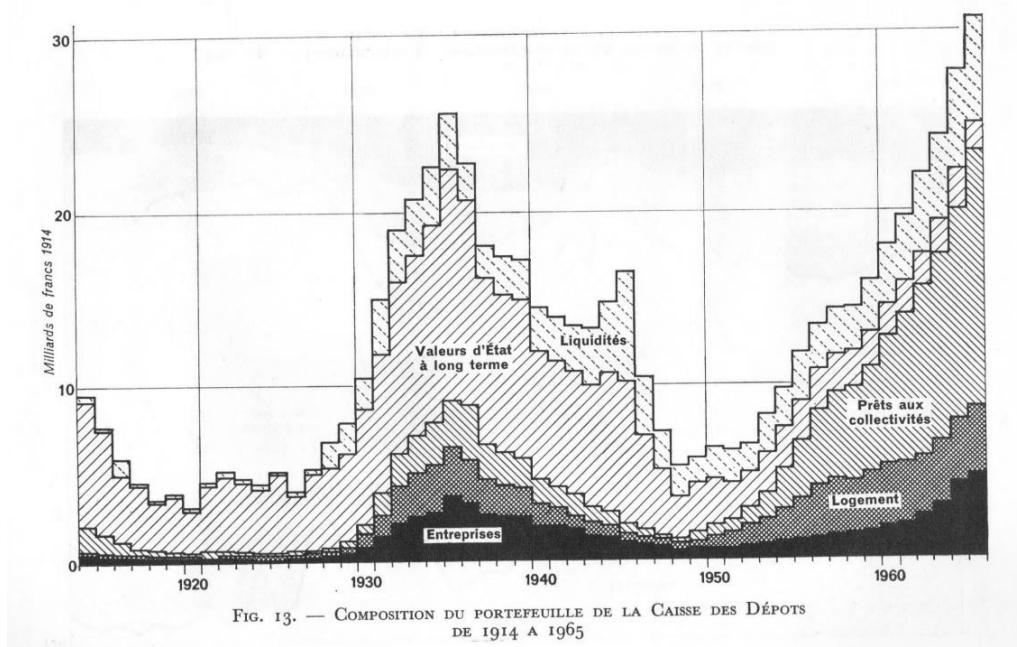
¹ Dossier du Foyer de Marquise-Rinxent daté du 27 mai 1910, cité par Hélène Frouard (2008).

des placements plus rémunérateurs, mais aussi plus risqués. Elle est pour cela très critiquée, notamment à l'Assemblée nationale, accusée de détourner l'épargne de l'investissement productif, à l'inverse de modèles étrangers¹. Ces critiques témoignent ainsi de la volonté d'orienter l'économie financière vers des investissements utiles à l'économie et non vers les finances publiques. Un débat s'instaure en 1895 autour d'un projet législatif de réforme des Caisses d'Epargne, qui finalement valide la concentration des fonds d'épargne sur la dette de l'État, confortant ainsi le lien entre épargne et dette publique.

4. L'entre-deux-guerres : une « modernisation conservatrice et libérale » (Margairaz, Aglan et Verheyde 2014)

L'entre-deux-guerres correspond à une période de grandes incertitudes financières, relativement propice à des innovations, dont l'ampleur sera finalement limitée. Le tournant des années 1920-1930 a constitué à cet égard un moment bien particulier. Face aux déséquilibres financiers mondiaux, les dirigeants de la Caisse des dépôts ont orienté les fonds croissants de l'établissement vers de nouveaux usages (cf. graphique 2). Toutefois, le reflux rapide de l'épargne a mis un terme à ces innovations.

Graphique 2 : Les nouveaux emplois au tournant des années 1930



Source : Priouret (1966).

¹ En Espagne, en Italie et en Allemagne, les fonds des Caisses d'épargne n'étaient pas centralisés par une institution d'Etat, mais étaient gérés et prêtés au niveau régional.

Suite à la crise financière d'octobre 1929, le franc, stabilisé depuis 1925, résiste mieux que les autres monnaies nationales et les capitaux affluent vers la France. Dans ce contexte, l'épargne augmente de manière importante et la Caisse des dépôts doit faire face à une abondance de ressources nouvelles. Dans le contexte d'une stabilisation de la dette publique, les dirigeants de la CDC recherchent de nouveaux placements. Jean Tannery, directeur de la Caisse des dépôts nommé en 1925 et proche de la droite, engage deux séries d'innovations. D'une part, il investit à la Bourse dans des établissements financiers et des sociétés industrielles, à des niveaux cependant limités (Verheyde 2014). D'autre part, la Caisse des dépôts apporte son soutien au nouveau programme de logements sociaux voté en 1928 sous l'impulsion de Louis Loucheur, alors ministre du Travail. Le programme prévoit la construction de 200 000 logements HBM en six ans. La Caisse des dépôts apporte alors massivement des prêts pour financer les constructions : en trois ans, elle prête 6,6 milliards de francs, soit un volume financier sept fois supérieur à l'ensemble des financements qu'elle avait apportés au logement social depuis 1894. Par ailleurs, l'établissement augmente ses prêts aux collectivités locales.

Dès 1931, le ralentissement économique pèse sur les finances publiques et l'État limite ses subventions, tandis que la Caisse des dépôts, faisant face à la baisse de l'épargne, réduit au maximum ses nouveaux placements. Cette mise en ordre avec la crise témoigne des limites de la « modernisation » des placements de l'établissement. Pour l'historien Michel Margairaz (2014), ces nouveaux emplois sont « à contre chronologie », presque un accident conjoncturel, lié à un contexte financier exceptionnel dans un cadre où les élites financières mondiales ne sont pas encore prêtes à modifier radicalement le fonctionnement du secteur financier. À cet égard, Michel Margairaz (2003: 60) souligne que :

« Le nouvel essor et la diversification des emplois de la Caisse à la fin des années 1940 ne sont pas ceux attendus par Jean Tannery en 1931. Ce dernier envisageait de nouvelles interventions de la CDC comme acteur à part entière de divers marchés de l'argent dans une sorte de concurrence, ou tout au moins d'émulation, avec les établissements privés et même, dans une moindre mesure, publics ou semi-publics. Or, dès les années 1940, les tâches nouvelles de la Caisse ne consistent pas tant à agir sur les marchés que de répondre aux nécessités d'intérêt national de la reconstruction en coopération étroite avec le Trésor – qu'elle seconde désormais non seulement, comme de tradition, pour accroître ses ressources propres, mais pour le financement de toute l'économie – ainsi qu'avec les autres établissements de l'appareil monétaire et financier public, dont les dirigeants partageaient au même moment des vues convergentes qui rompaient, au moins implicitement, avec l'orthodoxie anti-inflationniste. »

Le graphique n°2 illustre bien à cet égard combien la situation des années d'après-guerre est, au niveau du bilan financier, très différente, les valeurs de la dette publique laissant la place au financement des collectivités et du logement. En revanche, les innovations de l'entre-deux-guerres ont pu jouer dans l'acculturation du personnel administratif (dirigeants de la CDC, ministère des Finances) et politique (membres de la commission de surveillance,

ministres) à l'engagement, certes limité et contrôlé, de l'établissement dans des placements nouveaux. Ce précédent sera notamment utilisé par Bloch-Lainé pour faire accepter l'engagement de la CDC dans les politiques de développement urbain au début des années 1950. Le haut fonctionnaire fait notamment référence aux initiatives de Jean Tannery pour légitimer ses propres décisions (Bloch-Lainé 1966; Bloch-Lainé 1976).

Chapitre 1 – Le dirigisme financier, la Caisse des dépôts et la ville : l’invention du financement public du développement urbain

Ce premier chapitre a vocation à éclaircir les conditions de l’engagement de la Caisse des dépôts dans le financement du développement urbain et à saisir les principaux instruments. Cet engagement correspond d’abord à la prise de contrôle du secteur financier par l’État. Le « dirigisme financier », selon la formule de l’historien Michel Margairaz (2003), forgé dans les années 1940 par les élites financières de l’État, se traduit par une transformation du rôle de la Caisse des dépôts. Traditionnellement gardien de l’épargne, l’établissement financier public s’oriente très nettement vers le soutien aux dépenses publiques, puis vers le financement de l’urbanisation. Le rôle de la CDC est alors tout autant de contribuer à l’atteinte d’objectifs quantitatifs de production urbaine que d’en limiter le coût global et les effets inflationnistes.

En prenant les années 1940 comme point de départ, l’analyse se distingue de la plupart des travaux sur les politiques de développement urbain, qui soulignent les faiblesses de ces politiques à cette période (Voldman 1997; Fourcaut 2003; Oblet 2005). Si le boom de la construction, avec l’appui de la CDC, démarre au début des années 1950, la décennie qui précède constitue une période de mutation radicale du secteur financier, lors de laquelle les institutions financières publiques inventent les outils de financement qui permettront la croissance urbaine des décennies suivantes. Tout particulièrement, la Caisse des dépôts doit privilégier désormais le soutien aux dépenses de l’État au détriment des épargnants dont elle gère les livrets et dont la rémunération est désormais inférieure à l’inflation. Cette perspective souligne les limites du rôle du ministère de la Reconstruction et du personnel politique dans l’évolution de la CDC et du développement urbain. À cet égard, on verra le rôle très ambigu d’Antoine Pinay, président du Conseil en 1952, qui, souhaitant limiter les dépenses publiques et relancer les mécanismes de marché, a ouvert la voie au financement par la Caisse des dépôts du développement urbain.

L’engagement des fonds de l’établissement dans le développement urbain doit néanmoins attendre le début des années 1950 et la prise de conscience des dirigeants des institutions financières publiques à l’égard de la crise du logement comme problème social et enjeu pour le développement économique et industriel. La Caisse des dépôts, sous l’impulsion de son directeur général, François Bloch-Lainé (de 1952 à 1967), va alors délivrer des crédits

en fonction des objectifs quantitatifs définis par l'État central dans le cadre de la planification, mais aussi en fonction des équilibres financiers et monétaires. La vaste création monétaire impliquée par la production urbaine est contrebalancée par un ensemble de normes de financement imposées par la Caisse des dépôts pour en réduire le volume global, tandis que le rythme du crédit participe des politiques de lutte contre l'inflation. Ce cadrage financier très centralisé, s'il semble laisser une place importante aux acteurs privés et aux acteurs locaux, reste en réalité très contraignant et limite fortement leurs marges de manœuvre.

Dans ce chapitre, on reviendra dans un premier temps sur les années 1940 et la faiblesse de la politique du logement à cette période. Il s'agira aussi d'analyser la transformation financière qui se joue au cours de cette décennie et la façon dont elle touche la Caisse des dépôts et les fonds qu'elle rémunère désormais à des taux inférieurs à l'inflation (1.). La seconde section sera consacrée à l'engagement financier de la Caisse des dépôts dans le développement urbain dans les années 1950, qui doit paradoxalement beaucoup à la remise en cause politique des dépenses publiques (2.). Dans la dernière section, on verra comment cet engagement donne à la CDC et à l'État un rôle dominant dans la production urbaine, dans une optique visant à massifier la construction de logement tout en limitant le coût global et les conséquences inflationnistes (3.).

1. Les années 1940 et la discrète transformation de la Caisse des dépôts

La période des années 1940 est généralement présentée comme un moment où la question du logement et de l'urbanisation est peu investie politiquement par rapport à d'autres enjeux. La guerre arrête les constructions civiles et les efforts d'investissement public de l'après-guerre sont orientés vers les industries lourdes. Cette priorisation s'opère au détriment de la politique de la Reconstruction, qui cible la reconstruction des équipements et logements détruits pendant la guerre (Voldman 1997). L'historienne Annie Fourcaut (2003: 195) a pu ainsi parler de « formidable bond en arrière » de la Caisse des dépôts par rapport aux initiatives du début du XX^e siècle en faveur du logement social, de la loi Siegfried (1894) à la loi Loucheur (1928).

En décalant le regard vers le secteur financier, on trouve, à l'inverse, les bases financières qui feront le succès de la politique du logement des années de croissance. Si, pendant cette décennie, le logement n'est pas au cœur des priorités politiques, le système financier national subit une transformation radicale, qui donnera à partir du début des années 1950 les moyens à l'État et à la CDC de financer massivement le développement urbain. Dans

le contexte d'une fermeture des marchés financiers nationaux dans le cadre de la guerre, puis du système de Bretton-Woods, une série de réformes mettent l'État, et singulièrement la direction du Trésor¹ au sein du ministère des Finances, au cœur des décisions d'investissement du pays, en lieu et place du fonctionnement « normal » des marchés financiers. L'État, mis à contribution pour payer les frais de l'occupation nazie, puis pour financer la planification, engage des dépenses qui accroissent la masse monétaire et l'inflation. Cette dynamique met à mal le rôle traditionnel de la Caisse des dépôts, qui devient alors un soutien de « l'État-banquier » (Quennouëlle-Corre 2000) au détriment des épargnants floués par l'inflation.

On étudiera d'abord les limites de la politique du logement et de l'investissement de la Caisse des dépôts dans les années 1940 (1.1.), puis les innovations financières qui donnent à l'État un rôle nouveau dans l'allocation des crédits et un contrôle accru sur les fonds de la Caisse des dépôts, désormais mis aux service des dépenses publiques (1.2.).

1.1. La politique du logement : « un formidable bond en arrière » dans les années 1940²?

Dans les années 1940, l'ampleur des besoins en logement est liée à la faiblesse de la construction dans l'entre-deux-guerres, puis à l'arrêt total de la construction civile sous l'Occupation couplé aux destructions de la guerre, ainsi qu'à l'accroissement démographique. Pourtant, la politique du logement est clairement une « priorité seconde », malgré les ambitions de la Libération (1.1.1.). La situation de la Caisse des dépôts, outil traditionnel des politiques du logement, témoigne bien de ce faible investissement dans les années 1940 (1.1.2.).

1.1.1. Le logement, une « priorité seconde » de l'État³

Sous l'Occupation, les constructions civiles sont quasiment toutes arrêtées et les interventions de l'État restent limitées (Voldman 1997). À la Libération, les besoins en

¹ Au sein du ministère des Finances, la direction du Trésor a pris la suite du Mouvement Général des Fonds (cf. prologue) en 1940. Elle est en charge à la fois de la gestion de la trésorerie quotidienne de l'Etat, et notamment de la gestion de sa dette, mais aussi a en charge la régulation du secteur financier et monétaire. Sur la période allant de la guerre à la fin des années 1960, voir le travail de l'historienne Laure Quennouëlle-Corre (2000).

² Annie Fourcaut (2003: 195).

³ Sabine Effosse (2003: 119).

logement sont immenses¹. Globalement, selon le ministère de la Reconstruction en 1946, il faudrait construire quatre à cinq millions de logements, à un rythme de 500 000 logements par an, soit l'investissement de 10 à 12 % du revenu national, pour remédier à la crise du logement (chiffre réévalué à 15 % en 1948).

A la Libération, on parle de « l'affaire du logement » (Effosse 2003 : 139) et on réclame des mesures spectaculaires pour résoudre ce drame quotidien. Une ordonnance fameuse, mais sans application concrète, prévoit l'institution d'un service national du logement, qui devrait encourager la construction d'immeubles de logements (28 juin 1945). Politiquement marqué à gauche, un ouvrage préfacé par Léon Blum réclame la nationalisation du logement, sur le modèle du gaz ou de l'électricité (Grunebaum-Ballin 1947). En réaction au « collectivisme du logement », des projets se font jour dans les milieux modérés. L'engagement du démographe Alfred Sauvy est resté célèbre, associant « taudis, tuberculose et alcoolisme »². Le patronat se mobilise aussi, autour notamment du Centre national pour l'amélioration de l'habitat (CNAH), fondé en 1948. Il suggère cette année-là d'autoriser des groupements d'entreprises à émettre des emprunts sur le marché, emprunts dont les intérêts seraient doublement bonifiés par les entreprises et par l'État (Effosse 2003 : 205-210). Ces crédits à taux réduits devraient permettre de prêter des fonds à des sociétés immobilières pour des programmes de construction. Finalement, le texte de loi oriente ce principe de double bonification vers les organismes de logement social, les Habitations à Bon Marché (HBM), sous la pression du Parlement, et prévoit des taux de bonification faibles, sous la pression du ministère des Finances. Le projet est un échec, la bonification est insuffisante pour rentabiliser les opérations, étant donné le faible niveau de loyers pratiqués par les HBM. De plus, comme le souligne le CNAH, le crédit des sociétés HBM est trop médiocre pour assurer un bon placement des emprunts.

Les ministres de la Reconstruction insistent eux aussi pour un vaste programme en faveur du logement. Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction de 1948 à 1952, répète partout son crédo :

« Construire 20 000 logements par mois, c'est une question de vie ou de mort. »

¹ On compte en 1946 un million de baraquements faisant office de logements provisoires, tandis que 1 800 000 logements sont déclarés surpeuplés lors du recensement. Deux millions de logements environ, essentiellement situés en ville, ont été endommagés par la guerre (15 % du parc total de logements). Les destructions liées à la guerre ne pèsent pourtant que 20 % des besoins en logements. En effet, il faut ajouter les effets de la croissance démographique liée au baby-boom amorcé en 1943, qui nécessite à elle seule la construction de 76 000 logements par an, ainsi que ceux de l'exode rural. Enfin, le parc de logements est ancien voire vétuste (l'âge moyen des immeubles atteint 57 ans dans les communes de plus de 30 000 habitants, 73 ans à Paris), et faiblement équipé (un logement sur dix possède une salle de bains, et la moitié des WC communs situés à l'extérieur).

² « L'homme mal logé, trop à l'étroit pour recevoir des amis, est tenté de chercher ailleurs la vie sociale qui lui est refusée. C'est le débit de boisson qui lui offre le principal dérivatif. » Cité par Sabine Effosse (2003 : 133).

Son bilan lorsqu'il quitte le ministère suite à la formation du gouvernement Pinay se situe néanmoins loin de cet objectif, avec à peine plus de 40 000 logements construits pour l'année 1951. Comme le souligne Sabine Effosse, le logement est alors « une priorité seconde », dans le contexte d'un Plan qui privilégie les secteurs industriels de base¹. Les demandes de crédit du ministère de la Reconstruction et des parlementaires en faveur du logement social sont systématiquement refusées ou limitées. Seules 19 000 HBM ont été lancées en 1947 et 1948, faute de ressources. Le programme du ministère de la Reconstruction, visant à la construction de 200 000 HBM sur 4 ans, est rogné par le ministère des Finances, qui réserve l'essentiel des ressources dont il dispose à l'industrie. Le système de financement repose depuis 1947 sur des prêts directs de la direction du Trésor dans la limite du contingent voté dans le budget, à un taux d'intérêt très bas et avec des remboursements étalements dans le temps. Il en résulte un coût élevé pour les finances publiques qui, dans un contexte de priorisation de l'effort public sur l'investissement industriel, ne permet pas un accroissement substantiel des crédits HBM.

F. Bloch-Lainé, directeur du Trésor, justifie sa position en affirmant que le programme, s'il était voté, ferait supporter la construction par l'inflation, dans la mesure où il accroitrait dangereusement l'impasse budgétaire (Effosse 2003 : 205). Malgré l'activisme de Claudio-Petit et une série d'initiatives en faveur de la modernisation de la construction de logements² :

« le bilan des dispositifs mis en place depuis 1945 en faveur de la construction n'est pas satisfaisant. Ils n'avaient pas réussi à vaincre la crise quantitative et qualitative du logement. Les moyens n'étaient pas à la hauteur des besoins » (Le Goullon 2014: 93).

L'échec est double. D'un côté, la construction publique, via les sociétés de logement social, les HBM, rebaptisées par la loi du 21 juillet 1951 Habitations à Loyer Modéré (HLM), semble incapable de résoudre la crise du logement. Les dotations annuelles aux organismes sont systématiquement rabotées. De plus, souvent liés au niveau local au patronat ou aux collectivités locales, les organismes de logement semblent incapables de répondre aux besoins quantitatifs énormes et sont regardés avec méfiance par le ministère de la Reconstruction (Landauer 2010 : 48-50). Claudio-Petit n'a eu de cesse de déplorer « l'esprit de routine » des organismes HLM, responsable selon lui du coût élevé de la construction. Leur taille et leur surface technique et financière en général réduites semblent les empêcher d'assumer le vaste effort de construction nécessaire. C'est face à cet archaïsme que le ministre a mené une politique de chantiers expérimentaux, pour démontrer qu'une maîtrise d'ouvrage énergique et

¹ Alfred Sauvy a notamment stigmatisé la priorité accordée à l'automobile au détriment du logement.

² Il a notamment engagé une série de « chantiers expérimentaux » devant accroître la productivité dans la construction (Pouvreau 2004; Le Goullon 2014).

dynamique pouvait permettre de réduire les coûts de construction, notamment en favorisant des méthodes industrielles (Pouvreau 2004).

Par ailleurs, les acteurs privés semblent incapables d'augmenter leur activité, dans un contexte de rareté des capitaux disponibles, le système financier étant entièrement tendu vers les besoins de l'État et, surtout, l'investissement dans le développement des industries lourdes (cf. infra).

1.1.2. Une politique du logement sans la Caisse des dépôts ?

Sous l'Occupation, si la Caisse des dépôts conserve dans son portefeuille des prêts aux collectivités locales et au logement social, essentiellement délivrés au début des années 1930, leur volume se réduit à peau de chagrin et l'établissement cesse bientôt complètement d'émettre de nouveaux prêts. Annie Fourcaut (2003) a retrouvé une conférence de Henri Deroy, directeur de la CDC, prononcée le 3 février 1944 : « contribution à l'étude du financement du logement populaire. » Elle révèle le désengagement de l'établissement à cet égard. Si Deroy a déjà fait montre d'un fort intérêt pour le logement social¹, sa conférence est particulièrement critique à l'égard des initiatives de l'entre-deux-guerres. L'effort de la loi Loucheur, appuyé sur des ressources publiques couteuses qui faussaient la « vérité des loyers », allait dans le sens de l'« économie de jouissance » stigmatisée par Bertrand de Jouvenel et plus généralement par le régime vichyste (Fourcaut 2003 : 194). Pour le futur, Deroy propose un programme de construction de logements populaires conditionné par le retour à une économie nationale saine. L'augmentation du taux d'effort des ménages dans leur logement et l'investissement de capitaux privés justement rémunérés doivent être les piliers de ce programme. Deroy propose néanmoins la création d'une « caisse d'équipement » publique pour accompagner ce mouvement. Le conférencier reste vague sur le financement de cette caisse. Comme le remarque Annie Fourcaut (2003: 195) :

« Cette idée, agitée alors dans les milieux spécialisés, offre l'unique avantage de permettre un retrait de la Caisse des dépôts, qui ne serait plus en flèche dans le financement du logement. »

De fait, le logement n'est pas la priorité du directeur de la CDC, pas plus que celle des élites financières publiques. Après la Libération, la Caisse des dépôts, à l'instar du secteur financier public, reste en retrait de la Reconstruction. L'établissement est toutefois impliqué dans le financement du logement social. La CDC sert en effet d'intermédiaire entre l'emprunteur-constructeur et le Trésor, établissant les contrats de prêts pour le compte de ce dernier. Bien plus, elle avance au Trésor les fonds qu'il prête ensuite aux constructeurs,

¹ Il a adhéré à la ligue nationale de la lutte contre le taudis en 1924 et sa thèse de droit a porté sur les « œuvres du Moulin Vert » de l'abbé Jean Viollet, qui crée notamment une société HBM en 1902, l'association ouvrière familiale du Moulin Vert.

avances consenties au taux moyen de l'ensemble des placements de la CDC. Le Trésor prend à sa charge les sommes correspondant à la différence entre le taux d'intérêt payé à la CDC pour la fourniture des ressources et le taux du prêt accordé au constructeur. Le coût est ainsi entièrement supporté par le Trésor, d'autant plus que les fonds prêtés par la CDC sont autant de ressources en moins dans lesquelles le Trésor ne peut puiser pour ses autres besoins. Ce montage financier, sur lequel on reviendra, explique le faible niveau de construction de logements sociaux à cette période, car il pèse fortement sur les dépenses publiques. La CDC semble toutefois peu impliquée dans la construction de logements sociaux¹.

Il faut néanmoins signaler la construction par la Caisse, pour son compte propre, de quelques immeubles et notamment d'un programme de près de 500 logements de standing à Neuilly-sur-Seine². Si Jean Watteau, directeur de la CDC, souhaite que l'établissement ne reste pas à l'écart de la :

« croisade en faveur du logement » et poursuive son investissement, Joseph Denais, président de la commission de surveillance, réplique que la rentabilité de l'investissement dans le logement n'étant pas assurée, il doit rester limité, afin de ne pas appliquer la politique de « ceux qui souhaitent l'étalement du logement et préconisent la création d'un service national du logement. »³

François Bloch-Lainé, qui arrive à la direction de la Caisse des dépôts en 1952, réussira néanmoins à réaliser et sans doute dépasser l'ambition de son prédécesseur, bénéficiant notamment d'un contexte financier plus favorable.

1.2. Le dirigisme financier et la Caisse des dépôts

Si la politique du logement est très peu dynamique dans les années 1940, la politique financière et monétaire est caractérisée par des transformations et des innovations majeures, plaçant l'État aux manettes des circuits de financement de l'économie. Ce sont ces innovations qui préparent l'engagement de la CDC dans le financement du développement urbain dans les années 1950, en faisant passer le soutien à l'investissement avant l'équilibre

¹ Paul Landauer (2010 : 200), rend ainsi compte du désintérêt de l'établissement et de son absence de réaction face au directeur de l'Union nationale des fédérations d'organismes HBM réclamant un plan pluriannuel de financement supporté par l'établissement.

² Elle reprend, ce faisant, une politique déjà développée dans les années 1930 pendant lesquelles elle avait réalisé quelques placements immobiliers sur ses fonds propres à Neuilly-sur-Seine, Saint-Cloud et Boulogne-Billancourt. Pour son programme à Neuilly, la CDC fait appel notamment à un groupe de 5 architectes-conseils, à l'instigation du ministère de la Reconstruction (Landauer 2010 : 29). La Caisse suit, à petite échelle, le développement des opérations expérimentales par le ministère de la Reconstruction et de l'urbanisme visant à assurer un chantier exemplaire. Ces programmes restent limités et correspondent à une diversification du portefeuille de placement de sa filiale assurante, la Compagnie nationale de prévoyance.

³ Archives de la Caisse des dépôts (maintenant ACDC) procès-verbal de la commission de surveillance (PVCS), séance du 10 novembre 1950.

monétaire et l'intérêt des épargnants. L'État finance l'Occupation allemande, puis le Plan, en faisant fonctionner le « circuit du Trésor », forme améliorée de la planche à billets mais aux conséquences inflationnistes (1.2.1.). Cette politique constraint particulièrement les ressources de la Caisse des dépôts, au détriment de la rémunération des livrets d'épargne, désormais maintenue à un niveau inférieur à l'inflation (1.2.2.).

1.2.1. Privilégier l'industrie aux finances : le Plan et les innovations financières de l'Occupation

L'historien Michel Margairaz (1991) a montré dans une thèse fouillée comment les élites financières publiques françaises s'étaient « converties », dans les années 1940 et notamment pendant la guerre, à de nouvelles pratiques financières en contradiction avec l'orthodoxie financière appliquée dans la crise des années 1930. L'État s'autorise désormais à créer massivement de la monnaie *ex nihilo*, au risque de l'inflation, pour répondre aux contraintes politiques et économiques de la période. En témoigne en particulier le financement du Plan.

Les priorités nationales d'investissement sont définies par le premier Plan, adopté sous l'impulsion de Jean Monnet, nommé commissaire général au Plan en janvier 1946. Le Plan, qui bénéficie d'un vaste soutien politique, syndical et, dans une moindre mesure, patronal prévoit de concentrer les investissements sur six « activités de base » (houillères, électricité, sidérurgie, ciment, transports intérieurs, machinisme agricole), pour lesquelles sont fixés des objectifs de production pour 1950, seuls qualifiés d'« impératifs ». Toutefois, ce Plan est « adopté à l'esbroufe » (Margairaz, 1991 : 857), dans la mesure où la question de son financement n'est pas tranchée, Monnet se contentant de quelques vagues allusions à l'appel à l'épargne. Ces allusions sont alors jugées peu crédibles, l'état du marché financier le rendant incapable de répondre à cet appel à des financements de long terme (Feiertag 1995).

Le gouverneur de la Banque de France, en avril 1947, dans une intervention sur les « circonstances actuelles du crédit et de la monnaie » expose ainsi la situation :

« Les banques elles-mêmes n'ont pas actuellement une marge de dépôts suffisante pour faire face à des demandes massives de crédit de la part du secteur privé. Elles ne pourraient donner les concours qui pourraient leur être demandés qu'en accélérant, soit la liquidation de leur portefeuille d'effets publics, soit leur recours à l'Institut d'Émission » (Baubeau 2013 : 36).

La première solution serait dangereuse pour le financement des dépenses de l'État, la seconde consisterait à une création monétaire pure et simple, alimentant un risque d'hyperinflation dans un contexte d'abondance des liquidités et de faiblesse des capacités de production et d'approvisionnement du pays.

De plus, la délivrance de financements à moyen ou long terme suivant les règles du marché s'accompagnerait de taux d'intérêts particulièrement élevés, afin de contrer l'érosion monétaire. Cette situation serait particulièrement risquée pour l'économie nationale, mais aussi pour la trésorerie de l'État. D'une part, des taux élevés entraîneraient des dépenses croissantes pour les entreprises, pour les consommateurs et donc *in fine* une hausse des prix. Surtout, ils décourageraient les investissements pourtant nécessaires à la relance de la production. D'autre part, l'orientation des capitaux vers les investissements industriels s'accompagnerait d'un effet d'éviction au détriment des actifs publics, posant un problème de financement de la dette publique. À l'inverse, le budget de l'État ne semble pas non plus pouvoir se substituer aux capitaux privés. La solution orthodoxe, opposant à cette augmentation des dépenses soit une augmentation des recettes, donc des taxes, soit une diminution des dépenses, est difficilement envisageable dans un contexte de fortes privations pour la population. Les emprunts d'État ne semblent pas suffisants pour nourrir le Plan, dans un contexte où les effets publics saturent déjà le marché. C'est pourtant l'option d'un financement public qui est choisie et le Trésor devient à la fin des années 1940 le principal banquier de l'économie.

Comment cela a-t-il été possible ? François Bloch-Lainé (1976: 106-107), directeur du Trésor de 1947 à 1952, qui a joué un rôle clé dans cette dynamique, présente les choses ainsi, dans un livre d'entretiens :

« En somme, après avoir fixé ses objectifs, le 1^{er} Plan était resté vague quant au financement du programme (...), plus que vague. Il avait foncé les yeux fermés. Mais eût-il jamais démarré s'il n'avait pas fermé les yeux ? J'en ai voulu sur le moment, à ceux qui avaient engagé la dépense sans savoir comment payer la note. Parce que j'étais, tout à coup, préposé au paiement. Mais, tout en les poussant ensuite à plus de prévoyance, j'ai approuvé leur 'impasse'. Cette expression (...) a servi longtemps à désigner le découvert des finances publiques. Je n'ai jamais douté qu'on ait eu raison de prendre ce risque. Si on avait attendu d'avoir en poche des ressources saines et certaines, on ne serait jamais sorti des habitudes antérieures de la vie française. Depuis 1880, 'de Méline à Monnet', comme dit Claude Gruson, la France était malthusienne. (...) Un peu de fuite en avant ne pouvait pas faire de mal. ».

L'État va accepter l'existence de *l'impasse*, c'est-à-dire l'écart entre les dépenses de l'État et ses recettes qui n'est pas pris en charge par l'emprunt, ou en d'autres termes le déficit non financé. L'historien Michel Margairaz (1990) parle de « nouvelle orthodoxie expansionniste » : l'État acceptant de faire un peu fonctionner la planche à billet pour financer les investissements publics. Patrick Baubéau (2013 : 20-24) parle de *window dressing*, c'est-à-dire de maquillage des comptes, pour masquer cette création monétaire peu orthodoxe. Il décrit notamment comment les avances de la Banque de France au Trésor sont minorées dans les rapports officiels par des manipulations impliquant les établissements financiers publics et la Caisse des dépôts.

Surtout, le Trésor va appliquer la « politique du circuit », initiée déjà mise en œuvre sous l'Occupation (cf. encadré). Méthode héritée de la guerre, le circuit du Trésor, visible au bilan de la Caisse par le volume important des bons du Trésor et des liquidités déposées sur les comptes courants au Trésor, est donc maintenu malgré le retour à la paix. Son principe est simplement exposé par F. Bloch-Lainé et P. de Vogüé (1960: 271) dans leur ouvrage sur le financement de l'État :

« Ramené à ses données essentielles, l'art de la Trésorerie consiste pour le Trésor à tenter de capter sur le marché des capitaux, afin d'en assurer le retour vers ses caisses, les liquidités mises en circulation par le déficit budgétaire ».

Cet art s'appuie sur les bons du Trésor, souscrits par les banques (qui doivent en posséder un taux minimal) et sur le dépôt obligatoire sur des comptes du Trésor de fonds d'institutions financières comme la Caisse des dépôts et d'autres grands organismes financiers parapublics (Crédit national, Crédit Foncier de France, Crédit agricole). Ces fonds alimentent la trésorerie de l'État et financent ainsi le déficit budgétaire, ou selon les termes de l'époque, « l'impasse budgétaire ».

La politique du circuit.

Instaurée avec succès en Allemagne nazie par le Dr Schacht, la politique du circuit est pleinement mise en œuvre sous Vichy¹. Elle est aussi appelée « circuit du Trésor », dans la mesure où la direction du Trésor, administration rattachée au ministère des Finances et en charge de la trésorerie de l'État et de ses relations avec le système financier, joue un rôle majeur dans le dispositif². Les coûts de l'Occupation constituent selon l'expression d'Yves Bouthillier, ministre des Finances de Vichy de 1940 à 1942, la « triple pompe aspirante » des frais d'occupation allemande, des accords de clearing³ et des contrats de livraison avec l'Allemagne. Ces frais sont essentiellement financés par des avances de la Banque de France à l'État (la direction du Trésor) et donc par la fameuse « planche à billets ». La création monétaire est ensuite diffusée dans l'économie par les achats des Allemands effectués en France. Cette politique inflationniste est contrebalancée par le drainage des liquidités, qui se retrouvent dans les banques et les institutions financières comme la Caisse des dépôts. L'État impose à ces institutions de placer une grande partie de leurs fonds dans des effets financiers publics : les bons du Trésor. Le portefeuille des banques se compose ainsi à 80 % de bons du Trésor en 1941 et à près de 2/3 en 1945 (Quennouëlle-Corre 2000). Les bons du Trésor ramènent ainsi la création monétaire dans les caisses de l'État : le circuit est bouclé et les dépenses de l'État financées *a posteriori*.

Cette politique du circuit est financièrement peu orthodoxe, dans la mesure où elle s'appuie sur une création monétaire au profit de l'État. Elle s'est pourtant ancrée dans les

¹ On ne sait pas cependant si les responsables de la trésorerie se sont inspirés de l'expérience Schacht menée en Allemagne et s'ils ont été invités à le faire. A ce sujet, voir Margairaz (1991).

² Pour une histoire du rôle majeur de cette direction dans les transformations du système financier et des finances publiques (Quennouëlle-Corre 2000).

³ Il s'agit d'une sorte de troc entre pays instauré par l'Allemagne nazie avec les pays placés sous sa domination. Le principe est le suivant : lorsqu'un industriel allemand achète des produits en France, la Banque de France avance les fonds nécessaires au paiement du fournisseur français, et l'acheteur allemand paie l'État allemand qui est censé ouvrir un crédit en échange à la France. Cette compensation est néanmoins largement théorique.

pratiques de l'administration du Trésor à partir de ces années, comme en témoigne la publication d'un ouvrage d'Henri Maleprade, rédacteur au Trésor, préfacé par Raymond Villadier, sous-directeur, sur le rôle des bons du Trésor et leur efficacité pour satisfaire *en toutes circonstances* aux besoins de l'État (Quennouëlle-Corre 2000). De fait, cette acculturation perdure après la Libération et permettra à l'État de financer les investissements prévus dans le Plan¹. Ce rôle de premier plan joué par l'État est aussi permis par un contexte très hostile aux marchés financiers et légitimant la « nationalisation du crédit »²

L'État, via la direction du Trésor, réalise donc des prêts directs à l'économie, qu'il finance grâce au circuit du Trésor. D'autres outils de financements sont par ailleurs créés, comme le crédit à moyen terme (annexe 1), qui, malgré son caractère inflationniste, permet de financer des investissements industriels, puis dans les années 1950 la construction de logements (cf. infra). Le secteur financier se voit reconfiguré et la direction du Trésor prend les rênes de la circulation des financements en lieu et place du « marché financier », c'est-à-dire des stratégies concurrentes de placement des institutions financières, en fonction des critères de rentabilité et de sécurité. Désormais, l'État, via la direction du Trésor, draine les disponibilités des institutions financières pour les orienter ensuite en fonction des priorités du Plan. L'administration du Trésor et ses responsables jouent un rôle majeur dans cette mutation financière, qui va transformer complètement le rôle de la Caisse des dépôts.

¹ Les historiens du système financier ont bien montré les continuités entre les pratiques sous l'Occupation et celles de l'après-guerre. Voir notamment Quennouëlle-Corre (2000) : « ces années sombres ont permis l'éclosion des mouvements de réformes ébauchés dans les années 1930. Des propositions alternatives à l'ordre libéral irriguent les différents courants planistes qui, d'un côté à Vichy, de l'autre à Alger et à Londres, forment la base réflexive d'un interventionnisme public volontariste. (...) De nouvelles pratiques liées à l'économie de guerre, comme la multiplication des réglementations bancaires et financières ou bien encore la gestion du circuit, ont peut-être marqué durablement les hauts fonctionnaires du Trésor, du moins ceux fraîchement arrivés. Forcé à l'économie dirigée et à son 'déluge réglementaire', leur apprentissage de fonctionnaires laissera des traces durables dans l'exercice de leurs fonctions futures. De ce point de vue comme d'autres, Vichy ne constitue certainement pas une parenthèse. »

² Comme le rappelle l'économiste Eric Monnet (2012: 49-50), se développe dans les années 1930 au sein de la gauche réformiste et socialiste l'idée de la « socialisation du crédit » : il ne s'agit pas alors de nationaliser l'ensemble du système bancaire mais d'accorder un rôle accru au gouvernement et à la Banque de France dans le développement et l'allocation de l'offre de crédit, au moyen d'un arsenal juridique qui permette de soustraire l'offre de crédit aux seules forces du marché. Le Programme commun de la Résistance réclame ainsi « l'évitement des grandes féodalités économiques et financières de la direction de l'économie » et « le retour à la nation [...] des grandes banques », en passant par la création d'une banque de l'Economie nationale : l'idée maîtresse est de faire primer la volonté nationale sur la délivrance du crédit dans un secteur financier dominé par les intérêts privés jugé frileux et collaborateurs. La loi du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes Banques et à l'organisation du crédit, souvent nommée loi de nationalisation du crédit par les contemporains, incarne cette dynamique. Elle se traduit notamment par la nationalisation complète de la Banque de France, amorcée par le Front Populaire, et des principales banques. Toutefois, comme le rappelle l'historien étatsunien Richard Kuisel (1984: 355) : « La nationalisation de la Banque de France et des grandes banques de dépôts était plus formelle que réelle. Ce qui se révéla le mieux capable de discipliner le monde bancaire, ce fut le nouveau réseau de contrôle organisé autour du Trésor, du Conseil national du crédit, de la Banque de France, de la Commission de contrôle des Banques et de l'Association professionnelle des banquiers. Traçant et appliquant ensemble la politique du crédit, ces organismes empêchèrent assez efficacement les banques privées d'agir à l'encontre de la politique économique nationale. ». Cette série de contrôles, bien décrits ailleurs (Margairaz 1991; Monnet 2012), assurent à l'Etat la capacité de contrôler quantitativement et de sélectionner qualitativement les prêts bancaires à l'économie, en fonction des priorités nationales.

1.2.2. La CDC et les épargnants : qui paie le prix de l'industrialisation du pays ?

Les transformations de la Caisse des dépôts sont, dans les années 1940, peu visibles dans son bilan financier, mais s'avèrent majeures pour comprendre son engagement dans le financement de la ville dans les années 1950. L'établissement financier, dans le contexte de vive inflation, cesse de se poser en protecteur de l'épargne pour désormais soutenir les dépenses publiques. Lors de la Seconde Guerre mondiale, la situation de la Caisse des dépôts est, au premier abord, excellente au regard de son bilan. Du côté des ressources, Michel Margairaz (2003: 47) parle d'une « remarquable tenue des ressources d'épargne ». Entre la fin 1938 et la fin 1943, les capitaux gérés par la Caisse ont quasiment doublé en francs courants et se maintiennent en francs constants. Les responsables de la Caisse ne cessent de s'en féliciter et voient dans ce maintien de l'épargne la confiance des Français dans les destinées du pays.

Du côté des emplois, hormis l'année 1940, où ont été privilégiés les emplois à court terme pour faire face aux retraits importants des caisses d'épargne, la Caisse a, conformément à son rôle traditionnel, acheté des rentes et valeurs du Trésor à long terme. Toutefois, ce poste occupe « seulement » la moitié des emplois en 1943. Les emplois à court terme (bons du Trésor et comptes courants au Trésor) sont à un niveau particulièrement élevé tout au long de l'Occupation (1/4 de l'actif). Ces emplois correspondent à « la politique du circuit », liée au paiement de l'occupation allemande. Le dernier quart du bilan est constitué de prêts. Soulignons d'abord l'achat de valeurs appartenant à des Juifs et séquestrées par les domaines, pour un montant limité, mais significatif de la politique française d'aryanisation (Aglan et al. 2003). La Caisse conserve également dans son portefeuille des prêts aux collectivités locales et au logement social, essentiellement délivrés au début des années 1930 et dont le volume se réduit à peau de chagrin pendant l'Occupation.

L'établissement s'intègre nettement, sous l'Occupation, dans la politique financière et monétaire de l'État. La politique du circuit, pour le placement des bons émis par le Trésor, a aussi imposé une coopération des différents établissements financiers, qui s'incarne par des réunions régulières entre leurs dirigeants, à la Banque de France, à la Caisse des dépôts ou au Trésor. Cette logique d'inscription de la CDC dans la constitution d'un secteur financier public est renforcée par les évolutions statutaires de l'établissement, qui remettent en cause son autonomie. La mise en sommeil du Parlement par Pétain élimine les parlementaires de la commission de surveillance et la protection qu'ils étaient censés garantir à la Caisse vis-à-vis de l'exécutif. Pour Michel Margairaz (2003: 54), les contemporains avaient alors conscience que s'effaçait un contrepoids à une tutelle accrue de l'État. Ceci est d'autant plus vrai que le

directeur général Henri Deroy, garant majeur et ultime de l'autonomie de la Caisse, qui jure à sa prise de fonction de protéger l'inviolabilité des fonds dont il a la gestion, en vient à cumuler ses fonctions avec celles de secrétaire général aux Finances publiques, c'est-à-dire ministre des Finances, à partir de 1942.

La Caisse se rapproche donc de l'État et du ministère des Finances. Ce rapprochement se fait en grande partie au détriment des épargnants. Ces formes de coopération, avec la mise en place du circuit du Trésor, augmentent les liquidités dans l'économie et entretiennent une inflation qui atteint alors des niveaux très élevés¹. Or le devoir de la Caisse est de protéger l'intérêt des épargnants et de leur offrir un taux d'intérêt suffisant, les protégeant du risque inflationniste. Mais, sous l'Occupation, l'établissement adhère à la politique d'argent bon marché qui s'impose pour soutenir la trésorerie de l'État (via le circuit du Trésor). Cette adhésion s'incarne en particulier dans la loi du 2 décembre 1940 qui précise que le taux d'intérêt versé aux livrets d'épargne devra tenir compte des revenus du portefeuille « ainsi que de la situation du marché monétaire ». Ce dernier point est interprété par l'historien japonais Kazuhiko Yago (2003) comme la reconnaissance de la possibilité pour la CDC de servir des taux d'intérêt relativement bas aux épargnants. De fait, le taux servi aux Caisses d'épargne par la Caisse des dépôts, corrigé de l'inflation, va baisser tout au long de la guerre².

A la Libération, les continuités avec l'Occupation sont peut-être plus nettes que les ruptures pour la Caisse des dépôts. Si les nouveaux dirigeants restaurent le pouvoir parlementaire et la protection de l'établissement vis-à-vis de l'exécutif, l'heure n'est pas à la remise en cause de son intégration au sein d'un pôle financier public qui en vient à contrôler l'ensemble du secteur financier. Dans ce contexte, le bilan de la CDC est, dans la seconde moitié des années 1940, encore dominé par les rentes et les valeurs d'État à long terme. Toutefois, notamment de 1944 à 1948, la part du financement du Trésor à court terme (bons du Trésor, comptes courants au Trésor) est très importante, représentant plus de 40 % des emplois (cf. graphique 3). Les prêts au logement et aux collectivités locales restent limités. Cette relative continuité du bilan avec la période de l'Occupation valide et amplifie l'intégration de l'établissement au sein de l'appareil financier d'État, au détriment des épargnants. Les éléments de la loi de 1940 sur la détermination du taux d'intérêt à allouer aux déposants en fonction « de la situation du marché monétaire » sont supprimés après la Libération dans la loi du 8 octobre 1946 (Yago 2003: 159). Toutefois, les revenus du portefeuille, désormais seul déterminant du taux d'intérêt servi par la Caisse aux épargnants,

¹ Les prix augmentent en moyenne de plus de 50 % par an de 1945 à 1948. L'inflation dépasse les 10 % de 1940 à 1952.

² Le taux de rémunération du livret A passe de 3,25 % en 1939 à 2 % en 1945, alors que l'inflation est à deux chiffres. En 1944, le rendement réel du livret est de -20,5%, en 1945 de -47% !

sont plombés par l'importance des produits de financement du Trésor à court terme, faiblement rémunérés. À la fin des années 1940, ceux-ci représentent toujours près d'un quart du total de l'encours géré par la Caisse des dépôts.

De plus, la Caisse des dépôts conserve l'essentiel de ses emplois pour le marché des rentes, c'est-à-dire de la dette d'État à long terme. Là encore, elle le fait sous l'insistance du Trésor. François Bloch-Lainé témoigne en ces termes de la pression qu'il imposait alors en tant que directeur du Trésor à Jean Watteau, le directeur de la CDC : « Je lui téléphonais tous les jours pour le soutien des rentes »¹. L'État continue de financer une partie de ses dépenses par l'emprunt auprès des particuliers et des institutions financières, selon le principe de la rente perpétuelle : ceux-ci achètent des titres de dette sur l'État, contre lesquels ils reçoivent chaque année un montant fixe par rapport au prix d'achat du titre (cf. prologue). Toutefois, avec l'inflation, ces produits avaient perdu toute valeur. L'émission de nouveaux emprunts était conditionnée et surtout menacée par cette dépréciation de la rente, qui, selon la formule de Bloch-Lainé (1976: 127) « décourage les rentiers ». Pour relever le crédit de l'État et donc la possibilité de lever de nouveaux emprunts, le Trésor demandait ainsi la Caisse des dépôts d'acheter massivement des rentes, afin d'en relever le cours et « le moral des rentiers ». En 1947, la commission de surveillance relève ainsi que cette politique d'achat de rentes est particulièrement coûteuse pour la Caisse, ou plus exactement pour les fonds dont elle a la gestion :

« La Caisse a apporté le plus large concours au Trésor Public et à la politique financière du ministre des Finances en soutenant artificiellement le cours du 3 % et en achetant plus de 30 milliards de ce fonds, alors qu'elle aurait pu procéder à des placements beaucoup plus rémunérateurs. Ce concours a donc été réalisé en faisant passer au second plan la défense des intérêts des déposants. »²

Patrice Beaubau (2013 : 28) évoque ainsi des pertes de 2,5 milliards de francs en 1946 et de 19 milliards de francs en 1947. Pour les masquer, la Caisse des dépôts maquille son bilan jusqu'en 1952, présentant la valeur de ses actifs non pas au prix du marché, mais leur valeur d'achat. En cela, la Caisse ne remplit pas son rôle de protection des fonds qu'elle gère : elle se révèlerait insolvable en cas de retrait massif des livrets d'épargne.

Ainsi, la politique de placement, favorable au Trésor, l'est bien moins pour l'épargnant. La commission de surveillance prend acte de cette évolution et propose en 1953 de décider du taux d'intérêt en fonction de « la situation de l'économie »³. Elle justifie sa décision de deux manières : d'une part, pour assurer à l'économie un crédit peu cher, d'autre part, pour que les transactions financières et, partant, le placement du portefeuille des Caisses

¹ Entretien biographique avec Aude Terray (Comité pour l'histoire économique et financière de la France), 1989.

² ACDC PVCS séance du 17 octobre 1947.

³ ACDC PVCS séance du 8 mai 1953.

d'épargne, passent de moins en moins par le marché financier (cf. infra). La Caisse des dépôts est ainsi largement contributrice au premier Plan, mais essentiellement comme auxiliaire du Trésor, mettant les ressources des épargnants au profit du Trésor. Les épargnants ne peuvent pas vraiment se tourner vers d'autres placements plus rémunérateurs, dans ce contexte de contrôle de l'État sur le marché financier. En somme, les épargnants ont été les principaux contributeurs du Plan, la Caisse des dépôts, au service du Trésor, leur imposant une sorte d'impôt sur l'inflation, qui se mesure par l'écart entre le taux d'intérêt servi aux livrets et le taux d'inflation. Par exemple, la Caisse sert en 1952 un intérêt de 3,75 %, alors que l'inflation est de près de 12 %.

Du point de vue du logement, Annie Fourcaut (2003 : 195) voit dans la guerre un formidable bond en arrière, marqué par :

« les rêveries autour du retour au mythique financement par les capitaux privés du logement populaire. (...) C'était souhaiter revenir à la période antérieure à la loi Siegfried. ».

L'engagement massif de la Caisse des dépôts dans le logement populaire au début des années 1950 est ainsi pour l'historienne une rupture radicale. Elle affirme que la guerre n'apparaît pas, dans le domaine du logement, comme le laboratoire d'où sortent les solutions neuves des Trente Glorieuses. Il nous semble qu'en décalant le regard vers le secteur financier, on trouve à l'inverse dans la période vichyste les bases de ce qui fera le succès de la politique du logement des années de croissance : la constitution d'un appareil financier public associant différents établissements sous la houlette du Trésor et orientés vers une politique de crédit à bon marché, en rupture avec les principes orthodoxes. Cette dynamique se fait, à court terme, au détriment du secteur du logement et de l'équipement urbain, dans la mesure où elle applique un Plan peu favorable au logement, mais elle pose les bases d'un système financier qui assurera la croissance urbaine des Trente Glorieuses.

2. La recomposition du système financier dans les années 1950 et l'urbanisation du bilan de la Caisse

Au début des années 1950, le contexte devient favorable à la transformation radicale de la Caisse des dépôts. De manière paradoxale, ce sera un mouvement libéral au sommet de l'État, particulièrement l'épisode du gouvernement Pinay en 1952, qui permettra à la CDC de financer le développement urbain. Les nouveaux objectifs politiques de lutte contre le déficit public vont libérer les fonds de la Caisse de la contrainte du circuit du Trésor et permettre de substituer aux crédits directement délivrés par l'État des crédits délivrés par la Caisse des dépôts. Cette recomposition de l'appareil financier public permet ainsi, non sans paradoxe, de

pérenniser un système de financement public du développement urbain, sous l'égide de la Caisse des dépôts et du ministère des Finances, moins visible que des financements budgétaires, mais d'ampleur croissante (2.1). Cette dynamique ambiguë est couplée à la mobilisation de nouveaux moyens de financement en faveur du logement privé, faisant appel aux ressources de la CDC et de la Banque de France (2.2.). Dans ce double contexte de libération de ses ressources et de politique en faveur du logement, la Caisse des dépôts engage massivement ses fonds dans le développement urbain (2.3.).

2.1. Un élan « libéral » paradoxalement favorable à la Caisse et au financement public du développement urbain au début des années 1950

Le début des années 1950 est marqué par une phase d'inspiration libérale au sommet de l'État, symbolisée par la figure d'Antoine Pinay, président du Conseil en 1952. Si Pinay va limiter l'engagement du Trésor dans le financement direct de l'économie, il va aussi libérer les contraintes pesant sur la Caisse des dépôts, désormais disponible pour financer le développement urbain. Le mouvement « libéral » engagé par Pinay a l'effet paradoxal d'étendre les capacités de financement public au développement urbain, loin de son ambition de retourner à l'orthodoxie financière et aux mécanismes de marché. Le départ de Bloch-Lainé de la direction du Trésor vers la Caisse des dépôts est symptomatique de cette réorganisation du système financier public.

À son arrivée à la tête du gouvernement, Pinay a donné pourtant une interview très remarquée dans laquelle il dénonce les « fiscalo-dirigistes » qui gouvernent les destinées financières du pays (Guillaume 1984). Il prône, à l'inverse de la « nouvelle orthodoxie expansionniste », la lutte contre l'inflation et contre le déficit budgétaire¹. Le nom de Pinay est attaché au grand emprunt qu'il a lancé. La « rente Pinay », indexée sur l'or, devait permettre de renouer avec les pratiques d'avant-guerre, les dépenses de l'État étant financées par les épargnants plutôt que par la planche à billets. En réalité, cet emprunt a rencontré un faible succès, ce sont surtout les institutions financières et notamment la CDC, qui ont souscrit cette rente, en « convertissant » une partie de leur portefeuille de dette publique dans ce nouveau produit. De ce fait, ce type de financement va rester marginal à l'égard des autres moyens de financement de l'État et des investissements. En revanche, la lutte contre l'inflation et surtout contre le déficit budgétaire constitue un objectif politique plus durable.

¹ Dont on a vu plus haut qu'ils étaient liés, étant donnés les moyens de financement de ce déficit.

Le début des années 1950 est marqué par le retrait des hauts fonctionnaires « missionnaires de l’investissement » des années 1940 qui ont préféré l’investissement et le Plan à la rigueur financière et à la lutte contre l’inflation (Quennouëlle-Corre 2000; Gaïti 2002). François Bloch-Lainé, sans doute le plus célèbre de ces hauts fonctionnaires dont le nom est attaché à l’État banquier de l’économie, est évincé par Pinay de son poste de directeur du Trésor en 1952. La « mystique » de l’investissement des années d’après-guerre a laissé la place à une notion plus mesurée qui résume bien cette période tout en nuances : « l’expansion dans la stabilité », formule attribuée au ministre radical Edgar Faure, qui témoigne de l’arbitrage entre modernisation (investissement) et malthusianisme (orthodoxie financière et lutte contre l’inflation) (Quennouëlle-Corre 2000). Le Trésor va donc, dans une certaine mesure, diminuer ses interventions afin de limiter le déficit comme l’« impasse » budgétaire.

Ainsi, la Caisse des dépôts n’est plus « ratissée » par le Trésor qui mobilise les fonds de l’établissement pour assurer son rôle de banquier de l’économie¹. Cette évolution libère doublement la Caisse. D’une part, elle peut placer ses fonds ailleurs que dans le marché de la dette de l’État. D’autre part, elle cesse de « distraire » ses profits, qu’elle plaçait jusqu’en 1952 dans l’amortissement des moins-values des titres d’État qu’elle avait acquis à des prix supérieurs aux cours du marché. La Caisse se retrouve donc à la tête de fonds immenses, qui croissent dans le sillage d’une croissance rapide de l’économie et de l’épargne.

Cette marge de manœuvre nouvelle va permettre à la CDC de prendre en charge une partie des investissements que le budget de l’État cesse alors de supporter. L’établissement va financer l’urbanisation, en prêtant aux collectivités locales et au logement social. La figure de François Bloch-Lainé est essentielle dans ce mouvement. Après avoir été directeur du Trésor (1947-1952), il est directeur général de la Caisse des dépôts et consignations de 1953 à 1967. Il a été mentionné plus haut que Jean Watteau, son prédécesseur à la tête de la CDC, avait eu des velléités d’engager son établissement dans la voie du financement du logement. Il ne faisait toutefois pas partie de ce « complot des modernisateurs » dans lequel Bloch-Lainé tenait une position forte. Au contraire, plus âgé que ces hauts fonctionnaires convertis à l’expansionnisme financier et à la planification, il avait plutôt une image de conservateur². Bloch-Lainé à l’inverse, jouit d’une autorité forte au sein des élites financières et affiche une volonté de changement manifeste.

¹ Dans les années 1940, le Trésor avait largement mis à contribution la Caisse dans sa démarche volontariste et « expansionniste », qui laissait peu de marges de manœuvre à l’établissement.

² François Bloch-Lainé le décrit comme « très conservateur et hostile à toute innovation ». Voir aussi le portrait qu’en fait le haut fonctionnaire Louis Franck (1989) : « Jean Watteau, monocle à l’œil, un corps cintré et comme corseté, rappelait les clubmen de la Belle Epoque où les acteurs qui les interprétaient dans les comédies du Boulevard ».

Écarté de la direction du Trésor par le président du Conseil Antoine Pinay, François Bloch-Lainé arrive à la Caisse des dépôts un peu par hasard.

« Mes amis disent : ‘Tu as voulu faire le malin. On t’envoie au dépôt ou tu passes à la caisse ?’ Ce n’était ni une prébende, ni un cul de basse fosse. Mais une heureuse disgrâce » (Bloch-Lainé 1976 : 126).

Pressenti un temps à la Banque de France, son inimitié avec W. Baumgartner l’en éloigne (Bloch-Lainé 1989; Feiertag 2006). Le président de la République Vincent Auriol lui propose la présidence du conseil d’administration d’EDF, qu’il décline, s’estimant trop jeune pour une fonction plus honorifique qu’opérationnelle.

« La chance a voulu que la Caisse des dépôts devînt libre. Elle ne m’attirait pas spécialement, parce que je ne la connaissais que du dehors. J’y suis allé de bon cœur » (Bloch-Lainé 1976: 126).

Ce manque d’intérêt initial reflète bien le rôle assez passif de la CDC dans les années 1940. Les opportunités des années 1950, saisies par un directeur général entreprenant, vont engager une mue spectaculaire de l’établissement.

François Bloch-Lainé

Né à Paris en 1912, dans une famille de la grande bourgeoisie catholique, il est le fils d’un banquier, associé à la banque Lazard. Il mène des études à Sciences-Po et soutient un doctorat de droit sur l’éducation populaire et les loisirs ouvriers en 1935. Il est reçu au prestigieux corps de l’Inspection des Finances en 1936. Mobilisé en 1939, il parvient à rentrer à Paris en août 1940. Revenu au ministère des Finances, il se met en retrait des postes décisionnels pour éviter de prendre part à la Collaboration d’État. Il devient à partir de 1943 le « trésorier » de la Résistance intérieure gaulliste. À la Libération, il occupe différentes fonctions pour le ministère des Finances et est nommé en 1947 directeur du Trésor. Il y reste près de 6 ans et joue un rôle clé dans le financement du Plan, les recettes hétérodoxes et potentiellement inflationnistes et, plus généralement, les idées keynésiennes.

Évincé par Pinay en 1952, il prend la tête de la Caisse des dépôts et engage l’établissement dans un activisme remarqué en faveur de l’équipement du pays via des prêts aux collectivités locales et des filiales techniques spécialisées dans le logement (la SCIC) et l’aménagement (la SCET). Il prend ensuite en 1967 la présidence du Crédit lyonnais, où il reste jusqu’à sa retraite en 1974. Il meurt en 2002.

Bloch-Lainé, quoiqu’il n’ait jamais été un militant politique, semble proche du catholicisme social, sa « famille morale » (Bloch-Lainé 1976 : 32). Marqué par le scoutisme et son éducation catholique, il a été proche de nombreuses personnalités du parti démocrate-chrétien. Plutôt marqué à gauche, bien que de Gaulle lui ait proposé deux fois le portefeuille des Finances, il a fait l’objet de nombreuses critiques des milieux de droite¹.

Il est surtout apparu comme un des membres du « complot des modernisateurs » des technocrates qui ont engagé la France dans la voie d’une certaine forme de dirigisme teinté de keynésianisme (Fourquet 1980).

Bloch-Lainé va profiter du mouvement libéral par lequel l’État – le Trésor – se retire du financement direct de l’économie, pour lancer vivement l’établissement dans le

¹ C.-J. Gignoux, président du CNPF, le syndicat du patronat français, le qualifie ainsi de « porphyrogénète infidèle » : Bloch-Lainé aurait trahi sa lignée familiale engagée dans la banque privée, en engageant des réformes constitutives du dirigisme financier de l’après-guerre.

financement du développement urbain. Ainsi, le mouvement « libéral » ne se traduit pas vraiment par un retour à l'orthodoxie financière et aux mécanismes du marché, où les crédits seraient distribués par la concurrence entre établissements financiers privés. En revanche, le contrôle de l'État sera plus discret, le Trésor cessant de faire peser directement le poids des investissements sur le budget et, partant, de risquer d'accroître l'impasse budgétaire. Ces investissements seront désormais pris en charge au sein d'organismes financiers parapublics parmi lesquels la CDC joue les premiers rôles. Ce nouveau système financier « débudgétisé » va continuer à privilégier l'investissement, mais sera surtout favorable au développement urbain, au risque de déséquilibres monétaires.

2.2. La « nouvelle » priorité du logement et les institutions financières publiques : soutenir la construction privée de logements populaires

L'évolution des priorités politiques et économiques est l'autre facteur clé dans la mutation de la CDC : le logement devient au début des années 1950 une priorité politique de premier plan. Ce mouvement correspond moins à l'émotion politique suscitée par l'appel de l'abbé Pierre de l'hiver 1954 qu'à la mobilisation des élites financières de l'État désormais persuadées de la nécessité de construire pour soutenir une croissance économique équilibrée (2.2.1). Dans ce contexte, le crédit à moyen terme, instrument financier potentiellement inflationniste utilisé jusque-là pour les investissements industriels, est étendu en 1950 à la construction de logements privés. Cet outil, qui privilégie la construction privée à l'égard du logement social, doit permettre un appel limité au budget de l'État. Le ministre de la Reconstruction Pierre Courant améliore le dispositif en 1953, en y associant des subventions publiques (2.2.2.).

2.2.1. Les « petites réunions cordiales » de Claudio-Petit avec les élites financières publiques

On retient en général l'intervention de l'abbé Pierre, avec son fameux appel du 1^{er} février 1954 qui met le drame du logement à nu¹. À court terme, les effets de cet appel sont loin d'être évidents, au-delà de l'élan de solidarité qu'il a suscité². À long terme, il a participé à la prise en compte politique du mal logement et de l'urgence de la situation, alors même que

¹ « Mes amis, au secours ! Une femme vient de mourir gelée cette nuit à 3 heures, sur le trottoir du boulevard Sébastopol, serrant sur elle le papier par lequel, avant-hier, on l'avait expulsée ». L'appel pathétique du fondateur d'Emmaüs sur les ondes de RTL a eu un retentissement considérable auprès de la population.

² Pour répondre à la pression de la population, les pouvoirs publics vont lancer un programme de financement, les Logements économiques de première nécessité, qui va permettre la construction de logements de très mauvaise qualité, très vite qualifiés de « taudis neufs ».

le surpeuplement s'accentue dans toutes les grandes villes et atteint 40 % des logements en région parisienne (Effosse 2003 : 302).

Toutefois, comme le rappellent les historiens du logement, c'est avant l'appel de l'abbé Pierre qu'est trouvée et lancée la solution au développement de la construction de logement. L'activisme d'Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction et de l'urbanisme de 1948 à 1952, n'a pas pu réussir à relancer le volume de la construction de logement sous son mandat. Son action a cependant jeté les bases des solutions pour la croissance de la production de logements qui s'amorce véritablement en 1953, avec le plan Courant, que l'on détaillera plus loin.

Le témoignage de Bloch Lainé, alors directeur du Trésor, fait remonter le lancement véritable de cette politique financière du logement à :

« des petites réunions cordiales et prospectives avec Claudius-Petit. C'est autour de lui, le jeudi soir après le dîner qu'on a inventé puis perfectionné le financement de la construction à une époque où Sauvy disait : ‘vous favorisez la construction automobile mais pas le logement.’ Deroy¹, était intéressé à ce qu'on fasse quelque chose parce que le Crédit Foncier² se languissait, il a repris à Baumgartner le truc du crédit à moyen terme pour le faire vivre » (Effosse 2003 : 236).

Bloch-Lainé décrit ainsi une réflexion propre aux élites financières, convaincues par des proches de la nécessité d'agir en faveur du logement³. Cette nécessité est tout particulièrement portée par la pression des grandes entreprises publiques et privées (SNCF, EDF, Renault) qui réclament de manière croissante des logements pour leurs salariés (Effosse 2003). Mais ce sont les institutions financières publiques qui vont en assurer le financement. Le système du crédit à moyen terme était utilisé pour financer l'investissement industriel par le Crédit national dirigé jusqu'en 1949 par Wilfrid Baumgartner⁴ (qui prend alors la tête de la Banque de France). Ce système va être mobilisé pour l'appliquer au logement par un autre établissement financier parapublic spécialisé dans l'investissement urbain, le Crédit Foncier, alors dirigé par Henri Deroy (ancien directeur de la CDC). Bloch-Lainé, directeur du Trésor, donne son appui.

¹ Ancien directeur de la Caisse des dépôts et secrétaire général du ministère des Finances sous Vichy, il a été protégé de l'épuration par Bloch-Lainé, qui l'appréciait. Il est directeur du Crédit Foncier de 1945 à 1955.

² Le Crédit Foncier de France est un organisme financier spécialisé dans le financement de l'immobilier en France. Créé en 1852 à l'initiative de Napoléon III, il est spécialisé dans le crédit hypothécaire et dans le prêt aux collectivités locales, mais reste de dimensions modestes jusqu'au début des années 1950 et l'essor de son activité de prêt à la construction (Allinne 1984; Effosse 2014).

³ Cette dynamique est semblable à celle par laquelle Bloch-Lainé et la direction du Trésor ont accepté l'idée de soutenir le Plan au prix de « l'impasse » budgétaire.

⁴ Inspecteur des Finances et directeur du Mouvement Général des Fonds en 1935-1936, il dirige le Crédit national, institution financière parapublique spécialisée dans le financement de l'industrie de 1936 à 1949. Il devient ensuite gouverneur de la Banque de France jusqu'en 1960 et occupe le poste de ministre des Finances de 1960 à 1962. Bien que d'un tempérament conservateur, il joue un rôle majeur dans les réformes dirigistes de l'après-guerre (Feiertag 2006).

2.2.2. Le crédit à moyen terme étendu au logement (1950) et le plan Courant (1953) : le « logement aidé », ou le crédit public au logement privé

Les élites financières publiques, face à l'ampleur de la crise du logement et la faiblesse de la construction, étendent l'usage du crédit à moyen terme au logement privé, malgré le caractère inflationniste de cet instrument financier (cf. annexe 1). Ce type de financement mixte est alors qualifié de « logement aidé », intermédiaire entre le logement social, quasiment intégralement financé avec des fonds publics et le logement privé, sans financement public. Le choix de cet instrument correspond bien à l'évolution des interventions publiques, substituant aux financements budgétaires du logement social des crédits parapublics pour le logement privé. Ce système permet ainsi de soutenir la construction tout en contournant la contrainte du budget de l'État en faisant appel à des crédits parapublics et à des fonds privés. Il correspond en outre aux conceptions dominantes d'un personnel administratif qui, s'il a rompu avec les conceptions libérales d'avant-guerre en matière de crédit, n'est pas favorable à une prise en charge complète de l'économie par l'État¹.

La Caisse des dépôts est associée au dispositif, même s'il repose surtout sur le Crédit Foncier et la Banque de France (cf. encadré). Pour l'historienne Sabine Effosse (2003), l'esprit dominant ces discussions techniques est celui d'un « préjugé favorable » à la construction, tant à la Banque de France qu'à la Caisse des dépôts. La logique est double : il s'agit d'une part de relancer un secteur important dans l'économie, celui de la construction, et d'autre part de résoudre une crise du logement menaçant la croissance économique et l'équilibre politique. La Banque de France, garante de l'équilibre monétaire², devrait pourtant en principe être hostile à un dispositif ouvrant la voie à une création monétaire potentiellement incontrôlée. Cependant, au conseil de la Banque de France qui valide le système en juin 1950, Wilfrid Baumgartner, gouverneur de la Banque de France et par ailleurs plutôt conservateur, reconnaît l'urgence de la question du logement et la nécessité d'accepter des financements dangereux pour la monnaie :

« il ne saurait être question en ce domaine de se retrancher derrière des considérations d'ordre monétaire (...) Il faut s'engager sans hésitation dans cette voie et peut-être même ne pas assigner une limite au montant total des crédits qui seront accordés. » (Feiertag 2006: 350).

¹ On pourrait à cet égard lire avec beaucoup d'intérêt les mémoires de Louis Franck (1989), « libéral de tempérament » (Margairaz 1992) et directeur général des Prix, en charge de leur contrôle. Voir aussi Wilfrid Baumgartner, plutôt classé du côté des « super-prudents en matière d'investissements et les monétaristes les plus orthodoxes » (Bouvier et Bloch-Lainé 1986: 178) et nostalgique de la stabilité d'avant 1914 et du pain au chocolat à 5 centimes de son enfance. Il a pourtant cautionné les pratiques les moins orthodoxes sur le plan monétaire.

² Sur le rôle monétaire de la Banque de France pendant les Trente Glorieuses, voir Monnet (2012). Sur les relations que l'institution entretient avec la direction du Trésor à la même époque, souvent comparées à celles du pape et de l'empereur, voir Quennouëlle-Corre (2000).

Le crédit à moyen terme pour la construction : le « logement aidé » (1950)

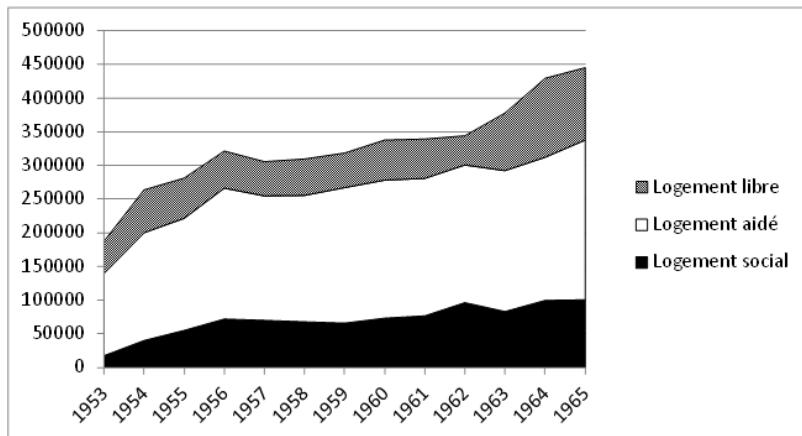
La création des crédits à moyen terme pour la construction est validée en 1950 et inscrite dans une structure de financement associant des prêts dits « spéciaux » du Crédit Foncier à des primes livrées par l'État en faveur des constructeurs. Elle crée une formule de financement offerte à tout constructeur de logements, hors résidences secondaires et sociétés HLM (elles seront autorisées à en bénéficier en 1952). Des primes financées par le Trésor sont accordées par le Crédit Foncier, après instruction du dossier par le ministère de la Reconstruction, à hauteur de 500F/m². À ces primes peuvent être associés des prêts spéciaux du Crédit Foncier, d'une durée de 30 ans, ils peuvent atteindre 60 % du prix de revient, hors charge foncière. Le Crédit Foncier obtient les capitaux de prêts sur le marché financier, en grande partie apportés par la Caisse des dépôts.

Sur le modèle des crédits à moyen terme pour l'industrie, il est prévu que le Crédit Foncier puisse offrir des prêts d'une durée de 5 ans (et non 3 comme pour l'industrie) aux constructeurs de logement. Il peut ensuite le réescompter auprès de la Caisse des dépôts, ces établissements pouvant eux-mêmes déposer ensuite les effets représentatifs de ces crédits à la Banque de France. *In fine*, c'est donc cette dernière qui supporte la création monétaire. En revanche, la participation des établissements réescompteurs est que ces établissements puissent « nourrir » une partie des effets avec leurs propres fonds plutôt que les mettre en pension à la Banque de France. Cela signifie que les établissements pourraient faire prendre à leur charge, sur leurs propres bilans, une partie de ces effets sans faire appel à l'Institut d'émission et donc à la planche à billet. Ce dispositif, fondé par la loi du 21 juillet 1950, est conforté en 1953 par le plan Courant.

Si certaines voix sont réservées à l'idée de financer une entreprise non rentable, la construction, Jean Watteau, directeur de la Caisse des dépôts, y répond en terme de rentabilité « sociale (...) la crise du logement pourrait être lourde de conséquences », tandis que pour l'État, un programme abondant le développement économique sans trop peser sur le budget est bénéfique, notamment via les recettes fiscales. De fait, les financiers sont désormais convaincus de la nécessité de développer une politique du logement forte. Leur engagement s'articule alors à celui du ministère de la Construction et à celui de Pierre Courant, qui associe la nouvelle structure de financement à une série de mesures qui vont favoriser la construction massive de logements.

Le plan Courant de l'été 1953 correspond à une montée en charge du crédit à moyen terme pour la construction dont le principe a été établi en 1950 (cf. graphique 4). Il associe de nouveaux financements publics à la formule de financement de 1950 (cf. encadré). Il est souvent considéré comme le point de départ de la construction de masse et de la croissance urbaine d'après-guerre, mais il s'appuie surtout sur la formule de financement décidée en 1950. Si la CDC n'est pas au cœur du financement du logement aidé, elle joue néanmoins un rôle majeur dans le financement du reste de la production urbaine.

Graphique 3 : Logements mis en chantiers (1953-1965)



Source : auteur, données issues de B. Lefebvre et al. (1992)

Le contenu du plan Courant (1953)

Le Plan Courant améliore le niveau des primes et augmente le volume des prêts, les financements publics pouvant alors aller jusqu'à 80 % du coût de revient d'un logement. Le plan Courant est typique des choix financiers ambigus du début des années 1950. Pierre Courant, député de centre-droit et maire du Havre, est nommé ministre de la Reconstruction à la suite de Claudio-Petit.

Son plan semble ainsi participer d'une dynamique, relativement libérale, d'ouverture aux acteurs privés, dans la mesure où il encourage la construction privée. De plus, le plan Courant associe le mouvement patronal intéressé à la question du logement. Le décret du 1^{er} août 1953 oblige ainsi tout employeur de plus de 20 salariés à investir au moins 1 % de sa masse salariale¹ dans la construction de logements. Les employeurs vont massivement orienter cette contribution vers le secteur du logement aidé, du moins jusqu'au milieu des années 1960 (Meunier 2013).

En outre, le plan Courant doit également être moins coûteux pour l'État que le financement des HLM (Effosse 2003 : 34²). La moindre contribution du Trésor est compensée par les capitaux privés, dans une mesure limitée néanmoins (de 20 % du prix de revient avec le plan Courant) et par les prêts du Crédit Foncier. Toutefois, cette ouverture aux acteurs privés ne doit certainement pas être surestimée. Le financement est en réalité quasi-public et s'appuie plus ou moins directement sur la Banque de France, c'est-à-dire sur la création monétaire. Le moindre investissement de l'État est en fait un tour de passe-passe depuis l'outil budgétaire jusqu'à l'outil monétaire. De 1953 à 1964, la Banque de France a ainsi toujours détenu plus de ¾ des effets des prêts accordés par le Crédit Foncier (Effosse 2003: 382).

¹ Ce système a été inventé en 1943 par le patronat et les syndicats du Nord, à l'initiative d'Albert Prouvost, patron de la Lainière de Roubaix. Sur la genèse du 1 % logement, voir Frouard (2005) ; pour une histoire du dispositif, voir la récente thèse de Jules Meunier (2013).

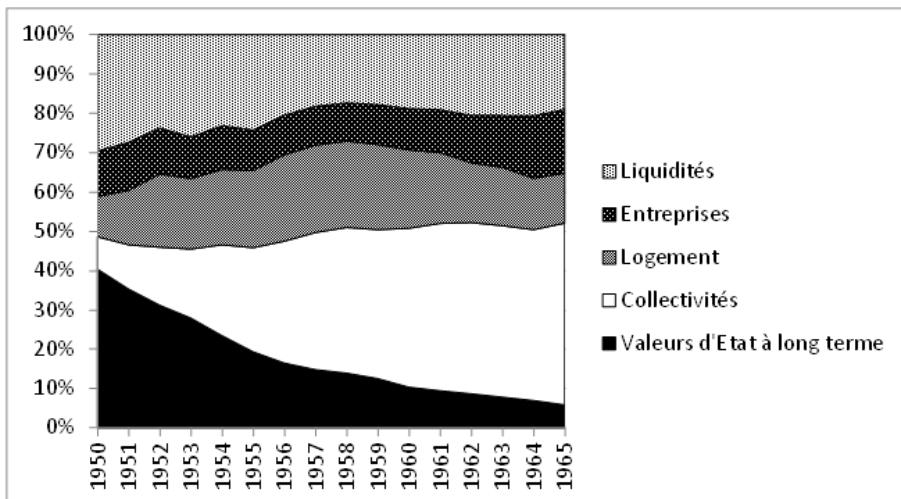
² Le mouvement HLM est d'ailleurs très hostile à l'instauration du secteur aidé, et au plan Courant, dont les normes de construction sont inférieures aux normes HLM (Magri 1977: 75-77).

2.3. L'investissement spectaculaire de la Caisse des dépôts dans le développement urbain : des financements à la création de filiales

La Caisse des dépôts, dans le contexte d'une contrainte relâchée du Trésor sur ses fonds et d'une nouvelle priorité sur le logement, va s'engager massivement dans le développement urbain. La loi Minjoz, qui permet aux Caisses d'épargne de proposer des prêts aux collectivités locales et aux organismes de logement sociaux participe de cette évolution. On évoquera enfin très rapidement la création des filiales de la Caisse des dépôts, dont on verra dans les prochains chapitres le rôle majeur à l'égard de la massification de la construction.

La Caisse des dépôts s'engage massivement dans le financement du développement urbain. L'évolution de son bilan est particulièrement significative (graphique 5). Avant de préciser ce point, soulignons aussi le poids du « hors-bilan », en l'occurrence, les effets du Crédit Foncier dont elle assure le réescompte et qu'elle met en pension (qu'elle refinane) à la Banque de France (qui sortent donc de son bilan). En 1963, la Caisse des dépôts transmet à la Banque de France plus de 15 milliards de francs d'effets du Crédit Foncier, c'est-à-dire l'équivalent du quart de son bilan financier total¹.

Graphique 4 : Évolution des placements de la Caisse des dépôts (en %)



Source : auteur, données issues de Priouret (1966).

Au niveau du bilan financier, la Caisse des dépôts intervient dans la construction de logement et dans le crédit aux collectivités locales. En matière de logement, elle souscrit une bonne part des obligations du Crédit Foncier, qui permettent à ce dernier d'obtenir le capital

¹ ACDC PVCS séance du 18 juin 1963.

pour les prêts¹. Par ailleurs, depuis les origines du mouvement en faveur du logement social à la fin du XIX^e siècle, la Caisse des dépôts participe au financement des logements sociaux (cf. prologue). Dans ce cadre, elle va être en première ligne dans l'augmentation du nombre de logements sociaux construits.

Mais son apport le plus décisif en termes financiers à l'égard de l'urbanisation est la délivrance de prêts aux collectivités locales, qui permettent de financer les frais annexes – mais considérables – de la politique de logement : la politique d'équipement (voies et réseaux notamment). À la fin des années 1940, la Caisse apporte un nombre limité de prêts à l'équipement local. Les prêts aux collectivités locales sont alors d'abord l'affaire du Crédit Foncier. Cet apport est en outre limité par les priorités du Trésor, qui attire l'essentiel des ressources de la Caisse des dépôts. Le Crédit Foncier, prêteur traditionnel des collectivités locales, est lui aussi contingenté, dans un contexte de priorité donnée à l'industrialisation. Cela se traduit notamment par la tenue d'un comité d'investissement, siégeant officieusement à la direction du Trésor depuis 1947 et qui indique à la CDC et au Crédit Foncier les opérations à retenir et celles à écarter. Pouvaient faire l'objet de prêts les projets inscrits au Plan et toutes les opérations de Reconstruction jugées prioritaires (Duplouy 1967: 105). La spécialisation du Crédit Foncier dans le secteur de la construction à partir de 1950 (Effosse 2014) laisse celui des collectivités locales à la seule Caisse des dépôts, qui est par ailleurs peu à peu libérée des contraintes de financement des dépenses de l'État.

La loi Minjoz (cf. encadré) va permettre d'affirmer la réorientation de la Caisse des dépôts vers le crédit aux collectivités locales et tout particulièrement aux collectivités urbaines, dans la mesure où le financement des communes rurales, de moindre importance, est lui de plus en plus assuré par le Crédit Agricole (Gueslin 1984). La loi Minjoz entérine une rupture aux conséquences décisives : elle reconnaît le principe de la « transformation » des épargnes à court terme en prêts à long terme, ce que la Caisse et les dirigeants des institutions financières publiques s'étaient toujours refusées à faire jusque-là, au nom d'une orthodoxie financière liée à la crainte des paniques bancaires (cf. prologue). C'est un véritable retournement, les prêts à long terme constitueront désormais l'essentiel de l'actif de la Caisse des dépôts. Cette transformation se fait sous la garantie et sous le contrôle de l'État, qui devient intermédiaire – certes directif – entre épargne et investissement local.

La loi Minjoz : la reconnaissance et le cadre de l'engagement de la Caisse des dépôts dans le financement du développement urbain

Une loi, votée en juin 1950 à l'initiative du député-maire de Besançon et président de

¹ Pour l'année 1963, la CDC souscrit à hauteur de 166 millions de francs aux nouvelles émissions de l'établissement. ACDC Rapport au Parlement 1963.

la Caisse d'épargne de la ville, Jean Minjoz, va contribuer à la croissance spectaculaire des crédits à l'équipement local. Cette loi prévoit que les Caisses d'épargne puissent employer, sur leur initiative, une partie de leurs fonds à des prêts aux départements, communes, chambres de commerce et organismes de logement social. Il s'agit d'une demande ancienne des Caisses d'épargne, qui réclament depuis la fin du XIX^e siècle davantage d'autonomie financière vis-à-vis de la Caisse des dépôts. En pratique, cette liberté est en effet limitée : chaque Caisse d'épargne ne peut prêter plus de 30 % – puis 50 % à partir de 1953 – des fonds qu'elle a déposés à la CDC. De plus, le montant des prêts effectués au cours de l'année ne peut atteindre plus d'un certain pourcentage de l'excédent des dépôts dans les Caisses d'épargne réalisés au cours de l'année précédente.

Mieux encore, les Caisses d'épargne n'ont qu'une faculté de proposition, la décision de prêter étant en réalité conservée par la Caisse des dépôts¹. La Caisse des dépôts informe ainsi en permanence les Caisses d'épargne des volumes et des conditions de prêts qu'elles peuvent proposer. Cette « information » qui a fonction de direction, prend en 1964 une forme rigidifiée, surnommée la « bible » (cf. infra).

Outre les financements abondant le développement urbain, la Caisse des dépôts crée en 1954 et en 1955 deux filiales qui jouent un rôle moteur décisif dans le développement urbain pendant les années suivantes : la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) et la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET). Comme on le verra dans le prochain chapitre, la SCIC a construit plus de 100 000 logements de 1955 à 1965, ce qui fait d'elle le premier constructeur français sur la période. La SCET anime pour sa part un réseau de sociétés locales d'aménagement qui sont impliquées dans la plupart des grands projets urbains des années 1960.

Dans les années 1950, la Caisse des dépôts s'engage massivement en faveur du développement urbain, sous l'impulsion de son directeur général, François Bloch-Lainé, mais surtout dans un contexte financier reconfiguré, caractérisé par de nouveaux outils de crédit au logement et un desserrement de la pression du circuit du Trésor sur les ressources de la Caisse des dépôts. Cette mutation de l'établissement donne à la CDC et à l'État un rôle dominant dans la production urbaine, dans une optique visant à massifier la construction de logements tout en limitant le coût global et ses conséquences inflationnistes.

¹ En pratique, cette faculté de proposition est contingentée par un double système. La décision devait être prise en deux temps : par un comité départemental, présidé par le trésorier payeur général, associant les Caisses d'épargne du département et deux personnalités désignées par le ministère des Finances. Le comité donne un avis qui vaut pour une première validation. Dans un second temps, la CDC décide d'approuver ou non le prêt. Toutefois, en pratique, ce comité n'a que peu siégé, dans la mesure à la CDC a largement conservé seule le pouvoir d'octroi des prêts. Ce sont les règles de la CDC qui priment, et les comités départementaux ne sont que des chambres d'enregistrement. Les propos du juriste J. Duplouy (1967: 89-90) sont à cet égard éclairants: « la programmation des investissements et la coordination de l'ensemble des moyens de financement sont des tâches qu'il convient de dissocier de la tâche d'exécution des financements. C'est à ce dernier niveau seulement que se situent les initiatives des Caisses d'épargne. »

3. Du financement au développement urbain : l'État et la Caisse des dépôts pour une urbanisation à moindre coût

« L'État moderne a la responsabilité de la définition très globale des fonctions d'équipement collectif. »

Ces propos du directeur du Trésor, Jean Saint-Geours, lors d'un colloque organisé par la CDC pour son 150^e anniversaire en 1966 (CDC 1967), témoignent bien de l'emprise revendiquée par l'État sur le développement urbain. Les normes des financements de la Caisse des dépôts forment un cadre particulièrement structurant pour la production urbaine. Ces instruments financiers sont utilisés pour réduire au maximum le coût global de l'urbanisation, en engageant une construction massive de logements pour un coût unitaire le plus faible possible, pesant de la sorte sur les formes urbaines, mais aussi en faisant partiellement porter le coût sur les épargnants (3.1.). Les financements de la CDC peuvent aussi être modulés à court terme pour fixer le rythme de la croissance urbaine, en fonction du contexte économique et financier (3.2.). Le poids de ces normes financières s'impose clairement aux pouvoirs locaux et aux constructeurs publics ou privés, qui ont peu de marge de manœuvre dans leurs opérations (3.3.).

3.1. Les instruments financiers de la Caisse des dépôts : normer le développement urbain pour en réduire le coût

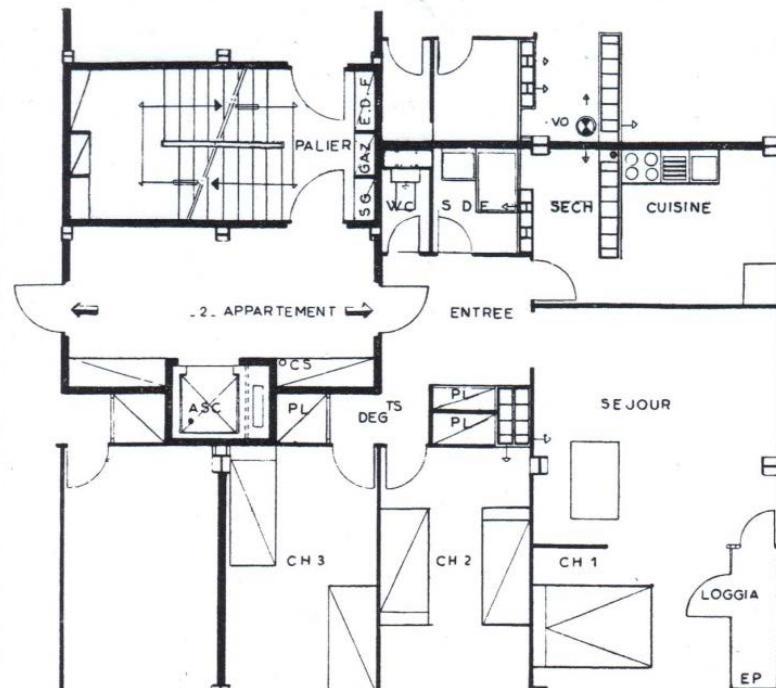
En matière de logement, l'abondement de la Caisse au plan Courant et au « secteur aidé » se fait en faveur d'une construction assise sur des normes standards, censées encourager des gains de productivité par voie réglementaire (abaissement des normes de construction) et industrielle (3.2.1.). De même, le mode de financement des équipements collectifs va suivre un chemin tout à fait normalisé, qui s'incarne dans la « bible », dont la première version date de 1964 (3.2.2.). Cette réduction des coûts de l'urbanisation passe aussi par un impôt déguisé, les instruments financiers de l'urbanisation dévalorisant à son profit l'épargne nationale (3.2.3.).

3.1.1. Les logecos : des normes abaissées pour les logements

Le plan Courant associe à son dispositif de financement des normes de prix et de construction : les logecos (logements économiques et familiaux). L'idée est d'améliorer les conditions de financements en échange d'une baisse des coûts de construction. Sont instaurés des prix plafonds, que doivent respecter les constructeurs, pour bénéficier de structures de

financement particulièrement avantageuses : la prime qui passe à 600F/m², le prêt associé à la prime pouvant atteindre 80 % du prix de revient, charge foncière comprise. Pour tenir des prix plafonds particulièrement bas, les normes de constructions sont de piètre qualité, notamment largement inférieures aux HLM en termes de surfaces : 34m² pour un 2 pièces et 45 m² pour un 3 pièces, contre 57m² pour un 3 pièces HLM. De même, la hauteur sous plafonds est réduite à 2,50 m. Toutefois, ces normes restent bien meilleures que celles des taudis dans lesquels vivent des millions de Français. Elles instaurent un confort minimal : salle d'eau, eau chaude, ascenseur pour les immeubles de plus de 4 étages notamment. Près d'une centaine de plans-types sont publiés dans la revue professionnelle *Urbanisme*¹. Dessinés par des architectes, ils respectent les critères physiques et les prix plafonds et constituent ainsi un cadre technique pour les constructions de logements mobilisant la structure de financements. Nous reproduisons ici les plans des logements utilisés à Sarcelles.

Plan d'un logement économique et familial (logeco) de Sarcelles



Immeuble-tour : quatre pièces « Logement économique et familial ».

Source : *Techniques et architectures* Numéro spécial « Les réalisations de la SCIC », 1959.

¹ « Qu'est-ce qu'un logement économique et familial ? ». *Urbanisme*, n.27-28, 1953.

3.1.2. La « bible » pour limiter le coût des équipements urbains

A ces contraintes portant sur la qualité des logements se rajoutent celles liées au financement des autres opérations de développement urbain : voiries, réseaux (eau, électricité, gaz), équipements scolaires, sportifs et commerciaux, achat et viabilisation des terrains nus... De fait, le financement de ces opérations est calibré par une *Instruction générale sur les prêts pour l'équipement, les opérations foncières et le logement*, plus communément baptisée « la bible. » Le plan de stabilisation de 1963 a poussé la Caisse des dépôts à travailler avec le ministère des Finances et celui de la Construction pour normer les prêts accordés au développement urbain. Il en est résulté un épais document, définissant les conditions d'octroi des prêts par catégorie d'opération : sont ainsi fixés les taux, la durée et le montant maximum des prêts, ainsi qu'une charge foncière maximale par logement construit, hors dérogation. Cette contrainte est lourde de conséquences, elle pousse les opérations de logements qui bénéficient des crédits de la CDC à limiter au maximum la charge foncière et donc à les localiser en périphérie urbaine, sur des terrains agricoles peu coûteux.

De fait, les normes financières vont largement conditionner les spécificités de l'urbanisation de masse des Trente Glorieuses : les grands ensembles en périphérie des villes. Ces normes témoignent d'une double logique d'ingénierie financière et technique. À cet égard, la figure de Léon-Paul Leroy est essentielle : directeur des prêts à la Caisse des dépôts, il est aussi le directeur des filiales techniques, la SCIC et la SCET, qui expérimentent les techniques d'aménagement urbain et de construction. Ce savoir-faire technique sera mis à contribution dans la fixation des normes financières devant s'étendre à l'ensemble des opérations financées par la CDC. Il servira de base technique pour la conception de la procédure des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP) qui est dans les années 1960 l'instrument majeur du développement urbain, comme on le verra dans le chapitre 3.

3.1.3. Les financeurs du développement urbain : les livrets d'épargne

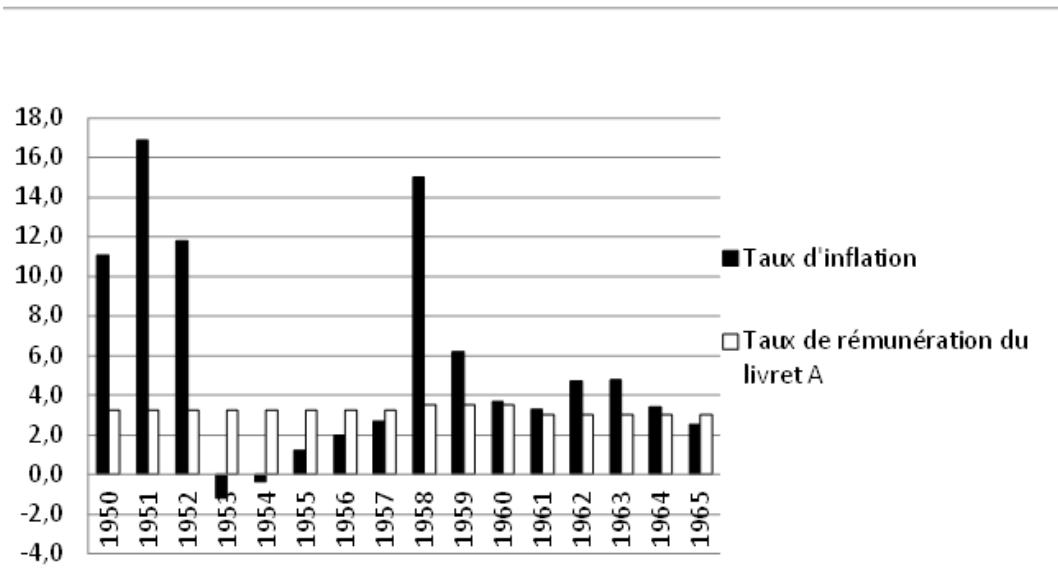
« L'épargne peut s'analyser comme un acte – acte rémunéré – de solidarité, solidarité des personnes d'âge mûr à l'égard des plus jeunes ou des plus vieux, solidarité des gens aisés à l'égard de ceux qui le sont moins, solidarité des générations du présent avec celles de l'avenir. Mais aussi solidarité des citoyens-épargnants pour faire face à tout instant aux besoin d'investissements prioritaires du pays »¹.

Ce discours de Léon-Paul Leroy, alors directeur des prêts à la Caisse des dépôts – et président de ses filiales techniques, est daté de 1970. S'il est légèrement postérieur à la période qui nous intéresse dans cette partie, il témoigne toutefois des conceptions à l'œuvre

¹ ACDC documentation 201.1. *CDC70*, novembre « Vingt ans d'application de la loi Minjoz », Léon-Paul Leroy, directeur des prêts à la Caisse des dépôts.

dans les années 1950. L'épargnant voit son livret rémunéré à un taux faible et souvent inférieur à l'inflation (graphique 6).

Graphique 5 : Taux de rémunération du livret A et taux d'inflation



Source : auteur (données : INSEE et ACDC PVCS).

Chaque année, la commission de surveillance de la Caisse des dépôts est le lieu d'une même scène : le directeur de la Caisse des dépôts fait entériner à la commission, au grand dam du représentant des Caisses d'épargne, exclu du vote, des taux de rémunération des livrets bas, afin de soutenir la politique de l'État de loyer faible de l'argent et de soutien aux investissements prioritaires évoqués par Leroy. Bien que cela ne soit jamais clairement affiché par les responsables de la Caisse des dépôts et les responsables politiques, le développement urbain est largement payé par l'épargnant. C'est d'autant plus sensible que les livrets d'épargne constituent alors quasiment l'unique produit financier à la disposition des ménages. Enfin, il faut souligner que le financement monétaire de la construction, en augmentant l'inflation, participe de la dévalorisation de l'ensemble de l'épargne et des moyens de paiement. L'ensemble de l'économie est ainsi mise à contribution, mais ce sont surtout les épargnants qui sont les plus touchés, notamment les personnes âgées, dont l'épargne devait financer la retraite.

3.2. Contrôler le rythme de l'urbanisation

Les financements de la Caisse des dépôts permettent à l'État de jouer tant sur le rythme que sur les localisations de la production urbaine. Le ministère des Finances décide,

en lien avec la CDC, du volume des prêts accordés, en fonction notamment de l'équilibre monétaire et financier de la période, jouant ainsi sur le rythme global de l'urbanisation. Revenons aux propos de Jean Saint-Geours lors du colloque de 1966 organisé par la Caisse des dépôts. Il y évoque combien le financement de l'urbanisation doit être articulé à la « responsabilité de la conjoncture ». C'est pour le haut fonctionnaire :

« une chose qu'il est difficile d'expliquer aux chefs d'entreprise, par exemple et aussi aux collectivités locales, bref à tous les centres de décisions qu'ils soient de production ou administratifs. (...) à certains moments l'État se doit d'infléchir le financement des investissements de collectivités locales parce que ce financement est devenu un élément tellement important de l'équilibre général qu'il ne saurait échapper aux disciplines de cet équilibre. Il appartient alors au gouvernement et au ministre des Finances de demander aux collectivités locales et aux autorités de tutelle financière ou relevant du ministère de l'Intérieur, de demander aux établissements de crédit spécialisés, comme la CDC, d'infléchir leur comportement en fonction de la conjoncture, soit qu'ils conviennent de restreindre le financement, soit qu'ils conviennent – cela peut arriver dans une phase de dépression – de faire participer les collectivités locales à la relance de l'économie ou au soutien de la conjoncture. »

De fait, la politique conjoncturelle va marquer l'activité de prêt de la CDC. Le rythme des prêts est utilisé par le ministère des Finances pour limiter la création monétaire dans un contexte inflationniste. Lancée avec force par la loi Minjoz de 1950, elle est brutalement ralentie en 1956 dans le contexte inflationniste qui accompagne la fin de la IV^e République. Le volume des prêts au logement suit la même évolution. C'est tout particulièrement sensible pour les prêts du Crédit Foncier, qui sont accusés d'entretenir l'inflation à la fin des années 1950 et qui voient pour cela leur volume réduire nettement, avant d'être peu à peu abandonnés à partir du plan de stabilisation de 1963.

En 1963, les tensions inflationnistes sont relancées par la hausse rapide des salaires et par le supplément de demande imputable aux rapatriements liés à l'indépendance de l'Algérie. Les prix augmentent ainsi de près de 5 % en 1963. Le général de Gaulle demande à son ministre des Finances Valéry Giscard d'Estaing d'instaurer un plan visant à maîtriser l'inflation et à rétablir l'équilibre budgétaire. Ce plan dit « de stabilisation » est annoncé en septembre. Dans le domaine urbain, il se traduit par deux principales mesures : la réforme du logement aidé et la limitation des prêts aux collectivités.

D'une part, le financement monétaire, par mise en pension des effets des prêts à la Banque de France, du logement aidé est fortement réduit. Ce blocage va ralentir les constructions de ce type de logement et peser à partir de 1965 sur le niveau global de la construction, d'autant plus que les mesures d'austérité freinent aussi les capacités d'investissement des ménages.

D'autre part, la Caisse des dépôts est appelée à prendre en charge des dépenses pesant jusque-là sur le Trésor. En 1965, le budget de l'État est équilibré par le transfert à la CDC

d'un volume de dépenses supérieur à 4 milliards de francs, soit à peu près autant que ce que la CDC prêtait aux collectivités en 1964. Il s'agit essentiellement de prêts aux entreprises publiques, à la sidérurgie, aux Postes et Télécommunications et à des établissements de crédits semi publics comme le Crédit Foncier. Dans le domaine urbain, la CDC doit assurer des prêts fonciers pour l'urbanisation¹. Dès lors, l'établissement doit limiter ses prêts aux collectivités, sur instruction du ministère des Finances pour l'année 1964², ce qui se traduit par une baisse de moitié des prêts non subventionnés. Cette contrainte est d'abord maintenue pour l'année 1965, puis relâchée, dans le contexte des élections présidentielle de la fin de l'année et législatives de 1967.

La Caisse des dépôts a tendance à prendre la défense des collectivités locales, qui s'expriment notamment au sein de la commission de surveillance, présidée alors par Aimé Paquet, député indépendant (centre droit) et élu local en Isère (conseiller général et maire d'une commune rurale). Ce dernier n'hésite pas à s'opposer aux contraintes imposées par le ministre des Finances Giscard d'Estaing, pourtant de la même tendance politique³. Ces protestations restent néanmoins sans grand effet, si ce n'est que les limites de prêts imposées par le ministère des Finances sont régulièrement dépassées, notamment du fait de la pression très forte des élus locaux, comme on le verra dans le chapitre 3 pour le cas nantais. Quoi qu'il en soit, les courbes de construction et la vitesse de l'urbanisation restent fortement influencées par la politique conjoncturelle, au-delà de ces éléments d'ajustement.

3.3. Un système de crédit qui laisse peu de latitude aux pouvoirs locaux et aux constructeurs publics et privés

Les normes des financements de la Caisse des dépôts forment un cadre particulièrement structurant pour la production urbaine et pour ses protagonistes. Pour les collectivités locales, le « lien prêt-subvention » est le symbole de leur faible autonomie à l'égard des administrations étatiques. À partir de 1956, l'octroi d'un prêt de la CDC à une collectivité locale dépend de l'obtention d'une subvention délivrée par l'administration d'État (3.3.1.). Si les pouvoirs locaux conservent quelques marges de manœuvre, les financements de la Caisse des dépôts correspondent globalement à un cadre strict commun avec le ministère des Finances et celui de la (Re)Construction (3.3.2). De même, les constructeurs privés et

¹ Elle finance le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU) qui accorde des prêts pour les opérations foncières d'aménagement urbain.

² ACDC PVCS séance du 11 octobre 1963.

³ ACDC PVCS séance du 9 octobre 1964.

publics sont aussi nettement dépendants des règles de financement par l'État et par la CDC (3.3.3.).

3.3.1. Le lien prêt-subvention : comment les administrations d'État contrôlent les prêts aux collectivités locales

Le lien prêt-subvention constitue un élément majeur de l'administration du crédit aux collectivités locales et donc au développement urbain. Les prêts à l'équipement connaissent une croissance importante dans la première moitié des années 1950, dans un contexte de pression moindre du Trésor sur les ressources de la CDC et du démarrage de la loi Minjoz (cf. supra). Toutefois, en 1956, avec le coût croissant de la guerre d'Algérie, l'impasse budgétaire s'accroît brusquement et le Trésor demande à la Caisse des dépôts de prendre en charge des dépenses nouvelles pour soulager le déficit, essentiellement des prêts pour la sidérurgie¹. Cela conduit l'établissement à réduire ses prêts aux collectivités locales, ce qui pose de façon aiguë le problème de leur sélection. Lors de la séance du 8 mars 1957, la règle du prêt-subvention est adoptée par la commission de surveillance de la Caisse des dépôts suite à un échange de lettres entre le ministère des Finances et le directeur général. Dès lors, la CDC ne pourra plus prêter qu'aux travaux subventionnés par les ministères dépensiers (ministère de la construction, ministère de l'Education nationale), alors qu'en 1955, 60 % de prêts de la Caisse portaient sur des opérations subventionnées et donc 40 % sur des opérations non subventionnées. Face au rationnement du crédit, l'idée est d'éviter de faire reposer sur l'établissement financier des choix politiques qui relèvent des relations entre administrations ministérielles et collectivités locales.

Cette décision provoque le mécontentement des communes qui accueillent la construction massive de logements, particulièrement en Région parisienne, et qui doivent faire face au manque d'équipement, notamment scolaire. Les maires de la Seine-et-Oise finissent en 1956 par menacer les constructeurs, puis l'État, de ne plus délivrer aucun permis de construire et donc de bloquer la mise en œuvre de la politique de logement (Nakayama 2008). Les parlementaires de la commission de surveillance, par ailleurs élus locaux, se font le relais de ces mécontentements, soulignant notamment le caractère prioritaire de certains travaux engagés par les collectivités, mais qui ne sont pas passés par le lourd circuit de subvention d'État². Dans la même séance, la commission de surveillance critique aussi le manque de précision du ministère des Finances, qui a simplement réclamé la limitation des prêts sans donner de principe directeur à la sélection des prêts. Elle décide d'amender le principe prêt-

¹ ACDC PVCS séance du 13 juillet 1956.

² ACDC PVCS séance du 12 avril 1957.

subvention par le visa du préfet sur les demandes de prêts adressés à la CDC. En 1959, la règle est assouplie pour de nombreux travaux (voirie, adduction d'eau, bâtiments scolaires, viabilisation de groupements d'habitations).

Elle valide néanmoins le principe de fixer la politique de prêts de la CDC sur des choix étatiques, modulo un droit de veto plus ou moins effectif, au nom de l'autonomie de l'établissement. Près d'un quart des prêts de l'établissement accordés aux collectivités au début des années 1960 le sont hors subventions¹. Par ailleurs, on verra dans les prochains chapitres que la règle est très souvent contournée par les filiales de la Caisse des dépôts, qui ont des moyens de préfinancement à même de passer outre le contingentement des subventions. Quoi qu'il en soit, le lien prêt-subvention est un instrument majeur et particulièrement symbolique de la domination des acteurs étatiques sur le développement urbain.

3.3.2. Les faibles marges d'action des collectivités locales

La loi de 1884 sur la liberté des communes leur confie la charge de l'urbanisme sur leur territoire. Toutefois, la tutelle administrative, associée au lien prêt-subvention, donne aux services de l'État un levier d'action essentiel vis-à-vis de celles-ci, ce sont leurs services qui, en pratique, déterminent la répartition des crédits de la CDC. L'administration détermine l'utilité d'un projet d'équipement local, via l'octroi d'une subvention, qui engage le financement global. Ce dispositif témoigne d'une méfiance marquée à l'égard des collectivités, jugées trop dépensières et friandes de dépenses somptuaires. Une note interne de la direction du Trésor datant de 1956 est à cet égard explicite :

« Il est patent qu'une grande partie des opérations d'équipement les plus nécessaires (énergie atomique, recherches de pétrole, école) se trouve enserrée dans le cadre étroit du budget, alors que la Caisse des dépôts, par exemple, a toute liberté pour financer des projets d'utilité douteuse, parmi lesquelles certaines réalisations des collectivités locales. » (Quennouëlle-Corre 2000).

Ce mode d'organisation des financements de la Caisse des dépôts apparaît alors comme « un schéma de financement efficace mais rigide » d'après un inspecteur des Finances occupant la fonction de conseiller technique du ministère de l'Intérieur (CDC 1967: 135). La Caisse est ainsi largement instrumentalisée par l'État (ministère des Finances et ministères sectoriels) dans la distribution de ses crédits aux collectivités locales. Toutefois, elle semble prendre, dans une certaine mesure, le parti des collectivités locales. Notamment lors des phases de réduction des prêts aux collectivités, elle négocie avec le ministère des Finances pour limiter ces baisses dans la mesure du possible. François Bloch-Lainé souligne lors du

¹ ACDC PVCS séance du 8 mars 1963.

colloque de 1966 son rôle de modération, qui limite la brutalité des mesures anti-inflationnistes par rapport aux autres pays européens plus décentralisés. On retrouve dans ce positionnement de la Caisse toute l'ambiguïté soulignée par Douglas Ashford (1982) dans sa comparaison entre la France et le Royaume-Uni. La Caisse des dépôts, agent de centralisation des crédits aux collectivités, est aussi leur meilleur avocat au sein de l'appareil d'État. Et la CDC prend un grand soin à conserver cette image auprès des collectivités. Bloch-Lainé réclame ainsi que la réduction du volume des prêts, décidée par le ministère des Finances en 1964, fasse l'objet d'une lettre officielle de ce dernier à la Caisse. Cette lettre établit un jeu de rôle où la Caisse des dépôts est contrainte par le Trésor¹. Cet enjeu d'image vis-à-vis des collectivités locales est d'autant plus important que la Caisse des dépôts est placée sous le contrôle du Parlement, au sein duquel les collectivités locales constituent le premier lobby, du fait du cumul des mandats locaux et parlementaires.

Pour autant, la Caisse, si elle négocie avec les Finances, ne remet jamais en cause les règles du jeu. F. Bloch-Lainé n'est pas dupe de son alliance avec les collectivités :

« J'ai été obligé plusieurs fois de ramener à la raison le cher M. Pradel, maire de Lyon, qui voulait faire croire qu'il bénéficiait d'un régime de faveur particulier de la part de la Caisse des dépôts. Je faisais une conférence à Lyon et je le voyais arriver pour me remettre la médaille d'or de la ville, en disant : ‘grâce à la CDC j'ai pu faire ceci, j'ai pu faire cela’. Et chaque fois, je lui rappelais que c'était parce qu'il avait obtenu des subventions, que les prêts suivaient et que ma justice distributive était absolument sans faille et que nous avions beaucoup de sympathie pour lui, mais aucune complaisance, mais ça ne l'arrangeait pas électoralement. Électoralement, il fallait qu'il puisse arguer de certaines complaisances. Alors ensuite, pour être gentil dans ses discours publics, il ne visait plus la CDC, il disait ‘... grâce à qui vous savez...’ (rires) »²

La Caisse est instrumentalisée par certains élus locaux pour se positionner en élu responsables et autonomes, capables de mobiliser des fonds, alors qu'en pratique, ces fonds dépendent de décisions administratives. Toutefois, ces éléments ne permettent pas de conclure définitivement à la complète sujexion des collectivités locales à l'égard de l'appareil d'État. Comme l'ont montré les travaux contemporains du Centre de sociologie des organisations, notamment à partir du cas de l'équipement rural (Crozier et Thoenig 1975), le jacobinisme peut être « apprivoisé », les pouvoirs locaux pouvant coloniser l'appareil d'État pour défendre leurs intérêts. Les deux prochains chapitres permettront à partir de l'analyse précise d'activités de construction et d'aménagement urbain, associées à des cas locaux, d'avancer sur cette question. Soulignons néanmoins que ces jeux d'acteurs doivent s'opérer en fonction des règles que l'on vient de décrire, et qu'ils maintiennent un cadre très contraignant sur la production urbaine.

¹ M. de Tinguy du Pouet, président de l'Association des Maires ne dit pas autre chose lors du colloque : « c'est là que le bat nous blesse – la CDC subit des ordres et elle est obligée de les respecter. »

² Entretien biographique avec Aude Terray (Comité pour l'histoire économique et financière de la France), 1989

3.3.3. Les opérateurs privés et publics soumis aux normes du financement public

Les constructeurs voient leurs moyens d'action fortement contraints par les financements publics. Les organismes de logement social doivent bien sûr suivre les normes fixées par l'État, la décision de financement de leurs programmes est du ressort des services du ministère de la (Re)Construction et de l'obtention de crédits parapublics (cf. chapitre 3). Les constructeurs privés doivent aussi respecter les normes de financement du secteur aidé. Se développent des sociétés de promotion, qui achètent des terrains, construisent et vendent des logements. Outre la SCIC, la Société auxiliaire de construction immobilière (SACI) a été créée en 1950 par le Crédit Foncier, une banque (la Banque de Paris et des Pays Bas) et une compagnie d'assurance (La Paternelle). Des sociétés de bâtiment et travaux publics engagent aussi des opérations de promotion dans le but de garnir leur carnet de commandes et diversifier leurs activités. Toutefois, ces sociétés dont l'activité dépend fortement des évolutions du circuit de financement s'avèrent souvent fragiles et de petite taille. Les soubresauts du financement du secteur aidé au début des années 1960 s'avèrent fatals à bon nombre d'entre elles (Topalov 1973)¹.

Cette première ébauche des catégories d'opérateurs bénéficiant des financements directs ou indirects de la CDC invite néanmoins à des prolongements. On verra dans les prochains chapitres le cas des filiales de la CDC, qui s'imposent comme des acteurs dominants dans le développement urbain. La SCIC devient rapidement le premier constructeur de logements du pays, dépassant dès 1956 la production annuelle de 10 000 logements. La SCET anime pour sa part des sociétés locales en charge de la majorité des grands projets urbains des années 1960 : les Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP). On verra comment ces filiales endossent et/ou adaptent les contraintes de financement de la Caisse des dépôts. De plus, le cas nantais permettra de saisir le rôle limité des opérateurs privés et publics dans le développement de la ville.

Conclusion

Ce chapitre a permis de montrer le poids des transformations qui ont permis l'investissement spectaculaire de la CDC et plus généralement du système financier, dans le développement urbain. Les années 1940, pendant lesquelles la politique du logement est de faible ampleur, correspondent en réalité à une mutation financière qui sera la condition

¹ C'est le temps du « Far Ouest » immobilier, marqué par des scandales retentissants, comme la faillite de l'architecte entrepreneur Fernand Pouillon (Voldman 2006).

majeure de l'urbanisation des Trente Glorieuses. La prise en main du secteur financier par l'État, associé à l'acceptation d'une dose d'inflation, sont les corollaires du soutien à l'investissement industriel à la Libération, puis urbain dans les années 1950. L'investissement massif et déterminant de la Caisse des dépôts dans le développement urbain n'est concevable que du fait de ces transformations. Les élites financières publiques, au sein du ministère des Finances, de la Banque de France ou de la Caisse des dépôts ont joué un rôle majeur dans ces dynamiques. L'historienne Laure Quennouëlle-Corre (2000) les appelle les « missionnaires de l'investissement », dont François Bloch-Lainé est un acteur majeur.

Les propos de Wilfrid Baumgartner, gouverneur de la Banque de France de 1949 à 1960 sont éclairants : « on a donc, je ne dirai pas délibérément, mais implicitement sacrifié les finances à l'économie. » (Feiertag 2006 : 352). Ce sacrifice se fait ainsi au détriment épargnats, dont l'épargne gérée par la Caisse des dépôts est rognée par des taux de rémunération faibles et une inflation entretenue par les investissements soutenus par l'État. De fait, le financement de l'urbanisation reposait sur des bases financières dont le caractère inflationniste et défavorable aux épargnats a été largement occulté, car politiquement peu avouable. On rejoint ici l'historien Michel Margairaz (1991) qui évoque le décalage constant entre les décisions financières prises dans les années 1940 et les débats politiques de l'époque. À cet égard, l'épisode du gouvernement Pinay est symptomatique de ce décalage : si le chef du gouvernement cherche à réduire le rôle de l'État dans l'économie et impose notamment l'équilibre budgétaire, ses mesures conduisent à l'inverse à l'engagement massif de la Caisse des dépôts dans le financement du développement urbain. Il faut néanmoins noter qu'il n'y a pas de rupture complète avec l'ordre libéral, à tel point que plusieurs auteurs ont parlé de néolibéralisme pour qualifier les choix de cette période (Kuisel 1984; Margairaz 1991). À cet égard, le soutien de la construction par l'État ne passe ainsi pas par une administration du secteur du logement (le « service national du logement »), mais par la relance de la construction privée, certes avec des financements publics.

De fait, l'engagement financier de la CDC pèse sur les pratiques de construction et d'urbanisme, en imposant notamment un contrôle serré du coût de l'urbanisation. Les prochains chapitres permettront de travailler plus précisément sur cette articulation entre contraintes financières et urbanisme. On verra que les filiales de la Caisse des dépôts ont été des lieux privilégiés dans la construction de cette articulation entre ingénierie du développement urbain et ingénierie financière. Il s'agit d'avancer dans la chaîne qui va des structures de financement à la construction d'un immeuble.

Chapitre 2 – La Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) et Sarcelles : « l’invention du grand ensemble »

La Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) est créée en 1954 à l’initiative de François Bloch-Lainé, directeur de la Caisse des dépôts. Elle a pour vocation première de gérer l’investissement des bénéfices de l’établissement dans la construction de logements. La SCIC associe aux capitaux de la maison-mère d’autres financements et notamment les contributions des entreprises, obligées depuis août 1953 de consacrer 1% de leur masse salariale au logement. Très vite, la société devient le premier constructeur français, livrant même plus de 20 000 logements pour la seule année 1959.

Pour l’historien de l’architecture Paul Landauer (2010), qui a consacré sa thèse à la SCIC, cette dernière a « inventé » un style urbain et architectural qui influencera la construction des grands ensembles des années suivantes. Landauer a tendance à distinguer le « style SCIC » du reste des constructions des Trente Glorieuses, voire à le défendre¹. Il insiste sur la qualité de la production et sur la prise en compte des enjeux sociaux au sein des projets SCIC, liée notamment à la personnalité de leurs promoteurs². Ces particularités seraient ensuite abandonnées dans les grands ensembles des années 1960-1970, les motivations de la SCIC auraient été « enfouies dans les manifestations libérales de la croissance économique » (Landauer 2010 : 270). Ce chapitre s’inscrit dans une perspective différente. Il ne s’agira pas pour autant de souscrire, à l’inverse, aux discours dépréciateurs à l’égard des grands ensembles de la SCIC, même si l’on rendra compte des controverses très vives qui les ont touchés au début des années 1960. On propose plutôt d’analyser les inventions et les singularités de la production de la SCIC au prisme de leurs financements.

On montrera que les constructions et l’urbanisme « inventés » par la filiale de la Caisse des dépôts correspondent d’abord à une réponse technique apportée aux conditions de financement du développement urbain. Il s’agit d’atteindre des objectifs quantitatifs élevés de production de logements, tout en limitant le coût unitaire par logement, dans un souci de

¹ L’ouvrage de Landauer, publié en 2010, s’inscrit dans le contexte du programme national de rénovation urbaine, lancé en 2003. Ce programme engage la démolition de nombreux bâtiments dans les grands ensembles, dont la forme urbaine est jugée dépassée. Le travail de Landauer correspond au contraire à une revalorisation de certains de ces quartiers, à l’instar d’autres architectes comme Roland Castro, ou Jean-Pierre Fortin à Sarcelles (cf. chapitre 11B).

² Voir aussi dans ce sens le travail de l’historien étatsunien Brian Newsome (2009) qui insiste sur le poids des convictions catholiques parmi les promoteurs des grands ensembles.

maîtrise de la création monétaire (cf. chapitre 1). Cette tension se porte non seulement sur la construction des logements, mais aussi sur le financement du reste du développement urbain (voirie, réseaux, équipements scolaires, commerciaux, culturels...), qui sont autant d'investissements qui accompagnent nécessairement la construction massive de logements.

La SCIC « invente » le grand ensemble, qui se caractérise par une standardisation de l'environnement et des équipements urbains visant à en contrôler le coût par logement. Cette standardisation est directement articulée à la production de logements, pour en limiter le coût global. Les aspects de développement social, de qualité urbaine et architecturale des projets, s'ils ne sont pas absents, sont néanmoins soumis à ce cadre technico-financier.

L'efficacité productive de la SCIC, liée aussi au soutien financier de la Caisse des dépôts, fait de la société un constructeur exceptionnel, dont la capacité de production provoque l'assentiment tant des pouvoirs locaux que du ministère de la (Re)Construction, pour lesquels la construction de logements constitue un objectif politique majeur. Cet assentiment global confère à la SCIC une véritable autonomie dans ses activités, malgré la montée de critiques au début des années 1960. Aux discours de la SCIC sur la modernité de ses « villes nouvelles » et sur leurs nombreux équipements collectifs, est opposée la dénonciation du « mal des grands ensembles » et de la « sarcellite ».

Le cas du grand ensemble de Sarcelles, emblématique de la production de la SCIC, montrera le décalage entre ces débats et les conditions de vie des habitants dans le grand ensemble. Il permettra aussi de préciser les relations avec les acteurs locaux et de montrer combien les moyens financiers et techniques de la filiale de la Caisse des dépôts l'imposent comme un acteur dominant dans les politiques de développement urbain, tant à l'égard du ministère de la (Re)Construction que des pouvoirs locaux.

Le chapitre est divisé en trois sections. On verra dans un premier temps comment la création de la SCIC en 1954 et son développement correspondent à des opportunités financières liées tant à l'engagement de la Caisse des dépôts qu'à l'opportunité du plan Courant et l'obligation des entreprises à participer à « l'effort de construction » (1.). La seconde section mettra en regard les aspects concrets et techniques des réalisations de la SCIC avec les discours et les controverses qu'ils suscitent. Ceux-ci, souvent en décalage avec les conditions réelles de la vie dans les grands ensembles, n'empêchent pas la diffusion des normes de construction et d'aménagement des grands ensembles « inventées » par la SCIC (2.). Dans la troisième section, on soulignera néanmoins la montée des critiques à l'égard de l'activité de la SCIC, notamment à Sarcelles, mais aussi au sein du ministère de la Construction. C'est surtout l'évolution des structures de financement qui constitue le frein le plus net à la croissance de la filiale de la Caisse des dépôts (3.).

1. La SCIC : un véhicule d'investissement en faveur du logement populaire

Au début des années 1950, la grave crise du logement entraîne une série d'initiatives de l'État visant à créer des structures financières permettant de lancer la construction des quatre millions de logements qui manquent à la France, selon le calcul du ministre de la Reconstruction Eugène Claudius-Petit (cf. chapitre 1). Les opérateurs publics (HLM) et privés restent encore en général peu équipés pour répondre à ces opportunités financières. La Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC), créée à l'initiative de François Bloch-Lainé, récemment nommé à la tête de la Caisse des dépôts, a pour vocation première de constituer un véhicule technique permettant d'investir les bénéfices de l'établissement dans la construction directe de logements. Cette initiative du haut fonctionnaire s'inscrit dans une série de mesures favorisant la mobilisation de fonds en faveur du logement populaire (1.1.). La SCIC va associer les fonds de la Caisse à ceux des entreprises récemment assujetties à l'obligation de consacrer 1% de la masse salariale au logement. Cette association financière et juridique est structurée autour de l'objectif d'engager une construction massive de logements à coût maîtrisé (1.2.).

1.1. La création de la SCIC : une initiative originale mobilisant des opportunités financières

La Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) est créée en 1954, à l'initiative du directeur général de la CDC, François Bloch-Lainé. Cette initiative s'inscrit dans un contexte très favorable, caractérisé par la disponibilité accrue de ressources financières pour répondre à la crise du logement. Ces ressources nouvelles sont liées aux évolutions du secteur financier et à de nouvelles ressources issues d'une contribution des entreprises (1.1.1.). La création et le développement de cette filiale dépendent aussi de l'ingéniosité de Bloch-Lainé. Celui-ci fait accepter à la commission de surveillance une innovation qui engage la CDC dans la politique du logement, rompant ainsi avec la réticence traditionnelle de l'établissement à cet égard (1.1.2.).

1.1.1. Une convergence d'opportunités financières pour le logement populaire : la Caisse des dépôts, le crédit à moyen terme et le plan Courant.

Au début des années 1950, de nouvelles formules de financement public du logement populaire privé sont mises en place, tandis que la mutation du financement des dépenses

publiques et l'évolution du bilan de la Caisse des dépôts rendent disponible l'utilisation des bénéfices qu'elle réalise sur la gestion de ses fonds hors livrets d'épargne.

• **Le crédit à moyen terme et le plan Courant pour financer le logement privé**

L'initiative du directeur de la CDC s'inscrit nettement dans la démarche du ministre de la Reconstruction Pierre Courant¹, qui en 1953, cherche à dynamiser la construction de logements privés destinés aux classes populaires, pour compléter la production de logements sociaux alors limitée par les contraintes budgétaires de l'État. Il invente pour cela la formule des logecos, structures de financement attachées à des normes techniques et des prix de revient maximum (cf. chapitre 1). Nous n'avons pas retrouvé la trace des discussions avec le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, mais elles furent sans doute intenses, dans la mesure où la formule de financement décidée par la Caisse début 1954 est calquée sur le plan Courant.

De plus, le décret du 3 avril 1954, signé du ministre des Finances, autorise la Caisse à recevoir les fonds collectés du 1% pour son programme de construction. De fait, les entreprises de plus de 20 salariés sont obligées depuis l'été 1953 de réserver à l'effort de construction 1% de leur masse salariale². La création de la SCIC constitue un véhicule permettant de mobiliser ces fonds pour en faire des logements, dans un contexte où les constructeurs privés et publics restent limités et manquent de capacités techniques et financières pour augmenter massivement leur production (cf chapitre 1). Les entreprises, notamment les entreprises nationalisées, souscrivent largement à l'initiative de la Caisse, qui construit beaucoup de logements pour leurs employés comparativement aux sommes versées par elles (cf. infra).

• **Le dégagement des ressources de la Caisse des dépôts**

Enfin, l'initiative de Bloch-Lainé bénéficie d'un contexte financier général favorable pour la CDC. On a vu dans le chapitre 1 combien les ressources de la Caisse des dépôts se trouvaient dégagées par la stabilisation financière du début des années 1950. Tout particulièrement, jusqu'à l'emprunt Pinay, la Caisse des dépôts utilisait ses bénéfices annuels, issus de la gestion des fonds autres que les livrets d'épargne (consignations juridiques, fonds

¹ Par ailleurs, Bloch-Lainé entretenait de très bonnes relations avec le ministre, dont il a été le voisin sous l'Occupation. Entretien biographique avec Aude Terray (Comité pour l'histoire économique et financière de la France), 1989.

² Pour une genèse de cette contribution patronale : Frouard (2005).

des notaires notamment), pour amortir les moins-values de ses placements en dette publique¹. À cet égard, elle bénéficie de fait directement de l'emprunt Pinay, dont le cours est soutenu par l'indexation sur l'or. De plus, l'État réduit son déficit et cesse à peu près de recourir à l'emprunt pour financer sa dette². Les bénéfices de l'établissement deviennent donc durablement disponibles. Bloch-Lainé choisit de les investir dans le logement, domaine où l'établissement est déjà impliqué et bénéficie d'une certaine expérience (cf. prologue)³.

On a manqué de sources pour saisir la position du ministère des Finances vis-à-vis de l'initiative de Bloch-Lainé. Toutefois, celle-ci ne semble pas poser de problème à son successeur à la tête du Trésor qui siège à la commission de surveillance. On peut à cet égard souligner les bonnes relations de Bloch-Lainé avec son successeur au Trésor, Pierre-Paul Schweitzer⁴. D'autant plus que la construction avec les normes Courant est moins coûteuse pour l'État que la construction HLM. De plus, l'utilisation des bénéfices de la Caisse, issus des dépôts et consignations juridiques, est en principe de la seule responsabilité de la Caisse, à la différence des fonds d'épargne. L'ensemble de ces opportunités financières convergentes vont concourir à la création de la SCIC et au lancement d'un programme de construction de grande ampleur.

1.1.2. L'initiative de François Bloch-Lainé : engager la Caisse des dépôts dans la politique du logement

Avant l'arrivée de François Bloch-Lainé à sa tête en 1953, la Caisse des dépôts avait développé une petite activité de construction, quelques programmes locatifs pour cadres en banlieue parisienne (cf. chapitre 1). Mais avec la création de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) en 1954, la Caisse des dépôts va devenir le premier

¹ Le cours des emprunts d'Etat était faible à cause de l'inflation, qui était souvent supérieure aux taux de rendement de l'emprunt. La Caisse des dépôts, qui souscrivait néanmoins à ces emprunts pour soutenir la dette publique, mais voyait ces placements se dévaluer. Elle utilisait alors ses bénéfices annuels pour compenser cette dévaluation. Cf. chapitre 1 et Baubau (2013) pour les manœuvres financières de la Caisse dans les années 1940.

² Il passe désormais par des obligations souscrites par les institutions financières et non plus directement par les épargnants.

³ Le directeur général a tenté aussi d'investir dans le domaine industriel, mais il a été désavoué par la commission de surveillance. Peu après la réserve des bénéfices de l'année 1952 en faveur du logement populaire, la Banque de France avait proposé à la Caisse, dont les fonds augmentaient, de souscrire massivement à des obligations d'entreprises industrielles pour limiter le recours – dangereux pour l'équilibre monétaire (cf. supra) – au crédit à moyen terme. La commission rejette cette proposition, au nom de la vocation de l'établissement à investir les fonds en faveur du secteur public (Trésor, HLM, collectivités locales). Le logement s'inscrit mieux dans sa tradition sociale, ou plus précisément philanthropique (cf. prologue). Le logement est à la conjonction de l'intérêt général, dans la mesure où il s'agit d'une cause nationale et sociale, et de la protection des capitaux de la Caisse, dans la mesure où la formule d'un programme de construction propre à la Caisse des dépôts offre une relative autonomie vis-à-vis de l'Etat, et une inscription, au moins symbolique, dans l'économie privée. Pour les parlementaires de la commission de surveillance, le financement massif des entreprises industrielles est moins « social », moins « public ».

⁴ « Mon camarade Schweitzer était décidé à me laisser tranquille » entretien biographique de Bloch-Lainé avec Aude Terray (Comité pour l'histoire économique et financière de la France), 1989.

constructeur de logements du pays. Cet engagement spectaculaire débute avec la proposition du directeur général de réserver l'essentiel des bénéfices de l'établissement en 1952 (4 milliards de francs) à la réalisation de « constructions type HLM qui permettraient de satisfaire les besoins d'une catégorie modeste de locataires »¹. La proposition est adoptée par la commission de surveillance le 8 mai 1953. Un an plus tard, la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts est créée pour réaliser ce programme.

Toutefois, les archives et le témoignage de Bloch-Lainé rendent compte des difficultés rencontrées pour la mise en œuvre de ce projet de construction. L'innovation prônée par le nouveau directeur général se heurte à la prudence traditionnelle de l'établissement, limitant son engagement au sein des politiques publiques au nom de la défense des intérêts des épargnants (cf. prologue). La première difficulté est d'abord l'autorité de contrôle de la Caisse : sa commission de surveillance, dont le président, le député de droite Joseph Denais, est plutôt hostile à un activisme trop marqué en matière de logement. Le président et certains membres de la commission discutent la légitimité de l'initiative du directeur, en soulignant que la vocation de la CDC est d'abord de protéger les fonds qui lui sont confiés². Le projet du directeur de l'établissement est particulièrement novateur et se distingue de l'activité de prêt qu'il développe à la même période en faveur du développement urbain. La Caisse des dépôts va prendre, via la SCIC, des risques d'entrepreneur, ce qu'elle ne fait pas pour des prêts qui bénéficient de solides garanties publiques.

Bloch-Lainé a contourné ces préventions attendues, en minimisant l'ampleur de son projet. Il répète à la commission de surveillance que l'établissement ne fait que participer de manière ponctuelle à l'effort de construction. La formulation est assez ambiguë pour s'inscrire dans l'ancien référentiel philanthropique du début du XXe siècle (cf. prologue), tout en ouvrant la voie à une initiative d'une autre nature. De même, lorsqu'il recrute Léon-Paul Leroy, ingénieur des Ponts qui dirigera la filiale de la Caisse, il affirme faire « appel temporairement au recours d'un spécialiste » qui sera chargé des études sur la faisabilité du projet et des relations avec le ministère de la Reconstruction³. Son recrutement temporaire est en outre partiel : François Bloch-Lainé signalant qu'il « pourrait consacrer une partie de son temps à la Caisse. Il pourrait être rémunéré par le paiement de vacations. »

Le directeur louvoie ainsi pour contourner les préventions traditionnelles à l'égard de l'engagement de l'établissement dans des activités économiques qui pourraient mettre en péril la défense des intérêts des épargnants. Toutefois, l'époque a changé, les intérêts des

¹ ACDC PVCS séance du 8 mai 1953.

² ACDC PVCS séance du 29 janvier 1954 : Joseph Denais reproche fortement à Bloch-Lainé de s'engager dans un marché aussi fluctuant que celui de l'immobilier.

³ ACDC PVCS séance du 10 juillet 1953.

épargnants sont déjà sacrifiés et la construction devient un secteur d'investissement prioritaire (cf. chapitre 1).

1.2. La SCIC, auxiliaire de la politique du logement : construire en masse et à prix réduit des logements pour les salariés

Le programme de la SCIC a été initialement fixé à 10 000 logements à construire en région parisienne. Ce chiffre est impressionnant pour deux raisons. 10 000 logements, c'est plus de la moitié du nombre de logements sociaux construits en 1953 (18 000). Ce chiffre est même majoré de 2 000 logements supplémentaires quelques mois plus tard, destinés à la province. La démarche est de collecter les fonds disponibles, provenant des aides de l'État, des bénéfices de la CDC et des contributions des entreprises via le 1% logement pour construire un nombre maximum de logements. Cette collecte se fait au sein de sociétés immobilières, qui sont gérées par la SCIC (1.2.1.). La SCIC comme les sociétés immobilières sont de statut privé pour des raisons variées qu'on détaillera, mais en pratique, la société et les montages financiers auxquels elle participe ne visent pas le profit, mais à faciliter, dans le prolongement de la politique du logement, une production de logements massive, rapide et peu consommatrice en capitaux (1.2.2.). Ces dispositifs rencontrent rapidement un vif succès et la SCIC va multiplier les programmes de production pour les entreprises, notamment les entreprises publiques (1.2.3.).

1.2.1. Le montage financier des opérations : la création de sociétés immobilières pour recevoir les fonds du 1% et du plan Courant

Au printemps 1954, le plan de financement du programme est détaillé à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts¹. Le programme immobilier de la Caisse des dépôts repose sur un montage financier et juridique assez simple. La Caisse des dépôts et des entreprises contributrices au 1% logements créent ensemble une société civile immobilière (SCI)². La CDC possède les 2/3 du capital et ses partenaires se partagent le tiers restant. Ce capital, qui couvre la moitié du prix de revient, est complété par une part équivalente de prêts de la CDC, contractés à 6%, sur 30 ans. Les logements construits sont des logecos, donc

¹ ACDC PVCS séances du 9 avril et du 14 mai 1954.

² Par ailleurs, des villes de province se sont déclarées intéressées. Un programme de 2 000 logements, complémentaire aux 10 000 prévus, est mis sur pied. A cet effet sont créées des sociétés d'économie mixte, formule juridique autorisant les collectivités à prendre part à des sociétés privées aux côtés d'actionnaires privés. En général, les collectivités apportent non pas des crédits mais des terrains dont la valeur foncière est apportée au capital de la société. Cette formule n'aura pas de suites de grande ampleur, dans la mesure où elle est assez coûteuse pour des collectivités locales aux moyens limités.

éligibles aux financements du plan Courant. Ces prêts correspondent aux prêts accordés par le Crédit Foncier dans le cadre du plan Courant, que la Caisse des dépôts prend en pension¹. Ils sont en outre améliorés des primes versées par l'État. Le remboursement des prêts doit ainsi être couvert par les loyers.

Le système est particulièrement avantageux pour les partenaires de la Caisse des dépôts. En effet, la CDC leur laisse une bonne partie de ses « droits de réservations ». Ainsi, une société qui souscrit au capital d'une société immobilière aura, pour le prix d'un logement, la propriété de deux logements et le droit de réservation de deux logements pour ses employés (les locataires sont acceptés, après enquête sociale, par la SCIC). Dès lors, les deux tiers des logements sont réservés aux partenaires, 1/9^e des droits de réservations est laissé à la commune accueillant l'immeuble et la Caisse des dépôts conserve 2/9^e pour son propre personnel et pour les relogements des opérations de rénovation urbaine dans les taudis parisiens². Ce dernier point, critiqué par Joseph Denais, président de la Commission de surveillance, au nom de la bonne gestion des sociétés immobilières et de l'éviction des locataires qu'il juge « indésirables », permet néanmoins de rendre service à la préfecture de la Seine et, surtout, d'obtenir par son entremise du foncier à bas prix, par une sorte de troc. In fine, cela diminue le coût global des programmes de logement et donc avantage aussi les entreprises partenaires. Ces dernières ont en outre la possibilité de ne pas investir au capital, mais de verser des subventions, à fonds perdus, en échange de droits de réservation, à hauteur d'une participation à 1/4 du prix du logement. Ces subventions sont gérées par le GIC (groupement interprofessionnel pour la construction), organisme collecteur des contributions des entreprises rattaché à la CDC et créé en 1955 pour récolter les excédents de versement des employeurs pour le premier programme de construction (Landauer 2010 : 103). D'autres organismes collecteurs du 1% peuvent aussi prendre des participations.

Le principe de la réservation est le suivant : une entreprise souhaitant confier sa participation à l'effort de construction à la CDC remplit un formulaire de souscription qu'elle envoie à la SCIC. Celle-ci prend contact avec l'entreprise et lui propose des droits de réservation de logements situés dans différents programmes en région parisienne. La société décide de « souscrire » à certains logements : elle apporte des financements à la SCIC pour ces logements et obtient en retour un droit de réservation de ces logements pour ses employés. Le succès est immédiat et massif (cf. tableau). Dès mai 1954³, le programme des 12 000

¹ La Caisse des dépôts agit normalement en second rideau du plan Courant : elle prête au Crédit Foncier les fonds que celui-ci apporte aux constructeurs, puis prend en pension la contremarque du prêt (qu'en général elle transmet à la Banque de France : voir le chapitre 1). Là, elle assure elle-même directement le prêt.

² ACDC PVCS séance du 28 janvier 1955.

³ ACDC PVCS séance du 14 mai 1954.

logements est déjà réservé. Au 31 décembre 54, 26 sociétés civiles immobilières sont déjà créées.

Tableau 1 : Principales entreprises partenaires du programme de 1954 (10 000 logements)

Souscripteur	Nombre de logements
Régie Renault	530
EDF GDF	470
SICF (SNCF)	210
RATP	310
Air France	230
ADP	80
Compagnie des Wagons-Lits	90
Rhône Poulenc	80
Organismes groupes par la société immobilière de la Hénin	920
Le syndicat général de la construction électrique	770
Banque de France	170

Source : ACDC PVCS, annexe à la séance du 28 janvier 1955.

1.2.2. La SCIC : une société privée de services immobiliers et une « administration de mission »

Le suivi de la construction et la gestion des sociétés est confié à la SCIC. Cette société anonyme est possédée à presque 100% par la CDC, une infime partie du capital étant réservée à des « organismes désintéressés », pour qu'ils apportent leur expertise sociale ou leur compétence en matière de construction. Il s'agit de la Caisse centrale d'allocation familiale de la région parisienne, la Chambre de commerce de Paris et la SNCF. Le choix du statut privé est justifié par la volonté de bénéficier de l'autonomie d'action et de la souplesse de l'économie privée. De plus, il s'agit d'un enjeu juridique, le directeur de la Caisse ne souhaitant pas donner à sa filiale une dépendance à l'État plus importante que celle dans laquelle l'établissement financier est lui-même tenu. Toutefois, un représentant du ministère de la Reconstruction est invité au conseil d'administration de la société et l'approbation de l'État est nécessaire à la nomination des dirigeants de la SCIC. De même, deux censeurs de la société sont nommés parmi les membres de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et la SCIC est placée sous le contrôle de la Cour des comptes.

Clairement inscrite dans l'appareil d'État, elle est présidée par le directeur de la CDC. Léon-Paul Leroy, ingénieur des Ponts détaché en assure la direction ; ses locaux sont situés au siège de la Caisse des dépôts, rue de Lille à Paris. De fait, la SCIC s'apparente surtout à une « administration de mission » théorisée par l'homme politique Edgar Pisani (1956), alors sénateur. Par référence aux missionnaires catholiques, Pisani oppose aux administrations classiques de nouvelles formes administratives, aux méthodes plus souples et transposées du

privé, capables de développer un esprit d'initiative plus poussé, adapté à l'engagement dans des domaines jusque-là peu couverts par l'action publique. La SCIC correspond clairement à ce modèle : structure ad hoc mise sur pied pour traiter un problème récemment posé aux pouvoirs publics, celui de la construction de masse.

La SCIC relève davantage de l'action publique que de la pure initiative privée. La SCIC joue un rôle de service et de gestion pour les sociétés propriétaires (les SCI), possédées par la CDC et ses partenaires. Elle est rémunérée suivant des modèles préexistants. Pour sa rémunération en matière de gestion et d'entretien des logements, elle reçoit 0,8% du coût total de la construction des logements, suivant le modèle de la réglementation du ministère de la Reconstruction pour le « loyer de rentabilité » des logements HLM¹. Pour la rémunération de son action en matière de construction, deux modèles ont été envisagés : les organismes HLM sont autorisés à être rémunérés à hauteur de 1,5% du montant de l'aide financière accordée aux futurs occupants, pour le suivi de la construction. En revanche, la SACI (Société auxiliaire de la construction immobilière), filiale immobilière de la Banque de Paris et des Pays-Bas et du Crédit Foncier, demande une commission variant entre 1,25 et 2,5% du coût des programmes qu'elle assure, à laquelle il faut ajouter la rémunération à hauteur de 1% du bureau d'études qu'elle s'est attachée. Le conseil d'administration de la SCIC choisit néanmoins un niveau bien plus bas que le constructeur privé : 1,5% du coût de la construction, la rémunération au taux du privé étant jugée « excessive ». Toutefois, il est prévu une clause de révision à la hausse, si ce taux est trop faible pour « faire face aux dépenses engagées »² par la SCIC. De fait, le profit n'est pas un objectif de la SCIC, même si elle fait des bénéfices d'ampleur limitée³. De même, les SCI, de statut privé, n'ont pas vocation à réaliser des bénéfices. Elles sont entièrement gérées par la SCIC et doivent simplement éviter de perdre de l'argent.

La SCIC et le programme de construction de la Caisse des dépôts, s'ils s'inscrivent dans l'économie privée, ne visent néanmoins pas de manière prioritaire à dégager des bénéfices : il s'agit d'abord de construire massivement et à prix réduit des logements populaires pour les salariés des grandes entreprises. Le statut privé correspond à des enjeux processuels, d'efficacité et de simplicité juridique. Il aura en revanche des conséquences spectaculaires sur l'évolution de la SCIC lorsque les conditions du secteur du logement changent à partir de la fin des années 1960 et surtout dans les années 1980.

¹ ACDC documentation procès-verbal du conseil d'administration de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (après PVCA SCIC) séance du 21 juin 1954.

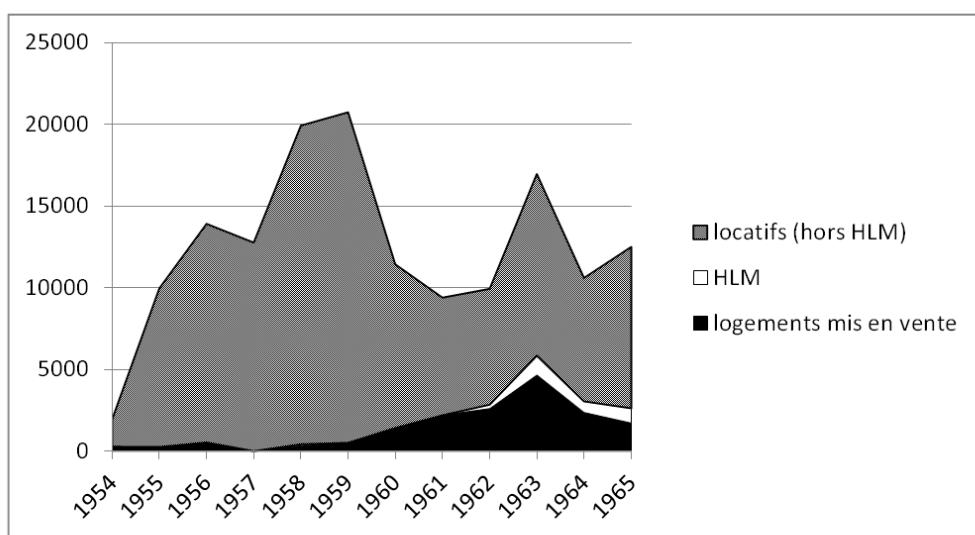
² Ibid.

³ En 1959, la SCIC distribue 50 millions de francs de dividendes à ses actionnaires, mais la Caisse des dépôts engage 4 milliards de francs issus de ces bénéfices pour financer son programme de construction, sans attendre de rémunération sur ces capitaux.

1.2.3. Un succès grandissant : la CIRP et les sociétés spécialisées

La Caisse décide d'engager de nouveaux programmes face à l'engouement qu'ils rencontrent auprès des entreprises et des collectivités et face aussi à l'abondance de ses propres bénéfices¹. Jusqu'à la fin des années 1950, la production annuelle de logements de la SCIC s'accroît vivement (cf. graphique 6). Cette production se concentre en région parisienne, où la SCIC réalise près de la moitié de la production totale de logements entre 1954 et 1958. Cette croissance est liée aux nombreuses commandes des partenaires de la SCIC, essentiellement publics, qui font massivement appel à la filiale de la CDC. Le succès de la SCIC correspond aux appuis financiers de la Caisse des dépôts, qui lui permettent d'engager rapidement de grands volumes de constructions, peu coûteuses pour les réservataires.

Graphique 6 : Logements construits par la SCIC (par an)



Source : auteur, données : ACDC documentation 201.1. SCIC 1980.

• Un succès grandissant auprès des entreprises et entités publiques

Un second programme, baptisé programme 1955, est constitué de deux tranches pour un total de 5 500 nouveaux logements². Une première pour les demandes de réservation reçues en 1954 et qui n'ont pas pu être satisfaites par le premier programme et une seconde pour les nouvelles. Les souscriptions des entreprises soumises à la contribution du 1%

¹ En 1957, la Caisse des dépôts fait ainsi un bénéfice de 12 milliards, qui lui permet d'engager 4,5 milliards dans les programmes de la SCIC.

² Le premier programme de 10 000 logements avait été financé par les bénéfices des années 1953 et 1954, soit 8 milliards de francs.

augmentent tout au long de la seconde moitié des années 1950¹. Un rapport de 1958 témoigne notamment de l’élargissement du nombre d’entreprises souscrivant aux programmes de la SCIC, en donnant les exemples des Galeries Lafayette ou de Péchiney². Deux entreprises souscrivent au niveau de la moitié des fonds récoltés auprès des entreprises en 1958 : Renault et le groupement d’entreprises implantées autour du gisement de gaz de Lacq. Si Renault investit pour le logement de ses ouvriers aux Mureaux près de son usine de Flins ouverte en 1954 (1 300 logements), les sociétés de Lacq ont commandé à la SCIC une véritable ville nouvelle, à Mourenx (cf. encadré).

La ville nouvelle de Mourenx.

la SCIC se voit confier en 1957 le projet de construire une ville nouvelle près du gisement de gaz de Lacq, dans les Pyrénées-Atlantiques. Ce gisement a été découvert en 1949 et rapidement, plusieurs usines pétrochimiques et électriques s’installent à proximité. Pour loger les ouvriers, les villes voisines de Pau et d’Orthez sont ciblées dans un premier temps, mais les municipalités refusent par crainte sociale et politique des populations ouvrières (Girard 2006). Un second projet visant à disséminer les logements dans plusieurs communes rurales est abandonné en raison de ses coûts (assainissement, réseaux, équipements). In fine, il est décidé de construire une ville nouvelle de 12 000 habitants, dont la construction est confiée à la SCIC, qui apparaît alors comme le seul constructeur aux moyens techniques et financiers suffisants pour mener rapidement un tel projet. Une Société Civile Immobilière de Lacq est créée, unissant la SCIC et la CDC (80% du capital) à la Société National des Pétroles d’Aquitaine (SNPA), en charge de l’exploitation du gisement. La ville nouvelle est située sur des terrains agricoles de la commune rurale de Mourenx, dont la municipalité n’est pas associée au projet. Au total, 2 300 logements sont construits en l’espace de quelques années.

De nouvelles sociétés de taille plus importantes sont créées pour répondre aux commandes de l’État et de ses satellites dont les demandes sont particulières et importantes : ce sont les « sociétés spécialisées ». Elles sont au nombre de 4 : la Compagnie immobilière pour le logement des fonctionnaires civils et militaires (CILOF), constituée avec l’État et singulièrement le ministère de la Défense, la Société française de construction immobilière (SFCI) constituée avec la SNCF, la Société pour l’édification de logements économiques (SELEC) avec EDF et la SACLE avec le CEA. Elles ont pour vocation de loger les personnels de l’État et de ces 3 grandes entités nationales publiques. Ces sociétés permettent à la SCIC d’étendre son activité hors de la région parisienne : par exemple, la SELEC vise des logements situés près des nouvelles centrales électriques. Entre 1957 et 1965, la production de

¹ ACDC PVCS séance du 30 avril 1959 :

	1953 et 1954	1955	1956	1957	1985
Contribution des entreprises (en milliards de francs)	0,7	1,8	2,5	3	4,9

² ACDC PVCS annexe à la séance du 9 mai 1958.

logements au sein de ces sociétés représente toujours plus de 20% de la production annuelle de la SCIC. Elle dépasse même les 7 000 logements annuels lancés en 1958 et 1959. En 1965, plus de 40 000 logements ont été construits par la SCIC sous cette formule.

- **Une nouvelle société à la demande du ministère de la Reconstruction : la Compagnie Immobilière de la Région Parisienne (CIRP)**

La Compagnie Immobilière de la Région Parisienne (CIRP), créée le 13 octobre 1955, s'inscrit dans une même dynamique, sous l'impulsion du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Le nouveau ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Roger Duchet, fixe en 1955 l'objectif de construction de 300 000 logements pour l'année 1956. Il lance une nouvelle structure de financement : les logements populaires et familiaux (LOPOFA). Les financements sont comparables à ceux des logecos, mais les normes de construction sont encore réduites par rapport aux normes logecos. Cette structure est prévue pour la construction de 50 000 logements. Si la majorité est exécutée par les sociétés HLM, il est prévu de laisser 10 000 d'entre eux à la construction privée¹. Toutefois, le ministre décide de laisser à la CDC et à son service constructeur, qui semble s'être imposé comme un acteur majeur dans la construction, la tête d'une société en charge de la construction de ces 10 000 logements :

« la réalisation de ce projet ne pouvait être rapidement menée à bien, tant au point de vue technique qu'au point de vue financier, sans une importante participation de la CDC. Parmi les participants envisagés, cet établissement paraît être actuellement celui qui est le mieux en mesure d'effectuer l'apport de base en capitaux et de mettre en œuvre les moyens techniques nécessaires à l'exécution immédiate des premiers travaux. »²

La Caisse des dépôts est l'actionnaire majoritaire de la société (67 % du capital) et ses concours représentent plus du tiers (6,6 milliards de francs sur un total de 18 milliards de francs) du programme (cf. encadré). Elle associe comme pour ses programmes précédents des partenaires parapublics et privés, le capital de la CIRP étant notamment ouvert à une série d'actionnaires minoritaires, établissements financiers, sociaux et industriels (Caisse centrale d'allocations familiales de la Région Parisienne, Chambre de Commerce de Paris, Crédit Foncier de France, EDF, GDF, SNCF et Charbonnages de France).

Le plan de financement du programme des 10 000 logements de la CIRP

- 70% du coût (12,6 milliards de francs) est pris en charge par des prêts de long terme (30 ans) délivrés aux 2/3 par le crédit foncier et au tiers par la CDC ;
- 10% du coût provenant du capital de la société : 1,8 milliards de francs ;

¹ Archives de la Société Nationale des Chemins de Fer (après ASNCF) 203LM372 Lettre du 26 juillet 1955 du ministère de la Reconstruction au directeur général de la SNCF

² Id.

- 20% provenant de prêts sans intérêts (remboursables au bout de 30 ans, en relais des prêts de long terme) : 400 millions de francs de la CDC et 3,2 milliards de francs provenant des entreprises apporteurs de 1% (et potentiellement des crédits en faveur du logement des fonctionnaires).

La SCIC et la CDC, « banquiers-bâtisseurs » (Le Goullon 2008), semblent aux yeux du ministère de la Reconstruction les seuls acteurs à posséder la surface financière et technique pour construire vite et beaucoup, dans un contexte de méfiance vis-à-vis des HLM et de faiblesse de la construction privée. Surtout, la SCIC peut constituer un auxiliaire utile pour des opérations décidées et/ou soutenues par l'État. L'historien Paul Landauer (2010) lie ainsi la création de la CIRP avec la création du Commissariat à la construction et à l'urbanisme pour la Région parisienne (CCURP) en mai 1955. Ce commissariat dirigé par Pierre Sudreau, met en avant la résorption des logements insalubres pour justifier le lancement d'un vaste programme de construction dans les trois départements de la région parisienne dont il a la responsabilité (Seine, Seine-et-Marne et Seine-et-Oise). La CDC et la CIRP apparaissent comme un bon outil pour répondre à cette volonté. Ce rôle d'appui au développement de la région parisienne est particulièrement visible dans le programme de 1 300 logements à Poissy, pour accompagner la délocalisation de l'usine Simca de Nanterre (une convention est spécifiquement signée entre la CIRP et Simca).

La CIRP devient alors « un instrument privilégié de la politique d'aménagement de la région parisienne » (Landauer 2010 : 99) pour répondre aux sollicitations du CCURP, de la préfecture de la Seine (pour les relogements des îlots insalubres) et des industriels sous la houlette du ministère de la Reconstruction. De plus, en lien avec le CCURP, la CIRP se dote de réserves foncières très importantes, financées dans une large mesure par des prêts de la CDC, pour limiter la spéculation foncière.

• Des prestations imbattables pour le logement des salariés

Le programme de la CIRP rencontre un succès très rapide. Pourtant, il est un peu moins avantageux pour les actionnaires que les autres programmes de la SCIC. Ils ne reçoivent en effet que 3 droits de réservations pour un financé. Pour les prêts sans intérêt des entreprises en revanche, le taux est de quatre pour un. Pour la Caisse des dépôts, le taux est sans surprise inférieur : 1 logement pour 1 pour sa participation au capital et un pour deux pour ses prêts sans intérêt¹. Le restant (1/10^e des programmes) est laissé aux communes. Pour les employeurs, le taux reste tout à fait appréciable, dans un contexte de pénurie de logements pour leurs employés. Prenons le cas de la SNCF, qui souscrit au capital de la CIRP à hauteur

¹ La Caisse réserve l'essentiel de son contingent aux expulsés des opérations de rénovation urbaine des îlots insalubres à Paris.

de 50 millions de francs. René Parès, ingénieur en chef à la direction du personnel, adresse une note en ce sens au directeur général de la SNCF. Il a fait le calcul : cet investissement permet la réservation de 83 logements, soit un investissement par logement (600 000F) légèrement supérieur à un partenariat direct avec la SCIC (via la SFCI : 550 000 F) ou bien avec des sociétés HLM (450 000 F¹). Mais le coût pour la SNCF est toujours très sensiblement moins élevé que le coût de construction directe par la SNCF. Surtout, le programme permet une construction très rapide, alors que les constructions HLM sont limitées par le contingentement des subventions de l'État par le budget et que le programme de la SCIC avec la SFCI est lui aussi limité, en-deçà des besoins du personnel en logement. Le directeur général de l'entreprise publique accepte donc la souscription².

Dès 1957, de nouveaux programmes sont lancés par la CIRP, des logecos sur le modèle initialement prévu par la SCIC. La SNCF est sollicitée pour une augmentation du capital, à hauteur de 40 millions de francs. L'entreprise publique y souscrit, dans la mesure où son investissement lui rapporte des droits de réservations à hauteur de 4 logements pour un financé (soit un total de 60 logements réservés), comparables aux autres programmes de la SCIC.

La SCIC devient rapidement le premier constructeur de logements du pays, essentiellement actif en région parisienne. Ce succès correspond d'abord au soutien financier de la Caisse des dépôts, mais aussi à l'investissement des entreprises dans le logement, devenu obligatoire peu avant la constitution de la société. Dans ce contexte, la SCIC répond à une demande financée de logements au prix de revient limité. La société est de la sorte libérée de l'enjeu commercial, dans la mesure où, si elle entre dans les prix plafonds, elle est assurée de pouvoir trouver des locataires pour sa production. L'enjeu majeur de la société est d'ordre technique : il s'agit de parvenir à répondre rapidement et massivement à cette demande dans le cadre de prix de revient maximum. Cette réponse, articulant ingénierie urbaine et contraintes financières, singularise la production de la SCIC et donne naissance à la forme des « grands ensembles ». De fait, si la SCIC est le premier constructeur du pays, son influence sur la production urbaine est surtout sensible sur le plan technique.

¹ Soit un taux d'investissement par logement de respectivement 40%, 25% et 18,75%. La différence entre taux et valeur brute est que le prix de revient du programme lopofa est plus faible que les autres (1,8 millions de francs contre 2,4 millions de francs et 2,4 millions de francs).

² Il évoque au conseil d'administration de l'entreprise publique une autre raison : le soutien que le gouvernement apporte à la société.

2. Le grand ensemble : un modèle technique et « idéologique » ?

Cette section est consacrée aux réalisations concrètes de la SCIC. La forme du grand ensemble a des origines plus anciennes que les réalisations de la SCIC¹. Le choix des formes géométrique des bâtiments s'est vite imposé à la société, pour des raisons d'économie de coût unitaire de construction. la SCIC, reprenant les techniques existantes, joue un rôle majeur dans la fixation et la diffusion des normes d'organisation urbaine, au-delà de l'échelle du bâtiment². On montrera que la SCIC étend les contraintes de réduction des coûts à l'environnement et aux équipements urbains, désormais standardisés et calibrés pour correspondre à la quantité de logements. Il s'agit de limiter le coût global de l'urbanisation, logements et équipements compris, modelant de ce fait l'environnement urbain en fonction de critères financiers (2.1.). Les réalisations de la SCIC font l'objet d'une grande controverse dès la fin des années 1950, opposant ses promoteurs et admirateurs à des intellectuels, des journalistes et des spécialistes de l'urbanisme. Toutefois, ce débat reste assez éloigné des conditions concrètes de la production urbaine et de la vie dans les grands ensembles de la SCIC. De plus, il laisse de côté les modalités financières de la production urbaine, auxquelles la SCIC a apporté les réponses techniques les plus adaptées. À cet égard, la SCIC influence nettement la politique des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP) lancée en 1958, qui étend et organise la production des grands ensembles dans la France entière (2.2.).

2.1. La conception technique du grand ensemble : « construire des logements, c'est comme construire des bateaux »³

Léon-Paul Leroy, directeur des filiales techniques de la Caisse des dépôts, donne dans un entretien tardif une conception bien particulière de son action en matière de développement urbain. L'ingénieur y envisage d'abord l'urbanisation comme un processus de production qu'il s'agit de rationaliser au profit des objectifs qui lui sont fixés : construire beaucoup de logements avec un prix de revient unitaire limité. La SCIC a ainsi utilisé les techniques modernes de construction pour augmenter la productivité dans la construction des bâtiments⁴. De même, la société a localisé ses réalisations sur des terrains agricoles en périphérie urbaine

¹ On peut à cet égard évoquer les chantiers expérimentaux de Claudio-Petit au tournant des années 1940-1950 (Le Goullon 2014).

² Paul Landauer (2010:148-174) a souligné que la SCIC avait eu un rôle mesuré dans l'industrialisation technique de la construction, pourtant fortement encouragée par le ministère de la Reconstruction.

³ ACDC documentation, entretien de Léon-Paul Leroy avec Jean-Marie Thiveaud, 1990. Avant de prendre la tête de la SCIC et de la SCET, Leroy était sous-directeur de l'Office national de la navigation.

⁴ Sarcelles est à cet égard une anthologie des techniques de construction des années 1950-1960.

pour abaisser le poids de la charge foncière (2.1.1.). Ces contraintes financières sont relayées au sein de la SCIC par des ingénieurs qui ont tendance à économiser sur les fonctions et conceptions des « hommes de l'art », les architectes (2.1.2.). Les dirigeants de la SCIC promeuvent alors un mode de production urbaine qui articule, de manière standardisée et quantitative, la réalisation d'équipements urbains et de la voirie avec la construction de logements (2.1.3).

2.1.1. Les opportunités foncières plus que l'aménagement du territoire : Sarcelles et les autres

Dès le 29 janvier 1954¹, soit 6 mois après le recrutement de L.-P. Leroy, ce dernier annonce à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts que de nombreux terrains ont été identifiés et sont en cours d'acquisition en banlieue parisienne, essentiellement en banlieue sud (Bondy, Montreuil, Porte de Vincennes, Maisons-Alfort, Kremlin-Bicêtre, Bagneux, l'Hay-les Roses, Montrouge, Chatillon Malakoff, Sceaux, Louveciennes et Ville d'Avray). Pierrefitte est alors la seule acquisition au nord de Paris. Ces localisations sont déterminées par des opportunités foncières, le nord étant délaissé parce qu'alors « presque exclusivement réservé pour des constructions industrielles »². Par ailleurs, le choix de se limiter à Paris correspond aux contraintes propres à l'établissement, alors situé à Paris sans antennes provinciales. Peu à peu, la SCIC construit aussi en province, au gré des demandes des entreprises via les « sociétés spécialisées » et des collectivités locales via les SEM. Toutefois, la construction reste essentiellement située en région parisienne. On est loin de la politique prônée par le Ministère de la Reconstruction, qui cherche en principe à déconcentrer la construction³.

Afin d'entrer dans les plafonds des prix de revient des dispositifs de financement, les terrains sont d'abord choisis en fonction du coût limité du foncier. En somme, la SCIC encaisse la « rente urbaine » en transformant des terrains agricoles en logements pour employés urbains. En outre, ces terrains, potentiellement vastes, permettent de recevoir des projets massifs, limitant les coûts par logement. Les réalisations de la SCIC sont donc essentiellement situées en bordure d'agglomération, sur des terrains agricoles. C'est le cas de Sarcelles, petite commune rurale de la Seine-et-Oise de 8 000 habitants et située à une quinzaine de kilomètres de Paris.

¹ ACDC PVCS séance du 29 janvier 1954.

² Id.

³ Toutefois, on a vu le rôle de Pierre Sudreau, qui encourageait vivement la construction en région parisienne, notamment avec la CIRP.

Il s'agit au départ d'une extension du programme déjà engagé à Pierrefitte, commune mitoyenne de Sarcelles. Le projet initial compte ainsi 440 logements (539 à Pierrefitte). Le programme augmente d'année en année, pour atteindre un total de 12 000 logements dans les années 1960. La principale cause de ce développement est d'abord financière et plus précisément foncière : le foncier est particulièrement peu cher et largement disponible. Cette logique foncière est congruente avec la logique de la SCIC : abaisser au maximum le coût de revient des logements, afin de loger le plus grand nombre. À Sarcelles, comme pour l'ensemble des logements construits par la SCIC, la logique financière, non seulement influe largement sur l'emplacement des logements, mais aussi plus généralement sur l'urbanisme. Par ailleurs, les terrains sont situés près d'une halte SNCF reliée à la gare du Nord, ce qui est assez rare pour des terrains agricoles et en fait un cas exceptionnel, susceptible de servir de vitrine à la SCIC. C'est à Sarcelles que la SCIC fête ses 10 ans en 1964, décennie marquée par la figure de son directeur général Léon-Paul Leroy.

2.1.2. L'urbanisme dominé par les ingénieurs

La figure de Léon-Paul Leroy a été plusieurs fois évoquées au cours des pages précédentes. Après avoir présenté ce personnage clé de l'histoire urbaine, on verra comment la SCIC, sous sa direction, s'est structurée en opposition à l'égard des architectes. Cette domination corporatiste correspond à une intrication des logiques techniques et financières.

• Un ingénieur des Ponts à la Caisse des dépôts : Léon-Paul Leroy

Lorsque Leroy est recruté à la Caisse des dépôts, il est sous-directeur de l'Office national de la navigation depuis 1947, il vient d'achever la reconstruction de 3 000 bateaux fluviaux avec une énergie qui lui vaut d'être recommandé à Bloch-Lainé pour superviser le programme de construction de la CDC. Sans connaissances particulières dans le domaine du logement, il va effectuer des voyages en Scandinavie, en Angleterre et aux États-Unis pour se familiariser avec les techniques de construction les plus en vogue.

Bloch-Lainé tranche avec les pratiques du ministère de la Reconstruction et de l'urbanisme. Les architectes avaient, pendant la Reconstruction, joué les premiers rôles dans les projets, au détriment des ingénieurs, « cantonnés dans le tracé des voiries et les constructions provisoires. » (Voldman 1997). Bloch-Lainé, pourtant admirateur de Le Corbusier, fait appel à un ingénieur des Ponts et Chaussées pour son programme de construction. Interrogé par la commission de surveillance sur les choix des architectes pour

les réalisations de la SCIC, Bloch-Lainé répond que ce choix n'est pas primordial, dans la mesure où, en matière de logement populaire :

« les considérations esthétiques restent nécessairement au second plan. »¹

L'enjeu pour le directeur de la CDC est d'ordre productif : construire vite et à moindre coût. Ces considérations renvoient ainsi les architectes au second plan, au niveau des considérations esthétiques.

Directeur de la SCIC, puis de la SCET, Leroy va cumuler ces fonctions avec celles de directeur des prêts à la Caisse des dépôts. Cette triple casquette témoigne d'une part de la grande articulation entre les logiques financières et celles de la construction, d'autre part des liens entre SCIC et SCET, les normes techniques développées par la première étant utilisées pour la montée en charge de la seconde (cf. infra). Pour Bruno Vayssiére (1988: 307), Léon-Paul Leroy est le véritable architecte des projets menés par la SCIC et la SCET: il fut le plus grand ‘promoteur’ de France et l'auteur d'un grand ensemble sur quatre. De nombreux témoignages recueillis soulignent le poids du directeur, surnommé Bulldozer, dans les projets de la SCIC et de la SCET, certains évoquant des séances terribles dans son bureau où il pouvait détruire les maquettes qu'on lui présentait². Cette emprise va prendre des formes corporatistes, Leroy mettant les ingénieurs et les aspects financiers de la construction au cœur des projets, au détriment des architectes.

• Le poids des ingénieurs à la SCIC

La SCIC compte, au 31 décembre 1954, 37 agents, pour 26 sociétés. Ils travaillent dans un baraquement, baptisé le « sous-marin » et situé dans la cour de la Caisse des dépôts, près du musée d'Orsay³. La SCIC reste dans ces locaux, complétés en 1955 par la surélévation des terrasses, jusqu'en 1959, date à laquelle la société se dote de locaux propres, rue Euler de l'autre côté de la Seine. Si l'on n'a pas pu retrouver les qualifications des agents de la SCIC, les ingénieurs y dominent et les architectes en sont exclus. Leroy va d'ailleurs éviter soigneusement de travailler avec les architectes les plus influents au sein du ministère de la Reconstruction (Landauer 2010: 64). Plusieurs sources témoignent des rapports nettement hiérarchiques entre la direction de la SCIC et les architectes qu'elle sélectionne⁴.

¹ ACDC PVCS séance du 26 mars 1954.

² Entretiens N14, N57, N69.

³ ACDC documentation, entretien de Léon-Paul Leroy avec Jean-Marie Thiveaud, 1990.

⁴ Signalons la formule de François Parfait, directeur technique à la SCET et bras droit de Leroy : « j'aime les architectes comme mes bretelles, pour leur souplesse. » Cité dans Jean-Pierre Lefebvre (2014). Voir aussi le témoignage de l'architecte Charles-Gustave Stoskopf, cité dans (Vayssiére 1988: 72): « avec Labourdette, il sera l'architecte préféré de Leroy, parce qu'il avait l'habitude « de respecter le képi » en bon Alsacien obséquieux. » Le maire communiste de Sarcelles Canacos (1979 : 64), élu en 1965, témoigne à sa manière du

Dans un entretien tardif¹, Leroy évoque le *gentleman agreement* entre la SCIC et l'ordre des architectes. La SCIC sélectionne, hors concours, un petit nombre d'architectes, tous auréolés d'un grand prix de Rome, pour dessiner les plans des réalisations. Cet accord permet de limiter au maximum le poids des architectes dans les projets. De plus, contrairement aux recommandations du ministère de la Reconstruction, il a été décidé de ne pas adjoindre un bureau d'études techniques à l'architecte pour la mise au point des projets : la fonction technique est internalisée à la SCIC, qui conserve la maîtrise technique des opérations².

Le cas de la construction de Sarcelles est spectaculaire. Les mémoires de Labourdette (2002: 64-65), l'architecte du grand ensemble, sont éclairantes : le directeur de la SCIC l'appelle un soir et lui demande une proposition pour 600 logements dans les 48 heures. Labourdette réunit rapidement des entrepreneurs et fait une proposition qui est acceptée dans la journée. L'architecte souligne en outre que ce mode opératoire ne respecte absolument pas les règles d'attribution de marché et de contrôle administratif. La première place est donnée à l'ingénieur dans le projet urbain. Paul Landauer (2010) parle « d'autonomie des niveaux de conceptions » : les grands principes de compositions urbaines étant réservés aux ingénieurs de la SCIC, l'architecte n'a plus qu'à disposer les volumes au sein d'un projet déjà quadrillé. Cette dynamique, dont les prodromes étaient visibles dans les colonies (Fredenucci 2003), va ensuite se diffuser, notamment avec la création du ministère de l'Équipement en 1967 (Thoenig 1987). Au-delà du conflit professionnel, bien décrit ailleurs (Claude 2006a) et le poids des corps d'État étudiées par Thoenig, ce rôle nouveau de l'ingénieur correspond à l'articulation très forte entre les techniques de construction et les logiques financières.

2.1.3. L'urbanisme intégré et standardisé : la naissance du grand ensemble

Pour la réalisation de ses programmes de logements, la SCIC va prendre en charge directement l'ensemble de la production urbaine, au-delà de la construction de logements : équipements scolaires, socio-culturels, commerciaux et voiries. La SCIC assure ainsi la maîtrise globale de la production urbaine là où elle intervient. Cette maîtrise donne naissance

rappor de force entre l'architecte et l'ingénieur-financier. Il évoque une réunion tenue dans les années 1960 entre la municipalité de Sarcelles et la SCIC, au sujet d'un projet de centre sportif, et se met en scène en prenant ainsi la parole : « 'Ecoutez M. Labourdette, vous êtes ici urbaniste-architecte, conseil de la SCIC. Ce qu'on est en train de discuter, en ce moment, c'est une question d'argent entre la direction générale de la SCIC et la mairie. Alors, vous me permettrez de vous le dire, occupez-vous de vos affaires, retournez dans votre coin et laissez-nous discuter.' Je me suis arrêté à temps pour ne pas dire 'entre gens sérieux.' ».

¹ ACDC documentation, entretien de Léon-Paul Leroy avec Jean-Marie Thiveaud, 1990.

² La formule d'adjoindre un bureau d'études à l'architecte pour la mise au point des projets, « chaleureusement recommandée par le ministère de la Reconstruction, n'a pas été généralisée, la société disposant de cadres techniques pour assurer elle-même la coordination et la surveillance qui constituent le rôle essentiel du bureau d'études. » ACDC PVCS annexe à la séance du 28 janvier 1955.

à la forme urbaine du grand ensemble : un urbanisme standardisé, structuré pour permettre une production importante de logements à coût limité.

• La rationalisation de la voirie

La SCIC se singularise d'abord vis-à-vis des autres constructeurs de logements par sa capacité d'associer à la réalisation des logements celle des voies de transport. Dans les projets urbains développés à l'époque, la voirie est du ressort des pouvoirs municipaux, tandis que les bâtiments et leurs alentours dépendent des constructeurs. Les architectes de l'époque, influencés par le mouvement moderne et par Le Corbusier, ont, à l'inverse, tendance à évacuer ou exclure la voirie des cités nouvelles, où les bâtiments sont réunis ensemble dans un vaste jardin séparé des flux de circulation automobile. Les réalisations de la SCIC témoignent en revanche d'une articulation directe de la conception des rues avec celle des immeubles.

Paul Landauer (2003) souligne l'importance de la réflexion de François Parfait sur la « voie de desserte », à partir de trois articles (1954, 1955, 1959) que celui-ci a publiés dans la revue professionnelle *Urbanisme*. François Parfait, ingénieur des Ponts en poste au sein des services déconcentrés du ministère de la Reconstruction à Rouen au début des années 1950¹, a été repéré et recruté par Leroy en 1955, comme directeur technique commun à la SCIC et à la SCET. Initié à l'architecture moderne par Marcel Lods à Rouen, Parfait propose de mettre les voies de circulation au cœur de la conception urbaine avec la notion de « voie de desserte » : les chaussées automobiles sont définies non plus comme des rues (urbanisme traditionnel) ou comme des flux complètement séparés du jardin urbain (urbanisme moderne), mais comme des voies d'accès aux bâtiments. L'ingénieur propose alors un système hiérarchisé complexe déterminant les dimensions des voies en fonction de la construction de logements.

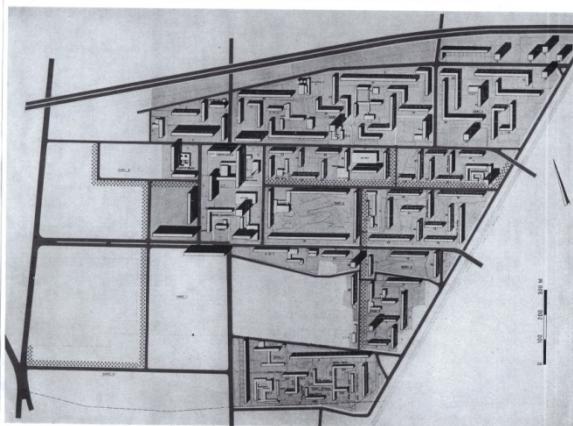
Il permet de distinguer notamment les grandes et petites voies de dessertes. Le plan du grand ensemble de Sarcelles datant de 1958 rend bien compte de cette logique. Les grandes voies routières dessinent un plan général, qui s'impose au bâti, au nom de la vitesse de circulation. Il permet aussi d'organiser la construction en îlots autonomes, dont la composition est originale et dépend des moyens financiers et techniques mobilisés au moment de leurs lancements respectifs². Cette composition décide de la distribution des voies de

¹ Voir Saunier (2007) sur le rôle qu'a joué Parfait dans cette ville.

² D'où les espaces blancs à l'ouest du grand ensemble, destinés à être remplis lorsque les autres îlots auront été construits.

desserte au sein de chaque îlot. Ce système s'impose alors tant à l'architecte¹ qu'aux collectivités locales.

Plan de 1959 du grand ensemble de Sarcelles



Source : *Techniques et architectures Numéro spécial « Les réalisations de la SCIC », 1959.*

Cette perspective justifie la maîtrise de la voirie par le constructeur de logements, la définition et la rationalisation des voies est désormais fonction des besoins propres au constructeur, du volume et de la position du bâti qu'il engage². La dépense en voirie est ainsi intégrée à la construction de logement, ce qui permet un calibrage des dépenses évitant qu'elles soient trop ou pas assez importantes. Ce calibrage, qui norme fortement la production urbaine, se retrouve encore plus nettement sur la question des équipements urbains, notamment scolaires.

• La standardisation des équipements pour diminuer leur coût par logement

Une des particularités de la SCIC est d'avoir intégré au cœur de ses projets, des équipements urbains, tout particulièrement des écoles, en sus de la construction de logements. Jusque-là, notamment pour les cités construites sous l'égide du ministère de la Reconstruction, la construction des écoles et leur financement était du ressort des municipalités. Les communes en étaient responsables et bénéficiaient pour cela d'une subvention de l'État qui prenait en charge l'essentiel de la dépense. L'originalité de la SCIC

¹ Le système urbain se dégage alors des théories de l'architecture moderne qui prévoient un plan viaire en trame carrées de 400m sur 400m, séparées de la composition urbaine. Un réseau viaire principal impose un tracé général, auquel l'architecte doit adapter sa composition, en jouant notamment avec les voies de desserte plus petites, internes aux îlots (Landauer 2010 : 234-235).

² « La classification des voies telle que la propose François Parfait dans son article, permet en effet à la SCIC d'établir un nouveau type de rapport avec les collectivités locales concernées par leurs projets : l'objectivation des relations entre les densités d'habitation et le volume de circulation, entre la largeur des voies et la rapidité des véhicules, entre le tracé du plan-masse et le dessin des chaussées concerne les aspects d'un domaine réservé autrefois aux techniciens municipaux. » Landauer (2003 : 74).

est de prendre en charge leur conception, leur financement et leur construction, grâce aux financements de la CDC, qui avance les fonds.

Cette prise en charge a une double conséquence. D'une part, elle permet de construire plus vite. En effet, la construction des écoles, nécessaire pour accueillir des familles, dépend des moyens de la commune et en fait des subventions apportées par l'État. Or, ces subventions sont souvent retardées, dépendant des limites et évolutions du budget national. L'obtention de ces subventions différerait ainsi souvent des projets de construction de logements. En revanche, la SCIC pouvait mobiliser directement des prêts de la Caisse des dépôts. Ces prêts, proposés aux communes, permettaient de préfinancer la construction des écoles et étaient ensuite remboursés lorsque les communes obtenaient *a posteriori* les subventions de l'État. On verra dans le cas de Sarcelles comment cette question pouvait être cruciale pour les communes.

D'autre part, l'intégration des équipements dans la conception d'un ensemble de logements permet d'assurer une cohérence globale du développement urbain. En effet, la réalisation des équipements est calibrée sur la quantité de logements construits et vice-versa. C'est dans cette logique que la SCIC va faire du volume de 1 000 logements l'unité de base de la construction de logements : cela correspond à la population nécessaire au remplissage et donc au financement par l'État de la construction d'une école¹. Cette logique de standardisation fonctionne aussi pour les commerces, les maisons de quartiers ou les espaces verts. La norme de la SCIC est pour ces derniers : « un logement, un arbre, une fleur », ce qui correspond par ailleurs au principe comptable que les espaces verts représentent 2% du coût de la construction de chaque logement. Les dépenses d'équipement correspondent au volume de logements, sont ainsi évités tant le suréquipement que le sous-équipement.

Le fait que la SCIC lie la construction massive de logements à la réalisation d'équipements est rendu possible par l'adossement du constructeur à la Caisse des dépôts, qui résout la question de l'obtention de financements en apportant des prêts qui préfinancent des équipements publics. Le financement des équipements est aussi autorisé par les gains de productivité liés à la construction de masse, qui permettent de réserver une partie des crédits de la construction de logements à des dépenses pour leur environnement sans dépasser les plafonds de prix de revient. Le modèle économique de la SCIC est aussi un élément important. La société n'ayant pas pour vocation de rémunérer ses actionnaires, utilise ses bénéfices annuels pour financer une association, l'Association pour le Logement des Familles

¹ ACDC documentation, entretien de Léon-Paul Leroy avec Jean-Marie Thiveaud, 1990, l'ancien directeur de la SCIC propose le calcul suivant : « le ministère de l'Education nationale finance alors des écoles primaires d'au moins 25 classes. Chaque classe comprenant 40 élèves environs, et en comptant un enfant par logements, il faut au minimum 1 000 logements pour obtenir rapidement les financements de l'Etat pour une école. »

et l'Animation des grands ensembles (ALFA). Cette association créée en 1955 a essentiellement pour fonction de faciliter l'installation des habitants dans les nouveaux logements de la SCIC et pour assurer en partie la gestion d'équipements sociaux comme les centres sociaux financés par les Caisses d'allocation familiales (Tellier 2009)..

La SCIC, à partir de sa mission de construction massive de logements à coût unitaire réduit, va concevoir une maîtrise de l'ensemble du processus d'urbanisation, de sa localisation à la forme de l'environnement urbain et à la densité de ses équipements. Cette maîtrise se traduit par une adaptation de l'ensemble des éléments du développement urbain à la contrainte financière propre à la construction de logement. La forme urbaine du grand ensemble hérite de ces conceptions : des ensembles de logements supérieurs à 1 000 logements, situés en périphérie, structurés par des voies de tailles standardisées et dotés d'équipements de base calculés au plus juste. La SCIC et ses ingénieurs sont au cœur de cette métamorphose urbaine et des controverses qu'elle engendre.

2.2. Un urbanisme sujet à controverse, mais qui s'impose

Les grands ensembles de la SCIC font l'objet d'une controverse féroce aux débuts des années 1960 ; rares sont les opinions nuancées. Une série d'attaques, surtout portées par des intellectuels et des journalistes, dramatisent la vie des habitants de ces nouveaux quartiers, plongés dans une modernité infernale (2.2.1.). À l'inverse, la SCIC vante la qualité de ses prestations et bénéficie de quelques soutiens publics (2.2.2.). En pratique, cette controverse, si elle occupe l'actualité, reste loin de la vie des habitants et surtout n'empêche pas la diffusion des principes de cette urbanisation à l'ensemble de l'appareil d'État et particulièrement à la nouvelle politique des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP) lancé en 1958 (2.2.3.).

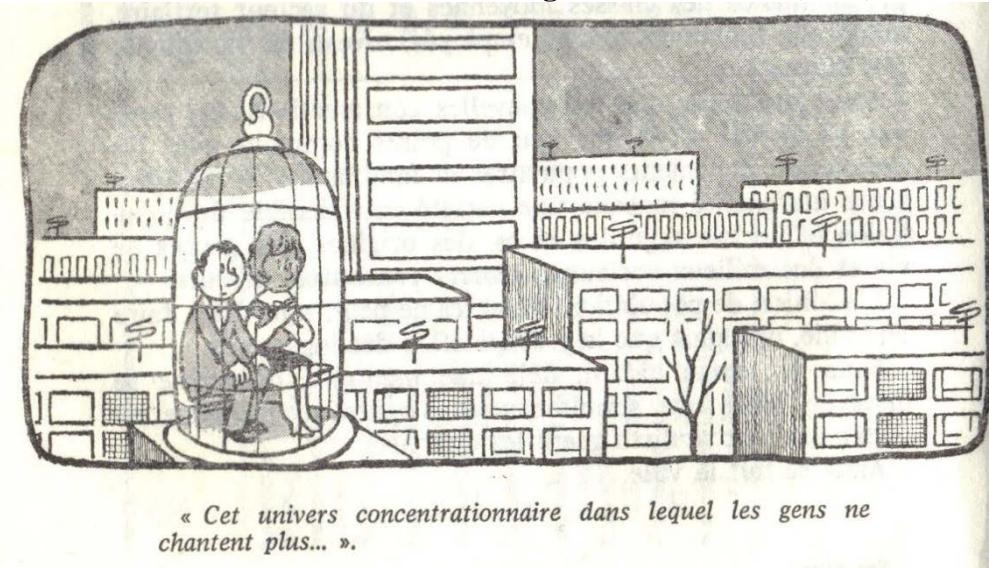
2.2.1. La légende noire : la sarcellite

Les critiques du succès de la SCIC s'amoncèlent dans la première moitié des années 1960. Elles ne sont pas nouvelles mais gagnent en ampleur et en retentissement. Tout particulièrement, la SCIC semble être à l'origine d'une mystérieuse maladie qui fait son apparition en 1959 : la sarcellite¹. Néologisme tiré de Sarcelles, le fameux « mal des grands ensembles », est abondamment décrit dans les journaux comme une sorte de maladie, touchant tout particulièrement les femmes, désœuvrées et déprimées dans une ville vide

¹ L'expression daterait de 1962, mais les premiers articles s'alarmant de la vie et de l'ennui à Sarcelles datent de 1959 (Duquesne 1966).

d'activités et de magasins. Les femmes se prostituaient alors, pour tromper l'ennui et trouver de quoi acheter une télévision ou un manteau à la mode¹. Médecins, journalistes et sociologues² 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, le grand ensemble de Sarcelles, construit par la SCIC, a cristallisé tous les reproches adressés aux grands ensembles : uniformité des formes architecturales, gestion kafkaïenne, laideur, ennui, isolement et repli sur soi des habitants, sous-équipement³... Si ces analyses catastrophistes sont loin d'être validées à Sarcelles⁴, elles n'en rejoignent 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.

Caricature sur la vie dans les grands ensembles (1966)



Source : Duquesne 1966.

Claudius-Petit, député maire de Firminy et ancien ministre de la Reconstruction, reproche ainsi à Leroy de faire primer les gains de productivité qu'obtient la société qu'il

¹ Voir *Deux trois choses que je sais d'elle*, film de Jean-Luc Godard 1963), dont il a eu l'idée après avoir lu un reportage du *Nouvel Observateur* sur la sarcellite. Le film décrit la journée d'une jeune mère de famille habitant un grand ensemble parisien, et qui se prostitue pour acheter un manteau à la mode qu'elle a vu le matin dans un magasin.

² Henri Lefebvre (1962) a notamment abondamment décrit « l'ennui » des habitants de Mourenx, l'autre ville nouvelle construite par la SCIC (Landauer, 2009).

³ Que l'on songe au fameux slogan de mai 68 lancé au foyer de l'Odéon : « nous refusons d'être HLMisés, sarcellisés, endoctrinés ».

⁴ Henri Duquesne (1966), qui signe seul un ouvrage écrit par « un groupe d'habitants de Sarcelles », y propose un lexique sarcellois définissant ainsi la « 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. »

dirige sur la satisfaction des besoins de l'individu (Pouvreau 2004). Peu à peu, Sarcelles devient « 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 (Vadelorge 2008). Pour autant, ces critiques restent feutrées au sein des élites administratives et politiques : comme le rappelle François Bloch-Lainé, la Caisse finançait l'ensemble des politiques urbaines, ce qui incitait les fonctionnaires et élus à contenir les critiques qu'on pouvait formuler à l'égard de la SCIC¹.

2.2.2. La légende dorée : la modernité triomphante de la SCIC

Face à ces nombreuses critiques, la SCIC se défend. La société engage un travail de communication autour du projet. En 1957, Labourdette présente devant la médiatique commission de la vie dans les grands ensembles² 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, Jean Duquesne (1966 : 23), habitant du grand ensemble, évoque le chiffre de 1800 personnes en visite officielle à Sarcelles pour l'année 1965.

Sarcelles gagne aussi quelques admirateurs fervents, comme Pradel, le maire de Lyon, qui se félicite d'avoir pu construire à La Duchère un « petit Sarcelles » (CDC 1967). Le romancier Marc Bernard, qui a vécu 6 mois dans le grand ensemble de Sarcelles, décrit avec un certain émerveillement cette expérience dans l'ouvrage qu'il en a tiré, *Sarcellopolis* (1964). Il y évoque :

« la joie [qu'il a] éprouvé en entrant pour la première fois de sa vie dans un appartement moderne, l'impression de bien-être, d'appartenir à un peuple qui est enfin capable de jouir de ce que la civilisation peut offrir de plus douillet, [il devait] apprendre plus tard que c'est là exactement ce que ressentent tous les nouveaux locataires. C'est une griserie assez comparable à celle des hauteurs, et que l'on pourrait rapprocher de l'apesanteur. (...) vous êtes à New-York, à Frisco, à Brasilia, en tout cas loin du vieux Paris. (...) vous êtes en l'an deux mille ».

Un roman à succès publié en 1961 par Christiane Rochefort, *Les petits enfants du siècle*, montre l'éblouissement de la narratrice adolescente devant les tours de Sarcelles³.

¹ Entretien biographique avec Aude Terray (Comité pour l'histoire économique et financière de la France), 1989.

² 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, du groupe immobilier privé SACI).

³ « Ça c'était de la Cité, de la vraie Cité de l'Avenir ! (...) du soleil plein les maisons, passant à travers, ressortant de l'autre côté. Des Espaces Verts énormes, propres, superbes, des tapis, avec chacun l'écriveau Respectez et Faites respecter les Pelouses et les Arbres, qui d'ailleurs ici avait l'air de faire plus d'effet que chez nous, les gens eux-mêmes étant sans doute en progrès comme l'architecture. (...) C'était beau. Verts, blanc. Ordonné. On sentait l'organisation. Ils avaient tout fait pour qu'on soit bien, ils s'étaient demandé : qu'est ce qu'il faut mettre pour qu'ils soient bien ? et ils l'avaient mis. (...) que cela pouvait être beau ! je ne me fatiguais

A vrai dire, Sarcelles et les grands ensembles ne sont ni le paradis futuriste, ni l'horreur concentrationnaire que les uns et les autres décrivent (Tellier 2007). Au-delà des débats sur la nature des grands ensembles et de la société qu'ils sont censés produire, le modèle urbain développé par la SCIC va se diffuser et s'imposer comme une norme à l'ensemble de la production urbaine, via la procédure des ZUP.

2.2.3. Un modèle qui se diffuse : la ZUP, fille de la SCIC

Après le retour du général de Gaulle au pouvoir en 1958, Pierre Sudreau prend la tête du ministère de la Reconstruction, qu'il rebaptise Construction. Dans la continuité de son activité à la tête du commissariat à la construction en Région parisienne, il souhaite donner un nouvel élan à la construction, alors même que les besoins immédiats de logements sont estimés à 4 millions. Dans cette perspective, il va reprendre les ambitions d'une loi-cadre votée en 1957, mais non appliquée, qui devait permettre d'organiser et de dynamiser les investissements en matière de développement urbain. Il ne s'agit plus, comme à la période du plan Courant, d'offrir simplement des incitations financières à la construction, mais de créer un cadre global d'aménagement urbain permettant d'accueillir une construction massive. Ce cadre sera celui des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP) créées par un décret-loi du 31 décembre 1958. Ces zones, instaurées à l'initiative des services de l'État, ont vocation à recevoir l'essentiel de la construction de logements du pays¹.

De fait, l'expérience de la SCIC sert de support et d'inspiration majeure des ZUP. Comme pour la SCIC, les ZUP vont être positionnées en fonction du prix du foncier, pour réduire le coût de l'urbanisation. De plus, la ZUP correspond d'abord à une procédure de coordination financière entre constructeurs et pouvoirs publics, devant permettre d'accompagner la construction de logements de celles d'équipements correspondant à leurs besoins. On retrouve ici la trace de la standardisation des équipements urbains et voiries menée par la SCIC. Elle prendra la forme des « grilles Dupont », du nom du conseiller du ministre en charge de la question des équipements collectifs. À partir du travail d'une commission sur la vie dans les grands ensembles installée par Sudreau en 1957 et au sein de laquelle les représentants de la SCIC sont particulièrement actifs, il propose des grilles d'équipements pour les grands ensembles. Au sein d'un même tableau, il prend acte du seuil minimal de 1 000 logements et standardise le nombre d'équipements en fonction du nombre de logements. L'unité de voisinage (de 800 à 1 200 logements) doit ainsi être dotée

pas. Sarcelles, c'était Dieu, ici on pouvait commencer à croire qu'il avait créé le monde ». La narratrice, qui habite dans une cité de Bagnolet construite dans l'entre-deux-guerres, décide de s'installer à Sarcelles à l'issue de l'ouvrage.

¹ Les projets supérieurs à 100 logements ont l'obligation de s'y situer.

d'équipements de base : une école, un équipement social comportant une halte-garderie d'enfants, un centre médical, un service d'assistance sociale, un équipement commercial ainsi qu'un équipement culturel (avec une maison de jeunes). Un grand ensemble composé de 8 000 à 10 000 habitants doit être doté d'un ensemble culturel comprenant une salle de spectacle, une bibliothèque, une galerie d'exposition ainsi que, sur le plan scolaire, un lycée et un établissement d'enseignement technique.

Pour Paul Landauer (2010: 247), « les activités techniques de la Caisse constituent de formidables prolégomènes à une politique volontaire du logement ». La SCIC, en établissant des normes de construction d'équipement et d'organisation de la voirie, a constitué le cadre technique susceptible de structurer et de favoriser une construction de masse à coût maîtrisé dont la ZUP est désormais le cadre. Ce cadre, inspiré par la SCIC, est surtout développé avec l'appui de la SCET, qui se spécialise sur la question de l'équipement et, plus généralement, de l'aménagement des projets urbains (cf. chapitre 3).

La controverse sur les réalisations de la SCIC semble négliger l'essentiel : les conditions de production de la ville. La crise quantitative de logements, associée à des moyens financiers certes abondants, mais néanmoins limités, ont conduit la filiale de la Caisse des dépôts à promouvoir un développement urbain permettant une construction massive de logements, qui limite au maximum les coûts globaux afférents. Promue par la SCIC, cette conception globale s'est imposée dans la nouvelle politique des ZUP.

Cette influence des conceptions de la SCIC ne se traduit en revanche pas par une influence croissante de la société dans le développement urbain. Sa production fléchit au début des années 1960, dans un vaste mouvement de recomposition des politiques de développement urbain. La prochaine section est consacrée à l'évolution des rapports de pouvoir au sein de cette fabrique urbaine, l'autonomie de la SCIC, liée à des moyens financiers exceptionnels, est peu à peu remise en cause, tout particulièrement par l'évolution de ces moyens financiers.

3. Qui gouverne Sarcelles et le développement urbain de la région parisienne ? L'autonomie contestée de la SCIC

La SCIC est dotée de moyens financiers très puissants qui lui permettent de construire en masse. La capacité de la SCIC à construire des logements et à en assumer les coûts associés (infrastructures de réseaux, infrastructures scolaires) provoque l'assentiment tant des pouvoirs locaux que du ministère de la Reconstruction, pour lesquels la construction de

logements constitue un objectif politique majeur. Toutefois, au tournant des années 1950-1960, l'action de la SCIC fait l'objet de contestations locales, ainsi que d'une volonté accrue de la part du ministère de la Construction, qui prend le relais du ministère de la Reconstruction, de mieux contrôler le développement urbain, impactant de ce fait l'autonomie de la SCIC. Toutefois, ces remises en cause semblent moins décisives que la modification des structures de financements mobilisées par la SCIC. Celle-ci limite, à partir de 1960, la production de la société.

La première section sera consacrée aux relations entre la SCIC et le ministère de la (Re)Construction. On verra que, si la SCIC conserve une forte autonomie à l'égard du ministère, ce dernier apporte nettement son soutien aux programmes de la société. En revanche, la nouvelle procédure des ZUP mise en place en 1958 semble entraîner un contrôle plus important du ministère sur le développement urbain et, partant, sur les programmes de la SCIC (3.1.). Dans un second temps, on explorera le cas de Sarcelles, grand ensemble emblématique des réalisations de la SCIC. La SCIC y impose clairement ses méthodes et son rythme de construction à une municipalité distante, mais qui soutient un programme qui lui permet de répondre aux demandes des électeurs en quête de logements. Si la municipalité, poussée par des habitants mécontents des prestations de la SCIC, entre en opposition avec le constructeur, son influence sur le projet reste très limité (3.2.). De fait, les difficultés les plus décisives rencontrées par la SCIC sont liées à l'étranglement progressif de ses financements, la politique de lutte contre l'inflation agissant au début des années 1960 comme un facteur très nettement limitant (3.3.).

3.1. La SCIC et le ministère de la (Re)Construction : le consensus distant

Les dirigeants de la SCIC ont, au début, cultivé une certaine distance à l'égard du ministère de la Reconstruction, dédaignant ses architectes et mobilisant une structure de financement, les logecos, dont l'origine et l'évolution dépendaient plus du système financier parapublic que du ministère sectoriel. Cette distance caractérisée par une méfiance réciproque n'est en revanche pas exclusive d'un consensus fort à l'égard d'un objectif commun : que la SCIC construise le plus rapidement et le plus possible (3.1.1). Toutefois, avec la mise en place des ZUP et les ambitions renouvelées après 1958 du nouveau ministère de la *Construction*, l'autonomie de la SCIC est progressivement remise en cause (3.1.2.).

3.1.1. L'injonction productive au sein du ministère de la Reconstruction

La création de la SCIC, on l'a vu, a bénéficié du soutien du ministre de la Reconstruction, Pierre Courant. De même, Pierre Sudreau, responsable de la région parisienne pour le compte du ministère, y soutient vivement l'activité de la société, qui se caractérise notamment par la création de la CIRP. Cependant la commission de surveillance de la Caisse des dépôts évoque « la grogne des HLM et d'un certain ministère »¹ à l'égard du volontarisme de la SCIC. L'agacement perceptible au sein du monde HLM se traduit notamment par l'accueil houleux réservé à F. Bloch-Lainé et L-P Leroy au congrès national des organismes HLM à Brest en juin 1956 (Pares 1992). Pour Bloch-Lainé, il s'agit d'un malentendu concernant leur accès aux prêts de la CDC, qui dépend en réalité moins des fonds de l'établissement que du volume annuel des subventions voté dans le budget de l'État. Quant à la grogne d'un « certain ministère », il s'agit du ministère de la Reconstruction, dont les services ne peuvent exercer qu'un faible contrôle sur le secteur aidé en général et la SCIC en particulier. La filiale de la Caisse, au nom de l'urgence, a tendance à solliciter a posteriori l'accord des services ministériels (notamment l'obtention des permis de construire), une fois la construction engagée, les mettant devant le fait accompli². Face à ces mécontentements, la CDC obtient du ministre de la Reconstruction une lettre confirmant son soutien à la démarche globale de la SCIC³.

De fait, l'activité de la SCIC permet d'augmenter le volume annuel de construction de logements, qui reste l'objectif prioritaire du ministre de la Reconstruction. Surtout, la société a la capacité à répondre rapidement et massivement aux sollicitations de l'État, comme pour le programme des LOPOFA lancé en 1956 (cf. supra). On a vu aussi comment la SCIC a accompagné le développement industriel, comme pour les logements construits près de l'usine Simca à Poissy. De plus, la SCIC dédie une partie des logements aux relogés des taudis parisiens, apportant de la sorte un soutien aux opérations de rénovation urbaine qui sont menées dans la capitale⁴. En somme, la SCIC s'impose comme un partenaire naturel du ministère de la Reconstruction, malgré son autonomie. Cette autonomie lui permet de réaliser un volume de construction élevé et congruent avec les ambitions quantitatives du ministère.

¹ ACDC PVCS séance du 17 mai 1957.

² Par ailleurs, la concentration de la production de la SCIC sur la région parisienne a pu entrer en contradiction avec certains responsables du ministère, attachés au contrôle de l'urbanisation capitale et au développement de la province, conformément aux thèses du géographe Jean-François Gravier. La SCIC est là prise dans les contradictions de l'appareil d'Etat, entre les ambitions du commissariat à la région parisienne et celles du ministère de la Reconstruction.

³ ACDC PVCS séance du 28 juin 1957.

⁴ La SCIC est aussi opérateur d'opérations de rénovation urbaine à Belleville et à Glacière (Landauer 2010 : 204-211).

3.1.2. Les ambitions du ministère de la Construction.

Avec la constitution des ZUP en 1958, le ministère de la Construction affirme son autorité en matière de développement urbain. Ce sont désormais ses services qui décident des implantations des ZUP et, partant, de l'essentiel des lieux du développement urbain. Si, comme on l'a vu, la procédure des ZUP doit beaucoup à la SCIC, elle a tendance à limiter les conditions de son développement en imposant des implantations et des règles à la SCIC comme à l'ensemble des constructeurs. Des vastes projets entièrement contrôlés par la SCIC, comme celui de Sarcelles semblent désormais impossibles. La prise en main par le ministère des modalités de l'urbanisation est particulièrement prégnante dans la région parisienne, où la SCIC réalisait l'essentiel de son activité. La nomination en 1961 de Paul Delouvrier à la tête d'un organisme en charge de l'aménagement de la région parisienne, le district de la région de Paris est associée à la publication en 1965 du Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, qui prévoit un programme de villes nouvelles censées contrôler le développement de l'agglomération parisienne. Cette politique est pensée en opposition aux grands ensembles dont Sarcelles constitue le repoussant emblème (Vadelorge 2008).

Cette montée en puissance de structures publiques plutôt hostiles, ou du moins critiques à l'égard de la SCIC, a néanmoins un effet relativement limité sur la production de la société. Les ZUP mettent de longues années à démarrer et les programmes de la SCIC engagés sont essentiels pour maintenir le niveau de construction. La SCIC conserve ainsi une certaine marge de manœuvre dans les projets dont elle assure la maîtrise, Delouvrier considérant notamment Sarcelles comme la « chasse gardée » de la SCIC (Vadelorge, 2008: 134). De toute façon, comme le souligne Bloch-Lainé, le ministère n'avait pas vraiment intérêt à se fâcher avec le premier financeur des politiques de logement et d'équipement urbain¹. Toutefois, la question de la poursuite du programme de construction de la SCIC est clairement posée au milieu des années 1960. Pour autant, le ministère confirme son soutien aux programmes engagés par le constructeur, parfois contre les récriminations des maires.

¹ Entretien biographique avec Aude Terray (Comité pour l'histoire économique et financière de la France), 1989.

3.2. Sarcelles : la commune et la société locale, de l'assentiment au ressentiment

Les origines de la création du grand ensemble de Sarcelles-Lochères font partie de sa légende. Les détails varient selon les conteurs¹, on suivra à la suite de P. Landauer (2010 : 117-118, l'histoire racontée par Claude Mezrahi (1986). 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 Lochères² obtiennent le soutien de la municipalité pour s'installer au sud de la commune, à proximité d'une petite gare SNCF et des logements construits par la SCIC dans les communes limitrophes de Pierrefitte et de Stains. Toutefois, leur projet de construction de pavillons, près du bois de Lochères, comporte un coût de raccordement en voirie et réseaux qu'ils n'ont pas les moyens d'assurer. C'est ainsi que la SCIC est proposée en novembre 1954 par le ministère de la Reconstruction pour compléter le programme de construction et financer les raccordements. La Caisse des dépôts apporte son soutien financier aux Castors³ et la SCIC s'engage dans un programme de construction de quelques centaines de logements (440 dans le projet initial). « L'affaire fut vite conclue (...) le ‘grand ensemble’ de Sarcelles venait de naître » (Canacos, 1979 : 21).

Cette genèse du grand ensemble de Sarcelles-Lochères frappe par le décalage entre la modestie des ambitions locales et l'ampleur du programme que la SCIC va réaliser. Lorsque la construction s'achève, au début des années 1970, plus de 13 000 logements auront été construits. Dans les prochains paragraphes seront étudiés les rapports entre le constructeur SCIC et la commune qui accueille le grand ensemble. La puissance financière de la SCIC apparaît d'abord comme une aubaine aux yeux du maire, qui y voit le moyen de répondre aux demandes de logements de ses électeurs sans hypothéquer les finances communales (3.2.1.). Pourtant, il apparaît vite que la logique constructrice de la SCIC dépasse les demandes communales (3.2.2.), mais provoque aussi le mécontentement d'une partie des nouveaux habitants (3.2.3.).

¹ Le récit de la création du grand ensemble est une légende largement diffusée à Sarcelles et au sein des anciens agents de la SCIC. Toutes les versions évoquent la modeste initiative des Castors sollicitant un petit prêt entraînant la construction d'une véritable ville nouvelle, comme par effet papillon.

² Pour une histoire des « Castors », mouvement coopératif d'autoconstruction, développé en France à partir de 1948, voir la thèse d'Henri Inyzant (1981).

³ On retrouve la trace notamment de la garantie accordée par la SCIC (qui se porte caution solidaire) à un emprunt contracté par l'association auprès de l'Union du crédit pour le Bâtiment (PVCA SCIC 16 mai 1956). Cette institution financière était spécialisée dans les prêts complémentaires aux prêts spéciaux du crédit foncier.

3.2.1. La SCIC : une aubaine pour la commune

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 récents ou construits dans l'entre-deux-guerres, qui sont rudimentaires, souvent en mauvais état et bondés. Henry 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 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 1959¹, 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. La SCIC propose un préfinancement des écoles, permettant leur construction avant que la subvention de l'État soit débloquée. Le maire se vante auprès du préfet de la bonne affaire qu'il a faite avec la SCIC, bien plus économique et efficace que l'office HLM². Il affirme dans un journal local que l'opération se fait au profit des recettes de la commune³. Ce positionnement de la mairie est à la fois relativement enthousiaste et lointain.

3.2.2. Un programme autonome à l'égard de la commune

Une SCI est créée spécifiquement pour cette opération : la SCI des Sablons, qui est le support de l'opération de 440 logements. Comme les autres SCI, il s'agit d'une « coquille

¹ Archives municipales de Sarcelles (après AMS) dossier grand ensemble.

² AMS dossier grand ensemble : 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.

³ 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 millions de francs de recettes annuelles pour 93 millions de francs de dépenses. Rapport du 8 juillet 1958, inspecteur J. De Bressons (AMS, dossier grand ensemble).

vide », sans personnel attaché : son programme de construction est entièrement pris en charge par la SCIC. La souscription de la société se fera en fonction des réservations des partenaires de la Caisse des dépôts. C'est la SCIC qui en assure la gestion et informe les actionnaires par des rapports réguliers. Ensuite, avec la création de la CIRP, ce programme prend de l'ampleur. En 1957, la SCIC prévoit de construire 4 000 logements pour le compte de la CIRP. En 1959, c'est le chiffre d'un total de 10 000 logements qui est évoqué, alors que 3 000 logements ont déjà été réalisés. En 1964, la SCIC annonce le chiffre de 12 000 logements¹. La taille du projet a grandi au gré des opportunités foncières à Sarcelles et des difficultés que rencontre peu à peu la SCIC à trouver de vastes terrains disponibles et urbanisables ailleurs (Topalov 1969).

La collectivité locale joue un rôle secondaire dans le projet du grand ensemble. Elle ne participe pas juridiquement à la construction, effectuée par des sociétés gérées par la SCIC. Si elle accorde des permis de construire, c'est sous la tutelle du préfet. En outre, l'économie générale du projet dessinée par son architecte Labourdette est articulée directement avec les logements que la SCIC a construits sur la commune mitoyenne de Pierrefitte, s'émancipant des frontières administratives (Landauer 2010). Le grand ensemble, situé au sud de la commune, est séparé du bourg rural par une zone inconstructible (elle accueille une ligne électrique à haute tension) de plusieurs kilomètres de large. Cette distance spatiale symbolise la distance du « village » et de ses représentants politiques avec le grand ensemble qui se construit loin de lui. De même, le nom des rues est choisi en 1961 par Labourdette, l'architecte de la SCIC, sans concertation avec la commune². Et si la SCIC fête ses dix ans à Sarcelles en 1964, le comité de direction de la Caisse des dépôts souligne

« Deux déficiences (...) : l'oubli de toute congratulation pour le maire et la municipalité, ce qui ne tire pas à conséquence, et l'absence de la population. »³

La municipalité est ainsi sciemment mise à l'écart de la célébration du grand ensemble, de même que la population. Cette double mise à l'écart témoigne du faible poids de ces acteurs dans le projet, mais aussi la montée des tensions avec le constructeur.

¹ Brochure publicitaire de la SCIC, 1964.

² Archives municipales de Sarcelles (après AMS) *Bulletin Officiel Municipal*, mai 1961.

³ ACDC 920850 001 procès-verbal du comité de direction (après PVCD) séance du 6 juillet 1964.

Emplacement du futur grand ensemble de Sarcelles (1955)

© Institut Géographique National,
mai 1955

- ① Village de Sarcelles
- ② Gare de Sarcelles-Saint-Brice
- ③ Grand ensemble de Pierrefitte-Stains
- ④ Futur emplacement de Sarcelles 1
- ⑤ Futur emplacement de la gare Garges-Sarcelles
- ⑥ Future emprise du grand ensemble de Sarcelles



Source : *Textes et images du grand ensemble de Sarcelles 1954-1876, Communauté d'agglomération Val de France, 2007.*

3.2.3. La montée des ressentiments locaux

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 Sarcelles-Lochères est difficile (encadré). 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). Les communistes sont particulièrement actifs dans l'association, tandis que l'hebdomadaire communiste départemental, *La Renaissance*, tire à boulets rouges sur la SCIC dès 1957. Plusieurs manifestations sont organisées contre les pannes de chauffage et surtout contre l'augmentation des loyers décidée par la SCIC en 1959 (cf. photo)¹.

Les tensions dans le grand ensemble à l'égard de la SCIC : « gadouville » et retards de construction.

C'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 grand ensemble. Le chauffage collectif qui alimentait l'ensemble des logements tombait aussi régulièrement en panne, au moins une fois par hiver, et cristallisait nombre de récriminations des habitants.

¹ Elles touchent Sarcelles, mais c'est à Mourenx qu'elles sont les plus fortes et bénéficient du soutien le plus actif de la municipalité.

En outre, l'augmentation du nombre de logements construits provoque un fort ressentiment, dans la mesure où elle n'est pas suivie de la construction d'équipements équivalents dans le grand ensemble. Si les besoins primaires sont à peu près remplis (centres commerciaux et écoles), d'autres équipements (enseignement secondaire, piscine, stade, équipement sanitaire) manquent à la population. De même, la construction des centres sociaux est ralentie, en 1965, il n'y a que trois centres sociaux, alors qu'un total de sept était prévu (Duquesne 1966: 62).

L'ambiance de chantier permanent, la boue et les retards dans les constructions entretiennent ainsi le mécontentement. Notamment, le projet de centre-ville au lieu dit des Flanades, au cœur du grand ensemble, dont la première pierre a été posée en 1964 reste à l'état de « trou » rempli d'eau pendant plusieurs années¹.

Manifestation à Sarcelles contre la hausse des loyers (non datée) ; inauguration du « Trou » de Sarcelles, futur centre des Flanades (1964)



Source : Duquesne (1966).

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 uniifié) en 1963 et les débats deviennent plus virulents. En 1959, la commune proteste officiellement contre la hausse des loyers décidée par la SCIC², puis commence à lui refuser les permis de construire, réclamant

¹ Duquesne (1966) 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. »

² AMS Bulletin Officiel Municipal juin 1959.

la construction prioritaire d'équipements nouveaux avant celle de nouveaux logements. Ces refus sont déboutés par l'administration, qui valide systématiquement les permis et soutient la démarche constructrice de la SCIC¹.

3.3. L'étranglement des financements de la SCIC : vers un essoufflement du modèle

En fait, le principal problème qui limite le développement de la SCIC est d'ordre financier. La *success story* de la SCIC est marquée par un ralentissement sensible à partir de la fin des années 1950 (cf. graphique 6). Ce fléchissement correspond essentiellement à la remise en cause progressive de la formule de financement des programmes, dans le cadre de politiques de lutte contre l'inflation, qui vont réduire tant l'obtention des crédits de la Caisse des dépôts que ceux du prêts logecos du Crédit Foncier.

La SCIC construit des logecos, c'est-à-dire des logements au prix de revient limité et qui bénéficient d'une structure de financement particulièrement avantageuse. La spécificité de la SCIC est que les prêts qu'elle mobilise proviennent de la Caisse des dépôts et non du Crédit Foncier comme pour les autres logecos. Toutefois, dès 1957, la SCIC complète les prêts de la CDC par des prêts du Crédit Foncier, dans un contexte où le ministère des Finances exerce une forte pression sur les ressources de la Caisse, qui se répercute sur le soutien que l'établissement accorde à ses filiales². La Caisse des dépôts renouvelle son engagement de verser l'essentiel de ses bénéfices annuels à celui-ci, mais elle prévoit de faire appel aux prêts du Crédit Foncier pour relayer ses financements, à hauteur 30% du coût de revient de chaque logement. Les prêts du Crédit Foncier avaient déjà été mobilisés pour le programme de la CIRP (cf. supra). Cet appel à des financements extérieurs témoigne de la montée en puissance du programme de construction de la SCIC, mais aussi des limites de son financement par la Caisse des dépôts, dans le contexte de la montée du déficit public et des pressions inflationnistes de la toute fin de la Quatrième République.

La résolution de la crise inflationniste en 1958-1960 passe par un contingentement des prêts du Crédit Foncier, rendus partiellement responsables de l'inflation, dans la mesure où ils sont directement refinancés par la Banque de France et donc par la planche à billets (cf. chapitre 1). Dès lors, la SCIC voit ses sources de financement brutalement asséchées. De plus, l'inflation a fait exploser le prix de construction des logements et rend encore plus aigüe la

¹ AMS Courier du Commissaire à la construction et à l'urbanisme pour la région parisienne au maire de Sarcelles, 13 avril 1961.

² La SCIC doit notamment restreindre dès 1956 son volume de prêts aux collectivités pour soutenir le déficit public via le circuit du Trésor (cf. chapitre 1).

question des financements. La Caisse des dépôts joue d'abord un rôle de soutien à sa filiale, en palliant ce tarissement financier. La maison-mère apporte notamment des crédits-relais, permettant de financer la construction pendant l'instruction des prêts du Crédit Foncier ou les surcoûts liés à la hausse des prix de la construction. Pour l'année 1959, les crédits relais de la Caisse constituent près de la moitié des crédits mobilisés par la SCIC.

En pratique, ce soutien de la CDC constitue un avantage concurrentiel substantiel pour sa filiale, dont l'activité de construction diminue moins que l'ensemble du secteur, grâce à cet appui financier qui permet d'assurer la continuité de la construction. Toutefois, en 1960, on observe un brutal revirement de la situation, avec une diminution brutale du lancement de nouveaux chantiers : 10 000 logements, dont seulement 3 500 en Région parisienne. Ces chiffres marquent un ralentissement très net par rapport aux mises en chantier des années précédentes, qui avaient atteint 19 853 en 1959 et 21 146 en 1959. La Caisse des dépôts cesse de pourvoir auprès de sa filiale aux défaillances du Crédit Foncier. Le rapport de la SCIC à la commission de surveillance de la CDC justifie ce recul de la production par l'ampleur du blocage des prêts et invite vivement à le lever pour permettre une relance de la construction¹. De la sorte, les responsables de la CDC imputent le ralentissement de la construction au Crédit Foncier, mais il correspond aussi aux limites que l'établissement impose aux financements qu'il délivre à sa filiale, probablement parce qu'il se voit lui aussi contraint dans l'utilisation de ses ressources.

Cette crise est finalement résolue essentiellement à partir de l'année 1962 et de la fin de la guerre d'Algérie, qui entraîne l'arrivée sur le territoire métropolitain d'un million de « rapatriés », qu'il faut loger. Les primes et prêts sont relancés et les commandes affluent à nouveau à la SCIC. Au milieu des années 1960, le programme de construction pris en charge par la SCIC est tout à la fois spectaculaire et fragilisé. La structure de financement des logecos et le recours aux prêts du Crédit Foncier sont limités de manière de plus en plus nette à partir de 1963, parce que jugés inflationnistes. Les prêts du Crédit Foncier, à l'instar des financements de la Caisse des dépôts et de ceux des entreprises, apparaissent alors trop limités pour maintenir le niveau de construction de la SCIC.

Conclusion

« L'invention » du grand ensemble par la SCIC correspond à un ensemble de techniques de production urbaine, depuis la conception des bâtiments jusqu'au système de

¹ ACDC PVCS annexe à la séance du 22 juillet 1961.

voirie et à la programmation des équipements, pour assurer une construction massive pour un coût global limité. Il s'agit d'une réponse technique répondant à une équation financière caractérisée par une demande très élevée de logements et à une disponibilité limitée des crédits publics. Le grand ensemble de Sarcelles constitue l'archétype de la démarche de la SCIC. Les qualités financières de cette réponse technique suscitent l'adhésion du ministère de la Reconstruction et des pouvoirs locaux à l'égard de la filiale de la Caisse des dépôts, dans la mesure où celle-ci répond à leurs demandes quantitatives à un prix exceptionnellement bas par rapport aux constructeurs privés et publics.

A partir de la fin des années 1950, l'action de la SCIC fait l'objet de critiques croissantes, dans la presse mais aussi au niveau local, comme à Sarcelles et au sein de l'appareil d'État. Ce débat ne remet pas vraiment remettre en cause l'intervention de la SCIC. Au contraire, les conceptions techniques et financières qu'elle a développées sont appliquées à la nouvelle politique des ZUP. En revanche, la formule de financement de la société, de nature inflationniste, va pousser la filiale à évoluer.

Chapitre 3 – La SCET à Nantes : les ambiguïtés d'un organisme central mis au service des pouvoirs locaux pour aménager les grands ensembles

La Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (SCET) est créée le 28 octobre 1955, un peu plus d'un an après la SCIC. Cette seconde filiale technique de la Caisse des dépôts a d'abord pour vocation de faciliter les investissements des collectivités locales en matière de développement urbain, agricole, industriel ou touristique. Pour cela, elle apporte un soutien technique et financier à des sociétés d'économie mixtes (SEM) locales rattachées aux collectivités locales. Le rôle de la SCET va devenir très important dans la production urbaine avec le lancement de la politique nationale des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP) en 1958. En 1966, 173 ZUP ont été créées, elles vont accueillir la construction de plus de deux millions de logements jusqu'au début des années 1970. Les deux tiers (109) de ces zones sont aménagées par des sociétés liées à la SCET¹.

La SCET est positionnée en appui des collectivités, mais elle s'inscrit dans la politique des ZUP définie par l'État. La science politique française récente a eu tendance à considérer le rôle de la SCET à cette époque comme un outil de contrôle de l'État central à l'égard des collectivités et des politiques de développement urbain (Borraz 1998; Oblet 2005; Lorrain 1991; Caillosse, Le Galès et Loncle-Moriceau 1997). La SCET aurait été un élément d'un modèle de gestion centralisé et bureaucratique du développement urbain, subordonnant les acteurs privés et ne reconnaissant aux collectivités locales qu'un pouvoir « de second rang » (Duran et Thoenig 1996). Toutefois, de nombreux éléments invitent à réévaluer cette lecture : les statuts de la SCET et les discours des responsables de la société et de la Caisse des dépôts font de la société un outil directement placé au service des collectivités locales. La thèse ancienne de science politique de François D'Arcy (1968) va dans ce sens, voyant dans la société les prodromes de la décentralisation². Certains travaux historiques récents (Nakayama 2014; Saunier 2003) soulignent l'existence de liens étroits entre les collectivités et la SCET, en opposition au ministère de la Construction.

Ce chapitre est l'occasion d'étudier ce point controversé, en se focalisant sur les logiques financières de la SCET et tout particulièrement ses relations avec la Caisse des

¹ En outre, la filiale joue un rôle important dans de nombreuses opérations plus réduites (zones d'habitations), en centre-ville (rénovation urbaine) ou dans l'aménagement industriel (zones industrielles).

² Viviane Claude (2006b) souligne à cet égard le silence de la science politique à l'égard de ce travail.

dépôts. Ce point de vue financier invite à articuler deux séries d'analyses. D'une part, l'appui financier que la Caisse des dépôts apporte à sa filiale en fait un acteur quasi-incontournable des ZUP, pour les collectivités locales comme pour les services de l'État. Ces moyens financiers offrent à la SCET une expertise technique peu présente dans la plupart des villes. De plus, les services financiers que la CDC met à la disposition de la SCET facilitent et accélèrent la réalisation des projets qu'elle administre. La SCET, en participant à la réalisation des ZUP, applique les normes du grand ensemble pour entrer dans le cadre financier d'une procédure visant à assurer une production urbaine massive et à moindre coût. En cela, elle est l'instrument de la domination de critères financiers et techniques largement inspirés par la SCIC et surtout par les contraintes de financement propres à la Caisse des dépôts et au système financier dirigiste. D'autre part, les agents de la SCET possèdent une certaine autonomie dans la mise en œuvre de ces normes et leur adaptation aux contextes locaux.

Cette double logique d'application de normes nationales et d'adaptations locales est particulièrement sensible à Nantes, où la société soutient largement l'initiative de la municipalité nantaise en faveur du développement d'une ZUP aux coûts d'aménagement élevés et à laquelle les services déconcentrés de l'État sont défavorables. Ce modèle d'action présente des ressemblances très nettes avec le modèle de la régulation croisée formulé par les sociologues du Centre de sociologie des organisations (Crozier et Thoenig 1975; Grémion 1976). Ce modèle décrit un système politico-administratif caractérisé par des mécanismes d'arrangements entre élus locaux et services locaux de l'État, ces arrangements se déployant dans les interstices d'un mode d'action centralisé sans le remettre en cause. La réalisation des ZUP semble s'opérer en grande partie sous cette forme, si ce n'est que la SCET se substitue largement aux services de l'État. La SCET fonctionne comme un rouage d'un système centralisé, imposant des normes technico-financières, celles du grand ensemble, au niveau local. Ses relations denses avec les collectivités locales permettent à ces dernières de jouer avec la règle sans pour autant la remettre en cause. Cette régulation permet d'adapter l'application des normes nationales au contexte local.

La première section sera consacrée à la création de la SCET et à son rôle d'opérateur majeur dans la politique nationale des ZUP. Au milieu des années 1960, ses interventions sont toutefois décriées par la Cour des Comptes et le ministère de la Construction parce qu'elles semblent peu contrôlables par l'administration d'État (1.). Dans une seconde section, on se concentrera sur l'intervention de la SCET à Nantes. La SCET applique un urbanisme de grands ensembles qui correspond au cadre financier fixé à Paris, tout en l'adaptant à la volonté de la municipalité nantaise de développer un nouveau quartier aux aménagements coûteux sur l'Île Beaulieu, près du centre-ville (2.).

1. La SCET et l'affirmation de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain

L'origine et les statuts de la SCET témoignent de l'ambition de la Caisse des dépôts d'étendre son action financière et technique en matière de développement du territoire, à l'articulation entre les politiques nationales et les demandes des collectivités locales (1.1.). La SCET va s'imposer comme un opérateur majeur dans la politique des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP) lancée en 1958, en animant un réseau de sociétés locales d'aménagement rattachées aux collectivités locales. Elle s'attire du même coup de vives critiques au sein de l'appareil d'État du fait de ses liens très forts avec les collectivités locales (1.2.).

1.1. Origines et statuts de la SCET : un organisme pour intégrer les collectivités locales et la Caisse des dépôts dans les politiques nationales d'équipement du territoire

Comme lors de la création de la SCIC, le rôle du directeur de la Caisse des dépôts, François Bloch-Lainé, a été décisif dans la naissance de la seconde filiale de l'établissement. Son initiative correspond à l'engagement massif de la CDC dans le financement et dans la réalisation d'opérations d'investissement territorial dans les années 1950 (1.1.1.). Toutefois, les premières opérations auxquelles la SCET prend part témoignent des ambiguïtés entre appui aux collectivités locales et politique nationale (1.1.2.).

1.1.1. Étendre le rôle technique et financier de la Caisse des dépôts à « l'équipement du territoire »

Le ministre des Finances, Pierre Pfimlin, adresse le 1^e juillet 1955 une lettre au directeur général de la Caisse des dépôts, François Bloch-Lainé, qui lui enjoint de créer un organisme d'appui à la réalisation de grands équipements en matière agricole, touristique, industrielle ou urbaine. C'est suite à cette lettre, en réalité rédigée par Bloch-Lainé¹, que la Société centrale pour l'équipement du territoire est créée. La création de cette société

¹ François Bloch-Lainé, dans un demi-sourire, témoigne ainsi des conditions de la création de la SCET et de la lettre du ministre des Finances : « Je l'ai inventée de toutes pièces, Pfimlin était à ce moment-là ministre et je suis allé le voir et je lui ai fait signer une lettre me demandant de créer la société d'aménagement du territoire. Et il l'a signé gentiment en rigolant, comprenant que j'avais une ambition et que je lui demandais de me demander de faire ce que j'avais envie de faire. C'était un moment où on était complices avec Pfimlin pour un projet de vacances avec des syndicalistes chrétiens. C'était un activisme très Caisse des dépôts. » Entretien biographique avec Aude Terray (Comité pour l'histoire économique et financière de la France), 1989. Leroy confirme pour sa part avoir participé à la rédaction de la lettre. En revanche, Pfimlin dans ses mémoires n'évoque pas les conditions de rédaction de la lettre.

correspond à l'engagement massif de l'établissement en matière d'investissement dans les infrastructures du territoire.

Au début des années 1950, le bilan financier de la Caisse des dépôts se transforme : si l'établissement financier plaçait avant l'essentiel de ses fonds dans la dette publique, il les réoriente vers les prêts aux collectivités locales et au logement (cf. chapitre 1). L'essentiel des crédits financent le développement urbain, mais ils peuvent financer aussi d'autres opérations dans lesquelles les collectivités locales s'engagent¹.

La lettre de Pfimlin (annexe 3) inscrit la SCET dans cette perspective d'engagement financier de la Caisse des dépôts dans le développement territorial :

« le gouvernement souhaite que les grands établissements financiers participent activement au lancement de sociétés d'aménagement et d'équipement, qu'ils figurent le plus souvent possible parmi leurs sociétaires et qu'ils s'intéressent, dans tous les cas, à leur fonctionnement. La Caisse des dépôts, qui consacre chaque année les sommes les plus importantes à l'équipement du territoire, a vocation à jouer dans ce nouveau domaine le principal rôle. »²

La création de la SCET valide ainsi le principe du financement par la Caisse des dépôts de l'équipement du territoire. En outre, la Caisse des dépôts associe au capital de sa filiale, à un niveau symbolique, les grands établissements financiers publics et parapublics : le Crédit Agricole, la Caisse nationale des marchés de l'État, le Crédit Foncier, le Crédit national et la Banque de France, tandis que le Commissariat général au Plan est détenteur d'une action à titre personnel.

Si la SCET procède d'une logique de financement, elle n'en a pas moins une mission technique. Plus précisément, elle assure une bonne articulation entre les enjeux techniques de réalisation et les enjeux financiers d'investissements, un peu comme la SCIC en matière urbaine. Pour Léon-Paul Leroy, qui assume la direction de la nouvelle société, s'il n'y avait pas eu la SCIC et le don d'invention d'un certain nombre d'ingénieurs, on n'aurait pas créé la SCET. »³ De son point de vue, la SCET correspond ainsi à une extension de l'expérience de la SCIC à d'autres domaines que la construction. Les deux sociétés vont créer des bureaux d'études communs. En outre, le recrutement des cadres de la SCET suit celui de la SCIC.

¹ Le commissariat général au plan et le ministère de l'Agriculture avaient notamment prévu de grands aménagements régionaux à caractère agricole, comportant d'importants travaux d'irrigation. Une société, la Compagnie nationale d'aménagement du bas Rhône et du Languedoc, créée en 1955, doit mener des opérations pilotes dans le sud-est de la France. De même, un décret de septembre 1953 prévoyait la création d'un réseau de marchés d'intérêt national par décret du Conseil d'Etat permettant d'écouler la production agricole et d'approvisionner les grandes villes. En 1955, on envisage aussi la création de sociétés d'autoroutes. Par ailleurs, le ministère de la Reconstruction envisage en novembre 1954, de rationaliser la production de zones d'habitations en confiant à des organismes publics dédiés la charge de la réalisation d'infrastructures dans ces zones.

² Il est important de noter que le directeur de la Caisse des dépôts a fait appel au ministre des Finances pour justifier la création de la SCET. Outre les liens privilégiés qu'il entretenait avec le ministre, ce choix montre combien le financement des politiques d'équipement du territoire est une affaire de financiers.

³ ACDC documentation *Lignage* 1983.

Dès 1956, elle obtient l'autorisation de recruter des fonctionnaires détachés. Leroy recrute François Parfait, ingénieur des Ponts à la direction technique de la société. Jacques Da Rold (2008), ancien agent de la SCET qui a consacré une thèse de géographie aux évolutions de l'aménagement urbain, a souligné le poids des ingénieurs, notamment ceux issus du corps des Ponts et Chaussées, au sein de la société. La SCET confirme ainsi l'engagement de la Caisse des dépôts dans le développement territorial, en prolongement de son action en matière de logement et de son activité de crédit aux collectivités locales.

1.1.2. Des opportunités et des limites pour la SCET : entre l'administration d'État et les collectivités locales

La création de la SCET correspond à un contexte favorable à l'investissement dans les infrastructures du territoire, mais où les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales sont mal définis. La SCET se retrouve ainsi dans une situation intermédiaire entre les politiques nationales et les demandes locales.

• L'opportunité des sociétés d'économie mixte (SEM) locales

Si les grands projets d'équipement du territoire sont d'initiative étatique, ils ont la particularité d'associer étroitement les collectivités locales, à travers des sociétés d'économie mixte (SEM). Ces sociétés d'économie mixte sont une formule juridique créée en 1926 pour permettre aux communes de souscrire jusqu'à 40 % au capital de sociétés de construction de logements sociaux ou d'exploitation de services publics (transports en commun notamment). Elles sont néanmoins très peu nombreuses (une vingtaine) jusqu'à la parution d'un décret en mai 1955 autorisant les collectivités locales (communes et départements) à prendre la majorité du capital des SEM et à étendre les possibilités d'investissement à l'ensemble du « développement économique et social ». Cette formule va être privilégiée pour mettre en œuvre les projets évoqués plus haut en matière d'équipement agricole, autoroutier, industriel et urbain.

C'est à l'égard de cette formule juridique que la SCET a agi. La société prend part au capital des SEM nouvellement créées et leur apporter un support financier et technique. Il s'agit d'organismes rattachés aux collectivités locales : la compagnie nationale d'aménagement du bas Rhône et du Languedoc, une société pour l'aménagement du plateau des Annassers près d'Alger, la Société d'équipement du bassin lorrain ainsi qu'une SEM créée pour aménager des zones industrielles dans la région de Bordeaux.

• Des relations complexes avec l'État

Si les collectivités locales se retrouvent en première ligne des projets d'aménagement, via les SEM, le rôle de l'État est essentiel. Le préfet siège au sein du conseil d'administration des SEM. En tant que « commissaire du gouvernement », il a un droit de veto, conformément à la tutelle qu'il exerce sur les activités des collectivités locales. De plus, l'État joue un rôle majeur dans la constitution et dans le financement des opérations des SEM. C'est particulièrement le cas dans le domaine agricole où ses subventions sont essentielles dans l'engagement des opérations (Da Rold 2008: 68).

Le rôle ambigu de l'État est souligné dans le cas de la naissance de la première société d'autoroute du pays. Lors de la première séance du conseil d'administration de la SCET, Leroy, qui en est le directeur, évoque la création d'une SEM pour construire une autoroute à péage Nice-Fréjus¹. Pour cette dernière, le représentant de la Banque de France, M. Saltes, a fait part de ses doutes quant à la légitimité de la SCET pour suivre ce projet, considérant qu'un tel équipement à vocation nationale doit être du ressort du ministère des Travaux Publics. Leroy et Bloch-Lainé répondent à ces critiques de deux manières : d'une part, ils affirment que c'est à la demande du ministère des Travaux Publics que la SCET s'inscrit dans le projet². D'autre part, et de manière assez paradoxale, les promoteurs de la SCET signalent que la demande vient des populations locales et non de l'État : l'aide de la SCET au projet correspond à ses statuts, qui lui assignent d'« apporter son concours aux collectivités locales qui se groupent pour réaliser des opérations communes », il s'agit en l'occurrence des conseils généraux des Alpes-Maritimes et du Var. M. Saltes réclame une confirmation écrite du ministère des Travaux publics et surtout du ministère des Finances. Finalement la société, créée quelques mois plus tard, inaugure en 1961 son premier tronçon d'autoroutes.

Cette première tension témoigne de la situation ambiguë de la SCET entre les collectivités locales et l'État. D'un côté, elle est juridiquement une société de services aux collectivités locales, dans le cadre de SEM autonomes, en principe contrôlées par les pouvoirs locaux. De l'autre, elle agit avec l'aval et l'appui des services de l'État. Surtout, le soutien financier que la CDC apporte aux SEM, via la SCET, est aussi sujet à des contraintes propres aux finances publiques. D'où l'appel du représentant de la Banque de France au ministère des Finances pour valider l'engagement de la SCET.

¹ ACDC documentation procès-verbal du conseil d'administration de la Société centrale pour l'équipement du territoire (après PVCA SCET) séance du 22 décembre 1955.

² Ce positionnement correspond à la volonté de limiter l'appel aux ressources de la Caisse des dépôts en substitution du budget pour permettre à l'établissement d'éviter d'avoir trop recours à la Banque de France, notamment pour la mise en pension des crédits à la construction (cf. chapitre 1).

La SCET valide l'engagement de la Caisse des dépôts comme banquier du développement territorial et urbain. À l'instar de la SCIC, elle a pour vocation de servir de lien entre les modalités de financement et la mobilisation de ces financements au sein de projets concrets. Si la SCIC était centrée sur l'activité de construction, la SCET vise l'ensemble des investissements des collectivités locales, investissements susceptibles d'être financés par la Caisse des dépôts. Toutefois, avec la création des ZUP, la SCET va se spécialiser dans l'aménagement de zones d'habitation. Dans ce cadre, la filiale de la Caisse des dépôts va jouer un rôle majeur, en soutien aux collectivités locales, mais aussi en interface avec les administrations publiques et leurs contraintes de financement.

1.2. L'opérateur « quasi obligatoire » des ZUP

La SCET va être un opérateur essentiel de la politique des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP), lancée en 1958. Pour le sociologue François D'Arcy (1968), l'intervention de la SCET est même « quasi-obligatoire », tant son appui technique et financier s'avère déterminant pour la réalisation d'une zone d'habitation. Après une présentation des dispositifs des ZUP (1.2.1.), on montrera que la SCET joue un rôle clé dans le financement des opérations d'aménagement de ces zones ainsi que dans leur réalisation technique (1.2.2.). Ces activités sont menées en soutien de sociétés d'équipement en principe dirigées par les collectivités locales. Le rôle joué par la SCET est l'objet de controverses importantes dans les années 1960, le ministère de la Construction et la Cour des Comptes critiquant fortement le pouvoir de la filiale sur les projets urbains. L'analyse de la controverse permettra d'engager une première réflexion sur la position de la SCET dans les rapports de pouvoir propres à la production urbaine à cette époque (1.2.3.).

1.2.1. Les ZUP : une économie publique du développement urbain

La procédure des Zones à Urbaniser par Priorité, imaginée à la fin de la IV^{ème} République, est créée par une série de décrets fin 1958. Elle prévoit la définition de zones dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent exercer un droit d'expropriation pour y permettre la construction de grands ensembles de logements. Il s'agit de résoudre deux goulots d'étranglement de la construction : le foncier et l'équipement. L'achat dispersé de terrains a pour conséquence d'augmenter le prix du foncier et donc le prix de revient de la construction des logements. La création des ZUP doit permettre de contrôler la spéculation foncière, mais aussi d'orienter l'urbanisation vers des zones dont le prix du foncier est réduit, limitant de ce fait le coût global de l'urbanisation. De plus, une construction dispersée ne permet pas de

rationaliser les coûts d'équipements. L'objectif de la procédure est la concentration d'une masse critique de logements permettant d'amortir le coût des équipements urbains (voirie, réseaux, espaces verts, écoles) et le financement par les constructeurs d'une partie du coût de l'équipement urbain. Les ZUP ont pour vocation de concentrer une part importante de la construction de logements puisqu'elles seules peuvent accueillir des ensembles supérieurs à 500 logements.

La procédure des ZUP emprunte beaucoup aux réalisations de la SCIC et ses dirigeants ont joué un rôle de conseil important auprès du ministère de la Construction dans la conception de la procédure. En revanche, le ministère et ses services ont la main sur elles : les ZUP sont créées par décret et leur plan de programmation urbaine et de financement doit être validé par le ministère. Cette validation ouvre le droit à des crédits de financement délivrés par le Fonds National d'aménagement et d'urbanisme (FNAFU) à partir de ressources prêtées par le Trésor ou par la CDC. Ces emprunts permettent de financer l'achat du foncier et les travaux d'aménagement. Ils sont remboursés ensuite par les constructeurs des logements et par des subventions ministérielles (notamment de l'Education nationale pour les établissements scolaires). Par ailleurs, le solde de l'opération est soit au bénéfice, soit à la charge des collectivités locales associées à l'opération.

Si la création des ZUP est du ressort de l'État et du ministère de l'Équipement, leur mise en œuvre est en principe de celui des pouvoirs locaux. On étudiera dans le cas nantais la marge d'autonomie des collectivités locales dans une procédure qui laisse aux services de l'État la responsabilité de la création et de la validation des ZUP. Tout particulièrement, les décrets de 1958 prévoient que les ZUP seront concédées à des sociétés d'économie mixte (SEM) dont le capital est contrôlé par les collectivités locales. Ces SEM signent avec les collectivités locales un traité de concession qui leur laisse la responsabilité des opérations mais les collectivités locales restent majoritaires au conseil d'administration des SEM.

Cette formule a de nombreux avantages financiers et techniques pour les collectivités (voir infra). De fait, la grande majorité des ZUP sont aménagées par des SEM, essentiellement rattachées à la SCET.

1.2.2. La SCET, organisme clé de la réalisation des ZUP

En principe, la SCET n'est pas en première ligne des ZUP et, d'une manière générale, des opérations d'aménagement. Ses statuts précisent qu'elle peut :

« aider les organismes réalisateurs à se procurer les concours financiers nécessaires, sans toutefois les assurer de sa propre garantie, suivre l'exécution de leurs programmes et, le cas échéant,

mettre ses services à leur disposition pour leur permettre d'effectuer les opérations d'aménagement et d'équipement. »¹

De fait, les instruments financiers et techniques qu'elle met à disposition des SEM locales font de la SCET un acteur pivot de l'aménagement des ZUP.

• Le financement à court terme : un soutien financier exceptionnel

La SCET offre aux sociétés d'économie mixte et, partant, aux collectivités locales, des crédits de paiement à court et moyen terme. Ces moyens sont exceptionnels, dans le contexte financier des années 1960, marqué pour les collectivités locales par la règle prêt-subvention (cf. supra). Pour le secrétaire général d'une ville de 75 000 habitants interrogé par François D'Arcy (1968 : 86) :

« la Caisse des dépôts ne prête aux communes que pour des opérations subventionnées. Il faut donc attendre l'attribution de la subvention pour obtenir un prêt de la CDC. Quand la subvention est attribuée, les communes ne peuvent l'encaisser que lorsque toutes les dépenses ont été payées en vertu des textes réglementaires en vigueur, ce qui revient à dire que les communes doivent faire l'avance de la subvention. La majorité des communes ne peuvent pas faire cette avance. On tourne en rond. Les communes attendent le paiement de la subvention pour payer les dépenses ; l'État attend que les dépenses soient payées pour verser sa subvention. »

Les financements de la SCET permettent de sortir de ce cercle vicieux. On verra dans les prochaines sections comment les financements de la SCET ont pu sérieusement accélérer l'aménagement des ZUP nantaises.

De fait, ces moyens de financement apparaissent exceptionnels pour une municipalité qui jouit de ressources fiscales limitées. Les villes pourraient aussi faire appel à des financements bancaires privés, toutefois ceux-ci sont nettement plus chers. En effet, la SCET utilise un outil de financement à court terme adossé à la CDC particulièrement efficace : le pool de trésorerie (cf. encadré).

Le pool de trésorerie des SEM du réseau SCET.

La SCET a notamment mis en place un « pool de trésorerie » pour favoriser les avances à court terme aux SEM. Ce pool consiste en la mise en commun des trésoreries de l'ensemble des SEM affiliées à la SCET. De cette manière, les sociétés se prêtent entre elles. La mise en pool de la trésorerie offre des possibilités de préfinancement essentielles pour lancer des opérations sans avoir la trésorerie. La SCET est rémunérée de ses frais de gestion par le différentiel entre les taux de prêts et d'emprunt entre les sociétés. Le pool s'appuie sur un compte ouvert à la SCET, où elle peut bénéficier d'un découvert important, afin notamment de tenir les fins d'année, période où les dépenses des SEM sont les plus importantes. La SCET bénéficie de ressources privilégiées de la CDC, qui lui ouvre ses fonds propres d'autant plus facilement que le directeur de la SCET, L-P Leroy est nommé, au début des années 1960, directeur des prêts de la CDC. Outre ces financements de court terme, la Caisse accorde des prêts de moyen terme, qui permettent aux SEM d'engager des opérations plus

¹ ACDC documentation 202.1.

lourdes, hors subvention, contournant de ce fait le circuit plus lent des financements des investissements des collectivités locales.

Toutefois, dans l'économie de l'aménagement, la lenteur a un coût, dans la mesure où les opérations sont fondées sur l'emprunt. La banque de Paris et des Pays-Bas a bien développé un certain nombre de sociétés mixtes, mais en nombre assez réduit, dont la SCET reprendra la gestion dans les années 1970 (Da Rold 2008). La SCET avec l'appui de la CDC permet une réduction significative des charges financières pesant sur les SEM et leurs opérations d'aménagement, évincant ainsi la concurrence privée.

• Le soutien technique de la SCET

La SCET propose des services techniques à l'ensemble des SEM auxquelles elle apporte son appui. La fourniture quasi automatique de ces services prend trois formes principales : une convention d'administration générale, la mise à disposition d'un directeur pour la SEM, le recours à des bureaux d'études.

- *La convention d'administration générale*

La « convention d'administration générale » suit des statuts-types définis par la SCET. L'article 1 de la convention offre à la SCET un véritable contrôle sur l'activité de la SEM :

« afin d'assurer dans les meilleures conditions possibles son administration générale, ainsi que les réalisations inscrites à son programme d'action, la SEM demande à la SCET, qui accepte, de lui apporter le concours de ses services techniques administratifs et financiers. Le président de la SEM pourra déléguer à la SCET les pouvoirs généraux ou spéciaux qu'il estimera nécessaires pour la bonne marche de la société. »¹

L'article 2 précise l'étendue des « pouvoirs spéciaux » : administration générale, service juridique, financement, tenue de la comptabilité, conception financière et technique des opérations, préparation et règlement des marchés. Pour ces différentes tâches, il est prévu une rémunération forfaitaire, majorée d'un pourcentage du montant des investissements réalisés par la SEM (1% en général jusqu'en 1964). L'article 3 prévoit en outre que la société pourra, par des lettres de commandes particulières, faire appel au concours des bureaux d'études et services spécialisés de la SCET, pour des missions exceptionnelles non prévues (négociation des acquisitions de terrains, études et direction des travaux de voirie et réseau divers, études spéciales).

¹ Archives départementales de Loire-Atlantique (après ADLA) 198W12 procès-verbal du conseil d'administration de la Société d'équipement de la Loire Atlantique (après PVCA SELA) séance du 29 octobre 1959.

- *La mise à disposition d'un directeur*

La SCET met à disposition un directeur pour les SEM locales. Il s'agit en général d'un ingénieur issu d'une grande école, que les collectivités locales, du fait de grilles indiciaires règlementées, n'ont pas les moyens de recruter¹. Ce rattachement à la SCET est pour le sociologue François D'Arcy (1968: 63), dans sa thèse sur la SCET, un élément clé du lien entre les SEM et la filiale de la Caisse. La situation du directeur de SEM est ainsi pleine d'ambiguïté : par son mode de désignation et son statut, par les relations de travail qu'il entretient avec les uns et les autres, le directeur est à la fois le représentant de la SCET auprès de la collectivité concédante et le représentant de collectivités auprès de la SCET.

- *Bureaux d'études et expertise de la SCIC.*

En matière de développement urbain, la SCET a créé le Bureau d'études techniques pour l'urbanisme et l'équipement (BETURE)². Il compte en 1965 200 agents, dont cinquante ingénieurs. Ce bureau d'études, où sont recrutés une bonne partie des directeurs de SEM, est un lieu essentiel dans le développement des ZUP. Capable de réaliser l'ensemble des études propres à l'aménagement des zones à urbaniser, il réalise plus des ¾ des études commandées par les SEM du réseau SCET³. Ces études sont primordiales et ont tendance à supplanter l'expertise des services municipaux, mais aussi celle des architectes.⁴

Comme le souligne un rapport de la SCET⁵, les expériences des grands ensembles développées par la SCIC ont été « transposées par le BETURE au plan ZUP dont elles avaient la charge. » Les principes techniques que l'on a évoqués dans le chapitre 2 (voies de desserte, grilles d'équipement) y sont appliqués et perfectionnés. Dans le domaine de la voirie et des

¹ François D'Arcy (1968: 85) : « les villes, en général, sont organisées pour la gestion non pour les investissements aussi considérables que ceux que requiert la forte et exceptionnelle expansion de l'époque actuelle. Leurs effectifs sont limités et les échelles indiciaires ne permettent pas, en concurrence avec le privé, de recruter autant de personnel qualifié que cela serait nécessaire. » Le chef des services techniques d'une ville de plus de 50 000 habitants ne peut pas se payer un ingénieur des ponts et chaussées ni même un ingénieur issu d'une grande école, car les traitements offerts sont environ la moitié de ceux des ingénieurs des services de l'Etat et le tiers de ceux du secteur privé.

² Sont également créés le bureau d'études des implantations industrielles (BETI) et le Bureau central d'études pour l'aménagement de l'espace rural et la commercialisation de la production agricole (BACOPA).

³ ACDC documentation 202.2 SCET 1955-1965.

⁴ Id. : « on n'apprend pas aux techniciens traditionnels des collectivités locales, - services ou hommes de l'art – à construire une voirie ou à calculer un réseau. On pourra peut-être, en utilisant une somme d'expériences, les aider à perfectionner certaines méthodes, à en préciser les répercussions financières. (...) les normes financières et techniques dans lesquelles l'homme de l'art est enserré ne lui laissent que peu de degrés de libertés. (...) les crédits pour les aménagements annexes sont maigres et ne donnent pas souvent la possibilité de rompre, par de riches implantations, par un décor urbain, la monotonie née des répétitions de la construction industrialisée. L'expérience des ZUP montre, cependant, qu'avec les mêmes éléments, en respectant la même proportion de logements de divers standings, en utilisant les mêmes équipements, l'auteur d'un plan-masse peut en faire, selon son talent et son inspiration, le cadre d'un véritable paysage urbain ou celui d'un ensemble banal. »

⁵ Id.

réseaux (gaz, électricité), le BETURE a fixé des normes techniques qui permettent de tenir des enveloppes financières limitées (permettant un usage maximal de l'espace), « traduisant en termes techniques et en projets le ‘possible et le ‘souhaitable’ ». Il a développé en outre une technologie informatique (le système PERT *Program Evaluation and Review Technology*, inventé par la marine étatsunienne en 1958), pour prévoir l'ordonnancement des travaux au moindre coût. L'enjeu est d'abord de rapprocher les décisions techniques prises ou à prendre de leurs implications financières¹.

L'ensemble de ces soutiens financiers et techniques sont d'une telle ampleur qu'ils suscitent une forte suspicion à l'égard du rôle de la SCET, qui semble largement dépasser son rôle de société de services pour les collectivités locales.

1.2.3. La SCET et la (dé)centralisation : débats et remise en cause de la société au milieu des années 1960

La forte influence de la SCET sur les SEM a engagé un débat sur la nature (dé)centralisatrice de l'organisation. Si aujourd'hui prédomine une analyse faisant de la SCET un outil de la centralisation, des critiques au sein de la Cour des Comptes ainsi que du ministère de la Construction, datant du début des années 1960, voient plutôt la société comme un organisme indépendant de l'État et largement incontrôlable. À l'inverse, les promoteurs de la SCET, mais aussi la thèse de science politique de François D'Arcy (1968) renvoient plutôt une image décentralisatrice de l'organisation.

- Les critiques de la Cour des Comptes et du ministère de la Construction : un « État dans l'État »**

Des rapports de la Cour des Comptes de la première moitié des années 1960 sont particulièrement sceptiques sur les capacités des collectivités locales à contrôler les SEM, tout particulièrement celles qui se trouvent administrées par la SCET. La critique de cette juridiction de contrôle administratif porte un nom : « démembrément de la puissance publique ». Les SEM, organismes créés par l'administration, ont pour caractéristique d'échapper aux règles de la comptabilité publique et, pour une part, à son contrôle. La Cour y voit le risque de « l'altération de la notion de service public, résultant du déplacement et de la dispersion des responsabilités ». La juridiction doute ainsi de la subordination des organes

¹ Id. « l'architecte et l'ingénieur ne travaillent jamais si bien que lorsqu'ils se sentent guidés et contrôlés ; le financier ne mesure valablement ses propres exigences qu'en les confrontant à la réalité. »

administratifs aux directives et au contrôle des élus¹. Ce sentiment est partagé par certains élus locaux qui ont refusé de travailler avec la SCET par souci d'indépendance.

La critique la plus acerbe de la SCET est portée les forces qui poussent à la création du ministère de l'Équipement et notamment le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées. La lecture du rapport de mars 1965 sur les missions, la structure, le fonctionnement et les moyens du Ministère de la Construction inspiré par des ingénieurs des Ponts et Chaussées (Thoenig 1987), est à cet égard très instructive. Les rapporteurs mobilisent l'image classiquement associée à la CDC d'État dans l'État, c'est-à-dire qui échappe tant au contrôle des collectivités locales qu'à celui de l'administration. Ils concluent que :

« l'intervention des SEM revient souvent à déposséder les communes de leurs prérogatives et attributions essentielles ; elles ne font plus que payer le déficit des opérations puis prendre en charge la gestion d'équipements qu'elles n'ont pas réalisés. »²

Toutefois, en réalité, l'essentiel de leurs critiques portent sur le manque de contrôle par l'administration des filiales de la SCET.

Rapport de mars 1965 sur les missions, la structure, le fonctionnement et les moyens du Ministère de la Construction

Pour les auteurs du rapport, les ZUP échappent aux directions départementales de la Construction qui « très souvent ne font d'ailleurs pas le poids en face de la SCET », notamment parce que ses services sont plus puissants et plus dotés en personnel technique que les directions départementales de la Construction. Dès lors, « On ne voit pas par quels moyens le ministère de la Construction obligerait les collectivités locales et les SEM à respecter des règles (...) ou à ne pas chercher de financement pour des opérations qui viennent d'être engagées. Une société filiale de la CDC, qui dispose de ressources suffisantes pour préfinancer, peut avoir, avec les collectivités locales associées, une politique propre toute différente. (...) La CDC et ses filiales, qui disposent de ressources importantes, ont souvent mené une politique indépendante de celle du ministère de la Construction, quand parfois elle ne lui était pas contraire. » Les rapporteurs dressent au final le tableau suivant : « Les sociétés filiales de la SCET utilisent les services administratifs et comptables de celle-ci et ne sont parfois qu'une façade. La SCET, forte de son organisation régionale et de l'expérience acquise dans le domaine de l'aménagement urbain (...) travaille avec une certaine indépendance et peut se le permettre puisqu'elle préfinance une partie des opérations et même des équipements publics. Les services locaux de la Construction sont parfois tenus à l'écart ou tout simplement ignorés. »

Ces rapports accusent ainsi la SCET d'utiliser les SEM au service d'une stratégie qui lui est propre. Les dirigeants de la SCET et de la Caisse des dépôts soulignent à l'inverse que

¹ Rapport d'observation de la Cour des comptes sur la SCET (1962), cité par d'Arcy (1968 : 166) : « en vérité on se trouve en présence d'expédients qui ont simplement permis d'entreprendre les actions administratives tout en échappant aux règles traditionnelles d'autorisation et d'exécution du budget. » A ce manque de contrôle est aussi associé le risque d'accroissement du coût de fonctionnement des services publics, via doublons, d'autant plus que les règles de droit privé offrent une souplesse dans la rémunération des agents.

² Rapport de mars 1965 sur les missions, la structure, le fonctionnement et les moyens du Ministère de la Construction.

la société est d'abord au service des collectivités locales, ce que tend à confirmer le travail de François D'Arcy.

• La SCET et les prodromes de la décentralisation

Face aux critiques, les dirigeants de la SCET renvoient aux statuts de la société et à son origine justifiée, dans la lettre signée par Pfimlin, par « un esprit de décentralisation » qui interdit à l'État d'apporter directement son concours aux collectivités¹. François D'Arcy propose une vision nuancée de l'action de la société. Pour lui, la présence d'un organisme autonome comme la SCET a permis d'éviter que la carence des collectivités locales se traduise pas une prise en charge directe de ses attributions par l'État (D'Arcy 1968 : 156). D'autant plus que la SCET a permis aux collectivités locales de prendre leurs distances vis-à-vis du ministère. Il appuie sa démonstration sur un questionnaire envoyé aux principales villes de France. Parmi les 34 villes qui collaborent avec la SCET, 28 ont considéré qu'une commune qui concède une opération d'équipement à une SEM à participation SCET garde un contrôle suffisant sur la détermination de l'opération et de son exécution (D'Arcy 1968 : 105). Dans son enquête, ce sont les mairies qui refusent de travailler avec la SCET qui sont les plus critiques envers elles. À cet égard, les élus nantais administrateurs de la SELA semblent en très bons termes avec la SCET².

Ce parcours dans les premières années de la SCET s'achève provisoirement sur un constat nuancé, marqué par des analyses contradictoires. D'un côté, la filiale de la Caisse des dépôts s'inscrit dans une politique dominée par l'État, ses financements et le ministère de la Construction. De l'autre, ses moyens techniques et financiers en font un acteur majeur, dont le rôle à l'égard des collectivités reste relativement ambigu. Le cas nantais est une façon de travailler cette ambiguïté, qui correspond au modèle de la régulation croisée : l'application des normes centralisées, adaptées à la marge par des arrangements locaux.

¹ ACDC documentation 202.2 *SCET 1955-1965*.

² Le maire de Paimboeuf et président de la SEM qui aménage l'agglomération nantaise souligne ainsi : « bien que, dans nos sociétés d'équipement, les collectivités locales soient majoritaires, on pouvait craindre une trop grande influence des organismes centraux. Après dix ans de fonctionnement, on peut assurer que cette appréhension n'était pas justifiée. Les collectivités locales ont gardé toute leur autorité et tout leur pouvoir de décision et les entreprises locales doivent reconnaître qu'elles n'ont pas été sacrifiées au profit d'établissements étrangers à la région. » Archives départementales de Loire-Atlantique (après ADLA) 1042W415 brochure anniversaire pour les dix ans de la SELA.

2. A Nantes : la SCET, support technique d'un consensus local en faveur des grands ensembles

A la fin des années 1950, la construction dans l'agglomération nantaise est clairement insuffisante pour répondre aux besoins de logements. Le boom de la construction, très sensible en Ile-de-France, reste très limité en Loire-Atlantique. Un élu local engagé dans l'encouragement à la construction sociale souligne ainsi que :

« les réalisations de Loire-Atlantique ne peuvent guère être citées en exemple et, engager des frais assez importants pour les montrer à cette exposition ne donnerait aucun lustre à notre département »¹.

Pourtant, moins de dix ans après ce constat, les réalisations nantaises remplissent les pages d'un numéro de la revue professionnelle *Urbanisme*, qui vante le dynamisme de la « métropole de l'ouest ».

La création de la Société d'équipement de Loire-Atlantique (SELA), soutenue par la SCET, a joué un rôle majeur dans cette dynamique. Cette société d'économie mixte d'aménagement urbain a notamment mené le développement de deux Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP), censées recevoir chacune plus de 6 000 logements.

On montrera dans cette section que la SEM et surtout le support de la SCET ont proposé des dispositifs techniques et financiers favorables à la construction massive de logements. Ces solutions ont pu constituer un cadre relativement consensuel et dépolitisé, dépassant les conflits entre services locaux de l'État et collectivités locales. On observera que la SCET jouit d'une certaine latitude à l'égard des services de l'État, mais que ses interventions s'inscrivent dans un cadre financier et technique défini à Paris et très contraignant pour les projets urbains qu'elle soutient. En cela, elle constitue à la fois un instrument d'application des normes nationales et un adaptateur de ces mêmes normes aux enjeux locaux.

La section est divisée en deux temps. On verra d'abord comment la SCET est mobilisée par l'État local pour relancer la construction de logements dans l'agglomération nantaise, dans un contexte de fortes tensions avec les collectivités locales, notamment à cause des difficultés de l'office HLM de la ville et du département (2.1.). Puis on s'intéressera à l'action de la nouvelle société d'aménagement, la SELA, créée en 1959, particulièrement dans les deux ZUP de la ville : la ZUP de l'ouest (rebaptisée Bellevue en 1966) et la ZUP de Malakoff-Beaulieu. La SCET, en appui de la SELA, est un moteur essentiel dans la massification de l'urbanisation, en apportant un cadre technique et financier à l'urbanisation

¹ Sollicité en 1959 par le préfet de Loire-Atlantique pour proposer des opérations de logement exemplaires pour une exposition nationale et internationale de l'habitat. ADLA 381W48.

qui a l'avantage d'être adapté aux contraintes des financements apportés par l'État et la Caisse des dépôts. Ce cadre, quoique très contraignant, est finalement assez bien accepté par les collectivités locales, qui souscrivent à l'objectif de construction massive et rapide et qui bénéficient en outre de quelques marges de manœuvre grâce à la SCET (2.2.).

2.1. La SCET pour relancer la construction de logements à Nantes

La ville de Nantes est caractérisée dans les années 1950 par un fort déficit en logements. Ce déficit est lié tant aux faibles investissements de l'État en la matière après la guerre, qu'à des blocages techniques et politiques qui limitent la construction massive de logements au niveau local (2.1.1.). La SCET est alors mobilisée par l'État local pour dépasser ces difficultés dans le cadre de la politique des ZUP (2.1.2.).

2.1.1. Nantes et le développement urbain avant l'arrivée de la SCET : des blocages techniques et politiques

Nantes, fortement touchée par les bombardements alliés de la Seconde Guerre mondiale, peine à répondre à la demande de logements. Cette difficulté est caractérisée par la faiblesse de la construction de l'office HLM de la ville, mais surtout par les tensions politiques entre le ministère de la reconstruction et les élus locaux, qui ralentissent l'implantation de grands ensembles.

En 1959, date de l'arrivée de la SCET à Nantes, une enquête sur l'agglomération nantaise dépeint la question de l'habitat à Nantes sous des couleurs particulièrement dramatiques : plus de 20 000 ménages sur une population de 300 000 habitants vivent dans des conditions de surpeuplement, on compte pas moins de 4 000 taudis dont la démolition est urgente, alors que 2 000 immeubles nantais sont vétustes, sur un total de 10 000 (D. Pinson 1989: 37-38). La faiblesse de la construction de l'entre-deux-guerres, les destructions de la guerre et les limites de la Reconstruction, associées au baby-boom et à l'exode rural justifient alors aux yeux des services du ministère de la Construction un programme de construction de 30 000 logements en 10 ans¹.

La construction sociale est un instrument majeur pour résoudre la crise du logement à Nantes. S'il existe des sociétés HLM privées, coopératives ou d'origine patronale (Halgand,

¹ La ville de Nantes a gagné en 8 ans (1946-1954) près de 20 000 habitants, passant de 200 000 à 220 000 habitants. En 1959, les projections démographiques prévoient que l'agglomération passe de 300 000 habitants à 400 000 en 1975.

Bazire et Lesourd 1981), l’office HLM de Nantes est l’organisme le plus puissant¹. Créé en 1913 (Halgand et Pasquier 1993), son action a d’ailleurs été renforcée par l’adjonction des fonctions de l’office départemental à ses services en 1949². Il a reçu l’engagement de l’État pour un programme décennal de construction de 1947 à 1957 de plus de 2 000 logements dans le département. Dirigé par les élus nantais, il bénéficie de l’aide de la municipalité pour obtenir des terrains où construire.

Toutefois, les réalisations de l’office ne semblent pas être à la hauteur. En 1955, la construction de logements sociaux est encore très faible à Nantes : seulement 300 ont été construits et sont occupés, 900 sont en construction. Une étude de la Direction départementale de la Construction datant de 1959 met en avant les carences techniques de l’office. De l’aveu même des élus responsables de l’office, le personnel technique n’est pas assez qualifié pour mener à bien les missions de construction de l’organisme³. Cela se traduit par une difficulté à gérer le rythme des constructions et sa bonne articulation avec les équipements : la fin de construction des logements n’est pas corrélée avec la construction des aménagements, notamment voiries et réseaux. L’étude prend l’exemple d’une opération, lancée en 1951 et dont les premiers occupants n’ont pu s’installer qu’en 1956, les travaux de réseaux (eau, électricité, égouts) n’ayant pas été adjugés en temps voulu. D’une manière générale, les délais de construction portent sur 3 ou 4 ans, alors qu’ils sont limités à 2 ans dans les départements voisins et un an à Saint-Nazaire⁴. Ces retards sont surtout dus à des difficultés à passer les marchés avec les entreprises de construction : près d’un an de délai, contre un à trois mois ailleurs.

En 1950, l’office HLM est sélectionné par le ministère de la Reconstruction pour édifier 300 logements dans le parc du Château des Dervallières, dans le cadre de la politique des chantiers expérimentaux. Le ministère prend en charge le projet et nomme un architecte parisien chargé de mobiliser les techniques les plus modernes et les plus économies. Des difficultés pour exproprier le propriétaire du château décident l’office et le ministère à étendre le projet sur l’ensemble du parc, faisant passer le programme de 300 à 1 300 puis 2 500 logements.

Il rencontre en revanche l’hostilité des élus nantais, méfiants à l’égard de l’architecture moderne. Les élus administrateurs de l’office HLM expriment leur mécontentement à l’égard de la construction d’une tour de 13 niveaux, avec 280 logements, évoquant un « sacrifice

¹ Archives de l’office de logement social (après AOHLM PVCA) séance du 29 janvier 1954 : l’office doit construire 1 600 logements sur les 2 250 prévus sur l’agglomération nantaise.

² ADLA 198W52 Vœu du conseil général de Loire-Inférieure, session extraordinaire du 10 janvier 1949.

³ AOHLM PVCA séance du 26 janvier 1959.

⁴ ADLA 381W47.

d'idées pénible »¹. Le président de l'office de Nantes préfère démissionner plutôt que de cautionner un projet architectural jugé trop moderne (Halgand et Pasquier 1993). Les archives du conseil d'administration de l'office soulignent surtout le refus des élus de cautionner l'abaissement des normes de construction : pour réduire les coûts de construction, le ministère de la Reconstruction impose la construction de logecos et de lopofa (cf. chapitre 2) aux normes réduites à l'égard de la construction HLM. Les élus ont souhaité des améliorations dans les logements, améliorations qui, en pratique, modifiaient les normes, le coût et donc le financement de ces logements. Le directeur départemental du ministère de la Reconstruction s'y refuse, arguant du fait qu'il ne bénéficiait pas de crédits pour des logements de ce type. Le Préfet intervient et prévient en décembre 1955 le conseil d'administration « qu'une solution doit intervenir à très brève échéance. »² Cet ultimatum est associé à la menace faite de recourir à une société HLM plutôt qu'à l'office. Finalement, le conseil s'exécute³.

Face à ces difficultés, le directeur départemental de la Construction propose au préfet de reprendre en main l'office, notamment en le dotant d'un personnel plus qualifié, issu de la direction départementale. Le préfet refuse néanmoins toute décision radicale « pour des raisons psychologiques et de politique locale »⁴. Cette tempérance correspond aux tensions propres à la vie politique municipale, où le maire de Nantes Henry Orrion ne bénéficie que d'une majorité relative, menacée à gauche par les communistes et à droite par les gaullistes. Le préfet redoute de mettre à mal l'équilibre politique nantais alors fragile. Il faut attendre les élections municipales de 1959 et une alliance politique plus stable à la tête de la ville de Nantes pour que l'ordre soit rétabli dans le conseil d'administration de l'office. De fait, le climat de tensions entre État local et collectivités pèse fortement sur la réalisation concrète d'un programme de construction décidé par l'État, mais dont la mise en œuvre est contingentée par les acteurs locaux.

¹ AOHLM PVCA séance du 24 janvier 1954

² AOHLM PVCA séance du 9 décembre 1955.

³ Id. : « Après un échange de vues, le président rappelle qu'il est opposé au point de vue social à la construction de logements de surfaces par trop réduites, à amortir en 45 ans alors que nous sommes à une époque où, par suite de l'industrialisation, de la production, de l'automation pour employer ce terme nouveau, les syndicats en Amérique envisagent déjà la semaine de 30 heures. Il est certain que dans un avenir prochain, le travailleur aura beaucoup plus de loisirs et que ce n'est pas les logements que l'on nous fait édifier qui pourront retenir le père au foyer. Après cet exposé, le Conseil, à l'unanimité, déclare que le projet ne lui donne pas satisfaction ni du point de vue des surfaces, ni de celui des conditions d'habitabilité. Mais compte tenu des besoins urgents de logements, décide néanmoins de poursuivre la réalisation du projet. »

⁴ ADLA 381W47 lettre du préfet au directeur départemental du ministère de la Reconstruction, 4 novembre 1957.

2.1.2. La SCET appelée à Nantes par l'État local pour relancer la construction de logements

C'est dans ce contexte tendu entre élus locaux et État local que la SCET est mobilisée à Nantes. Son recours correspond au lancement de la politique des ZUP, vecteur majeur de la relance de la construction à Nantes, sous l'égide de l'État local. Si la SCET s'inscrit dans cette dynamique, elle n'en est pas moins ouverte aux demandes de la municipalité nantaise. La création de la SELA sous l'égide de la SCET apparaît alors comme un compromis entre la volonté de l'État local de construire un grand ensemble à l'ouest de la ville et celle de la ville de Nantes d'aménager l'Ile Beaulieu.

- Le développement de l'agglomération nantaise passe par des ZUP et par l'État local**

Comme dans la plupart des grandes agglomérations de France, un groupement d'urbanisme autour de la ville de Nantes est créé par décret en 1957. Il réunit la commune centre et une quinzaine de communes environnantes (Bouguenais, Carquefou, La Chapelle sur Erdre, Couëron, Indre, La Montagne, Orvault, Le Pellerin, St-Herblain, St Jean de Boiseau, Ste Luce, St Sébastien sur Loire, Treillières, Vertou et Rezé). La création et la composition du groupement ont été décidées par le préfet, sur proposition de l'urbaniste en chef du ministère. L'objectif du groupement, défini dans une note interne datée de 1958 aux services déconcentrés de l'État, est d'établir un plan d'aménagement d'agglomération¹. Ce plan a essentiellement pour vocation de situer des zones d'habitation où concentrer les investissements publics, zones appelées en 1958 Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP). Le groupement d'urbanisme aura pour vocation de « définir ce programme et d'en organiser l'application. » Il s'agit d'une prise en main par l'État des modalités de développement de l'agglomération.

La ville de Nantes, comme les autres communes, a validé en conseil municipal son adhésion au groupement. Dans la délibération, l'adjoint au maire souligne néanmoins que le Conseil municipal n'abandonne aucune de ses prérogatives, les projets d'aménagement communaux restant de la compétence de chaque conseil municipal. Il souligne aussi que l'ensemble des dépenses du groupement seront à la charge de l'État et ne pèsent donc pas sur le budget de la commune². Le désengagement financier de la ville de Nantes témoigne de sa méfiance vis-à-vis de l'initiative étatique.

¹ ADLA 350W18.

² ADLA 1101W91.

En octobre 1957, le Ministère de la Reconstruction désigne un architecte urbaniste parisien, M. Bazinet, pour réaliser un projet d'aménagement du groupement d'urbanisme. Le Conseil Général s'associe à la démarche et demande dans sa séance du 22 novembre 1957 à être associé au lancement d'une :

« étude approfondie des besoins en logements, de la situation industrielle et commerciale et de son évolution future. (...) cette étude déterminerait les terrains les plus favorables à l'implantation de grands ensembles ainsi que leur importance. »¹

Se dessine le projet d'une ville satellite de 6 000 logements sur le territoire de la commune de Saint-Herblain, à l'ouest de Nantes et on retrouve des premiers contacts avec une société privée parisienne, ICP, pour réaliser une société d'économie mixte avec le Conseil Général². Le projet est confidentiel, pour des raisons foncières (éviter la spéculation) et politiques. Cette formule exclut dans une large mesure la ville de Nantes ainsi que la commune de Saint-Herblain, commune rurale de moins de 10 000 habitants, alors même que le projet est situé sur leur territoire³. Le projet est finalement abandonné probablement en raison de problèmes de santé de l'architecte engagé⁴.

Il est remplacé l'année suivante par Michel Marty, dont le cabinet est aussi situé à Paris. Cet architecte a déjà effectué un plan d'aménagement à Rennes, qui semble avoir fait forte impression⁵. Sa démarche, à l'inverse du travail précédent, associe la ville de Nantes. Une réunion de novembre 1958 rassemble l'architecte, les services départementaux de la Construction, M. Haury, conseiller général et président du comité départemental des HLM et le docteur Lemoine, adjoint au maire de Nantes à l'urbanisme. Ce.C dernier défend un programme de construction relativement dispersé, à partir des réserves foncières constituées par la municipalité, à l'ouest, mais aussi sur l'Ile Beaulieu, non loin du centre-ville. Le directeur de la construction affirme à l'inverse que les financements d'État et la réalisation d'un programme de construction sont suspendus au respect du canon de la ZUP et du grand ensemble, qui imposent des programmes sur une zone d'un seul tenant et au prix foncier limité⁶. C'est au cours des échanges entre l'architecte et les services départementaux de la Construction qu'est envisagé l'appel à la SCET.

¹ ADLA 381W47.

² ADLA 381W47 et 350W18.

³ ADLA 248W137.

⁴ ADLA 1101W91.

⁵ ADLA 381W47.

⁶ ADLA 1101W91 « La politique des grands ensembles suppose une possibilité d'accueil en un espace suffisamment étendu pour que l'agglomération nantaise puisse jouer sa chance dans l'attribution de ces programmes importants ». A cet égard, les instructions du ministère de la Construction ont fixé le « volume optimum de la ZUP pour lequel le coût des équipements rapportés au logement est minimum. » ADLA 350W18 lettre du 24 février 1959 de la sous-direction des études du ministère de la construction au préfet de Loire-Atlantique.

• La visite de François Parfait à Nantes : l'avis du technocrate

Dans ce même rapport, le directeur départemental invite le préfet à choisir entre deux possibilités pour avancer sur le projet de construction de logements : soit le conseil général finance directement les prochaines études, à une échelle plus précise, soit il confie :

« cette mission d'étude à une SEM telle que celle de la CDC, la SCET qui, sans autre engagement, pourrait mener cette étude très précise, possédant des moyens techniques que les collectivités n'ont pas à leur disposition. C'est ainsi qu'il est d'ailleurs procédé dans plusieurs autres grandes villes dont les besoins en logements sont analogues à ceux de l'agglomération nantaise. »

C'est cette deuxième option qui est retenue et François Parfait, directeur technique de la SCET, est invité à Nantes les 6 et 7 janvier, soit à peine plus d'un mois après la remise de ce rapport. Toutefois, l'intervention de la SCET ne se limitera pas à quelques études.

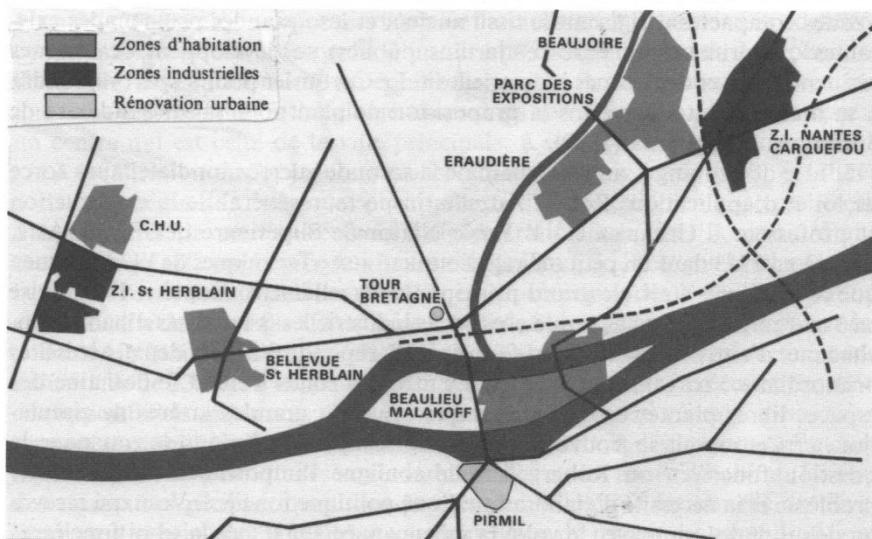
La visite de deux jours du directeur technique de la SCET permet de prévoir le programme d'une éventuelle société d'équipement constituée avec la filiale de la Caisse des dépôts. Dans son compte rendu, Parfait décrit deux positions contradictoires, entre les services du ministère de la Reconstruction qui tendent à la création d'une ville satellite à l'ouest de Nantes et la conception municipale d'une stratégie plus diffuse qui vise à utiliser les espaces vides existants dans l'agglomération, comprenant en particulier un projet d'opération en face du centre-ville, sur l'Ile Beaulieu, « à laquelle la ville de Nantes tient beaucoup », mais à laquelle les services de l'État sont hostiles, en raison de coûts d'aménagement plus élevés. De fait, l'aménagement de l'Ile Beaulieu est un projet ancien des architectes nantais¹, qui l'ont imaginé capable de contenir une nouvelle centralité moderne et attrayante. Le plan de Reconstruction avait envisagé un aménagement qui n'avait pas reçu de financement. Il avait en revanche séduit les élus à l'époque, qui y voyaient une opération d'urbanisme prestigieuse.

C'est lors de la visite de Parfait que se dessine un accord entre la municipalité nantaise et l'État local : la constitution de deux ZUP, l'une à l'ouest à cheval sur Nantes et Saint-Herblain et l'autre sur l'île Beaulieu. Toutefois, Parfait souligne que cette dernière opération nécessite des aménagements longs et coûteux. Pour l'ingénieur, « la municipalité a compris que l'intervention de la Société ne pourrait se faire qu'ultérieurement pour la zone d'habitation ». En revanche, Parfait a repéré la zone dite de « Malakoff », à l'est du centre-ville et en face de l'île Beaulieu, qui pourrait servir de support à une construction plus rapide que sur l'île. La forme de la ZUP Malakoff-Beaulieu est ainsi trouvée, le temps nécessaire à l'aménagement de l'île pouvant être occupé par la construction de logements sur Malakoff.

¹ Archives municipales de Nantes (après AMN) 43W67 : la société des architectes de Nantes avait publié en 1932 un ensemble de projets urbains pour Nantes. Il prévoyait notamment l'aménagement d'un vaste parc des Sports à l'extrême sud de l'île, associé à des constructions nouvelles. Le plan de reconstruction et d'aménagement de l'architecte Roux-Spitz adopté juste après la guerre reprenait ce projet, sans qu'il n'ait pu être réalisé.

Parfait prévoit aussi que la future société d'équipement pourrait prendre en charge la rénovation d'îlots « défectueux » concentrant des taudis dans le centre-ville, autour de la Place Pirmil et l'îlot des Martyrs, ainsi que l'aménagement de zones industrielles. De plus, il signale que la SCET a été sollicitée pour constituer une société d'économie mixte pour la construction et l'exploitation d'un marché d'intérêt national, comme elle le fait dans d'autres villes¹. Le dirigeant de la SCET renvoie au préfet et au député-maire la responsabilité de la constitution effective de la société d'économie mixte et notamment la composition de son conseil d'administration. Cette carte datant de 1969 montre les positions des principales opérations qu'a engagées la SELA. Le lancement d'une troisième ZUP a été envisagé au nord-ouest de Nantes, la ZUP de l'Eraudière, mais le contexte des modifications du financement du développement urbain a modifié le projet.

Les principales zones de développement urbain à Nantes aménagées par la SELA et en projet (1969)



Source : ADLA 1042W415 Société d'équipement de Loire Atlantique 1959-1969, 1969.

- **La création de la Société d'Équipement de Loire-Atlantique (SELA) pour une stabilisation des tensions politiques locales**

La Société d'Équipement de Loire-Atlantique est fondée le 24 octobre 1959. Les collectivités locales sont majoritaires dans le capital et la ville de Nantes en possède la part la plus élevée (cf. tableau). Albert Chassagne, conseiller général de sensibilité centriste, industriel et ingénieur de formation, est choisi comme président de la société par le préfet. Il a l'avantage d'avoir un profil suffisamment neutre politiquement et compétent pour être consensuel aux yeux des services de l'État et de la ville de Nantes. Ce choix correspond en

¹ Une SEM a été créée pour construire et gérer le marché d'intérêt national à Nantes.

outre au caractère intercommunal de la ZUP Nantes – Saint-Herblain, justifiant le patronage du Conseil Général. Maire de Paimboeuf (3 000 habitants), Chassagne ne travaille ni n'habite à Nantes¹ et ne peut donc suivre de trop près les affaires de la société. Par ailleurs, son mandat est bénévole. Cette distance laisse une importante marge d'autonomie au directeur, mis à disposition par la SCET, et à sa rationalité technique.

La mairie de Saint-Nazaire est associé au capital de la société, la SELA prendra notamment en charge l'aménagement d'une zone industrielle dans cette ville. La présence de la ville au capital (2,5%) de la société est sans doute liée à cette opération, mais aussi sans doute à une volonté de développer des coopérations locales² et de limiter les tensions possibles entre le conseil général et la ville de Nantes.

Société d'Équipement de la Loire-Atlantique	
Capital : 400 000NF.	
<i>Président : M. Chassagne, maire de Paimboeuf et conseiller général</i>	
<i>1^e Vice-président : Dr. Lemoine, adjoint au maire de Nantes</i>	
<i>2^e Vice-président : M. Blancho, maire de Saint-Nazaire</i>	
Actionnaires	Capital (%)
Collectivités locales	57,5
- Ville de Nantes	- 37,5
- Département de Loire-Atlantique	- 17,5
- Ville de Saint-Nazaire	- 2,5
Groupe CDC	35
- CDC	- 30
- SCET	- 5
Organismes locaux	7,5
- Chambre de commerce de Nantes	- 5
- Chambre de commerce de Saint-Nazaire	- 2,5

On note que le maire de Saint-Herblain, M. Chauty, n'est pas présent au capital de la société, sans doute en raison du faible intérêt du maire pour le projet et des moyens techniques et financiers limités de cette commune rurale. Le reste du capital est possédé par la Caisse des dépôts et la SCET, ainsi que les chambres de commerce de Nantes et de Saint-Nazaire, représentant les intérêts des entreprises locales. L'État n'est pas présent au capital, mais il est représenté, conformément à la loi, par le préfet ou un de ses collaborateurs, au titre de « commissaire du gouvernement » aux pouvoirs étendus. La société a d'ailleurs son siège

¹ Paimboeuf se trouve à une cinquantaine de kilomètres de Nantes.

² C'est en 1963, soit 4 ans après la création de la SELA, qu'est créée la métropole d'équilibre Nantes – Saint-Nazaire.

légal à la préfecture, avant de s'installer en 1960 dans ses propres bureaux rue Racine, dans le centre de Nantes. Le directeur départemental du ministère de la Construction est présent ou représenté à l'ensemble des séances du conseil d'administration et participe à de nombreuses réunions techniques avec les services de la SELA et de la SCET.

La création de la SELA s'inscrit dans un programme de relance de la construction à Nantes dominé par les services du ministère de la Construction. Le grand ensemble, auquel les élus locaux étaient si réticents, a remporté la mise. En revanche, l'opportunité de la ZUP de Beaulieu apparaît comme une relative compensation pour la municipalité nantaise à cette victoire de l'État local. Les premières années de la SELA vont confirmer ce rapport différencié du ministère de la Construction et de la municipalité à l'égard des deux ZUP. La SCET, qui joue un rôle majeur dans la SEM, apparaît comme un élément-clé de cet équilibre local, au sein d'un cadre de production urbaine très codifié.

2.2. La SCET et la SELA à Nantes : le cadre technique et politique d'une urbanisation de masse

La SELA mène l'aménagement des deux ZUP de l'ouest et de Beaulieu Malakoff. Elle engage aussi d'autres opérations d'aménagement urbain, réalisant des zones industrielles à Nantes et à St-Herblain (ainsi qu'un hôpital dans cette même commune) et deux opérations de rénovation urbaine en centre-ville. On se concentrera sur les deux ZUP, qui constituent l'essentiel de son chiffre d'affaires et son principal apport à la construction de logements¹. En premier lieu, une rapide présentation de la SELA permettra de prendre la mesure du poids de la SCET dans la société locale (2.2.1.). Ce poids majeur de la société se traduit par une application très nette des normes nationales du grand ensemble dans les deux ZUP, mais cela n'empêche pas une association différenciée des collectivités locales. La ZUP de l'ouest fait ainsi l'objet d'un désintérêt relatif des communes de Nantes et St-Herblain (2.2.2.). En revanche, la ville de Nantes est nettement plus impliquée dans le projet de Malakoff-Beaulieu, sans pour autant en avoir la maîtrise (2.2.3).

2.2.1. Les rapports très étroits entre la SCET et la SELA

La SCET joue un rôle majeur dans la vie de la SELA. En 1960, la SELA ne compte que quatre agents : un directeur, un secrétaire administratif, un agent foncier et une secrétaire.

¹ En termes de logements, les deux ZUP ont permis l'engagement de 8 000 logements en 1969, alors que les projets de rénovation urbaine sont encore à l'étude et ne devraient pas dépasser 1 500 logements.

Fin 1964, la société en compte dix : viennent s'ajouter un sous-directeur, un agent administratif, un secrétaire et trois sténodactylos. C'est un personnel limité vu l'étendue des opérations et des volumes financiers manipulés. De fait, à la direction régionale de la SCET, sept personnes les effectifs travaillant à temps plein pour la SELA¹, représentant la même masse salariale que le personnel de la SELA (du fait de la plus grande proportion de cadres), travaillent.

En outre, le directeur de la SELA, M. Joly, est mis à la disposition de la SELA par la SCET. On connaît peu de choses sur cet homme, un ingénieur des Mines selon un témoignage qu'on a pu recueillir². Sa qualification est exceptionnelle dans le paysage administratif nantais, marqué par la faiblesse des rémunérations liées aux grilles de salaires règlementaires (cf. le déficit technique de l'office HLM). La SCET apporte ainsi un directeur qualifié pour mettre en œuvre la politique urbaine à Nantes, mais un directeur salarié de la SCET, dont le salaire est financé par la SELA (qui rembourse le salaire à la SCET). Il faut aussi évoquer les commandes passées au coup par coup par la SELA aux bureaux d'études de la SCET. Là encore, l'usage des moyens techniques de la SCET est un formidable atout pour la SELA, qui permet d'éviter d'internaliser des coûts en personnel importants, ou de passer par des prestataires. Mais cet avantage engage aussi un risque de prise de contrôle de la société par la SCET.

Une étude menée par l'Inspection des Finances sur la SELA en 1960 rend bien compte de cette ambivalence :

« la SELA est une filiale de la SCET³. Elle a bénéficié à ce titre depuis sa création de l'aide constante et de divers services de cette dernière qui exerce, en contrepartie, son contrôle sur l'activité de sa filiale. Or diverses remarques particulières, dont la portée déborde largement le cadre d'activité de la seule SELA ont pu être faites lors de l'examen de ses conditions de fonctionnement. Ces remarques concernent tant les relations en quelque sorte institutionnelles existant entre la SCET et ses filiales (imputation de certains frais de personnel à la charge de la SELA, conditions de rémunération de la SCET par la SELA) que les conditions (conduisant à une centralisation qui semble parfois excessive) dans lesquelles la société mère exerce son contrôle et paraît bien être l'élément moteur essentiel. »⁴

¹ ADLA 248 W137.

² Entretiens N85, N88.

³ Il est intéressant de noter que l'inspecteur des finances parle de la SELA comme d'une filiale de la SCET. Pourtant, en termes juridiques, la qualification est impropre dans la mesure où la SCET ne possède qu'une fraction très minoritaire du capital de la société. Cette confusion est significative de l'influence prégnante de la SCET sur les SEM qu'elle administre. Dans sa thèse, François D'Arcy (1968 : 68) reprend le terme par commodité et parce qu'il correspond selon lui à une vérité organisationnelle : « il est incontestable que, pour les gens de la SCET, les réalisations des sociétés d'aménagement urbain sont leurs réalisations ; non pas pour les enlever aux sociétés d'aménagement, mais parce que dans leur esprit les deux n'ont pas à être distinguées. (...) les partenaires avec lesquels les sociétés d'aménagement ont à traiter font quant à eux très généralement la même assimilation. »

⁴ ADLA 1042W415.

L'inspecteur critique notamment la centralisation de la comptabilité à Paris, qui conduit à un manque d'information financière des responsables locaux de la société¹. De fait, les collectivités ont un contrôle financier extrêmement limité sur la société d'économie mixte, en pratique gérée par la SCET. L'inspecteur considère en outre que l'appel à l'appui technique de la SCET est parfois excessif, alors qu'il existe des compétences locales auxquelles la société aurait pu faire appel². Toutefois, si la SCET a fait appel à des architectes parisiens pour dessiner les ZUP, les bâtiments ont en général été réalisés par des architectes nantais.

2.2.2. La ZUP de l'Ouest (rebaptisée Bellevue en 1966) : le projet de l'État local et de la SCET

La ZUP de l'ouest est à cheval sur la commune de Nantes et de Saint-Herblain. Son emplacement correspond aux canons des grands ensembles, privilégiant les espaces au foncier peu cher et nécessitant un minimum d'aménagements. Son programme de construction respecte aussi les normes de composition urbaine des grands ensembles. Si les municipalités concernées conservent leurs distances avec un projet voulu par le ministère de la Construction, elles n'en considèrent pas moins les conséquences positives sur la résolution de la crise du logement. Surtout, elles vont s'engager lorsque les difficultés liées au plan de stabilisation de 1963 retardent la construction.

• Une ZUP typique

Le choix de l'emplacement de la ZUP est cohérent avec les premiers travaux commandés par le préfet à l'architecte Marty (cf. supra) et surtout avec la volonté des services

¹ La SELA répond néanmoins à cette critique que la direction régionale de la SCET, à Angers, qui va prochainement reprendre la comptabilité de la SELA : ce rapprochement géographique ne change toutefois pas la nature du problème de l'externalisation d'un service essentiel pour une société d'aménagement. En 1961, le Dr. Lemoine, représentant la ville de Nantes au conseil d'administration de la SELA, demande ainsi de pouvoir recevoir les documents financiers quelques jours avant les séances, et non le jour même. ADLA 198W12 procès-verbal du conseil d'administration de la SELA (après PVCA SELA) séance du 21 décembre 1961.

² L'inspecteur des Finances évoque l'existence au niveau local d' « une documentation abondante, qui du fait de sa répartition entre différents services, [qui] n'a pas toujours été exploitée ainsi qu'elle l'aurait dû. Aussi et sans que la compétence des services ou des filiales de la SCET soit mise en cause, peut-on penser qu'une meilleure coordination locale entre les sociétés d'équipement, les administrations traditionnelles et les organismes nouveaux créés en vue de promouvoir l'expansion devrait permettre dans bien des cas d'utiliser sur place nombre d'études ou de monographies déjà effectuées sur un problème donné mais souvent peu ou pas exploitées, sans qu'il soit nécessaire de demander sur ce même problème une nouvelle étude exhaustive et partant relativement couteuse à la SCET. » Le haut fonctionnaire prend l'exemple suivant : en mai 60, la SELA demande au BETI filiale de la SCET, pour 7 500NF une étude démographique et économique sur les problèmes posés par la création de zones industrielles dans la région de St-Nazaire alors qu'il existait déjà un certain nombre d'études récentes et très approfondies (notamment de l'INSEE). Or le directeur régional de l'INSEE à Nantes avait connaissance d'une dizaine d'enquête dont il détenait au moins un exemplaire.

déconcentrés du ministère de la Construction : une ville nouvelle à l'ouest de Nantes. Pour justifier cet emplacement, l'administration met en avant dans l'enquête publique le prix limité du terrain et la volonté de contrôler le « développement anarchique » de l'agglomération tout particulièrement dans cet espace à l'Ouest (D. Pinson 1989 : 41). L'enquête publique a témoigné du mitage de cette zone, comprenant 94 maisons à détruire dont 75 sont récentes (D. Pinson 1989 : 47).

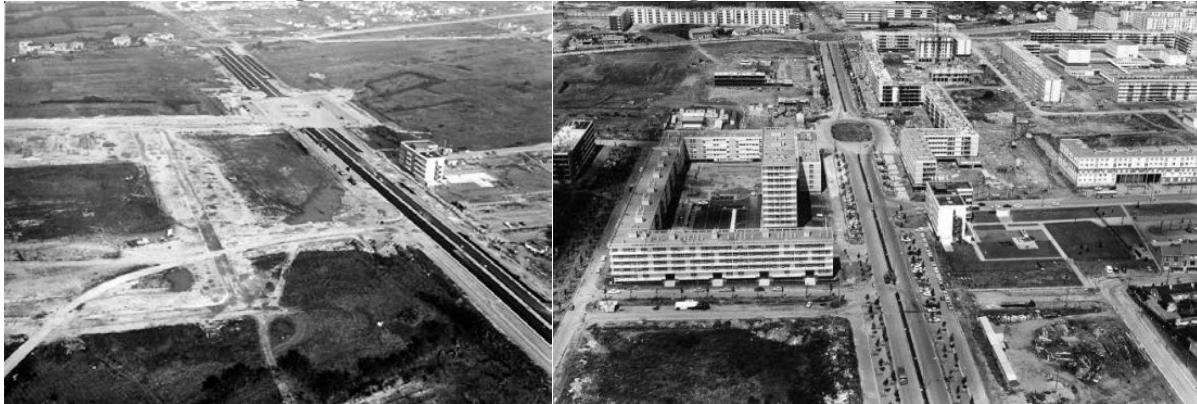
De fait, c'est la SELA qui va assurer, sous l'égide de la SCET, la définition et la mise en œuvre du programme. Quelques mois après la création de la ZUP, elle engage l'architecte parisien Marcel Favraud, qui a dessiné le projet des Dervallières en banlieue nantaise dans les années 1950, pour qu'il dessine le plan de la ZUP. Cet engagement, avant même la signature de la convention d'études entre les collectivités et la SELA confiant à cette dernière les études d'aménagement de la ZUP – qui intervient en février 1960 – témoigne de la prise en main directe de l'opération par la SELA, ou plutôt par la SCET, dans la mesure où la SELA n'est pas encore juridiquement stabilisée¹. La société d'économie mixte reçoit rapidement des communes et de l'État le droit de préemption prioritaire pour l'acquisition des terrains, alors qu'il faudra attendre 1963 pour que la SELA signe la concession entière de la zone.

Le projet de Favraud correspond largement aux théories architecturales et urbanistiques de l'époque, fait de tours et de barres de formes relativement monotones (photo). Nous ne revenons pas ici sur les conceptions architecturales, bien présentées ailleurs (D. Pinson 1996; Vayssière 1988; Landauer 2010), mais insistons sur le poids des contraintes technico-financières pesant sur les travaux des architectes de l'époque et notamment celles que faisait peser la SCET sur le cabinet de M. Favraud².

¹ C'est à sa création une société anonyme, sa conversion en société d'économie mixte n'intervient qu'en 1962.

² Un collaborateur de ce dernier témoigne ainsi : « Ça se passait souvent très mal avec eux, il fallait se mettre dans un moule. » Il souligne notamment la médiocrité de la culture architecturale de l'époque, largement dominée par les conceptions techniques portées par les ingénieurs (« à l'agence, il y avait une référence très nette à Le Corbusier (...) Le Corbusier était cité, on avait même ses cahiers. (...) il y avait des querelles, mais c'était formel, on faisait référence à l'échelle humaine, on ne savait pas trop ce que c'était, mais c'était dans toutes les bouches... (...) on était pris dans un carcan infiniment serré, on se référait aux normes qui sont parues dans la revue *Urbanisme*, réunies dans une grille qui programmait les nouvelles opérations en unité de résidence, de voisinage et de quartier (...) c'était une machine qui était en route. » Cité par Daniel Pinson (1989 : 94).

L'aménagement de Bellevue en 1965 (gauche) et en 1968 (droite)



Source : <http://rikostnaz5.blogspot.fr/> consulté le 22 octobre 2015.

• Les collectivités locales : un consentement intéressé

La ZUP n'est clairement pas le projet des communes de Nantes et de Saint-Herblain. C'est particulièrement net pour la petite commune rurale, qui ne fait pas partie des actionnaires de la SELA, alors même que le programme d'aménagement porte en grande partie sur son territoire. Le maire, cité par Daniel Pinson (1989 : 56) justifie lui-même sa mise à l'écart en 1962, par un souci d'efficacité :

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

Mais c'est aussi l'occasion d'une sorte de troc avec l'administration. Chauty lie ainsi le consentement à la ZUP à la création d'une petite zone industrielle¹ que la SELA réalise dans sa commune (D. Pinson, 1989 : 43). Ce qui ressemble à un troc est finalement assez symptomatique des échanges à l'œuvre à Nantes pour la ZUP Beaulieu.

En ce qui concerne la municipalité nantaise, le consentement à la ZUP correspond d'abord à la volonté de la municipalité de construire et, plus exactement, d'obtenir de l'État les crédits nécessaires au financement de la construction. Le premier adjoint de la ville de Nantes, M. Sablé, justifie ainsi par « les entretiens que nous avons eus avec le ministère de la Construction » l'approbation de la ZUP par le conseil municipal. Le docteur Lemoine, adjoint à l'urbanisme, précise la nature de l'adhésion de la commune :

« il a été déclaré de façon très nette à M. le maire et à moi-même, par le Ministère, que les crédits d'HLM ne seraient dans le futur accordés que pour de telles zones » (D. Pinson 1989 : 42).

¹ Apportant emplois à la population et impôts à la commune.

Ce calcul est plutôt payant : l'office HLM de la ville recevra un lot de 2 100 logements à construire dans la ZUP. Le lancement de la ZUP passe presque pour un succès pour la municipalité nantaise. La mairie communique ainsi à la presse locale, en mettant en avant le rôle du maire pour l'obtention de crédits afin de relancer la construction de logements à Nantes¹. En cela, le lancement de la ZUP de l'ouest témoigne d'une certaine forme de consensus local à construire vite, tant du côté des collectivités que des services du ministère de la Construction. En pratique, l'accord, ou plutôt le consentement des collectivités emporté par l'administration, reste assez flou dans le détail : il se limite à un emplacement et à une volonté commune de construire des logements en masse (en l'occurrence 6 000 logements). Pour l'obtention des crédits nécessaires à cette politique, il faut correspondre à ce qu'on pourrait qualifier de doctrine de la ZUP : construire en masse, sur des emplacements vastes, situés en périphérie, en fonction du coût du foncier et des aménagements possibles. Et cette doctrine n'est pas vraiment celle des collectivités locales.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la ZUP rencontre rapidement des premières difficultés. Ce sont moins les considérations urbanistiques que les rapports avec la société locale qui en sont la cause. D'abord, l'emplacement de la ZUP, on l'a vu, porte en partie sur des maisons habitées. L'expropriation des propriétaires sera particulièrement difficile, ceux-ci bénéficiant du soutien d'une partie des élus locaux, y compris au sein du conseil d'administration de la SELA. Le chef de file des socialistes nantais, Routier-Preuvost refuse au dernier moment de siéger au conseil d'administration de la SELA, sans doute pour ne pas cautionner la campagne d'expropriation qu'elle va mener au nom de la municipalité. En 1961, il intervient au conseil municipal pour critiquer le manque d'informations qui a entouré la création de la ZUP et surtout l'expulsion des :

« petits propriétaires, âgés, retraités, qui ont bénéficié dans le passé de la loi Loucheur² pour faire bâtir leur modeste demeure et qui, demain, vont se trouver dépossédés pour des sommes qui ne leur permettront pas d'acquérir un nouveau logement décent. Le sort des jeunes ménages qui ont consenti récemment d'importants sacrifices et ont engagé l'avenir pour plusieurs années n'est pas moins alarmant. Au moment où tout doit être mis en œuvre pour loger le plus grand nombre de personnes, il est illogique et même cruel d'abattre des murs neufs, alors qu'il serait plus simple et certainement plus humain de repousser, parfois de quelques dizaines de mètres seulement, les limites de la ZUP » (D. Pinson 1989 : 50)³.

Les municipalités cherchent ainsi à défendre l'intérêt des propriétaires, parfois à l'encontre du projet de ZUP. Le président de la SELA, dans une lettre au directeur

¹ Quelques titres de la presse locale : « A la suite d'une démarche de la municipalité : Mesures pour lutter contre le chômage. Création d'une zone industrielle, zones à urbaniser, nouvelles opérations de construction. » *La Résistance* 15 juillet 1959. « De bonnes nouvelles du ministre de la Construction au sujet du logement et de la main d'œuvre » *Ouest France* 15 juillet 1959. ADLA 43W67

² Cf. prologue.

³ Daniel Pinson (1989 : 48-49) reproduit aussi dans son ouvrage sur le quartier des lettres déposées dans l'enquête publique traduisant la détresse de certains propriétaires.

départemental de la Construction, souligne ainsi que « les municipalités se trouvent dans l’obligation de tenir compte du climat de leurs électeurs dont ils détiennent le mandat. »¹ Il fait suite aux lettres qu’il a reçues de la part de deux autres administrateurs représentants du conseil général et du maire de Nantes qui relayaient des demandes de majoration d’indemnisation de la part de propriétaires expropriés par la SELA. Dans une réunion de coordination réunissant services de l’État, la SELA et les élus locaux le 3 février, le préfet souligne que le directeur de la construction a peur que, chez les élus locaux, certains ne veuillent pas vraiment de la ZUP. La mairie de Nantes est notamment accusée de protéger certains intérêts privés au détriment de la cohérence de la ZUP. Un compromis est finalement trouvé, sur la base d’une augmentation de l’indemnisation des propriétaires².

Cependant, l’attachement des collectivités à la ZUP est renforcé par les premières difficultés que rencontre le projet, suite au plan de stabilisation de 1963. Le financement public de la ZUP n’est pas remis en cause, mais les acheteurs de terrains défaillent. Le plan du gouvernement ralentit l’activité économique et surtout remet en cause la formule de financement des logecos qui soutenait une bonne part de la construction privée (cf. chapitres 1 et 2). On compte de nombreux désistements et un véritable essoufflement de l’initiative privée dans la ZUP (D. Pinson 1989 : 77). De plus, l’office HLM de Nantes voit son financement retardé en 1964 ce qui bloque l’acquisition des terrains équipés par la SELA³. La SELA obtient dans ce contexte une prorogation des emprunts qu’elle a contractés auprès du Fonds National d’aménagement et d’urbanisme (FNAFU) afin de porter le foncier le temps de trouver preneur⁴. Toutefois, l’inquiétude est de mise pour les collectivités locales, qui devront financer le déficit de la ZUP si elle ne trouve pas d’acheteur. Le maire de Saint-Herblain décide de fonder en 1964 une société d’économie mixte de construction avec une société privée, afin de prendre un charge une partie du programme de la ZUP. La ville de Nantes suit une même démarche et fonde avec une filiale de la banque de Paris et des Pays-Bas une SEM de construction fin 1966. Cet intérêt tardif des collectivités locales pour cette ZUP contraste avec l’engagement précoce et très appuyé de la municipalité nantaise en faveur de la ZUP Beaulieu.

¹ ADLA 248W137 Lettre datée de 1961.

² ADLA 248W137 PVCA SELA séance du 12 juillet 1961, l’architecte conseil de la direction départementale de la construction réclame que soient supprimées des maisons, afin de permettre une composition urbaine cohérente, même « s’il comprend fort bien les raisons plus psychologiques que financières qui poussent les collectivités à demander la conservation des maisons existantes. » Les représentants du conseil général acquiescent à cette demande, tout en demandant au service des domaines « de faire le plus grand effort possible pour l’estimation ».

³ ADLA 248 W137

⁴ Id.

2.2.3. L'île Beaulieu : le projet de la municipalité et de la SCET

Si la ZUP de Beaulieu est créée peu après la ZUP de l'ouest, l'aménagement de la seconde a été bien plus rapide que celui de la première. Cette priorisation est voulue par le ministère de la Construction, plutôt hostile à la ZUP de Beaulieu, en raison de ses aménagements plus coûteux et plus longs. Ce choix a entraîné de nombreuses tensions avec la ville de Nantes, dont la préférence allait clairement à la seconde opération, plus prestigieuse. La SCET se situe plutôt en appui de la municipalité. Le plan de stabilisation de 1963 ralentit en revanche les opérations de la ZUP, au grand dam des élus locaux, mais sans que ce ralentissement soit imputé à la SCET, qui ne fait que répercuter l'assèchement des financements délivrés par l'État.

• Les rêves de grandeur de la municipalité soutenues par la SCET

Pour l'inspecteur des Finances venu inspecter la SELA en 1960 :

« Des problèmes délicats se sont posés quant à la priorité qu'il convenait d'accorder soit à l'aménagement de l'Ile Beaulieu – solution traditionnellement préconisée par la municipalité nantaise, du fait que l'ensemble de l'opération se réalisera sur le territoire communal, soit à la réalisation du programme de la ZUP Ouest, qui doit s'étendre à la fois sur le territoire des deux communes de Nantes et de St Herblain. Ce qui n'est pas sans créer certaines difficultés et certaines lenteurs en dépit du caractère d'extrême urgence qu'attache au second projet, à juste titre, la direction départementale de la Construction. »¹

Le haut fonctionnaire souligne à cet égard la position ambiguë de la SELA, qui semble dans un premier temps investir des efforts importants pour l'opération de Beaulieu. Elle a engagé un architecte, Fernand Riehl dès 1960, quatre mois avant même d'avoir passé une convention d'études avec la ville de Nantes sur la zone². En effet, le projet de l'architecte a été présenté à Nantes avant même l'opération ouest.

Pourtant, on l'a vu, François Parfait, directeur technique de la SCET, avait considéré que le projet de Beaulieu n'était pas prioritaire, du fait du coût élevé de l'aménagement (remblayage des berges, construction d'une ligne de ponts). Il avait même affirmé avoir convaincu les élus nantais. Toutefois, il est clair que les élus restent fortement attachés à la mise en œuvre de la ZUP Beaulieu. Ils semblent avoir emporté la SELA et la SCET dans leur élan, au dam de l'inspecteur des Finances et de la direction départementale de la Construction. La SCET apporte ses facilités de financements au projet porté par la ville de Nantes. De fait, les tensions sur l'aménagement de Beaulieu vont surtout naître entre la ville de Nantes et la

¹ ADLA 1042W415.

² Pour l'inspecteur : « sans doute, l'insistance des quelques membres du conseil d'administration peut-elle expliquer dans une certaine mesure que les procédures normales n'aient pas toujours été respectées. Elle ne saurait cependant les justifier, d'autant qu'il ne semble pas qu'il y ait lieu d'accorder à la réalisation de ce vaste ensemble d'urbanisme une priorité absolue sur celle de la zone ouest. »

direction départementale de la Construction, la SELA et la SCET jouant un rôle de conciliateur.

Nicolas Riehl présente au conseil municipal de Nantes son projet le 22 avril 1960¹. Il prévoit la construction de 4 à 5 000 logements sur l'île Beaulieu, entourés d'espaces verts, un parc des Sports centré sur un parc des Expositions devant notamment recevoir une Foire internationale. La dimension la plus spectaculaire est constituée de trois immenses tours au centre de l'île, de près de 28 étages, devant laisser des grands espaces pour la verdure et assurer une densité suffisante pour supporter une charge foncière accrue par les coûteux aménagements. La hauteur diminue à mesure que l'on se rapproche des berges, par souci d'économie (les fondations sont plus coûteuses sur les berges pour les bâtiments hauts) et par respect des principes d'ensoleillement du Corbusier². De plus, l'architecte s'inspire explicitement de 15 projets de ZUP exposés par le ministère de la construction à Paris et notamment de la construction de bâtiments longs. L'architecte double cette référence de l'architecture plus classique de la rue de Rivoli à Paris, faisant l'éloge de la rue et de son caractère vivant. Ces conceptions architecturales témoignent de la diversité de la pensée architecturale de l'époque et interrogent sur le caractère structurant de celle-ci sur les formes urbaines des ZUP, qui sont sans doute moins le fait d'une théorie architecturale que du poids des normes techniques et financières, singulièrement représentées par la SCET. Ce projet futuriste et ambitieux « semble plaire à tous » au conseil municipal de Nantes³. Cette ambition est marquée aussi dans la volonté de développer un quartier plus huppé que la ville nouvelle entre Nantes et Saint-Herblain, qui est destinée à une population majoritairement ouvrière. L'architecte Fernand Riehl dessine en outre dans la même veine un programme de près de 1 500 logements sur le lieu-dit de Malakoff, près du centre-ville et en face du projet Beaulieu.

La ville de Nantes cherche à faire valider au plus vite ce projet et est encouragée en cela par M. Parfait, présent au conseil d'administration de la SELA du 30 avril 1960⁴ qui engage la ville à approuver « rapidement le plan-masse, pour qu'on puisse établir un bilan financier qui devra figurer dans le dossier à présenter pour l'octroi de subventions ». Il faut également noter la répartition des tâches, la conception du projet est située du côté de la SCET, les élus n'ont qu'un rôle d'impulsion et de validation.

• Le blocage du ministère de la Construction

¹ On n'a malheureusement pas retrouvé trace du plan ou de la maquette.

² ADLA 248 W137

³ ADLA 198W11 PVCA SELA séance du 30 avril 1960.

⁴ Id.

Les services départementaux du ministère de la Construction, sans surprise, tirent à boulets rouges sur un projet jugé trop coûteux. Dans une note au préfet, le directeur départemental parle avec euphémisme du « climat de demi-méfiance » avec la ville de Nantes et dénonce au préfet des manœuvres de la part du maire visant à le contourner:

« les choses se passent un peu trop dans le mystère et la presse a fait état de ce projet comme ayant recueilli l'assentiment de la municipalité. Il m'a été dit que M. Orrión [le maire de Nantes] désirait obtenir une audience de M. Sudreau [ministre de la Construction] pour lui présenter ce projet, c'est pourquoi j'ai paré le coup (...) car il serait vraiment regrettable que des observations substantielles puissent être faites par le ministre avant que nos services aient eu connaissance du projet lui-même. »¹

Le maire de Nantes tente ainsi un coup de force, au moyen des études de l'architecte désigné par la SCET, pour aller obtenir directement l'assentiment du ministre en jouant de son poids politique et en court-circuitant l'hostilité de l'État local. Toutefois, la défense du directeur départemental semble efficace : la réunion avec le ministre est finalement devancée par une réunion à Paris avec son administration et notamment l'architecte-conseil du département de la Loire-Atlantique, dont l'avis n'avait pas été sollicité par la ville de Nantes, contrairement à l'usage. Le déroulé de la réunion est symptomatique d'une victoire de la direction départementale de la Construction : il s'agit d'une « conférence ayant pour but dans une première phase d'examiner en détail les problèmes posés par l'île Beaulieu et dans une deuxième phase en conséquence la conduite à tenir pour la zone de Nantes – Saint-Herblain ». Les services locaux de l'État y soulignent le coût et les ambitions trop élevées du projet.

De fait, le projet est amendé et les tours de 28 étages sont remplacées par des immeubles moins hauts. Deux raisons sont évoquées : des raisons esthétiques³ et financières. L'architecte-conseil de la direction départementale de la construction considère ainsi que « l'affaire d'ensemble [est] à réétudier, en fonction des dépenses de voies et réseaux divers et des fondations spéciales »⁴. En novembre 1960, le projet est amendé. La hauteur des immeubles centraux est ainsi réduite à 18 étages, en attendant que les sondages dans le sol permettent d'évaluer le coût des fondations selon la hauteur des immeubles. De fait, ce sont les études techniques qui vont finalement commander tant la hauteur des immeubles que la densité de la zone. Cette dernière est augmentée à 5 500 logements, afin de limiter la charge

¹ ADLA 167W112 lettre de 1960.

² ADLA 1167W112 compte-rendu de la réunion du 12 avril 1962.

³ Id. L'architecte-conseil de la direction départementale de la construction souligne qu' « il y a peut-être une croissance trop grande des immeubles de la Loire vers l'intérieur et on peut se demander si en particulier des immeubles de 28 étages ne vont pas effrayer quand on sera au sol »

⁴ Id. Ces préventions sont reprises au conseil d'administration de la SELA, où « un débat s'engage alors sur la hauteur souhaitable des immeubles, compte tenu d'une part de la rentabilité et d'autre part de la difficulté qu'il y aurait à revendre ou à louer les appartements dans des immeubles trop haut. » ADLA 248W148 PVCA SELA séance du 15 mai 1962.

foncière pesant sur chaque logement. De même, on décide de supprimer les immeubles de taille intermédiaire, dont l'aménagement est trop coûteux par rapport au gain de densité : il est ainsi prévu des immeubles d'une douzaine d'étages dans la zone centrale et de quatre étages sur les berges, qui ne nécessitent pas des fondations trop coûteuses.

Quel est le rôle de la SCET dans ce jeu de tensions entre la ville de Nantes et le ministère de la Construction ? Les archives communales et départementales sont assez silencieuses à ce sujet. La SELA en tout cas, est considérée par le directeur départemental de la Construction comme complice des services municipaux, qui semblent l'inclure dans leur parti. Un nouvel accrochage en 1961 en témoigne. Le directeur départemental de la construction désigne l'architecte du groupement d'urbanisme, M. Marty, comme urbaniste pour l'établissement d'un plan d'urbanisme de détail pour le quartier Beaulieu-Malakoff. La ville de Nantes réagit avec violence à cette décision¹. Le maire oppose son refus au directeur départemental, appuyé par une démarche auprès du ministre de la Construction. La ville de Nantes obtient satisfaction et le décret de la ZUP est signé, Riehl étant le seul urbaniste de la ZUP et M. Marty exclu du projet, non sans amertume de sa part et de celle des services départementaux de la construction². Cette exclusion est rendue possible par les crédits apportés par la SCET, qui permettent de monter un projet sans l'aide des services de l'État.

L'architecte désigné par la SCET est ainsi bien intégré par la ville de Nantes et ses services municipaux. Ceux-ci sont en outre associés aux études préliminaires de la ZUP, en alimentation en eau et assainissement (à la différence des études préliminaires de l'autre ZUP).

• **Le plan de stabilisation de 1963 et les déceptions locales**

Le plan de stabilisation annoncé en 1963 par le ministre des Finances V. Giscard d'Estaing relance les tensions au niveau local, notamment autour de la priorisation entre les deux ZUP. Outre la remise en cause des financements des logecos, le plan de stabilisation se traduit par une limitation des crédits globaux à l'urbanisation délivrés par l'État. La CDC, elle-même mise à contribution par le plan de stabilisation, ne peut supporter seule les emprunts des ZUP aménagées par les SEM assistées par la SCET. La SCET élabore ainsi un « plan de freinage », selon les indications données par les services du ministère de la

¹ Pour les services techniques de la ville : « il semble bien que l'intervention de M. Marty ne constitue qu'une entrave supplémentaire imposée pour retarder davantage le décret de désignation de ZUP Beaulieu-Malakoff, et l'immixtion d'un autre homme de l'art ne fera que compliquer à l'extrême l'élaboration du projet, sans apporter la moindre contrepartie dans le domaine du contrôle et de la tutelle que le ministère de la Construction était bien capable d'assurer par les seuls moyens de sa pesante machine administrative » AMN 1304W1 note interne du 22 juin 1961.

² ADLA 1167W112.

Construction et de la DATAR, afin de répartir les autorisations de programme. En pratique, ce plan se traduit par l'élimination des opérations nouvelles, tandis qu'en principe une seule ZUP devrait être poursuivie dans chaque agglomération¹.

Au conseil d'administration de la SELA du 2 juillet 1964, le directeur régional de la SCET, M. Roze, fait part des difficultés de financement rencontrées par la société, suite au plafonnement des prêts à 6 ans de la CDC et la limitation des avances du FNAFU². Le montant maximal des avances de la SCET à la SELA (8 millions de francs) est atteint. À Nantes, la victime désignée est d'abord la nouvelle ZUP de l'Eraudière, située près de la zone industrielle de Carquefou, dont l'aménagement est repoussé et les promesses de vente annulées. Les administrateurs nantais de la SELA voit cela d'un mauvais œil, en particulier André Routier-Prevost, maire-adjoint socialiste à l'urbanisme de la ville de Nantes et nouvellement nommé administrateur suite aux élections municipales de 1965. Mais c'est surtout le freinage de la ZUP de Beaulieu qui révolte la ville de Nantes. Il a ainsi été envisagé de suspendre l'ensemble des travaux de la ZUP. Toutefois, l'intervention du député nantais Rey, président du groupe parlementaire du parti gaulliste au pouvoir (UNR), a permis de maintenir l'essentiel des financements de 1963 (notamment en ce qui concerne l'équipement téléphonique)³. Une nouvelle démarche du député Rey sur l'insistance du maire de Nantes obtiendra du ministre de la Construction l'assurance – complètement dérogatoire – que la ZUP de Beaulieu aura son financement assuré pour l'année 1964 et les prochaines années⁴.

Toutefois, en pratique, la confirmation du montant des avances du FNAFU pour les années 1965 et 1966 est soumise à un arbitrage entre le ministère de la Construction et celui des Finances rendu fin 1965. Dans ce contexte, le conseil d'administration de la SELA décide de retarder le lancement de la partie des travaux la plus chère : le dragage du fleuve permettant de stabiliser les rives de l'île. Le Dr. Lemoine exprime alors son amertume devant ce ralentissement et ces incertitudes :

« On parle de ‘métropole de l’ouest’, or, à la base même de cette transformation, il devrait y avoir la construction de la 2^e ligne de ponts et l’aménagement de l’Île Beaulieu. »⁵

L’arbitrage de la fin 1965 est favorable à la ZUP, mais a retardé les travaux. Au final, outre le retard de près d’un an pris dans la réalisation de la ZUP, ce problème de financement a coûté 1,2 millions de francs.

¹ ACDC documentation PVCA SCET séance du 29 juin 1964.

² ADLA 198W12.

³ ADLA 1222W221.

⁴ Id.

⁵ ADLA 198W12 PVCA SELA séance du 2 juillet 1964.

La SCET se trouve ainsi dans une position ambiguë. D'un côté, il s'agit d'une société de services à des SEM présidées par les collectivités locales. De l'autre, elle participe à une politique d'urbanisation dominée par les normes nationales et laissant une place majeure aux services de l'État. Le cas nantais témoigne de l'articulation de ces deux logiques. La SCET y facilite la réalisation et l'acceptation au niveau local de la construction de grands ensembles. En revanche, elle accepte une entorse aux normes de la ZUP en raison du souhait de la municipalité nantaise de réaliser un quartier sur l'île Beaulieu, malgré le coût élevé des aménagements nécessaires. La SCET fonctionne ainsi comme un rouage articulant un système de financement du développement urbain très centralisé à des conditions locales singulières. En cela, la filiale de la Caisse des dépôts constitue moins un agent centralisateur qu'un organe d'adaptation de structures centralisées, selon un modèle d'action proche du « jacobinisme apprivoisé ».

Conclusion de la partie

A Sarcelles comme à Nantes, l'engagement des filiales de la Caisse des dépôts a joué un rôle déterminant dans les politiques de développement urbain. Elles ont permis la construction rapide de grands ensembles en périphérie des centres d'habitation. Les filiales ont assuré la maîtrise technique de la réalisation de ces grands ensembles. L'analyse des systèmes d'action locaux ne permet pas de souscrire complètement à la thèse selon laquelle les filiales de la CDC constituent les bras armé de l'État. Ces sociétés ont conservé une forte autonomie à l'égard des services de l'État, la SCET a pu soutenir les demandes de la municipalité nantaise à l'égard de l'urbanisation de l'Ile Beaulieu, en contradiction avec les conceptions du ministère de la Reconstruction. La SCET est à la fois l'instrument d'un calibrage des politiques de développement urbain en fonction de critères technico-financiers liés aux contraintes de crédit, mais la filiale de la Caisse des dépôts facilite des ajustements locaux à l'application de règles financières qui peuvent provoquer des tensions avec les pouvoirs urbains.

Si les filiales ont joué un rôle majeur dans la définition de solutions techniques répondant aux contraintes d'un financement public du développement urbain, c'est bien le crédit public qui constitue l'outil déterminant des politiques de développement urbain. Au-delà du cas de ses filiales, la Caisse des dépôts est au cœur des dispositifs de financement de la ville. À partir du début des années 1950, elle devient le principal banquier de l'urbanisation en délivrant des crédits au logement social et aux investissements des collectivités locales et en consolidant les prêts du Crédit Foncier au logement privé. Dans le contexte d'un contrôle étatique du secteur du crédit, la Caisse des dépôts apparaît comme un canal financier incontournable pour le développement urbain dans les années 1950. Cet engagement contraste fortement avec la situation d'avant-guerre et correspond à la prise en main par l'État du secteur financier, pour soutenir les investissements dans des secteurs et dans des conditions définies dans le cadre d'objectifs planifiés. Dans ce cadre, l'établissement financier public est partie prenante des tensions entre des objectifs d'investissement ambitieux et des moyens de financement limités. La SCIC et la SCET, mais aussi le grand ensemble, apparaissent alors comme des instruments originaux qui s'ajustent à cette tension. Ce modèle d'action va néanmoins subir de nombreuses critiques dans les années 1960, à l'égard de la qualité des réalisations et surtout de leur soutenabilité financière.

PARTIE 2 – LA CAISSE DES DÉPOTS, LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN ET LA MISE EN CAUSE DU CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LE CRÉDIT (1965-1981)

Au milieu des années 1960, le rôle dominant de la Caisse des dépôts et de ses filiales dans l'urbanisation est clairement remis en cause. La centralisation d'une grande partie de l'épargne par l'établissement est discutée, tandis qu'une série de réformes du financement du logement et, dans une moindre mesure, de l'aménagement urbain, donne une place plus importante aux banques et aux mécanismes de marché. Les outils de financement des logements construits par la SCIC, filiale immobilière de l'établissement, devient bien moins avantageuse, tandis qu'à Sarcelles, la nouvelle équipe municipale communiste, élue en 1965, affiche sa volonté d'en découdre avec le constructeur. La SCET, qui a assuré l'aménagement de la majorité des grands projets de développement urbain des villes françaises dans le cadre des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP), via la gestion des sociétés d'économie mixte locales, doit limiter son développement au profit du nouveau ministère de l'Équipement et de ses services déconcentrés. De plus, la montée en puissance des promoteurs privés adossés aux banques constitue une concurrence importante pour la SCET. Ainsi à Nantes, de fortes incertitudes planent sur les politiques d'urbanisation, dans un contexte marqué par des tensions entre le ministère de l'Équipement et les collectivités, mais aussi par un ralentissement des opérations d'aménagement gérées par la SCET.

Finalement, cette série de remises en question des interventions urbaines de la Caisse des dépôts a un impact relativement limité sur le niveau d'activité de l'institution financière et de ses filiales. En 1980, la Caisse des dépôts assure encore la quasi-totalité des prêts aux collectivités locales, elle reste le banquier du logement social et assure toujours la régulation des prêts aux logements du « secteur aidé », même si l'ampleur de la construction de ces logements a diminué. L'année précédente, la SCIC a lancé la construction de 16 000 logements et les SEM de la SCET ont permis le lancement d'un peu plus de 20 000 logements. Dans cette partie, nous allons nous interroger sur les conditions du maintien de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain des années 1960 au début des années 1980.

La littérature scientifique a tendance à souligner la montée en puissance des pouvoirs urbains à cette période, dans une logique de concurrence et d'opposition à l'État central et à son administration (Oblet 2005; Le Galès et G. Pinson 2009; Le Galès 2006). Les

mobilisations des sociétés urbaines – et tout particulièrement des nouvelles classes moyennes salariées – à l’égard des choix d’urbanisation, ainsi que l’arrivée au pouvoir de nouvelles générations d’élus locaux plus attachés à répondre à ces demandes sociales, se traduisent par l’affirmation des pouvoirs urbains autonomes. Ceux-ci prennent en main le développement urbain au prix de conflits avec l’administration d’État – et en premier lieu le ministère de l’Équipement. Les travaux soulignent le poids secondaire de la « pression des marchés » et de la crise économique des années 1970 dans cette dynamique, à la différence des pays anglo-saxons (Preteceille 1988; Le Galès et G. Pinson 2009). Si la recherche privilégie les dynamiques politiques et sociales pour comprendre l’évolution des politiques de développement urbain dans la France des années 1970, l’étude de la Caisse des dépôts invite à mesurer combien les évolutions propres au système financier ont été déterminantes pour ses activités urbaines et *in fine* pour le développement urbain.

On montrera que le maintien du rôle de la Caisse des dépôts dans le financement du développement urbain, qui contraste avec le relatif retrait de l’État, constitue un compromis entre les réformes en faveur du retour aux mécanismes de marché, jugés moins inflationnistes, et la volonté politique de maintenir des structures publiques de soutien à certains investissements prioritaires. Le modèle de croissance issu de l’après-guerre avait en effet donné à l’État un rôle majeur dans l’orientation du crédit. Les dispositifs de financement du logement les plus inflationnistes sont cependant peu à peu remis en cause au profit d’un financement bancaire adossé à l’épargne. La Caisse des dépôts conserve néanmoins un rôle majeur dans la collecte de l’épargne, lui permettant de financer le développement urbain en dehors des mécanismes de marché. Pourtant, ce compromis favorable aux investissements publics va, avec la crise économique de la seconde moitié des années 1970, progressivement s’éroder, non dans les faits – il est en pratique largement confirmé, le maintien du niveau des investissements publics étant jugé crucial pour sortir de la crise –, mais en doctrine, à mesure que la lutte contre l’inflation devient le problème prioritaire de politique économique. De fait, si la Caisse des dépôts permet de maintenir le financement des collectivités locales malgré la crise économique, la production de logements est, quant à elle, peu à peu ralentie.

On montrera que ces évolutions ont été décisives pour les filiales de la Caisse des dépôts et pour les politiques de développement urbain. Le développement de circuits de financement bancaire du logement, ainsi que la montée en puissance du ministère de l’Équipement qui contrôle dans une large mesure la délivrance des prêts de la CDC aux collectivités locales, se traduit par une relative fragmentation du développement urbain. Cette fragmentation est essentielle pour comprendre la remise en cause du modèle du grand ensemble, modèle fondé sur une maîtrise globale du financement urbain par l’organisme

aménageur (en général la SCET). Moins essentielles dans les politiques étatiques, concurrencées par des promoteurs privés adossés aux financements bancaires, les filiales de la Caisse des dépôts, pour maintenir leur niveau d'activité, se tournent massivement vers les marchés immobiliers et les pouvoirs locaux. La crise économique et le ralentissement de la production urbaine remettent néanmoins en cause cette stratégie.

Cette partie est divisée en trois chapitres. On verra d'abord comment le maintien de la Caisse des dépôts au cœur des circuits de financement du développement urbain, qui contraste avec un certain retrait d'autres instruments publics de financement, correspond au compromis au sein des institutions financières publiques entre le modèle de croissance issu de l'après-guerre, fondé sur des dispositifs d'orientation publique du crédit, et la volonté de revenir à des mécanismes de marché jugée plus efficaces et moins inflationnistes (chapitre 4). Les filiales de la Caisse des dépôts sont confrontées à une concurrence privée assise sur des ressources bancaires et à la montée en puissance du ministère de l'Équipement. Face à cette concurrence, la SCIC, filiale immobilière, cherche à adapter son activité en l'orientant en fonction de l'évolution localisée des marchés immobiliers, tout en conservant avec le soutien de la CDC des objectifs quantitatifs ambitieux et mal adaptés au retournement de ces marchés dans les années 1970. Cette évolution va se traduire à Sarcelles par une collaboration avec la municipalité pour améliorer l'image du grand ensemble, mais aussi par de violents échecs commerciaux dans les années 1970 (chapitre 5). Les dirigeants de la SCET cherchent à resserrer ses liens avec les pouvoirs locaux pour maintenir l'activité de la société face à la concurrence des promoteurs privés et l'hostilité du ministère de l'Équipement. À Nantes, cette évolution stratégique se traduit par un partenariat étroit avec la nouvelle municipalité de gauche élue en 1977 (chapitre 6).

Chapitre 4 – La Caisse des dépôts et la légitimité du crédit public au développement urbain

Au milieu des années 1960, un mouvement se dessine au sommet de l’État en faveur de la libéralisation du secteur financier, au nom de la lutte contre l’inflation. Dans le contexte d’une ouverture de l’économie française à la concurrence européenne au sein de la Communauté Economique Européenne fondée en 1957, l’idée commence à s’imposer dans les institutions financières publiques que l’État doit réduire son poids dans le secteur du crédit, au profit d’une plus grande autonomie des banques et du marché financier, en vue de permettre un financement de l’économie monétaiement plus stable et plus efficace. Ce retour des principes monétaires orthodoxes est sensible dans le secteur de la production urbaine, où les banques et l’épargne sont incitées à prendre le relais des circuits financiers publics. De même, de nouvelles procédures en matière d’aménagement urbain visent à substituer des financements privés aux crédits publics.

Toutefois, ce « tournant libéral » (Gaïti 2014) est limité, dans le secteur du développement urbain, par la confirmation du rôle déterminant joué par la Caisse des dépôts dans le financement de la ville : le retrait de l’État a en effet pour conséquence à la fois la montée en puissance des acteurs privés, mais également le transfert d’une partie de ses activités à la CDC. Les prérogatives de l’établissement apparaissent alors comme un compromis, au sein des institutions financières publiques, entre un retour aux mécanismes de marché et le maintien des structures publiques de soutien à l’investissement. On soulignera le rôle plutôt secondaire joué par le ministère de l’Équipement dans ces évolutions.

On montrera que c’est au cours des années 1970 que s’opère un véritable retournement du discours technique porté sur l’efficacité de l’action de la Caisse des dépôts et du rôle de l’État en matière de crédit. Le compromis des années 1960 est progressivement remis en cause par la crise stagflationniste et convainc les responsables des institutions financières publiques de la nécessité d’une réforme très nette du secteur financier. Pour autant, l’ampleur et les coûts politiques de la réforme font reculer le pouvoir politique qui prolonge le *statu quo*. De fait, les ambiguïtés de la régulation du système financier dans les années de crise de la décennie 1970 vont marquer les projets de réforme du financement du développement urbain. D’un côté, la Caisse des dépôts continue à favoriser les investissements publics, notamment via les prêts aux collectivités locales. De l’autre, cet appui est de plus en plus critiqué et peu à

peu remis en cause, au moins autant en raison de ses conséquences sur l'inflation et la croissance qu'au nom des libertés locales et de la décentralisation.

Le rôle central dévolu à la Caisse des dépôts dans le financement du développement urbain apparaît comme un compromis au sein des institutions financières publiques entre le retrait de l'État du secteur financier voulu par les réformateurs et le maintien de dispositifs de soutien public à l'investissement urbain (1.). Ce compromis est progressivement discrédité dans le contexte de la crise économique et financière mondiale des années 1970. La réforme globale du système financier est néanmoins remise à plus tard, en raison de son coût politique, au profit de réformes très ambiguës du crédit au développement urbain (2.).

1. La Caisse des dépôts, ou les limites des réformes « libérales » des années 1960 en matière de développement urbain

Les réformes financières du ministre des Finances Michel Debré (1966-1968) encouragent le crédit bancaire et les mécanismes de marché en substitution des circuits publics existants. Celles-ci conduisent à une disparition des circuits étatiques traditionnels de financement de la construction de logements (financement par le Trésor et par la Banque de France). Cette disparition profite à la fois aux acteurs privés et à la Caisse des dépôts, qui prend le relais d'une partie des financements publics anciennement assurés par l'État. Le maintien du rôle de la Caisse des dépôts, dont les ressources sont issues de l'épargne, apparaît ainsi comme un compromis entre la volonté des réformateurs de supprimer les outils de financement publics les plus inflationnistes et le maintien de dispositifs d'encouragement de l'investissement urbain, soutenu par une partie des dirigeants des organismes financiers publics attachées aux innovations de l'après-guerre, ainsi que par le nouveau ministère de l'Équipement et les élus locaux soucieux de conserver des moyens d'action.

Les réformes du secteur financier visent à refonder un marché financier assis sur la concurrence bancaire (1.1.). En plaçant la focale sur le crédit au développement urbain, on verra que la Caisse des dépôts y conserve un rôle majeur, comme compromis entre retrait de l'État et maintien de dispositifs publics de soutien à l'investissement urbain (1.2.).

1.1. Rueff et Debré : lutter contre l'inflation en réformant le crédit

Avec la construction européenne et le Traité de Rome de 1957, l'économie française s'ouvre peu à peu. Cette ouverture progressive s'accompagne d'une montée en puissance au

sein de l'appareil d'État des arguments en faveur d'une plus grande place laissée aux mécanismes de marché dans l'économie. Les débuts de la Ve République sont ainsi marqués par l'influence de l'économiste Jacques Rueff, proche du général de Gaulle. Toutefois, les moyens d'action de Rueff restent limités et ne touchent pas le secteur du crédit, chasse gardée de hauts fonctionnaires attachés au soutien public à l'investissement (1.1.1.). C'est surtout avec les réformes engagées par Michel Debré en 1966-1968 que le crédit est transformé, limitant l'influence de l'État sur son allocation au profit des mécanismes de marché (1.1.2.).

1.1.1. Jacques Rueff et les débuts de la Ve République : l'influence d'abord limitée de l'économiste libéral en matière de crédit

Critique de John M. Keynes et artisan des politiques de déflation dans les années 1930, participant au congrès Walter-Lippmann et membre fondateur de la société du Mont-Pèlerin¹, Jacques Rueff est connu pour ses prises de position très critiques à l'égard du rôle économique de l'État, notamment en matière financière (Denord 2007; Audier 2012). Dès 1958, cet ancien inspecteur des Finances est chargé par le général de Gaulle, de présider un Comité d'experts chargé d'étudier la façon de rétablir la situation financière du pays. Sans surprise, le plan Pinay-Rueff², qui applique les recommandations de l'économiste, consiste en une vaste opération de rétablissement des finances publiques et plus généralement de lutte contre l'inflation, dont l'État est jugé en grande partie responsable. En 1960, l'économiste est à nouveau chargé de diriger, avec Louis Armand, un comité d'experts. Il s'agit de supprimer les obstacles à l'expansion économique. Là encore, conformément aux conceptions libérales de Rueff, le rapport recommande de réduire le rôle de l'État et des réglementations dans l'économie, afin de libérer les forces productives et le marché³.

Force est de constater que le plan Rueff de 1958 et le rapport de 1960 restent muets sur la question du crédit, alors même que les questions financières constituent le sujet de prédilection de Rueff⁴. Pourtant, c'est sans doute dans ce domaine que le rôle de l'État et les dérives inflationnistes afférentes sont les plus sensibles. On a vu dans le chapitre 1 comment le ministère des Finances, singulièrement sa direction du Trésor, occupaient le cœur du système de crédit pour orienter les financements vers les secteurs jugés prioritaires, quitte à

¹ Ces réunions d'économistes ont été considérées comme fondatrices de la critique libérale du dirigisme économique d'inspiration keynésienne.

² Le nom de Pinay, ministre des Finances, est en général associé à celui de Rueff dans la désignation de ce programme de réformes. Pour une histoire de la conception de ce plan : Chélini (2001).

³ Voici une liste des recommandations du rapport : renforcement de concurrence ; critique du protectionnisme, des subventions aux entreprises ; réformation (et non suppression) de la réglementation de certaines professions : les meuniers, les boulanger, les semouliers, les commissaires-priseurs, les notaires, les avoués, les pharmaciens et l'industrie pharmaceutique, et enfin les taxis ; remise en vigueur du principe de vérité des prix et réforme de l'administration.

⁴ Il est particulièrement attaché à la référence de l'étalement-or.

engager une création monétaire inflationniste. À cet égard, le boom du logement avait été un élément majeur de la crise inflationniste de la fin de la IVe République.

Les responsables de l'administration des Finances se méfient des conceptions libérales de Rueff¹. L'historienne Laure Quennouëlle-Corre (2000) présente ainsi le désaccord entre Rueff et le Trésor :

« Un seul mot pourrait résumer l'antagonisme entre les deux parties, celui d'inflation : dans la conception de Rueff, il est le mal à combattre en priorité à sa véritable source, les mécanismes abusifs de crédit ; pour les hauts fonctionnaires des Finances, l'inflation n'est qu'un risque parmi d'autres, non moins important que la récession, et qui s'explique par de multiples facteurs autres que les mécanismes de crédit. Plus largement, l'optique purement financière et monétaire de J. Rueff paraît négliger aux yeux des experts les autres aspects de la politique économique et sociale, qui participent également, selon eux, à l'inflation. Divergences doctrinales sur les causes de l'inflation-monétaire ou structurelle – qui aboutissent à une divergence sur les moyens et les remèdes à mettre en œuvre : méthode douce prônée par les praticiens pour réguler et libérer progressivement le marché financier ; méthode radicale prisée par Rueff, pour casser les circuits du Trésor. »

L'enjeu de la controverse est, selon Laure Quennouëlle-Corre, moins une question de principes que de rythme de réformes : le retour à un fonctionnement « normal » du marché financier constitue un relatif consensus, mais s'il est une urgence pour Rueff afin de lutter contre l'inflation, il doit être modéré selon le Trésor afin de protéger l'investissement. Cette discorde suffira néanmoins à exclure le problème du crédit du champ d'action de Rueff en 1958 comme en 1960². Comme le souligne Laure Quennouëlle-Corre:

« Caractéristique de l'ambiguïté des premières années gaullistes, le discours du retour aux mécanismes de marché côtoie celui de l'impératif d'expansion et de développement industriel dont l'État doit donner l'impulsion. Au discours sur la réduction de l'impasse budgétaire et la nécessaire privatisation des financements s'oppose l'analyse comptable qui témoigne de la remarquable stabilité de la répartition des modes de financement de l'investissement entre 1958 et 1967. »

De fait, les mesures les plus marquantes en faveur de la libéralisation financière sont en réalité prises plusieurs années après ces controverses, lors du passage de M. Debré au ministère des Finances.

1.1.2. Michel Debré aux Finances : du circuit du Trésor à l'épargne

La réforme du secteur du crédit est surtout liée à l'action de Michel Debré au ministère des Finances de 1966 à 1968 (Quennouëlle-Corre 2005). Elle s'appuie néanmoins sur

¹ L'historienne Laure Quennouëlle-Corre (2000) a ainsi recueilli le témoignage d'un haut fonctionnaire du Trésor de l'époque, Max-Hubert Schroeder, pour lequel Rueff était « un homme dangereux parce que considéré dans l'opinion comme un mage » et dont les théories « étaient complètement vaseuses », fondées sur « une idée parfaitement abstraite de ce qu'était le marché monétaire ».

²Ce dernier ne manque d'ailleurs pas de s'en plaindre et réclame « inlassablement, aux fins de banquets, dans les journaux et revues, devant le Conseil économique » la suppression des systèmes de crédit trop généreux et *in fine* une libéralisation du secteur financier (*Le Monde*, 5 avril 1964).

l'objectif, fixé par de Gaulle et Rueff fin 1963, d'associer à l'équilibre budgétaire une réduction du rôle de l'État et du Trésor en matière de crédit¹. Dès lors, Debré va encourager les banques à jouer les premiers rôles dans l'allocation des financements à l'économie.

• La lutte contre l'inflation et la fin de « l'État banquier »

Si le plan de stabilisation de 1963 mis en œuvre par V. Giscard d'Estaing engage des remèdes conjoncturels à l'inflation (cf. chapitre 1), il est doublé d'un mouvement de réforme structurelle, initié par l'Elysée. Dans une lettre d'instruction datée du 5 novembre 1963, le général de Gaulle fait de la lutte contre l'inflation une priorité. Constatant que « les causes profondes de l'inflation ne sont pas maîtrisées », le président affirme, conformément aux idées de Rueff, qu'il est maintenant nécessaire :

« d'aller au fond des choses et [de] renoncer délibérément aux procédés dont l'usage s'est introduit au temps où la France n'avait plus de monnaie » (Effosse 2005 : 505).

Il s'agit de remettre en cause les innovations d'après-guerre² qui permettaient à l'État – plus exactement au Trésor – de trouver les ressources pour financer les objectifs d'investissement définis par le Plan, au-delà du strict cadre budgétaire. Ces innovations sont désormais déconsidérées et rejetées comme facteur d'inflation. L'objectif est désormais de limiter le rôle de l'État dans le secteur du crédit et de « rendre leur place normale aux mécanismes de marché » (Quennouëlle-Corre 2000). Paradoxalement, de Gaulle, qui alors fait du Plan « une ardente obligation », lui retire ses instruments financiers.

Lors d'une réunion à l'Elysée en décembre 1963 est ainsi adopté le principe de la neutralité monétaire du Trésor. Cette idée de neutralité monétaire engage une nouvelle vision du rôle de l'État, qui doit couvrir ses dépenses par des ressources stables : l'impôt et l'épargne via l'emprunt. La dimension la plus spectaculaire de cette nouvelle rigueur monétaire est la rigueur budgétaire adoptée « avec le zèle et la détermination des convertis » (Loriaux 1991 : 171)³. Le temps de « l'impasse budgétaire », caractéristique de la IVe République (cf. chapitre 1), est terminé. Le budget de 1965 est le premier budget en équilibre, sans impasse autorisée⁴. Dès lors, le Trésor ne peut plus en principe financer plus que ce qui est couvert par ses recettes.

¹ On avait vu dans la partie précédente que le plan de stabilisation contenait des éléments de gestion conjoncturelle, mais il portait aussi en germe des projets de réforme plus structurelles (Quennouëlle-Corre 2000).

² On les a vus dans le premier chapitre : impasse budgétaire, circuit du Trésor ou encore crédit à moyen terme mobilisable. Leur caractère inflationniste était globalement reconnu, mais accepté.

³ Notre traduction.

⁴ Toutefois, en pratique, cet équilibre repose notamment sur l'appel direct aux ressources de la Caisse des dépôts (cf. infra).

Toutefois, comme on l'a vu plus haut, le rôle du Trésor ne se limitait pas à ce déséquilibre, dans la mesure où il pouvait s'appuyer sur le « circuit du Trésor »¹. Le « circuit » est peu à peu démantelé. Le coup le plus net est porté lors du passage de M. Debré au ministère des Finances. Celui-ci, conseillé par Jean-Yves Haberer, un jeune inspecteur des Finances fraîchement revenu d'une mission d'étude aux États-Unis, met en place une série de réformes touchant le secteur financier. Tout particulièrement, l'obligation pour les banques et institutions financières para-publiques de posséder un niveau plancher de bons du Trésor est supprimée en 1967. Les ressources bon marché que collectait ainsi le Trésor pour financer la politique d'investissement lui sont désormais retirées. La mesure témoigne pour le ministre :

« de la volonté de l'État de ne pas détourner les réserves bancaires au trop grand profit des finances publiques » (cité par Quennouëlle-Corre 2005 : 97).

La formule témoigne bien des conceptions des réformateurs : les modalités d'intervention de l'État en matière financière reposent sur l'obtention de crédits qui ne sont pas assis sur des ressources stables (Rueff parle de « fausse monnaie ») et qui entraînent donc un risque inflationniste important. L'État ne doit donc plus être considéré comme un acteur à même de fournir les crédits d'investissement à l'économie nationale. À l'inverse, les banques, dont les ressources reposent avant tout sur l'épargne, sont en principe plus à même d'exercer cette fonction de manière compatible avec les conditions de l'équilibre monétaire.

• **Le rôle croissant des banques et le retour au marché financier ?**

De fait, les banques sont les grandes gagnantes de ce retrait de l'État. Les autres mesures de Debré sont essentiellement orientées en faveur de celles-ci, afin qu'elles prennent le relais du Trésor en matière de financement de l'économie. La réglementation des techniques de crédit est assouplie, les rapprochements entre banques d'affaires et de dépôts sont facilitées et ces dernières obtiennent le droit d'ouvrir des guichets sans autorisation administrative. En outre, une « politique active de mobilisation de l'épargne » (Quennouëlle-Corre 2005 : 98) est mise en place, permettant notamment aux réseaux bancaires de développer des comptes d'épargne. Enfin, différentes mesures techniques visent à relancer la Bourse de Paris, dans le but d'assurer un fonctionnement plus souple du marché des capitaux.

Étrangement, ces réformes ne rencontrent pas une grande opposition, notamment de la part de la direction du Trésor. Le directeur du Trésor, Maurice Pérouse, marque bien une certaine appréhension, jugée conservatrice par les réformateurs. Toutefois, le caractère conciliant de Pérouse, ses liens de loyauté vis-à-vis de M. Debré et peut-être même ses

¹ Cf. chapitre 1.

conceptions personnelles¹ lui font finalement accepter la remise en cause des facilités de trésorerie. Pour Laure Quenouëlle-Corre (2000), c'est la fin de « l'État-banquier », administrant lui-même les crédits à l'économie, en fonction de choix d'investissement décidés par l'État, notamment à travers le Plan. La « mystique de l'investissement »² qui justifiait l'utilisation d'outils financiers potentiellement inflationnistes, est peu à peu supplantée, au niveau des principes, par la lutte contre l'inflation et l'idéal de fonctionnement « normal » du secteur financier. Ce n'est plus à l'État, mais au marché – et singulièrement aux banques – de fixer les choix d'investissement. Le statut public ou privé des banques n'est pas alors en cause, dans la mesure où celles-ci doivent agir dans un contexte de concurrence imposant une discipline de marché.

Il semble bien pourtant que la montée en puissance des banques et des mécanismes de marché n'ait pas conduit à la suppression pure et simple de certains mécanismes cruciaux de contrôle et de soutien public à l'investissement. L'économiste Eric Monnet (2012) a bien montré comment la Banque de France conservait un rôle majeur dans l'allocation du crédit après les réformes de 1966-1968³. Dans le secteur du développement urbain, la Caisse des dépôts conserve un rôle exorbitant par rapport aux banques, offrant ainsi à l'État central une influence majeure dans l'investissement. À cet égard, le départ de Maurice Pérouse de la direction du Trésor pour prendre la tête de la Caisse des dépôts, en 1967, est symbolique des limites des réformes libérales⁴.

¹ Voir notamment le point de vue d'Haberer, cité par L. Quenouëlle-Corre (2000) : « Pour certaines [mesures], je savais qu'il était pour. Je savais, parce que je me souvenais de réflexions antérieures de lui, parce que certains de ses collaborateurs me disaient : ‘Pérouse, il n'est pas contre, vous le connaissez, il ne veut pas prendre la responsabilité’. Il aimait bien cette situation où quelqu'un la prenait à sa place ».

² La formule est de Jean Saint-Geours directeur adjoint du Trésor de 1955 à 1965 (Fourquet 1980: 134).

³ La thèse de l'économiste Eric Monnet (2012) sur la Banque de France a montré comment la banque centrale a étendu son spectre d'intervention dans l'allocation du crédit à la fin des années 1960. La Banque de France peut, tout d'abord, faire des avances à des secteurs et sociétés nationalisées jugés prioritaires (Gaz de France, Electricité de France, collectivités locales, Caisse nationale des Autoroutes). De plus, comme on le verra plus bas, le circuit du « logement aidé », largement financé par la Banque de France n'est que partiellement démantelé. La fameuse réforme des statuts de la Banque de France de 1973 est en général considérée comme l'acte de décès du keynésianisme et d'une politique monétaire expansionniste, parce qu'elle limite les avances de la Banque de France à l'Etat (Lemoine 2012). Eric Monnet nous invite à l'inverse à considérer, avec Jean Bouvier (1987) et Michel Margairaz (2008) l'ambiguïté de la formulation des statuts de l'établissement, qui donne un pouvoir accru au gouvernement. De fait, la politique du contrôle du crédit des années 1970 va souligner cet aspect (cf. infra). Voir aussi Blancheton (2014) sur la tardive indépendance de l'institution.

⁴ Ce parcours fait écho à celui de F. Bloch-Lainé quinze ans plus tôt.

1.2. La Caisse des dépôts et le maintien d'un soutien public à l'investissement urbain

Si les banques jouent, dans le développement urbain, un rôle accru par les réformes financières, les responsabilités de la Caisse des dépôts dans la production urbaine sont loin d'être remises en cause. Elles sont au contraire maintenues, du fait de la volonté politique de soutenir l'investissement urbain mais aussi en raison du caractère jugé peu inflationniste de ses financements, assis sur l'épargne (1.2.1.). Le ministère de l'Équipement joue à cet égard un rôle ambigu, encourageant l'initiative privée tout en défendant farouchement l'investissement public et le rôle de la CDC en matière de logement social comme de financement des équipements urbains (1.2.2.).

1.2.1. Pas de « normalisation » pour le financement du développement urbain

Les réformes du secteur financier ne se traduisent pas par une mutation complète des circuits de financement de la ville, loin s'en faut. Si le financement public le plus inflationniste, celui du « secteur aidé », est remis en cause au profit d'un financement bancaire assis sur l'épargne, pour le reste le rôle de la Caisse des dépôts demeure prédominant. La spécificité de la Caisse des dépôts, qui accorde comme les banques des prêts sur des ressources d'épargne, mais est protégée de la concurrence de ces dernières par le privilège du livret d'épargne défiscalisé, constitue un compromis original entre la logique de bancarisation et d'appel à l'épargne pour se substituer à l'État d'une part et la volonté politique de soutenir l'investissement urbain d'autre part.

- La bancarisation de la production urbaine et la réforme du « secteur aidé »**

Le secteur bancaire est appelé, avec les réformes Debré, à prendre le relais du Crédit Foncier et du « logement aidé ». Le dispositif du « logement aidé » permettait aux constructeurs de logements (publics et privés) de bénéficier de formules de financement très avantageuses, en échange du respect de certaines normes quant au prix de revient. Ces financements, qui reposaient *in fine* sur la Banque de France et sur la création monétaire, sont peu à peu remis en cause entre 1963 et 1967, au nom de la lutte contre l'inflation (cf. chapitre 1). Une convention est ainsi signée le 3 mars 1964 entre le ministère des Finances, la Banque de France et le Crédit foncier qui supprime notamment la formule des « logecos », utilisée par la SCIC pour proposer des logements de qualité supérieure aux HLM pour des

ménages aux revenus plus élevés, capable de consacrer plus d'argent à leur logement (Effosse 2003 : 484-487).

Un nouveau système destiné à assurer leur substitution est mis en place avec les réformes Debré : il s'agit de remplacer un système de financement public fondé sur l'appui de la Banque de France par un système où toutes les banques financent la construction de logements à partir de l'épargne qu'elles collectent. La loi du 10 juillet 1965 autorise ainsi la création des comptes épargne logement¹ dans l'ensemble des réseaux bancaires. Ces comptes, que les ménages s'engagent à créditer périodiquement, sont bloqués et permettent à moyen terme d'obtenir un prêt, dont les intérêts sont réduits, notamment grâce à une prime d'État. Les banques sont désormais fondées à distribuer des prêts au logement. Elles peuvent les financer d'une part au moyen de la trésorerie dégagée par l'épargne logement, et d'autre part grâce à l'ouverture d'un marché hypothécaire en 1966, dans le cadre des réformes bancaires de M. Debré².

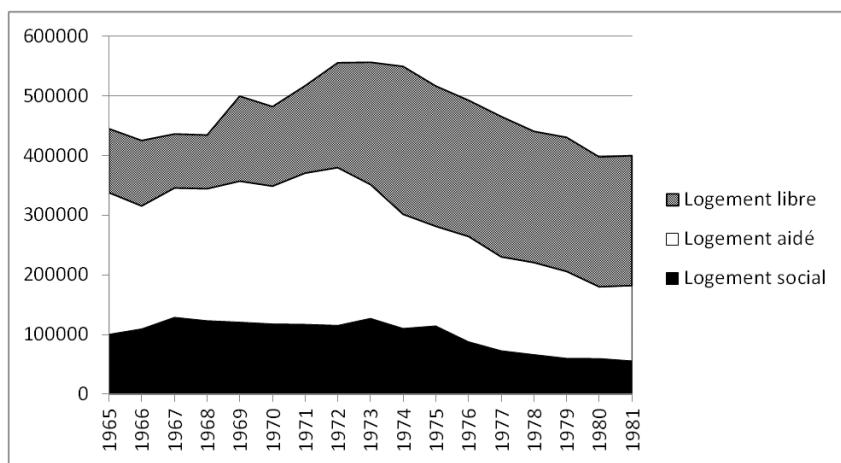
Ce type de financements prend rapidement de l'ampleur (cf. graphique 7). Le sociologue Michel Topalov (1973; 1987) a montré qu'il a accompagné la montée en puissance d'un nouveau type de construction, dans lequel les promoteurs privés s'associent directement avec les groupes financiers. Pour autant, malgré une forte croissance, la part des capitaux privés dans la construction de logements « plafonne » à 50 %. De fait, la construction de logements sociaux croît à un rythme important dans les années 1960, En outre, le circuit de financement du secteur aidé n'est pas complètement démantelé : le Crédit Foncier continue à assumer près du tiers du financement de la construction de logement³. Toutefois, les prêts immobiliers du Crédit Foncier sont moins avantageux qu'auparavant : ils nécessitent un apport de capital plus élevé des ménages, et sont accordés à un taux comparable à celui pratiqué par les banques.

¹ Il existait précédemment un système d'épargne logement, institué en 1957. Réservés aux Caisses d'épargne et peu avantageux, ces comptes n'avaient rencontré qu'un succès très limité.

² Ce marché permet de « nourrir » les prêts bancaires. Pour les détails techniques de son financement : B. Lefebvre et al. (1992: 28-32).

³ Il emprunte les fonds à la Caisse des dépôts, puis, une fois les prêts accordés, il transmet les effets représentatifs des créances à la CDC, qui elle-même les transmet à la Banque de France.

Graphique 7 : construction annuelle de logement par type de financement (1965-1981)



Source : auteur, données B. Lefebvre et al. (1992).

Finalement, la Caisse des dépôts, qui soutient financièrement l'activité du Crédit Foncier et prête aux HLM et aux collectivités locales, est le véritable facteur limitant de la prise en charge du développement urbain par les banques et le marché financier.

- **La non-réforme du circuit du livret A : Mai 68, les arguments de la CDC et l'opposition du Trésor**

Il avait été envisagé par M. Debré d'appliquer les réformes bancaires à l'ensemble Caisse des dépôts-Caisse d'épargne. Il s'agit de rompre avec le modèle de soutien à l'investissement urbain mis en place dans les années 1950 : les prêts que délivre la Caisse des dépôts aux collectivités locales et à la construction dépendraient alors des « taux du marché ». Ce système aurait l'avantage d'unifier le secteur financier et donc de créer réellement un marché financier, régulé par les prix et potentiellement non inflationniste. Toutefois, la réforme signifierait la suppression d'un outil de protection et de stimulation des investissements urbains et reviendrait donc complètement sur les choix de l'après-guerre. Le contexte politique, l'opposition du Trésor et la défense de la Caisse des dépôts vont bloquer le projet.

Debré installe en 1968 une commission dirigée par son ancien directeur de cabinet, Pierre Racine, avec comme objet :

« le problème d'une révision de leur régime fiscal privilégié mais leur permettant de participer dans des conditions de stricte égalité, à la concurrence des réseaux de collecte de l'épargne. » (Rapport Racine 1968 : 7).

De fait, les Caisses d'épargne – et donc la Caisse des dépôts – proposent des livrets d'épargne défiscalisés, qui offrent une rémunération plus attractive que ce qu'offrent les

autres réseaux bancaires. L'objectif de la réforme est clair : supprimer la spécificité que constitue la Caisse des dépôts pour harmoniser l'ensemble des réseaux bancaires et donc les conditions du fonctionnement du secteur financier, dans le cadre de la politique de libéralisation. D'autres banques pourraient participer au financement de la production urbaine en concurrence avec la Caisse, puisqu'elles bénéficieraient des mêmes conditions de collecte de l'épargne. La mise en concurrence de l'ensemble Caisses d'épargne - Caisse des dépôts comporte un double volet, que Debré et que la commission lient : la refiscalisation du livret A et l'obtention par les Caisses d'épargne de l'ensemble des outils financiers de collecte de l'épargne (notamment le compte-chèques), à égalité avec les autres réseaux.

Ce projet de réforme rencontre une opposition assez nette de la direction du Trésor. Ses dirigeants soulignent la nécessité de maintenir la capacité de la Caisse à délivrer des prêts à taux privilégié à des secteurs jugés prioritaires. Cette position est d'autant plus soutenue que la politique d'équilibre budgétaire induit un appel croissant de l'État aux ressources de la Caisse des dépôts (cf. infra). Par ailleurs les Caisses d'épargne et la CDC sont plutôt réservées à l'égard de la réforme. La Caisse des dépôts souligne le fait que ses ressources, issues de l'épargne, confèrent à ses prêts un caractère non inflationniste. De fait, le rapport de la commission Racine, publié en mai 1968, est assez prudent et recommande un abandon très progressif de la défiscalisation, ainsi que le maintien d'un contingent de fonds centralisés par la CDC afin de financer les collectivités locales et le logement social.

Les événements de mai 1968 et l'augmentation brutale des salaires qui s'ensuit entraînent une forte inflation et une pression croissante sur les finances publiques, tandis que Michel Debré quitte le ministère des Finances. Dans ce contexte, l'application des recommandations du rapport est remise à plus tard. Le circuit spécifique Caisse des dépôts – Caisses d'épargne est ainsi maintenu dans un régime distinct et privilégié à l'égard du reste du secteur bancaire. Le directeur du Trésor, dans une note au ministre datant de 1969, justifie ce choix en soulignant le caractère peu inflationniste des ressources de la CDC et la nécessité de soutenir un niveau élevé d'investissement en équipements urbains et en logements, grâce à la stabilité des ressources du livret A¹. En somme, il accepte de « détourner » du marché une partie de l'épargne pour des investissements fléchés par l'État et de limiter la libéralisation du secteur financier. Les ressources du livret A, issues de l'épargne, apparaissent ainsi comme un compromis commode entre la suppression des dispositifs publics les plus inflationnistes et le maintien du soutien public à des investissements prioritaires. Ce compromis est renforcé par

¹ Il souligne l'importance de conserver des financements qui s'inscrivent « dans le cadre de normes précises qui permettraient d'assurer un respect de la programmation », c'est-à-dire des objectifs du Plan. Centre d'archives économiques et financières (après CAEF) B-0064740

les « débudgeatisations » qui font peser certaines dépenses budgétaires sur les ressources de la CDC.

• Les « débudgeatisations » : la CAECL et la CPHLM

« Les décideurs français ont découvert le secret de la réduction des déficits publics sans diminuer le ‘train de vie’ de l’État. Ce secret, c’est la débudgeatisation, selon laquelle les dépenses qui ont jusqu’ici été assumées par l’État étaient transférées du budget vers des entreprises publiques et privées, des institutions financières comme la CDC, des consommateurs voire les gouvernements locaux » (Loriaux 1991 : 171)¹.

Le politiste états-unien exprime bien les ambiguïtés des réformes libérales menées dans les années 1960. L’État, pour présenter un budget à l’équilibre, a ainsi transféré nombre de ses dépenses d’investissement à la Caisse des dépôts : c’est la débudgeatisation². L’appui sur la Caisse et sur ses ressources d’épargne est censé limiter les tensions inflationnistes liées au financement public. Il offre également à l’État un contrôle important sur les investissements réalisés par la CDC. À cet égard, la puissance et la singularité de la Caisse des dépôts constituent une limite nette à la libéralisation financière, dans la mesure où l’État conserve le contrôle de la collecte et de l’utilisation des fonds de la Caisse.

Cette dynamique est particulièrement nette dans le cas du logement social, jusque-là principalement financé par l’État, la Caisse des dépôts n'accordant que des prêts complémentaires. En 1966 est créée la Caisse des prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré (CPHLM). Etablissement public géré par la Caisse des dépôts, il a pour vocation de dégager l’État du financement du logement social en mobilisant plus nettement les fonds de la Caisse. L’État ne se dégage cependant pas totalement, compensant financièrement la bonification des prêts accordés par la CPHLM. Les conséquences du nouveau système de financement du logement social sont évidentes : les prêts de la CDC au logement social via la nouvelle caisse augmentent rapidement et prennent le relais des prêts accordés par la direction du Trésor³.

Le transfert de charges à la CDC rencontre cependant la limite des ressources de l’établissement. Sur la demande du ministère des Finances, la Caisse réduit donc ses prêts aux collectivités. Ces restrictions vont cependant à l’encontre des objectifs du Plan et leur coût politique est très élevé, dans la mesure où elles entraînent de vives protestations des élus

¹ Notre traduction.

² Celle-ci est en réalité plus ancienne : dès 1955, une réforme, plus comptable que réelle, avait transféré hors du budget des dépenses du Trésor « gérées » par la Caisse des dépôts.

³ Les prêts de la CDC accordés au logement social passent de un milliard de francs en 1964 à 5,5 milliards en 1970. ACDC Rapports au parlement.

locaux, relayées au Parlement et à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts¹. Face aux difficultés de financement des collectivités locales, deux solutions sont utilisées : la Caisse des dépôts peut réescompter une partie de ses prêts à la Banque de France, recourant de la sorte au financement monétaire (Monnet 2012 : 155-169). Par ailleurs, la Caisse des dépôts et le ministère des Finances créent en 1966 une caisse complémentaire : la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL). Cette création s'inscrit dans le double mouvement ambigu de retrait de l'État des circuits financiers, mais de maintien de son influence (encadré). Dans ce contexte, le poids financier de la Caisse des dépôts se maintient dans le développement urbain, limitant d'autant la montée en puissance des logiques de marché dans le financement de la production urbaine. Le ministère de l'Équipement, promouvant l'initiative privée, mais bénéficiant des ressources de la CDC, témoigne bien des ambiguïtés de ce compromis financier de bancarisation partielle du développement urbain.

La CAECL, auxiliaire de la Caisse des dépôts pour le financement des collectivités locales.

La création de cette nouvelle Caisse s'inscrit dans la lignée des réformes de M. Debré, bien qu'elle soit rarement associée à celles-ci dans la littérature scientifique.

L'idée fondatrice de la CAECL est d'utiliser les fonds d'emprunts des collectivités (prêts essentiellement délivrés par la CDC) non encore consommés, pour accorder de nouveaux prêts à ces mêmes collectivités. Ces fonds d'emprunt, qui représentent près de 50 % de la trésorerie des collectivités, sont en effet, conformément à la loi, déposés au Trésor. Cette trésorerie est coûteuse pour les collectivités, qui doivent payer des intérêts à la CDC (137 millions de francs d'intérêt en 1962), mais elle offre au Trésor des ressources bon marché. La volonté de réduire les ressources non budgétaires du Trésor, mais aussi la restriction de ses prêts aux collectivités imposée dans cette même logique (via la débudgeabilité) poussent au transfert de ces fonds à une caisse placée sous l'autorité de la Caisse des dépôts. Cette caisse peut alors accorder des prêts de court terme aux collectivités à partir de ces ressources. De plus, la CAECL a la possibilité d'émettre des obligations sur le marché financier, afin de développer une offre de prêts aux collectivités, dans le mouvement de développement du marché lancé par Debré².

En principe, il s'agit essentiellement d'un moyen d'élargir les moyens de financement des collectivités, sur des ressources réputées non inflationnistes. Mais les emprunts levés par la CAECL sur le marché financier peuvent ensuite être réescomptés à la Banque de France (Monnet 2012). De plus, la création de la CAECL n'engage pas une réforme générale du crédit au secteur local : celle-ci n'aura lieu qu'au début des années 1980.

Si l'activité de la CAECL s'accroît lors de ses premières années, puis se stabilise au cours des années 1970, elle reste avant tout une caisse d'appoint, permettant de compléter l'offre de prêt de la CDC. Ce caractère secondaire vis-à-vis de la CDC est d'autant plus net que cette dernière non seulement assure la gestion de la caisse, mais encore souscrit une bonne part des obligations émises par la CAECL sur le marché financier.

¹ ACDC PVCS séance du 9 octobre 1964, 25 octobre 1965 et 25 février 1966.

² La Caisse des dépôts assurait déjà l'émission de telles obligations, mais d'une ampleur limitée en raison de l'étroitesse d'un marché financier limité par l'orientation des crédits hors marché.

1.2.2. Le ministère de l'Équipement et la « qualité » du développement urbain : encouragement de l'initiative privée et de l'investissement public

En 1966, un nouveau ministère voit le jour : le ministère de l'Équipement naît de la réunion du ministère de la Construction et de celui des Travaux publics. Cette création est influencée par le corps des Ponts et Chaussées qui, logé dans le ministère des Travaux Publics, souhaite jouer un rôle premier dans le développement urbain (Thoenig 1987). Souvent associé à l'image d'un État dirigiste (Oblet 2005: 124-130), le ministère a néanmoins été dirigé par des hommes politiques soucieux de soutenir l'initiative privée. On verra cependant que cette orientation joue un rôle assez limité et ne se traduit pas par une remise en cause des structures de financement public de l'urbanisation, dans la mesure où les moyens d'action du ministère en dépendent.

A la crise quantitative du logement, les différents ministres de l'Équipement ajoutent désormais des préoccupations qualitatives. Ce souci de la qualité urbaine et architecturale se traduit par une certaine prise de distance à l'égard des grands ensembles et de la stratégie productiviste du tournant des années 1950 et 1960 en matière de production urbaine. Il s'agit de produire un urbanisme plus proche des demandes de la population. Le ministère de l'Équipement promeut ainsi la construction de logements de standing supérieur¹. Il engage de ce fait une répartition des tâches, en valorisant la promotion privée appuyée sur des circuits bancaires et sur l'épargne pour la construction de logements, afin de mieux concentrer les financements publics sur les équipements urbains.

La Loi d'orientation foncière préparée par Edgar Pisani et appliquée par Albin Chalandon en 1968 remplace la procédure des Zones à urbaniser par priorité (ZUP) par celle des Zones d'aménagement concerté (ZAC), dans le but de mieux accueillir les constructeurs privés et de leur donner un plus grand rôle dans l'aménagement urbain. En 1973, la fameuse circulaire du successeur de Chalandon, Olivier Guichard, met officiellement fin aux grands ensembles. Baptisée « ni tours, ni barres », elle interdit la construction d'ensembles urbains supérieurs à 2 000 logements. L'objectif est désormais :

« De répondre plus efficacement aux aspirations à une meilleure qualité de l'habitat et de l'urbanisme et de lutter contre le développement de la ségrégation sociale par l'habitat »².

Chalandon s'est aussi distingué par le soutien qu'il accorde à la construction de logements individuels, de préférence privée. Il lance ainsi en 1968 un grand concours de construction de pavillons, mais auquel répondent majoritairement des promoteurs publics

¹ Ce souci de la qualité est en outre appuyée par la décision de Robert Lion, directeur de la Construction au sein du ministère de l'Équipement, de relever des normes de construction de logements sociaux et d'engager une réflexion globale sur la qualité architecturale.

² Circulaire Guichard, citée par Tellier (2007).

(organismes HLM et la SCIC). Cet échec témoigne en pratique du décalage entre les ambitions du ministère, qui vise, dans la lignée du ministère de la (Re)Construction, à contenir les coûts de la construction, et les pratiques d'une promotion privée en plein essor (Steinmetz 2013). Celle-ci bénéficie des nouvelles formules de financement bancaire (cf. infra), qui rendent moins attractives celles proposées par le ministère. Ces résultats contradictoires témoignent de l'ambiguïté du ministère de l'Équipement qui, tout en promouvant la construction privée de logements, cherche à tout prix à maintenir un niveau élevé de financement public du logement social et de l'équipement urbain.

Le ministère de l'Équipement ne cesse pas de soutenir la construction sociale. Les premières réflexions visant à limiter leur financement (la suppression de l'aide à la pierre) sont violemment combattues par son administration (Christin et Bourdieu 1990). Les différents ministres continuent à s'engager publiquement en faveur de l'obtention de moyens pour le financement public des logements sociaux comme des équipements urbains. Le ministère de l'Équipement bénéficie à cet égard des prêts de la Caisse des dépôts à ces deux secteurs. Ces financements lui donnent les moyens de jouer un rôle majeur dans politiques de développement urbain, notamment via ses services déconcentrés, les puissantes directions départementales de l'Équipement (Némery 1981), qu'on évoquera dans les prochains chapitres.

Les réformes financières de la fin des années 1960 donnent un rôle plus important aux banques et aux mécanismes de marché dans le développement urbain, sans pour autant remettre réellement en cause le poids majeur de la Caisse des dépôts dans le financement du développement urbain. Le maintien du rôle de la CDC, qui prend le relais d'une partie des anciennes activités assurées par l'État, apparaît ainsi comme un compromis entre la volonté de limiter les effets inflationnistes du contrôle public sur le crédit et celle de maintenir l'influence et le soutien du secteur public à l'égard de l'investissement urbain. Force est donc de constater que les structures de financement public restent dominantes dans la production urbaine, loin des ambitions réformatrices. Il faudra attendre les tensions financières et économiques de la crise des années 1970 pour que ce compromis soit fortement contesté.

2. La Caisse des dépôts à l'épreuve de la stagflation des années 1970 : la mise en cause croissante mais repoussée du financement public du développement urbain

La situation des années 1970 est, sur le plan financier, particulièrement paradoxale. Le déficit public reste faible et son financement monétaire (l'impasse budgétaire, cf. chapitre 1)

est en principe limité. Cependant, à partir de 1973, l'inflation devient chronique, atteignant des niveaux élevés¹. En outre, celle-ci s'accompagne d'une montée du chômage et du ralentissement de la croissance. Cette « stagflation » aux causes multiples et mondiales² entraîne peu à peu une nouvelle lecture des enjeux financiers et monétaires, qui mettent le contrôle public du crédit – et singulièrement la Caisse des dépôts – au cœur du problème de l'inflation, sans pour autant qu'une réforme d'envergure ne soit mise en œuvre. La crise joue ainsi un rôle ambigu : elle donne une nouvelle vigueur aux mécanismes publics d'orientation et de soutien du crédit, mais sa persistance et les hauts niveaux d'inflation aiguisent les critiques à leur égard (2.1.). Dans ce contexte, les réformes visant à modifier le crédit au logement et le crédit aux collectivités locales, qui correspondent à des dynamiques politiques complexes, sont marquées du sceau de cette ambiguïté (2.2.).

2.1. La Caisse des dépôts de plus en plus responsable de l'inflation ?

Le maintien global du rôle de la Caisse des dépôts en matière de développement urbain et son poids de plus en plus prépondérant dans les investissements publics au soutien de celui-ci correspondaient à un compromis entre les réformes bancaires des années 1960 censées limiter l'inflation et les politiques visant à soutenir l'investissement. La crise stagflationniste met en cause ce compromis, sans pour autant qu'il soit réformé. Au contraire, les premiers signes du ralentissement économique entraînent un contrôle accru de l'État sur le crédit dans le but de relancer l'économie par le soutien à l'investissement, tout en tentant de modérer l'inflation (2.1.1.). Les limites flagrantes de cette politique entraînent une amplification des critiques à l'égard du système du crédit et particulièrement à l'égard du rôle de la Caisse des dépôts, sans pour autant qu'une réforme soit mise en œuvre, en raison des coûts économiques et politiques d'un retrait des structures de soutien public à l'investissement (2.1.2.).

2.1.1. Face à la crise : le retournement de la politique financière et le contrôle du crédit

Dès 1973, il est décidé en France de mettre en place un système d'encadrement du crédit, à rebours des réformes libérales de la fin des années 1960 (Guillaumont-Janneney

¹ De 1974 à 1981, l'inflation dépasse chaque année le taux de 9 %.

² Nous ne reviendrons pas ici sur les causes de la stagflation, phénomène mondial dans la seconde moitié des années 1970. Outre les chocs pétroliers de 1973 et 1979, on peut évoquer l'importance du démantèlement du système de Bretton-Woods (Loriaux 1991), le ralentissement des gains de productivité contrastant avec l'augmentation continue des salaires, et l'augmentation de la concurrence internationale, notamment en provenance des pays émergents (Lipietz 1994).

1991). Il s'agit d'une politique de contrôle quantitatif du crédit que peut accorder chaque établissement financier pour une période donnée. Il avait déjà été mis en place dans des périodes de crises mais, face à la persistance d'une inflation élevée, il est utilisé de façon continue. Ce contrôle du crédit renforce le rôle de l'État dans l'allocation du crédit : il est en effet sélectif, au profit de certaines activités économiques, notamment l'exportation, dans un contexte de déficit commercial lié aux chocs pétroliers et au flottement des monnaies décidé en 1971¹, qui rend plus difficile le rééquilibrage de la balance commerciale par une dévaluation. De même, afin de soutenir le niveau d'investissement, les prêts de la Caisse des dépôts au logement et à l'équipement sont protégés de cette sélectivité du crédit.

Ces mécanismes de contrôle du crédit renouent avec le système financier de l'après-guerre : l'État joue à nouveau le premier rôle dans la distribution des crédits à l'économie, au détriment des forces de marché. La justification est identique à celle des années 1940 : cette sélection publique du crédit permet de financer les investissements jugés les plus prioritaires par l'État, alors que le libre jeu du marché financier aboutirait à une distribution uniquement fonction de la rentabilité et du risque. Un autre argument s'ajoute : celui du soutien quantitatif de l'investissement. Le libre jeu du marché se serait en effet très probablement traduit par une réduction des crédits à l'investissement du fait de l'assombrissement des perspectives économiques.

Pourtant, ce soutien à l'investissement ne permet pas de faire redémarrer la croissance ni de réduire l'inflation. Ces difficultés ne sont pas propres à la France et correspondent en fait à la crise économique mondiale. Celle-ci est caractérisée par une crise financière liée à la fin du système monétaire international de Bretton Woods qui rend plus vulnérables les systèmes monétaires nationaux (Loriaux 1991). Dans ce nouveau contexte, la Caisse des dépôts est peu à peu considérée, au sein des institutions financières publiques, comme une des raisons de l'incapacité à mettre en œuvre une politique financière efficace.

2.1.2. Le Plan contre la Caisse ou la fin d'une époque

La montée des critiques à l'égard de la Caisse des dépôts est sensible lorsqu'on lit les rapports du comité Financement de la préparation des 6^e, 7^e et 8^e Plans, publiés respectivement en 1971, 1976 et 1980. Ces rapports sont produits par un comité réunissant des représentants des principales institutions financières et économiques du pays (banques, Banque de France, ministère des Finances, Plan et CDC) ainsi que les « partenaires sociaux »

¹ En 1971, le président étatsunien Nixon décide de mettre fin à la convertibilité en or du dollar, clé de voûte des changes fixes ajustables du système de Bretton Woods, faisant entrer *de facto* le système monétaire international dans un régime de changes flottants, qui sera formalisé par les accords de la Jamaïque en 1976.

(patronat et syndicats). Les prêts à taux privilégiés et à long terme de la CDC, financés par une épargne liquide (livrets A) sont de plus en plus nettement considérés comme une grave source d'inflation et un obstacle à la croissance.

- **Les critiques sur la « transformation » opérée par la Caisse des dépôts**

Le rapport du comité Financement pour le 6^e plan expose la controverse sur le possible rôle inflationniste du réseau Caisses d'épargne - Caisse des dépôts – et singulièrement de son activité de transformation bancaire –, sans pour autant que le débat ne soit nettement tranché. Le rapport place la question de l'inflation au cœur de son travail, soulignant ses méfaits sociaux et économiques. Le comité, dans sa conclusion, regrette à cet égard que les systèmes de financement de l'économie entretiennent potentiellement l'inflation et invitent à :

« mettre en œuvre tous les moyens d'arriver à ce que les investissements soient le plus possible couverts par de l'épargne longue et par une épargne liquide authentique. » (*Rapport Du Comité Du Financement* 1971 : 97).

Cette référence à l'*authenticité* de l'épargne liquide dénote une inflexion par rapport aux réformes de la fin des années 1960 et contient une critique implicite à l'égard de la « transformation » opérée par la CDC, faisant des prêts longs avec de l'épargne à court terme. En fait, le débat fait rage, opposant les tenants – notamment à la Banque de France –, des thèses monétaristes, visant à faire correspondre durée de l'épargne et durée du prêt, à ceux – notamment à la CDC –, des théories d'inspiration keynésienne, plus souples vis-à-vis de la création monétaire. Le débat n'étant pas tranché, le comité reste ainsi particulièrement nuancé (*Rapport Du Comité Du Financement* 1971 : 25) :

« Il est pratiquement impossible de dire (...) si une certaine dose de transformation pourra ou non être tolérée sans risques inflationnistes excessifs (...). La frontière entre la monnaie et l'épargne liquide, même si elle se trouve mieux tracée, restera toujours un peu ondoyante. D'autre part et surtout, une situation inflationniste est la résultante d'un ensemble de phénomènes en sens divers parmi lesquels une 'transformation' excessive de liquidités n'est qu'un élément parmi d'autres. »

En 1976, le comité n'aborde pas de front la question de la transformation. S'il répète son appel à consolider l'épargne longue, la critique de la transformation est limitée par le manque de données qui pourraient permettre de trancher le débat théorique (*Rapport Du Comité Financement* 1976 : 51-53). Toutefois, on retrouve en annexe un certain nombre de documents établis par la CDC¹ visant à justifier par la stabilité de l'encours des fonds du livret A le caractère monétairement vertueux de la transformation financière opérée par l'établissement :

« Si, du point de vue macroéconomique, l'amélioration de la stabilité des dépôts sur livrets peut trouver, dans le cadre d'une théorie monétariste de l'inflation, une certaine justification, elle ne

¹ « La stabilisation de l'épargne constituée sous forme de dépôts sur livrets. Document présenté par la CDC. »

paraît guère susceptible de modifier les conditions de la transformation. » (*Rapport Du Comité Du Financement* 1976 : 320).

A l'inverse, les « quelques réflexions sur les moyens d'encourager et de consolider l'épargne » présentées par le Commissariat Général au Plan invitent à développer l'épargne longue au détriment de l'épargne liquide et notamment des livrets privilégiés.

En 1980, lors de la préparation du 8^{ème} Plan, l'approfondissement de la stagflation tranche *de facto* le débat sur les effets inflationnistes de la transformation massive. Si le débat théorique n'est pas véritablement réglé, la position dominante d'un réseau comme celui des Caisses d'épargne dans la collecte de l'épargne est désormais fortement contestée. L'inflation renforce l'appel à l'allongement de la maturité des ressources des institutions financières, qui semble plus que jamais lié à la remise en cause des priviléges des grands réseaux transformateurs comme la CDC¹. Le caractère prioritaire de l'objectif de la lutte contre l'inflation constitue donc la principale explication de la « victoire » des tenants de la remise en cause de l'ensemble Caisses d'épargne - Caisse des dépôts. Le rapport du comité du financement en 1980 commence ainsi par une profession de foi :

« La désinflation et la stabilité du franc doivent désormais s'imposer à l'économie française. »²

Pour les experts, le retour à la croissance n'est possible que par un vaste de redéploiement du système financier et la fin du contrôle du crédit par l'État, permettant à terme d'en finir avec l'inflation galopante. Est dénoncé un système financier tout à la fois rigide et inefficace, largement coupable de l'inflation et de la crise économique.

• Le problème de la segmentation du crédit

Outre la question de la transformation, la remise en cause de l'édifice Caisse d'épargne - CDC est justifiée par d'autres arguments. À la différence des banques, la CDC est

¹ Pour le comité, la confusion du long et du court terme qu'opère la CDC en transformant l'épargne à vue en prêts à long terme comporte des : « risques inflationnistes lorsque l'élasticité de la production est insuffisante. La question a été posée de savoir si ces risques méritent une attention particulière alors qu'il existe tant de causes d'inflation. Elle appelle une réponse claire : c'est justement parce que l'inflation a des causes multiples qu'il convient de l'attaquer sur tous les fronts. Il doit être souligné que la transformation révèle, par son existence, l'inadaptation qualitative de l'épargne désirée par les ménages aux besoins de financement des entreprises. Ce problème ne peut être éludé et aucune acrobatie financière ne permettra de le résoudre. Il faut donc changer les comportements les pratiques et les structures financières, sans faire un saut dans l'inconnu mais sans considérer toutes les règles existantes comme intangibles ».

² « Elle rend notre économie plus fragile, détermine entre les agents économiques des transferts occultes de montants considérables, fausse les bases d'un calcul économique raisonnable, altère la notion de rentabilité et la sélectivité des investissements, défavorise la formation d'une épargne financière au profit de l'acquisition de valeurs refuges et enfin rend pratiquement irréalisable, en raison de l'inégalité de son rythme selon les pays la stabilité du taux de change, notamment vis-à-vis de nos partenaires dans le Système monétaire européen. » Ce dernier point est jugé crucial par Loriaux (1991) qui souligne le poids des transformations du contexte monétaire européen et mondial dans les projets de réforme français. Ce point de vue est néamoins nuancé par Monnet (2012; 2015).

immunisée contre l'encadrement du crédit grâce aux fonds du livret A. Cette immunité renforce les critiques anciennes de l'archaïsme et du manque d'efficacité que l'on impute à un système financier administré et protégé de la concurrence, dont les Caisses d'épargne sont un symbole¹. La complexité, la lourdeur et les défauts du système d'administration des prêts est soulignée depuis sa création. Nous renvoyons ici aux nombreuses critiques du fameux lien prêt-subvention : la dénonciation de ses rigidités est devenue un *topos* de tout rapport sur les finances locales².

Le caractère inflationniste de ces caractéristiques a visiblement fait l'objet de débats au sein de la commission, qui livre à ce sujet un diagnostic nuancé :

« l'idée que les crédits à taux privilégié aboutissent, par nature, à des investissements discutables et constituent une source d'inflation n'a pas été jugée recevable par le groupe. En effet, ils ne bénéficient pas nécessairement à des 'canards boiteux' (certaines entreprises bien gérées savent parfaitement les utiliser) et les charges ainsi assumées par la collectivité ne peuvent être considérées comme sans contrepartie. Il n'en reste pas moins que la répartition de ces crédits ne paraît pas totalement conforme aux options du Plan et aux exigences de restructuration de l'économie française » (*Rapport Du Comité Du Financement* 1980 : 75).

Le Plan, face à la faiblesse de la croissance, est de plus en plus orienté vers les entreprises et « le secteur productif », au détriment des financements en faveur des administrations et de l'équipement³. La Caisse des dépôts, qui concentre l'essentiel de ses crédits sur l'équipement urbain et le logement social, est clairement visée. Les nuances dans le texte témoignent de la position défensive de l'établissement, mais celui-ci reconnaît que le système conduit à une allocation des crédits partiellement inefficace, qui a tendance à nourrir l'inflation et/ou ne soutient pas la croissance.

Un point plus consensuel, mais tout aussi critique vis-à-vis des crédits administrés, est que leur existence limite l'efficacité de la politique déflationniste de la Banque de France. On l'a vu, ces crédits ne sont pas touchés par le contrôle du crédit. De plus, accordés à partir de ressources dont la rémunération est fixée par décret, ils sont immunisés contre la politique monétaire, c'est-à-dire la modification par la Banque de France de ses taux directeurs. Ils limitent plus généralement l'action de la Banque de France, dans la mesure où la Caisse des dépôts, détentrice de liquidités abondantes, entretient une forte hétérogénéité du système

¹ Le Crédit mutuel bénéficie aussi de produits d'épargne privilégiés à la même époque (livret bleu) et subit alors les mêmes critiques.

² Cf. infra : le rapport Guichard.

³ Voir à cet égard la tribune publiée dans *Le Monde* (16 décembre 1980), cosignée par un parlementaire de droite, Edmond Alphandéry, et un économiste : « Toutes ces dispositions discriminatoires, qui tendent à canaliser l'épargne dans des directions particulières, assèchent les sources de fonds nécessaires à d'autres secteurs ; ainsi certains de ces secteurs voient leur développement ralenti alors même qu'ils peuvent se situer dans des créneaux de compétitivité et de productivité croissantes. Dès lors qu'ils faussent le fonctionnement du marché financier, la sélectivité et le dirigisme étatique, qui ont présidé à la politique du crédit et de l'épargne depuis de nombreuses années, ne sont plus à la hauteur des formidables problèmes de financement auxquels doit, et devra pendant longtemps, faire face l'économie française. »

financier : sur le marché monétaire, la CDC est ainsi structurellement prêteuse, tandis que les banques sont en général structurellement emprunteuses, dans la mesure où elles ont un moindre accès aux ressources d'épargne liquide. Dès lors, si la Banque de France souhaite mener une politique monétaire restrictive (limitation des refinancements par l'augmentation des taux), ses effets seront limités, parce qu'elle ne touchera qu'une partie des fonds des banques, voire asymétriques : les banques dépendent en effet de manière inégale des crédits de la banque centrale, selon l'intensité de leurs liens avec les réseaux administrés ; elles sont donc plus ou moins sensibles à une hausse rapide des taux d'intérêt. La Banque de France, afin d'éviter de déstabiliser le secteur bancaire, ne peut par conséquent mener de véritable politique de contrôle de la création monétaire.

Au début des années 1980, la politique de soutien sélectif du crédit semble ainsi dans une impasse. Alors qu'elle a été instaurée après la guerre pour soutenir la planification, elle est désormais accusée d'empêcher l'allocation des financements préconisée par le Plan, qui priorise les investissements « productifs »¹. L'ampleur de ces critiques au sein des institutions financières publiques, visible dans les rapports du Plan, ne conduit cependant pas à une réforme du secteur financier.

• Une réforme remise à plus tard

Le décalage entre le discours réformateur de la fin des années 1970 et les réalisations pratiques extrêmement limitées est généralement expliqué par la volonté du gouvernement d'éviter le coût politique de ces réformes dans un contexte de forte poussée de l'opposition de gauche (Loriaux 1991; Feiertag 2001). Deux économistes (Mordacq et Patat 1979) interrogent ainsi :

« Peut-on (...) envisager sereinement la perte de substance quasi inéluctable qui, à travers la réduction de la part de marché des Caisses d'épargne affecterait le système de la Caisse des dépôts ? »

La réponse semble visiblement négative aux yeux des responsables politiques, malgré des projets mesurés de réforme². Plus généralement, le démantèlement des structures de soutien à l'investissement, notamment en matière de logement social ou d'équipement urbain, semble politiquement trop risqué, car il se traduirait par non seulement par des tensions politiques fortes avec les élus locaux, mais aussi par un ralentissement de l'investissement global et donc de l'économie.

¹ « Ainsi s'imposent les arguments prétendant que l'intervention de l'État dans l'allocation du crédit, qui constituait auparavant la force de la croissance française, ne crée plus que des avantages et des situations favorisées qui faussent la concurrence, entravent la croissance et contribuent à la perpétuation de l'inflation » (Monnet 2015).

² Le rapport Mayoux en 1979 envisage de libéraliser le crédit, mais il donne lieu à des mesures très limitées.

Ces réserves des responsables politiques se traduisent notamment par le choix du ministre des Finances, René Monory, de maintenir « sans limites » Maurice Pérouse à la tête de la Caisse des dépôts, pourtant atteint par la limite d'âge en 1979¹. Cette décision témoigne d'un attentisme d'autant plus marqué que Pérouse s'est fortement opposé aux propositions de réformes qui toucheraient son établissement. Il a notamment publié en annexe du rapport du Comité de financement du 8^e Plan (1980) une note défendant le maintien de l'originalité du dispositif CDC-Caisse d'épargne.

Toutefois, sa défense du livret A et de l'édifice CDC-CE répond plus aux critiques classiques qu'aux arguments portant sur l'hétérogénéité du marché monétaire. L'essentiel de son plaidoyer est en fait moins structurel que conservateur : il défend la « qualité » du réseau des Caisses d'épargne et de la CDC, plus que leur rôle dans les équilibres monétaires et financiers. Il ne permet pas de remettre en cause une position qui semble de plus en plus porter un consensus technique au sein des institutions financières de l'État en faveur du décloisonnement du marché financier et de la remise en cause du poids de la Caisse des dépôts. Mais, dans un contexte politique tendu, il joue clairement en faveur de l'ajournement des réformes. Le *statu quo* se traduisant par de fortes tensions financières et économiques, une réforme radicale du crédit paraît cependant de plus en plus inéluctable. Si la plupart des dirigeants et experts des institutions financières se prononcent plutôt en faveur de la libéralisation, des économistes proches du Parti socialiste inclinent vers une nationalisation complète du système bancaire pour permettre l'application drastique de l'encadrement du crédit.

On voit comment, au cours des années 1970, s'opère un véritable retournement du discours technique porté sur l'efficacité de l'action de la Caisse des dépôts et du rôle de l'État en matière de crédit. Le compromis des années 1960 est remis en cause par la crise stagflationniste et convainc les institutions financières publiques de la nécessité d'une réforme très nette du secteur financier. Pour autant, l'ampleur de la réforme fait reculer le pouvoir politique qui prolonge le *statu quo*. Cette tension entre, d'une part, la dé-légitimation du système français du crédit et singulièrement des circuits de la CDC et, d'autre part, son maintien, est particulièrement sensible dans le domaine du développement urbain.

¹ *Le Monde* 11 octobre 1979.

2.2. Les réformes inachevées des années 1970 : le logement et la décentralisation

Dans les années 1970, de nombreuses critiques remettent en cause le rôle dominant de la Caisse des dépôts et de l'État dans le développement urbain. Elles dépassent clairement le seul cadre de la régulation du secteur du crédit et correspondent aussi à des enjeux propres aux concurrences politiques au sein de l'appareil d'État ou encore à l'amélioration de l'efficacité et de la justice dans la distribution des aides publiques. Les élus locaux et notamment urbains réclament ainsi une décentralisation des pouvoirs, qui limiterait l'influence de l'État sur la conduite des politiques locales (Mabileau et Sorbets 1989; Le Galès 2006; Le Galès et G. Pinson 2009). De même, une coalition d'acteurs administratifs et politiques milite pour une réorganisation du financement du logement, visant à concentrer les financements publics sur les ménages les plus pauvres et à substituer des financements privés aux crédits publics pour les autres (Christin et Bourdieu 1990; Zittoun 2001).

On montrera que ces projets de réformes sont marqués par l'ambiguïté de la politique générale du crédit dans les années 1970, où les pressions croissantes en faveur d'un retrait de l'intervention de l'État sont encore contrecarrées par le rôle majeur joué par la Caisse des dépôts. De la sorte, l'investissement urbain et tout particulièrement celui des collectivités locales sont partiellement protégés des effets de la crise économique. En matière de crédit aux collectivités locales, si le lien entre l'obtention d'un prêt de la CDC et l'octroi d'une subvention d'État est supprimé, la Caisse des dépôts reste, sous le contrôle de l'État, le premier prêteur aux collectivités locales (2.2.1.). En matière de logement, la réforme du financement du logement de 1977 se traduit par la confirmation d'un système de financement public toujours assis sur les ressources de la Caisse des dépôts, mais dans le même temps discrètement circonscrit (2.2.2.).

2.2.1. Le chantier de la décentralisation (encore) disjoint de celui de la libéralisation financière

A la suite des demandes des élus locaux en faveur d'une plus grande autonomie, Olivier Guichard, maire de La Baule et député gaulliste prestigieux, est chargé en 1976 de présider une commission chargée de réfléchir au « développement des responsabilités locales ». Le rapport Guichard, publié la même année sous le titre *Vivre Ensemble*, propose une série de réformes en faveur d'une plus grande autonomie des collectivités locales. Il prévoit notamment une autonomie accrue dans l'obtention et l'usage de leurs emprunts, alors réglés par le lien-prêt subvention et « la bible ». En revanche, le rôle dominant de la Caisse des dépôts dans la délivrance des prêts serait maintenu. C'est seulement à la toute fin des

années 1970 qu'est évoquée la possibilité de lier la décentralisation avec le retrait de la Caisse des dépôts du crédit aux collectivités locales.

Le rapport *Vivre ensemble* remet en cause une distribution des prêts jugée archaïque¹. Il prévoit la disparition du lien prêt-subvention : l'obtention d'un prêt de la Caisse des dépôts par une collectivité locale dépendait de l'octroi d'une subvention par les services de l'État. Instauré pour des motifs conjoncturels (cf. chapitre 1), il était considéré, même aux yeux de ses concepteurs, comme un système imparfait, mais s'est pourtant maintenu jusqu'aux années 1970. En outre, les prêts sont délivrés selon un ensemble de règles fixant leurs volumes et leurs taux, regroupées dans un document baptisé « la bible » (cf. chapitre 1). Ce système s'est en outre complexifié avec la création de la CAECL, puisque la Caisse des dépôts délivre désormais des prêts provenant de deux sources : les prêts de la CDC, issus de la gestion des fonds du livret A, à taux réduit, et ceux de la CAECL, empruntés sur le marché à un taux plus élevé.

La commission appelle de ses vœux la mise en place de procédures de « globalisation » des prêts, les communes et intercommunalités urbaines négociant directement avec la Caisse des dépôts un volume global de prêts pour un an, dégagé de l'existence de subvention. Celles-ci ont commencé à être expérimentées dès 1965 ; elles sont généralisées en 1978 à l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants, conformément aux recommandations du rapport Guichard. En revanche, le rôle de la Caisse des dépôts dans l'octroi des prêts n'est pas remis en cause.

La suppression de la tutelle de l'État sur les crédits de la CDC aux collectivités pose un problème de régulation : comment fixer le volume des crédits accordés aux collectivités locales et leur distribution par la CDC ? Le lien prêt-subvention et la bible étaient autant d'outils assurant le contrôle de l'État. Pour répondre à cette question, la commission Guichard envisage la création d'un « cahier des charges limitant le pouvoir des caisses prêteuses », dans le cadre d'un pilotage global de l'État. Le volume des prêts pourrait être limité par un rapport de proportionnalité aux dotations globales délivrées par l'État aux collectivités ou encore par un encadrement quantitatif du crédit. La réforme paraît ainsi moins nette, les conditions de délivrance des prêts restant d'une manière ou d'une autre attachées à des décisions

¹ Un extrait du rapport : « Les règles appliquées par les caisses prêteuses [la CDC et la CAECL, le Crédit Agricole pour les communes rurales] aux demandes de financement présentées par les collectivités locales constituent un ensemble d'une rare complexité qui fixe d'une manière absolument rigide les détails du plan de financement de toute opération d'équipement. (...) La commission considère que les collectivités locales ne seront pas maîtresses de leurs opérations d'équipement tant qu'un tel carcan leur sera imposé. Il est nécessaire de libéraliser les conditions de financement des équipements : en abandonnant les règles pointillistes. »

administratives étatiques. Dans les pratiques, cet élément a pu être considéré par les pouvoirs locaux comme le maintien d'une tutelle sur leurs investissements¹.

La modification des rapports entre État, Caisse des dépôts et collectivités locales proposée par la commission Guichard n'est pas subordonnée, dans l'esprit de celle-ci, à une réforme plus générale du secteur financier. La commission ne prend pas non plus position sur la question des taux privilégiés. Un paragraphe souligne néanmoins que :

« la commission ne verrait pas d'inconvénients à ce que certaines formes de concurrence effective entre les familles de caisses prêteuses permettent aux collectivités locales d'obtenir la meilleure qualité possible de services financiers. »

D'une manière générale, les réflexions sur la décentralisation dans les années 1960 et 1970 ne semblent pas participer du débat portant sur l'équilibre monétaire et sur le secteur du crédit. Le lien entre décentralisation et libéralisation financière n'est pas encore fait. Il faudra attendre les réformes des années 1980 pour qu'il devienne prégnant. Le rapport Mayoux, sur le « développement des initiatives financières locales » publié en 1978, constitue à cet égard un jalon important. Il porte sur le secteur bancaire et, sans surprise, recommande de mettre fin au cloisonnement du crédit et aux taux privilégiés. Mais il propose également des réformes touchant aux collectivités locales dans une perspective de *décentralisation du crédit*. Le décloisonnement du secteur financier doit aussi, selon la commission, porter sur les prêts aux collectivités locales, qui doivent être ouverts à la concurrence, par la suppression du circuit privilégié de la Caisse des dépôts. Celle-ci jouerait alors un rôle de conseil financier, fixant un taux maximal d'endettement autorisé par collectivité. Point particulièrement intéressant, la commission prend pour modèle le secteur du logement et la réforme de l'aide à la personne, qui déplace l'aide d'État hors du circuit du crédit, vers une subvention d'ordre général (cf. supra). Les recommandations du rapport ne sont en pratique que timidement appliquées. Il faudra attendre la libéralisation des années 1980 pour une transformation du crédit aux collectivités locales et au développement urbain.

2.2.2. Au-delà de la réforme modérée du financement du logement en 1977 : la réduction progressive du rythme de construction

Souvent considérée comme une étape majeure dans la libéralisation du secteur du logement, la réforme du financement du logement de 1977 n'apporte pourtant, à moyen terme, que peu de changements, du fait notamment de la mobilisation des organismes HLM et du ministère de l'Équipement (cf. encadré). La réforme de 1977 a une double caractéristique. Elle reconnaît plus ou moins explicitement que l'enjeu politique du logement a une dimension

¹ Voir notamment les débats parlementaires sur les finances locales, reproduits dans *Le Monde* du 4 décembre 1980.

qualitative, qui peut empiéter sur les objectifs quantitatifs. Les aides publiques doivent ainsi permettre d'améliorer les conditions de logement de la population et l'accès des ménages les plus pauvres à un logement décent, plutôt que favoriser la construction en masse de logements de bas de gamme – dont le prix reste d'ailleurs trop élevé pour certains ménages. En revanche, la réforme ne modifie pas véritablement les circuits de financement du logement, la Caisse des dépôts continuant à financer la construction de logements sociaux et à alimenter les prêts du Crédit foncier. Dans les années qui suivent la réforme, les rapports entre les réseaux de financements restent ainsi relativement stables.

La réforme du logement de 1977.

On reprend ici les différents travaux qui ont porté sur cette réforme (Christin et Bourdieu 1990; B. Lefebvre et al. 1992; Zittoun 2001) pour montrer que les velléités de réforme se sont heurtées tant au lobby de la construction publique – et notamment des organismes HLM –, qu'aux ressources abondantes que la CDC peut apporter au logement. Le travail du politiste Philippe Zittoun (2001) a décrit l'existence de deux coalitions opposées en matière de politique du logement.

La « coalition universaliste » associe ministère de l'Équipement, mouvement HLM et Caisse des dépôts en faveur du financement public du logement, tandis que la « coalition libérale » regroupe, au sein du ministère des Finances, la direction du Budget et la direction du Trésor, mais aussi les banques. Cette seconde coalition, unie autour d'une certaine méfiance à l'égard du logement social, jugé trop coûteux, s'est peu à peu organisée dans les années 1970 pour promouvoir un modèle concurrent caractérisé par une concentration des aides publiques sur les ménages les moins aisés, afin de les aider à payer leur loyer ou leur prêt d'accession à la propriété. Le financement de la construction serait alors pris en charge entièrement par les banques, dans la continuité des réformes des années 1960. Au financement public de la construction de logements sociaux (« aide à la pierre ») se substituerait une aide à la personne, complémentaire de financements bancaires. Ces deux positions antagoniques se sont cristallisées autour de deux rapports opposés sur ce point : le *Livre Blanc* publié par le mouvement HLM précède de quelques mois le rapport de la commission Barre, composée essentiellement de membres de la coalition « libérale ».

La réforme finalement adoptée en 1977 a la caractéristique de donner raison aux deux camps¹ : elle crée l'Aide Personnalisée au Logement (APL), mais maintient le financement des HLM, tandis que le secteur aidé conserve son système de financement spécifique, appuyé sur le Crédit foncier et la Caisse des dépôts et désormais appelé Prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP). De plus, la réforme prévoit des financements spécifiques pour la réhabilitation des logements et augmente la qualité des normes de construction pour les PAP et les HLM. Les aides publiques s'orientent ainsi moins vers l'encouragement de la construction, mais plus vers la qualité des logements, nouveaux et anciens. Cette

¹ Les sociologues Rosine Christin et Pierre Bourdieu (1990) soulignent le poids de jeunes hauts fonctionnaires ambitieux dans l'adoption de la réforme de 1977. Deux figures se dégagent : Robert Lion et Pierre Richard. Le premier, ancien directeur de la Construction, est alors délégué général du mouvement HLM, tandis que le second pilote la réforme en tant que conseiller auprès du président de la République. Ces deux personnalités, l'une marquée à gauche (Robert Lion a sa carte au Parti Socialiste) et l'autre à droite (Richard a notamment participé à la campagne présidentielle de Giscard en 1974) ont nettement collaboré lors de la réforme. Cette collaboration se poursuivra ensuite à la Caisse des dépôts après 1982, Lion devenant le directeur général, et Richard le directeur général adjoint.

réorientation se fait en partie au détriment de la construction neuve, que l'approfondissement de la crise économique a déjà tendance à ralentir.

La véritable réforme est plus discrète : l'État ne s'oppose pas à la réduction progressive du rythme de la production de logements¹. Cette réduction est d'abord liée à la crise économique qui limite les capacités d'investissement des ménages, tandis que les tensions inflationnistes pèsent sur le secteur bancaire et sur sa capacité à financer la construction. Le secteur aidé du Crédit Foncier, lui aussi appuyé sur les financements du marché monétaire et sur l'épargne des ménages, est touché. De plus, dans le secteur HLM, les subventions apportées par l'État ne compensent pas l'augmentation des coûts de construction liées notamment à l'inflation (B. Lefebvre et al. 1992 : 44-47). Il s'agit ainsi d'une réforme silencieuse, par laquelle l'État cesse de compenser le ralentissement en matière de production de logement.

Conclusion

L'évolution du crédit au développement urbain s'explique par une tension au sein des institutions financières publiques entre le maintien de dispositifs de soutien à l'investissement urbain et l'introduction de mécanismes de marché pour limiter les effets de ces dispositifs sur l'inflation. Si les réformes financières du milieu des années 1960 ont donné aux banques un rôle accru dans le financement du logement, la Caisse des dépôts conserve une bonne part de l'épargne des ménages pour financer, hors marché, tant le logement que les investissements des collectivités locales. Dans la crise économique des années 1970, ce schéma est en pratique confirmé, afin de soutenir l'investissement urbain. La crise se prolongeant et la lutte contre l'inflation apparaissant comme l'objectif prioritaire, le maintien de dispositifs publics d'orientation du crédit est pourtant progressivement délégitimé au sein des institutions financières publiques. Dans ce contexte, le rôle majeur joué par la Caisse des dépôts limite les conséquences de la crise sur le développement urbain et particulièrement sur les investissements des collectivités locales. Pour autant, le ralentissement de la production de logements participe d'une évolution progressive par laquelle l'État commence à cesser de soutenir, directement ou indirectement, l'investissement urbain.

¹ De 550 000 logements construits en 1975, la production est retombée à 400 000 en 1980.

Chapitre 5 – La SCIC et la « promotion para-publique » à l'épreuve des marchés immobiliers

Dans la partie précédente, nous avions laissé la SCIC, filiale immobilière de la Caisse des dépôts, en bien fâcheuse posture. En 1965, les plaintes des locataires s'ampliaient à Sarcelles, notamment face aux augmentations de loyers, tandis que les élections municipales donnaient à la ville un maire communiste. Ce dernier clamait haut et fort sa volonté de contraindre la SCIC à limiter les loyers et de prendre le contrôle de la gestion et du développement du grand ensemble. De plus, la filiale de la Caisse des dépôts se trouvait en mal de financement pour assurer la continuité de son programme de construction. L'équation financière était d'autant plus difficile à tenir que la politique du logement s'oriente à partir de 1965 vers un encouragement à l'intervention de capitaux privés, tant en provenance des ménages que des banques, en substitution des capitaux publics. Filiale d'un établissement public symbolique des circuits administrés par l'État en matière de logement, fortement liée à l'administration¹ et à la politique des grands ensembles, la SCIC semble attachée à un mode d'administration du logement qui est peu à peu remis en cause.

Pourtant, l'évolution de la SCIC de 1965 au début des années 1980 dépend sans doute moins de la double opposition des mouvements sociaux et de pouvoirs locaux, pourtant particulièrement dynamiques à Sarcelles (Castells, Cherki et Godard 1978) que des évolutions des structures de crédit au logement. On montrera que l'évolution de la SCIC est marquée par le double mouvement de montée en puissance de mécanismes de marché et de maintien du rôle de la Caisse des dépôts dans le financement du développement urbain, pour soutenir l'investissement. Dans ce contexte, la SCIC et la Caisse des dépôts contribuent à la fois à un rééquilibrage des politiques de développement urbain au profit de pouvoirs locaux, et limitent les effets de la crise économique sur la production urbaine.

D'une part, l'activité de la SCIC est marquée par l'introduction de mécanismes de marché et par la concurrence de promoteurs privés. La SCIC s'inscrit moins dans la logique intégrée et centralisée du grand ensemble et cherche désormais à produire des logements attractifs pour les ménages solvables. La société devient alors, avec le soutien de la CDC, un promoteur immobilier, dont l'activité est soumise aux aléas du marché. Cette démarche induit une plus grande proximité avec les pouvoirs urbains et les marchés locaux, notamment à

¹ Il faut notamment souligner la présence du directeur de la puissante direction de la Construction du ministère de l'Équipement au conseil d'administration de la SCIC. Par ailleurs, Léon-Paul Leroy, directeur puis président de la SCIC à partir de 1967, est un ingénieur des Ponts détaché de ce ministère.

Sarcelles, où les enjeux de la SCIC deviennent congruents avec ceux de la municipalité, en faveur de la poursuite de la construction et de sa mise en valeur. D'autre part, la SCIC s'inscrit dans le cadre de l'engagement de la Caisse des dépôts dans la politique du logement et le soutien à l'investissement urbain. La filiale de la Caisse des dépôts conserve ainsi des objectifs d'ordre quantitatif et social. La récession dans le secteur du logement dans la seconde moitié des années 1970 va montrer les limites financières d'une stratégie volontariste contradictoire avec les contraintes d'un marché qui se retourne.

On évoquera dans une première section les difficultés rencontrées par la SCIC au milieu des années 1960, tant à Sarcelles qu'au niveau de ses financements (1.). La seconde section sera consacrée à l'adoption d'une nouvelle stratégie de la société, qui tend à évoluer vers la promotion privée et à se territorialiser, tout en conservant des objectifs politiques distincts de la seule recherche du profit (2.). Enfin, on verra que la crise immobilière de la fin des années 1970 souligne les contradictions financières d'un tel positionnement (3.).

1. Contestations locales et remises en cause financières dans les années 1960 : la survie de la SCIC est en jeu

« Parfois certains, sans d'ailleurs nier l'efficacité de l'action entreprise, se sont demandé s'il est bien justifié que la Caisse des dépôts, par le canal de ses filiales, intervienne directement dans [le domaine] de la construction (...). La Caisse des dépôts ne pouvait, à une époque où sévissait, précisément dans [ce domaine] une carence manifeste d'initiatives, se satisfaire d'une attitude purement passive. (...) Peut-être cependant, insatisfaits de cette réponse, certains diront encore que les temps ont changé, qu'aujourd'hui, à la suite éventuellement d'exemples montrés par la Caisse des dépôts, en tout cas concurremment avec elle, d'autres initiatives sont apparues, et qu'étant désormais bien loin d'être seule à agir dans ces domaines, notre vénérable institution y a de ce fait moins à agir. »¹

Ce propos de Maurice Pérouse, directeur de la Caisse des dépôts, à l'anniversaire des 15 ans de la SCIC en 1969, souligne bien les difficultés rencontrées par la filiale de la Caisse des dépôts, dont l'activité est désormais critiquée et concurrencée. Les structures de financement des logements construits par la SCIC, les logecos, sont peu à peu remis en cause (1.1.). Ces difficultés sont doublées à Sarcelles par la montée des oppositions locales tant de la part de la population que des élus locaux (1.2.).

¹ ACDC documentation 201.1 *CDC69* « La SCIC a célébré son 15^e anniversaire ».

1.1. La lutte contre l'inflation et la fin des priviléges

L'activité de la SCIC est, dans les premières années, caractérisée par un dynamisme spectaculaire assis sur des ressources financières croissantes. Au milieu des années 1960, ces ressources viennent à manquer en raison des réformes du secteur financier évoquées dans le chapitre précédent, qui visent à limiter l'inflation en substituant l'épargne et les banques à un financement public. La SCIC perd certains avantages concurrentiels par rapport aux autres constructeurs, qui lui permettaient d'imposer sa rationalité technique avec la bénédiction des pouvoirs centraux et locaux. La Caisse des dépôts limite l'aide financière qu'elle apporte à la SCIC (1.1.1.). De plus, les réformes de financement du secteur aidé rendent plus difficile l'association avec les employeurs (1.1.2.). Ces difficultés de financement sont doublées du fait que les constructeurs concurrents, de logements sociaux ou de logements privés, voient désormais leur activité facilitée par l'évolution des circuits du crédit (1.1.3.).

1.1.1. La pression sur les apports financiers de la CDC à la SCIC.

Dans le cadre de la politique de débudgeissement visant à limiter les dépenses de l'État, les fonds de la Caisse sont fortement convoités par le ministère des Finances (cf. supra) et ses apports financiers à la SCIC sont menacés. Un extrait du procès-verbal du comité de direction de la CDC datant du 1^e juin 1965 rend compte de cette pression :

« D'après l'état remis à M. de Voguë [directeur du Trésor], le montant des fonds attendus de la CDC par la SCIC représente en 1965, en cumulant les investissements en capital, les avances à court terme et les prêts à long terme, une somme globale de 500 millions de francs. (...) Or, cette somme correspond exactement au montant des économies que le ministre des Finances voudrait voir la CDC réaliser sur ses investissements. Néanmoins, aucune liaison n'a été faite jusqu'ici et M. de Voguë est parfaitement au courant du problème. »¹

Il est clair que ce « problème » renvoie à une limitation des fonds que la Caisse peut apporter à ses filiales. De fait, l'apport de la Caisse à la SCIC diminue régulièrement². Surtout, le modèle de financement de la SCIC ne paraît plus viable aux yeux des responsables de l'établissement. Outre la pression du ministère des Finances, il faut souligner l'influence de la détérioration des conditions de financement délivrés par le Crédit foncier, qui entraîne une augmentation de prix de revient et donc des loyers. Pour le comité de direction de la Caisse des dépôts :

¹ ACDC 92085001.

² Si les concours de la Caisse des dépôts représentaient plus de 80 % des fonds mobilisés par la SCIC entre 1955 et 1959, leur proportion est tombée à 21 % en 1967 (Topalov 1969 : 5).

« dans ces conditions un effort aussi important de la CDC sous forme d'apports non rémunérés se justifie moins puisqu'il n'a plus pour but de contribuer à donner aux familles les plus modestes le logement dont elles ont besoin. »¹

Cette réticence correspond en outre aux problèmes rencontrés par la CDC propriétaire. La politique d'augmentation des loyers, visant à maintenir l'équilibre de la gestion des logements, est violemment critiquée par les locataires et les élus locaux (cf. infra). Ces attaques qui affectent l'image de marque de la Caisse des dépôts la poussent à se désengager de l'investissement, ou à tout le moins, à modifier ses apports financiers pour éviter ces critiques².

1.1.2. La réforme des circuits financiers et la fin de la construction pour les employeurs

L'évolution de la Compagnie Immobilière de la Région Parisienne (CIRP), société animée par la SCIC³ et propriétaire notamment du grand ensemble de Sarcelles (cf. chapitre 2) témoigne bien du tarissement des sources de financement de la SCIC. René Parès, représentant de la SNCF qui est un des principaux partenaires de la CIRP⁴, s'alarme ainsi en 1968 de la réduction de capital de la société :

« C'est là une décision extrêmement grave, et qui appelle sans retard une réflexion et un choix d'orientation nouvelle, faute desquels la CIRP ne répondrait plus à sa vocation ni aux espoirs qu'elle portait et que les pouvoirs publics et la SNCF pour sa part avaient, à l'origine, mis en elle. »⁵

De fait, cette évolution correspond tant à l'arrêt de capitalisation des logements par la CDC qu'à la remise en cause de la structure de financement mobilisée par la SCIC : les logecos (cf. chapitre 1 et 4). Ces derniers sont supprimés en 1963, pour laisser la place à des financements bancaires plus liés à l'épargne et monétaiement non inflationnistes⁶. Ils sont remplacés par des prêts du Crédit foncier, moins avantageux et qui couvrent une part moindre

¹ Bloch-Lainé affirme notamment : « la mise de fonds en capital par la Caisse des dépôts ne se poursuivra pas sans fin. La SCIC aura à rechercher de nouvelles formules juridiques et financières applicables tant au patrimoine existant qu'à des opérations nouvelles dans lesquelles une partie du financement ne serait plus assuré par des investissements en capital de la CDC. » ACDC 920085003 procès-verbal du comité de direction (après PVCD) séance du 11 janvier 1966.

² Dans le même comité de direction, les dirigeants de la Caisse des dépôts souhaitent « éviter de partager avec ses partenaires (en province, avec les collectivités locales) les responsabilités qui devraient incomber normalement à ces dernières (problèmes de loyers notamment). » Cf. chapitre 2 sur les grèves de loyers.

³ Et possédée à 2/3 par la CDC, le reste du capital étant possédé par des employeurs tels que la SNCF (cf. chapitre 2).

⁴ En 1968, la SNCF a participé au financement de 1093 logements locatifs (sur un total de près de 24 000 construits par la SCIC pour le compte de la CIRP. ASNCF 203LM232 Rapport du représentant de la SNCF auprès de la SCIC au secrétaire général de la SNCF, 20 septembre 1968.

⁵ Id.

⁶ La réforme du secteur aidé visait aussi à augmenter la qualité des logements construits dans ce cadre, dans la mesure où les ménages qui bénéficiaient de logecos avaient souvent des revenus plus élevés que les ménages accédant aux HLM. Il s'agit désormais de mobiliser leurs moyens d'épargne.

du prix de revient d'un logement. Dans ce contexte, la participation demandée aux employeurs pour l'attribution d'un logement passe en 1965 de 25 à 40% de son prix de revient¹. En outre, les loyers de sortie s'avèrent considérés comme trop élevés par les bénéficiaires auxquels les logements étaient en principe destinés². Les entreprises réservataires de logements s'éloignent donc de la SCIC, d'autant plus aisément que de nouvelles formules de construction s'offrent à eux.

1.1.3. Le dynamisme des constructeurs concurrents

Alors que le rythme de la construction nationale de logements continue à progresser, la production de la SCIC stagne dans les années 1960. Ce retrait de la société correspond plus généralement à celui de la structure de financement du logement aidé (cf. chapitre 4). Le logement social se voit au contraire soutenu par la création de la Caisse de prêts aux HLM, qui permet de mobiliser plus massivement les fonds de la Caisse des dépôts en leur faveur (cf. chapitre 4). De même, les promoteurs s'allient aux banques qui ont désormais les moyens de financer la construction grâce aux réformes bancaires de 1966-1967 (Topalov 1973). Face à ce dynamisme, les avantages comparatifs de la SCIC s'étiolent peu à peu. C'est notamment le cas du préfinancement des équipements scolaires, que l'appui de la Caisse des dépôts lui permettait d'assurer, à la différence des autres constructeurs. La politique des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP) et l'essor de la SCET rendent un peu moins crucial la question du préfinancement des équipements (cf. chapitre 3).

Dans ce contexte, la SCIC est moins incontournable pour les pouvoirs locaux mais aussi pour le nouveau ministère de l'Équipement, qui prend la suite du ministère de la Construction en 1966. Elle est à cet égard consciemment mise en retrait du programme des « villes nouvelles », engagé en 1965 avec le Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne conçu par Paul Delouvrier. Cette politique est pensée en opposition aux grands ensembles dont Sarcelles constitue le repoussant emblème. Si, en pratique, les historiens ont bien montré la continuité dans les conceptions des villes nouvelles et des grands ensembles (Fourcaut et Vadelorge 2006), il n'empêche que la SCIC et son grand ensemble de Sarcelles semblent passés de mode et toute référence à son action et à Sarcelles est évacuée du programme des villes nouvelles. La volonté du directeur (puis président à partir de 1967) de la SCIC, Léon-Paul Leroy, de présenter Sarcelles comme la « première » ville nouvelle³ n'y fait rien et la SCIC est, dans un premier temps du moins, faiblement associée aux villes nouvelles

¹ ASNCF 203LM232 Rapport du représentant de la SNCF auprès de la SCIC au secrétaire général de la SNCF, 20 septembre 1968.

² Id.

³ ACDC 920085001 PVCD 6 avril 1965.

(Vadelorge 2008). Les difficultés multiples de la SCIC la rendent moins incontournable, tandis que son action à Sarcelles fait l'objet de critiques locales virulentes.

1.2. La fin de la tranquillité : la montée des contestations à Sarcelles

Aux difficultés financières de la SCIC s'ajoute la montée des contestations locales, provenant notamment des locataires de la SCIC. Celle-ci assure au milieu des années 1960 la gestion de 130 000 logements. Elle fournit un logement à près de 500 000 personnes, ce qui fait d'elle, et de très loin, le 1^e bailleur de France. Elle concentre les critiques des mouvements de locataires, mais aussi des élus locaux (cf. chapitre 1). Dès la fin des années 1950, les locataires ont mené des actions de protestation contre les hausses de loyers menées par la SCIC. Les difficultés ont été particulièrement marquées à Mourenx, où la mairie s'est alliée aux locataires¹. La même année, les élections municipales installent un maire communiste à Sarcelles, bien décidé d'en découdre avec la filiale de la Caisse.

Quelques mois avant l'élection du Conseil des résidents en 1965, les élections municipales portent à la tête de la mairie Henry Canacos, un communiste élu sur un programme d'opposition frontale à la SCIC. Un tract de sa liste d'union de la gauche 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. »² De fait, la section communiste locale a été très impliquée dans les actions menées contre la SCIC, notamment en matière de grève des loyers.

A peine élu, H. Canacos déclare au Conseil municipal³ : « les Sarcellois ont condamné (...) la docilité de la municipalité sortante face à la toute-puissance de la SCIC. » En octobre 1965, le *Bulletin Officiel Municipal* fait sa une sur la hausse des loyers, le maire produisant sa propre quittance de loyer, augmentée de 28,87%. Le journal rend compte de la résolution du conseil municipal :

« au moment où 50% des habitants de Sarcelles sont frappés par une augmentation de leur loyer de l'ordre de 26% à 30% le conseil municipal réuni le vendredi 24 septembre 1965, (...) s'élève contre le chantage qui est fait aux habitants par la dénonciation du contrat de location et l'obligation d'en signer un nouveau ou de déguerpir comme si ce choix existait réellement dans

¹Loin de l'ennui diagnostiqué par H. Lefebvre (1960) dans son enquête sur le grand ensemble de Mourenx, les relations difficiles avec la SCIC, et surtout le niveau des loyers et des charges, entraînent le développement d'une vive activité militante et associative dans les grands ensembles. Voir notamment Castells, Cherki et Godard (1978).

² AMS

³ AMS *Bulletin Officiel Municipal* mai 1965.

un pays soumis à la grave crise du logement. Il demande avec les locataires de la SCIC l'abrogation de cette hausse des loyers. »

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 vices de procédure. Suite aux protestations de la SCIC, le maire se fait plus explicite encore :

« 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 »¹.

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 SCIC se trouve ainsi en butte avec des revendications locales et doit faire face à l'assèchement de ses financements. Ces difficultés entraînent finalement une évolution stratégique de la société, qui va suivre l'évolution de la politique du logement en s'orientant vers la vente de logements, sur le modèle de la promotion privée désormais encouragée par les pouvoirs publics.

2. La SCIC devient-elle un promoteur privé ?

La SCIC décide de poursuivre son activité de construction, en s'adaptant à l'évolution des circuits de financement du logement. Elle va désormais exercer prioritairement une activité de promoteur : elle vend les logements dont elle assure la construction. Cette évolution change nettement sa raison d'être : elle cesse d'être un service constructeur pour le compte des grandes entreprises et l'équilibre de ses opérations dépend donc de sa capacité à les commercialiser au sein du marché immobilier. Il s'agit moins de réduire les coûts de l'urbanisation en réponse à une demande massive, mais plutôt de produire des logements attractifs pour les ménages solvables.

On verra que la SCIC se retrouve dans une situation comparable aux promoteurs privés et adapte son activité aux contraintes marchandes, sans pour autant complètement rompre avec sa vocation initiale de constructeur social, car elle conserve de nombreux objectifs distincts d'une simple rémunération du capital investi (2.1.). Cette nouvelle stratégie est sensible à Sarcelles et elle se traduit par une certaine montée en gamme de ses réalisations,

¹ AMS dossier grand ensemble Copie non datée d'une lettre du maire Henri Canacos au directeur de la SCIC, en réponse à une lettre du 8 décembre 1965.

ainsi que par une alliance avec la municipalité visant en particulier à améliorer l'image de la ville, véritable vitrine pour la SCIC (2.2.).

2.1. La SCIC au risque des marchés immobiliers

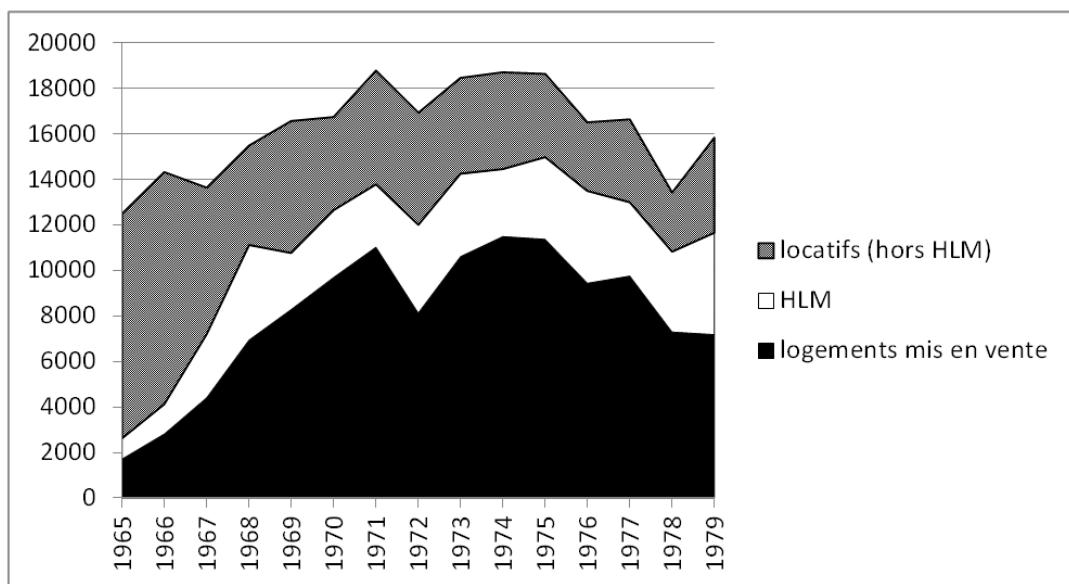
Quelques données chiffrées montrent que la SCIC étend surtout son activité dans la vente de logements privés et dans une moindre mesure dans le secteur du logement social (2.1.1.). Cette évolution, liée à la modification des structures de financement de la construction de logements, se traduit par un changement stratégique de la SCIC, désormais sensible aux évolutions des marchés immobiliers locaux et à la concurrence privée (2.1.2.). Cette tendance ne doit cependant pas être surestimée, la filiale de la Caisse des dépôts conservant notamment une vocation sociale qui tempère la nouvelle recherche de rentabilité (2.1.3.).

2.1.1. Un nouveau plan en faveur de « l'accession à la propriété » : les sociétés *builders*

Jusqu'en 1965, la production de la SCIC était en écrasante majorité constituée de logements « aidés » locatifs, des logecos, financés avec des apports de la CDC, d'entreprises et de prêts du Crédit Foncier. Face à la disparition de cette formule financière (cf. supra), le comité de direction de la Caisse des dépôts approuve le 31 janvier 1966¹ un plan de développement de la SCIC. Il définit un objectif de maintien et de croissance de la production, prévoyant 20 000 logements construits par an à horizon 1971. Cet objectif se décline de la manière suivante : 30% de constructions locatives « aidées » (ex-logecos), 30% de logement HLM, 30% de logements vendus en accession à la propriété. Les 10% restants sont qualifiés de logements construits sous « maîtrise d'ouvrage déléguée » ; il s'agit notamment des logements construits pour le compte de l'assistance publique dans les nouveaux hôpitaux. En pratique, les logements commercialisés deviennent rapidement le nouveau cœur d'activité de la SCIC.

¹ ACDC 920085002 PVCD séance du 31 janvier 1966.

Graphique 8 : Evolution des types de logements construits par la SCIC (1965-1979)



Source : ACDC documentation 201.1. Brochure SCIC 1980.

Cette évolution des structures de financement permet ainsi de réagir aux contraintes des financements de la SCIC. La construction sous statut HLM est de fait contingentée par le vote annuel d'une subvention de l'État qui définit un volume global de logements sociaux pouvant être construits dans l'année, puis par la répartition de ces subventions par les services de l'État au profit de l'ensemble des sociétés HLM.

La promotion de logements privés, c'est-à-dire la construction de logements destinés à la vente, s'avère bien plus dynamique. Cette évolution est de plus soutenue par le ministère de l'Équipement, la SCIC répondant à l'appel du ministre Chalandon en faveur de l'accession à la propriété individuelle¹. Son financement est assuré par des prêts de la CDC et du Crédit foncier, mais aussi par un apport financier des ménages acquéreurs, qui prennent de la sorte le relais des apports en capital de la CDC et des entreprises réservataires. Pour assurer la promotion de ces logements, la SCIC crée une quinzaine de sociétés civiles, qualifiées de « builders ». Ces sociétés, dont le capital de création, assez faible, a été apporté par la Caisse des dépôts, ont une vocation régionale. Cette nouvelle stratégie de production s'inscrit dans une certaine rupture avec celle des années 1950, dans la mesure où la SCIC va devoir adapter sa production à la demande de logements des ménages relativement aisés, plutôt qu'assurer une production massive et à moindre coût.

¹ Le ministre adresse une lettre d'encouragement à la SCIC : ACDC documentation PVCA SCIC séance du 18 mars 1970.

2.1.2. Vendre des logements : la SCIC vers des logiques de marché

Cette mobilisation de capitaux privés permet à la SCIC de poursuivre son programme de construction. Mais elle change la donne pour le promoteur, qui doit développer une stratégie commerciale. Dans une étude non publiée sur la SCIC, le sociologue Michel Topalov (1969) parle du passage du « régime de la commande » au « régime de marché ». Jusqu'au milieu des années 1960, la SCIC ne faisait que satisfaire des commandes de l'administration, des collectivités et des entreprises. Les clients et les financements lui pleuvaient dessus, l'enjeu de la SCIC était de trouver des terrains et de construire le plus vite et le moins cher possible pour satisfaire les commandes.

Avec la commercialisation de logements privés, les contraintes de la SCIC évoluent. La société doit décider ses programmes en fonction d'études de marché plutôt que de décisions administratives et planifiées, et se rapprocher des acteurs locaux. Dans ce contexte, le comportement de la SCIC se rapproche de celui d'un promoteur privé, visant à obtenir un profit en vendant des logements dans un contexte concurrentiel.

• De la planification nationale aux marchés locaux de la demande solvable

« 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... »

Pour ce cadre de la SCIC, interrogé par Michel Topalov (1969 : 90), la SCIC doit opérer une véritable « révolution stratégique » pour suivre le marché et développer des projets suffisamment attractifs pour être commercialisés. En effet, la société doit désormais prendre en compte le risque de marché, le risque de ne pas trouver preneur à un prix suffisant pour assurer le remboursement des capitaux investis et donc de réaliser une perte. Dès lors, les programmes sont définis en fonction de « l'existence d'un marché », d'une demande suffisante pour acheter les produits de la SCIC. Dans cette perspective, la société va étendre son activité à l'ensemble de la France urbaine¹.

En 1965, la SCIC crée un service d'études et statistiques qui dressent de véritables études de marché sur les agglomérations de plus de 20 000 habitants. Ce service, dont la mise en place a été étudiée par Michel Topalov (1969 : 83-89), doit livrer des études rendant compte de l'état du marché local de la construction, de la demande solvable en logements neufs et *in fine* de l'opportunité pour la SCIC d'y investir. Ce service mène ses propres

¹ Si dans les années 1950, les trois quarts de la production étaient situés en région parisienne, dans les années 1970, la région parisienne en concentre moins du tiers. ACDC documentation 201.1. brochure *SCIC 1980*.

calculs, distincts du plan, dans la mesure où l'objectif est de décrire au mieux les besoins du marché et non plus de mettre en place une stratégie administrative¹. Il est chargé de définir dans un premier temps les demandes globales de logements pour chaque agglomération. Puis, en fonction de la composition sociale de l'agglomération, il évalue le niveau de la demande solvable pour le niveau de prix que pourrait proposer la SCIC selon les catégories de financement. En 1968, ces études sont affinées, afin d'orienter l'implantation des programmes de la SCIC. Elles prennent notamment en compte les projets d'équipement, ceux de la concurrence et leur succès relatifs en fonction de leur implantation, des principes de « marketing » selon les préférences des habitants.

La révolution stratégique s'accompagne d'une évolution organisationnelle. Une réforme engagée en 1968 vise à développer l'échelon régional (les directions régionales sont créées en 1965). Ces directions fixent avec les services centraux des objectifs locaux de production et en assurent la responsabilité. Pour Topalov (1969 : 93), la SCIC a transformé ses « instances locales en véritables promoteurs dotés d'initiatives et de services propres. » Des directions régionales sont créées, elles ont en charge la réalisation des programmes de logements privés et de logements sociaux sur leur territoire. Il s'agit d'être au plus près des marchés immobiliers locaux, de bien connaître le contexte immobilier et politique pour réaliser les opérations les moins risquées.

- **Commercialiser : attirer les ménages aisés face à la concurrence privée**

Il ne s'agit plus seulement de construire massivement à prix réduit, mais de produire des logements attractifs pour les ménages capables financièrement d'acquérir un logement. Les rapports d'activité de la société présentés à son conseil d'administration soulignent à cet égard l'importance des enjeux de commercialisation pour la SCIC :

« Malgré la lourdeur persistante du marché immobilier, la clientèle a conservé un attrait pour les réalisations de la SCIC, surtout dans la région parisienne. Cependant cette clientèle, très informée et très sollicitée, est devenue d'autant plus difficile qu'il lui est maintenant possible d'exercer son choix ; les éléments de confort, la disposition des pièces, la qualité des équipements et, bien entendu les prix et les facilités de crédit sont des éléments déterminants de sa décision. Il est intéressant de noter à ce sujet que la formule clef en mains, la qualité technique des réalisations, les nouvelles modalités de crédit et la sécurité que la clientèle trouve auprès de la SCIC sont généralement appréciés. Cette clientèle est essentiellement sociale et les études faites sur quelques opérations particulières ont montré qu'elle était généralement composée de jeunes ménages, d'un revenu voisin du niveau d'exclusion des HLM. »²

¹ Un membre de ce service affirme que « si nous avons fait ce petit calcul là nous-mêmes, c'est pour éviter le facteur volontariste d'origine administrative, car pour nous ça n'existe pas. » (Topalov 1969: 84). On verra plus bas les limites de cette affirmation.

² ACDC documentation PVCA SCIC séance du 31 août 1966.

La dernière phrase, soulignant le caractère « social » de la clientèle, semble contrebalancer la logique marchande qui prévaut de plus en plus à la SCIC. Pour autant, la caractéristique sociale des ménages cibles de la société a bien évolué, dans la mesure où il s'agit de viser des ménages capables d'apporter du capital. Il ne s'agit plus de construire des logements de qualité inférieure aux HLM (les logecos), mais au contraire de qualité légèrement supérieure. La clientèle de la SCIC est ainsi relativement aisée, et en cela, la société rencontre la concurrence des promoteurs privés. Dans ce contexte, son conseil d'administration approuve le recours à la publicité¹.

La société crée un nouveau service, le « Groupement des sociétés immobilières de construction » (G-SCIC), chargé de « vendre » les logements. Le G-SCIC, en charge de la commercialisation des logements à vendre, doit notamment « dégager les principes de marketing et de merchandising devant servir à l'élaboration des programmes », notamment à partir d'un « examen lucide des réalisations de la concurrence ». Ses agents sont intéressés aux résultats². À ces éléments caractéristiques de l'économie privée sont associés le dégagement de profits par la SCIC et les sociétés qu'elle anime.

• Risque et profit

La SCIC est une société de service rémunérée pour ses activités de gestion de sociétés constructrices et propriétaires possédées par la CDC et ses partenaires. Ses services permettent à la SCIC de dégager un bénéfice annuel. Jusqu'en 1959, les bénéfices sont utilisés pour subventionner l'ALFA, l'association en charge de l'animation sociale dans les quartiers construits par la SCIC. Puis, la SCIC rémunère ses actionnaires, essentiellement la CDC, à hauteur de 5% de la valeur de leurs actions. Mais surtout, les sociétés gérées par la SCIC dégagent des profits importants, notamment les sociétés d'accession à la propriété (mais aussi de location, après la mise en ordre des loyers). Ces profits doivent permettre de supporter le risque liés aux opérations de vente et de non-vente : la SCIC prévoit des marges, qui doivent permettre de faire face aux risques commerciaux. Cette logique de profit est de plus accrue par la création de la Compagnie d'aménagement et de promotion immobilière (CAPRI) en 1970. La CAPRI est séparée du reste de l'activité de la SCIC, dans la mesure où elle n'a

¹ « La publicité faisant partie des mœurs de notre époque est indispensable à partir du moment où l'on décide de vendre. L'accession à la propriété étant par ailleurs un facteur remarquable de stabilité et de promotion sociale, loin d'écartier toute action publicitaire, la SCIC doit au contraire y avoir recours, comme les autres promoteurs et même les organismes HLM. » ACDC documentation PVCA SCIC séance du 6 Juin 1977. Pour assumer l'utilisation d'un outil symbolique de l'économie marchande, les dirigeants de la SCIC évoquent les organismes HLM, comme pour se dédouaner d'une démarche trop nettement privée.

² ACDC PVCS séance du 23 octobre 1970.

pas d'autre objet « social » que la recherche du profit. Elle mobilise des crédits bancaires privés, pour une clientèle plutôt aisée¹.

Ces évolutions par rapport au modèle initial de la SCIC apparaissent comme une mutation majeure de l'objet de la société, qui ressemble de plus en plus à une société privée. Michel Topalov (1969 : 95) pointe ainsi le rapprochement progressif de la SCIC avec les groupes immobiliers privés². Dans un même ordre d'idées, les syndicats du comité d'entreprise notifient en 1970 au conseil d'administration leur désapprobation d'une stratégie identifiant la SCIC à la promotion privée et à la recherche du profit³. Trois ans plus tard, les représentants syndicaux du comité d'entreprise réagissent vivement à l'augmentation du dividende versé par la SCIC à ses actionnaires :

« Nous avons appris qu'à la faveur d'une augmentation appréciable des bénéfices, le dividende a été fixé à 8%, ce qui à notre avis ne correspond pas à une 'gestion sociale' des fonds mis à la disposition d'une société dont les objets ne s'apparentent pas au marché des capitaux. »⁴

Leroy récuse ce diagnostic et insiste sur la forte dimension sociale de la production de la SCIC⁵. De fait, une analyse précise de l'activité de la SCIC contredit l'hypothèse d'une transformation radicale de la société.

2.1.3. Une révolution stratégique inachevée : la SCIC, toujours auxiliaire de la politique du logement

La SCIC ne s'est ainsi pas radicalement transformée en promoteur privé, centré sur l'unique objectif du profit. La Caisse des dépôts justifie le soutien financier qu'elle apporte à sa filiale au nom d'objectifs sociaux. Pérouse, directeur général de la CDC, fait ainsi régulièrement la distinction entre la SCIC et les entreprises privées en affirmant la spécificité

¹ La CAPRI gère ainsi en 1971 75 millions de francs provenant de banques : Centre d'archives économiques et financières (après CAEF) 4A-00025691 Rapport sur les comptes et la gestion de la SCIC (1969-1971), commission de vérification des comptes des entreprises publiques

² « La concentration progressive de la promotion immobilière s'opérera par une croissance simultanée des groupes privés et du secteur para-public, à la tête duquel se trouve la SCIC. Ce processus sera sans doute très lent, mais la tendance qui le gouverne posera néanmoins tôt ou tard le problème des poids respectifs du secteur privé et du secteur public dans la construction immobilière. »

³ ACDC documentation PVCA SCIC séance du 19 novembre 1970, note du comité d'entreprise : « la tendance de la politique du produit est beaucoup trop tributaire des directives imposées par les pouvoirs publics qui veulent à tout prix favoriser le 'domaine concurrentiel' dans lequel les promoteurs privés et les entreprises privées sont tout puissants, et ceci aux dépens de la mission sociale de notre société. (...) le souhait le plus ardent du Comité d'entreprise est que la finalité officiellement sociale tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la SCIC, au lieu d'être un mot figurant sur des textes dépassés, soit une réalité dont le personnel, mais aussi la Nation, seront bénéficiaires. »

⁴ ACDC documentation PVCA SCIC séance du 12 juin 1973.

⁵ « Dans cette grande aventure de son développement, la SCIC n'a ni perdu son âme, ni trahi cette action sociale à laquelle la vouent ses origines et son appartenance. » ACDC documentation 201.1. *CDC75* discours de Léon-Paul Leroy au 20^e anniversaire de la SCIC.

de sa filiale¹. Néanmoins, dans ce contexte, la cohabitation d'objectifs politiques et de logiques commerciales est loin d'être évidente.

- **Faire du profit, vraiment ?**

La réponse de Léon-Paul Leroy, passé de directeur général à président de la SCIC (et de la SCET) après le départ de François Bloch-Lainé² en 1967, face aux protestations syndicales témoigne des ambiguïtés des évolutions de la société :

« il souligne que le capital actuel de la SCIC a été investi par la Caisse des dépôts il y a près de 20 ans et qu'en outre la Caisse des dépôts a investi dans les opérations sociales de la SCIC des milliards, sans rémunération. Si donc on tenait compte à la fois de l'actualisation du capital et de la totalité des investissements, on constaterait que le dividende actuel est en réalité extrêmement faible. »

On ne peut lui donner tort. En 1971, la Caisse des dépôts apporte ainsi 40 millions de francs de crédits en capital et en quasi-capital³, prêts à taux très faibles, et plus de 800 millions de francs de prêts à la SCIC⁴, tandis que celle-ci ne rémunère son actionnaire qu'à hauteur de 1,8 millions de francs⁵

De plus, le soutien financier de la CDC à la SCIC est justifié par des raisons sociales et politiques. Si elle limite son investissement en capital, elle apporte tout son poids financier dans les opérations de sa filiale, en lui accordant des facilités de financement, notamment des financements de moyen terme à taux réduit par rapport à ceux du marché. Le soutien financier apporté par l'établissement à sa filiale est justifié par le fait que la SCIC concentre sa production sur les ménages parmi les moins aisés de ceux qui peuvent acquérir un logement⁶. Il est aussi justifié par la volonté politique de soutenir la production nationale de logements.

¹ Il affirme ainsi à l'égard de sa filiale : « Rien n'est aussi stimulant que la compétition, et je pense qu'il n'est pas excessif d'étendre la portée de cette affirmation en ne l'appliquant pas seulement à la concurrence entre les entreprises, mais aussi bien à la concurrence entre les formes mêmes d'entreprises. » ACDC documentation 201.1 *CDC69 « La SCIC a célébré son 15^e anniversaire »*.

² Bloch-Lainé, directeur général de la CDC, occupait la présidence des filiales jusqu'à son remplacement par M. Pérouse à la tête de la CDC. Ce dernier accorde une pleine confiance à Leroy, qui préside désormais les conseils d'administration des filiales, tout en conservant son poste de directeur à la CDC en charge des prêts.

³ Il s'agit de prêts à très long terme et très faiblement rémunérés accordés à des sociétés de construction de logements sociaux.

⁴ CAEF 4A-00025691 Rapport sur les comptes et la gestion de la SCIC (1969-1971), commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

⁵ ACDC PVCA 30 juin 1972.

⁶ ACDC PVCA SCIC Rapport du conseil d'administration à l'assemblée générale des actionnaires de la SCIC du 22 juin 1967. La Caisse des dépôts augmente son apport financier, afin de rendre plus attractifs les produits de la SCIC : la direction de la SCIC se félicite de « l'attrait d'une clientèle, devenue sélective, pour la qualité technique et la sécurité financière des opérations de la SCIC. (...) Toutefois, pour tenir compte des possibilités de cette clientèle généralement composée de jeunes ménages, dans un secteur maintenant concurrentiel, il a été décidé de ramener à 15% des prix de vente l'apport personnel des acquéreurs, le solde du financement étant assuré d'une part par les prêts spéciaux et familiaux du Crédit Foncier, d'autre part par des facilités de paiement soit en 10 ans soit en 20 ans. »

De plus, la SCIC continue à construire des logements sociaux et surtout module sa rémunération en fonction des opérations qu'elle engage, selon leur formule de financement et surtout en fonction de leur caractère social. Ainsi, la SCIC se rémunère à hauteur de 7% pour ses frais de gestion avec la CAPRI, contre des frais réduits pour certains HLM (1%) et 4% pour l'accession. De la sorte, les bénéfices des activités les moins sociales doivent financer les activités les plus sociales. De plus, la CAPRI conserve un poids relativement marginal à l'égard de la production d'ensemble de la SCIC (jamais plus de 500 logements construits par an).

- **La publicité et la SCIC : entre impératifs commerciaux et objectifs sociaux**

La publicité offre une expression particulièrement aiguë de la tension traversant la SCIC et son objet social. Le comité de direction de la CDC, réagit ainsi aux premières campagnes de publicité lancée dans la presse par le G-SCIC, le service chargé de la commercialisation des logements :

« Au-delà des problèmes d'esthétique et de composition, un examen des pages de publicité faites par le G-SCIC dans la plupart des journaux, conduit à s'interroger sur l'effet que ce mode de présentation de nos activités peut avoir sur ceux de nos interlocuteurs extérieurs qui, notamment au niveau gouvernemental, peuvent ne pas partager notre point de vue sur l'orientation à donner aux activités du groupe. Il est d'autant plus difficile de se prononcer exactement que la position de ces interlocuteurs n'est pas fermement définie. On peut penser que quel que soit le contenu de la publicité faite par la SCIC, il est de nature à soulever des observations, qu'il apparaisse trop commercial ou qu'il apparaisse, au contraire, trop social. (...) si la possibilité de faire apparaître la finalité sociale existait sans pour autant affecter l'efficacité de la publicité, il est certain qu'elle devrait être exploitée, sans qu'on soit sûr qu'une telle attitude donne pour autant satisfaction à tout le monde. Il est en revanche évident qu'on ne peut pas imaginer que la SCIC arrive à construire 5 000 logements par an en accession à la propriété sans faire de la publicité comme les autres promoteurs. Ce problème, ainsi défini, mérite de ne pas être perdu de vue. »¹

Cet extrait témoigne du flou sur l'évolution de la stratégie de la société, dont les dirigeants de la CDC attribuent la responsabilité à leurs interlocuteurs gouvernementaux, singulièrement le ministère de l'Équipement et le ministère des Finances. Toutefois, eux-mêmes entretiennent ce flou, en engageant la SCIC dans une logique concurrentielle et marchande, tout en conservant la volonté de développer une politique sociale et de suivre les directives de l'État, notamment en termes d'objectifs quantitatifs.

L'engagement de la SCIC dans la vente de logements privés est lié à la mutation des circuits de financement du logement, qui laisse une place plus importante à l'épargne privée. La stratégie de la filiale de la Caisse des dépôts agit alors moins en fonction d'un plan de production centralisé qu'à l'adaptation à l'évolution localisée de la demande solvable et à la

¹ ACDC 920085003 PVCD séance du 17 novembre 1970.

concurrence des promoteurs privés. Dans ce contexte, la SCIC calque sa stratégie sur ces derniers, développant sa fonction commerciale et dégageant des profits, visant à équilibrer les risques liés à la commercialisation et aux aléas du marché. Il ne faut pourtant pas surestimer le tournant commercial de la SCIC, qui conserve des objectifs sociaux et politiques. À Sarcelles, l'évolution de la SCIC se traduit ainsi par une collaboration nouvelle avec la municipalité, visant en particulier à améliorer l'image de la ville.

2.2. Une alliance avec la municipalité de Sarcelles pour continuer à construire et pour améliorer l'image de la ville et de la SCIC

A Sarcelles, la SCIC fait face aux déclarations hostiles d'un maire communiste et à un conseil de résidents résolu à obtenir certaines prérogatives du promoteur. Pourtant, Sarcelles va être le lieu privilégié de la mue stratégique de la SCIC, qui va chercher à améliorer son image de marque et à faire du grand ensemble une vitrine à même d'améliorer les conditions de commercialisation de ses réalisations. Se noue ainsi dès la fin 1965 une alliance singulière entre la municipalité à majorité communiste et le constructeur parapublic (2.2.1.). Cette coopération s'opère en faveur d'une politique d'urbanisme ambitieuse, faisant fi des oppositions d'une partie de la population et du conseil des résidents (2.2.2.). Elle est nourrie par la volonté commune d'améliorer l'image de Sarcelles, incarnée par la construction du luxueux centre commercial des Flanades, au cœur du grand ensemble (2.2.3.).

2.2.1. La collaboration entre la commune et la SCIC

« 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. »¹

Ce témoignage tardif de Henry Canacos souligne bien la stratégie qu'il a suivie et qui s'écarte fortement de l'épreuve de force qu'il promettait pendant la campagne et aux premiers jours de sa prise de poste. Le maire, dans un ouvrage qu'il publie en 1978 sous le titre évocateur de *Sarcelles ou le béton apprivoisé* fait un récit à cet égard très intéressant de sa première rencontre avec la SCIC et son directeur, Léon-Paul Leroy (encadré). Bien que le texte mette en valeur la posture du maire, il montre bien néanmoins à quel point son auteur a joué très vite le jeu de la coopération avec la société et éclaire ainsi l'étrange alliance qui se noue entre le maire communiste et le directeur de la SCIC, pourtant symbole du « capitalisme

¹ Entretien avec l'auteur N12.

monopoliste d'État »¹. Cette alliance se noue autour du principe d'une politique d'urbanisme ambitieuse : il s'agit de ne « pas laisser Sarcelles dans l'état où elle est actuellement. »

Récit de la rencontre entre Leroy et Canacos, racontée par ce dernier (Canacos 1979 : 149-151).

« le temps était maussade ce vendredi. Aussi maussade que la délégation de la SCIC. Leroy et Labourdette, visiblement, étaient venus dans l'intention de nous combattre, de remettre les petits garçons que nous étions dans le droit chemin de la logique capitaliste de construction. Une fois les présentations faites, dans une atmosphère glaciale, j'attaquai bille en tête :

- Ecoutez M. Leroy, il n'est plus possible de continuer comme cela. Vous nous construisez une ville de plus en plus invivable et nous sommes maintenant, nous responsables de cette ville. (...) Il n'est pas question de continuer comme avant. Le grand ensemble ne doit plus se développer de façon anarchique. Il faut maintenant faire une pause dans la construction et réfléchir à un plan d'urbanisme sérieux... (...) »

La discussion s'éternisait, s'envenimait même. Nous tournions en rond, chacun restait sur ses positions, obstinément. Entre nos options d'urbanisme et celles de la SCIC il y avait un fossé. »

C'est à l'issue de la réunion que l'accord se dessine. D'abord sur la beauté du coucher de soleil. Ensuite sur la prolongation des négociations. Canacos :

- « quand nous revoyons nous ?

Leroy me regarda surpris.

- Se revoir ? Et pourquoi faire grand Dieu ? Vous avez bien vu que nos positions sont inconciliables.
- Inconciliables ? Que c'est vite dit. Nous avons exposé notre point de vue, vous avez exposé le vôtre, mais cela étant il faut que Sarcelles continue, il faut qu'elle se développe, qu'elle s'aménage, qu'elle se finisse. On ne peut pas laisser Sarcelles dans l'état où elle est actuellement. Donc, vous allez réfléchir, nous allons réfléchir... et nous allons nous revoir. (...)

Leroy me regarda étonné. Je lus dans son regard. Il venait de réaliser que quelque chose avait changé, qu'il n'avait plus en face de lui une bande de chiffes molles incapables, que nous n'étions pas là pour l'empêcher de faire son travail, mais au contraire que nous voulions faire quelque chose de valable. (...)

Nous passâmes dans la pièce voisine où l'apéritif était servi ; l'atmosphère était un peu moins glaciale. »

Cette ambition mayorale est bien reçue du côté de la SCIC et de la CDC. François Bloch-Lainé (1976 : 139) aura dans un livre d'entretiens un commentaire particulièrement élogieux à l'égard de la municipalité communiste :

« L'efficacité d'un communiste, que secondent les meilleurs militants du cru, s'est finalement imposée. Sarcelles est maintenant bien administrée par une équipe qui a davantage le sens de l'ordre que ses adversaires, qui s'appuie sur un appareil mieux structuré et plus dévoué. Quels que soient leurs sentiments, les techniciens constructeurs et gérants s'en trouvent plutôt bien. Ceci est à méditer. »

De même, L-P. Leroy signale lors d'un comité de direction de la Caisse des dépôts le caractère « très coopératif » du maire¹. Un ancien agent municipal se souvient ainsi qu'en cas

¹ Théorie élaborée par Paul Boccardo (1974), économiste communiste, décrivant et dénonçant le rôle de l'Etat depuis la guerre. Cette théorie est alors quasiment la doctrine officielle du Parti communiste français.

de désaccord entre l'équipe de la SCIC et les représentants de la ville de Sarcelles lors d'une réunion, Leroy et Canacos s'isolaient pour arbitrer tous les deux les points litigieux².

2.2.2. Une politique commune en faveur de la construction

Dès leur première rencontre, le maire de Sarcelles, Henry Canacos, et le directeur de la SCIC, Léon-Paul Leroy, décident de coopérer. Ils associent leurs ressources qui s'avèrent complémentaires au profit d'une politique de construction ambitieuse vers laquelle convergent les intérêts de la SCIC et de la municipalité. Pour la SCIC, il s'agit d'obtenir de la municipalité les moyens de continuer à construire dans le grand ensemble, en évitant des conflits qui nuiraient à son image.

• Plus de logements contre plus d'équipements

La municipalité a, pendant la campagne, souligné sa volonté de construire les équipements sportifs, culturels, scolaires ou encore commerciaux. La SCIC n'est pas par principe opposée à cette politique d'équipement, dans la mesure où elle accroît l'attractivité de son patrimoine à Sarcelles. Toutefois, sa participation – financière – à l'équipement du grand ensemble est conditionnée par la construction de nouveaux logements, susceptibles de les financer, selon la logique de l'économie de l'aménagement. Canacos (1978 : 192-195) raconte dans son ouvrage les conditions informelles de l'accord entre le promoteur et la commune évoquées/mentionnées, lors d'une promenade au golf de Domont, le cigare aux lèvres: plus d'équipements contre plus de logements.

S'il témoigne des concessions de la SCIC, il passe sous silence les siennes. De fait, la mairie accorde désormais les permis de construire sans coup férir à la SCIC. Le jeu est 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 s'attacher les gains politiques afférents. Des échanges réguliers entre le promoteur et la commune, conservés dans les archives municipales, témoignent du maintien de cette collaboration. Par exemple, en 1973, la municipalité achète ainsi à la SCIC un terrain de 24 000 m² au prix de 7 millions de francs de foncier (que la municipalité peut assumer grâce à un prêt contracté auprès de la CDC) et, en échange, classe en zone constructible 12 000 m² possédés par la SCIC³. Notamment la SCIC obtient l'autorisation de densifier certains quartiers, malgré l'hostilité des habitants,

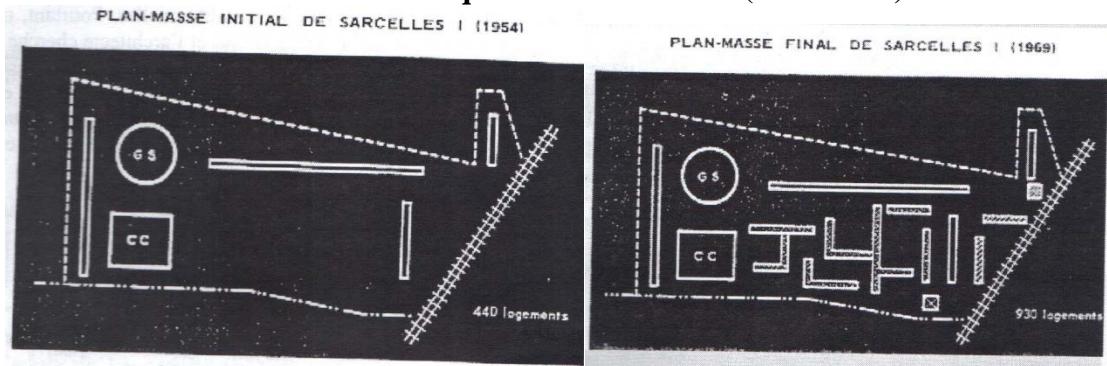
¹ ACDC 92085001 PVCD séance du 19 juin 1966.

² Entretiens N51 et N60.

³ AMS dossier grand ensemble.

notamment dans le quartier des Sablons, où a commencé le grand ensemble. Le nombre de logements y est doublé.

Densification du quartier des Sablons (Sarcelles I)



Source : brochure Les Sablons 1954-2007, Osica et Sarcelles et son histoire, 2007.

La construction de nouveaux logements s’accompagne de la construction de nouveaux équipements, inaugurés en grande pompe par le maire : la piscine municipale et le « forum des Cholettes », complexe culturel comptant un cinéma et une grande bibliothèque. Le maire a beau jeu de raconter dans son ouvrage de 1978 comment il a dépossédé l’architecte de la SCIC, Labourdette, de la maîtrise d’ouvrage de cet équipement¹. Il s’agit en réalité d’une répartition des rôles, les grands équipements à la municipalité, la construction des logements et du centre commercial à la SCIC. Cette perspective permet en outre de détourner les revendications de la population à l’égard du sous-équipement du grand ensemble vers l’État, ensemble, accusé par la municipalité de ne pas soutenir financièrement la « ville nouvelle » de Sarcelles et de prendre du retard dans le financement des équipements, dont la SCIC est dégagée par l’accord avec la mairie.

- **Le contrôle par la municipalité des revendications locales**

L’alliance entre le promoteur et la municipalité se traduit par un certain contrôle par cette dernière des mouvements revendicatifs locaux. Le choix du maire au sein de la section communiste avait à cet égard montré la voie (cf. encadré). La majorité, à son arrivée au pouvoir, a commencé à dénoncer fortement la hausse des loyers. Toutefois, elle soutient mollement la grève des loyers qui s’avère être un échec. Désormais, la municipalité se contentera d’appuyer les cas individuels d’expulsion en cas d’impayés, sans grand succès et

¹ Cf. chapitre 2.

sans remise en cause de l'accord objectif entre elle et la SCIC. De fait, la municipalité privilégie les négociations avec la SCIC aux mouvements locaux de revendication¹.

Le maire va se montrer particulièrement méfiant à l'égard du conseil des résidents et de son président, Claude Neuschwander, en lesquels il voit un rival et le noyau d'une commune autonome (cf. annexe 5). Une enquête sociologique sur le mouvement social à Sarcelles, menée par Castells, Cherki et Godard (1978), chercheurs pourtant alors très favorables au PCF, reconnaît le caractère ambigu de l'institutionnalisation des rapports de la municipalité avec les mouvements associatifs, soutenant seulement ceux qui conviennent à ses orientations². La municipalité évite ainsi d'attiser les récriminations populaires à l'égard du promoteur et les oriente plutôt vers l'État³. Elle 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 la commune et le promoteur sont durablement affaiblies, au profit de celles qui orientent leurs revendications vers l'État, comme par exemple les associations de parents d'élèves (Castells, Cherki et Godard 1978). Les revendications sociales sont ainsi triées, en fonction du projet de la commune et de son partenaire.

Le dialogue très serré et très productif entre la municipalité et la SCIC voit son acmé en 1972, lorsque le centre-ville des Flanades est inauguré. Cette inauguration incarne les intérêts communs des deux partenaires, au profit d'une amélioration de l'image de Sarcelles.

¹ Cette stratégie municipale se traduit notamment par le choix de Canacos parmi les élus communistes comme maire. En 1965, Pierre Nicolas était l'élu communiste 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 4e adjoint, et une répartition des tâches s'opère : à Nicolas la gestion des demandes quotidiennes de la population, à Canacos la production de l'urbanisme et donc la négociation technique avec la SCIC.

² « L'appui municipal constitue pour les associations revindicatives 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. » (Castells, Cherki et Godard 1978: 236-237).

³ Le problème du sous-équipement de la commune est ainsi imputé à l'Etat et le maire fait voter en 1966 un budget en déséquilibre, ce qui est contraire à la loi. Il s'agit de souligner les faibles moyens de la commune et de réclamer un soutien financier de la part de l'Etat.

2.2.3. « Sarcelles n'est plus Sarcelles »¹ : changer l'image de Sarcelles

L'image de Sarcelles est une dimension majeure du partenariat entre la SCIC et la municipalité : il s'agit non seulement de construire des logements et des équipements, mais de revaloriser la ville, vitrine à la fois du promoteur et du communisme municipal. Le centre commercial de Sarcelles est au cœur de cette dynamique.

• Le maire, le constructeur et le fantôme de la sarcellite

L'image, le marketing urbain constituent alors le socle d'une coalition entre les enjeux de valorisation du capital du promoteur et ceux du maire². L'accord se fonde 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, mais aussi qui apportent des gains politiques. On a vu plus haut comment la SCIC s'engageait sur la voie de la commercialisation : dans ce contexte, le grand ensemble de Sarcelles pose un vrai problème. Sarcelles est l'image de marque de la SCIC : c'est à Sarcelles que la SCIC fête ses 10 ans, c'est Sarcelles que la SCIC fait visiter ses réalisations³. Mais c'est aussi Sarcelles que l'on reproche à la SCIC et son nom reste régulièrement utilisé pour désigner les errances des projets urbains, au grand dam de ses dirigeants⁴. La SCIC se lançant dans la commercialisation, a plus que jamais besoin de restaurer son image et celle de sa réalisation la plus caractéristique.

La municipalité communiste partage cette quête symbolique. D'abord, le gouvernement municipal de Sarcelles est un outil de marketing politique pour le parti. Dans le contexte de la direction de Waldeck-Rochet (1964-1969), les municipalités communistes sont nettement identifiées à des bastions dont la qualité de gestion doit faire pièce à l'État gaulliste. Le communisme municipal, longtemps mal aimé au sein des instances dirigeantes du parti⁵, est peu à peu reconnu (Bellanger et al. 2013). La gestion des villes devient une vitrine pour le parti. La publication de *Sarcelles ou le béton apprivoisé* par H. Canacos en 1978, aux Editions

¹ *Le Monde*, 27 mai 1975.

² Pour 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 coeur 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 avaient Sarcelles autant que nous l'aimions nous-mêmes. C'était donc logique qu'on se retrouve ensemble pour la sauver. »

³ Duquesne (1966 : 23) compte pas moins de 1 800 officiels en visite à Sarcelles pour l'année 1965.

⁴ Leroy, dans l'entretien qu'il a accordé en 1993 à Jean-Marie Thiveaud (ACDC documentation), 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 ». L'anecdote se termine par une visite édifiante du grand ensemble, qui fait changer d'avis l'élu.

⁵ Rappelons la dénonciation du « crétinisme municipal » par Étienne Fajon dès 1945.

sociales¹, en témoigne. À l'instar de la SCIC, la municipalité communiste veut « vaincre la sarcellite. »² En somme, le promoteur comme le maire veulent montrer que l'on vit désormais bien à Sarcelles, dans une ville construite par la SCIC pour le premier, gérée par les communistes pour le second.

- **Les Flanades, « Champs-Élysées de Sarcelles »³**

L'inauguration du centre commercial et du nouveau quartier des Flanades couronne la stabilisation de la dynamique associant la SCIC et Sarcelles. Dans ce nouveau centre-ville pour le grand ensemble sont construits, hors de toute aide de l'État, des logements de standing (520), des bureaux (8 000 m²), un hôtel 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 m² est destiné à devenir le 4e centre commercial de la région parisienne (après Parly II, Vélizy II et Belle-Epine).

Le centre-ville des Flanades



Source : brochure de la SCIC (1971).

La SCIC et le maire s'entendent pour faire du 7 avril 1972 la « journée des inaugurations ». Le même jour, sont inaugurées la première ligne de bus desservant Sarcelles, l'ouverture du Bon Marché aux Flanades et l'installation de la première entreprise dans une zone industrielle aménagée par la SCIC⁴. Même si la municipalité et la SCIC organisent leurs propres conférences de presse, elles se sont entendues pour trouver une date commune pour

¹ Maison d'édition créée par le Komintern dans l'entre-deux-guerres (Bouju 2007).

² Le 4^e de couverture de l'ouvrage de Canacos : « comment les Sarcellois ont-ils réussi à vaincre la sarcellite, à humaniser leur ville, à apprivoiser le béton ? C'est une longue histoire dont se souvient Henry Canacos ».

³ *Le Monde* 24 décembre 1970. Des journalistes utilisent dans un ouvrage la formule : « Neuilly à Sarcelles » (Jannoud et Pinel 1974 : 17).

⁴ Sur cette zone industrielle : Frétigny (2014).

cette triple inauguration qui doit démontrer 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 »¹. Dans son ouvrage, le maire de Sarcelles rend compte de l'excitation provoquée par l'ouverture du centre commercial :

« les Flanades, ça va être un truc futuriste, terrible, ça va attirer du monde de partout » (Canacos 1979: 224).

Toutefois, le risque commercial que prennent la SCIC et surtout la CIRP, est très élevé. Dans le contexte du retournement de la conjoncture économique des années 1970, les Flanades sont une catastrophe financière. L'opération témoigne de l'ambiguïté du tournant commercial de la SCIC, qui, conformément à ses règles d'origines, continue à mettre au second plan l'enjeu de rentabilité financière (cf. encadré).

Un centre-ville trop ambitieux et déficitaire dès son lancement

Au conseil d'administration de la CIRP, les administrateurs des entreprises réservataires font part de leurs inquiétudes quant à l'équilibre de l'opération, mais Léon-Paul Leroy leur répond en insistant :

« sur le caractère exceptionnel du Centre de Sarcelles qui nécessite, en effet, des investissements à long terme importants. Il estime cependant que cette réalisation de standing était justifiée puisqu'elle doit constituer comme une sorte de couronnement du grand ensemble qui l'environne. »²

Un rapport de la commission de vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques³, daté de 1974 évoque ainsi la faible prise en compte des enjeux commerciaux dans le lancement du centre-ville :

« jeter, en une période de temps relativement courte, une telle masse de locaux sur un marché immobilier géographiquement restreint et souffrant de surcroît d'une réputation pour le moins incertaine constituait indéniablement un pari. Encore convenait-il de ne l'engager qu'à l'issue de solides études préalables (études de marché, socio-économiques, financières et techniques). Cet ensemble d'investigations aurait été autant plus nécessaire que la SCIC ne possédait encore dans ce domaine qu'une expérience relativement limitée »

De fait, dès 1972, l'opération est déficitaire. La SCIC baisse alors la rémunération de ses

¹ *Le Monde*, 27 mai 1975. Voir aussi la description de deux journalistes (Jannoud et Pinel 1974 : 17) du nouveau centre commercial, mettant en avant les enjeux en termes d'images : « considéré comme le type de la cité-dortoir, accusé à tort ou à raison de multiples inconvénients, voire de maux que l'on finit par désigner sous le terme de 'sarcellite' le grand ensemble qui s'est progressivement créé à Sarcelles a été longtemps l'objet de vives critiques. Des campagnes de notoriété, même bien menées, ne pouvaient suffire à combattre une réputation qui risquait d'aller se détériorant encore. Aussi la SCIC se préoccupa-t-elle rapidement de transformer le grand ensemble en un véritable centre urbain ce qui impliquait la création dans un cadre architectural sinon prestigieux, du moins esthétiquement valable, d'un ensemble de commerces, divers de par leur nature et leur taille, d'où naîtrait l'animation nécessaire à la vie de toute cité. »

² ASNCF 203LM54.

³ CAEF 4A 00025691.

services, de 7 à 3 % du coût total de l'opération, mais dès son lancement, il est prévu un déficit de 50 millions de francs. Les difficultés de commercialisation vont brutalement accroître ce déficit.

Au début des années 1970, la SCIC semble avoir nettement engagé un tournant stratégique. De constructeur de logements à bas prix pour les salariés des grandes entreprises, elle est devenue un promoteur, vendant des logements de moyen standing aux ménages qui ont les moyens d'accéder à la propriété. L'équilibre de ses opérations dépend de sa capacité à les commercialiser et du marché immobilier. De plus, la SCIC se territorialise, pour mieux connaître les conditions immobilières locales, mais aussi, à Sarcelles, pour améliorer les conditions de commercialisation de ses réalisations. Pour autant, la stratégie de la SCIC ne se limite pas à la seule rémunération du capital investi : la société maintient dans une certaine son engagement en faveur d'une construction sociale. Surtout, la SCIC maintient des objectifs de production élevés, qui vont remettre en cause son équilibre financier dans le contexte du ralentissement de la production urbaine à la fin des années 1970.

3. Les ambiguïtés de la SCIC révélées par la crise

En 1974, le secteur de la construction entre en crise. La crise économique limite brutalement les capacités des ménages à acheter des logements. Ce phénomène n'est pas contrebalancé par des nouveaux outils de financement public, au contraire (cf. chapitre 4). En raison de son engagement dans une production commerciale, la SCIC est violemment touchée par ce mouvement, et, outre une baisse importante de son activité, doit faire face à des pertes financières très importantes. La société, conçue comme auxiliaire d'une politique de logement quantitativiste, ne parvient pas à s'adapter à la contraction du marché. De fait, la SCIC ne s'est adaptée que partiellement aux logiques de marché, elle surévalue les possibilités de commercialisation au nom du soutien à la construction. Cette caractéristique va pousser à une mutation des relations entre la SCIC et la CDC, cette dernière imposant, sans succès, un basculement plus net de sa filiale du côté de l'économie privée et de la recherche de la rentabilité, au détriment du soutien à la politique de logement.

On verra dans un premier temps comment les pertes très élevées de la SCIC, liées au maintien d'objectifs de construction volontaristes supérieurs à l'évolution du marché, poussent la CDC à faire de sa filiale un promoteur guidé seulement par le marché et le profit (3.1.). Les difficultés financières sont particulièrement marquées à Sarcelles, où l'opération des Flanades rencontre un échec majeur et génère de très grosses pertes pour la Caisse des dépôts (3.2.).

3.1. Le volontarisme de la SCIC à l'épreuve du retournement du marché

La SCIC s'avère incapable de prévoir le retournement du marché immobilier, puis de s'y adapter. Il s'agit moins d'erreurs particulières que des limites du « tournant commercial » des années 1960 au sein de la société. On verra dans un premier temps l'ampleur des difficultés rencontrées par la SCIC (3.1.1.). Elles correspondent à un volontarisme en faveur de la construction qui se traduit par une faiblesse organisationnelle de la fonction commerciale aux yeux du personnel dirigeant (3.1.2.). La réforme de la société à la fin des années 1970, visant à faire de la SCIC un opérateur guidé exclusivement par le marché et le profit reste finalement cosmétique (3.1.3.).

3.1.1. Les méventes et les pertes de la SCIC.

Dès novembre 1974, le comité d'entreprise de la SCIC s'inquiète des résultats des derniers mois : l'activité construction est inférieure de 6 % aux prévisions, celle de gérance de 8 %¹. De fait, le secteur du logement commence à montrer des signes de ralentissement. La SCIC n'échappe pas à cette tendance. Dans les premières années, les dirigeants de la SCIC considèrent que les difficultés rencontrées par la société sont d'ordre conjoncturel. Leroy évoque le 1^e mars 1977 « des difficultés certaines pour l'accomplissement d'un programme, même modeste ». Il les explique par les « difficultés considérables » auxquelles fait face le secteur de la construction qui « peut rencontrer un phénomène de blocage »². Ces difficultés correspondent d'abord aux difficultés de commercialisation : on compte en 1978 un stock de 7 000 logements terminés et non commercialisés.

Sur un plan comptable, cette situation engage des pertes importantes, notamment liées à la baisse du chiffre d'affaires de la société qui n'est pas compensée par une diminution des charges³. Elles sont aussi liées à l'accumulation de stocks de logements non vendus. Ces difficultés commerciales entraînent pour la SCIC et surtout pour les sociétés de construction dont elle assure la gestion des frais financiers importants : frais de commercialisation accrus⁴, avec parfois baisse des prix, et « portage » financier. Elle est ainsi obligée d'en appeler à la CDC afin de « porter » le stock, c'est-à-dire d'assurer les financements à court terme permettant de faire face aux annuités des prêts souscrits pour payer la construction (en partie délivrés par la CDC. Ces financements sont payants et entraînent des frais pour les sociétés de

¹ ACDC documentation PVCA SCIC séance du 2 novembre 1974.

² ACDC documentation PVCA SCIC séance du 1^e mars 1977.

³ Une diminution ou même une stagnation de son activité peut, en effet, entraîner de très sérieux problèmes alors que la charge salariale augmente d'environ 14 à 15% chaque année. ACDC documentation PVCA SCIC séance du 8 mars 1978.

⁴ la SCIC recrute notamment des ‘vendeurs debout’ et lance des campagnes promotionnelles régionales.

construction, tandis que les prix de vente doivent finalement être souvent revus à la baisse à la vente. La CDC est alors mobilisée comme actionnaire pour faire face aux pertes des sociétés constructrices, comme à Sarcelles (cf. infra). Cependant, ces difficultés témoignent moins d'erreurs de prévision que d'une organisation qui ne s'est pas vraiment convertie aux pratiques marchandes.

3.1.2. Les ambiguïtés commerciales de la SCIC dans les années 1970

Si les difficultés de la SCIC sont d'abord dues au ralentissement de l'économie et du secteur du logement, ce ralentissement révèle surtout les ambiguïtés stratégiques propres à la société. Claude Trabuc, nommé directeur financier de la SCIC en 1972¹, pointe nettement les difficultés rencontrées par la SCIC dans une note confidentielle, adressée en 1974 à Maurice Pérouse et à une partie du personnel dirigeant de la SCIC². Son analyse est par ailleurs rejoints par d'autres enquêtes contemporaines³. L'inspecteur des Finances met en cause « le passé de la SCIC, la prédominance des ingénieurs, sa fonction sociale [qui] risquent de pousser à des risques excessifs. » En période de ralentissement économique, l'objectif de rentabilité ou du moins d'équilibre économique est menacé par le volontarisme propre à une société créée pour résoudre un problème politique, celui de la crise du logement populaire, plus que pour faire du profit. En somme, on construit trop, et trop « social », au détriment d'une stratégie sélectionnant les opérations rentables et vendables.

- **Le « volontarisme » des ingénieurs de la SCIC et le marché**

Les objectifs annuels de la SCIC restent dans les années 1970 des objectifs quantitatifs. Les rapports d'activité de la société annoncent fièrement le volume de logements construits, selon une courbe qui, mesurant le nombre total de logement construits depuis 1954, est sans cesse croissante, masquant ainsi le ralentissement des années précédentes. Dans ce contexte, les dirigeants de la SCIC fixent des objectifs « volontaristes » en quantité et peinent à revoir à la baisse leur programme, dont le volume constitue le premier principe de fierté, mais aussi de rémunération. La « myopie » vis-à-vis du retournement structurel du marché de la construction en 1975 en constitue un signe. L'optimisme s'inscrit dans la lignée d'une politique d'encouragement à la construction, dans laquelle la SCIC compte bien s'insérer. Plus qu'une affaire d'optimisme, ces considérations des dirigeants de la SCIC

¹ La nomination de cet inspecteur des Finances, issu du même corps que le directeur de la CDC, a été d'ailleurs présentée par ce dernier comme un élément de bonne gestion. ACDC documentation 201.1. *CDC75* discours de Maurice Pérouse au 20^e anniversaire de la SCIC.

² CAEF B007016664.

³ Id.

témoignent de leur attachement aux fondements originels de la société, qui est toujours conçue comme un outil de mise en œuvre des programmes d'aide à la construction développés par l'État. Dans ce contexte, la réforme de 1977 du financement du logement est considérée comme une bonne nouvelle par les dirigeants de la SCIC. Pour Leroy :

« les pouvoirs publics ont pris conscience qu'un important besoin quantitatif subsiste. (...) les difficultés que la société connaîtra à court terme, à raison notamment du nombre insuffisant des engagements d'opérations en 1978, ne sont donc pas de nature à compromettre le retour à un équilibre satisfaisant et durable à partir de 1981. »¹

On retrouve ce tropisme quantitatif dans la réticence du personnel dirigeant de la SCIC à accepter une diminution du chiffre de logements à construire dans le contexte de la crise du secteur. Léon-Paul Leroy, répondant en 1974 à une question sur l'accroissement brutal du stock d'invendus, considère qu'il « n'est pas possible de connaître les raisons qui font qu'ils n'ont pas encore trouvé preneur : il s'agit là d'un phénomène aléatoire qu'aucune étude de marché ne peut réduire totalement. »² En 1976, il « fait observer que le fléchissement des résultats par rapport aux objectifs, s'explique par des 'non-mises en vente' plutôt que par une mévente réelle, et que d'ailleurs on a constaté une légère reprise à l'automne. »³ Ces observations apparaissent pourtant en fort décalage avec un stock physique en augmentation constante (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Evolution du stock de logements achevés et non encore vendus (ni transformés en location)

1 ^e janvier	1975	1976	1977	1978	1979
Stock de logements	2 978	4 124	5 077	6891	8 229

Source : ACDC 940708 0002 : *rappor sur le G SCIC, audit de la Caisse des dépôts, septembre 1979.*

Puis, lorsqu'enfin, face à cet accroissement du stock commercial, Leroy et Saillard annoncent une baisse des objectifs de construction, il ne s'agit pour eux que d'un épisode conjoncturel. En 1976, Leroy évoque ainsi :

« un fléchissement (...) pas inquiétant, mais il faut être très prudent dans le choix des opérations, compte tenu de la conjoncture actuelle. (...) [La] CIC reflète la situation générale de la construction en France ; les difficultés actuelles ne doivent pas faire oublier les éléments qui lui permettent d'envisager l'avenir avec espoir : le gouvernement n'entend pas faire 'la pause du logement'. »⁴

Ces considérations de Leroy témoignent bien des limites du « tournant commercial » de la SCIC, qu'il conçoit beaucoup plus comme un outil de la puissance publique que comme un véritable promoteur qui prendrait ses informations sur le marché.

¹ ACDC documentation PVCA SCIC séance du 2 novembre 1974.

² ACDC PVCS séance du 7 juin 1974.

³ ACDC documentation PVCA SCIC séance du 8 décembre 1976.

⁴ Id.

- **Paradis des ingénieurs, enfer des commercialisateurs**

Outre la culture professionnelle du personnel dirigeant, la structure organisationnelle de la SCIC explique la domination des enjeux quantitatifs et techniques dans la stratégie de l'entreprise. La direction de la société est assurée par une société de services dont les revenus dépendent essentiellement d'honoraires de construction. En effet, la SCIC est une société de services qui assure la gestion de sociétés de construction et de sociétés locatives, dont le capital est possédé par la Caisse des dépôts et ses partenaires. Elle est alors rémunérée sur un pourcentage du chiffre d'affaires des sociétés. La structure décisionnelle est ainsi relativement indépendante de la situation financière des sociétés dont elle assure la gestion. La SCIC a pu ainsi engranger des bénéfices, alors même que les sociétés dont elle avait la gestion étaient dans une situation très difficile¹. Une telle organisation est adaptée à une structure de financement encadrée et administrative, où le financement est assuré ainsi que le débouché. Mais elle l'est beaucoup moins à un marché où l'équilibre financier des opérations est soumis aux risques du marché.

Ce volontarisme se fait ainsi au détriment des logiques commerciales. Plusieurs rapports sur la SCIC² ainsi que les témoignages recueillis rendent compte d'une organisation qui fait primer les objectifs quantitatifs sur les logiques gestionnaires et commerciales. Un cadre de la direction régionale de la SCIC à Lyon à la fin des années 1970 se souvient :

« Les directeurs régionaux de la SCIC étaient jugés en nombre de logements engagés : il y avait une véritable religion du nombre de logements. Et ils n'écoutaient pas du tout les commerciaux. Le G-SCIC, c'était un petit jeune qui émettait un avis, mais qui ne pesait pas grand-chose face à un grand ingénieur des Ponts et Chaussés. Il y avait de très fortes personnalités chez les directeurs de la SCIC. C'étaient de véritables barons, on parlait du 'Duc de Normandie'. Par exemple, M. XX, qui avait la région Rhône-Alpes : 1m90, 100kg, un *pater familias*. Il avait engagé à Bouson dans la Loire 90 maisons à ossature bois : c'était bien, c'était moderne. 50% en locatif, près d'un passage à niveau. 50% locatif, 50% accession, pour le compte de la société HLM Nouveau Logis [gérée par la SCIC]. Ca faisait du chiffre, c'était innovant, bref c'était parfait. On était à la fin des années 1970. On a mis 6 ans à le vendre. »³

Ce témoignage, un parmi de nombreux autres⁴, montre bien la primauté des enjeux quantitatifs et techniques sur les enjeux commerciaux. Si la SCIC est le « paradis des

¹ Ce prisme se traduit par un très fort investissement de la société sur les enjeux techniques, qui rémunèrent directement la SCIC au détriment des aspects commerciaux. Une étude sur la promotion privée a notamment constaté que la rémunération commerciale et la marge – qui mesure la rémunération du risque financier – sont très supérieures chez les promoteurs privés, alors qu'en revanche la rémunération technique est moins élevée. CAEF B007016664.

² CAEF B0070166 64.

³ Entretien N57.

⁴ Dans un livre anniversaire sur les cinquante ans de la SCIC, Bertrand de Froberville, ancien du G-SCIC région centre, se souvient : « il existait une cloison étanche entre ceux qui construisait et montaient les financements et ceux qui les géraient et les vendaient. On se retrouvait à commercialiser des produits très difficiles à vendre, mal conçus, situés parfois en bordure de chemin de fer ou de cimetière. » Dans ce contexte, il faut construire, « un véritable casse-tête, qui nous causait des nuits blanches ! Alors, bien entendu, on devenait de moins en moins

ingénieurs des Ponts et Chaussées »¹, il est aussi l'enfer des commercialisateurs. Le G-SCIC, chargé de la commercialisation des logements, bien que présent au niveau central et au niveau régional, pèse peu sur les décisions d'investissement². Claude Trabuc, dans sa note confidentielle à Pérouse, souligne combien la direction commerciale se trouvait affaiblie dans les décisions d'engagement :

« un sondage effectué sur les logements ‘collés’ des filiales de la SCIC fait apparaître, dans la quasi-totalité des cas, que l’engagement de ces programmes a été décidé contre l’avis exprimé par les directions commerciale et financière »³

De plus, la comptabilité des opérations, centralisée, ne permet pas un suivi financier des opérations et n'est pas associée aux directions régionales qui prennent les décisions d'investissement⁴. Cette faible prise en compte des enjeux commerciaux et de suivi comptable témoigne des limites de la conversion de la société aux logiques marchandes. Le prisme social accentue cette distance.

• Le social et le profit

Le directeur financier de la SCIC, Claude Trabuc remet en cause l'orientation « sociale » de la société, qu'il estime préjudiciable pour sa survie, parce qu'elle ne permet pas d'assurer l'équilibre économique de la société. Les opérations de promotion menées par la SCIC ne prévoient pas la réalisation de profit, mais seulement l'équilibre financier. Cette situation ne permet donc pas de compenser les pertes des opérations qui rencontrent des difficultés de commercialisation⁵. Les aléas du marché remettent ainsi en cause la doctrine

exigeants à mesure que l'année s'écoulait... On raisonnait en bâton : un bâton, c'était un logement. » ACDC documentation 201.1. 1954-1994 *Une histoire en construction*.

¹ Entretien N61.

² Pour Georges Mercadal, directeur à la SCIC de 1973 à 1978 et ingénieur des Ponts (entretien N69) : « les agents du G-SCIC au niveau régional étaient pris dans une relation de loyauté vis-à-vis du directeur régional. Leur avis allait en général dans le sens de leur directeur, au grand dam de la direction du G-SCIC à Paris. Ça faisait des discussions pas possibles. » De fait, les agents en direction régionale sont placées sous l'autorité du directeur régional, ce qui limite sa capacité d'influence.

³ ACDC 940708 0002 : rapport sur le G SCIC, audit de la Caisse des dépôts, septembre 1979. Un rapport du service d'audit de la CDC souligne en 1979 combien « le rôle des commerçants dans la définition du produit nous paraît encore, de l'aveu des commerçants eux-mêmes, insuffisamment affirmé. »

⁴ Claude Trabuc décrit ainsi comment la norme comptable est mise au second plan par rapport à l'engagement quantitatif des directions régionales : « Depuis les origines, les objectifs et le suivi de la gestion se sont effectués à partir de normes physiques communiquées comme objectifs aux différents départements et directions régionales (...) cette pratique n'est pas sans inconvénient : obnubilés par le souci de respecter ses objectifs, le Directeur régional est conduit à s'intéresser plus au lancement des opérations qu'à leur suivi (...) habitués à poursuivre des objectifs physiques et à être jugés sur eux, les directeurs régionaux ont tendance à négliger les résultats comptables et à ne pas s'appuyer sur les données financières. De ce fait, la comptabilité a tendance à se cantonner dans le respect du plan comptable et à être surtout une façon de rendre compte à l'extérieur de l'activité de la SCIC. » CAEF B0070166 64.

⁵ Pour Georges Mercadal (entretien N69) : « on gagnait pas d'argent, les bilans des builders étaient toujours ric rac. Il y avait peu d'opérations gagnantes. C'était un sport délicat, on était sur le fil du rasoir. Il fallait trouver un bon équilibre à chaque affaire, sachant qu'il était très difficile de compenser les opérations qui se plantaient. »

« sociale » de la SCIC, qui vise à un simple équilibre des opérations pour permettre de loger les ménages à prix limité. De plus, la SCIC prend pour principe de ne pas construire de logement sans aide de l'État, c'est-à-dire hors de la construction HLM ou Crédit foncier (sauf pour la CAPRI, mais qui représente moins de 3% de la production annuelle de la SCIC). Or, le financement de logements via le Crédit foncier s'avère complexe et de plus en plus coûteux, comparé au financement bancaire. De la sorte, les prix de vente des logements sont donc élevés et ne visent pas les ménages les moins aisés¹.

Trabuc prend pour modèle la régie Renault, entreprise publique pleinement engagée dans un marché concurrentiel :

« Transposé au niveau de la SCIC, cela veut dire : être un promoteur soumis comme les autres à la concurrence et aux lois du marché, mais être aussi un promoteur différent des autres par le réemploi des bénéfices dans le produit offert aux consommateurs ou dans l'expansion de l'entreprise. »

Dès lors, la SCIC abandonnerait son objet social, qu'elle pourrait limiter au réemploi de ses bénéfices. Dans une note datant de 1976, Trabuc explicite son projet :

« Nécessité d'un indicateur global : le profit. La vocation de service public impliquant non l'abandon du profit, mais son réinvestissement dans le logement social »².

Dans ce modèle, les objectifs des directions régionales de la SCIC ne seraient plus fixés en termes d'objectifs quantitatifs et de cible sociale, mais en termes de marge financière. Libre ensuite à la SCIC de réemployer ces marges à des objectifs sociaux, avec ou sans l'aide de subventions de la CDC. Les recommandations de Trabuc vont donner lieu à des réformes de la société qui ne permettront pas de changer réellement ses principes stratégiques.

3.1.3. Réformer la SCIC : un impératif remis à plus tard mais inéluctable

« L'impulsion doit venir du marché et non du plan ou d'une conception trop technocratique de l'urbanisme volontaire »³

Claude Trabuc propose une rupture stratégique nette pour la SCIC. Il va néanmoins n'être qu'à moitié suivi par Pérouse, le directeur général de la Caisse des dépôts, qui opte pour une réforme modérée de sa filiale. En revanche, le ministre des Finances réclame la fin des financements privilégiés que la CDC accorde à la SCIC. Ce changement de règles, symptomatique de la tendance en faveur de la libéralisation du financement urbain (cf. chapitre 4), accentue les difficultés de la SCIC liées à sa stratégie volontariste.

¹ CAEF B0070166 64.

² Id.

³ Id.

- **Une demi-réforme de la SCIC**

Face aux pertes élevées de la SCIC et suite aux recommandations de Claude Trabuc, la direction de la Caisse des dépôts propose une série de réformes censées rééquilibrer les comptes de la société. Afin d'intéresser la SCIC aux enjeux financiers et commerciaux, il prévoit de faire des sociétés de construction une véritable instance de décision. Il s'agissait jusque-là de coquilles vides, dans la tradition de la SCIC, gérées par les services comptables de la SCIC, qui enregistraient *a posteriori* les décisions d'investissement des directions régionales. Les sociétés builders, en charge de la construction de logements à commercialiser, sont désormais dotées de fonds propres importants et autonomes, tandis que les décisions d'engagement de leurs programmes doivent être validées par leur conseil d'administration et conditionnées par leur santé financière. Il s'agit de remplacer le robinet ouvert des financements CDC par des financements fixes et limités, les fonds propres, dont le caractère limité doit garantir le bon usage. En outre, un tiers du capital des sociétés est souscrit par la SCIC, qui est dès lors « intéressée » en tant qu'actionnaire aux résultats des sociétés qu'elle gère. Les résultats financiers des sociétés pèsent sur ceux de la SCIC, qui dépendaient jusqu'alors exclusivement de sa propre rémunération sur l'assiette des travaux. Par ailleurs, il est prévu un renforcement et une décentralisation de la fonction comptable, afin de mieux articuler les données financières aux décisions d'investissement¹. D'une manière générale, cette responsabilisation comptable et financière est censée « intéresser » les décideurs de la SCIC à sélectionner leurs programmes en fonction de leur commercialisation, dans la mesure où les financements pour les programmes suivants dépendront de leur réussite.

En revanche, Pérouse ne reprend pas l'ensemble des propositions de Trabuc et évite singulièrement la délicate question du social et des profits, probablement parce qu'elle met en jeu l'identité même de la SCIC. Il retient néanmoins le principe de la réduction du volontarisme techniciste régnant à la SCIC, reprenant à son compte les constats de Trabuc. Il assortit le projet d'autonomisation des sociétés constructrices par un contrôle plus rigoureux de la Caisse des dépôts sur les capitaux et prêts qu'elle accorde à sa filiale. La mise à la retraite de Léon-Paul Leroy offre l'opportunité de séparer fonction de direction des prêts à la CDC et présidence des filiales techniques. Cette évolution symbolise la volonté de contrôler l'accès des filiales, et singulièrement celui de la SCIC, aux fonds de la Caisse des dépôts. De plus, Pérouse propose la création d'un établissement public spécifiquement chargé de gérer

¹ « La décentralisation doit s'étendre à la comptabilité et la gestion de la trésorerie, en rapprochant l'enregistrement comptable de l'origine de l'information et en supprimant la liaison services régionaux-services centraux « source de lenteur et d'alibi, la comptabilité sera plus sûre, moins tardive et permettra aux Directions Régionales de disposer des instruments de gestion nécessaires à l'exercice de leur fonction et d'étendre leurs motivations au domaine financier. » Id.

les apports de la Caisse à sa filiale¹. Le ministère des Finances va opposer un refus à cette initiative et imposer ses règles aux rapports financiers entre la maison-mère et sa filiale.

• **La fin des crédits privilégiés de la CDC à la SCIC**

Le projet de réforme de la SCIC, dans la mesure où il impacte le bilan de la CDC, est soumis au ministre des Finances, Robert Boulin. Celui-ci approuve la ligne directrice du projet, mais refuse la création de l'établissement public au sein de la CDC : dans le contexte de l'encadrement du crédit, il s'oppose à la création d'une nouvelle structure de crédit. À la place, le ministre exige que :

« les concours apportés à ce groupe par la CDC soient désormais strictement harmonisés avec les conditions ordinairement réservées sur la place de Paris aux emprunteurs de même nature. »²

Cette exigence vise à supprimer les facilités que la CDC apporte aux programmes de la SCIC. En cela, elle accroît la pression financière sur la filiale : en effet, elle augmente le coût de la ressource à investir et à rentabiliser et donc l'intérêt porté par les dirigeants de la SCIC. Le nouveau ministre R. Monory confirme la volonté de son prédécesseur, en soulignant combien

« les données présentes de notre situation financière nationale [doivent] être prises en compte à un moment où l'État devra réserver une part croissante des ressources d'épargne privilégiées au développement des investissements productifs »³.

En somme, le logement n'est plus une priorité dans un contexte de lutte contre l'inflation (cf. chapitre 4). Le recours auprès du ministre de l'Équipement ne permet pas d'infléchir la décision, tandis que la commission de surveillance de la CDC reste relativement neutre. La SCIC doit s'y résoudre⁴ ; elle cesse en principe de bénéficier des crédits privilégiés de la Caisse des dépôts.

• **Le maintien impossible des ambiguïtés**

En 1980, Jean Sribor inspecteur des Finances et ami personnel de M. Pérouse, est nommé président de la SCIC, en remplacement de Leroy. L'idée de Pérouse est de placer à la tête de la société un « gestionnaire financier de haute qualité, non seulement pour la SCIC

¹ ACDC PVCS séance du 9 décembre 1977.

² ACDC PVCS séance du 27 janvier 1978.

³ ACDC PVCS séance du 31 mars 1978.

⁴ Cet extrait du procès-verbal de la commission de surveillance (ACDC PVCS séance du 28 juillet 1978) est assez significatif du caractère secondaire du ministère et de la commission : « le président [de la commission] Bisson fait alors part à M. Camdessus [représentant du directeur du Trésor] de son étonnement de voir que le ministère de l'Équipement n'est pas associé à l'examen des problèmes du groupe de la SCIC. (...) M. Pérouse précise que le Ministre de l'Équipement étant représenté au conseil d'administration de la SCIC est déjà informé de l'ensemble de ces problèmes. »

elle-même, mais pour toutes les actions qu'elle entreprend pour le compte de la Caisse des dépôts. »¹. Toutefois, la SCIC conserve son ambiguïté originelle que souligne Sibier lors de sa première intervention au conseil d'administration de la société :

« la SCIC doit en permanence dominer les contradictions entre son statut et son type d'activité, d'une part, et, d'autre part, les finalités qu'elle s'est données. Enterprise soumise aux contraintes juridiques et économiques du droit commun des sociétés de capitaux, sa vocation est cependant de construire et gérer des logements sociaux. Responsable pleinement de sa gestion, de son équilibre d'exploitation et par suite de sa pérennité, elle doit en même temps, dans tous ses domaines d'intervention, seconder efficacement l'action des pouvoirs publics. Soumise aux conditions du marché, elle est néanmoins tenue de marquer par une différence concrète avec ses concurrents la réalité de sa mission et de témoigner. (...) La SCIC a montré qu'elle est capable d'assumer ces contradictions. Il en sera de même à l'avenir, pour peu qu'elle maintienne et développe sa préoccupation de rigueur dans la gestion. »²

Cette continuité dans les objectifs de la SCIC est encouragée par le ministre de l'Équipement qui se félicite de l'action de la SCIC³. Dans ce contexte, la société relance aux premiers signes d'amélioration de la conjoncture et de baisse de ses stocks, un programme de construction ambitieux, notamment en matière de logements sociaux. Ce développement dans le secteur social est en contradiction complète avec les autres sociétés HLM, qui boycottent les structures de financement issues de la réforme de 1977, parce que, peu avantageuses, elles ne permettent pas d'équilibrer financièrement les opérations (cf. chapitre 4).

L'optimisme et le lancement de nouvelles constructions de la SCIC lui permet de dégager dans un premier temps des bénéfices⁴, mais peu à peu les difficultés apparaissent. Les stocks remontent et des opérations sont gelées. Jean Sibier explique ces difficultés par les retards pris dans la réforme comptable et financière de la société⁵. En pratique, les défauts structurels de la société n'ont pas été corrigés par une réforme restée incomplète : la SCIC construit des logements qu'elle ne réussit pas à vendre. La situation des sociétés builders devient très difficile et doit être soutenue par la Caisse des dépôts qui apporte de massives avances d'actionnaires. Celles-ci pèsent près de 800 millions de francs en 1980 et leur ampleur tranche avec les règles imposées par le ministre des Finances visant à fermer le robinet des financements bon marché de la CDC vers sa filiale. De plus, le blocage des loyers, maintenu depuis le milieu des années 1970 au nom de la lutte contre l'inflation, commence à engendrer des pertes au sein des sociétés de location gérées par la SCIC.

¹ ACDC 8901110029.

² ACDC documentation PVCA SCIC séance du 21 janvier 1980. En revanche, le représentant de la direction du Trésor demande à la Caisse des dépôts de revoir les missions et statuts de la SCIC dans le cadre de l'évolution de ses relations financières avec la CDC.

³ ACDC PVCS séance du 27 juillet 1979.

⁴ 2,3 millions de francs en 1979 et 2,3 millions en 1980.

⁵ ACDC documentation PVCA SCIC séance du 16 mars 1982 : « des montages d'assainissement assez complexes ont dû être établis, qui ne permettent pas toujours dans les chiffres ce qui appartient au passé, c'est-à-dire les incidences financières de la restructuration, et ce qui appartient au présent. »

En somme, la situation ne semble pas avoir beaucoup évolué et la contradiction entre « volontarisme social » et rentabilité financière semble plus aiguë que jamais. C'est à Sarcelles qu'elle est la plus sensible, plus particulièrement à travers le fiasco des Flanades, dont l'échec est très coûteux pour la SCIC et pour la Caisse des dépôts.

3.2. A Sarcelles : l'échec coûteux et symbolique des Flanades

En 1977, le rêve des « Champs-Elysées à Sarcelles » fait place au cauchemar du « scandale des Flanades » (cf. encadré). Le centre commercial, à moitié vide, est le lieu de faillites en cascade dont certaines sont frauduleuses, au détriment de la société propriétaire gérée par la SCIC. Ces escroqueries, dévoilées dans la presse, ont mis la SCIC et la CDC sous le feu des projecteurs et des critiques contre un « empire sans contrôle »¹. Plus encore que par l'absence de contrôle, la seconde moitié des années 1970 est caractérisée par les difficultés financières de la SCIC à Sarcelles et ailleurs. Ces difficultés ne sont pas réductibles à l'escroquerie. On verra que si elles sont accrues par la crise économique, elles sont attachées à la crise du modèle ambigu de la SCIC, engagée dans un secteur concurrentiel et marchand, sans adapter réellement sa stratégie aux risques du marché (3.2.1.). Ces difficultés entraînent une rupture dans l'ambitieuse stratégie marketing menée à Sarcelles et donc de l'alliance nouée avec la municipalité communiste (3.2.2.).

3.2.1. Un plan de financement déficitaire et trop optimiste, des pertes aggravées par la crise

Les difficultés rencontrées par la SCIC à Sarcelles ne sont pas réductibles à l'escroquerie du scandale des Flanades. On verra que si elles sont accrues par la crise économique, elles sont attachées à la crise du modèle ambigu de la SCIC, engagée dans un secteur concurrentiel et marchand sans en assumer vraiment les logiques commerciales. Un rapport² avait souligné, avant même l'ouverture du centre commercial des Flanades, la fragilité du plan de développement du centre commercial, dessiné par la SCIC pour le compte de la CIRP, société propriétaire du grand ensemble et possédée aux deux tiers par la Caisse des dépôts (cf. supra). Pointant des fautes de gestion, il montrait que le projet était déficitaire à hauteur de 55 millions de francs. Face à ces difficultés, il avait été décidé d'associer le projet de centre commercial à l'opération de logements autour afin d'équilibrer les pertes du premier.

¹ *Le nouvel économiste*, 13 mai 1977.

² CAEF B-0064740 cf. supra.

La fragilité financière de l'opération s'est trouvée accrue par le départ du Bon Marché du centre commercial, à la fin 1973, en raison de changements stratégiques de ses propriétaires, les frères Willot à la tête de l'empire industriel Agache-Willot (Boussemaert et Rabier 1983). Si ce départ a fait l'objet d'une condamnation du Bon Marché pour non-respect de ses engagements contractuels, il laisse le centre commercial des Flanades privé de son principal magasin. Cela pose deux problèmes. D'une part, le volume des loyers perçus par la CIRP, société propriétaire, se trouve amputé de son principal contributeur, qui payait pour les 13 000 m² qu'il occupait. D'autre part, la fermeture du Bon Marché touche l'activité de l'ensemble du centre, dans la mesure où il le prive d'une « locomotive », à même d'attirer la clientèle nécessaire aux autres commerçants.

Dans le contexte du premier choc pétrolier et de la multiplication de la construction de vastes centres commerciaux aux alentours, la SCIC peine à trouver un remplaçant de la taille du Bon Marché, les grandes enseignes étant réservées sur l'existence d'un marché suffisant pour rentabiliser leur implantation à Sarcelles. Dans ce contexte déprimé, le centre commercial est occupé aux deux tiers de ses capacités. Mi 1977, l'espace libéré par le Bon Marché n'est toujours pas occupé, sur les trois grandes surfaces de taille plus réduite, l'une ne fonctionne plus qu'à 50%¹, et sur les 142 autres locaux commerciaux, à peine 100 sont occupés. Face à ces difficultés de placement, la SCIC met en œuvre une politique de commercialisation plus intense, en proposant des prêts aux acquéreurs, qui seront au cœur du « scandale des Flanades ».

Le scandale des Flanades, ou comment « la SCIC va jouer au poker » (Canacos 1979 : 226).

Face aux difficultés de placement des lots commerciaux, la SCIC décide la délivrance de prêts d'installation aux acquéreurs, contractés auprès de la CIRP, sur des crédits à court terme de la CDC. Ces prêts doivent en principe servir au paiement de travaux d'installation, à hauteur d'un ou deux millions de Francs. En somme, la SCIC fait jouer à la société constructrice, la CIRP, un double jeu de bailleur et de financier : les commerçants n'ont ainsi pas de fonds à avancer. La SCIC admet *a posteriori* « avoir pris de trop grands risques pour relancer le centre »² André Sauger, un agent commercial recruté par la SCIC, est au cœur du système de délivrance de prêts. Interrogé par *Le Monde*³ suite au dévoilement du scandale, il explique :

« Je vendais des maisons invendables pour le compte de la Garantie foncière⁴, a déclaré M. Sauger, et c'est pour cette raison que la SCIC m'a engagé en tant que vendeur de magasins. Ses

¹ *Le Monde*, 14 avril 1977.

² *Le Monde*, 12 avril 1977.

³ Id.

⁴ Sur le scandale immobilier de la Garantie foncière, voir le texte de Damien De Blic (http://gaelleju.free.fr/secret-public/IMG/pdf/TEXTE_15_De_Blic.pdf, consulté le 22 octobre 2015). On peut aussi écouter les émissions de radio : <http://www.franceculture.fr/emission-histoire-des-scandales-politico-financiers-24-2010-02-16.html> et

http://rendezvousavecmrx.free.fr/page/detail_emission.php?cle_emission=185

dirigeants espéraient ainsi que j'attirerais des commerçants aux Flanades, un centre commercial condamné à l'échec, car très mal conçu. »

La SCIC engage ainsi un agent commercial au passé sulfureux¹, en espérant, à l'instar des actionnaires escroqués de la Garantie foncière, des résultats miraculeux². En fait de miracle, la SCIC, ou plus exactement la CIRP, sera victime d'escroquerie.

Certains bénéficiaires de ces crédits n'ont jamais engagé les travaux prévus, dont d'ailleurs les devis avaient été surévalués. Au contraire, ces sociétés déclaraient une faillite qui permettait à leurs dirigeants de garder par devers eux les prêts de la CIRP. Ce procédé a été appliqué en chaîne et a pu ainsi permettre un détournement estimé à l'issue du procès en 1984 à plus de 8 millions de francs³.

Si la Caisse des dépôts est la victime de l'escroquerie, de manière indirecte d'ailleurs⁴, elle est clairement mise en cause. Par exemple :

« M. Yves de Kervéguen, député du Val-d'Oise, a déposé mercredi 13 avril à l'Assemblée nationale une question écrite adressée à M. Raymond Barre, premier ministre et ministre de l'économie et des finances. Il s'y étonne que 'des prêts aussi importants (de 500 000 à 3 millions de francs par candidat commerçant) n'aient pas été assortis de garanties suffisantes, s'interroge sur le silence de la Caisse des dépôts et consignations, qui n'a pas encore porté plainte, et lui demande que toute la lumière soit faite sur ces graves agissements'. »⁵

Si le montant de l'escroquerie dont la CIRP est victime est limité, la situation de la société se dégrade très rapidement. De fait, le véritable scandale des Flanades s'incarne c'est moins dans l'affaire de l'escroquerie que dans le fiasco financier de l'opération dans son ensemble. On a vu plus haut que l'opération, dans sa conception même était déficitaire. Les difficultés de commercialisation ont fait de ce déficit un véritable trou béant.

D'abord, d'autres bénéficiaires de crédits se trouvent en cessation de paiement pour cause de faillites, celles-ci bien réelles. En 1977, la CIRP doit provisionner 45 millions de francs de ces prêts, sur un total de 80 millions de francs accordés. Indépendamment même de l'escroquerie, l'opération de commercialisation comportait un risque extrêmement élevé, puisque plus de la moitié des prêts accordés n'ont pas été remboursés. Outre ces pertes pour la CIRP, les difficultés de commercialisation touchent aussi les logements et les bureaux, dans un contexte général de dépression de la demande. De plus, le patrimoine locatif, suite au contrôle des loyers mis en place à partir de 1974, devient lui aussi source de perte.

¹ Outre son implication dans l'affaire de la Garantie Foncière, Le Monde affirme qu'il a aussi « été employé par M. Samuel Flatto-Sharon, le financier impliqué dans une affaire d'escroquerie aux dépens de la compagnie d'assurances la Paternelle »

² Leroy dans son entretien tardif.

³Le Monde, 22 décembre 1984.

⁴ C'est la CIRP qui est victime de l'escroquerie, dont la CDC est actionnaire majoritaire à 66 %.

⁵ Le Monde, 15 avril 1977.

Fin 1978, la SCIC estime les pertes cumulées de la CIRP à près de 225 millions de francs¹. Ces pertes sont d'abord liées au manque à gagner de la société, face aux problèmes de commercialisation (stock commercial, prix de vente à la baisse, prêts aux commerçants non remboursés), aux dégradations des biens liées à la non-utilisation des locaux, mais aussi au plafonnement des loyers des logements (54 millions de francs). De plus, le coût des prêts contractés par la CIRP auprès de la CDC pour la construction des Flanades représente 50 millions de francs. Ces chiffres sont à mettre à la mesure de l'investissement initial de la CIRP dans le centre commercial : 600 millions de francs².

Les difficultés rencontrées par la CIRP sont prises en charge par la Caisse des dépôts, actionnaire principal de la société (66% du capital), mais aussi son principal banquier (près de 370 millions de francs de prêts en cours, à court et moyen terme). Dès 1977, le directeur général de la Caisse des dépôts annonce à la commission de surveillance un plan de redressement sur trois bases : augmentation des fonds propres, abandon de la charge des intérêts des prêts à la CIRP, plan de relance de l'activité des Flanades sur la base de nouveaux investissements. L'idée est simple : il faut rétablir la situation financière de la CIRP en épingleant ses dettes et relancer son activité afin de limiter son déficit dans le futur.

Ce plan de redressement est associé au redressement des autres filiales constructrices gérées par la SCIC (cf. supra). Les deux plans sont négociés avec le ministère des Finances, qui affirme avec insistance son souhait d'une « banalisation » des relations financières entre la CDC et les sociétés de construction. Dans la droite ligne de la réforme du logement, le ministère des Finances demande à la Caisse de cesser tout financement privilégié en faveur de la construction. Pour cela, il insiste lourdement pour que l'éponge des dettes s'accompagne d'un plan précis de rentabilisation de la CIRP, à laquelle est désormais attaché un personnel responsable de cette rentabilité. Dans ce contexte, un plan de redressement à hauteur de 300 millions de francs est décidé fin 1978, auquel est associé un plan de relance de plus de 50 millions de francs. La Caisse apporte à la CIRP un capital de 300 millions de francs, dévolu à la couverture des pertes, mais aussi à lui fournir un fond de roulement de 75 millions de francs afin de lui éviter à l'avenir des frais financiers pour ses dépenses de court terme. Le plan de relance doit financer des travaux permettant l'installation d'un hypermarché, Rallye, dans les locaux restés vacants depuis fin 1973 du Bon Marché.

Du côté de la SCIC, l'heure n'est plus au volontarisme et aux équipements de prestige. Le promoteur SCIC privilégie une approche commerciale adaptée à un contexte de crise, au détriment de grands projets ambitieux, mais surdimensionnés par rapport à un marché en

¹ ACDC 970589-0022.

² L'inflation exagère néanmoins la valeur des pertes vis-à-vis de l'investissement.

repli. Ce retrait sonne le glas de l'alliance avec la mairie communiste, qui tente de se repositionner sur le thème de la démocratie locale, sans vraiment convaincre.

3.2.2. Les tensions avec la municipalité et la fin du partenariat

Cette révision des ambitions de la SCIC pose des problèmes à la municipalité, dont la légitimité dépendait de sa capacité à négocier avec l'établissement pour financer des équipements. Les difficultés du promoteur pèsent sur le maire, certains élus lui reprochant sa collaboration avec la SCIC. Cette crise dans l'alliance entre le promoteur et le pouvoir urbain se déroule dans un contexte de désintérêt de la population à l'égard de ces nouvelles tensions, qui confirme l'affaiblissement de la dynamique municipale.

La première réaction du maire, Henri Canacos, consiste, au lendemain de l'annonce du scandale, à rejeter la faute sur la SCIC¹. Toutefois, la SCIC et les services de la ville ont nettement collaboré, la ville proposant notamment d'installer les services administratifs de la ville dans des bureaux invendus. La SCIC estime en juin 1978 que les relations avec la ville de Sarcelles et le député-maire « du tout premier chef, se sont déroulées dans une bonne ambiance générale indépendamment des inévitables divergences de point de vue qui tiennent aux rôles différents des élus locaux et du promoteur. »² Finalement, le maire décide à la fin 1978 de suspendre son accord aux résultats de la consultation de la population³.

Son choix de se confronter au promoteur et de bloquer son projet est probablement lié à la montée de tensions au sein de la majorité. Les réactions hostiles de commerçants ont pu aussi jouer⁴. L'appel à une étude indépendante, alors que la SCIC et la municipalité s'interdisent toute campagne de presse pendant sa tenue, est une solution de compromis pour le maire, visant à répondre aux accusations formulées par ses alliés PSU et PS sans mettre en péril les intérêts de son partenaire promoteur.

La réunion d'information organisée par le maire le 1^e juin 1977 témoigne des tensions au sein de la majorité municipale sur l'attitude à adopter. Le maire est ainsi plus ou moins explicitement accusé de jouer le jeu de la SCIC. Un journaliste du *Monde* raconte :

¹ *Le Monde*, 12 avril 1974.

² ACDC 9909090008.

³ Id. Canacos avance auprès du directeur de la CIRP les arguments suivants : « l'absence d'une étude sérieuse de votre part sur l'impact produit par la mise en œuvre d'une solution commerciale nouvelle, tant sur le commerce local que sur la circulation et que sur l'environnement, retarde à mon sens la progression d'une solution conforme à l'intérêt général, notre municipalité souhaitant, vous le comprendrez bien, ne pas prendre de décision sans avoir, d'une part le maximum d'éléments d'appréciation en main, d'autre part pu informer valablement et prendre l'avis de l'ensemble des sarcellois concernés. Il est donc indispensable, comme le conseil municipal l'a réclamé, d'engager simultanément une étude portant sur la revitalisation commerciale, urbaine et sociale. »

⁴ *Le Monde*, 14 juin 1977.

« Dans cette municipalité d'union de la gauche élue au premier tour avec 57 % des voix, certaines différences de vue apparaissent. Certes, le conseil souscrit aux propositions présentées par le député maire M. Henry Canacos pour une participation réelle à la gestion de la S.C.I.C, pour une installation dans les bureaux inoccupés (environ 20 000 m²) de services administratifs et pour une " relance de la consommation populaire ". Mais, là où le maire ne remet pas en cause la vocation commerciale des Flanades, certains conseillers estiment que ce qui ne pourra pas être réactivé dans le centre devra être utilisé pour des équipements sociaux dont l'installation resterait à la charge de la S.C.I.C. »¹

En novembre 1979, un accord est trouvé au lendemain de l'étude commandée par la mairie. Si Rallye a abandonné, c'est le Printemps qui reprend les locaux du Bon Marché, pour un hypermarché alimentaire, de taille un peu réduite néanmoins (8 000m²) et une surface de vente réduite à 3 500 m². Le projet initial est relativement peu changé et il intègre notamment les services administratifs de la ville, ainsi qu'une crèche. On réduit le volume du centre commercial. Toutefois, début 1980, de nombreux bureaux et commerces restent vides.

Par ailleurs, l'étude commandée par la mairie témoigne d'un certain désintérêt de la population pour la question². Un résultat qui montre l'essoufflement de la dynamique municipale : l'urbanisme négocié avec la SCIC ne constitue plus un problème majeur pour la population. Le renouvellement de la population, la montée du chômage peuvent expliquer cet essoufflement. Il correspond aussi à la crise de la SCIC, qui ne s'avère plus capable d'apporter une dynamique de croissance à même de bénéficier au capital politique du maire.

Conclusion

Suite aux réformes du financement du logement des années 1960, la SCIC s'est engagée dans la commercialisation de logements. Cette évolution s'est avérée sans doute au moins aussi déterminante que la multiplication des critiques notamment locales. La filiale de la Caisse des dépôts doit ainsi intégrer les contraintes des marchés immobiliers locaux et de la concurrence des promoteurs privés. Cela conduit la société à se territorialiser, et, à Sarcelles, à collaborer avec la municipalité communiste pour faire du grand ensemble une vitrine commerciale. Dans cette perspective, la stratégie de la SCIC se distingue du modèle du grand ensemble, la production dépend de l'évolution de marchés locaux et d'opportunités localisées. Pour autant, la SCIC conserve des objectifs quantitatifs de production de logements, qui justifient le soutien financier de la Caisse des dépôts.

¹Le *Id.*

²Voir à cet égard le point de vue du journaliste du *Monde* : « La ville serait-elle au forum des Cholettes où se tient ce soir une réunion du conseil municipal ouverte au public ? Non. Environ cent trente personnes seulement assistent et participent à un débat qui pourtant ne manque pas d'intérêt : le scandale financier des Flanades. (...) Il est loin le temps où les premiers comités de résidents réunissaient la foule. »

Dans ce cadre, la SCIC et la Caisse des dépôts contribuent à la fois à un rééquilibrage des politiques de développement urbain au profit de pouvoirs locaux et elles limitent les effets de la crise économique sur la production urbaine. Le retournement de la conjoncture immobilière dans les années 1970 fragilise cette perspective, dans la mesure où le maintien d'objectifs de production élevés entraîne de coûteuses difficultés de commercialisation, dont le centre-ville des Flanades à Sarcelles a constitué le cas le plus grave. Le soutien financier de la Caisse des dépôts à sa filiale, mais aussi sa remise en cause par le ministère des Finances, témoigne bien de l'ambiguïté de la CDC à cette période, son soutien à la production urbaine étant à la fois maintenu et critiqué.

Chapitre 6 – La SCET et la fin des grands ensembles : la fragmentation du développement urbain

A l’instar de la SCIC, la Société centrale pour l’équipement du territoire (SCET) voit son activité remise en cause au milieu des années 1960. Opérateur « quasi-obligatoire » des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP), la SCET, dotée de grands moyens financiers et techniques grâce à la Caisse des dépôts, s’impose comme l’acteur pivot des politiques de développement urbain, articulant financements centralisés et contextes locaux. Les réformes du financement du développement urbain, au milieu des années 1960, vont limiter l’influence de la SCET. D’une part, la réforme du financement du logement s’est accompagnée d’une réforme de l’aménagement urbain plus favorable aux promoteurs privés, en arrêtant notamment la procédure des ZUP. D’autre part, le ministère de l’Équipement, créé en 1966, doté de puissants services locaux, les directions départementales de l’Équipement (DDE), a pour objectif de prendre une part majeure dans l’aménagement urbain. Les DDE jouent notamment un rôle accru dans la délivrance des prêts de la CDC aux collectivités locales, empiétant largement sur la mainmise technique et financière de la SCET.

La position de la SCET est ainsi fragilisée. On montrera que la filiale de la Caisse des dépôts, pour maintenir son niveau d’activité, engage une stratégie de diversification et de territorialisation, qui vise à exploiter les relations avec les collectivités locales pour conserver un niveau d’activité élevé. C’est tout particulièrement le cas à Nantes, où la société va s’associer étroitement avec la nouvelle municipalité élue en 1977, obtenant de ce fait de nouveaux marchés. Mais, cette ambition est mise à mal par le ralentissement de la construction de logements dans les années 1970, qui va mettre les comptes de la société dans le rouge.

L’évolution de la SCET dans les années 1960-1970 invite à revenir sur les logiques de la montée en puissance des pouvoirs urbains à cette époque. La littérature scientifique a tendance à mettre en avant des élus locaux attachés aux revendications des classes moyennes salariées en faveur d’une amélioration du cadre de vie (Mabileau et Sorbets 1989; Petaux 1982; Borraz 1998; Le Galès 2006). Ceux-ci s’opposent aux options ambitieuses de développement urbain massif proposées par l’État. En étudiant la SCET, on observe plutôt combien les évolutions du crédit au développement urbain ont pu jouer un rôle important dans la montée en puissance des pouvoirs locaux. On montrera que la diversification des circuits financiers de la production urbaine a conduit à une moindre intégration de ses opérateurs, la

SCET ne parvenant plus à se constituer en acteur intégrateur, comme elle l'était dans le cadre des ZUP. C'est en raison de cette évolution financière que la SCET, en cherchant à maintenir son niveau d'activité, va, en concurrence avec les promoteurs privés, resserrer son partenariat avec les pouvoirs locaux en cherchant à les orienter vers de nouveaux investissements, participant de la sorte à leur engagement accru dans la production urbaine, potentiellement en contradiction avec les services de l'État.

On verra dans un premier temps comment la SCET doit faire face à l'hostilité du nouveau ministère de l'Équipement et à la concurrence des promoteurs privés. À Nantes, cette évolution se traduit par un ralentissement de l'aménagement des ZUP, mais aussi par un resserrement des liens entre la SCET et les collectivités locales (1.). À partir du milieu des années 1970, la crise de la construction, liée à l'évolution de la politique du logement, va radicaliser la stratégie de la SCET visant à étendre et diversifier ses activités auprès des pouvoirs locaux, pour rétablir son équilibre financier. Cette stratégie rencontre à Nantes les intérêts de la nouvelle municipalité de gauche en faveur du renouvellement des politiques urbaines (2.).

1. La remise en cause de l'emprise de la SCET sur le développement urbain (1966-1973)

La création du nouveau ministère de l'Équipement et les réformes du financement du logement et de l'aménagement urbain limitent l'emprise de la SCET sur les politiques de développement urbain. L'État engage des projets qui contournent la SCET et les promoteurs privés peuvent plus facilement construire en dehors des ZUP. On verra dans un premier temps comment la double montée en puissance du ministère de l'Équipement et des promoteurs privés se fait dans une logique de substitution à la SCET, qui cherche à se rapprocher des pouvoirs locaux pour soutenir son activité (1.1.). Le cas nantais témoigne de cette stratégie de la SCET visant à renforcer son partenariat avec les collectivités locales dans le contexte de ralentissement des ZUP (1.2.).

1.1. La SCET cesse d'être l'instrument privilégié de l'État en matière de développement urbain

Dans une lettre datée du 28 avril 1966, le Premier ministre Georges Pompidou demande à la SCET d'éviter un « foisonnement excessif »¹. Cette lettre constitue le point d'orgue des critiques à l'égard du rôle majeur joué par la filiale de la Caisse des dépôts en matière de développement urbain (cf. chapitre 3). Elle sanctionne surtout la création du ministère de l'Équipement, qui, reprenant les missions du ministère de la Construction et du ministère des Travaux publics, a vocation à constituer l'outil principal des politiques de développement urbain, au détriment de l'influence de la SCET. Les villes nouvelles, en région parisienne et dans les plus grandes villes de province sont développées sans la société. Les agences d'urbanisme, créées dans la plupart des grandes villes, n'impliquent pas la SCET, alors que celle-ci avait été pionnière dans la création de structures locales d'expertise urbaine (1.1.1.). De plus, dans la continuité des réformes en faveur de l'engagement des banques dans le financement du logement, le ministère de l'Équipement encourage les acteurs privés à jouer un rôle accru dans l'aménagement urbain, en concurrence avec les sociétés d'aménagement rattachées à la SCET (1.1.2.). Face à ces remises en cause, les dirigeants de la SCET se gardent bien d'empiéter sur la nouvelle chasse gardée des services ministériels, afin de mieux défendre le cœur de l'activité – l'aménagement de zones d'habitations – tout en évoluant vers une plus grande collaboration avec les collectivités locales, à la conquête de nouveaux marchés (1.1.3.).

1.1.1. Les nouveaux outils du ministère de l'Équipement « contre la SCET »²

Le ministère de l'Équipement se dote d'instruments nouveaux visant à mieux coordonner le développement urbain. Il prévoit la création de villes nouvelles dont le développement est assuré par des agents du ministère, ainsi que la création d'agences d'urbanisme en charge de la mise en place d'outils de planification urbaine et d'outils en amont de l'urbanisme opérationnel. Dans les deux cas, la SCET est exclue malgré son expertise technique, et son travail dans les ZUP constitue même un modèle repoussoir pour les agents du ministère.

¹ CAEF B 00062636.

² On détourne ici le titre d'un article récent de l'historien Loïc Vadelorge (2008) : « Les villes nouvelles contre la CDC. »

• Les villes nouvelles : la SCET et les ZUP comme repoussoir

L'historien Loïc Vadelorge (2008) a bien montré à quel point la Caisse des dépôts et, singulièrement, la SCET ont été exclues du projet des villes nouvelles, développé à partir de 1965. Ce programme visait à la conception de 9 villes nouvelles, cinq en région parisienne (Évry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart) et quatre en province (Lille, Lyon, Marseille et Rouen). Il est piloté par le Groupe central des villes nouvelles créé en 1970 et rattaché au ministère de l'Équipement. Au niveau local est mis en place pour chaque ville nouvelle un Établissement public d'aménagement (EPA), dirigé par des fonctionnaires détachés du ministère. Ces établissements assurent l'aménagement urbain des villes nouvelles, selon des procédures semblables aux sociétés d'économie mixte (SEM).

En principe, l'expérience de la SCET dans l'aménagement des Zones à urbaniser par priorité (ZUP)¹ la prédisposait à jouer un rôle majeur dans le programme de villes nouvelles. Mais c'est justement pour cette raison qu'elle a été exclue du projet : les ZUP ayant fonctionné comme repoussoir pour les concepteurs des villes nouvelles. D'une manière générale, « le souhait [des dirigeants de la SCET] de s'investir massivement [dans les villes nouvelles], ne serait-ce que pour les plus-values attendues, se heurtera au refus des équipes en place, qui ne leur concèderont que quelques miettes » (Vadelorge 2008)². La participation de la SCET au projet des villes nouvelles se réduit en pratique à quelques marchés d'études que remportent les bureaux d'études qui lui sont affiliés³.

• Les agences d'urbanisme et la planification urbaine sans la SCET

L'historien japonais Yohei Nakayama (2014) évoque, au sujet des agences d'urbanisme, le « retrait bien réfléchi » de la SCET. Avec la politique des « métropoles d'équilibre »⁴ engagée en 1965, il est prévu la création d'Organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine (OREAM), chargés de mener des études urbaines à l'échelle de chaque métropole, afin de préparer au niveau local un projet cohérent au niveau de l'agglomération. Cinq OREAM sont constitués à Lille-Roubaix-Tourcoing, Marseille, Lyon, Nancy-Metz et Nantes-Saint-Nazaire. Dans un même mouvement de constitution

¹ Cf. chapitre 3.

² Dès le 16 février 1968, Léon-Paul Leroy indique que l'intervention de la SCET en région parisienne se limite à 10 % des opérations engagées et souligne « le problème de la collaboration des sociétés SCET avec les établissements publics chargés de la réalisation des villes nouvelles, tant de la région parisienne que dans les métropoles régionales » ACDC documentation PVCA SCIC séance du 16 février 1968.

³ Le BETURE prépare ainsi l'aménagement de la base de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines ou réalise les études d'ambiance urbaine et de colorations à Marne-la-Vallée.

⁴ La création des métropoles d'équilibre vise à renforcer le développement des grandes villes de province et à contrôler le développement de la région parisienne.

d'organismes d'études urbaines au niveau local, la loi d'orientation foncière votée en 1967 prévoit la création d'agences d'urbanisme, sur la base du volontariat des collectivités locales, dans les autres agglomérations. Ces agences doivent permettre aux collectivités locales d'adopter des documents de planification permettant d'orienter le développement urbain en amont de l'urbanisme opérationnel.

La SCET était une pionnière de ce mouvement, dans la mesure où elle avait déjà créé dès 1963 une première agence d'urbanisme dans l'agglomération de Rouen : la Société rouennaise d'études urbaines (Saunier 2007). Face au projet de l'État de créer un réseau d'agences d'études urbaines au niveau local, L.P. Leroy considère que le conseil de direction de la SCET « ne doit pas rester indifférent à cette nouvelle orientation [et que] le rôle de la CDC consiste (...) à apporter aux collectivités locales l'aide qui leur est nécessaire pour constituer leurs agences d'urbanisme. » (Nakayama 2014 : 83). Bloch-Lainé est séduit par cette idée, mais souligne qu'il faudra se soumettre à un arbitrage du ministère des Finances sur le partage des marchés d'études urbaines. Un premier accord se dessine sur la base de la répartition suivante : les métropoles d'équilibre et les autres grandes agglomérations (plus de 200 000 habitants) pour le ministère de la Construction, les villes moyennes étant attribuées à la SCET (Nakayama 2014 : 84).

Toutefois, avec la création du ministère de l'Équipement, les positions se rééquilibrent nettement en défaveur de la SCET. François Parfait doit reconnaître en 1966 qu'il n'est plus possible « de poursuivre [dans le domaine des agences d'urbanisme] une politique dynamique qui avait conduit à la création de sociétés d'équipement (...) et de constituer un second réseau du groupe de la Caisse des dépôts en matière d'études urbaines. » (Nakayama 2014 : 84).. De fait, la SCET est très largement évacuée du domaine des études urbaines, au profit du réseau du ministère de l'Équipement, ce dernier exerçant la tutelle de toutes les agences d'urbanisme.

Pour Yohei Nakamaya (2014 : 85), la SCET a fait le choix volontaire d'une politique de prudence vis-à-vis du nouveau ministère de l'Équipement et sa volonté de puissance. Ce retrait est une stratégie de « sécurité politique » liée à la violence des attaques dont la SCET, mais plus généralement le groupe Caisse des dépôts, a fait l'objet à cette époque. La SCET se retire du domaine de la planification urbaine afin de préserver le réseau des SEM d'équipement. Ce recentrement de la filiale de la Caisse des dépôts l'éloigne de la définition des stratégies urbaines, au profit des administrations déconcentrées, mais aussi des collectivités locales, qui, d'après Nakamaya, sortent renforcées de cette division de l'appareil d'État. Surtout, à moyen terme, les conséquences sont très graves pour les bureaux d'études affiliés à la SCET, qui voient leur échapper un marché important. La SCET parvient néanmoins à préserver le réseau des SEM d'aménagement, qui conservent un rôle

opérationnel central dans le développement urbain d'une majorité de villes du pays. Ces SEM sont toutefois concurrencées par les promoteurs privés, encouragés par le ministère de l'Équipement.

1.1.2. Le démarrage de l'aménagement privé, concurrent du réseau des sociétés d'économie mixte (SEM) rattachées à la SCET

Albin Chalandon, ministre de l'Équipement de 1968 à 1972, se fait le chantre d'une rupture libérale en matière d'aménagement urbain. Une fois nommé, il fait de nombreuses déclarations fracassantes sur la suppression de « l'économie administrative » en matière de logement¹ et la nécessité de réintroduire l'urbanisme dans une économie de marché². Au-delà des prises de positions du ministre, la réforme du financement du logement donne aux banques des moyens accrus qui profitent aux promoteurs privés, désormais financièrement capables de porter des opérations de construction et d'aménagement hors des ZUP.

Le ministre encourage ce mouvement en créant notamment la nouvelle procédure des zones d'aménagement concerté (ZAC), dont le projet de loi a été déposé par son prédécesseur. Sur le modèle des ZUP, il s'agit de zones d'aménagement dont la création est décidée par décret ministériel³. Elles se caractérisent par une innovation principale: l'aménagement peut être réalisé totalement ou en partie par des promoteurs privés, qui sont alors renforcés par le soutien des banques (cf. chapitre 4 et 5). En cela, elles ouvrent la voie à la concurrence vis-à-vis des sociétés d'économie mixte et singulièrement celles « assistées » par la SCET. Chalandon affirme ainsi :

« Le monopole public conduit à une gestion coûteuse. Je veux donc y introduire la concurrence. Les zones d'aménagement concerté doivent être ouvertes à tous les aménageurs qui en ont la capacité. »⁴

La première ZAC est d'ailleurs concédée à un promoteur privé, à Grigny en banlieue parisienne, dans le cadre de la ville nouvelle d'Evry⁵. Elle a pour objet la construction de 5 835 logements et 4 400 chambres individuelles. La société promotrice s'engage à prendre en charge des équipements collectifs, la voirie et la viabilisation des terrains, à concurrence de 30 millions de francs, auxquels s'ajoutent 15 millions de participation aux installations du RER. Cette opération immobilière s'appuie sur les capitaux de banques comme la Compagnie financière de Suez et de l'Union parisienne, l'Union des banques suisses et la

¹ *Le Monde*, 16 septembre 1968.

² *Le Monde*, 16 décembre 1969. Il annonce aussi que « le premier devoir de l'administration est d'aider les promoteurs plutôt que de leur mettre des bâtons dans les roues » et invite à la « collaboration entre les promoteurs privés et les collectivités publiques. Il faut que ceux-ci puissent aller vite et prendre des initiatives. L'État ne peut pas, quant à lui, faire l'effort financier nécessaire pour mettre en valeur tous les sites actuels. Ce n'est du reste pas son rôle. »

³ Mais leur création est néanmoins facilitée et assouplie.

⁴ *Le Monde*, 2 décembre 1968.

⁵ *Le Monde*, 15 mai 1969.

banque Vernes. Toutefois, la ZAC de Grigny II, qui bénéficie d'une dérogation sur les normes de densité¹ (permettant donc de réduire la charge foncière et d'augmenter les profits du promoteur), reste un cas assez exceptionnel. Elle est d'ailleurs très vite critiquée pour son niveau d'équipement jugé trop faible.

La rupture libérale annoncée par Chalandon est cependant moins brutale dans la pratique que dans le discours². Elle est fortement conditionnée par l'évolution du système de financement du logement, dont on a vu précédemment le caractère à la fois graduel et structurel. L'économie de l'aménagement attire peu les capitaux privés, dans la mesure où elle engage des fonds très importants dont la rémunération est lointaine et incertaine³. En région parisienne, où pourtant la part de la construction privée est plus importante qu'en province, seulement 15% des ZAC sont confiées à des opérateurs privés dans les années 1970-1975 (Da Rold 2008 : 120). La rupture sera progressive et renvoie à ce que Leroy qualifie de « phénomène d'évasion des zones d'aménagement concerté »⁴. À partir de 1968, la part de logements construits hors de zones d'aménagement par des promoteurs privés augmente, concurrençant de plus en plus les SEM (Jaillet 1982).

1.1.3. L'évolution stratégique de la SCET : vers les nouveaux marchés, vers les collectivités locales ?

La SCET se retrouve ainsi concurrencée d'un côté par l'État, via le programme de villes nouvelles et celui des agences d'urbanisme, et de l'autre par le privé, via les ZAC et la construction de lotissements hors zones d'aménagement. Dans un premier temps, la SCET semble bien résister à ce double mouvement. Entre 1967 et 1969, son chiffre d'affaires s'est accru de 50% en francs courants. En 1969, la SCET anime via les SEM 500 opérations d'équipement urbain, pour un total de 1,2 milliards de francs d'investissements, et a apporté des terrains à 12 % des logements construits en France cette année-là⁵. Toutefois, le nombre d'opérations à l'étude décroît alors même que la production urbaine continue à augmenter, essentiellement du fait d'un ralentissement des opérations dans les ZUP, dans le contexte de concurrence en matière d'aménagement. Ce ralentissement est dangereux pour l'équilibre financier des SEM, dont plus d'une vingtaine sont en difficulté en 1972⁶, mais aussi pour

¹ Qui auraient autorisé sur une même surface un programme deux fois moins important.

² Comme l'a bien montré Pierre Veltz à partir du Plan d'Occupation des sols (1978) ou plus récemment Hélène Steinmetz en matière de logement individuel (2013). Certaines déclarations de Chalandon sont aussi plus nuancées : « Sur aucun point de cette politique et à aucun moment de cette action, a conclu M. Chalandon, l'État n'abandonne sa mission d'animation et de coordination à tous les niveaux. S'il suscite l'initiative privée, s'il fait directement le moins possible, il conserve ses prérogatives qui consistent à définir les objectifs et à contrôler les résultats pour faire prévaloir l'intérêt général. » (*Le Monde*, 18 décembre 1969).

³ C'est toujours le cas aujourd'hui. Voir notamment la thèse en préparation de Paul Citron à l'université Paris 1

⁴ ACDC documentation PVCA SCET séance du 16 février 1970.

⁵ CAEF B 00062636.

⁶ Id.

celui de la SCET, dans la mesure où les SEM et la SCET sont rémunérées au prorata des opérations. La société obtient des résultats légèrement bénéficiaires jusqu'au milieu des années 1970.

Le rapport d'activité de la SCET pour l'année 1974 annonce l'évolution de la stratégie de la société, partie à la conquête de nouveaux marchés :

« Nous avons largement développé en 1974 nos activités en matière d'aide à la gestion des services publics. Il est en effet de plus en plus certain qu'il n'est pas raisonnable d'investir sans envisager simultanément la gestion et sans établir un bilan global consolidé. Les succès que nous avons rencontrés dans nos premières démarches en matière de transports urbains, de parcs de stationnement, de traitement des déchets urbains, d'alimentation en eau nous encouragent là encore à persévéérer malgré les réticences des puissants groupes privés qui dominent actuellement ces marchés. »¹

Si, en 1971, les activités diverses (stations d'épuration, réseaux d'eau et d'assainissement, usines de traitement des ordures ménagères ou encore centres commerciaux) ne représentaient que 5 % du chiffre d'affaires de la SCET et des SEM, elles suivent une progression rapide. Toutefois, comme le souligne un rapport de 1974², le développement d'activités nouvelles n'est pas encore rentable à cette date et l'essentiel du chiffre d'affaires et de l'équilibre financier de l'ensemble SEM-SCET est lié à l'activité traditionnelle de l'aménagement urbain.

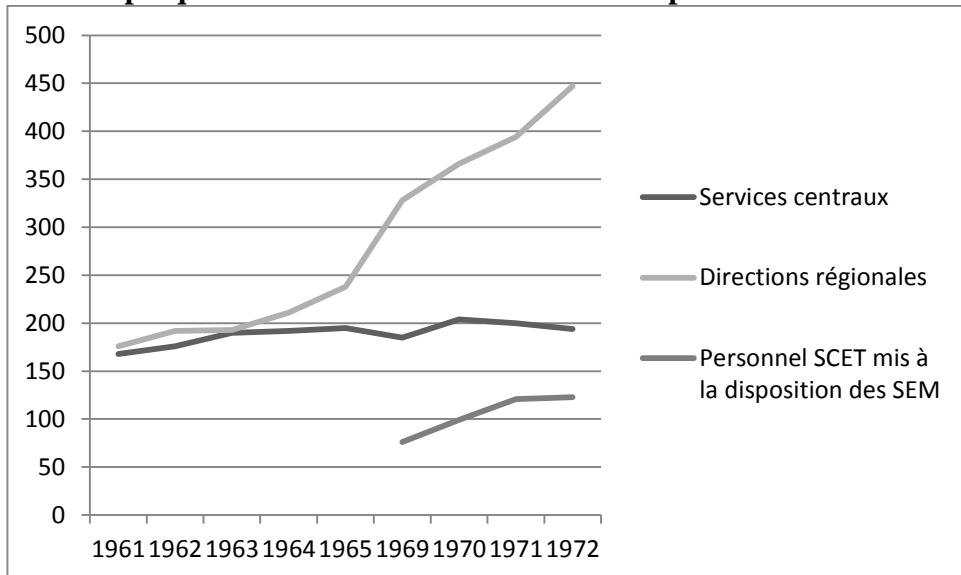
Quoi qu'il en soit, la stratégie de la SCET est de se rapprocher des collectivités locales, qui apparaissent de plus en plus comme la « clientèle » de la société³. À partir de 1965, les directions régionales de la SCET sont toutes en place et elles voient leur personnel croître fortement les années suivantes, au détriment des services centraux de la société, recentrés sur le traitement des problèmes techniques spécifiques et sur la stratégie de la société (cf. graphique 8), tandis que la SCET invite ses agents à « démarcher » les collectivités afin de se voir confier de nouvelles missions. À l'instar de la SCIC, les directeurs régionaux de la SCET s'engagent sur des objectifs d'investissement annuels.

¹ ACDC PVCS annexe à la séance du 14 mars 1975.

² CAEF B 00062636.

³ C'est bien différent du modèle où la SCET est mobilisée par les services de l'Etat, comme à Nantes en 1959.

Graphique 9 : Evolution de l'affectation du personnel de la SCET



Sources : auteur, données CAEF B 00062636 et D'Arcy (1968)

La démarche de conquête de nouveaux marchés de la SCET peut sembler contradictoire avec la vocation d'une société placée résolument au service de l'intérêt général et non de la recherche de rentabilité. Le rapport de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques datant de 1972¹ souligne cette tension. Pour les contrôleurs, la SCET est :

« vouée à l'expansion : si celle-ci ne se produit pas naturellement, on peut craindre qu'elle ne soit conduite à un 'démarchage' qui ne serait pas toujours conforme à l'intérêt général ».

Mais dans le rapport suivant datant de 1974², on souligne que les « facteurs politiques locaux » ont joué un rôle majeur dans l'expansion de l'activité de la SCET. Le « démarchage » de la SCET a, selon les auteurs, correspondu à une véritable demande de la part des élus locaux.

De la sorte, le rôle de la SCET évolue, du fait de la concurrence privée et de celle du ministère de l'Équipement, vers un démarchage des collectivités locales et donc un resserrement de ses liens avec les pouvoirs locaux. La situation nantaise témoigne bien de cette évolution de la SCET.

¹ CAEF B 00062636.

² Id.

1.2. A Nantes : la SCET plus près de la municipalité face aux services de l'État et aux promoteurs privés

A Nantes, comme dans la plupart des villes de France, la création du ministère de l'Équipement s'est traduite par une montée en puissance des services déconcentrés de l'État, notamment à partir de la question de l'équipement routier. Cela se traduit par une tension nouvelle entre la municipalité nantaise et les services de l'État, qui souligne la perte de contrôle de la SCET sur le développement urbain nantais (1.2.1.). Dans ce contexte, où les promoteurs privés ont les capacités de construire sans l'appui de la SCET, les opérations d'aménagement animées par la SCET, notamment les ZUP, sont ralenties, mais bénéficient du soutien de la municipalité nantaise (1.2.2.).

1.2.1. La montée en puissance de l'Équipement à Nantes : les tensions dans la production de la ville

A Nantes, les services du ministère de l'Équipement prennent en main la planification urbaine à l'échelle de l'agglomération, mais ces ambitions se concrétisent par des tensions avec les collectivités locales. Les interventions des services de l'État au niveau opérationnel, essentiellement concentrées sur les enjeux routiers, témoignent bien de la perte d'influence de la SCET. Cette perte d'influence se traduit par une faible intégration de la production urbaine, marquée par les conflits sur l'imputation des dépenses entre les collectivités locales et l'État.

En 1968, le tout nouvel OREAM de Nantes Saint-Nazaire publie un *Livre blanc*, préfacé par le préfet. La métropole, telle qu'elle est envisagée par cet organisme d'étude rattaché aux services de l'État, est « condamnée à croître ou à disparaître ». Malgré cette rhétorique héroïque et très ambitieuse, le schéma d'aménagement de l'agglomération n'est pas adopté, du fait notamment des tensions entre la ville de Nantes et les communes périphériques (Dormois 2004: 111-118). La SCET et la SELA¹, SEM en charge des opérations d'aménagement dans l'agglomération nantaise, sont en retrait de ces grands débats en matière de planification, qui cristallisent tant de tensions entre communes et services de l'État. Elles ne sont pas mobilisées dans la conception du schéma d'aménagement. Le conseil d'administration de la SELA est singulièrement silencieux sur les questions de la métropole d'équilibre et de la planification, alors même qu'en principe, elles doivent impacter fortement l'activité de la société. Tenue en retrait des débats stratégiques, cette dernière semble se cantonner à la réalisation technique. On retrouve à Nantes le repositionnement de la SCET et des sociétés d'économie mixte à l'écart des grands projets de l'État. Ce retrait semble être

¹ Société d'équipement de la Loire-Atlantique (cf. chapitre 3).

commandé par une volonté des services de l'État de tenir à distance des structures qui peuvent apparaître comme des concurrents. Une brochure éditée en 1974 par la DDE témoigne bien de cette exclusion. Au titre évocateur de *L'équipement de la Loire-Atlantique* (Service de presse du ministère de l'Équipement 1974), elle ne comporte pas une seule ligne consacrée à la Société d'Équipement de la Loire-Atlantique.

En pratique, c'est essentiellement par la question de l'équipement routier que s'incarne la nouvelle prétention des services de l'État à contrôler le développement de la métropole nantaise¹. La question de l'équipement routier a fait l'objet de vives tensions entre les services de l'État et la ville de Nantes, essentiellement pour des raisons financières. Si les premiers souhaitent imposer la constitution d'un vaste réseau de voies rapides, la ville de Nantes est très réservée, souhaitant limiter au maximum l'impact de tels projets sur les finances locales. La SELA apparaît tout à la fois comme un des lieux d'affrontement entre la ville de Nantes et les services de l'État, et comme un espace de conciliation, la SCET recherchant plutôt un rôle d'équilibre, tout en marquant sa différence à l'égard de l'État (cf. encadré).

Une controverse financière entre élus locaux et services de l'État au conseil d'administration de la SELA : équipement routier et aménagement urbain

En 1966, le directeur départemental de l'Équipement demande ainsi de réserver des terrains sur la ZUP de Beaulieu pour des équipements routiers de grande ampleur². Il présente un projet de réaliser une piste de décélération près de la Loire « ce qui éviterait un long détour et donnerait plus d'attrait à la zone ». Les représentants de la ville de Nantes s'opposent vivement à cette proposition, qui selon eux remet en cause la construction d'immeubles importants prévus à cet endroit et donc l'équilibre financier de la ZUP, qui, *in fine*, est supporté par la ville. La proposition du service des Ponts et Chaussées est donc refusée, le point de vue de la commune concédante ayant prévalu.

Les tensions entre l'État local et la municipalité sont encore plus sensibles dans le projet de rénovation urbaine du quartier du Pirmil. Ce quartier, situé au sud de Nantes, sur la rive gauche de la Loire, est caractérisé par un habitat dégradé. Il fait l'objet d'une convention passée entre la ville de Nantes et la SELA en 1961 pour une opération de rénovation urbaine, visant à remplacer cet « îlot défectueux » comprenant 300 logements environ par des habitations plus modernes d'au moins 600 logements³. Cette opération avait été retardée en raison de difficultés de financement liées au plan de stabilisation de 1963 qui a limité les prêts au développement urbain (cf. partie 1)⁴. Elle est relancée en 1965 et, dans le contexte de l'équipement routier de la métropole, le service des Ponts et Chaussées du ministère de l'Équipement propose la construction d'un échangeur dans cette zone et relance l'actualité de son lancement.

¹ Cet investissement du ministère dans l'équipement urbain correspond aux logiques de la création du ministère de l'Équipement, dans laquelle le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées a joué un rôle moteur (Thoenig 1987). Ce corps d'Etat constituait la colonne vertébrale du ministère des Travaux publics, où les ingénieurs assuraient la réalisation des équipements urbains en contact avec les élus locaux (Crozier et Thoenig 1975). Avec la création du ministère de l'Équipement, le corps des Ponts et Chaussées élargit ses compétences au développement urbain, à partir de son rôle traditionnel en matière d'équipement routier.

² ADLA 248W149 PVCA SELA séance du 13 octobre 1966.

³ ADLA 248W137.

⁴ Id.

Pour les représentants de la ville de Nantes, il menace l'équilibre financier de l'opération, dans la mesure où l'échangeur couvrant une surface importante de la zone, laisse un espace limité aux logements à construire et remet en cause l'équilibre financier de l'opération de rénovation¹. L'échange témoigne tant de la récente montée en puissance de l'administration des Ponts et Chaussées en matière d'aménagement urbain, que de la résistance de la mairie nantaise à cette dynamique.

En pratique, c'est le BETURE, bureau d'études rattaché à la SCET, qui assure une étude financière comparative entre les deux solutions envisagées. Si l'on n'a pas retrouvé dans les archives les détails techniques des deux projets, ni l'étude du BETURE, il semble bien que cette dernière, tout en validant « ce qui constitue l'essentiel » du projet des Ponts et Chaussées, ait emporté l'accord de la ville de Nantes, notamment parce qu'elle prévoit de dégager au centre de la zone une surface importante de terrains qui pourront être revendus à un prix élevé et donc équilibrer financièrement l'opération².

La tension entre les élus nantais et les services de l'État est de nature financière. Elle témoigne de la difficile articulation des différents circuits financiers pour assurer le développement urbain. Cette moindre intégration des acteurs du développement urbain est particulièrement sensible dans le cadre des ZUP, concurrencées par les opérations d'aménagement privé. Néanmoins, la SCET bénéficie d'un approfondissement de son partenariat avec la municipalité nantaise.

1.2.2. La SCET et les ZUP : concurrence de la promotion privée et approfondissement du partenariat avec les collectivités locales

Si l'influence des services de l'État se concentre sur la question de l'équipement routier, la SELA continue à assurer l'aménagement de deux ZUP, la ZUP de l'ouest et la ZUP de Beaulieu-Malakoff, tandis qu'une troisième est en projet³. En raison de la montée en puissance de la concurrence d'une promotion adossée aux banques, le dynamisme des opérations d'aménagement semble clairement s'essouffler au tournant des années 1960-1970. La SELA bénéficie néanmoins du soutien de l'État local et de la municipalité pour maintenir son activité.

¹ André Routier-Prevost, le représentant socialiste de la ville de Nantes au conseil d'administration de la SELA, s'en émeut lors de la séance du 13 octobre 1966 et « insiste sur le fait qu'il est hors de question pour la ville de prendre en charge dès maintenant de lourdes annuités. (...) Il lui semble cependant qu'il est urgent d'agir à Pirmil, si l'on considère la pénible incertitude dans laquelle se trouvent depuis plusieurs années les propriétaires et les locataires de cet îlot. » Le directeur départemental de l'Equipement répond à ces réticences, en signalant que « l'administration des Ponts et Chaussées n'a pas été saisie à l'origine du problème de rénovation du quartier, ce qui explique la pénible surprise lorsqu'on a constaté qu'un aménagement routier était indispensable à cet endroit. »

² ADLA 248W149 PVCA SELA séance du 12 décembre 1967.

³ Voir le rapport d'un inspecteur du ministère de l'Equipement venu étudier la SELA en 1978 (ADLA 1222W221) : « lorsque la SELA reçoit compétence pour réaliser l'ensemble de l'opération, elle confie le plus souvent le soin de coordonner les travaux au service spécialisé des Ponts et Chaussées, rarement au BETURE, car celui-ci ayant tous ses services à Paris est trop éloigné pour dépêcher un agent en permanence sur place. » Cela a été confirmé par un chargé de mission de la SELA (entretien N67) : « on achetait un peu les DDE : on les prenait pour les études techniques et comme ça on avait la paix. »

• De la ZUP de l'ouest à la ZUP Bellevue : les mobilisations locales pour un projet en perte de vitesse

La réforme du financement du secteur aidé à partir de 1964 (cf. supra) entraîne des désistements en chaîne des promoteurs privés. En 1965 et 1966, on construit respectivement 920 et 922 logements HLM contre seulement 97 et 177 logements privés. Cette situation est bien sûr problématique tant pour l'équilibre financier de l'opération (les recettes de la ZUP sont diminuées du tiers pour ces années par rapport aux prévisions) que pour la politique de développement de l'agglomération.

Face au ralentissement de la ZUP, les municipalités se mobilisent. Elles conviennent de l'adoption d'un nom pour la zone, ce sera « l'ensemble Bellevue », « vocable agréable à tous »¹. La commune de Saint-Herblain crée en 1965 une société d'économie mixte de construction pour prendre le relais d'un constructeur défaillant. La municipalité nantaise suit le mouvement au moyen de deux sociétés d'économie mixte. La première, la SEM Breil-Malville avait été constituée avec la SCIC pour une petite opération de logements au nord de la ville². Cette société prend en charge la construction de 369 nouveaux logements. La seconde est constituée avec une société privée, la SEFRI (société d'études financières et de réalisation immobilière), fondée en décembre 1966. Cette SEM, baptisée Nantes Métropole, puis NAMET, doit construire 1 069 logements dans la ZUP, essentiellement destinés à la vente³.

Cet « élan héroïque » (D. Pinson 1989: 77) témoigne de l'approfondissement de la dynamique engagée avec l'arrivée de la SCET et la création des ZUP à la fin des années 1950 : il s'agit d'assurer un niveau quantitatif de production de logements afin de permettre le développement d'une ville au destin métropolitain⁴. Cette logique est d'autant plus prégnante

¹ ADLA 248W149 PVCA 13 octobre 1966, la dénomination a été proposée par le maire de Nantes, validée par le préfet et acceptée par le maire de St-Herblain. Les communes ont par ailleurs nommé les rues de l'ensemble.

² ADLA 1021W754. La SCIC est présente dans les ZUP de la SELA et est un constructeur important (elle construit notamment le centre du quartier Bellevue). En revanche, on n'a pas trouvé de traces des rapports que les agents de la SCET entretenaient avec ceux de l'autre grande filiale de la Caisse des dépôts

³ Ce partenariat avec cette entreprise privée est justifié au conseil municipal par l'expérience de celle-ci et par la qualité de leur proposition (AMN 23Z133). Le politiste Jean Petaux (1982: 175) évoque pour sa part les liens francs-maçons unissant les responsables de la société à certains membres socialistes de la majorité municipale.

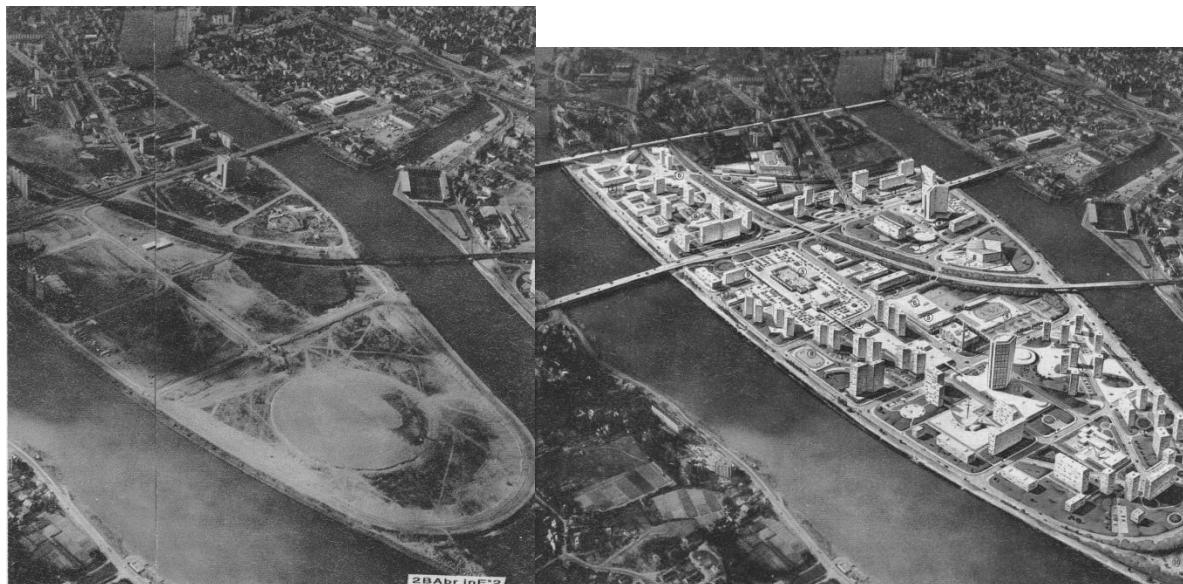
⁴ Routier-Preuvost, maire adjoint de Nantes, justifie ainsi la création de la SEM Nantes Métropole (AMN 23Z133) : « Il nous faut toujours garder à l'esprit cette idée première que le plan directeur du groupement d'urbanisme de Nantes a été conçu pour une population devant atteindre 400 000 habitants en 1975. IL est donc certain que tous les moyens doivent être mis en œuvre pour assurer à notre ville son rôle de métropole régionale, et faire en sorte que le facteur 'logement' ne constitue pas un frein pour l'expansion industrielle et la création du plein emploi. (...) Or, nous constatons actuellement et spécialement dans la ZUP de l'ouest, un certain essoufflement de l'initiative privée qui tend à retarder la construction de ces logements, dont le besoin est si pressant dans notre agglomération. Il nous est donc apparu indispensable, car il s'agit là d'un devoir pour l'autorité publique, non pas de nous substituer au secteur privé, mais de provoquer par notre intervention une relance des activités défaillantes. »

que les communes risquent financièrement gros, dans la mesure où ce sont elles qui doivent prendre en charge le déficit des opérations, déficit qui semble désormais inévitable.

- **La ZUP Beaulieu-Malakoff : les ambitions de la ville et les inquiétudes de l'État**

On a vu plus haut que la ZUP de Beaulieu-Malakoff, construite sur l'insistance de la ville de Nantes, suivait des objectifs différents de la ZUP de l'ouest et de l'ensemble des ZUP. La singularité du projet correspond d'abord à des enjeux de prestige et de développement économique défendus par la ville. Le sociologue Jean Petaux (1982: 215) souligne la volonté de la municipalité nantaise, initiée sous Orrion et poursuivie sous Morice, de développer une politique de prestige. L'aménagement de Beaulieu avec ses grandes avenues ses immeubles hauts (notamment une tour de 35 étages prévu au centre du projet, cf. images), incarne la fameuse citation de Breton, souvent mise en exergue des plaquettes de communications : « Nantes est peut-être la seule ville avec Paris où j'ai l'impression que quelque chose de grand peut m'arriver ». La ZUP prévoit la construction massive de bureaux ($85\ 000m^2$) et de logements de standing (1 700 sur un total de 6 600) qui doivent permettre d'équilibrer le coût des aménagements d'une zone nécessitant des travaux de remblais et de fondation très coûteux.

Le projet de ZUP sur l'Ile Beaulieu : chantier en 1970 et projet pour 1980



Source : dépliant de la SELA http://rikostnaz5.blogspot.fr/2014_07_01_archive.html consulté le 22 octobre 2015.

La partie de la ZUP située sur la plaine de Malakoff est entièrement confiée à l'office HLM de la ville de Nantes. Ce dernier se retrouve avec la charge de la construction de

l'ensemble des 1 680 logements. Pour les sociologues Marie-Paul Halgand et Elisabeth Pasquier (1993), cette concentration des logements sociaux dans ce cadre correspond à une logique foncière. Bien que située en bord de Loire, les terrains de Malakoff sont isolés du reste de la ville par une zone industrielle et une voie ferrée infranchissable (photos). De plus, la charge foncière y est moins élevée qu'à Beaulieu, du fait des moindres travaux d'aménagement. Sur Beaulieu, les HLM sont bien moins nombreux (5 à 800 logements) et on leur réserve les espaces les moins attractifs¹. La ZUP est clairement centrée sur la réalisation des logements non sociaux et des bureaux : il s'agit d'une opération de standing, qui se distingue des canons de la ZUP.

La construction du grand ensemble de Malakoff : 1968 (à gauche) et 1972 (à droite).



Source : <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=225913> consulté le 22 octobre 2015.

La commune apporte un financement complémentaire à la ZUP bien plus élevé que dans les autres ZUP du pays (23 millions de francs), de même que l'État, dont l'aide dépasse nettement ce qui est « généralement admis » en la matière (près de 6 000 F par logement, contre 4 000 pour la ZUP ouest)². Les services locaux de l'État avaient marqué leur réticence à l'égard de la création de la ZUP à la fin des années 1950 en raison du coût élevé des aménagements (cf. chapitre 3). Toutefois, l'avancement du projet et la forte volonté politique

¹ La présence de HLM sur Beaulieu semble difficilement compatible avec le poids des charges foncières. La partie Beaulieu est d'abord un projet de prestige et, s'il est prévu de construire des logements HLM, « ceux-ci ne se trouveront évidemment pas en bordure de Loire, mais ils pourront bénéficier de parkings en surface, ceci pour diminuer les charges. » (ADLA 248W149 PVCA SELA séance du 17 avril 1967).

² ADLA 1042W729 Note à Monsieur le sous-préfet chargé de mission service de la mission régionale, 12 janvier 1971.

locale poussent l'administration locale et centrale à valider son financement en 1968, malgré leurs réticences¹.

Comme dans la ZUP Bellevue, la SELA rencontre rapidement de graves problèmes de commercialisation. La commune obtient néanmoins l'installation de services du ministère des Affaires Etrangères (le « tripode », construit en 1970, qu'on aperçoit sur la photo de 1970 en haut à droite), puis celle du palais de région, grâce à l'appui d'Olivier Guichard, nommé président de la Région Pays de la Loire en 1974. De plus, la ville de Nantes s'engage auprès de la SELA : la ville apporte 6 millions de francs d'avances en 1969 pour rembourser les prêts contractés, afin de compenser la lenteur de la commercialisation et la NAMET prend en charge des lots abandonnés par la promotion privée².

Les dirigeants du ministère de l'Équipement ont clairement voulu limiter l'influence de la SCET en matière de développement urbain. À Nantes, les services déconcentrés du ministère ont nettement tenté d'imposer leur expertise, notamment sur le plan routier. De plus, la montée en puissance de la promotion privée concurrence aussi les opérations d'aménagement assurées par la SCET. Celle-ci parvient à mobiliser les pouvoirs locaux pour résister aux difficultés de commercialisation des terrains liées aux évolutions de la production de logements. Toutefois, les difficultés vont aller croissantes avec le retournement du marché du logement et la fin des grandes opérations publiques d'aménagement.

2. De l'allocation de financements centralisés à la prestation de service aux collectivités locales : la difficile mutation de la SCET dans les années 1970

A partir du milieu des années 1970, la crise de la construction, liée à l'évolution de la politique du logement, va radicaliser la stratégie de la SCET visant à étendre et diversifier ses activités auprès des pouvoirs locaux, pour rétablir son équilibre financier. La SCET et son

¹ ADLA 1552W813 Dans le dossier de la ZUP présenté en 1968 à sa hiérarchie, le directeur départemental de l'Equipement se fait l'avocat du projet local : « il est indispensable de bien faire comprendre à l'administration centrale le caractère tout à fait particulier de cette ZUP, qui est en fait appelée à devenir un quartier central de la ville de Nantes et, autant que possible, un des plus attrayants. Des économies trop forcées sur la voirie et la qualité architecturale des constructions risqueraient d'avoir des conséquences très graves sur l'évolution future du cœur même de la Métropole. Ceci n'empêche évidemment pas que les difficultés financières seront considérables. On peut se demander en outre si le calendrier des grandes réalisations nantaises est raisonnable (...). Les difficultés financières sont évidemment liées à cette absence de logique dans l'aménagement général de la ville et il pouvait difficilement en être autrement à partir du moment où les études particulières (ZUP) précédaient de trop loin les études générales (schéma de structure). Quoi qu'il en soit, les opérations actuelles sont d'une part trop profondément engagées et l'importance du quartier de Beaulieu trop évidente pour qu'il soit question de revenir en arrière ou de réduire au maximum les dépenses. La situation actuelle présente un caractère contraignant. »

² ADLA 1552W8.

réseau de SEM s'engagent alors dans une stratégie commerciale de diversification, essentiellement tournée vers les collectivités locales, mais qui dépend aussi des évolutions des marchés immobiliers locaux. La société centrale, ayant perdu son rôle de financeur du développement urbain, s'oriente plus nettement vers le démarchage des collectivités locales pour se proposer comme prestataire, sans réussir à rétablir sa situation financière dans le contexte de ralentissement de la production urbaine (2.1.). À Nantes, le rapprochement avec les pouvoirs locaux se traduit par l'engagement de nombreux agents de la SCET et de la SELA en faveur de la liste d'Union de la gauche qui gagne les élections municipales de 1977 et qui feront de la SCET un partenaire majeur du nouveau pouvoir municipal (2.2.).

2.1. La SCET prestataire de services urbains auprès des collectivités locales : un pari difficile

L'évolution de la politique du logement et la crise économique vont limiter les moyens d'action de la SCET et plonger ses finances dans le rouge (2.1.1.). La société et les SEM de son réseau accentuent alors la prospection auprès des pouvoirs locaux pour maintenir leur niveau d'activité dans un contexte de vive concurrence avec les entreprises privées (2.1.2.). Cette quête ne permet néanmoins pas d'enrayer les pertes de la SCET qui, sous la pression de la Caisse des dépôts et du ministère des Finances, va chercher à augmenter sa rémunération auprès des SEM, au risque de conflits avec les pouvoirs locaux (2.1.3.).

2.1.1. La fin des grands ensembles, le ralentissement du développement urbain et la concurrence de la promotion privée

A partir de 1974, le chiffre d'affaire de la SCET diminue en francs constants et la société voit ses comptes virer au rouge. De fait, les SEM d'aménagement affiliées à la SCET ont réduit leur activité de manière quasiment constante dans les années 1970. De 60 000 logements construits par an dans les zones aménagées par les SEM au début des années 1970, l'activité est passée à 20 000 logements en 1980¹. La SCET, dont l'essentiel des recettes provient d'un pourcentage des travaux réalisés par les SEM d'aménagement, ne parvient plus à équilibrer ses comptes. Ces difficultés sont liées tant au ralentissement du développement urbain qu'à la fragmentation de la fabrique urbaine, plus favorable aux petites opérations de promotion privée.

¹ ACDC 89011100028.

La fameuse directive du ministre de l'Équipement Olivier Guichard entérine en 1973 la dynamique engagée depuis le milieu des années 1960 en sonnant la fin des grandes opérations de construction de logements populaires lancées par l'État. Le cadre des ZUP permettait d'articuler l'ensemble des financements publics et privés au sein d'un même projet contrôlé par la SCET via les SEM qu'elle animait et dont elle finançait les opérations. Avec l'achèvement progressif de ces programmes, la production urbaine se diversifie, notamment au profit des petits lotissements de logements individuels privés. De fait, les promoteurs ont les moyens d'assurer seuls l'aménagement des lotissements, grâce aux financements bancaires et à la petite taille des opérations, qui ne nécessitent pas des financements de grande ampleur. Les SEM affiliées à la SCET peinent à pénétrer ce marché, dans la mesure où il n'y a pas vraiment d'intérêt pour une commune rurale à s'appuyer sur une SEM, alors qu'elle peut directement traiter avec un promoteur, étant donné la faible charge financière pour la commune de la construction d'un lotissement. Par ailleurs, les services déconcentrés du ministère de l'Équipement conservent un rôle majeur dans le financement des équipements publics et notamment routier (Némery 1981), qui est distinct des opérations d'aménagement gérées par la SCET et ses SEM. Le réseau SCET perd ainsi sa capacité d'intégrateur de l'urbanisation et de ses financements, tandis que le poids de ses coûts de gestion augmente, du fait de la réduction de la taille des projets d'aménagement.

2.1.2. La diversification : une question de survie économique

Les dirigeants de la SCET approfondissent la stratégie de diversification déjà engagée au début des années 1970. En 1978, la SCET signe un « contrat de développement » avec la Caisse des dépôts¹. La convention prend acte de la nette diminution du chiffre d'affaire de la filiale en matière d'aménagement et du fait que cette diminution d'activité n'a pu être compensée par le développement des activités dans les « aspects qualitatifs » du développement urbain (stationnement, énergie, traitement des déchets, eau et assainissement, informatique, aspects sociaux...). Le contrat de développement consiste en un plan d'investissement massif de la SCET, financé par la CDC, pour relancer la filiale.

• Diversifier, au risque de la concurrence privée

La SCET, ou plus exactement les SEM qu'elle anime, restent très en retard en matière de logement individuel, alors même qu'il constitue un marché si ce n'est en croissance, du moins qui résiste mieux que le logement collectif, en plein marasme. La SCET fait donc du

¹ ACDC PVCS annexe à la séance du 28 juillet 1978.

logement individuel une priorité : il s'agit de développer des lotissements en milieu rural. Il devra constituer à horizon 1981 30% du chiffre d'affaires de la SCET. En matière de logement collectif, la SCET prend acte de la crise du secteur, mais prévoit, ou plutôt espère à moyen terme, un nouveau départ, dans le contexte de la réforme du logement social engagée en 1977. La SCET veut ainsi suivre le mouvement d'un marché du logement qui penche de plus en plus vers le lotissement, tout en maintenant l'espoir d'un redéveloppement de son secteur d'activité traditionnel.

D'une manière générale, le choix des activités de développement est indexé sur les perspectives d'augmentation du chiffre d'affaire. La SCET se recentre sur le domaine de l'énergie et celui des transports. Dans ce dernier domaine, les objectifs sont particulièrement ambitieux : il s'agit du seul où le contrat détaille un objectif en termes de marge brute : 0,7 millions de francs, pour un chiffre d'affaires de 4,4 millions de francs. De fait, les « nouvelles activités » sont d'abord saisies comme des nouveaux marchés, à même de restaurer la marge d'une société qui perd peu à peu son activité centrale. En somme, la SCET cesse de suivre les indications d'une administration qui « fait sans elle », pour mieux correspondre aux marchés de développement urbain, où elle rencontre une forte concurrence des entreprises privées.

• Une stratégie en échec

L'investissement de la SCET dans les nouveaux marchés n'est pas récompensé et les produits de la SCET stagnent. Le développement des transports en commun reste limité, du fait d'un investissement encore faible des collectivités locales dans le domaine et la SCET, n'ayant pas atteint la taille critique, perd encore de l'argent en 1979. Et puis, comme le souligne un des responsables du secteur à la SCET :

« c'est un domaine moins important que l'aménagement pour la société : ça ne pèse pas bien lourd, la SCET est rémunérée pour la mise à disposition d'un cadre et pour l'animation d'un petit réseau de directeurs. »¹

Comme le pointe un rapport de 1976², si les SEM cherchent à diversifier de plus en plus leurs activités, notamment pour la création ou l'amélioration de réseaux d'eau et d'assainissement, l'intérêt financier pour les collectivités locales de faire appel aux SEM et à la SCET est limité. Contrairement à ce qui se passe pour les équipements lourds, destinés à la revente, le problème du préfinancement ne se pose pas et le recours éventuel aux avances de trésorerie de la SCET ne peut qu'accroître inutilement le coût final de l'opération pour les contribuables locaux. De même, la société créée par la SCET dans le domaine de l'énergie est

¹ Entretien N76.

² CAEF B00062636.

rapidement liquidée. De fait, la SCET ne parvient pas à concurrencer les grands groupes privés gestionnaires (Lorrain 1991; Lorrain 1981).

2.1.3. Du financement bon marché au prestataire coûteux : les tensions financières entre la SCET et les collectivités locales

Les pertes de la SCET deviennent à la fin des années 1970 le problème majeur de la filiale de la CDC. Les objectifs du contrat de développement signés avec la CDC sont chiffrés à un objectif de rémunération du capital à un taux minimum de 6%. Dans la lignée des contraintes imposées à la SCIC (cf. chapitre 5), le ministre des Finances impose en 1978, à la retraite de Léon-Paul Leroy, directeur puis président de la SCET, un directeur extérieur à la SCET, afin de marquer la volonté de rupture et de retour à l'équilibre financier. Plutôt que François Parfait, directeur général de la SCET et successeur désigné par Leroy, c'est Daniel Dommel, inspecteur des Finances et ancien conseiller d'Albin Chalandon au ministère de l'Équipement, qui prend la tête de la société. Dans une perspective de rentabilisation, il prévoit une réduction des effectifs de la SCET et singulièrement des bureaux d'études qui lui sont attachés. La société cherche alors à transférer un maximum de personnel aux SEM, pour réduire ses propres charges.

Face aux difficultés financières, les dirigeants de la SCET tentent de renégocier leurs relations avec les SEM. Il s'agit d'ajuster la rémunération de la SCET aux services qu'elle rend aux SEM et non plus par rapport au chiffre d'affaires de la société. Le mode de rémunération des SEM du réseau SCET ainsi que de la SCET elle-même correspond à un pourcentage du coût des travaux d'aménagement engagée par la SEM. Avec la réduction de la taille des opérations d'aménagement, les enjeux de commercialisation et l'insistance sur la qualité de la production urbaine, ce mode de rémunération, assis sur la quantité de travaux, ne paraît plus vraiment adapté ni suffisant pour un travail plus qualitatif¹.

La SCET propose en 1979 une nouvelle convention aux SEM qu'elle assiste, divisant son assistance – et sa rémunération – en deux catégories. D'une part, une aide en matière de gestion courante qui concernerait plus spécifiquement la vie organisationnelle des SEM : gestion du personnel, tenue de la comptabilité... D'autre part, la SCET propose aux SEM des prestations « d'opérateur-consultant » qui concernerait les demandes ponctuelles ou spécifiques demandées par les collectivités locales aux SEM quant à la conduite des opérations, à la direction des investissements ou d'études. Ce modèle remplace la convention

¹ ACDC PVCA SCET séance du 14 novembre 1978 : « Il s'agirait donc de créer ainsi de nouveaux rapports entre la SCET et les SEM qui ne seraient pas règlementaires mais contractuels, formule qui aurait l'avantage de permettre la mise en place des moyens susceptibles de rétablir l'équilibre financier des SEM et de la SCET. »

d'administration générale et replace la SCET non plus comme un gestionnaire, mais une véritable société de services aux SEM et non d'administration quasi-directe.

Cette perspective se heurte aux élus locaux. Comme le souligne un rapport d'une section syndicale de la SCET daté de 1980¹, un véritable dialogue de sourds s'est installé entre, d'une part les élus qui souhaitent contrôler les grandes options et la qualité des opérations réalisées, qui parlent de qualité des services rendus par les sociétés et critiquent les frais financiers excessifs prélevés par la SCET, et d'autre part la direction de la SCET. Ses dirigeants raisonnent en termes de rentabilité financière, parlent d'accroissement de la rémunération des opérations effectuées par les SEM, et souhaitent faire payer au coup par coup certains de ses services jusqu'alors fournis dans le cadre de son assistance générale. Les renégociations des conventions la liant aux SEM sont, pour la majorité d'entre elles, bloquées.

De fait, la transformation de la SCET, d'instrument d'une urbanisation quantitative en société de services pour des SEM de services aux collectivités locales, apparaît globalement comme un échec financier. À la fin des années 1970, la position de la SCET semble difficile. L'évolution de la politique du logement et la crise économique ont non seulement mis en danger l'équilibre économique de la société, mais la SCET voit son rôle à l'égard des SEM et de la production urbaine largement remis en cause. D'instrument technique d'une urbanisation dominée par les capitaux étatiques, elle devient, au sein d'une fabrique urbaine plus hétérogène, un prestataire de services auprès des collectivités locales en perte de vitesse et en concurrence avec le privé. Ce retrait progressif se traduit par un démarchage plus appuyé des collectivités locales, notamment à Nantes où la SCET joue un rôle majeur aux côtés de la municipalité socialiste élue en 1977.

2.2. A Nantes, le pari de l'engagement politique local dans une production urbaine fragmentée

A Nantes, les chantiers des deux ZUP se ralentissent nettement dans les années 1970. La SELA et la SCET s'activent pour maintenir leur activité, à Nantes et dans le département. L'engagement de jeunes agents aux côtés de la liste socialiste qui remporte les élections municipales de 1977 participe de cette stratégie. De fait, la SCET s'est avérée un soutien essentiel des politiques municipales nantaises, qui ont permis de soutenir son chiffre d'affaires. Cette situation témoigne de l'évolution des rapports de pouvoir dans des politiques de développement urbain, désormais marquée par la concurrence des opérateurs publics et

¹ ACDC 89011100028.

privés. On verra d'abord l'impact financier de l'achèvement progressif des ZUP sur la SELA, et les tentatives de diversification des responsables de la SEM (2.2.1.). Enfin, on précisera le rôle joué par la SCET à l'égard de la municipalité nantaise élue en 1977 (2.2.2.).

2.2.1. La fin des ZUP et l'esquisse de diversification à la SELA

Les deux Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP) nantaises voient leur rythme de construction décroître peu à peu. Les craintes du ministère de l'Équipement à l'égard de la ZUP de Malakoff-Beaulieu sont vérifiées. En 1978, si le quartier Malakoff est achevé, l'opération sur l'île n'est réalisée qu'à 60% et la construction de logements et de bureaux est arrêtée (cf. tableau 3). Un rapport de l'inspection du ministère de l'Équipement daté de 1978 souligne que la crise économique et le coût élevé des terrains ont fait reculer les promoteurs privés¹. La ZUP de l'ouest, rebaptisée Bellevue, est quant à elle presque totalement achevée à la même date : plus de 7 600 logements ont été construits dans la ZUP. En revanche, certains terrains n'ont pas pu être lotis, notamment sur la commune de St-Herblain. Les bilans financiers des opérations d'aménagement sont négatifs, mais l'inflation a permis d'en amortir le déficit. La SELA enregistre toutefois un résultat négatif pour l'année 1974, certes faible, mais symbolique des difficultés de commercialisation de la société².

La ZUP inachevée en 1979



Source : <http://rikostnaz5.blogspot.fr/search/label/Ile%20Beaulieu%201977> consulté le 22 octobre 2015

¹ ADLA 1222W221.

² ADLA 1552W2.

Vue récente de l'ancienne ZUP Beaulieu Malakoff



Source : https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%8Ele_de_Nantes#/media/File:Ile_de_Nantes.JPG
consulté le 22 octobre 2015.

Tableau 3: réalisations de la ZUP, partie Beaulieu en 1978

	HLM locatives	Logements du secteur aidé	Logements non aidés	Total	Bureaux	Commerces
Prévus	2 354	3 518	786	6 658	175 000 m ²	13 800 m ²
Réalisés	1 658	2 349	179	4 186	75 000 m ²	6 050 m ²

Source : ADLA 1222W221.

La fin des ZUP pose des problèmes financiers à la SELA, dans la mesure où elle pèse sur son chiffre d'affaires. En 1967, les deux ZUP de l'ouest et de Bellevue représentaient plus des 2/3 du chiffre d'affaires de la SELA. Le volume du chiffre d'affaires de la société stagne en francs courants, mais diminue en francs constants à partir de 1972. Le directeur de la SELA annonce au conseil d'administration du 20 mai 1975¹ que

« l'évolution de la conjoncture ne permet pas d'espérer voir s'améliorer le rythme des opérations en cours, tant d'habitations que les zones industrielles. »

De fait, la baisse de l'activité entraîne une forte diminution de la rémunération de la société. Dès lors, la SELA s'engage dans deux directions. D'une part, la société va limiter son personnel, afin de réduire ses coûts : le nombre d'agents de la SELA passant en 1976 de 16 à 12, celui de cadres de 7 à 5². D'autre part, dans le même mouvement que l'ensemble du réseau SCET, la société d'économie mixte s'engage dans une diversification de ses activités.

Deux pistes principales sont explorées : la diversification géographique et la diversification fonctionnelle. La SELA, réalisant l'essentiel de son chiffre d'affaires dans la

¹ ADLA 1552W2.

² Id.

région nantaise, cherche à étendre ses activités dans l'ensemble du département. Elle y est aidée dans la mesure où elle est présidée par un conseiller général, qui l'engage fortement dans cette voie. Dès 1978, la SELA obtient le mandat d'assurer la rénovation du centre-ville de La Baule, dont l'ampleur et les facilités de financement sont liées au statut du maire de la ville, le puissant Olivier Guichard¹. Toutefois, comme le souligne l'inspecteur du ministère de l'Équipement dans son enquête sur la SELA datant de 1978², en dehors de la Baule, les perspectives de la diversification géographique restent, en termes de chiffre d'affaires, à un niveau insuffisant pour permettre à la société de maintenir son activité.

C'est plutôt dans l'agglomération nantaise et dans le développement de nouveaux types d'intervention que la SELA trouve des opérations d'importance. Elle s'engage notamment dans l'aménagement de zones pavillonnaires, dont la plus importante (900 logements) est située à Saint-Sébastien-sur-Loire dans la banlieue sud de Nantes. Elle approfondit en outre son action en matière de rénovation urbaine (réovation de 250 logements du quartier Richebourg à Nantes). Surtout, la SELA engage la réalisation dans le quartier Graslin d'un ensemble urbain avec un parking, une galerie commerciale et quelques bureaux. Avec ce projet, la SELA s'investit dans la réalisation directe d'équipements (centre commercial, parking), qu'elle cédait jusque-là à des promoteurs. Dans ce même mouvement, un agent de la SCET est détaché à Nantes pour promouvoir les compétences de la société en matière de transport et notamment de construction de tramway. La SELA sert de rampe de lancement en 1977 à une nouvelle société d'économie mixte animée par la SCET, chargée de la gestion des parkings de la ville : Nantes Parc Auto³. Cette activité de la SCET et de la SELA à Nantes est relancée en 1977, par la victoire de la liste socialiste aux élections municipales.

2.2.2. Au service des collectivités : la SELA et la SCET au risque de l'engagement politique

En 1977, la liste d'union de la gauche, constituée autour du socialiste Alain Chenard, bat de quelques centaines de voix la liste du maire sortant centriste André Morice. Cette élection d'un maire jeune et résolument marqué à gauche s'inscrit dans une vague nationale

¹ D'autres opérations, de taille plus réduite, sont engagées au même moment : une zone d'habitation et une zone industrielle à Machecoul, une zone industrielle à Saint-Etienne-de-Montluc. La SELA met en outre à l'étude un projet de zone industrielle dans la région de Saint-Nazaire et un parc de loisirs à Châteaubriant, qui est néanmoins vite abandonné. D'autres opérations sont envisagées au sein du département : une zone d'activités commerciale près de Trignac, une petite zone industrielle à Derval et à Saint-Brevin. Xavier Hunault, président de la SELA, conseiller général et député-maire de Châteaubriant propose d'accentuer le « rôle départemental » de la SELA et d'aider les petites communes. Il est envisagé en 1977 de recruter un agent chargé des questions rurales à la SELA.

² ADLA 1222W221.

³ ADLA 1552W2.

qui marque l'accession au pouvoir d'élus locaux contestataires à l'égard de l'État. La SCET joue un rôle clé tant dans l'élection que pendant le mandat de l'équipe municipale. On montrera que la structuration du pouvoir municipal nantais doit beaucoup à la reconfiguration d'une fabrique urbaine moins intégrée et plus différenciée, propice à un rééquilibrage des forces en faveur des acteurs politiques locaux.

- **Une alternance politique symbolique de l'autonomisation des pouvoirs urbains à l'égard de l'État**

L'élection d'Alain Chenard contre André Morice en 1977 est symbolique d'une dynamique qui touche de nombreuses villes françaises, marquée par l'élection de jeunes équipes municipales de gauche. La gauche conquiert 57 communes de plus de 30 000 habitants, dont Montpellier, Rennes, Chambéry, Le Mans ou Angoulême. Les nouveaux maires engagent un rapport différent à l'égard de la pratique politique municipale (Mabileau et Sorbets 1989). Beaucoup de leurs prédécesseurs, à l'instar d'André Morice, s'inscrivaient dans un jeu d'alliances politiques centristes, issues de la IV^e République et de l'opposition aux communistes et aux gaullistes. Leur activité politique correspondait à une négociation avec les pouvoirs centraux, portant moins sur le contenu, que sur les niveaux respectifs d'engagement financier de l'État et de la collectivité locale. Les nouveaux élus sont plus proches de la société locale, des nouvelles classes moyennes salariées et des mouvements sociaux urbains. Ils sont nettement plus critiques à l'égard des politiques imposées par l'État au profit de la défense du cadre de vie local.

La question des transports est, avec l'âge du maire sortant¹, celle qui a le plus polarisé le débat lors des élections (Petaux 1982 : 118). Elle reflète la différence des conceptions du pouvoir municipal portées par les deux listes. Le maire sortant propose d'adopter un schéma de transport routier « pénétrant » la ville, afin de la relier au reste de l'agglomération et du pays. Ce schéma correspond aux études assurées par les services départementaux du ministère de l'Équipement. La démarche de Morice est d'accepter bon an mal an les conceptions développées par l'État, mais d'en négocier pied à pied les formules de financement, afin de limiter la charge financière pour la ville. Il s'agit de négocier des projets conçus par l'État à même d'apporter « l'expansion économique », en limitant l'impact financier sur les finances communales. À l'inverse, le candidat Chénard refuse le schéma de la DDE et propose plutôt de « contourner » le centre-ville, afin d'éviter des équipements routiers coûteux et nuisibles. Au contraire, il appelle de ses vœux la construction d'un « nouveau » mode de transport : un tramway, plus respectueux du cadre de vie. Il reprend ainsi des

¹ 77 ans au moment des élections.

revendications de mouvements urbains locaux qui s'opposent à ces grands projets partagés par la municipalité et par l'État (Béal 2011: 98).

Nantes apparaît ainsi comme un cas modèle des mutations socio-politiques touchant de nombreuses villes en 1977 : de nouvelles équipes municipales arrivant au pouvoir se proposent de rompre avec les vieilles pratiques municipales d'acceptation des directives de l'État pour y substituer des projets plus proches des revendications des habitants, moins centrées sur des ambitieux projets de développement que sur l'amélioration du cadre de vie. Le rôle majeur joué par la SCET à Nantes invite à souligner les dynamiques propres aux conditions de financement du développement urbain dans cette évolution.

• **Le rôle clé de la SCET auprès de la municipalité : engagements individuels et stratégie commerciale**

Le cas nantais croisé avec l'analyse des évolutions de la SCET donne un autre point de vue sur les évolutions politiques à l'œuvre. Pour le politiste Jean Petaux (1982 : 174-175) : il apparaît très nettement que les dossiers les plus importants, pour l'équipe d'union de la gauche en 1977, ont été préparés par de jeunes cadres administratifs de la SCET : Jean-Gil Marzin, Michel Morvan, Jean Masurelle, Bertrand Routier. Le dernier nommé est particulièrement intéressant : il est le fils d'André Routier-Preuvost, le vieil allié socialiste d'André Morice et exclu du Parti socialiste en 1974 pour lui avoir préféré le maintien de l'alliance avec un maire ouvertement proche de la droite.

L'investissement de ces jeunes cadres de la SCET est d'abord lié à une activité de militantisme politique, parallèle à leur activité professionnelle. Toutefois, comme le souligne Jean Petaux, leurs pratiques professionnelle et politique sont mêlées :

« ces jeunes cadres, militants politiques, ont choisi, pour la plupart, de quitter l'université qui n'offrait plus de débouchés immédiats pour entrer dans une structure qui n'avait pas les inconvénients supposés de l'administration : l'image de la SCET est encore très forte, elle reprend l'idée des 'missions' commandos peu sclérosés, possibilités d'intervenir directement dans les 'opérations d'aménagement, sur le terrain, etc... Il y a là une possibilité de mêler l'idéologie politique et une 'pratique sociale' en répondant aux demandes de la société locale. »

Petaux met en avant la logique générationnelle au sein des agents de la SCET, recrutés après 1968 et politisés, mais aussi relativement bloqués dans une hiérarchie figée dans la société et dominée par des grands corps dont ils ne sont pas issus. Ces cadres sont ainsi d'autant plus incités à jouer une stratégie propre, quitte à sortir des cadres établis au sein de la

SCET. Ce calcul n'est d'ailleurs pas mauvais, puisqu'une bonne partie d'entre eux sont récompensés par leur engagement militant¹.

Cet engagement est aussi bon pour la carrière de certains agents au sein de la SCET : Routier devient ainsi directeur de la SEM Nantes Auto Service, rebaptisée Nantes Gestion Équipement en 1981. Ce point nous semble crucial : l'activisme politique des cadres locaux de la SCET n'est pas en contradiction et entre même résonnance avec l'activisme commercial de la société. Le recrutement de Bertrand Routier à la SELA est symptomatique de l'articulation entre dynamique politique et logique commerciale dans cette société rattachée à la SEM :

« En 1976, j'ai fait un stage à la SELA, 18 mois de CDD successif, sur la base d'un deal avec Lucas [le directeur de la SELA] : vous me gardez et je vous rapporte de l'argent : je cherche des opérations, je connaissais les élus, et notamment des copains tout juste élus aux élections de 1977. J'allais donc voir les amis, en leur promettant qu'ils resteraient les patrons, beaucoup plus en tout cas que s'ils travaillaient seulement avec la DDE. Je suis recruté définitivement à la SELA en 1977. »

Le directeur de la SELA, M. Lucas, pourtant plutôt perçu comme un homme de droite, engage un militant bien connu de la section socialiste nantaise (dirigée d'ailleurs par son frère) et particulièrement bien inséré dans les réseaux politiques de la gauche locale. Ce recrutement témoigne de la volonté de développer l'action de la SELA auprès d'élus locaux de gauche, dont le nombre a largement crû avec les élections municipales de 1977. Dans un même ordre d'idées, l'engagement politique de Marzin est accepté par sa hiérarchie :

« Lorsque je suis devenu le numéro 2 la fédération socialiste de Loire-Atlantique en 1973, la SCET me dit d'arrêter, mais je leur ai bien fait comprendre que s'ils m'ennuient, ils perdront des contrats. Et de fait, j'ai beaucoup aidé le développement des activités de la SCET après 1977 notamment. (...) Et puis, dans mon boulot, j'étais parfaitement neutre, je travaillais avec la SEM de la ville d'Angers, dirigée par la droite, et il n'y avait aucune difficulté. Je n'étais pas le seul [agent engagé politiquement] d'ailleurs : voyez Baïetto à Grenoble², qui était très à gauche. »

De fait, l'engagement politique d'agents de la SCET correspond largement à une stratégie commerciale de la société, visant à mieux approcher les élus locaux et les inciter à prendre la SCET comme partenaire.

• Le mandat Chénard : les hommes de la SCET au cœur du projet urbain

Dès l'élection d'Alain Chénard, la ville signe avec la SCET une convention qui met à la disposition de la ville un chargé d'études de la SCET pour créer une agence d'urbanisme.

¹ Le cas de Jean-Gil Marzin, chargé d'études juridiques à la SCET et militant socialiste, en est symptomatique. Il est nommé en 1977 directeur au sein des services techniques de la ville de Nantes. Pour ce recalé de l'ENA, ce poste lui servira de tremplin vers une carrière dans la haute administration qui l'amènera à la fonction préfectorale (entretien N105).

² Cf. chapitre 8.

Cette agence d'urbanisme a pour fonction de fédérer l'ensemble des communes de l'agglomération autour d'un projet d'agglomération alternatif au projet routier de la DDE et de la municipalité précédente, et de permettre de la sorte la création d'un tramway. Pour Chenard, l'appel à la SCET, outre qu'il permet de s'attacher celui qui deviendra un de ses plus proches collaborateurs, a une fonction politique :

« la Caisse des dépôts, c'est moins inquiétant que les socialistes et surtout les communistes. Elle a été un vrai agent de conviction. D'autant plus qu'on a mis l'État dans le projet. »

Pour rassurer les communes de l'agglomération, un autre agent de la SCET est détaché pour diriger l'agence : Juan Azcarate. Cet ingénieur espagnol tenait un langage technique rassurant pour les communes de droite.

Sans surprise, le partenariat passé avec la SCET rencontre l'opposition des services techniques de la ville de Nantes¹, qui se voient contournés et marginalisés dans l'affaire. De fait, cette marginalisation est volontaire, de la part d'élus qui se méfient des agents de la ville. Cette méfiance est d'abord d'ordre politique, les services techniques ayant été attachés à la municipalité précédente, ils sont jugés peu à même d'engager une dynamique novatrice. Elle est aussi d'ordre technique : l'éloge de la compétence des agents de la SCET étant, en creux, une critique des agents de la ville. Cette situation témoigne de la position singulière de la SCET, qui semble plus à même de porter la politique municipale que les services municipaux². De fait, la municipalité va mener une politique hors de sa propre administration, en s'appuyant tout particulièrement sur les services de la SCET et sur l'économie mixte.

Ainsi, la SCET a été largement mobilisée pour le suivi technique d'opérations majeures pour le développement urbain nantais. Le montage administratif de l'important dossier d'aménagement de l'ancienne manufacture des Tabacs a par exemple été assuré par M. Delbos, cadre à la SCET, tandis que M. Bobinet, directeur régional de la SCET et ingénieur des Ponts et Chaussées, a participé à la cellule opérationnelle pour la construction d'un pont au-dessus de la Loire à l'ouest de Nantes. Pour Petaux (1982 : 178) :

« tous ces techniciens considérés comme hautement compétents sont autant de ‘supplétifs’ des cadres municipaux perçus, par la nouvelle équipe, comme difficilement préparés à mener ces ‘missions’ avec des méthodes rapides en ne s'encombrant pas de clauses juridiques pointilleuses.

¹ la création de l'agence d'urbanisme rencontre l'opposition des services techniques de la ville de Nantes. Une note du directeur général des services technique datée de 1977 souligne ainsi qu'il existe « actuellement à la ville de Nantes, un service de l'urbanisme étoffé qui, je le pense du moins, a fait ses preuves. Il a su prodiguer à l'administration précédente ses conseils de telle façon que, dans les études conjointes avec les fonctionnaires de l'Etat, le point de vue de ces derniers ne triomphe pas lorsqu'il était différent de celui des élus. (...) Il semblerait aisément de le renforcer de façon à en faire un organisme intercommunal. » Et de souligner le « coût élevé de l'étude commandée à la SCET et de rappeler « que la SCET est une émanation de la CDC, organisme paragouvernemental et que l'on peut douter de l'objectivité des chargés de mission. » AMN 1298W38.

² On leur reproche leur faible niveau, mais aussi d'avoir cautionné les politiques de la municipalité Morice, trop proches des directives étatiques.

C'est aussi l'occasion de se dégager de la résistance des services ou de leur routine habituelle en mettant en place ces 'pilotes' non plus simplement 'politiques' comme pouvaient l'être les membres du cabinet [du maire] et les chargés de mission, mais réellement 'techniciens'. »

A cet égard, le rôle de Marzin, nommé directeur général du développement urbain à la ville de Nantes, a été essentiel.

Outre ces missions techniques, c'est sans surprise par le biais de l'économie mixte que le partenariat entre la ville et la SCET est le plus sensible. Après un bras de fer avec le Conseil Général de Loire-Atlantique¹, la SELA est reprise en main par la municipalité nantaise, qui remercie l'ancien directeur, remplacé par un nouvel agent mis à disposition par la SCET. De plus, comme le souligne Chenard dans un entretien : « dès qu'on avait un problème, hop, on créait une SEM. On s'est marié avec la SCET, de A jusqu'à Z. »² La société Nantes Parc-Auto, renommée Nantes Gestion Équipement, développe ainsi son activité, notamment prend en charge la gestion de la patinoire, des piscines, fait venir le festival mondial de montgolfières et envisage de développer un golf et un palais des congrès. Ce développement est accompagné par la SCET. Selon Bertrand Routier, son directeur à partir de 1981, ce développement tout azimut a été rendu possible par la SCET. D'abord parce que cette dernière, qui a en charge la gestion financière et comptable de la société et notamment son contrôle de gestion, rassure les élus locaux. Ensuite Routier a jugé le support de la SCET très utile, à travers le conseil de spécialistes et les échanges avec les autres SEM, qui permettent à la SEM de monter des opérations nouvelles.

La SCET offre ainsi un cadre rassurant et pratique pour des élus méfiants à l'égard de leurs services techniques et des services de l'État. Cette influence de la SCET, organisme central, invite à mettre en avant le poids des évolutions des instruments financiers de l'urbanisation dans l'analyse des politiques nantaises, qui correspondent certes à des demandes locales, mais aussi à la fragmentation de l'appareil de production de la ville. Le cas du tramway, chantier phare du mandat Chenard, témoigne bien de cette dynamique.

• **Le tramway et la fragmentation des politiques de développement urbain à Nantes**

L'histoire du tramway nantais témoigne de la complexité de la production urbaine nantaise dans les années 1970. Elle souligne l'importance de l'État central, mais aussi la relative marginalité de la SCET, simple prestataire de gestion auprès des collectivités locales, en concurrence avec le privé. Le tramway correspond à l'alignement de stratégies d'acteurs

¹ Les élus du Conseil Général, à majorité de droite, ont créé une SEM spécifique pour les communes rurales du département.

² Entretien N11.

divers (ministère des Transports, SCET, collectivités locales, SOFRETUR), la SCET n'ayant clairement pas le rôle d'intégrateur.

Son origine est à chercher à Paris, où l'État cherche à développer les transports en commun face à la hausse du prix du pétrole. En 1973 est généralisé le versement transport, qui, sur le modèle du 1% patronal en matière de construction, oblige les employeurs privés ou publics à verser un pourcentage (1% à Nantes) de la masse salariale aux collectivités locales gérant les transports en commun dans la zone de leur établissement. Pour en bénéficier, les collectivités doivent se constituer en syndicat à l'échelle de l'agglomération chargé des transports en commun. À Nantes, le SITPAN (Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération) est créé en 1975 et engage l'extension des lignes de bus en partenariat avec le groupe privé TRANSEXEL¹, jusque-là en charge de l'exploitation des bus de la ville. En 1975, le secrétaire d'État aux Transports, M. Cavaillé, lance un concours en direction des grandes villes françaises n'ayant pas construit de métro pour les inciter à opter pour le tramway, mode de transport moins coûteux mais abandonné dans la plupart des villes françaises².

A Nantes, prévalait sous la municipalité Morice la volonté d'avoir un métro, en reprenant les nombreuses lignes SNCF qui sillonnent l'agglomération. Les élus avaient commandé une série d'études pour réaliser le projet, révélant de nombreuses difficultés techniques, qui n'avaient pas découragé les élus, enclins à souhaiter un métro à l'instar des grandes villes françaises³. Le dissensus entre le ministère et les élus locaux retarde ainsi la réalisation d'une nouvelle infrastructure de transports. Dans ce contexte, la SCET envoie un chargé de mission, Philippe Rochefort, dans le but de récupérer la gestion du réseau de transport au détriment de TRANSEXEL. Ce dernier va se rapprocher discrètement de Chénard alors candidat aux élections municipales pour lui souffler l'idée du tramway et de la collaboration avec la SCET⁴. Le soutien et l'autorité des techniciens de la SCET permettent de convaincre les communes, pourtant de droite, adhérentes au syndicat de transport, pour transmettre rapidement la gestion des transports en commun à la SCET, avec laquelle est créée une SEM, la SEMITAN (Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise). La SCET fait appel à un bureau d'études de la RATP, la SOFRETUR, pour réaliser les études techniques, dans la mesure où elle n'a pas d'expérience technique dans la réalisation d'infrastructures de transports en commun. L'auteur de cette étude est engagé par la SCET et mis à disposition de la SEMITAN pour réaliser le tramway.

¹ Il s'agit alors du premier exploitant des réseaux de transports urbains du pays, créé au début du siècle.

² A l'exception notable de l'agglomération lilloise et de Saint-Etienne.

³ ADLA 1026W73 : Lettre de l'adjoint au maire Routier-Preuvost au Directeur départemental de l'Equipement, 16 avril 1975.

⁴ Entretien N76 et Bigey (1993).

Cette réalisation se fait en étroite collaboration technique avec les services centraux du ministère des Transports, qui souhaitent faire du tramway nantais un prototype au prix maîtrisé, qui soit duplicable dans l'ensemble des villes françaises. Pour cela, ils engagent une collaboration technique avec les constructeurs industriels de tramway pour réduire les coûts. Le projet est finalement validé début 1981 et bénéficie d'un financement étatique très important¹. Ces financements sont accordés en contrepartie d'une augmentation du versement transport (1,5% au lieu de 1%) et d'une modération du développement du réseau de bus².

Le cas nantais témoigne bien de l'évolution de la SCET dans les années 1960-1970. La filiale de la Caisse des dépôts, qui perd son rôle d'outil privilégié des politiques étatiques et qui est par ailleurs concurrencée par les promoteurs privés, cherche à diversifier ses activités en démarchant les collectivités locales. De la sorte, les agents de la SCET et de la SELA ont participé à la montée en puissance du pouvoir municipal, notamment à l'égard des services de l'État. En revanche, le cas du tramway témoigne bien du poids encore majeur joué par les services de l'État et ses financements.

On a voulu montrer combien les évolutions du crédit au développement urbain ont pesé sur la stratégie de la SCET, qui a ainsi participé à la montée en puissance des pouvoirs locaux, mais aussi à une certaine résistance à l'égard de la crise économique des années 1970. La fragmentation des circuits de financement de la production urbaine a poussé la SCET à se rapprocher des pouvoirs locaux pour résister à une concurrence privée revigorée. Cette concurrence, accrue par le ralentissement de la production urbaine avec la crise économique et les limites de la politique de soutien à l'investissement urbain, transforme progressivement la SCET d'outil des politiques étatiques en un prestataire des collectivités locales.

¹ Notamment avec un prêt de l'agence nationale de valorisation de la recherche en raison du caractère innovant du tramway.

² ADLA 1306W236 : lettre du Directeur départemental de l'Équipement au préfet de Loire-Atlantique, 1^{er} février 1980.

Conclusion de la partie

L'étude de la Caisse des dépôts a permis de compléter la littérature portant sur l'évolution des politiques de développement urbain en France dans les années 1960-1970. Celles-ci mettent généralement l'accent sur la montée en puissance des pouvoirs urbains, associée à des mouvements sociaux urbains très critiques à l'égard de la politique des grands ensembles, en opposition à l'égard de l'administration étatique et de la politique des grands ensembles. La plupart des travaux soulignent l'impact limité des évolutions économiques et de la « pression des marchés » sur cette redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales (Preteceille 1988; Mabileau et Sorbets 1989; Le Galès et G. Pinson 2009).

On a montré combien la Caisse des dépôts et la régulation du secteur financier avaient pesé sur ces dynamiques. Le maintien du rôle de la Caisse des dépôts dans le financement du développement urbain a correspondu à l'articulation originale entre deux modes d'organisation du secteur financier visant à assurer la croissance économique : des structures publiques de soutien à l'investissement d'une part, et l'engagement de réformes en faveur du retour aux mécanismes de marché au nom de la lutte contre l'inflation d'autre part. Ce compromis a ainsi partiellement « protégé » le développement urbain des réformes en faveur du retour aux mécanismes de marché, mais est soumis à une remise en cause croissante dans les années 1970 en raison de la crise économique et financière de la stagflation.

La mise en place de circuits bancaires du financement du logement, associée à la création du ministère de l'Équipement ont néanmoins fortement limité la capacité des filiales de la Caisse des dépôts à se constituer en acteurs intégrateurs de la production urbaine, et remis en cause le modèle des grands ensembles. Les filiales, attachées à maintenir un niveau d'activité élevé dans le cadre de l'engagement de la Caisse des dépôts en faveur de l'investissement urbain, vont se rapprocher des pouvoirs locaux. À Sarcelles comme à Nantes, les filiales vont jouer un rôle majeur dans la montée en puissance de la municipalité en matière de développement urbain. Les filiales, mais aussi les financements de la Caisse des dépôts ont soutenu les décisions d'investissement des pouvoirs locaux. Toutefois, cet engagement de la CDC et de ses filiales en faveur de l'investissement urbain est de plus en plus remis en cause dans la crise économique et financière des années 1970. La perspective d'une libéralisation financière devient peu à peu consensuelle parmi les responsables des institutions financières publiques, tandis que la crise économique se traduit par un ralentissement progressif de la production urbaine. La crise frappe plus brutalement Sarcelles,

à travers l'échec du centre-ville des Flanades, que Nantes. Cette dissociation va se confirmer dans les années 1980.

PARTIE 3 – DU DEBUT DES ANNEES 1980 AU MILIEU DES ANNEES 1990 : LA CAISSE ET LA VILLE A L’EPREUVE DE LA LIBERALISATION FINANCIERE

En 1982, Robert Lion, nouveau directeur général de la Caisse des dépôts, publie un *Projet pour la Caisse des dépôts*. Il y affirme le rôle majeur que l’établissement doit, selon lui, continuer à jouer dans les politiques de développement urbain. Pourtant, au cours des années 1980, le poids de la CDC dans le financement du développement urbain se réduit progressivement. Elle abandonne notamment ses activités de crédit aux collectivités locales et de régulation des prêts à la construction de logements, qui sont désormais assurées par le marché financier. Cette évolution en faveur des logiques de marché se retrouve au sein des filiales de la Caisse des dépôts. Au milieu des années 1980, la direction de la Caisse des dépôts impose à la SCIC, filiale immobilière, et à la SCET, filiale spécialisée dans l’aménagement urbain, de fonder leur stratégie sur la seule recherche du profit, en assumant la concurrence avec les entreprises privées. En revanche, la Caisse des dépôts reste le banquier du logement social et lance un programme d’appui à la politique de la ville¹, le Programme développement solidarité (PDS), dans lequel elle engage ses filiales.

La Caisse des dépôts témoigne d’une montée en puissance des logiques de marché et de dispositifs spécifiques destinés en faveur des populations et des espaces paupérisés. Comment analyser ces évolutions qui semblent à première vue paradoxales ? Les trois principales grilles d’analyse des politiques de développement urbain évoquées en introduction (économie politique spatialisée, sociologie de la gestion publique des territoires, chantier de recherche de la gouvernance) s’avèrent insuffisantes pour en rendre compte. Les géographes anglo-saxons d’inspiration marxiste ont parlé de « néolibéralisation » (*neoliberalization*) à partir des cas britannique et états-unien. Cette néolibéralisation correspond à la remise en cause des régulations publiques et de l’État providence dans les années 1980, qui s’opère au profit de l'imposition d'une discipline de marché dans le développement urbain pour soutenir la croissance économique². Certains auteurs ont aussi pu parler de néolibéralisation pour décrire l'évolution de la politique économique et financière en France et en Europe, qui

¹ La politique de la ville est la politique mise en place par les pouvoirs publics, à partir de la fin des années 1970, orientée vers l'amélioration de la gestion et de la vie sociale dans les quartiers populaires et tout particulièrement les quartiers d'habitat social.

² « At the present time, neoliberalism represents an actually existing framework of disciplinary political authority that enforces market rule over an ever wider range of social relations throughout the world economy » (Brenner et Theodore 2002).

accorde désormais aux marchés le premier rôle pour allouer les ressources (Jobert 1994; Hall 2001). Le cas de la Caisse des dépôts invite à nuancer cette grille de lecture, l'établissement public continuant à assurer le financement du logement social avec les ressources issues de la collecte réglementée de l'épargne des ménages, hors du marché financier proprement dit. De plus, la CDC s'engage aussi dans la politique de la ville en dehors d'une logique de profit et en appui d'une politique sociale.

Au vu des travaux centrés sur l'appareil d'État et le champ politico-administratif, le démantèlement de l'État-providence semble bien moins sensible en France que dans le contexte de la révolution conservatrice anglo-saxonne. Une coalition d'acteurs publics a pu maintenir une forte intervention de l'État en faveur du logement social en dehors des logiques de marché, comme l'a tout particulièrement montré le politiste Philippe Zittoun (2001). Par ailleurs, les lois de décentralisation ont constitué le cadre d'une montée en puissance des pouvoirs locaux et tout particulièrement des pouvoirs urbains, contredisant l'hypothèse d'un rétrécissement du domaine d'action de la puissance publique (*downsizing*), les compétences de celui-ci apparaissant davantage transférées aux collectivités locales que dévolues aux acteurs privés (Marchand 1999; Le Lidec 2011; Biarez 1989). Le développement de la politique de la ville – avec l'appui de la Caisse des dépôts – comme le maintien des services déconcentrés de l'État en sont emblématiques. Ils ont été analysés comme le signe du renouveau et des recompositions des régulations publiques plutôt que de leur effacement (Jobert et Damamme 1993; Donzelot 1994; Duran et Thoenig 1996).

Toutefois, ces lectures centrées sur l'appareil d'État ne permettent pas de rendre compte de l'évolution différenciée de la Caisse des dépôts. Comment comprendre que le crédit aux collectivités locales soit confié au marché financier, mais non les prêts au logement social ? Pourquoi les filiales de la CDC adoptent-elles une stratégie privilégiant la recherche du profit sur le modèle des entreprises privées, tout en s'engageant, certes plus marginalement, dans la politique de Ville ? Les approches en termes de gouvernance urbaine, attentives à l'évolution des intervenants dans la fabrique urbaine, ont souligné la montée en puissance des acteurs et des entreprises privées dans les politiques de développement urbain. De nombreux travaux défendent ainsi l'idée d'un retrait de l'État au profit des acteurs privés, sans qu'elles se réduisent à une simple soumission des acteurs politiques aux entreprises privées (Lorrain 1989; G. Pinson 2009; Le Galès 2011). Mais là encore, cette approche centrée sur les recompositions au niveau urbain ne permet pas totalement de rendre compte de la singularité des évolutions duales de la Caisse des dépôts.

Cette évolution s'explique surtout par la transformation de la politique du crédit et la réorganisation du secteur financier, marquées par une libéralisation censée permettre un

financement de l'économie plus apte à assurer la croissance et à limiter l'inflation. Cette évolution s'inscrit dans un contexte mondial de libéralisation du secteur financier, impulsée tant par les pays anglo-saxons qu'au sein des institutions financières internationales et dans le cadre de la construction européenne (Aglietta et Rebérioux 2004; Abdelal 2007). La libéralisation financière s'est traduite par la baisse drastique de la part de l'épargne nationale centralisée par la Caisse des dépôts au profit d'un marché financier uniifié. La libéralisation financière pèse aussi sur les relations que l'établissement public entretient avec ses filiales. L'établissement cesse de délivrer des financements à taux réduit à ses filiales, mais les alimente désormais « au prix du marché », avec des objectifs de rentabilité calqués sur les pratiques des investisseurs financiers privés.

Cependant, cette libéralisation financière ne se traduit pas par une soumission complète de la Caisse des dépôts à la discipline de marché. Si les livrets A constituent une part désormais limitée de l'épargne nationale, leur centralisation permet à la CDC de financer le logement social, sous l'égide du ministère des Finances et hors du marché financier. D'autre part, si hors livret A, les placements et les filiales de l'établissement sont nettement soumis aux règles de rentabilité propres au fonctionnement d'un marché financier libéralisé, les bénéfices de ces activités sont utilisés par la Caisse des dépôts pour soutenir la politique de la ville avec le Programme développement solidarité (PDS) lancé en 1989.

L'engagement de l'établissement financier public dans ces politiques sociales correspond à des logiques institutionnelles propres tout en s'inscrivant plus généralement dans une mutation des politiques économiques de l'État. Il s'agit pour la CDC de maintenir son engagement dans des politiques publiques, afin de conserver une spécificité institutionnelle menacée par la libéralisation financière. Ces initiatives correspondent au développement de « politiques sociales anesthésistes », telles que la politique de la ville, orientées vers la prise en charge des victimes de la crise économique, hors des logiques de marché (Levy 2008; Vail 2010). Toutefois, le cas de Sarcelles montre bien les limites que cette politique peut rencontrer : la prise en charge des populations pauvres s'accompagnant d'une dégradation du cadre de vie. La Caisse des dépôts est ainsi caractérisée par l'introduction d'une discipline de marché au sein d'une partie de ses circuits financiers, mais aussi par le maintien et le développement de programmes d'appui à des politiques sociales (PDS, financement du logement social). Cette association est, au tournant des années 1980-1990, de plus en plus critiquée et de moins en moins adaptée au fonctionnement d'une finance libéralisée.

D'organisme d'orientation de l'épargne vers le développement urbain sous l'égide de l'État, la CDC devient progressivement une institution duale : ses filiales et ses investissements sont de plus en plus guidés par les règles du marché et non plus par des

objectifs d'ordre politique, mais la CDC conserve des missions publiques, dont la cohabitation avec la discipline de marché s'avère de plus en plus problématique.

Le chapitre 7, premier chapitre de cette partie, sera consacré aux évolutions de l'établissement public dans le contexte de la libéralisation financière. L'enjeu est d'abord de montrer l'amoindrissement du rôle de l'établissement dans le financement du développement urbain. Cet affaiblissement s'accompagne d'une dualisation de ses activités, une partie étant engagée dans une finance libéralisée, les autres étant préservées en marge du marché financier, pour soutenir des politiques publiques recentrées sur la prise en charge des populations pauvres (chapitre 7). Dans ce nouveau cadre, la SCIC suit, sous l'impulsion de l'actionnaire Caisse des dépôts, un développement asymétrique. Elle privilégie une stratégie calquée sur le marché et sur ses concurrents privés, visant d'abord le profit et excluant des objectifs en termes de soutien aux politiques publiques. La gestion de logements locatifs, faiblement rentable, est, notamment à Sarcelles, de plus en plus spécialisée dans l'accueil de populations défavorisées, bénéficiant pour cela des subventions de l'État et de la Caisse des dépôts (chapitre 8). L'analyse de la transformation de la SCET, filiale de services à l'aménagement urbain, montre que la Caisse des dépôts lui impose également de nouveaux impératifs de rentabilité qui se traduisent par le retrait des activités les moins rentables, notamment dans son cœur de métier, l'appui aux sociétés d'économie mixte (SEM) d'aménagement. Si la filiale cherche à développer, suivant en cela les entreprises de services urbains, de nouvelles activités jugées plus dynamiques et plus rentables, elle s'engage faiblement dans la politique de la ville malgré les subventions accordées par la CDC dans le cadre du Programme développement solidarité. Dans le cas nantais, le retrait de la SCET participe d'une dualisation de l'aménagement urbain qui oppose les zones où collaborent pouvoirs urbains et promoteurs, aux quartiers d'habitat social, où les opérateurs privés sont absents et les investissements dépendants des pouvoirs locaux et de financements de l'État et de la CDC (chapitre 9).

Chapitre 7 – La Caisse des dépôts dans la libéralisation financière : la remise en cause du crédit public au développement urbain

Au début des années 1980, la CDC est encore le principal banquier du développement urbain. Elle fournit le crédit aux collectivités locales et joue un rôle majeur dans le système de financement du logement. Par contraste, au milieu des années 1990, la Caisse des dépôts n'est plus, loin s'en faut, le partenaire privilégié des collectivités décentralisées. Son activité de prêts aux collectivités est désormais privatisée au sein du Crédit local de France (CLF), qui devient Dexia en 1996. Son action dans le secteur du logement est limitée au financement des sociétés HLM, dont le poids dans le volume total de la construction est limité à moins de 15 % du total annuel de nouveaux logements¹.

On montrera que ce retrait de la Caisse des dépôts est plus attribuable à une politique de libéralisation du secteur financier qui impose une mutation de la gestion des fonds de la Caisse des dépôts, qu'aux dynamiques propres au développement urbain ou à la décentralisation qui recompose les rapports entre les niveaux de gouvernement. La politique de libéralisation financière est engagée au milieu des années 1980, dans la continuité des réformes et critiques des années 1970. Elle se traduit par la moindre centralisation de l'épargne par la Caisse des dépôts (circuit du livret A) au profit des produits financiers intégrés à un marché financier unifié (livret bancaires, placements boursiers). La Caisse des dépôts cesse ainsi d'être le canal, sous le contrôle de l'État, de l'orientation de l'épargne vers le financement du développement urbain.

Les évolutions de la Caisse des dépôts témoignent alors d'une logique double. D'un côté, le crédit au développement urbain est majoritairement distribué dans le cadre d'un marché financier sans intervention directe de l'État dans l'orientation des crédits, sauf pour le logement social. De l'autre, le crédit au logement social, peu attractif pour les banques et investisseurs privés, reste financé par la CDC avec les fonds décroissants du livret A et par des subventions publiques, dans le cadre d'un circuit qui échappe encore à la libéralisation financière. Hors livret A, les fonds de la Caisse des dépôts suivent le mouvement de la libéralisation financière et sont désormais placés, non pas en fonction d'objectifs politiques,

¹ Dans les années 1970, la Caisse des dépôts a participé au financement de plus de la moitié de la production de logement, via les prêts au logement social, mais aussi le refinancement des prêts au Crédit Foncier (cf. chapitre 4).

mais plutôt en fonction d'espérances de profit, sur le modèle des investissements privés. Dans ce contexte, la Caisse des dépôts mobilise une partie des bénéfices issus de cette gestion pour financer un programme d'appui à la politique de la ville, le Programme développement solidarité (PDS). La cohabitation de circuits financiers désormais engagés dans un marché financier libéralisé avec des programmes financiers en soutien aux politiques publiques (financement du logement social, PDS), se traduit par une certaine ambiguïté dans la stratégie de l'établissement, qui fait l'objet de critiques sévères au tournant des années 1980.

On verra dans un premier temps comment la Caisse des dépôts est affectée par l'alternance au sommet de l'État et l'arrivée de la gauche au pouvoir. Si le rôle de l'établissement financier en matière de financement du développement urbain semble menacé par les projets du gouvernement Mauroy (1981-1984), en matière de décentralisation, de relance de l'économie et de réforme du crédit, la Caisse des dépôts en sort dans un premier temps relativement indemne (1.). C'est en revanche la libéralisation financière, engagée par le ministre des Finances Pierre Bérégovoy (1984-1986), qui va transformer le crédit au développement urbain en limitant les financements de la CDC au seul secteur du logement social (2.). Au début des années 1990, les nouvelles modalités d'engagement de la CDC en soutien de la politique de la ville, ainsi qu'une série de scandales financiers, vont souligner les ambiguïtés et les contradictions croissantes de l'établissement entre la réalisation de ses missions d'appui aux politiques publiques d'une part, et ses activités et placements soumis à la concurrence privée et aux règles du marché d'autre part (3.).

1. La Caisse des dépôts à l'épreuve de l'alternance socialiste : la continuité malgré la décentralisation et les tensions financières

Les premières années du gouvernement socialiste sont, à la Caisse des dépôts, marquées du sceau de l'ambiguïté. Les activités de l'établissement et de ses filiales sont au cœur des grands projets du nouveau pouvoir : plan de relance de l'économie, réforme du secteur du crédit et décentralisation. La nomination de Robert Lion à la tête de l'institution constitue un symbole de ce nouvel élan (1.1.) Pour autant, la dynamique de changement et de réforme menace le rôle joué par la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain. Si la décentralisation ne semble pas véritablement ébranler le rôle majeur de la Caisse des dépôts dans les prêts aux collectivités (1.2.), la libéralisation financière qui prend germe apparaît porteuse de remises en cause plus profondes (1.3.).

1.1. Robert Lion à la CDC : un projet modéré

Robert Lion, directeur de cabinet du Premier ministre Pierre Mauroy et issu du corps de l'Inspection générale des finances, prend la direction générale de la Caisse des dépôts au printemps 1982. (cf. encadré). Le caractère politique¹ de cette nomination semble trancher avec une tradition qui avait privilégié des profils à la fois plus éloignés de la politique et plus financiers².

Robert Lion.

Né en 1934, il obtient une licence de droit puis, après avoir étudié à l'Institut d'études politiques de Paris, Robert Lion est reçu à l'École nationale d'administration. Il en sort en 1961 à l'Inspection générale des finances. Après quelques années passées au sein du corps au ministère des Finances, il entre au cabinet du ministre de l'Équipement (1966-1967) Edgar Pisani, puis fait un rapide passage auprès de Paul Delouvrier qui dirige alors la mise en place des villes nouvelles (1967-1968).

Après un bref passage au ministère de l'Industrie, il est nommé en 1969 au poste prestigieux de directeur de la Construction au ministère de l'Équipement. Il a alors 34 ans. Il y reste 5 ans et lance le Plan construction, visant à améliorer la qualité des logements populaires. Puis il part à la délégation générale de l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (1974-1981). Il prend une part active à la réforme de la politique du logement en 1977, ainsi qu'au lancement de la procédure Habitat et vie sociale, qui engage des programmes de réhabilitations et d'animation des quartiers de logement social, préfigurant la politique de la ville.

A l'issue de ce poste, Lion envisageait de s'investir dans le secteur associatif en direction du Tiers Monde, mais il se tient prêt à un rôle politique en cas de victoire socialiste en 1981. Adhérent au parti socialiste dans les années 1970, il devient en 1981 directeur de cabinet du Premier ministre Pierre Mauroy, puis prend la tête de la Caisse des dépôts en mai 1982. Il démissionne 10 ans plus tard.

Un temps pressenti pour un poste de commissaire européen à Bruxelles, il s'engage finalement dans des mouvements écologistes associatifs, devenant notamment président de l'association Energy 21 (1994-2000), d'Agrisud international (2002), puis de Greenpeace France entre 2008 et 2009. Il est alors élu conseiller régional écologiste au conseil régional d'Ile-de-France.

Toutefois, Robert Lion prend rapidement le contrepied de cette « politisation » et exprime le souhait de limiter les nominations « politiques ». Il s'entoure d'un personnel dirigeant aux orientations politiques diverses³. De fait, dans une perspective techniciste, Lion

¹ *Libération*, 8 mai 2001 : « Le 10 mai [1981]. Je crois bien que j'ai pleuré. J'ai senti que la France, - et peut-être mon parcours personnel ! - allaient changer. Je suis allé à la Bastille comme tout le monde, avec mon fils sur les épaules. ». Ces propos témoignent bien de l'élan qui habite Robert Lion à la victoire de François Mitterrand.

² Les cas récents de Jean-Pierre Jouyet, puis de Pierre-René Lemas, nommé en 2014 à la tête de la CDC après avoir occupé le poste de secrétaire général du gouvernement, constituent à cet égard de nouvelles exceptions.

³ « Contrairement à l'attente générale qui pensait que j'allais mettre des socialistes à la tête de tous les postes de commande de la Caisse des dépôts, je n'ai bougé personne pendant six mois, et on a construit un Projet avec un P majuscule, par un assez large débat interne, animé par un garçon qui s'appelait Patrick Werner, qui n'était pas du tout un homme de gauche et qui était patron de l'audit. (...) Contrairement à ce que tout le monde pensait,

freine les dynamiques de changement les plus radicales. Cette retenue témoigne des limites de l'influence du politique sur la CDC, mais aussi du relatif désintérêt du gouvernement à l'égard de l'établissement : celui-ci ne donne pas d'instructions précises au nouveau directeur¹.

Dès qu'il arrive à la tête de la Caisse des dépôts, Lion invite l'ensemble des agents de la Caisse des dépôts à construire collectivement un *Projet pour la CDC*. Ce projet confié au directeur de l'audit de la CDC, Patrick Werner est publié à la fin 1982. Il a pour ambition de donner une « mission claire » à l'établissement et à ses filiales, afin d'en faire « l'outil d'un nouveau modèle de développement » (Caisse des dépôts 1983). Le projet s'articule autour de deux axes : orienter l'épargne vers des emplois d'intérêt général et favoriser le développement local « pour que réussisse la décentralisation ». De fait, ces axes s'inscrivent dans la continuité de l'activité de l'établissement depuis les années 1950. En revanche, l'accent mis sur la décentralisation, s'il n'est pas nouveau, est marqué par le contexte des nouvelles lois qui suppriment la tutelle qu'exerçait l'État sur les collectivités territoriales.

Le *Projet pour la CDC* prévoit que l'établissement soit un « allié des pouvoirs locaux ». Il reste néanmoins dans la pétition de principes, et souligne par ailleurs que l'établissement doit aussi prendre en compte les objectifs nationaux. En somme, l'ambiguïté de la Caisse des dépôts demeure : une institution étatique au service des collectivités locales². Le projet se caractérise par un grand flou dans les orientations de la CDC, notamment en termes de politique financière. La Caisse des dépôts est explicitement placée dans la ligne du changement du nouveau pouvoir socialiste, dans la mesure où « elle entend être un élément avancé de la nouvelle politique sociale qui se met en place sous l'impulsion du président de la République ». Toutefois, cet engagement reste largement incantatoire et le projet n'en précise pas les modalités. Le plan de relance gouvernemental n'est ainsi pas évoqué, ni la perspective de réforme du crédit menaçant la CDC. De fait, le *Projet pour la CDC* vise d'abord à rassurer

venant de Matignon, je n'ai pas mis que des hommes de gauche. J'ai fait appel à René Lenoir, qui avait été ministre sous Giscard pour être en charge de l'international, il a été formidable ambassadeur de la Caisse des dépôts notamment dans les pays d'Afrique et il a remis de l'ordre dans les filiales qui y travaillaient. Jacques Delmas-Marsalet, qui était plutôt un homme carrément bien à droite est devenu numéro deux de la Caisse chargé des finances, Pierre Richard qui avait été au cabinet de Giscard d'Estaing et directeur général des collectivités locales est devenu patron du développement local. Et j'ai équilibré un peu avec Bernard Bruhnes. (...) le gouvernement venait de faire une vraie stupidité à laquelle je n'avais pas été associée, à l'initiative d'Edith Cresson, ministre de l'agriculture, on avait nommé un vrai gauchiste à la tête du Crédit agricole et ça commençait à se passer très mal. »

¹ Entretien N0 avec Robert Lion. A la question « Est-ce que vous arrivez avec un mandat à la Caisse ? », Lion répond : « eh bien figurez-vous que en gros la réponse est non. (...) Personne ne m'avait donné de mandat, pas de feuille de route, pas d'ordre de mission, rien. »

² Le ministre des Finances Jacques Delors souligne ainsi en juin 1982 cette position originale : « c'est un organisme central, dont les responsabilités seront plus grandes demain avec la décentralisation. » *Le Monde*, 22 juin 1982.

les personnels et à affirmer la continuité de l'établissement, dans un contexte où la réforme du secteur financier et la décentralisation pouvaient remettre en cause sa pérennité.

Ainsi, malgré le contexte financier très tendu et le caractère politique de sa nomination, le nouveau directeur général n'impose pas une rupture brutale dans les activités de la CDC et de ses filiales. Au contraire, il adopte plutôt une position modérée, son *Projet pour la Caisse des dépôts* affirmant la continuité des activités de l'établissement dans le contexte de la décentralisation. Pour autant, deux chantiers engagés par le nouveau gouvernement socialiste constituent autant de menaces pour la continuité des interventions de la Caisse des dépôts en matière de développement urbain.

1.2. Les lois de décentralisation et leur faible impact sur le crédit aux collectivités : les comités régionaux des prêts

Les lois de décentralisation, si elles proclament l'autonomie des collectivités locales, notamment à l'égard de leur endettement, ont un impact assez limité sur le rôle de la Caisse des dépôts en matière de crédit aux collectivités locales¹. Toutefois, les prêts de la Caisse des dépôts ont longtemps symbolisé la domination de l'État sur les pouvoirs locaux, notamment via la règle du « prêt-subvention » qui conditionnait l'obtention d'un prêt par une collectivité locale à l'octroi d'une subvention délivrée par les services de l'État. Toutefois, cette règle avait déjà été peu à peu abolie à la fin des années 1970 (cf. chapitre 4), laissant une plus grande liberté aux pouvoirs locaux dans l'obtention des crédits de la CDC². Les collectivités ont aussi accès aux prêts de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL), caisse publique gérée par la CDC. Celle-ci délivre des prêts à partir de fonds levés sur le marché financier et donc à des taux plus élevés que les prêts de la CDC, adossés à la ressource bon marché du livret A. De fait, au début des années 1980, la CAECL et la CDC délivrent l'essentiel des prêts aux collectivités locales, le Crédit Agricole complétant leur action auprès des communes rurales.

La loi de décentralisation du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, supprime la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales et les autorise à contracter des prêts auprès de n'importe quel établissement bancaire, toutefois avec certaines limites telles que l'interdiction d'emprunter pour des dépenses de fonctionnement ou pour rembourser un autre emprunt. Mais les lois de décentralisation de

¹ A noter que Pierre Richard, alors directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, a joué un rôle majeur dans l'écriture de ces lois et de leurs décrets d'application. Il avait alors déjà obtenu l'assurance de Lion de pouvoir prendre le poste de directeur à la Caisse des dépôts en charge du crédit local (cf. supra).

² Quoi que leur volume global soit contingenté par les ressources de la CDC.

1982-1983 ne prévoient pas de substitution des prêts de la Caisse des dépôts, sur ressource du livret A, par ceux du secteur bancaire.

La loi du 2 mars 1982 crée des comités régionaux de prêts, chargés de garantir que l'obtention des prêts de la Caisse des dépôts à un taux privilégié ne maintienne pas une tutelle de l'État sur les collectivités locales, comme c'était le cas précédemment dans le cadre du système prêt-subvention (cf. chapitres 1 et 4). Ces comités, essentiellement composés d'élus locaux choisis par leurs pairs¹, devaient déterminer les modalités d'octroi des prêts à taux privilégié au niveau régional, en lien avec la Caisse des dépôts, le préfet et le représentant régional du ministère des Finances (le trésorier-payeur général). À charge pour ces comités de déterminer les orientations générales des prêts à consentir pour les collectivités territoriales de la région et leurs groupements. Cette orientation s'inscrit dans le cadre d'un volume global déterminé par la Caisse des dépôts en liaison avec le ministère des Finances. De la sorte, se maintiennent des liens étroits entre les décisions d'investissement des collectivités locales, la Caisse des dépôts et l'administration d'État.

La position privilégiée de la CDC dans les prêts aux collectivités locales n'est ainsi pas remise en cause par les lois de décentralisation, dans un contexte où de nombreux élus locaux soulignent leur attachement aux liens noués avec l'établissement². C'est la libéralisation financière qui va modifier cette situation.

1.3. Les projets de réforme du crédit : la singularité de la Caisse des dépôts mise en cause

Les projets de réforme du secteur du crédit, qui prennent de plus en plus une connotation libérale, mettent en cause le circuit du livret A et donc les ressources de la Caisse des dépôts. Face à la stagflation des années 1970, une part croissante des élites financières publiques a préconisé une réforme d'envergure du secteur financier, sur le modèle des autres pays européens (cf. chapitre 4). Le système du crédit est alors caractérisé par la multiplicité d'outils publics d'orientation du crédit. Le circuit du livret A, dont la Caisse des dépôts centralise les fonds pour financer le développement urbain, constitue l'un des éléments les plus marquants de ce système de contrôle public du crédit. Le fonctionnement de ces outils de

¹ Quatre conseillers régionaux élus par le conseil régional ; huit conseillers généraux élus par le collège des conseillers généraux de la région ; six maires de communes de moins de 2.000 habitants et huit maires de communes de plus de 2.000 habitants élus par le collège des maires des communes de la région appartenant au groupe démographique correspondant ; trois présidents de groupements de communes élus par le collège des présidents de groupements de communes de la région. Sont membres de droit du comité : le préfet de la région, le trésorier-payeur général de la région, et le délégué régional de la Caisse des dépôts et consignations.

² *Le Monde*, 17 octobre 1982.

sélection du crédit est alors largement critiqué et considéré comme un des éléments majeurs de la crise stagflationniste, pour son incapacité à orienter les financements vers les investissements les plus utiles à l'économie. Dans le contexte financier très tendu du début des années 1980, où le plan de relance a porté l'inflation à des niveaux très élevés, une réforme du secteur du crédit et du circuit du livret A semble inéluctable (Monnet 2015).

Si la perspective d'une libéralisation du système financier, c'est-à-dire d'une suppression des outils d'orientation publique du crédit comme le livret A, est dominante au sein des élites financières publiques, elle s'oppose pourtant à la vision défendue par le programme commun de la gauche au pouvoir. Des fonctionnaires proches du Parti socialiste (notamment Jean-Michel Bloch-Lainé¹ et Pierre Vajda) ont publié en juin 1981 un ouvrage, *L'imposture monétaire*, qui visait à accroître le contrôle de la Banque de France sur le secteur financier, en remplaçant les échanges interbancaires (le marché monétaire) par des relations directes entre les organismes financiers et la Banque de France, qui assurerait le contrôle et la sélection des crédits sous le patronage de l'État. Si dans cette perspective, les principales banques privées sont nationalisées, cette solution très dirigiste est rapidement écartée. La Banque de France, le ministre des Finances Jacques Delors² et la direction du Trésor sont hostiles à un engagement accru de la Banque de France dans la sélection du crédit, dans la continuité des critiques opposées à l'encadrement du crédit et exprimées par le comité de financement du Plan en 1980 (cf. chapitre 4). En revanche, et non sans paradoxe, la perspective d'une nationalisation complète du secteur bancaire peut justifier le démantèlement des structures de sélection du crédit préexistantes comme le livret A. Si l'État contrôle l'ensemble des banques, il n'a pas nécessairement besoin de privilégier certains réseaux dans la collecte de l'épargne.

En somme, la réforme du crédit, qu'elle accentue le dirigisme financier ou qu'elle le supprime, menace directement la collecte du livret A par la Caisse des dépôts. Jean-Michel Bloch-Lainé, entré au cabinet de Jacques Delors au ministère des Finances, et Pierre Vajda proposent dans un rapport remis début 1982 la suppression du livret A et des liens privilégiés entre la CDC et les Caisses d'épargne, pour homogénéiser le secteur financier et permettre une régulation plus efficace du crédit³.

¹ Inspecteur des finances et fils de l'ancien directeur de la CDC

² Conformément à ses prises de position dans les années 1970, il est plutôt favorable à un retrait du contrôle public sur le crédit, au profit du retour aux mécanismes de marché (Monnet 2012). Il a par ailleurs été, en tant que président de la commission économique et monétaire du Parlement européen, sensibilisé aux expériences libérales en Europe (Abdelal 2007).

³ « Le gouvernement va-t-il accorder aux banques l'égalité de traitement que M. Barre leur avait refusée ? » *Le Monde*, 22 mars 1982.

Face à cette menace, la Caisse des dépôts et les Caisses d'épargne constituent une commission d'experts, animée par Gilbert Ancian, directeur du groupement régional des Caisses d'épargne de la région Méditerranée. La commission est composée de membres désignés à parité par la CDC et par les Caisses d'épargne. Présenté le 5 février 1982 à la commission de surveillance de la CDC, le rapport Ancian est aussi transmis au ministre des Finances, et a pour vocation de protéger les intérêts du groupe Caisse des dépôts-Caisses d'épargne dans les réformes à venir du secteur financier. Les Caisses d'épargne, regroupées autour de structures régionales, baptisées SOREFI (sociétés régionales de financement) pourraient proposer les mêmes produits financiers que précédemment, et en assurer le placement indépendamment des priorités de la CDC. Cette dernière conserverait un rôle de patronage et de contrôle de la stratégie d'ensemble, en assurant les équilibres financiers globaux, mais sans entrer dans les décisions individuelles d'emploi des fonds. La Caisse garderait toutefois son privilège de gestion pour les fonds du livret A.

Robert Lion pèse de tout son poids pour faire adopter les conclusions du rapport Ancian, afin de préserver le modèle singulier de la Caisse des dépôts. « J'ai mis une condition à Delors, ministre des Finances de l'époque, pour que j'accepte la direction de la Caisse : que le rapport Ancian l'emporte. » Robert Lion cherche ainsi à sauver le circuit du livret A, collecté par les Caisses d'épargne et centralisé par la Caisse des dépôts pour financer le développement urbain. Son exigence sera acceptée : Jacques Delors entérine le rapport Ancian peu avant la prise de pouvoir de Lion. Pour autant, cette victoire de l'ensemble Caisse des dépôts-Caisses d'épargne a un coût, qui est alors passé sous silence : la perspective d'une réduction du volume des livrets A. Si Delors affirme qu'il n'a « jamais été question de supprimer le livret A des Caisses d'épargne », il ajoute plus loin :

« L'épargne française est trop liquide, et les livrets A sont de l'épargne liquide. Il faut donc trouver de nouveaux produits, dirigés davantage vers les placements financiers à long terme. (...) Il faut offrir des chances de rémunération et de plus-values aux capitaux à risques : les Caisses d'épargne peuvent y contribuer, notamment en ce qui concerne le risque d'entreprise. »¹

A cet égard, le rapport Ancian a les apparences d'une victoire à la Pyrrhus pour la Caisse des dépôts, ou plus précisément, pour le financement public des investissements urbains. La Caisse des dépôts conserve sa surface financière globale par le maintien de son alliance avec les Caisses d'épargne mais perd le contrôle direct de l'allocation d'une part croissante des fonds de ces dernières. De fait, la possibilité ouverte aux Caisses d'épargne de proposer à leur clientèle des produits d'épargne concurrents du livret A se fait clairement au détriment de ce produit centralisé par la CDC. Le rapport Ancian reconnaît ainsi, au moins

¹. « Il n'a jamais été question de supprimer le livret A des Caisses d'épargne affirme M. Delors » *Le Monde*, 22 juin 1982

implicitement, la nécessité de la libéralisation de l'utilisation de l'épargne des ménages, depuis la Caisse des dépôts et le livret A vers des produits financiers qui doivent permettre le financement des entreprises. Cette évolution dessine ainsi une normalisation du secteur financier, limitant le contrôle administré du crédit et créant les conditions de fonctionnement d'un véritable « marché financier » distribuant les financements pour l'économie.

Ainsi, l'arrivée de Robert Lion à la tête de la Caisse des dépôts joue plutôt un rôle d'apaisement à l'égard de l'établissement, en affirmant la continuité de ses activités malgré la décentralisation et la perspective de réforme du secteur financier. De fait, la décentralisation ne modifie pas le rôle central de la Caisse des dépôts dans le crédit aux collectivités. En revanche, le livret A et la gestion de ses fonds par la Caisse des dépôts sont au cœur des projets de réformes du secteur financier. Et en effet, c'est la libéralisation du système financier, à partir de 1984, qui va fortement transformer et réduire les interventions de la CDC dans le développement urbain.

2. La libéralisation du crédit et ses conséquences sur la Caisse des dépôts et le financement du développement urbain

Une série de réformes vont, au milieu des années 1980, contribuer à libéraliser le secteur financier et réduire les instruments de contrôle public du crédit. Ces réformes, initiées notamment par le ministre des Finances Pierre Bérégovoy, correspondent à l'application du « programme » préconisé dans les années 1970 par la majorité des élites financières publiques, dans le cadre d'un mouvement mondial de libéralisation financière (2.1.). Les ressources de la Caisse des dépôts se contractent et le crédit au développement urbain échappe de plus en plus au circuit du livret A au profit du marché financier, comme en témoigne l'évolution de la CAECL (2.2.). Dans ce nouveau cadre, l'ambiguïté est grande autour du nouveau rôle que doit jouer la Caisse : le concept paradoxal de « service public entrepreneurial », forgé par R. Lion, vise à dessiner une nouvelle comptabilité de l'intérêt général, mais il renforce également les questionnements sur la possible conciliation entre soutien aux politiques publiques et discipline de marché au sein de l'établissement (2.3.).

2.1. De la sélection publique du crédit à « l'économie des marchés financiers » : la conversion de Pierre Bérégovoy à la libéralisation du secteur financier

La libéralisation du secteur financier engagée par Pierre Bérégovoy, ministre des Finances de 1984 à 1986, vise à supprimer les outils publics de sélection du crédit pour laisser la place à des mécanismes de marché au sein d'un système financier unifié. En effet, le système financier était alors caractérisé par une importante segmentation, liée à l'existence de nombreux outils publics d'orientation du crédit, comme le livret A qui draine l'épargne privée vers la Caisse des dépôts et les prêts au développement urbain. Au début des années 1980, des livrets d'épargne concurrents, proposés par les banques, sont créés comme le Compte pour le développement industriel (Codevi, futur Livret de développement durable), un livret d'épargne défiscalisé destiné en principe à financer les PME¹. Par ailleurs, les financements privilégiés assis sur les ressources de la Banque de France sont supprimés. Ils reportent ainsi les besoins de financements des entreprises vers la Bourse, vers laquelle est aussi réorientée l'épargne. L'épargne est ainsi redirigée depuis un circuit financier contrôlé par l'État vers un marché financier où les placements sont réalisés non plus en fonction de priorités publiques mais d'espérances de profit définies par les acteurs du marché financier.

Il ne s'agit pas de surestimer le rôle personnel de Bérégovoy dans cette réforme, dans la mesure où il s'inscrit dans un mouvement plus général de conversion des élites financières publiques à la libéralisation financière (Théret et Jobert 1994; Monnet 2015). Son prédécesseur au ministère des Finances, Jacques Delors, avait à cet égard pesé contre les projets dirigistes en matière financière et engagé des réformes qui remettaient en cause la sélection publique du crédit².

Pour autant, la conversion de Bérégovoy à la libéralisation financière a sans doute été la plus spectaculaire (Feiertag 2001). Sa préface au *Livre blanc sur le financement de l'économie*³ (1986) est révélatrice : il y fustige un système financier administré, où l'étatisme est synonyme, par nature, d'inefficacité et à d'inflation⁴. Pour le ministre :

¹ La Caisse des dépôts en centralise néanmoins une partie limitée (moins de 10 %) pour assurer la liquidité du livret pour les banques. L'établissement centralise aussi le livret d'épargne populaire, indexé sur l'inflation et ouvert exclusivement aux ménages modestes.

² C'est notamment lui qui a créé en 1983 le compte pour le développement industriel (CODEVI).

³ Cet ouvrage est signé par son directeur de cabinet Jean-Claude Naouri.

⁴ « Dans le passé le discours libéral est allé de pair avec une pratique dirigiste : le système financier français était cartellisé, soumis à une hyper-réglementation pointilleuse, qui avait vu se multiplier les situations de monopole, les priviléges de réseaux et les procédures dérogatoires. Ce système était le produit d'une longue tradition étatique. En France, l'Etat a, depuis toujours, joué un rôle plus important qu'ailleurs supplémentant à l'absence d'un vaste marché des capitaux en même temps, qu'en drainant les ressources pour son compte, il rendait impossible

« L'idée qui a commandé la modernisation du financement de l'économie est à l'opposé de cet héritage : il faut que l'argent soit mobile pour apporter aux prêteurs et aux emprunteurs une liberté de choix et d'arbitrage essentielle à une économie moderne. »

Cette mobilité de l'argent, autrement dit l'unification des marchés des capitaux, est, comme on l'a vu, une idée ancienne. Le *Livre blanc* fait d'ailleurs référence aux projets libéraux de la fin des années 1960 (cf. chapitre 4), qui préconisaient une telle réforme, supposée permettre un financement sain de l'économie, c'est-à-dire un financement non inflationniste, et plus généralement de permettre une allocation des investissements en phase avec les espérances de profit et de croissance.

Toutefois, on l'a vu également, ces projets n'avaient donné lieu qu'à des applications partielles, en raison de la volonté affichée de soutenir l'investissement et de l'orienter vers des priorités définies par l'État et notamment vers le crédit aux collectivités locales. Ces contre-arguments sont balayés par Bérégovoy, qui y voit le maintien de rentes nourrissant l'inflation¹. À cet égard, il est important de noter que le ministre n'apporte pas vraiment de rupture par rapport aux conceptions des réformateurs des années 1970 et s'inscrit dans le mouvement mondial de libéralisation financière (Abdelal 2007). Ce qui est remarquable c'est le manque de nuance dans le propos du ministre et le choix d'une radicalité dans la réforme. Le dilemme entre investissement et inflation qui avait tant marqué les débats techniques des années 1970, a complètement disparu. Désormais, le retrait de l'État de la régulation du secteur financier est considéré comme une condition, tant de l'équilibre monétaire que de l'allocation optimale des investissements. Dès lors se pose la question de la place de l'État dans un secteur désormais soumis aux forces du marché. Pour Bérégovoy (1986 : 6), il s'agit de recentrer l'intervention publique sur la surveillance des marchés financiers ainsi que sur des domaines limités peu investis par ces marchés, comme le financement de la recherche ou des petites et moyennes entreprises².

Les anciennes structures d'allocation du crédit, comme la CDC, sont absentes de ce schéma. Plus exactement, elles sont identifiées à des rentes. Elles correspondraient à des priviléges donnés par l'État à des secteurs jugés prioritaires. Le monopole de la Caisse des dépôts sur les fonds du livret A, ressource peu chère et sécurisée, visant à financer le développement urbain selon les objectifs du Plan, est jugé inflationniste. Le retournement est

sa constitution. Les financements aidés pour l'industrie, le logement, les exportations... se sont ainsi multipliés et les concours de l'Etat, de rôle d'appoint, devenaient la clé de toute opération. »

¹ « La concurrence introduite dans le système financier, en réduisant les rentes de situation et les causes structurelles d'inflation, a contribué à accélérer la désinflation et à assurer un financement sain de la reprise de l'investissement. » (Bérégovoy 1986: 6).

² « Si l'argent est plus mobile, son coût devient aussi plus faible, du fait de l'élimination des rentes dont le poids est supporté par les entreprises, les particuliers et l'Etat. Des lors, il devient possible de clarifier ses concours sur les vraies priorités, en premier lieu la recherche et le développement des PME et en limitant ses interventions réglementaires à l'organisation générale et à la surveillance du marché des capitaux. »

complet : les structures publiques d’allocation du crédit, créées pour diminuer le coût des crédits aux domaines jugés prioritaires, sont devenues des rentes coûteuses pour l’ensemble du système. Ce retournement, dont on a montré le lent mouvement, atteint ainsi un niveau radical au sommet de l’État. Dans les conceptions défendues par le ministre des Finances, les situations de rente – et donc les ressources de la CDC – sont appelées à se tarir, le marché devant désormais prendre en charge le crédit au développement territorial. L’évolution de la CDC témoigne de l’ampleur de ce mouvement de réorganisation du crédit, mais aussi de ses limites.

2.2. La libéralisation du crédit au développement urbain et le rabattement de la Caisse des dépôts sur le financement du logement social

Dans le cadre de la libéralisation financière, le livret A n’est pas démantelé, mais son taux de rémunération est abaissé pour réorienter l’épargne vers les banques et la Bourse au détriment du circuit public de la Caisse des dépôts. Dans ce contexte, la Caisse des dépôts concentre les fonds décroissants du livret A pour financer exclusivement le logement social (2.2.1.). Le crédit aux collectivités locales est désormais attribué par les banques et par la CAECL, établissement public géré par la CDC qui se finance sur les marchés financiers. La transformation de la CAECL en société anonyme témoigne du retrait de la régulation étatique sur le crédit aux collectivités locales (2.2.2.). Ces réformes du crédit exercent logiquement des effets sur le développement urbain (2.2.3.).

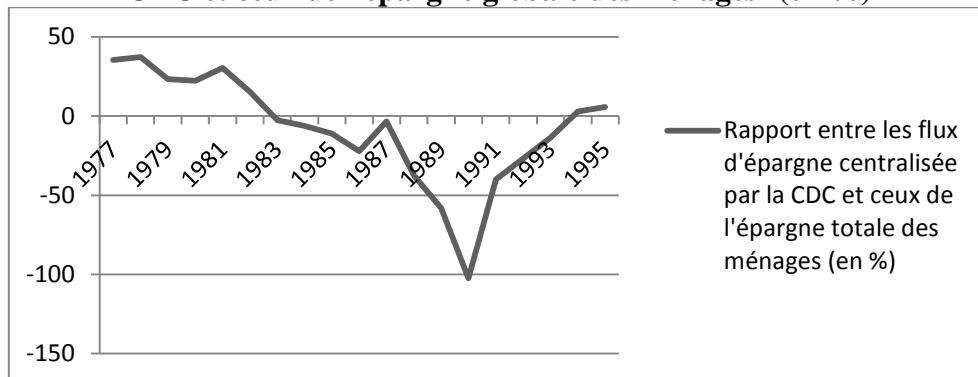
2.2.1. La fin du livret A ?

A l’égard de la Caisse des dépôts, le ministère des Finances mène une politique qu’il qualifie de banalisation : les institutions financières qui bénéficiaient, à l’instar de la CDC, de priviléges par rapport au reste du secteur, au nom de priorités nationales d’investissement, en sont peu à peu privées. Cette politique se traduit, non pas par une suppression du livret A, mais par sa mise en concurrence avec des produits d’épargne concurrents, dont le niveau de rémunération est peu à peu amené à celui du livret A et à des niveaux supérieurs. Par conséquent, la part de l’épargne centralisée par la Caisse des dépôts diminue drastiquement. La CDC cesse alors de financer le logement privé et les collectivités locales, mais conserve néanmoins le prêt au logement social, peu attractif pour le marché financier et fortement défendu par la Caisse des dépôts.

• La contraction des fonds du livret A

La concurrence des produits financiers offerts par les banques détourne peu à peu l'épargne du livret A et la Caisse des dépôts voit ses ressources se réduire brutalement. Les retraits aux guichets de Caisses d'épargne de l'épargne, rapportés à l'évolution globale de l'épargne, témoignent bien de leur ampleur. Cette dynamique se creuse avec l'alternance en 1986 : le gouvernement de droite dirigé par Jacques Chirac annonce s'inspirer des exemples libéraux étatsunien et britannique. Les privatisations font partie de ses mesures phares, tout particulièrement dans le secteur financier. La CDC n'est alors pas explicitement visée, mais Edouard Balladur, ministre des Finances, décide dès son arrivée à Bercy une baisse drastique de la rémunération du livret A (de 6 à 4,5%), qui entame encore les fonds centralisés par la Caisse, au profit des banques¹. Toutefois, la position personnelle de Robert Lion, proche du Parti socialiste, n'est pas menacée, grâce aux statuts protecteurs de la direction de l'établissement (Boudet 2006), au soutien du président de la République², mais aussi à l'amitié de Jacques Friedmann, conseiller du ministre des Finances Édouard Balladur et proche du Premier ministre Jacques Chirac³.

Graphique 10 : rapport entre les flux annuels de l'épargne sur livret A centralisée par la CDC et ceux de l'épargne globale des ménages⁴ (en %)



Source : auteur, données ACDC Rapports au parlement et INSEE.

La contraction substantielle de ses ressources conduit à limiter le rôle de la Caisse des dépôts au financement du logement social. En 1986, la décrue de la collecte du livret A est telle que ses fonds cessent d'alimenter de nouveaux prêts aux collectivités locales. De même, la CDC cesse d'alimenter le marché hypothécaire des prêts à l'accession à la propriété (le « pool des PAP »). Ce retrait, « réforme cachée » de la politique du logement (B. Lefebvre et

¹ Lion (entretien N0) : « Je me rappelle en 86, Balladur m'a convoqué dès sa nomination pour me dire ‘on va baisser de deux points la rémunération des livrets !’ J'ai réussi à limiter un peu les dégâts mais on a eu quand même une grosse baisse de la collecte des livrets. »

² *Le Monde*, 25 octobre 1986 : « Robert Lion, ancien directeur de cabinet de M. Pierre Mauroy, doit au chef de l'Etat d'avoir - pour l'instant - conservé son poste. »

³ Entretien N0 avec Lion.

⁴ C'est-à-dire la capacité de financement des ménages.

al. 1992: 56-88), correspond à une libéralisation plus nette du financement du logement. En revanche, la CDC conserve et conforte son activité de prêt aux organismes de logement social.

• Le maintien d'une finance publique du logement social

La construction de logements sociaux est financée depuis 1966 par la Caisse de prêt aux HLM (CPHLM), établissement public géré par la Caisse des dépôts. Les ressources de la CPHLM proviennent tant de prêts sur la ressource du livret A que de subventions de l'État, complétant les prêts et bonifiant leur taux. En 1985, la CPHLM est supprimée, la CDC prête alors directement aux organismes de logement social, ces prêts étant associés à l'octroi de subventions de l'État permettant de bonifier ces prêts. L'hostilité du mouvement HLM à cette réforme reste sans effet, puisqu'elle n'est pas censée peser directement sur le financement du logement social. La réforme est présentée par le ministère des Finances comme une réforme technique, propre à la régulation du secteur financier et sans impact sur la politique publique du logement (Zittoun 2001: 103-110).

Elle porte néanmoins les germes d'une possible libéralisation du crédit au logement social, dans la mesure où les prêts de la Caisse des dépôts sont délivrés directement aux organismes, sans passer par la garantie de l'État. La CDC doit désormais se positionner comme une banque dans le financement du logement social : l'établissement prêteur doit vérifier la solvabilité de l'emprunteur, en général garantie désormais par une ou plusieurs collectivités locales. Cette évolution est confirmée par la dissociation entre la délivrance du prêt par la CDC et l'obtention d'une subvention, cette dissociation ouvrant la voie à la distribution du crédit au logement social à d'autres institutions financières¹.

Toutefois, le crédit au logement social n'est pas libéralisé, pour deux types de raisons. D'une part, ce type de financement s'avère très peu attractif pour les banques, dans la mesure où il s'agit essentiellement de prêts à très long terme (30 ans). Selon les calculs de la Caisse des dépôts, substituer à des prêts sur fonds du livret A des prêts bancaires, au taux du marché, nécessiterait de quadrupler la subvention apportée par l'État à chaque logement construit². À cet égard, la Caisse des dépôts, face à la forte décrue des fonds du livret A, va collecter des ressources sur le marché financier pour continuer à assurer des prêts³. Toutefois, ces

¹ Pour Philippe Zittoun (2001) cette évolution statutaire « conduit à faire entrer sur les marchés financiers ces circuits dans une logique libérale d'introduction sur les marchés financiers ».

² ACDC PVCS séance du 13 juin 1989.

³ Il s'agit d'opérations de titrisations, par lesquelles la CDC revend certaines créances qu'elle détient sur des prêts au logement social en fin de remboursement.

innovations financières s'avèrent très coûteuses et limitent les possibilités d'un scénario semblable à celui du crédit aux collectivités locales (cf. infra).

D'autre part, il semble bien que le financement du logement social par le livret A fasse l'objet d'un accord entre la Caisse des dépôts et le ministère des Finances. Les représentants de la direction du Trésor à la commission de surveillance de la CDC soulignent régulièrement, lors de la seconde moitié des années 1980, le lien entre le financement du logement social et l'arrêt du financement des collectivités locales par le livret A¹. Par ailleurs, une telle remise en cause soumettrait la Caisse des dépôts une forte crise de légitimité. Le maintien de la place spécifique de la Caisse des dépôts dépend clairement de son engagement dans des missions publiques ciblées, hors des logiques de marché. L'attachement de la Caisse des dépôts au financement du logement social, au-delà de celui de son directeur général², correspond à sa légitimation par l'engagement dans des politiques publiques. Cette légitimation passe alors par l'engagement dans des politiques sociales, extérieures au marché financier.

2.2.2. De la décentralisation à la « désétatisation » du crédit aux collectivités locales

Face à la crise des ressources réglementées, liée aux réformes du secteur financier, la CAECL et les établissements bancaires prennent le relais de la CDC pour financer les prêts aux collectivités que la CDC ne peut plus assumer. Cette dynamique s'inscrit clairement dans la logique des réformes, dans la mesure où les ressources de la CAECL sont collectées sur le marché financier et, pour une part croissante, sur les marchés internationaux³. Elle va justifier une « désétatisation » de l'établissement, qui adopte un statut privé en 1987 pour faciliter ses opérations financières et séparer clairement le crédit aux collectivités locales de l'État.

• Pierre Richard et la CAECL : compenser la chute du livret A

Pierre Richard, directeur général adjoint de la CDC en charge du « développement local », est certainement la grande figure de la transformation du crédit aux collectivités locales ou, comme il aime alors à se présenter, le « banquier de la décentralisation ». On a évoqué rapidement dans le chapitre précédent le rôle de cet ancien ingénieur des Ponts dans la

¹ ACDC PVCS séance du 8 mars 1988 : ‘le directeur du Trésor confirme (...) le rôle joué par la Caisse des dépôts d’organisme de centralisation de l’épargne et d’orientation de celle-ci vers le logement social ; mais il souligne également, en contrepoint, la réduction de son rôle en matière de financement des collectivités locales. ’

² Robert Lion a dirigé le mouvement HLM de 1974 à 1981.

³ La CAECL, établissement public, reçoit le fameux triple A des agences de notation américaines, en raison de ses liens avec l’Etat français, mais aussi en raison de l’existence de ses abondantes réserves, liées notamment au dépôt obligatoire d’une fraction de la trésorerie des collectivités dans un compte qu’elle gère.

réforme du logement de 1977. À la suite de cet épisode, Richard a pris en 1978 la tête de la Direction générale des collectivités locales au ministère de l'Intérieur et y travaille sur des lois de décentralisation, qui échoueront au Sénat. Il reste à son poste malgré l'alternance socialiste et pèse largement sur le contenu des lois et surtout des décrets d'application de la décentralisation¹. À l'issue de ce processus, Richard est appelé par Lion pour devenir directeur général adjoint de la Caisse des dépôts en charge du crédit aux collectivités locales².

Pierre Richard

Né en 1941, il intègre le corps des Ponts et Chaussées au début des années 1960, après des études à l'Ecole Polytechnique. Après un passage aux États-Unis à l'université de Pennsylvanie pour étudier la planification urbaine, il est nommé à l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise dont il devient directeur général adjoint en 1970. Appelé par le corps des Ponts et Chaussées à intégrer le cabinet du secrétaire d'État au logement Christian Bonnet (1972-1974), il fait la connaissance de R. Lion, alors directeur de la Construction au sein du même ministère. Repéré lors de la campagne présidentielle de V. Giscard d'Estaing, dont Bonnet est le directeur, Richard est nommé conseiller à la présidence de la République pour suivre les dossiers des collectivités locales, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de la construction. C'est notamment lui qui pilote depuis l'Elysée la réforme de la politique du logement de 1977, en bonne intelligence avec R. Lion.

Il devient en 1978 directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, poste traditionnellement réservé au corps préfectoral et à des fonctionnaires plus expérimentés. Il reste en place après l'alternance socialiste, notamment grâce au soutien de Lion, devenu directeur de cabinet du Premier ministre, et participe à l'élaboration des projets de loi de décentralisation. De janvier 1983 à juin 1993, il est directeur général adjoint de la Caisse des dépôts, responsable du département des prêts aux collectivités locales. Il y pilote la modernisation du prêt aux collectivités, depuis un fonctionnement administré vers une

¹ Il a en outre bénéficié de l'appui de Lion, nommé directeur de cabinet du Premier ministre, avec qui il entretenait des relations de confiance (entretien N0 avec Lion) : « P. Richard que j'avais repéré à la ville nouvelle de Cergy Pontoise. Ensuite, P. Richard suit Bonnet qui est en charge de la campagne présidentielle de 74, Giscard le repère et l'emmène à l'Elysée, où il est son conseiller logement, comme très jeune ingénieur des Ponts. Il est d'ailleurs à l'époque très sympa avec les HLM, il nous fait recevoir deux fois par le président de la République, ce qui de mémoire HLM ne s'était jamais produit. Il était assez habile. Et Bonnet ministre de l'Intérieur le fait venir vers 78 comme directeur général des collectivités locales dans une fonction qui n'avait et n'a jamais été occupée que par des préfets chevronnés. Il essaie d'amener Christian Bonnet, parce qu'il était assez décentralisateur, à faire une réforme dans le sens de la décentralisation en 79-80. Ça passe pas au parlement, mais quand en 81 Defferre devient ministre de l'intérieur, P Richard me dit : 'est-ce que vous pouvez parler de moi au ministre, parce que je voudrais vraiment l'aider dans sa loi de décentralisation ?', ce que je fais et la loi Defferre est largement celle de Richard, plus que celle du cabinet de Gaston Defferre. »

² En réalité, ce départ à la CDC, pour devenir le « banquier de la décentralisation » avait déjà été entériné dès la nomination de Lion à la CDC début 1982, Richard ayant « forcé la porte » de Lion pour obtenir le poste dès avant la nomination officielle de Lion (Lion 1992: 65). Dans l'entretien qu'il nous a accordé (N0) : « Et quand au 1^e semestre 82, je suis désigné pour être futur directeur général de la CDC, Richard vient me voir et me dit 'j'aimerais beaucoup venir avec vous et être le banquier de la décentralisation et des lois qui sont en train d'être votées' et ça se fait, j'attends d'avoir fait mon projet et de l'avoir axé sur la décentralisation, non sans conciliabules, pour être tout à fait honnête, avec P Richard, parce qu'il avait beaucoup d'idées. Et je l'installe comme directeur général adjoint en charge des collectivités locales. Je tenais beaucoup à ne pas avoir que des gens de gauche autour de moi et il a été un très bon bras droit pour faire un excellent financeur de la décentralisation. »

activité bancaire intégrée aux marchés financiers.

Evincé en 1993 de la succession de Lion à la tête de la CDC, il parvient à détacher l'activité de prêts aux collectivités, regroupée au sein du Crédit local de France (CLF) de la maison-mère. Le CLF passe alors sous le contrôle de capitaux privés et devient Dexia, suite au mariage avec le Crédit communal de Belgique. En 2008, il doit démissionner de la direction de Dexia, au plus fort de la crise financière, tandis que l'État français et l'État belge, épaulés par la Caisse des dépôts, assurent le sauvetage d'un établissement ruiné par des actifs financiers « pourris » par la crise des *subprime*.

Pierre Richard prend son poste en 1983 dans un contexte où la libéralisation financière s'engage, mais ne connaît pas encore l'ampleur qu'elle prendra les années suivantes. Dans une note datée du 2 décembre 1983 adressée au ministre des Finances¹, le directeur général adjoint de la Caisse des dépôts souligne que les besoins d'emprunts des collectivités locales vont augmenter avec la mise en œuvre de la décentralisation, tandis que les prêts accordés via les ressources du livret A ne suivront probablement pas la même évolution. Il propose ainsi de compenser la diminution progressive des prêts financés par le livret A par des prêts de la CAECL, avec des fonds levés sur le marché. L'objectif fixé par Richard est d'arriver, à horizon 1988, à un équilibre 50/50 entre les prêts levés sur le marché et les prêts privilégiés (sur livret A, mais aussi les prêts du Crédit agricole pour les communes rurales).

Mais la libéralisation avance à un rythme bien plus rapide et, dès 1984, la CAECL fournit 40 % des prêts de la CDC aux collectivités locales, soit près du double de ce qui était fourni en 1981. En 1986, la CDC *stricto sensu* cesse complètement ses prêts aux collectivités locales, qui sont dès lors entièrement assurés par sa filiale CAECL. En outre, avec la baisse des taux d'intérêt liée à la désinflation, les prêts sur livret A sont rachetés par la CAECL et les autres établissements bancaires qui s'intéressent au crédit aux collectivités locales (Guengant 1991). Dans ce contexte, les comités régionaux de prêts, supposés réguler la distribution des prêts de la CDC, sont supprimés en 1986 : le crédit des collectivités locales cesse d'être intermédiaire par l'État et la CDC. Il est désormais distribué par des établissements bancaires en concurrence entre eux, dont la CAECL, qui occupe la première place sur ce marché. Cette évolution s'accompagne d'une réforme statutaire de la CAECL qui, d'établissement public, devient société anonyme.

- **La création du Crédit Local de France (CLF) et la « désétatisation » du crédit aux collectivités locales**

Si la CDC n'est pas directement touchée par la vague de privatisations du gouvernement Chirac (1986-1988)², la CAECL, établissement public dont elle assure la

¹ ACDC 9100850002 Note de P. Richard adressée au ministre des Finances, 2 décembre 1983.

² Qui touchent dans le domaine financier le Crédit commercial de France, la Société générale et Paribas.

gestion, est « désétatisée » en 1987 : l'établissement public est transformé en société anonyme, dont une partie du capital est ouverte au privé. Cette réforme n'était pourtant pas inscrite dans le programme du gouvernement et doit en fait beaucoup aux entreprises de Pierre Richard à l'égard d'un gouvernement plutôt hésitant sur le sujet du crédit local. Il parvient en effet à convaincre les élus locaux et leurs relais au Parlement de la nécessité d'une réforme en exploitant la ponction des bénéfices de la CAECL par l'État (cf. encadré), et en soulignant l'utilité d'un changement de statut pour adapter l'établissement à l'évolution du secteur financier et lui permettre d'améliorer ses conditions de prêt aux pouvoirs locaux.

La réforme de la CAECL et l'exploitation de l'affaire des réserves de la CAECL.

La CAECL dispose de réserves très importantes (9 milliards de francs), alimentées par les excédents de gestion¹. Ces réserves sont partiellement ponctionnées par le budget de l'État en 1986, le ministère des Finances considérant que ces prélèvements correspondent approximativement aux impôts sur les bénéfices que la CAECL aurait dû payer à l'État depuis sa fondation si elle avait été un établissement bancaire. Selon l'historien Patrick Eveno² (1997 : 60-61), Pierre Richard parvient à utiliser la tension provoquée par cette décision auprès des élus locaux, pour obtenir le principe d'une « réforme de grande ampleur relative au statut de la CAECL ». Cette affaire a de fait servi de prétexte à une démarche d'autonomisation de l'institution, dans le vaste mouvement de libéralisation du secteur financier.

Le statut d'établissement public était en effet, dans le nouveau contexte financier, un relatif frein à son développement. La CAECL devait ainsi obtenir l'accord de ses deux ministères de tutelle (Finances et Intérieur) avant de pouvoir modifier ses taux, ce qui nuisait fortement à sa capacité de réagir aux évolutions des marchés financiers. De plus, en tant qu'établissement public, la CAECL, à la différence des banques, n'avait pas la capacité de participer aux nouveaux montages financiers innovants qui, menés par les collectivités en lien avec des partenaires privés, ne bénéficiaient pas de la garantie publique. Cette position est soutenue par les parlementaires présents au conseil d'administration de la CAECL, qui réclament une plus grande indépendance à l'égard de l'État et de la CDC. Si le débat autour du statut de la CAECL est resté relativement feutré, l'opposition de gauche a fait valoir sa volonté de donner plus de pouvoir aux élus locaux sur la CAECL, en lieu et place de la tutelle étatique. En outre, la perspective de la création du Marché commun européen en 1992, fixée en 1986 par la signature de l'Acte Unique, ouvre le marché du crédit aux collectivités locales à la concurrence européenne et, par suite, à la règlementation européenne de la concurrence. En pratique, le rôle des élus locaux reste relativement réduit dans la gouvernance de la

¹ Sur la fraction de la trésorerie des collectivités locales reversées par le Trésor (qui en assure la gestion) à la CAECL : voir le chapitre 4.

² Ecrit par un historien universitaire reconnu Patrick Eveno, mais publié par Dexia, l'ouvrage ne répond pas aux canons scientifiques de citation des sources, évoquant rapidement un travail « à partir des archives internes du CLF et de la CAECL, ainsi qu'une série d'entretiens et l'étude de la presse écrite ».

nouvelle structure, ceux-ci occupant la moitié des places d'un conseil de surveillance éloigné de la gestion opérationnelle.

C'est donc finalement une « quasi-privatisation » qui est décidée en 1987, l'établissement public étant transformé en société anonyme. Il est initialement prévu que 44 % du capital soit cédé au privé, l'État et la CDC demeurant actionnaires majoritaires. Le krach boursier d'octobre 1987 retarde finalement l'opération et limite la part cédée au privé à 27,5 %. À la fin de l'année 1987, la CAECL laisse donc la place au Crédit local de France (CLF), société anonyme, dont le capital reste majoritairement public (État 47,5%, CDC 25%), le reste du capital (27,5%) étant vendu aux investisseurs privés (assureurs, banques, mais aussi 6 % d'étrangers, dont le Crédit communal de Belgique qui se mariera plus tard avec le CLF pour fonder Dexia).

Le directeur général de la CDC ne s'est pas opposé à cette mutation, dans la mesure notamment où son établissement récupère un quart du capital du CLF, alors même que la CDC ne bénéficiait jusque-là que d'un mandat de gestion. R. Lion se félicite publiquement de la création du CLF. Toutefois, l'ex-CAECL, la « fille désormais émancipée » de la CDC¹, prend une plus grande autonomie à l'égard de la maison-mère. Selon le témoignage de Jean-François Mancel, représentant (RPR) des élus locaux au conseil de surveillance du CLF :

« Durant cette période 1986-1988, la plus riche à mon sens et la plus importante qu'aït connue l'institution, s'inscrivait déjà en filigrane la privatisation du Crédit local de France. D'ailleurs à cette époque, on y pensait tout le temps mais on ne le disait jamais » (Éveno 1997: 72).

Robert Lion n'avait certes pas les mêmes conceptions, comme en attestent ses tentatives, au début des années 1990, pour prendre une participation majoritaire au capital du CLF². Mais, le témoignage de J.-F. Mancel nous semble assez symptomatique de la manière dont le CLF prend peu à peu son indépendance à l'égard des pouvoirs publics :

« Toute cette période a donc été illustrée par des conflits de mentalité, par des blocages rencontrés à chaque étape – parfois importants, parfois un peu dérisoires – mis en place pour essayer de retarder le processus, de gagner un peu de temps, d'éviter que cela n'aile trop loin. Le tout, heureusement, baignait dans cette atmosphère de banalisation des marchés financiers qui commençait à être une réalité assez forte et qui, inéluctablement, montrait que tout combat d'arrière-garde concernant le financement des collectivités locales était en définitive condamné à être perdu à terme. »

La libéralisation du crédit aux collectivités locales apparaît ainsi comme une conséquence de la libéralisation des marchés financiers. Cette dynamique impacte tant le rôle de la Caisse des dépôts que les politiques de développement urbain.

¹ Conférence de presse de R. Lion 8 octobre 1987 (Éveno 1997: 70).

² ACDC 9306800042.

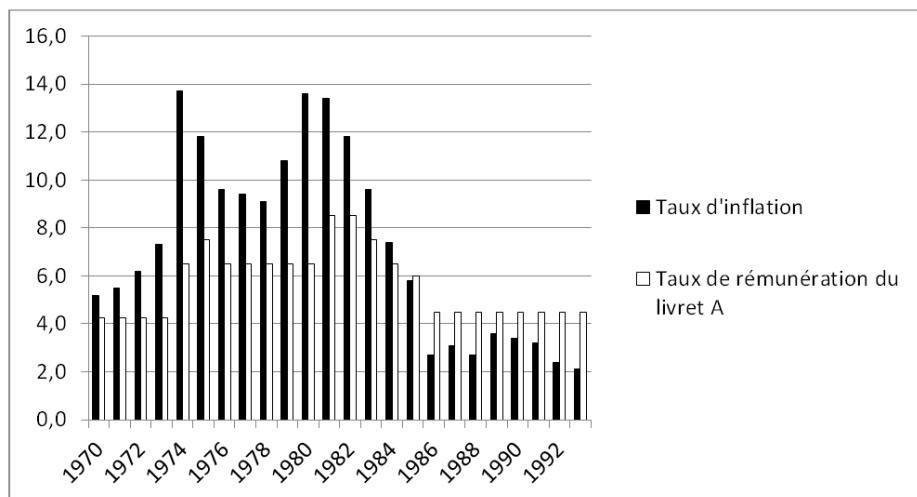
2.2.3. Quelles conséquences sur le développement urbain ?

On a vu dans les deux premières parties comment la Caisse des dépôts était, grâce à ses vastes moyens financiers, un acteur majeur et déterminant du développement urbain, donnant au pouvoir central des moyens d'impulsion et de contrôle dans le domaine. La rétraction financière de l'établissement et la libéralisation du crédit au développement urbain constituent donc clairement un évènement majeur pour la production urbaine. S'il est difficile d'isoler et de mesurer les effets globaux de ce retrait dans un contexte complexe et mouvant, on peut néanmoins, dans un premier temps, tenter de dessiner les principales évolutions des politiques de développement urbain auxquelles la libéralisation du crédit a pu contribuer. Les deux prochains chapitres permettront de préciser ces éléments dans le cas des filiales de la CDC et des villes de Nantes et de Sarcelles.

• L'impact quantitatif et le ralentissement de la construction de logements

Dans les années 1980, les investissements urbains continuent à ralentir. La production de logements dans la décennie est de 334 000 logements, contre 500 000 dans la décennie précédente, alors même que les besoins ont plutôt tendance à croître (B. Lefebvre et al. 1992). Ces évolutions ne sont bien sûr pas uniquement dues à la libéralisation du crédit au développement urbain. On peut souligner à cet égard le ralentissement de la croissance, mais aussi l'évolution d'une politique du logement marquée par une diminution des aides publiques et réorientée vers le financement de réhabilitations. Cependant, le système du financement de l'urbanisation avec les fonds de la Caisse des dépôts, à taux réduits par rapport au marché, semble désormais beaucoup moins favorable pour les investissements urbains et notamment pour les collectivités locales. Alors que le taux d'intérêt réel de leurs emprunts était même nettement négatif dans les années 1970, en raison d'une inflation largement supérieure au taux nominal des prêts sur livret A, ce n'est plus le cas dans les années 1980, où les crédits sont délivrés au prix du marché.

Graphique 11 : taux de rémunération du livret A et taux d'inflation (1970-1992)



Source : auteur (données : INSEE et ACDC PVCS).

- **L'impact sur les acteurs du développement urbain : l'accès au crédit facilite pour les entreprises privés, mais le maintien de capacités de financements des collectivités locales**

Les crédits privilégiés de la Caisse des dépôts avaient donné un très grand poids aux pouvoirs locaux et aux filiales de la Caisse des dépôts dans la production urbaine. À l'inverse, leur disparition leur retire clairement des avantages par rapport aux entreprises privées, qui peuvent développer des liens étroits avec les groupes bancaires.

Alors que la décentralisation et la libéralisation avaient pu nourrir la peur d'un accroissement massif de l'endettement local pour soutenir l'investissement, la désinflation et la fin des crédits privilégiés l'ont au contraire contenu, en raison de l'augmentation du coût réel des emprunts passés (Guenguant 1988). Ce coût a néanmoins pu être réduit par le réaménagement des emprunts, rachetés par le secteur bancaire à des taux d'intérêts nominaux réduits par la désinflation (Guengant 1991). Par ailleurs, les collectivités ont, grâce à leur autonomie fiscale dans le cadre de la libéralisation, compensé leurs difficultés de gestion de la dette par une part accrue d'autofinancement de leur investissement : les emprunts ne représentent plus que 30 % de l'investissement local en 1990, alors qu'ils dépassaient les 55 % en 1982 (Hoorens et Peretti 1995). De plus, si la désinflation a grevé leur budget, elles peuvent obtenir des prêts bancaires à des taux intéressants, grâce à la quasi-garantie que l'État continue à apporter aux collectivités locales¹.

¹ Si l'Etat n'apporte pas expressément sa garantie aux collectivités locales, il leur porte secours en cas de défaut de paiement, comme pour la commune d'Angoulême en 1989, endettée à hauteur de 1,2 milliards de francs.

• L'impact sur la géographie de l'investissement urbain

La délivrance de prêts par la Caisse des dépôts associée aux subventions étatiques constituait, avant la décentralisation, un outil financier qui pouvait permettre de pallier en partie la faiblesse des ressources de certaines collectivités locales ou des dynamiques du marché. Le retrait du système public du crédit au développement urbain laisse les investissements des collectivités dépendre de leur potentiel fiscal, de leur accès au crédit et des subventions de l'État. Le crédit aux collectivités cesse d'être un outil d'aménagement du territoire ou de répartition des ressources financières comme par le passé : c'est désormais au niveau des dotations budgétaires qu'il délivre aux collectivités locales que l'État peut assurer ces fonctions. Des travaux ont cependant montré la faible cohérence de l'État dans l'usage des instruments de péréquation (Marchand 1999).

Par ailleurs, la fin des crédits privilégiés aux acteurs publics donne un poids financier plus important aux choix d'investissement des promoteurs privés et donc au « marché », c'est-à-dire aux critères d'investissement, notamment spatiaux, qui assurent les espérances de gain les plus élevées.

• Une singularisation du logement social dans la production urbaine ?

Le mouvement de libéralisation du crédit au développement urbain ne touche cependant pas directement le logement social. Le livret A, bien qu'affaibli, continue de financer les prêts au logement social, hors de toute concurrence. La Caisse des dépôts reprend en propre, en 1986, l'activité de prêts aux HLM, du fait de la suppression de la Caisse de prêt aux HLM (CPHLM), dont elle assurait la gestion (cf. supra). Cette évolution n'a que peu d'effets concrets, les prêts au logement social restant quasi-exclusivement du ressort du circuit du livret A. Le financement du logement social demeure ainsi sous le contrôle de l'État, qui conserve la main sur sa programmation, notamment via l'octroi de subventions et de l'agrément nécessaire pour l'obtention d'un prêt par un organisme HLM. De la sorte, le circuit de financement du logement social, assis sur les ressources du livret A et placé sous le contrôle des services de l'État, se distingue très clairement du reste de la production urbaine.

Le rabattement de la Caisse des dépôts du crédit au développement urbain vers le financement du seul logement social n'explique bien sûr pas l'ensemble des évolutions des politiques urbaines dans les années 1980. Dans les deux prochains chapitres, il s'agira de

Cette situation distingue nettement le cas français du cas américain, où l'Etat fédéral a laissé les villes faire faillite (cf. New York dans les années 1970 et Detroit en 2013).

préciser et de mesurer les effets des évolutions du crédit sur le développement urbain à partir des cas des filiales de la Caisse des dépôts, de Nantes et de Sarcelles.

2.3. Un « service public entrepreneurial » ? Vers une nouvelle comptabilité de l'intérêt général à la Caisse des dépôts

Dans le contexte de libéralisation financière, la Caisse des dépôts vit une véritable crise d'identité. Anciennement banque du Plan, finançant le développement urbain avec l'épargne nationale, elle voit l'épargne s'orienter vers d'autres produits financiers et le marché jouer un rôle majeur dans son allocation. Dans ce contexte, Robert Lion va proposer en 1987 un nouveau concept pour définir l'action de l'établissement qu'il dirige : le « service public entrepreneurial », permettant de réunir le maintien de missions publiques, comme le financement du logement social sur les fonds réduits du livret A, avec l'engagement de ses autres fonds dans des placements répondant plus à l'objectif de profit que d'intérêt général. Pour autant, ce concept apparaît hautement ambigu et souligne, en creux, la difficulté de combiner au sein de la Caisse des dépôts discipline de marché et soutien aux politiques publiques.

2.3.1. La fin de la banque du Plan

En juin 1986, soit moins de trois mois après le changement de gouvernement, la conférence de presse de présentation des résultats de l'année 1985 témoigne de la crise de la CDC. Le titre de l'article du Monde couvrant l'évènement est significatif : « La Caisse des dépôts victime de la contraction de ses ressources. »¹ Essentiellement sous l'effet de la baisse de rémunération du livret A, soumis de ce fait à une forte concurrence des produits financiers proposés par les banques aux ménages, les ressources globales de la CDC connaissent une diminution spectaculaire, tombant de 150 milliards de francs en 1984 à 125 milliards de francs en 1985, soit une diminution de 17 %, et, en francs constants corrigés de l'inflation, de près de 27 % ! La nouvelle baisse du taux de rémunération du livret A décidée en 1986 par le nouveau gouvernement pour accentuer l'orientation de l'épargne vers des produits bancaires et boursiers limite encore les ressources de l'établissement.

Robert Lion esquisse néanmoins des évolutions possibles :

« En 1985, des modifications engagées depuis quelques années se sont accélérées. Il en est résulté une rétraction et une concentration, en termes quantitatifs, de nos activités financières et surtout un retournement de nos grandeurs caractéristiques. (...) Ces évènements m'apparaissent

¹ *Le Monde*, 13 juin 1986.

importants. Il ne faut pas les minimiser. Il faut au contraire analyser objectivement la transformation du paysage qu'elles révèlent, et tenter de discerner le nouveau visage de la Caisse des dépôts qu'ils annoncent. »¹

Dans le domaine du crédit aux collectivités locales, le retrait de la CDC est compensé par la montée en puissance de la CAECL, puis du CLF, directement géré par les agents de la Caisse des dépôts. Toutefois, cette transformation, comme on vient de le voir, contient le spectre d'une privatisation, qui affaiblirait la Caisse des dépôts. Dans le domaine du logement, le retrait de la Caisse est plus évident, dans la mesure où l'établissement cesse de financer les prêts bancaires au logement et concentre ses prêts sur les bailleurs sociaux, dont l'activité reste faible dans les années 1980².

Ce tableau inquiétant pour la Caisse des dépôts se traduit par une évolution majeure dans la présentation de son activité. Les rapports de la CDC étaient, depuis la fin des années 1950, centrés autour d'un « tableau emplois-ressources » (cf. chapitre 1 et annexe 4), qui constituait tant un outil de communication que le principal outil de gestion de l'établissement. Ce tableau décrivait d'un côté la collecte, toujours croissante (du moins en francs courants, non corrigés de l'inflation), de fonds nouveaux, essentiellement via les livrets d'épargne et, de l'autre, les placements de ces fonds, par secteur d'intervention, essentiellement le logement et l'équipement local. Les chiffres, presque démesurés, et grossis par l'inflation, témoignaient du rôle majeur de la Caisse dans l'investissement national, conformément aux préconisations du Plan.

En 1985, ce tableau est toujours présent, mais n'occupe plus qu'une demi-page. Il disparaît en 1987, au profit d'une formulation plus financière mettant en regard l'actif et le passif. En revanche, si cet outil comptable disparaît, la Caisse des dépôts met désormais en avant d'autres grandeurs financières : ses « résultats », c'est-à-dire ses bénéfices.

2.3.2. Le « service public entrepreneurial » : profit et intérêt général

Avec le recul des fonds du livret A, les autres ressources de la CDC – les dépôts et consignations et les « fonds propres » de l'établissement composés par les bénéfices accumulés –, deviennent plus importants dans le bilan de l'établissement³. Ces fonds dont elle possède en propre la gestion⁴, étaient traditionnellement utilisés en soutien des dépenses de l'État (le « circuit du Trésor », cf. chapitre 1) et, depuis les années 1950, avaient aussi été

¹ ACDC Rapport au parlement 1985, préface de Robert Lion.

² Elle ne dépasse pas les 65 000 unités produites par an, loin des 115 000 encore produits en 1975.

³ En 1993, les fonds gérés par la CDC hors épargne atteignent 575 milliards de francs alors que ceux du livret A ne représentent plus que 650 milliards de francs, alors que jusqu'au début des années 1980, les fonds du livret A représentaient plus de 80 % des fonds gérés par l'établissement.

⁴ A la différence des fonds du livret A, pour lesquels la CDC ne jouit que d'un mandat de gestion.

employés par l'établissement pour financer le développement de ses filiales. Or ils se trouvent peu à peu libérés de ces contraintes : le financement de la dette de l'État se fait désormais aux conditions du marché, tandis que la Caisse des dépôts finit par apurer les pertes de ses filiales et leur apporte des financements au prix du marché (cf. chapitres 8). Dans le contexte de libéralisation financière, les fonds de la CDC hors livret A se trouvent donc dégagés d'orientations fixées par l'État, tandis que la désinflation générale rend désormais profitables les placements de la Caisse. L'établissement engrange donc des bénéfices croissants sur des fonds qu'il place en fonction de critères de rentabilité et de sécurité, plutôt qu'en fonction de priorités sectorielles fixées par l'État.

De centrale d'allocation de l'épargne, elle devient une institution financière parmi d'autres, presque « banalisée ». L'allocation des crédits est désormais le fait du marché, la CDC devenant un simple opérateur, bien qu'elle conserve des spécificités et des domaines spécialisés d'intervention (logement social, collectivités locales). Dès lors, la Caisse des dépôts ne peut plus se targuer de son titre de banque du Plan et doit trouver un nouveau mode de légitimation. Pour le journaliste du *Monde* qui a couvert la conférence de presse de R. Lion présentant le bilan de la CDC de l'année 1986 :

« L'insistance du directeur général sur cet aspect n'est pas neutre : la Caisse des dépôts est désormais exposée au grand vent de la déréglementation libérale, et ses dirigeants plaident par avance sa cause, avec des arguments dont le poids n'est pas mince. »¹

De fait, la légitimité de la Caisse glisse peu à peu vers sa profitabilité, au détriment de son rôle dans l'allocation de l'épargne². Robert Lion propose en 1986 la formule de :

« service public entrepreneurial, [c'est-à-dire] un comportement d'entreprise au service de l'intérêt général. Opérant pour l'essentiel dans la concurrence, jouant sur de vastes registres le jeu du marché, contrainte d'être sur toute la ligne compétitive et transparente, naturellement obligée d'offrir le meilleur service à ses clients et partenaires, elle doit se départir d'attitudes administratives, rigides et fermées, qui demeurent ici ou là dans ses profondeurs. Il lui faut rapprocher ses modes d'intervention et d'organisation de ceux qui font la vigueur des entreprises. »³

Dès lors, Lion envisage pour la Caisse des dépôts un développement associant « une attitude systématiquement commerciale » avec « la poursuite de finalités d'intérêt général » : il s'agit

¹ *Le Monde*, 13 juin 1986.

² ACDC Rapport au Parlement, 1986, Introduction de Robert Lion : « La Caisse des dépôts n'a pas l'habitude de proclamer que son bilan est le premier au monde. Comme pour tout établissement financier, mais davantage ici où il s'agit si souvent de rendre un service public, c'est la qualité des services accomplis, c'est le professionnalisme dans l'exercice des métiers, ce sont la rigueur et la productivité, l'esprit d'innovation et l'aptitude à mesurer les risques qui comptent, de même que la sécurité assurée, de même que la confiance inspirée, de même que l'intérêt général bien servi, de même enfin que les résultats de l'exercice – qui ont progressé en 1985, dépassant 4 milliards de francs avant 'contribution volontaire'. Tout ceci, à mes yeux, importe davantage que le total du bilan ou le flux des sommes recueillies et placées. »

³ ACDC Rapport au Parlement, 1986.

« de faire progressivement de la CDC un groupe d' ‘entreprises’ autonomes liées par des contrats formalisés, (...) un comportement et des structures d’entreprise, pour accomplir des missions d’intérêt général : tel est en somme le but que nous poursuivons. Cela n’appelle aucune modification statutaire. »¹

En soi, ce discours n'est pas absolument nouveau à la CDC². Il s'inscrit également dans un contexte politique valorisant la figure de l'entrepreneur, à droite comme à gauche. Toutefois, il semble qu'il renvoie plus généralement à une mutation de la Caisse des dépôts. L'établissement a largement changé de fonction, du fait des réformes engagées sous le gouvernement socialiste. L'objectif n'est clairement plus d'orienter l'épargne en suivant des objectifs politiques, mais de devenir une entreprise financière soumise aux lois du marché et rentable, spécialisée dans le financement de certaines activités publiques (les collectivités locales et le logement social) sans pour autant s'y réduire.

De ce fait, l'aspect paradoxal du concept de « service public entrepreneurial » traduit, en creux, les difficultés à exercer des missions de service public, sous contrainte de rentabilité, dans un secteur financier libéralisé et concurrentiel.

3. La Caisse des dépôts et le spectre de la privatisation : quelle place pour « l'intérêt général » dans une finance libéralisée ?

La Caisse des dépôts a survécu à la vague de privatisations du gouvernement Chirac (1986-1988). Le nouveau gouvernement socialiste s'interdit d'opérer de nouvelles privatisations et le directeur de la Caisse, lui-même socialiste, voit l'avenir en rose. Le slogan du « service public entrepreneurial » est conservé malgré le retour de la gauche au pouvoir et il titre l'introduction du rapport de la CDC pour l'année 1988. R. Lion y met notamment en exergue les « résultats financiers brillants » de l'établissement, en hausse de 43 % par rapport à l'année précédente, pour s'établir, nets d'impôts, à plus de 4 milliards de francs.

Cette rentabilité permet à la Caisse des dépôts d'engager un programme de soutien à la politique de la ville, le Programme développement solidarité (PDS), qui mobilise notamment les filiales de l'établissement. Ce programme révèle néanmoins les fortes tensions qui traversent l'établissement financier public. Le PDS est ainsi conçu par la Caisse des dépôts comme un instrument permettant de ré-ancrer le livret A et les filiales dans des politiques publiques, pour légitimer leur singularité institutionnelle et contrer les risques de privatisation

¹ Id.

² La création des filiales, de statut privé, a notamment mobilisé la rhétorique de l'efficacité du statut entrepreneurial, que l'homme politique Edgar Pisani (1956) avait mis en avant dans son célèbre article sur les « administrations de mission. »

(3.1.). Une série de scandales financiers va mettre en cause le modèle mixte de l'établissement : son statut public et ses missions publiques s'accordant mal avec le contexte nouveau d'une finance libéralisée, ses interventions sont suspectées de fausser le jeu du marché. Ces difficultés placent l'établissement sous la menace d'une privatisation, privatisation qui touchera finalement le seul Crédit Local de France (3.2.).

3.1. L'engagement de la Caisse dans la politique de la ville : réinscrire l'établissement et ses filiales dans les politiques publiques

Le 25 juillet 1988, le Premier ministre Michel Rocard envoie une lettre à Robert Lion, directeur général de la Caisse des dépôts, lui enjoignant de se mobiliser en faveur de la politique de la ville. Toutefois, Robert Lion rappelle aujourd'hui que l'initiative et la rédaction même de la lettre proviennent en réalité de la Caisse des dépôts¹, et que le Premier ministre s'est montré plutôt indifférent à l'initiative de l'établissement².

Cette initiative correspond à un intérêt ancien des dirigeants de la Caisse des dépôts et de Robert Lion pour la politique de la ville, mais aussi à leur volonté de soutenir sa relance suite au retour au pouvoir de la gauche (3.1.1.). Surtout, le PDS vise en effet à légitimer la Caisse des dépôts et ses filiales comme partenaire des politiques publiques, pour justifier le maintien de leur singularité dans un secteur financier libéralisé. L'accueil fait par le gouvernement – et singulièrement par le ministère des Finances – aux initiatives de la direction de la CDC est très réservé³. Ces réserves témoignent bien de la contradiction entre l'engagement de la CDC au sein des politiques publiques et la libéralisation du secteur financier : la Caisse souhaite étendre l'usage des fonds du livret A au-delà du logement social, alors même que la libéralisation du secteur financier a justement conduit au rabattement sur ce secteur spécifique (3.1.1.). De plus, les subventions délivrées par le programme, sur les bénéfices de l'établissement hors livret A, apparaissent comme un moyen de contourner le risque d'assujettissement de la CDC à la distribution d'un dividende, sur le modèle des banques privées (3.1.2.).

¹ Comme l'avait fait Bloch-Lainé pour la création de la SCET (cf. chapitre 3).

² Entretien avec Robert Lion (N0) : « Saragoussi, c'est vraiment l'homme charnière à qui je faisais totalement confiance. C'est lui qui a eu l'idée : il a dit 'eh bien voilà, la gauche revient, profitons-en, nous avons de l'argent, il y a des choses à faire. La politique de la ville patine un peu, mettons de l'argent Caisse des dépôts, proposons à Rocard, demandons lui de nous demander des choses'. Face à quoi je me suis heurté à un scepticisme courtois du cabinet de Rocard, qui nous trouvait bien aventurieux, mais enfin on a quand même lancé des choses. » Entretien. Voir aussi PS « Je pense que l'arrivée de Rocard a soulevé un grand espoir pour la politique de la ville. A la Caisse des dépôts, on savait que l'Etat n'avait pas les moyens pour ça : on était passé de 16 quartiers en 81 à je ne sais plus combien... et puis, on avait des directions régionales qu'on pouvait mobiliser. »

³ ACDC 0700888 001 note à l'attention de M. Lion. 5 janvier 1989. Service des plans et projets : le Premier Ministre, « ne semble pas très mobilisé sur ce dossier. »

3.1.1. Alternance et « entrepreneurs » de la politique de la ville

Les archives de la Caisse des dépôts témoignent d'une intense activité et d'une certaine euphorie dans l'entourage socialiste de R. Lion peu après la victoire de F. Mitterrand à l'élection présidentielle de 1988. Une note aux connotations très politiques¹ de Gilbert Ancian, conseiller de Lion, datée du 16 mai 1988, invite le directeur général à engager le groupe CDC dans une « politique d'amélioration de la vie dans les villes. » De même, une note de Pierre Saragoussi², datée du 26 mai, porte de manière très explicite sur les « propositions dans le domaine social auxquelles l'établissement pourrait répondre si des demandes lui sont faites. » Le conseiller de Lion positionne l'établissement en partenaire et en conseiller du gouvernement :

« « Je pense qu'il ne faudrait pas que le gouvernement se préoccupe exclusivement des exclus économiques ‘pauvres, immigrés, jeunes, etc.’ mais aussi des groupes sociaux qui ont exprimé leur insatisfaction sociale lors des dernières élections : agriculteurs, artisans et la fraction de la classe ouvrière traditionnelle résidente dans l’habitat social soit en tant que locataire soit en situation d'accédant. »

Evoquant ainsi implicitement le vote Front National, Saragoussi invite le groupe CDC à s'inscrire clairement dans la politique de la ville. Cette dynamique témoigne de la force du réseau des « entrepreneurs de la politique de la ville » (Tissot 2007) au sein de la Caisse des dépôts et tout particulièrement autour de Robert Lion, qui a lui-même joué un rôle majeur dans la genèse de la politique de la ville dans les années 1970³. Toutefois, les évolutions du contexte financier de la Caisse des dépôts s'avèrent déterminantes pour comprendre les modalités d'engagement du PDS, et notamment sa chronologie, dans la mesure où le programme est lancé 7 ans après l'arrivée de Lion à la tête de la Caisse des dépôts.

Le 18 novembre 1989, Lion propose de dégager, sur les fonds propres de l'établissement, 720 millions de francs sur 3 ans. Il s'agit essentiellement de subventions, auxquelles R. Lion souhaite associer une enveloppe de 8 milliards de francs de prêts à long terme et à taux bas financés par les fonds du livret A. Ces financements sont organisés en trois grandes séries : il s'agit d'abord de mobiliser les filiales de la Caisse des dépôts pour qu'elles concourent aux politiques sociales à l'égard des quartiers pauvres, en lien avec les collectivités locales. La CDC se propose ensuite d'étendre l'usage du livret A à des programmes autres que le financement du logement social, comme la réhabilitation des

¹ ACDC 900160012 : La note débute ainsi « Le peuple français s'est prononcé le 8 mai avec calme, détermination et lucidité. Il a signifié clairement son refus de l'Etat RPR et sa confiance totale à l'égard de la personne de F. Mitterrand et des options qu'il a proposées. (...) Le bon sens l'a emporté. »

² ACDC 900160012.

³ Signalons à cet égard que le Service Plans et Projets, auquel appartient P. Saragoussi, ami personnel de Lion, est alors dirigé par Xavier Ousset, qui a été partie prenante de l'Alma Gare (en tant que directeur de l'Office HLM de Roubaix) et de la commission pour le développement social des quartiers (depuis le cabinet de la ministre aux affaires sociales).

hospices ou la construction des lycées. Enfin, une partie des subventions pourra être allouée à des actions menées par des administrations publiques (direction interministérielle à la Ville, Education Nationale) en faveur des quartiers populaires.

3.1.2. La « machine de guerre » de la Caisse des dépôts pour étendre l'usage du livret A...

Le ministère des Finances résiste à deux niveaux à l'initiative de la Caisse des dépôts. D'abord, il remarque que l'intervention en fonds propres de la CDC dans le PDS réduit la « contribution volontaire » de la CDC équivalente à l'impôt sur les sociétés, via la diminution des bénéfices annuels de la CDC. Toutefois, la lettre du Premier ministre permet de passer outre la réticence du ministère¹. C'est surtout sur le plan des prêts que les difficultés se font jour. P. Bérégovoy se fend d'une lettre à Lion particulièrement hostile, soulignant les difficultés de la proposition de Lion car elle « déroge » à la réforme du secteur financier, et notamment des prêts aux collectivités, engagée par le même Bérégovoy au milieu des années 1980². Le ministre voit dans le projet un retour au système des prêts administrés aux collectivités, au détriment du marché et du CLF, qui lève ses fonds sur le marché. Robert Lion doit intervenir auprès du Premier ministre afin de conserver le volume initial des prêts, mais dans des conditions plus restreintes pour la CDC. En effet, celle-ci doit prendre en charge, sur ses fonds propres, une bonification de prêts pour les lycées, d'un coût total de 500 millions de francs, tandis que les prêts pour les hospices sont tout simplement refusés, au nom de la « politique générale de banalisation du financement de l'équipement local. »³ De fait, une partie des prêts (3,5 milliards de francs), les plus en marge du financement du logement social, ne sont finalement pas financés par les fonds du livret A mais par les fonds propres de la CDC.

Le conseiller de R. Lion en charge de la négociation du PDS auprès du gouvernement explique les difficultés rencontrées tant par un manque de soutien de la part de Rocard que par une forte méfiance du ministère vis-à-vis de l'initiative de la CDC :

« Le ministère des Finances a pris conscience tardivement de l'ampleur de ce programme développement solidarité, et y voit une habile machine de guerre de la CDC à usage multiples, notamment pour élargir l'usage du livret A à 5,8 % et faire payer à l'État une bonne partie de la politique sociale qu'elle engage. »

¹ ACDC 90016012 Note à l'attention de M. Lion. 5 janvier 1989. Service des plans et projets : « Voici la position du Trésor (...) l'intervention en fonds propres de la CDC réduit automatiquement la contribution volontaire à l'Etat ; mais puisque cela se fait à la demande du Premier Ministre et en cohérence avec les politiques menées par les différentes administrations, pas d'objection. »

² ACDC 90016012 Lettre du 7 décembre 1988 de P. Bérégovoy à R. Lion.

³ ACDC 0700888 0001 Note à l'attention de M. Lion. 5 janvier 1989. Service des plans et projets

Cette lecture de la démarche de la CDC ne semble pas dénuée de fondement, même si elle n'épuise pas la singularité du programme et les intentions de dirigeants sensibilisés aux problématiques de développement social urbain. De fait, les motivations financières sont très présentes dans le lancement du PDS à la Caisse des dépôts.

3.1.3. ... et prévenir les risques de privatisation

De fait, l'initiative de la Caisse des dépôts correspond à une réflexion stratégique sur ses bénéfices et sur ceux des fonds du livret A. Pour le livret A, il s'agit d'étendre la gamme de prêts de la CDC hors du logement social, à contre-sens du mouvement de libéralisation et de décrue de ce livret. À cet égard, elle rencontre la méfiance du ministre des Finances, qui cherche à confiner au logement social les prêts sur livret A, dans la mesure où le crédit à l'équipement local est désormais confié au marché.

Par ailleurs, les bénéfices de la CDC sur ses fonds propres atteignent un niveau désormais élevé, qui rend de plus en plus probable le risque d'un prélèvement de l'État sur ceux-ci¹. Ce prélèvement interviendra finalement à la fin de l'année 1989. L'idée est, dès l'année suivante, de prévenir ce prélèvement en lançant un programme de « dividende social », correspondant à une contribution de la Caisse aux politiques de l'État, mais dont elle conserve la maîtrise. Cette maîtrise se traduit notamment par une orientation d'une bonne partie des fonds vers des outils de la Caisse des dépôts : ses filiales. Ainsi, dans le programme des Projets de Ville, à travers lequel la Caisse des dépôts cofinance avec des collectivités locales des études globales sur le développement social urbain, les prestataires choisis sont largement issus du groupe (essentiellement la SCET), à hauteur de 80 % du chiffre d'affaires de ces études². De même, la mobilisation des fonds du livret A vers des usages autres que le financement du logement social correspond à une forme de résistance tant à son étouffement progressif qu'aux ponctions de l'État sur sa gestion. Par ailleurs, une partie des subventions est orientée vers des programmes pris en charge par des administrations publiques (notamment l'Education Nationale). D'un montant peu élevé, elles permettent de nouer un partenariat avec des administrations publiques, qui peuvent constituer autant de soutiens pour la Caisse dans son dialogue avec le ministère des Finances.

Sous cet angle, le Programme Développement Solidarité prend un sens complexe et pluriel. D'un côté, il permet à la Caisse des dépôts de protéger ses bénéfices à l'égard du ministère des Finances, tenté de les accaparer en tant que quasi-tuteur de l'établissement. De

¹ En entretien (N93), le directeur du service Plans et projets de l'époque évoque la nécessité qu'avait la Caisse des dépôts de livrer un « dividende social, et de s'en préoccuper avant que l'Etat ne lui pique son fric ».

² ACDC 9903970002 : Rapport de la mission d'audit sur le PDS, service de l'audit interne, décembre 1992.

l'autre, il permet de réaffirmer le caractère d'utilité publique de la Caisse des dépôts et de ses filiales, à l'heure où l'opposition de droite réclame sa privatisation suite à « l'affaire de la Société Générale » (cf. infra). Au cours des années 1980, en effet, la Caisse des dépôts a peu à peu orienté la gestion de ses fonds vers le seul souci de la rentabilité, à l'instar d'une entreprise privée ; le PDS apparaît alors comme l'occasion de réinscrire l'établissement et ses filiales du côté de l'intérêt général, c'est-à-dire des politiques publiques, de manière à prévenir les menaces de privatisation.

Pour autant, cette réinscription reste teintée d'ambiguïtés, dans la mesure où elle ne remet pas en cause la primauté de la loi de la rentabilité dans la gestion de la CDC et de son groupe. Le PDS est distinct du pacte actionnarial liant la CDC à ses filiales (essentiellement fondé sur la rentabilité des capitaux de la CDC), et il est circonscrit à des structures *ad hoc* au sein des filiales (structures financées par la CDC). Cette marginalité du PDS constitue une de ses limites certaines, dans la mesure où il n'engage pas de mutation dans l'orientation stratégique globale des filiales, qui continuent d'agir dans une stricte perspective de rentabilité n'incluant pas d'objectifs sociaux. Comme on le verra par la suite, le programme et l'action des filiales ne débouchent ainsi pas réellement, sauf exception, sur des programmes d'investissements concrets et massifs en faveur des quartiers d'habitat social.

3.2. La Caisse des dépôts ou le « mélange des genres » : les difficultés de la libéralisation inachevée

Une série de tensions et de scandales au tournant des années 1980-1990 mettent en cause les circuits financiers de la Caisse des dépôts. L'articulation de missions publiques et d'opérations sur les marchés financiers en concurrence avec des acteurs privés apparaît, dans un contexte de finance libéralisée, comme une distorsion de concurrence. Il semble de plus en plus difficile pour l'établissement de mener ensemble des missions d'appui aux politiques publiques et des activités soumises à la concurrence privée, ces dernières semblant promises à la privatisation.

Le statut de la Caisse des dépôts est ainsi remis en question à la suite d'un scandale financier concernant la Société Générale, mais aussi dans le cadre de l'assujettissement de la CDC au versement annuel d'une fraction de ses bénéfices à l'État (3.2.1). Peu après, c'est un rapport de la Cour des comptes qui met en cause la gestion des fonds d'épargne par la CDC. Face aux menaces pesant sur l'institution, le directeur général démissionne, et, une fois la droite revenue au pouvoir, le Crédit Local de France est privatisé, la CDC en perd le contrôle

organisationnel et abandonne du même coup tout lien avec son activité traditionnelle de prêt aux collectivités locales (3.2.2.).

3.2.1. Vers la privatisation pour garantir le fonctionnement d'un marché financier libéralisé

À la suite d'un scandale financier impliquant la CDC dans un raid boursier sur la Société générale, l'opposition parlementaire, par la voix d'Edouard Balladur, ancien ministre des Finances, réclame bruyamment la privatisation de l'établissement au nom du bon fonctionnement du marché financier. L'année suivante, la Caisse des dépôts est soumise par l'État au versement d'un « quasi-dividende » sur ses bénéfices. Cette contribution est analysée par beaucoup comme une forme de banalisation de la Caisse et relance les spéculations sur la remise en cause de son statut et sa privatisation.

• Le « scandale de la Société Générale »

Fin octobre 1988, Georges Pébereau¹, à la tête d'un fonds d'investissement privé, Marceau Investissements, annonce vouloir prendre le contrôle de la principale banque commerciale privée française, la Société générale, privatisée en 1987. Cette prise de contrôle devait passer par une offre publique d'achat (OPA) des actions de cette banque cotée à la bourse de Paris. Pour cela, Pébereau avait réuni un groupe d'investisseurs français et étrangers, parmi lesquels des spéculateurs célèbres comme Georges Soros ou Tito Tettamanti, mais aussi la Caisse des dépôts, à hauteur de 1 milliards de francs. Ce « nouveau chapitre du grand roman des liens du capitalisme français et de l'État »² se solde finalement par un échec face à la résistance des dirigeants et du conseil d'administration de la banque. Le « raid boursier » manqué donne néanmoins lieu à des suspicions de délits d'initiés³. Mais c'est surtout le rôle de la Caisse des dépôts qui fait l'objet des débats les plus vifs.

En effet, avec la victoire des socialistes en 1988, Bérégovoy, de retour au ministère des Finances, annonce sa volonté de revenir sur les conditions de privatisation des entreprises publiques. Tout particulièrement, le ministre annonce sa volonté de réorganiser leur « noyau dur », c'est-à-dire les principaux actionnaires de ces entreprises, qui en dirigent le conseil d'administration. S'il ne s'agit pas de renationaliser, les modalités selon lesquelles Bérégovoy souhaite « briser les noyaux durs » restent floues. De fait, la participation de la Caisse des dépôts au raid boursier sur la Société générale porte la suspicion du pilotage en sous-main de

¹ Ancien ingénieur des Ponts et Chaussées et dirigeant de la compagnie Alcatel (nationalisée en 1982). Il s'agit du frère de Michel Pébereau, ancien directeur du Trésor et dirigeant du CCF depuis sa privatisation en 1986.

² *Le Monde*, séance du 17 novembre 1988.

³ Le milliardaire Georges Soros sera notamment condamné en 2002 à une amende.

l'opération par le politique, bien que les différents protagonistes s'en défendent. Le témoignage tardif de Robert Lion valide néanmoins cette hypothèse (annexe 6), mais rend aussi compte de la grande autonomie de la Caisse des dépôts en matière financière.

Quoi qu'il en soit, le directeur général est soutenu par la commission de surveillance, qui valide a posteriori l'intervention de l'établissement, dans une note datée du 5 avril 1989 sur « la politique de placements et de participations de la Caisse des dépôts »¹. Elle indique notamment que la CDC peut « appuyer la préparation de l'économie française à l'échéance de 1993 [marché commun des capitaux] en contribuant à renforcer le capital des entreprises françaises. »

Le statut de la Caisse des dépôts et le maintien de sa singularité dans un contexte de libéralisation financière et de privatisation deviennent problématiques : « Le dossier du statut de la Caisse des dépôts et consignations est ouvert. »² Edouard Balladur, ancien ministre de l'économie, dépose, sans succès, une proposition de loi qui vise la transformation de la CDC en société anonyme soumise au droit commun et aux dispositions de la loi bancaire et qui prendrait le nom de Compagnie des dépôts et de crédits. La question du statut de la Caisse et du maintien de ses relations privilégiées avec l'État est néanmoins posée. Il semble difficile pour la CDC de mener de front des activités marchandes d'une part, à l'instar des banques, et de conserver un rapport privilégié avec le pouvoir d'autre part.

• Le « dividende » de la Caisse à l'État

Le débat est relancé quand, le 9 octobre 1989, le directeur général de la Caisse des dépôts annonce à la commission de surveillance de son établissement la volonté du ministre des Finances et du budget, P. Bérégovoy, de percevoir un dividende de la part de la Caisse des dépôts pour le budget 1990, à hauteur de 1,6 milliards de francs, soit près de 40 % de ses bénéfices prévisionnels pour l'année 1989³. Le 20 octobre, l'Assemblée nationale adopte un amendement à la loi de finances validant le principe du versement d'une fraction des bénéfices de la Caisse à l'État.

Le débat parlementaire, relativement tendu, a notamment été l'occasion pour les députés de l'opposition de droite de réclamer une réforme statutaire de l'établissement, tendant vers la privatisation⁴. Pour le quotidien de droite *Le Figaro* :

¹ ACDC PVCS séance du 28 mars 1989.

² *Le Monde* 17 novembre 1988.

³ ACDC PVCS séance du 9 octobre 1989.

⁴ De fait, l'enjeu paraît moins budgétaire que propre à la régulation du secteur financier. Il est à cet égard important de noter que le sujet est traité au niveau du cabinet de P. Bérégovoy, ministre des Finances, et non au

« Pourquoi la Caisse des dépôts serait-elle le seul établissement bancaire à engranger ses bénéfices ? Désormais, elle devra payer un ‘dividende’ à son propriétaire, l’État. Une banalisation de facto. »¹

L’article témoigne du relatif consensus politique portant sur la « banalisation » de la Caisse, visant à lui faire suivre les mêmes règles que le reste des acteurs financiers, c'est-à-dire celles de la rémunération du capital. Toutefois, les guillemets au terme dividende témoignent de la limite de la démarche, dans la mesure où l’application des règles du marché n’en réduit pas la singularité juridique. Ainsi, la Caisse ne peut juridiquement pas verser de dividende, dans la mesure où elle n’a pas de capital.

La position du directeur de la Caisse des dépôts est révélatrice de ce double mouvement de soumission aux règles du marché financier et de préservation de la singularité juridique de l’établissement. Comme il le rappelle dans sa communication aux membres de la commission de surveillance, ce n’est pas la première fois que la Caisse des dépôts contribue au budget de l’État². Lion évoque notamment la mise en place de la « contribution volontaire » de la CDC, contribution représentative de l’impôt sur les sociétés, qui fut décidée sous le mandat de François Bloch-Lainé³. Surtout, depuis le début des années 1980, les revenus de la gestion du livret A par la Caisse sont régulièrement ponctionnés par le gouvernement. Toutefois, ces ponctions ne concernent que les fonds du livret A⁴, pour lesquels la CDC bénéficie uniquement d’un mandat de gestion, et non les autres fonds pour lesquels elle est pleinement responsable et autonome d’un point de vue juridique.

Lion ne remet ainsi pas en cause le principe d’un « dividende » versé par la Caisse à l’État, au contraire. Dans une lettre au directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy datée du 20 septembre 1989, c'est-à-dire avant son annonce publique, il affirme ainsi :

« À cette idée, je suis acquis : je suis très disposé à vous faciliter les choses – qui ne seront pas simples. À condition que cela s’inscrive dans une vision des tâches et de l’avenir de ce groupe, et non dans une optique de ‘Caisse – tiroir-caisse’ que je ne pourrais partager. (...) Une mesure de ce type ne se prend pas de manière unilatérale. Bien sûr, on peut modifier la loi : je t’ai déjà dit les risques que vous prendriez en amenant le statut de cette maison devant le Parlement – lequel n’a qu’une idée : resserrer son contrôle à lui sur la Caisse. (...) Suivant le statut actuel, une contribution de la Caisse sur ses fonds propres se décide à deux. C’est possible, et je suis prêt à la

niveau du ministre du Budget, qui défend néanmoins l’amendement au Parlement, dans la mesure où il concerne le projet de loi de finances, dont il est responsable.

¹ *Le Figaro*, 14 et 15 octobre 1989.

² Plus généralement, voir le prologue et le chapitre 1 sur le rôle majeur joué par la Caisse dans le financement de l’Etat, sur le marché des rentes, puis dans le circuit du Trésor.

³ Le ministère des Finances souhaitait soumettre la CDC à un impôt que payaient les organismes bancaires. Pour respecter la singularité juridique de la Caisse des dépôts, il a été décidé que l’établissement verserait une « contribution représentative de l’impôt sur les sociétés », d’un montant équivalent à celui qu’il paierait s’il était soumis à cet impôt.

⁴ Et de la part des autres livrets d’épargne centralisés par la CDC (essentiellement Codevi).

favoriser, comme je l'ai dit plus haut. Mais cela ne peut faire l'objet d'une décision 'unilatérale' de l'État. »¹

Lion accepte ainsi presque de bon cœur le principe du « dividende », qui s'inscrit dans les réformes de libéralisation du secteur financier et qui instaurent comme règle dominante la rémunération libre des capitaux financiers. Il ne refuse pas non plus absolument la perspective d'une évolution des statuts de l'établissement, qu'il élude néanmoins en raison des difficultés politiques qu'elle entraînerait. En revanche, il cherche à adapter les principes de la nouvelle économie financière à la singularité juridique de son établissement, singularité qui en constitue la meilleure protection. Il insiste auprès du ministre des Finances sur la formulation de la disposition, et refuse notamment le terme de « dividende ». Lion négocie également avec le cabinet du ministre des Finances le texte de l'amendement pour qu'il corresponde aux spécificités juridiques de la CDC.

L'amendement est voté par le Parlement, sans trop de remous. Le député communiste Jean Tardito refuse néanmoins de voter l'amendement :

« parce qu'il ne répond pas aux problèmes graves posés par le développement de ses résultats pour comptes propres. Nous proposons, quant à nous, que ces réserves soient utilisées de manière à permettre la baisse sélective du taux d'intérêt au profit d'une relance du logement social et des équipements sociaux. »²

Ce positionnement témoigne de l'évolution très nette du rôle de la Caisse des dépôts, qui, jusqu'à la fin des années 1970, jouait exactement le rôle décrit par Tardito. Elle utilisait notamment une bonne partie de ses fonds propres pour prêter à taux réduits à ses filiales d'aménagement et de construction. Désormais, la Caisse priviliege les placements rémunérateurs, aux taux du marché, accumulant dès lors les bénéfices, qui étaient limités dans la période précédente du fait d'une politique de placement moins avantageuse³. Dès lors, la contribution de la Caisse à l'intérêt public est moins conçue comme une allocation privilégiée de fonds pour le développement local que comme un simple abondement du budget de l'État.

La droite voit dans l'instauration d'un quasi-dividende « l'amorce d'une banalisation du statut de la Caisse des dépôts et consignations »⁴. Elle réclame la tenue d'un débat sur l'évolution du statut de la Caisse des dépôts et, à travers lui, la privatisation de l'établissement, ce que refuse « pour l'instant » le gouvernement. On voit à cet égard se dessiner un relatif consensus à l'égard des règles de la « banalisation financière ». Si la Caisse a témoigné de sa capacité à résister à la remise en cause de ses statuts, sa singularité juridique

¹ ACDC 930680008.

² ACDC 9306800008 : compte-rendu de la séance de l'assemblée nationale, 23 octobre 1989.

³ On peut penser aussi aux années 1940 où la CDC s'apparente à une entreprise de prélevement sur l'épargne, en plaçant celle-ci sur une dette d'Etat à la rémunération inférieure à l'inflation.

⁴ ACDC 9306800008 : Communiqué de presse de Christian Poncelet, président de la commission des finances du Sénat, 11 octobre 1989.

est de nouveau attaquée à la suite d'un rapport de la Cour des comptes, à peine plus d'un an après l'affaire du dividende.

3.2.2. Séparer les activités d'intérêt général des activités de marché

L'unité formée par la CDC est peu à peu remise en cause. En 1991, un rapport de la Cour des comptes sur le livret A entraîne la création d'une commission sénatoriale qui préconise d'autonomiser la gestion des fonds du livret A du reste des activités de la CDC, elles-mêmes vouées à la privatisation. Face aux menaces pesant sur l'institution, le directeur général démissionne, et, une fois la droite revenue au pouvoir, le Crédit Local de France est privatisé.

• La Cour des comptes, le Sénat et la protection des mandats publics

Au début de l'année 1991, un rapport de la Cour des comptes met en cause la gestion des fonds du livret A assurée par la Caisse des dépôts. Ce rapport porte particulièrement sur quatre opérations financières réalisées par la Caisse en 1988 et 1989¹. Le rapport accuse l'établissement d'avoir engagé une partie des fonds du livret A dans des opérations ayant entraîné un manque à gagner, en raison d'engagements pris par la Caisse des dépôts pour les autres fonds qu'elle place. À la suite du rapport, un groupe de travail est créé au sein de la commission des Finances du Sénat, dont la majorité est contrôlée par l'opposition. Ce groupe se constitue autour de Roger Chinaud, sénateur de centre droit et membre de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts. Ses conclusions, rendues publiques en avril 1992, mettent en cause les modalités d'organisation interne de la CDC.

D'une manière générale, la Caisse des dépôts est accusée d'entretenir un dangereux « mélange des genres ». Le groupe d'étude de la commission des Finances du Sénat souligne que la gestion par la CDC des fonds d'épargne, ainsi que l'exercice du monopole sur les consignations et les dépôts des notaires, est placée « sous le sceau de la foi publique », c'est-à-dire sous la garantie d'une sécurité (par la liquidité financière afin de répondre aux retraits) et d'une rémunération fixée par le gouvernement. Le groupe d'étude considère, sur la base du rapport de la Cour des comptes, que la CDC a failli à cette mission en limitant la

¹ Deux d'entre elles font apparaître qu'à la vente ou à l'achat, les sections d'épargne ont été mises à contribution pour « servir la stratégie de la CDC ». Ce fut le cas lors de la vente de 20 % du capital des Wagons-Lits à Marceau Investissement, la holding de M. Georges Pébereau et ce, à un prix inférieur au cours de Bourse. S'y est ajouté ensuite l'achat par la CDC des 5 % de Canal Plus, détenus par une des sociétés du groupe Perrier, à un cours supérieur à celui affiché en Bourse. La troisième étude concerne Eurotunnel et l'attribution des gains réalisés sur ce titre. Selon la Cour des Comptes, la majeure partie des profits a été affectée à la section générale aux dépens des sections d'épargne lors de trois opérations distinctes.

rémunération de certains placements des fonds d'épargne au profit d'une stratégie plus générale de développement financier. Le rapport considère ainsi que « les sections d'épargne ont été transformées en auxiliaires d'une stratégie de banque d'affaires. » Le problème est donc double : la Caisse des dépôts remplit des missions qui sont contradictoires et qui ne sont pas contrôlées par les pouvoirs publics. Surtout, le mélange des genres à l'œuvre au sein de la Caisse des dépôts induit un risque de distorsion de concurrence, les activités concurrentielles pouvant être subventionnées par les résultats provenant de la gestion des activités réglementées. Dès lors, la perspective de la mise en place d'un marché unique de capitaux dans le cadre de la construction européenne semble contradictoire avec le maintien en l'état des règles de gestion de la CDC, exorbitantes au sein du secteur financier.

Si Edouard Balladur avait proposé une solution radicale : la « désétatisation » de la CDC, le groupe Chanaud est un peu plus nuancé et propose un démantèlement partiel, mais néanmoins substantiel, de l'établissement¹. Il s'agit de retirer à la CDC ses activités de banque d'affaires, c'est-à-dire ses placements en actions. Roger Chanaud déclare ainsi à la presse :

« Il faut débarrasser la CDC de ses scories. (...) [Il n'existe] aucune justification à ce que ce type d'activités soit exercé par un établissement à statut légal spécial relevant de la foi publique. »²

Ces activités seraient regroupées au sein d'une société anonyme ayant vocation à être, à terme, privatisée. La CDC serait ainsi recentrée sur sa fonction originelle : les « fonds sensibles » des livrets d'épargne, les dépôts des notaires et les consignations juridiques. Pour bien marquer ce rétrécissement, les sénateurs proposent de donner un nouveau nom à cet établissement : la Caisse centrale d'épargne et de prévoyance. Cet organisme serait exclusivement orienté vers le financement du logement social. Par ailleurs, les filiales de la CDC seraient privatisées. Enfin, les sénateurs réclament une part plus importante de parlementaires au sein d'une commission de surveillance aux pouvoirs accrus.

• Séparer les fonds du livret A et ceux de la Caisse des dépôts

Le rapport n'a pas de suite directe, dans la mesure où il n'est en rien contraignant pour la CDC ou pour le gouvernement. Au contraire, Robert Lion obtient la venue et le soutien du président de la République, qui vient fêter dans les locaux de la CDC le 175^e anniversaire de l'institution³. Le directeur général avait cependant décidé, dès 1991, d'engager des réformes

¹ ACDC 9702570017 : Note au directeur général sur le rapport d'information de la commission des finances du Sénat. 11 juin 1992.

² Cote Desfossés 26 avril 1992.

³ « A l'occasion du 175 anniversaire de la CDC M. Mitterrand demande à la Caisse des dépôts de soutenir la politique d'aménagement du territoire » *Le Monde*, Lundi 30 septembre 1991

afin d'éviter à l'établissement d'être accusé d'utiliser les fonds d'épargne au profit de sa propre stratégie financière. En mars 1991, la décision est ainsi prise de créer au sein de la CDC une Direction des fonds d'épargne et d'améliorer la présentation des comptes de ces fonds pour mieux montrer leur absence d'imbrication avec les autres fonds de la Caisse¹.

Mais surtout R. Lion propose, en octobre 1992, une réforme d'ampleur, dont les contours ne sont pas si éloignés de ceux dessinés par les sénateurs. Le projet distingue, au sein de la section générale, les « activités d'intérêt général » de celles « à caractère concurrentiel ». Ce projet vise à répondre aux critiques à l'égard du « mélange des genres » pratiqué par la CDC, tout en maintenant l'unité du groupe. Les activités dites d'intérêt général, c'est-à-dire les activités soumises à des prescriptions légales ou règlementaires (gestion du livret A, dépôts et consignations, PDS) seraient maintenues au sein d'un établissement public tandis que les secondes, c'est-à-dire celles de droit commun, seraient gérées par un établissement soumis à la loi bancaire.

De fait, Lion souhaite nettement placer « hors marché » les activités d'intérêt général. Ce projet se distingue de la proposition des sénateurs en ce qu'il ne prévoit pas de privatisation et postule l'unité du groupe. En revanche, le principe de la séparation des activités sous mandat et des activités propres à la CDC est maintenu. Quoi qu'il en soit, le projet du directeur général recueille l'avis favorable de la commission de surveillance, y compris du sénateur Chinaud, farouche adversaire de Lion.

• Le départ de Lion, la privatisation du Crédit Local de France

Le directeur général de la Caisse des dépôts annonce sa démission presque dans la foulée, le 16 novembre 1992. Il justifie cette décision en évoquant la durée de son mandat et sa volonté de protéger l'institution². Tout se passe comme si ce départ constituait une réponse à la critique du manque de contrôle pesant sur la direction de la CDC. À cet égard, la concordance de l'annonce de son départ et d'une réforme témoigne d'un même mouvement de la part du directeur général visant à répondre aux deux séries de critiques opposées à sa gestion et à la CDC. Si la réforme permet de garantir la séparation des activités de mandat de

¹ ACDC PVCS annexe de la séance du 2 avril 1992 : Dispositif de protection et de sécurisation des sections d'épargne. Propositions d'évolution. Direction des activités bancaires et financières. 25 mars 1991.

² ACDC 9702570017 : *Caisse des dépôts informations*, n.85, octobre-novembre 1992 « Il n'est pas dans mon tempérament de demeurer trop durablement installé dans une même fonction. C'est aussi une question de déontologie. Dans le service public, une responsabilité, une institution, ne doivent pas s'identifier trop longtemps à un homme. (...) le statut de la CDC ne prévoit pas de terme au mandat du Directeur général. Cette disposition de 1816 avait sa logique à l'époque : elle contribuait à l'indépendance du titulaire et donc à la sécurité des fonds qui sont confiés à l'établissement. Aujourd'hui, c'est un point de fragilité pour l'institution. (...) c'est dans l'intérêt de cette maison que ma décision est prise : une présence trop longue à sa tête, de même que la pratique du maintien de mandat illimité, ne lui auraient pas été bénéfiques. »

la Caisse de ses autres opérations, la démission et l'appel à la réduction du mandat répondent à la critique du manque de contrôle de l'établissement.

Philippe Lagayette, successeur de Robert Lion à la tête de la Caisse des dépôts, ne peut empêcher la privatisation du Crédit Local de France. Dès mai 1993, soit quelques mois après sa nomination, le ministre des Finances annonce la décision de privatisation. Durant l'été, l'État et la Caisse des dépôts mettent en vente une partie de leurs actions du CLF, pour finalement contrôler une faible part de son capital (8 % pour l'État et 12 % pour la CDC). Là encore, la figure de Pierre Richard est centrale. Candidat malheureux à la succession de Lion à la tête de la CDC, il met toute son énergie à prendre son indépendance à la tête d'un CLF autonomisé à l'égard de la Caisse des dépôts¹.

Cette privatisation est ainsi la dernière étape d'un lent mouvement d'abandon du contrôle public sur le prêt aux collectivités territoriales : depuis l'asphyxie du livret A, en passant par la transformation de la CAECL en société anonyme, puis à son introduction en Bourse en 1991, qui ne laisse qu'une faible majorité du capital aux acteurs publics (25,5 % pour l'État, 25 % pour la CDC). Près de la moitié des directeurs régionaux de la Caisse des dépôts rejoignent le CLF, ainsi qu'une bonne part des effectifs de ses directions. Ce mouvement a été vécu comme un traumatisme par les équipes restées à la Caisse des dépôts, qui perdent l'activité qui constituait depuis les années 1950 le cœur de métier de l'établissement. En revanche, le projet de réforme de Lion est finalement abandonné, comme on le verra dans la partie suivante.

Conclusion

Ces épreuves, si elles n'ont finalement pas raison de la Caisse des dépôts, vont néanmoins en recomposer les contours et les missions. Elles témoignent des dynamiques de libéralisation financière, mais aussi de leurs limites, qui dessinent un espace désormais très restreint à l'intervention publique en matière de crédit au développement urbain. Celle-ci a peu à peu tendance à se réduire au budget de l'État et aux prêts au logement social. Les activités que prenait en charge la Caisse des dépôts, pour le compte de l'État, sont dans une large mesure livrées aux règles du marché et de l'accumulation capitaliste, une partie limitée du produit de cette accumulation étant réservée, au nom de la solidarité, au financement de politiques sociales, avec notamment les débuts de la politique de la ville. En cela, ces évolutions sonnent le glas du rêve du « service public entrepreneurial » des dirigeants de la

¹ Entretien N5 avec Pierre Richard.

Caisse des dépôts : au sein de la CDC, le monde de l'entreprise, de l'accumulation du capital, est nettement dégagé des servitudes de « service public », ou plus simplement d'objectifs politiques. Au milieu des années 1990, la CDC s'apparente à une structure de plus en plus duale, dissociant des activités capitalistes engagées dans le jeu du marché et des activités « d'intérêt général » en partie financées grâce aux produits des activités marchandes.

Le contraste est saisissant par rapport à la période précédente où, via le tableau ressources-emplois, la CDC et l'État pilotaient l'allocation de l'épargne nationale. L'État laisse désormais cette activité aux banques privées, sauf en matière de logement social. On verra dans les chapitres suivants les effets de cette dualisation du crédit au développement urbain, à partir des filiales de la CDC et des cas de Nantes et de Sarcelles.

Chapitre 8 – La SCIC, ou le divorce de l’immobilier et du social

Au début des années 1990, la Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC), filiale immobilière de l’institution financière, concentre la majorité de ses investissements dans la promotion et tout particulièrement dans l’immobilier de bureau, dont elle est devenue l’un des principaux opérateurs. Elle ouvre son capital à des investisseurs privés et s’engage à respecter des objectifs ambitieux de rentabilité, comparables aux principaux promoteurs privés. La SCIC conserve par ailleurs la gestion d’un parc important de logements locatifs privés et sociaux (160 000 dont 8 000 à Sarcelles), hérités des premières décennies de la société et dont la population se paupérise. Dans le cadre du Programme Développement Solidarité (PDS), la SCIC et la CDC financent un plan de réhabilitation d’une partie de ces logements, en principe sans objectifs directs de rentabilité. Toutefois, comme on le verra dans ce chapitre, les investissements dans ces logements, de plus en plus identifiés à des logements sociaux, sont bien moindres que ceux placés dans d’autres produits immobiliers jugés plus rentables. La gestion locative dépend largement d’aides publiques dans le contexte d’une politique du logement de plus en plus tournée vers les ménages les plus pauvres (B. Lefebvre et al. 1992).

Il s’agira dans ce chapitre de comprendre les raisons de cette évolution asymétrique de la SCIC, grand écart entre la gestion de logements sociaux et quasi-sociaux d’une part, et la construction de centres d’affaires d’autre part¹. On montrera que cette dualisation dépend tant de la libéralisation financière, qui modifie les rapports entre la Caisse des dépôts et sa filiale, que de la concentration d’aides de l’État sur les populations pauvres, dans le cadre de la politique du logement et de la politique de la ville. Le PDS s’inscrit dans cette dynamique : l'actionnaire Caisse des dépôts limite la participation de la SCIC à des politiques publiques, c'est-à-dire à des objectifs autres que le profit, à un programme centré sur les quartiers les plus pauvres.

L’évolution de la SCIC dans la décennie 1980 dépend d’abord de la libéralisation du crédit au développement urbain, et de l’évolution financière de la Caisse des dépôts exposée dans le chapitre précédent. Dans le cadre de la libéralisation financière, la Caisse des dépôts cesse de délivrer des financements bon marché au développement urbain et à sa filiale, en

¹ Robert Lion, nommé directeur général de la CDC en 1982, avait pour sa part prévu de recentrer la société sur la production et la gestion de logements sociaux.

dehors des prêts au logement social, dont le volume et les avantages financiers sont limités par la politique de contrôle des dépenses budgétaires de l'État. Cette normalisation financière engage alors la SCIC dans une stratégie de rentabilité, sur le modèle des grands groupes de promotion privée. La SCIC va investir les marchés qu'elle estime être les plus rentables, au détriment de la gestion de logements locatifs.

La gestion de logements locatifs, faiblement rentable, est de plus en plus spécialisée dans l'accueil de populations défavorisées, bénéficiant pour cela des subventions de l'État et de la Caisse des dépôts. Cette évolution est particulièrement sensible à Sarcelles, où la SCIC limite au maximum ses investissements en raison de leur faible rentabilité. Ce désinvestissement est notamment lié à l'évolution de la politique du logement. Le blocage des loyers puis l'assimilation du patrimoine de la SCIC à du logement social en échange d'aides étatiques vont se traduire par une paupérisation du grand ensemble. Les faibles ressources de la ville et les limites des apports du programme développement solidarité (PDS) et de la politique de la ville ne permettent pas de compenser cette double dynamique de paupérisation et de désinvestissement.

D'instrument créé par la CDC en appui à la politique du logement, la filiale devient un promoteur semblable aux entreprises privées, auxquelles l'actionnaire demande des résultats exclusivement financiers. La gestion des logements locatifs, orientée vers l'accueil de populations pauvres, se distingue néanmoins par le maintien de contraintes d'ordre social et par des contraintes plus ambiguës à l'égard des objectifs de rentabilité fixés par l'actionnaire Caisse des dépôts. Ce chapitre est divisé en deux sections. Dans la première, on verra l'évolution globale de la SCIC, marquée par la distinction des objectifs politiques et sociaux à l'égard de la recherche de la rentabilité, qui prend clairement le dessus sur les premiers (1.). La seconde sera consacrée au cas sarcellois. On montrera que la paupérisation du grand ensemble correspond au double mouvement de désinvestissement de la SCIC et de l'obtention d'aides publiques destinées aux populations pauvres (2.).

1. La SCIC : de l'administration à l'entreprise ? Des ambivalences de l'alternance socialiste à la loi du profit

Il s'agit ici de saisir les grandes étapes qui ont marqué l'évolution de la SCIC dans les années 1980. Ce parcours sera organisé autour d'une question empirique : pourquoi les dirigeants de la Caisse des dépôts et de la SCIC, fortement investis dans la politique de la ville, ont-ils attendus 1989 (et le lancement du PDS) pour engager la SCIC dans cette démarche ? On montrera que ce « retard » correspond au temps de transformation de ses

rapports financiers avec la Caisse des dépôts dans le cadre de la libéralisation financière et de l'évolution de la politique du logement. Au cours des années 1980, la Caisse des dépôts impose à sa filiale une stratégie fondée sur la rentabilité et le marché. Le PDS apparaît alors comme le retour modéré et circonscrit d'objectifs politiques au sein de la SCIC, loin des ambitions initiales.

L'arrivée d'une nouvelle équipe à la tête de la CDC et de la SCIC, dans le sillage de l'élection de François Mitterrand, se traduit par le repositionnement de la SCIC dans le domaine de la construction sociale et les débuts de la politique de la ville (1.1.). L'accumulation des pertes de la filiale, liées aux limites du soutien public de la construction sociale va engager la SCIC dans une stratégie de rétablissement de ses comptes et de rentabilisation, au détriment des ambitions initiales (1.2.). L'équilibre retrouvé, la SCIC et son actionnaire vont privilégier la rentabilité et désinvestir leurs activités à l'égard du logement social, les objectifs sociaux étant réduits à un programme subventionné par la CDC pour la réhabilitation des logements, dans le cadre de la politique de la ville (1.3.).

1.1. « Mettre de l'ordre » à la SCIC : le temps des ambitions contradictoires

« Est-ce que vous arrivez avec un mandat à la Caisse ?

Robert Lion : eh bien figurez-vous que, en gros, la réponse est non. Sauf Jacques Delors [ministre des Finances] qui m'a dit comme ça, quasiment entre deux portes : ‘et il faudra mettre un peu d'ordre dans les filiales’. »¹

Nous reprenons ici les propos de Robert Lion lors d'un entretien récent, au sujet de sa prise de fonction à la tête de la Caisse des dépôts en 1982. Ce mandat peu détaillé désigne la remise en cause de la stratégie de filiales encore marquées par des objectifs quantitatifs volontaristes peu adaptés à l'évolution du marché du logement (1.1.1.). Dans le contexte d'un nouveau gouvernement socialiste, le nouveau directeur général de la CDC va fixer une double série d'objectifs à la SCIC : consolider ses comptes et contenir les pertes de la société d'une part, repositionner la société sur des objectifs sociaux en termes de gestion et de construction, dans un dialogue étroit avec les collectivités locales d'autre part (1.1.2.).

1.1.1. Les erreurs du passé : le « volontarisme » de la SCIC encore en cause

Dans le chapitre 6, nous avions suivi les difficultés financières de la SCIC pendant les années 1970 ainsi que leurs causes internes, notamment à l'aide du diagnostic du directeur financier, Claude Trabuc. Comme dans les années 1970, la SCIC peine à commercialiser ses

¹ Entretien N0 avec Robert Lion.

logements, en raison de prévisions trop optimistes à l'égard du marché, particulièrement déprimé dans le secteur de prédilection de la SCIC : le « moyen standing » de l'accession à la propriété¹. À la fin de l'année 1982, le stock commercial de logements a augmenté pour atteindre 11 000 logements en attente d'être vendus (il était déjà à près de 10 000 en début d'année). Ces difficultés commerciales annoncent la baisse brutale des produits du fait du ralentissement de l'activité et des difficultés de commercialisation, et donc de fortes pertes pour les années suivantes. Elles témoignent surtout d'une inadéquation de l'appareil de production de la SCIC à l'évolution du marché et à son retournement.

Cette difficulté correspond à une structure organisationnelle où la fonction technique continue à prendre le pas sur les fonctions comptables et commerciales². Pourtant, pour obliger la SCIC à se plier à la discipline du marché, le ministère des Finances avait contraint la Caisse des dépôts à ne confier à sa filiale que des capitaux au prix du marché. Ce modèle a néanmoins été très largement contourné : une note de la fin 1982 identifie un total de près de 2 milliards de francs de prêts et d'avances de la CDC à la SCIC à rentabilité nulle ou proche de zéro³.

De fait, la nouvelle équipe dirigeante de la CDC reprend les critiques formulées à l'égard de la SCIC dans les années 1970 sur son volontarisme lié aux pratiques de ses dirigeants, mais aussi aux relations financières avec la maison-mère, qui reportent le risque commercial sur cette dernière (cf. chapitre 5). Le diagnostic de Lion et de son équipe ne semble pas tellement éloigné de celui des réformateurs de la SCIC des années 1970. Les mots d'ordre sont en tout cas les mêmes : décentraliser les décisions, responsabiliser et rentabiliser la SCIC, sur le modèle des entreprises privées⁴. La critique est associée à l'impératif décentralisateur, qui est conçu comme un principe de bonne gestion pour l'entreprise, dans la mesure où une meilleure accroche au terrain local permet des engagements financiers plus sûrs⁵. Claude Trabuc, directeur financier de la SCIC depuis 1972, est jugé par Lion responsable des maux que celui-ci avait pourtant dénoncés et, dans une certaine mesure,

¹ Ce positionnement correspondait à la volonté de la SCIC de s'adapter aux évolutions de la politique du logement dans les années 1970 (cf. chapitre 2).

² La SCIC est alors une société de service pour des sociétés dont le capital est détenu majoritairement par la CDC (cf. chapitres 2 et 5).

³ ACDC 8901110029 Concours financiers de la CDC à la SCIC, direction générale de la CDC, 8 novembre 1982.

⁴ ACDC 89011100030 : Note à R. Lion. Objet : SCIC, Conseiller du directeur général. 30 juin 1983 : « Il s'agit donc bien de faire acquérir à cet ensemble une mentalité de chef d'entreprise qui doit jouer sur la rotation rapide de ses produits et de ses financements. (...) il est clair que ce système ne saurait durer. La SCIC devra s'autofinancer, ou se financer suivant les procédures normales. ».

⁵ ACDC 89011100029 : Activité de la SCIC – tendances à la mi-1982, 18 juin 1982 : « la SCIC n'est pas enracinée dans le milieu local. On ne fait appel à elle que pour les opérations (très peu nombreuses maintenant) qui dépassent les moyens des constructeurs locaux, ou pour celles que personne d'autre n'a pu ou voulu prendre. En période d'affaiblissement du marché, la SCIC est donc la première, et la plus durement touchée. »

contribué à combattre, mais aussi à dissimuler (encadré). L'équipe dirigeante de la SCIC est ainsi remerciée et remplacée par une nouvelle équipe aux ambitions renouvelées.

Entretien de Robert Lion avec Claude Trabuc, 16 novembre 1982¹.

Claude Trabuc est reçu par Robert Lion en novembre 1982. Selon le compte-rendu ironique qu'a fait Lion de cette rencontre, il « s'embarque dans un commentaire pointilleux et défensif, visant à illustrer les progrès réalisés en quelques années. Cela va aller bien mieux encore dans les temps qui viennent (...) ; la SCIC devient une ‘entreprise’ ». Si Trabuc a beau jeu de rappeler les bons résultats financiers de la SCIC en 1981, la réponse de Lion est cinglante :

« J'ai une mauvaise image de la SCIC : elle n'est pas une entreprise, ayant ses arrières toujours assurés et ses pertes toujours couvertes ; elle est à côté du marché, qui est autant socio-politique qu'économique ; elle est (...) centralisée et jacobine, lourde et dispendieuse, (...) s'enfonce dans des coûts de gestion excessifs. Je conteste aussi la boulémie de la SCIC, le fait de fixer des objectifs quantitatifs, la croissance des effectifs en période de récession. (...) ceci ne continuera pas. La SCIC est en cause (...). Les équipes seront remaniées. »

De fait, Robert Lion fait preuve d'une vive méfiance à l'égard des dirigeants de la SCIC qu'il congédie rapidement. Cette méfiance est alimentée par des notes très critiques qui parviennent alors au directeur général de la Caisse des dépôts. En juin 1982, une note non signée, mais annotée par Lion affirme ainsi que « la direction de la SCIC essaie en ce moment de maintenir l'impression que l'activité de la société reste correcte. En réalité, les analyses de tendance faites ces derniers jours, et restées confidentielles, sont très alarmantes »².

1.1.2. Gestion sociale, équilibre des comptes et décentralisation

« Promouvoir une gestion sociale novatrice, jouer complètement le jeu de la décentralisation, en ayant le respect des décisions locales. Bien plus, à l'heure où les Pouvoirs publics réaffirment que le logement reste une priorité nationale, le groupe de la SCIC demeure appelé à construire activement : il doit s'efforcer de le faire au mieux pour la collectivité et au moindre coût (...). La SCIC sera donc demain une importante entreprise dans la construction et, peut-être surtout, dans la gestion du logement social : elle se rapprochera du mouvement HLM ; elle se décentralisera pour se mettre mieux au service des collectivités territoriales. »

Dans son *Projet pour la Caisse des dépôts* (cf. chapitre 7), Robert Lion associe deux séries d'ambitions à la SCIC : des ambitions décentralisatrices et sociales doublées d'objectifs financiers, visant à équilibrer les comptes de la société et à limiter les apports financiers de la CDC à sa filiale. Le projet se décline dans les deux principales activités de la SCIC : la construction de logements et la gestion de logements locatifs. Le personnel dirigeant en charge de la SCIC est renouvelé, et une société holding va être créée en interface entre la maison-mère et les filiales pour contrôler la gestion financière de ces dernières.

¹ ACDC 130555 0001 : compte-rendu d'entretien de Robert Lion avec Claude Trabuc, 16 novembre 1982.

² ACDC 89011100029 : Activité de la SCIC – tendances à la mi 1982, 18 juin 1982.

- **Gestion sociale et décentralisée : inscrire la SCIC dans la mouvance de la politique de la ville**

Lion avait lancé un slogan lors de la présentation du *Projet pour la CDC* : « moins de béton, plus de gestion ». Il affirme ainsi une priorité stratégique accordée à la gestion locative, presque au détriment de celui de la construction, qui occupait jusqu'alors la position noble au sein de la SCIC et privilégiée par ses dirigeants. Il s'agit de rompre avec les pratiques de la SCIC, où la gestion sociale correspondait à l'existence d'associations, comme l'ALFA (Association pour le Logement des Familles et l'Animation des grands ensembles), en charge des centres socioculturels dans les quartiers construits par la SCIC, dans une démarche assez paternaliste (Tellier 2009) et plutôt en marge de l'activité du groupe où dominaient les fonctions techniques attachées à la construction¹.

Le projet s'inscrit très nettement dans la lignée des premières initiatives en matière d'animation et de gestion des quartiers populaires, qui donnent alors naissance à la politique de la ville. De fait, l'orientation sociale et gestionnaire correspond au parcours et aux intérêts de Robert Lion qui a dirigé le mouvement HLM, et qui y a développé les procédures Habitat et Vie Sociale, prodromes de la politique de la ville (encadré). La Caisse des dépôts et ses filiales étaient alors très peu présentes dans ce mouvement, qui se développait alors au sein du mouvement HLM et du ministère de l'Équipement². Lion confie à Pierre Saragoussi (encadré), un de ses proches collaborateurs qui avait participé au lancement de ces procédures, la mission de concevoir un projet social pour la CDC et singulièrement pour la SCIC. En octobre 1983, Pierre Saragoussi présente à Robert Lion le « projet social dans le groupe de la CDC »³. Il souhaite engager le groupe de la Caisse des dépôts aux côtés de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers (CNDSQ), dont il a brièvement occupé le poste de vice-secrétaire avant de rejoindre Robert Lion à la Caisse des dépôts.

Les prodromes et les avatars de la politique de la ville.

La question de l'animation des quartiers d'habitat social devient au cours des années 1970 un enjeu politique. Une circulaire du ministère de l'Équipement, suite au meurtre à La Courneuve d'un tenancier de bar par un jeune immigré en 1971, vise à encourager l'action sociale et culturelle dans ces quartiers. Le groupe Habitat et vie social est créé en 1971 au sein du commissariat général du Plan, sous la direction de Robert Lion, alors directeur de la

¹ Le projet social développé par le conseiller de Lion, Pierre Saragoussi, s'inscrit en rupture avec les conceptions passées d'un social « déconsidéré parce que renvoyant aux bonnes œuvres, au mécénat ou à l'assistance » (ACDC 890111 039 Document d'orientation pour la prise en compte de la dimension sociale et des axes prioritaires du projet social dans le groupe de la Caisse des dépôts).

² Au sein duquel la SCIC restait en marge, dans la mesure où ses logements sociaux, construits récemment, n'avaient pas encore les mêmes difficultés que les logements sociaux plus anciens.

³ ACDC 890111 039 Document d'orientation pour la prise en compte de la dimension sociale et des axes prioritaires du projet social dans le groupe de la Caisse des dépôts.

Construction. En 1977, le ministère de l'Équipement met en place, à partir de ces réflexions, une procédure, visant à permettre une action globale, visant tant à assurer des initiatives d'animation et d'assistance sociale qu'à réhabiliter le bâti, dans une cinquantaine de quartiers.

Les émeutes et les « rodéos » en 1981 dans la banlieue lyonnaise ont relancé la question de l'animation sociale dans les quartiers populaires et la commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ) est créée en 1982, sous le patronage de Robert Lion, alors directeur de cabinet du Premier ministre, qui choisit H. Dubedout, le maire de Grenoble, pour la présider. La commission lance des opérations de réhabilitation dans un petit nombre de quartiers. De nouvelles échauffourées en 1990 à Vaulx-en-Velin poussent le président de la République François Mitterrand à remplacer ces dispositifs par une « politique nationale de la ville », qu'il dote d'un ministère. Ce dernier signe avec les collectivités locales concernées des « contrats de ville » au service du développement de ces quartiers populaires.

Pour une analyse précise des origines de la politique de la ville, voir le travail de Virginie Linhart (1996) et celui de Thibault Tellier (2012).

Le projet de Saragoussi est de faire de la gestion du patrimoine locatif de la Caisse des dépôts par la SCIC un modèle de développement social urbain pour l'ensemble du territoire dans la lignée du travail effectué par la CNDSQ. Il s'agit d'utiliser les implantations locatives gérées par la SCIC comme espaces tests qui pourront ensuite être généralisés dans les quartiers d'habitat social en difficulté, sur le modèle des 20 secteurs sélectionnés par la CNDSQ. C'est dans cette perspective qu'il est décidé de recruter le secrétaire général de la CNDSQ, Dominique Figeat, afin de prendre en charge la gestion locative à la SCIC. Le recrutement à un poste clé de cette figure de la politique de la ville (encadré) constituait un gage de la volonté de changement portée par Lion et Saragoussi. D'autres initiatives sont aussi envisagées, notamment au niveau de la formation du personnel, mais aussi à l'égard des associations rattachées à la SCIC, notamment l'ALFA.

Pierre Saragoussi

Né en 1937, Pierre Saragoussi commence sa carrière au sein du milieu associatif catholique, et notamment le scoutisme catholique. Il entre en 1968 à l'institut culture et promotion, où il travaille à la formation des animateurs de l'éducation populaire, où il fréquente des sociologues et les travaux de la sociologie urbaine de gauche. Au début des années 1970, il est sollicité par le ministère de l'Équipement et par celui de l'action sociale pour participer au groupe de réflexion Habitat et Vie Sociale portant sur l'animation sociale dans les grands ensembles. Il rencontre dans ce cadre Robert Lion, alors directeur de la Construction et président de ce groupe, avec lequel il se lie d'amitié. Lion, prenant la tête du mouvement HLM en 1974, l'appelle à ses côtés, où il s'implique tout particulièrement sur les questions de la participation des habitants et de la rénovation des logements. Resté au sein du mouvement HLM après le départ de Lion en 1981, il participe à la formation de la commission pour le développement social des quartiers, présidée par le maire de Grenoble Hubert Dubedout. Il travaille au secrétariat de la commission aux côtés de Dominique Figeat, puis rejoint Lion à la Caisse des dépôts en 1983, où il a en charge l'action sociale dans le groupe. Il joue un rôle majeur aux côtés de Robert Lion dans la mise en place du Programme

Développement solidarité en 1988-1989, puis il laisse les responsabilités opérationnelles pour devenir conseiller à la direction générale de la CDC.

Il a par ailleurs présidé une commission chargée de faire la lumière sur le rôle de la Caisse des dépôts sous l'Occupation, notamment en matière de gestion des biens juifs spoliés¹. Il a aussi dirigé la Fondation de la mémoire de la Shoah.

Dominique Figeat.

Après des études en sciences économiques, il entre au ministère de l'Équipement en 1972, au sein de la direction de la Construction alors dirigée par Robert Lion. Il travaille au sein du service des études sur les politiques locales de l'habitat et les réhabilitations des logements. Il entre en 1979 au commissariat général au Plan pour travailler dans la commission en charge de l'urbanisme et du logement. Dans ce cadre, il mène un travail d'évaluation des procédures Habitat et Vie sociale. Il devient en 1981 secrétaire général de la commission Dubedout.

En 1984, il intègre la SCIC pour diriger la gestion locative, puis en devient en 1986 le directeur général. Il y mène essentiellement un travail de redressement financier. Puis il part prendre la direction de la SCET en 1989, où il reste jusqu'en 1997. Son action de diversification rencontre des difficultés financières importantes.

En 1998, il intègre la Caisse des dépôts et réorganise son action en matière de politique de la ville, à la tête d'une nouvelle direction du renouvellement urbain. En 2004, il rejoint le ministère de l'Équipement, où il dirige le service de l'action foncière jusqu'à sa retraite en 2012.

• Construire des logements sociaux avec les collectivités locales

Si la gestion et l'animation sociales sont mises en avant, la construction n'est pas mise de côté. Elle est recentrée sur le domaine du logement social HLM et dans un dialogue resserré avec les pouvoirs locaux. Le recentrement sur le logement social s'inscrit dans le contexte politique de la relance de la construction de logements sociaux au lendemain de l'élection de François Mitterrand (Zittoun 2001)². Ce recentrage s'opère en outre dans le contexte de la crise de la construction du logement privé qui a violemment touché la SCIC³. De plus, il est prévu d'associer les élus locaux au sein de sociétés HLM gérées par la SCIC. Ces sociétés ne seraient alors plus des coquilles vides, mais assureraient réellement la maîtrise d'ouvrage de programmes de construction, avec une certaine indépendance à l'égard des services centraux de la SCIC. Pour le nouveau responsable de la Caisse des dépôts, il s'agit ainsi d'ancrer la SCIC aux demandes locales et non à des objectifs volontaristes répondant à des injonctions centrales mal adaptées aux besoins locaux.

¹ Cette initiative a donné lieu à une publication importante (Aglan et al. 2003) et relancé l'intérêt des chercheurs et des historiens à l'égard de la Caisse des dépôts.

² Par ailleurs, Robert Lion a été délégué général du mouvement HLM dans les années 1970.

³ La crise dans le secteur de l'accession à la fin des années 1970 avait aussi poussé la SCIC à se rabattre sur la construction HLM.

Dans cette perspective, la SCIC conserve des objectifs de production élevés de près de 10 000 logements annuels. De fait, un niveau important de construction est nécessaire pour assurer l'équilibre financier de la SCIC. Il s'agit de préserver l'outil de production du premier constructeur du pays et son image de marque auprès des collectivités¹. Il s'agit aussi de répondre aux demandes du nouveau gouvernement et du Président qui pressent la Caisse des dépôts de soutenir la construction².

- **Le renouvellement des dirigeants et la création d'une holding pour rétablir les comptes des filiales et limiter les apports financiers de la CDC**

La holding, baptisée C3D – Caisse des dépôts développement, est fondée le 22 mars 1983. Il s'agit d'une société privée, dont le capital est contrôlé à 100% par la Caisse, et qui récupère les participations de la CDC dans le capital de ses filiales. Elle compte peu d'employés, et a vocation à fonctionner un peu comme un démembrement de la direction générale de la CDC, concentré sur la gestion des filiales sous l'autorité du directeur général de la CDC. Dans une lettre datée du 2 mars 1983 au ministre de l'Economie et des Finances Jacques Delors³, le directeur général de la Caisse des dépôts fixe comme mission première à cette holding :

« Etablir pour le compte de l'actionnaire majoritaire, une autorité, jusqu'ici incertaine, sur les filiales : négocier tout concours financier éventuel à leur profit, au nom de la Caisse des dépôts, qui fixera elle-même des orientations et des enveloppes ».

L'idée est clairement de contrôler les apports financiers de la CDC à ses filiales, et singulièrement à la SCIC, ainsi que leur équilibre financier.

La mission première de la holding et de limiter le volume très important des financements à bas prix concédés par la Caisse des dépôts à ses filiales et tout particulièrement à la SCIC. Cette orientation très financière ne se traduit pas vraiment dans les profils des dirigeants de la holding. Elle est présidée par Bernard Brunhes, spécialiste des « questions sociales » au Commissariat général au Plan et marqué à gauche, sans expérience financière ni de direction d'entreprise⁴. Ce choix témoigne des orientations plurielles que propose Lion, à la fois sociales et financières. La figure du nouveau directeur général de la

¹ ACDC 910600016 : préparation de la réunion du 8 novembre 1983. Note d'orientation pour un plan de rééquilibrage de la SCIC. C3D, 4 novembre 1983 « beaucoup de collectivités comptent sur la SCIC comme opérateur (...) Si nous décevons l'attente des élus en refusant de monter ces opérations de logement social, nous nous engageons sur une voie qui mènera petit à petit à la disparition de la SCIC qui aurait perdu confiance ou crédibilité. »

² ACDC 910600016 : lettre de R. Lion à F. Pascal, 2 août 1983 : « je suis très demandeur, parce que l'Elysée me le demande, de mesures d'urgence pour le logement-bâtiment. » Voir aussi ACDC 89011100030 : Observations sur les projets de la SCIC pour relancer le logement. 19 juillet 1983.

³ ACDC 89011100012 Lettre de Robert Lion à Jacques Delos, 2 mars 1983.

⁴ Les profils des agents de C3D sont en annexe.

SCIC en témoigne aussi : Frédéric Pascal est un militant engagé dans l'action associative (auprès d'Amnesty International) mais cadre dirigeant à la Compagnie bancaire, « le temple du secteur privé »¹. En revanche, ces ambitions plurielles vont rapidement s'avérer contradictoires dans le contexte de la libéralisation financière et des limites de la politique du logement.

1.2. « Notre sidérurgie à nous » : la rentabilisation devient l'objectif dominant

« Notre sidérurgie à nous » : la situation financière de la SCIC au milieu des années 1980 va inspirer ce mot à un conseiller de Robert Lion², qui rapproche ainsi les rapports unissant la CDC à sa filiale de ceux de l'État vis-à-vis des sociétés sidérurgiques nationalisées, alors dans une situation financière catastrophique. La libéralisation financière et les limites des financements publics vont rapidement imposer une équation financière augmentant le déficit de la SCIC, et qui souligne les contradictions entre les objectifs financiers et les objectifs sociaux (1.2.1.). La Caisse des dépôts impose à sa filiale comme à l'ensemble de ses placements hors livret A, des objectifs exclusivement orientés vers la rentabilité, avec des exigences semblables à celles du marché, c'est-à-dire à celles des investisseurs privés. C'est la fin du modèle selon lequel la SCIC constituait un auxiliaire de la politique du logement, bénéficiant pour cela de financements privilégiés de la part de la CDC. (1.2.2.).

1.2.1. Les ambitions pour la SCIC face aux limites de la politique du logement

La triple ambition de Robert Lion pour la SCIC (gestion sociale, construction sociale, équilibre financier) se heurte rapidement à l'évolution du financement du développement urbain, marqué notamment par les limites budgétaires de la politique du logement. Ces évolutions touchent de plein fouet la SCIC et vont à la fois augmenter ses besoins financiers auprès de la CDC pour assurer la gestion locative et la construction de logements. Dans ce contexte, les objectifs financiers fixés à la filiale vont entrer en contradiction avec les autres ambitions du *Projet pour la Caisse des dépôts*.

¹ Entretien N6 avec Frédéric Pascal.

² ACDC 8901100031 : Note à l'attention de R. Lion : Plan d'entreprise de la SCIC. Le conseiller du directeur général, 6 avril 1984.

- **La réduction des aides publiques au logement et leur concentration sur les plus pauvres**

La victoire de François Mitterrand en 1981 a permis à court terme de relancer vivement la construction HLM. Le président du mouvement HLM, Roger Quillot, a été nommé ministre du Logement. En revanche, le tournant de la rigueur de 1983 se traduit par des annulations de dépenses qui touchent le secteur du logement social. Philippe Zittoun (2001), dans sa thèse sur la politique du logement, souligne le renforcement progressif d'une « coalition libérale » autour du ministère des Finances, visant à limiter au maximum les dépenses publiques en matière de logement, et singulièrement en matière de logement social. La part des aides budgétaires de l'État au logement se réduisent progressivement, certains indicateurs mesurant ces aides passent de 2,2% du PIB en 1983 à 1,8% en 1990 (Lebègue 1991 : 25)¹. De plus, dans la lignée de la réforme du logement de 1977 (cf. chapitre 4), la montée en puissance de l'aide personnalisée au logement (APL) concentre les aides publiques sur l'accès au logement des ménages des plus pauvres, se fait partiellement au détriment des aides à la construction sociale (B. Lefebvre et al. 1992).

Au-delà de ces indicateurs des financements budgétaires, le double mouvement de libéralisation financière et de désinflation a des effets majeurs sur la production de logements. Les crédits au développement urbain et au logement cessent d'être amortis par l'inflation et d'être soutenus par des financements privilégiés (notamment via la CDC), ce qui augmente, en francs réels, le poids des emprunts et donc le coût de production des logements futurs, mais aussi passés².

Par ailleurs, dans le cadre des mesures contre l'inflation, un blocage partiel des loyers est décidé en 1982, et ne sera levé que progressivement. Il menace clairement l'équilibre financier des sociétés de logements locatifs sociaux ou privés. En outre, les outils de la politique de réhabilitation des quartiers populaires restent assez limités et se bornent essentiellement à un financement de l'isolation thermique des bâtiments, via la Prime à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation (PALULOS).

En janvier 1984, la holding C3D présente ainsi un document stratégique accablant sur l'évolution de la SCIC³. Il fait un constat très sombre sur les perspectives d'activité, évoquant « une gestion plus rigoureuse des fonds publics, qui seront redéployés de l'investissement

¹ Il ne s'agit que d'un indicateur, qui ne représente qu'une partie parmi d'autres de l'aide étatique à l'investissement dans le logement : politique foncière, politique monétaire...

² La construction, bénéficiant directement ou indirectement (via le marché hypothécaire) des ressources abondantes à bas coût de la CDC, se trouvait privilégiée dans le contexte de l'inflation, bénéficiant de taux d'intérêts réels souvent négatifs (cf. chapitre 7).

³ ACDC 8901100016 : Rapport du directoire au conseil de surveillance de C3D. Rapport de synthèse sur les plans d'entreprise. Janvier 1984.

collectif (y compris le logement) vers le secteur productif. » B. Brunhes, le président de C3D, souligne les limites de la stratégie de la SCIC, orientée vers la construction sociale :

« Elle devra s'adapter tout entier à cette mutation de la demande et l'anticiper. Demande qui globalement risque de subir le contrecoup de la diminution des financements publics, des ressources publiques affectées à l'immobilier. »

De fait, la politique de limitation des ressources publiques menace très nettement l'équilibre financier de la SCIC et nécessite un appui croissant de la filiale sur les financements bon marché de la CDC.

- **Une « équation financière » impossible à résoudre ? L'appel croissant aux ressources de la Caisse des dépôts**

Une note interne produite par C3D¹ qui vise à préparer une réunion avec R. Lion fin 1983 détaille le cadrage du plan d'entreprise de la SCIC dans la lignée du *Projet pour la CDC*, tout en soulignant ses implications financières assez désastreuses dans le contexte de la politique du logement. D'abord, la politique de blocage des loyers met les sociétés bailleurs gérées par la SCIC dans une situation financière très difficile, et aggravée par les constructions nouvelles, déficitaires à moyen terme. Sur 5 ans, les pertes de la gestion locatives attendraient un total cumulé de 840 millions de francs.

En matière de construction sociale, le blocage des loyers nécessite un investissement en capital très élevé de la part de la CDC pour équilibrer les opérations de construction. Par ailleurs, le contexte de crise immobilière pèse fortement sur la commercialisation du stock de logements privés que la SCIC doit encore commercialiser². Le marché de la vente de logements continue à s'effondrer, dans le contexte de réorganisation du système du financement du secteur et de la désinflation, qui augmente les taux réels du remboursement des emprunts. Dans ce contexte, il apparaît financièrement moins coûteux de dégager ce stock au plus vite, quitte à faire apparaître des déficits très importants au sein des sociétés immobilières³. Pour l'exercice 1983, les sociétés constructrices affichent près de 220 millions de francs de pertes, pour la seule accession à la propriété. Le maintien de l'activité de construction à 10 000 logements annuels reste en outre insuffisant par rapport aux charges de fonctionnement de l'appareil de construction de la SCIC calibré pour une activité bien

¹ ACDC 910600016 : préparation de la réunion du 8 novembre 1983. Note d'orientation pour un plan de rééquilibrage de la SCIC. C3D, 4 novembre 1983

² De plus, les dirigeants de la SCIC avaient prévu de continuer à construire annuellement 1 200 logements de ce type, pour maintenir l'équilibre financier de la société, seuil au-dessous duquel « l'appareil de production et de commercialisation de la SCIC ne pourrait plus être rentabilisé. »ACDC 910600016 : préparation de la réunion du 8 novembre 1983. Note d'orientation pour un plan de rééquilibrage de la SCIC. C3D, 4 novembre 1983

³ Il était plus intéressant que sur 100 francs d'encours non rémunéré on permette à la CDC de récupérer au plus vite 90 francs que d'attendre 3 ans pour qu'elle récupère 100 francs avec un manque à gagner d'au moins 45 francs (si elle avait placé par exemple ces 90 F sur le marché obligataire à 15%).

supérieure. Les pertes de la SCIC en tant que constructeur dépassent 50 millions de francs en 1983 et devraient dépasser les 80 millions de francs en 1984.

Les pertes se cumulent tant à la SCIC (en raison du chiffre d'affaires insuffisant) que dans les sociétés constructrices (coût des déstockages¹), ou que dans les sociétés bailleurs (loyers bloqués). Elles nécessitent ainsi un appel croissant aux ressources de la Caisse des dépôts, qui dépasserait les 14 milliards de francs en 1986, en contradiction avec les objectifs financiers fixées par la holding C3D. De fait, à mesure que les mois passent, la situation financière de la société apparaît de plus en plus catastrophique et rend de plus en plus contradictoire le redressement des comptes de la SCIC avec les ambitions sociales et constructrices de la SCIC. Cette contradiction impose rapidement un choix stratégique de la part de l'actionnaire Caisse des dépôts.

1.2.2. Faut-il sauver la SCIC ? La Caisse des dépôts et la remise en cause des financements privilégiés pour la SCIC

Dans le contexte de la libéralisation du secteur financier, la Caisse des dépôts perd peu à peu son rôle de distributeur de crédits privilégiés au développement urbain. Son bilan évolue et se « banalise » sur le modèle des banques : le profit devient un objectif important de l'établissement, qui se substitue partiellement à celui de l'orientation de l'épargne (cf. chapitre 7). Plus exactement, l'orientation des fonds de la CDC doit suivre les perspectives de profit les plus sûres, à l'instar de l'ensemble du secteur financier. C'est dans cette perspective que les responsables de C3D proposent de désinvestir le développement urbain au profit de secteurs plus dynamiques.

Un conseiller de Robert Lion, exprime bien dans cette note datée du 3 avril 1984 et adressée à ce dernier, la tension stratégique dans laquelle la Caisse des dépôts est plongée à l'égard de sa filiale :

« Il existe une contradiction de base qu'il faut résoudre entre l'annonce d'un projet ambitieux, social, et tourné essentiellement vers la gestion d'une part, et l'objectif d'un retour à l'équilibre en 1987 d'autre part.

Chacun sait bien que ces deux objectifs sont incompatibles. (...) Il faut donc choisir et annoncer la couleur :

- Soit la SCIC a une ‘mission d’intérêt public à caractère social’, et cela coûtera ce que cela coûtera... Il faut alors le chiffrer, et l’annoncer, mais je doute que D. Taddéi [le président de la commission de surveillance] et le Trésor acceptent, et que le tableau Ressources-Emploi² supporte longtemps ce genre de largesses.

¹ On vend au rabais pour se débarrasser des logements.

² C'est-à-dire la capacité de la CDC de dégager des fonds nécessaires au portage des déficits engagés par la SCIC (cf. section 1).

- Soit on vise en priorité le retour à l'équilibre par réduction des effectifs, vente accélérée des logements si on le peut »¹

La première solution pourtant dans la lignée de l'histoire de la SCIC, semble désormais impossible dans le contexte de la libéralisation financière. Les responsables de la holding C3D penchent nettement pour la deuxième solution, et envisagent clairement la « mort de la SCIC »² pour s'engager dans des activités plus dynamiques que la production urbaine (encadré). Robert Lion va refuser cette solution trop radicale et difficile à mettre en œuvre. En revanche, il apparaît clair que la rentabilité devient l'objectif majeur fixé à la SCIC, dans le contexte de la libéralisation financière et de la fin des financements « privilégiés » délivrés par la Caisse des dépôts.

Faire disparaître la SCIC ? la thèse morbide de C3D.

Les dirigeants de la holding C3D, face à la perspective de réduction des financements publics en faveur du développement urbain, considèrent que l'activité industrielle des filiales de la Caisse des dépôts doit désormais s'orienter vers de nouveaux domaines, suivant un mouvement général de transfert des fonds publics vers le secteur productif. Dans un document stratégique de janvier 1984³ qu'on a évoqué plus haut, la holding C3D met clairement en cause la survie des filiales de développement urbain, au profit de nouveaux marchés (conseil financier, communication, ingénierie industrielle). Des questions orientées au cœur du rapport témoignent de la position des dirigeants de C3D :

« La question stratégique pour la CDC et pour C3D est de déterminer l'ampleur de cette évolution pour le groupe des filiales. Resteront-elles pour la plus grande part de leur activité engagées dans le secteur urbain, les prestations réalisées sur le secteur économique assurant seulement la diversification nécessaire pour le maintien des sociétés ? Le groupe C3D s'engagera-t-il plus significativement dans l'accompagnement sur un plan technique, des politiques économiques locales, des restructurations de l'appareil de production, de la mise en œuvre des nouvelles actions de formation, des techniques de l'information et de la communication ? »

La réponse des dirigeants est claire : il faut désinvestir le secteur urbain au profit d'autres activités plus « dynamiques ». En cohérence avec ces considérations, Bernard Brunhes, le président du directoire de C3D, réclame ainsi le 17 janvier 1984 de prendre directement le contrôle des structures juridiques de construction et de gestion de la SCIC au détriment de la SCIC elle-même, qui est réduit à son rôle d'outil technique⁴. Cette proposition entraîne des tensions très importantes avec la direction de la SCIC, qui défend là sa survie⁵.

¹ ACDC 8901100031 : Note à l'attention de R. Lion. Le conseiller du directeur général, 3 avril 1984.

² Id.

³ ACDC 8901100016 : Rapport du directoire au conseil de surveillance de C3D. Rapport de synthèse sur les plans d'entreprise. Janvier 1984.

⁴ ACDC 8901100031 : Note à l'attention de M. Lion. Organisation du groupe dans le secteur immobilier. B. Brunhes, 18 janvier 1984.

⁵ A cet égard, Lion (N0) confirme dans un entretien tardif l'âpreté des réunions où s'opposaient les dirigeants de C3D à ceux de la SCIC : « Bernard Brunhes était dans une logique très entrepreneuriale et très brutale. Il y a eu des conflits très durs avec Bruhnes et Pascal, des choses très dures dans mon bureau, des claquements de porte, parce que, en particulier, Frédéric Pascal voulait mettre de l'argent de côté pour les rénovations. Le patrimoine commençait à vieillir, et il n'avait pas de quoi de financer des rénovations. C'est un sujet qui m'avait impliqué dans les années 1970 dans le monde HLM, et il fallait l'appliquer dans l'immense patrimoine géré par la SCIC.

Robert Lion, ses annotations sur la note de C3D en témoignent, opte rapidement pour le maintien de la souveraineté de la SCIC, au détriment et au grand dam de C3D. La solution préconisée par B. Bruhnes s'avère très difficile à réaliser : comment se débarrasser des logements locatifs ? Que faire des personnels ? Un tel retrait est-il politiquement acceptable ? Pour Lion, « Le retrait du groupe de la CDC du secteur immobilier apparaît techniquement impossible, financièrement coûteux, socialement impraticable. »¹ Le directeur général de la Caisse des dépôts choisit au contraire de sauvegarder « l'outil » SCIC, mais en renforçant l'exigence d'équilibre des comptes et de rentabilité².

Pour Lion, « le retour à la rentabilité devra se traduire par une politique de distribution de dividendes »³. Il s'agit moins de maintenir l'activité de la SCIC en faveur de la construction sociale que de parvenir à la rentabiliser en fonction des conditions concrètes du marché du logement et de la demande. La Caisse des dépôts fait ainsi le pari que le développement urbain restera un secteur important et que la SCIC parviendra à y rester un acteur majeur, dans la mesure où elle sera capable de développer une activité immobilière rentable, adaptée aux marchés et à la demande. Il s'agit d'apurer les pertes et de prendre les mesures visant à rendre la SCIC rentable (plans sociaux, hausses de loyers, déstockage des logements). Dans cette perspective, la SCIC va récupérer le contrôle des sociétés de construction et de gestion par transfert du capital de la Caisse des dépôts. Jusque-là, la SCIC agissait en gestionnaire, pour le compte de la Caisse des dépôts. Maintenant, la SCIC a la responsabilité financière directe de la rentabilité des logements qu'elle gère ou qu'elle construit. Le vocabulaire de Lion a clairement pris une connotation libérale, il s'agit de donner à la SCIC « l'autonomie nécessaire à la logique capitaliste »⁴.

La SCIC perd en pratique sa position d'auxiliaire des politiques publiques, la Caisse des dépôts cesse de lui apporter des financements privilégiés pour réaliser des objectifs sociaux. La stratégie, guidée par la rentabilité et le marché, est engagée au détriment des ambitions sociales.

Et B Bruhnes était pour ne pas s'attarder à ces bricoles, sortir des résultats les plus brillants que possible, rémunérer C3D. »

¹ ACDC 8901100033 Note d'orientation sur les activités immobilières du groupe. Robert Lion, 18 septembre 1985.

² ACDC 8901100033 Note d'orientation sur les activités immobilières du groupe. Robert Lion, 18 septembre 1985. « La voie rigoureuse proposée à la commission de surveillance doit permettre de développer une activité immobilière rentable, adaptée aux marchés et à la demande et justifiant ainsi les fonds importants qui y sont investis par la CDC. »

³ Id.

⁴ ACDC 8901100031 : Note au conseiller du directeur général. Robert Lion, 30 janvier 1984.

1.3. La SCIC, vers l'immobilier tertiaire et la politique de ville : une dualisation asymétrique

Le chemin de redressement de la SCIC est tracé sans équivoque par Robert Lion : le tarissement des financements privilégiés de la Caisse des dépôts pousse sa filiale dans une stratégie calquée sur le marché et sur ses concurrents privés, visant d'abord le profit et excluant des objectifs en termes de soutien aux politiques publiques. Les deux activités de la SCIC (construction et gestion) vont être vivement réformées pour assurer leur rentabilité.

On montrera que les nouvelles exigences de l'actionnaire Caisse des dépôts oriente la SCIC vers une stratégie calquée sur les grands promoteurs privés et les évolutions du « marché », c'est-à-dire les activités aux espérances de profit que les promoteurs et investisseurs privés estiment les plus sûres, notamment l'immobilier de bureaux à cette période (1.3.1.). À l'inverse, la construction de logements sociaux et la gestion locative, aux espérances de profit très limitées, sont clairement désinvestis, en contradiction avec les ambitions initiales du *Projet pour la Caisse des dépôts* (1.3.2.). En revanche, cette nouvelle discipline financière est partiellement compensée par le Programme Développement Solidarité (PDS) de la Caisse des dépôts en appui à la politique de la ville, qui pousse la SCIC à améliorer la gestion de ses logements locatifs au-delà des objectifs de rentabilité. Toutefois, ce réinvestissement est ambigu et partiel, tant domine désormais à la SCIC l'objectif prioritaire de la rentabilité, qui va notamment se traduire par une utilisation des bénéfices de la gestion locative au profit de la promotion privée (1.3.3.).

1.3.1. La SCIC et la construction : un développement calqué sur la promotion privée et les espérances de profit

Le dégagement de bénéfices est devenu clairement l'objectif prioritaire de la SCIC. Dans cette perspective, la filiale de la Caisse des dépôts va adapter son appareil de construction à la production de produits immobiliers rentables, engageant pour cela un plan social et désinvestissant le domaine de la construction sociale. La filiale de la Caisse des dépôts va concentrer son développement sur l'immobilier privé, et singulièrement tertiaire, sur le modèle des grands promoteurs privés. Cette stratégie va être approfondie avec l'arrivée d'actionnaires privés au capital de la société qui oblige celle-ci à rémunérer leur investissement.

• De la construction sociale au plan social

La construction est soumise à des règles d'engagement financier très strictes, qui visent à ne sélectionner que les opérations dont les perspectives financières sont les plus sûres. Dès lors, la construction HLM est réduite de manière drastique, dans la mesure où l'équilibre des opérations nécessitait un apport non rémunéré important de la CDC. Désormais, il n'y aura construction locative qu'à la suite d'une demande expresse d'une collectivité locale qui apporte des financements complémentaires gratuits ou bon marché permettant d'équilibrer l'opération. Il est alors envisagé un volume annuel de construction inférieur à 3 000 logements, soit moins de la moitié du niveau de construction HLM de 1984 (6 300)¹. La promotion de logements privés est relancée, dans un contexte de reprise du secteur, notamment pour le lotissement suburbain. La Caisse des dépôts apporte des capitaux, mais attend en échange un rendement élevé de ceux-ci. Pour vérifier la rentabilité, partager le risque et alléger l'apport en fonds propres de la CDC, des partenariats avec des investisseurs privés sont exigés pour le lancement des opérations².

Ces règles de rentabilité pèsent sur le volume de construction, qui sera inférieur à 8 000 logements / an et fonction des possibilités du marché. Un plan social apparaît comme le corolaire de la stratégie « rentabilisatrice » de la SCIC, dans la mesure où l'appareil de production est réduit pour s'adapter à un marché peu dynamique. 200 emplois sont supprimés en 1986 et s'ajoutent aux 200 déjà supprimés de 1982 à 1985³. La SCIC a ainsi accompli sa mue progressivement engagée depuis le milieu des années 1960. Le discours du directeur général de la SCIC, Frédéric Pascal (cf. encadré) montre bien la logique d'une société dont l'objectif passe de la construction de logements – de préférence destinés à une population modeste – dans le cadre de la politique du logement, à la maximisation des capitaux qu'investit la société, permettant de rémunérer l'actionnaire Caisse des dépôts.

Le discours de vœux pour l'année 1986 du directeur général de la SCIC, Frédéric Pascal⁴ :

« Il ne suffit plus de respecter des objectifs de production mais de rechercher des marges bénéficiaires. L'année 1985 est exemplaire dans ce nouveau comportement. C3D avait accepté de financer le lancement de 2 400 logements, nous lui avons proposé seulement 1 400 logements. Nous avons refusé de lancer des dizaines d'opérations dont les perspectives de rentabilité étaient trop incertaines, en sachant parfaitement que les honoraires potentiels de ces opérations nous feraient cruellement défaut en 1985 et surtout en 1986. Il faut le savoir et nous avons souvent insisté sur ce point, nos honoraires nous sont donnés pour rémunérer le travail que nous fournissons à condition qu'il favorise un maximum de rentabilité pour les capitaux investis.

¹ 8901100033 Note d'orientation sur les activités immobilières du groupe. 18 septembre 1985. R. Lion.

² 8901100033 Note d'orientation sur les activités immobilières du groupe. R. Lion, 18 septembre 1985: le plan vise 3-4% du chiffre d'affaires de chaque opération en profit, qui rémunère à hauteur de 15% des sommes investies en capital par l'actionnaire.

³ ACDC 1305550001.

⁴ 8901100033 Discours de vœux de Frédéric Pascal aux agents de la SCIC. 8 janvier 1986.

(...) nous allons donc continuer à construire quelque 7 000 à 8 000 équivalents-logements, au lieu de 10 000 logements. Mais ces objectifs ne sont plus garantis, ils sont soumis aux règles d'équilibre économique et de rentabilité financière, c'est-à-dire à notre capacité d'intelligence et d'organisation pour intéresser la CDC et les partenaires que nous saurons réunir autour de nos différents projets. (...) la SCIC deviendra rentable si nous réduisons ses dépenses, notamment en matière de charges de personnel. »

• La stratégie de l'immobilier tertiaire

« Réussir les diversifications → renforcer les positions concurrentielles → assurer la rentabilité. »¹

Les termes de la Réflexion stratégique 1991/1992 du comité stratégique de la SCIC sont suggestifs : la stratégie de la société est fondée sur la rentabilité, et pour cela, il s'agit de conforter les parts de marché de la société à l'égard de la concurrence privée. Dès lors, la SCIC s'engage dans un développement calqué sur les opportunités du marché et sur le comportement des promoteurs privés :

« Les efforts développés jusqu'à présent devront être poursuivis dans le sens d'une meilleure réponse aux attentes de la clientèle, notamment des collectivités locales, et d'une orientation sélective vers des investissements de développement et de productivité susceptibles de garantir durablement la présence des entreprises du groupe sur des marchés ouverts et concurrentiels. »²

La SCIC va ainsi relancer ses activités de promotion dans le logement privé, mais surtout dans le nouveau secteur de l'immobilier tertiaire. Cette orientation est justifiée par la croissance de ce marché, liée à la tertiarisation de l'économie et à l'extension du mouvement de construction de bureaux engagé à New York et Londres (Fainstein 2001; Nappi-Choulet 2006). Les grands groupes de promotion privés s'engagent alors vivement dans ces opérations très lucratives, grâce notamment à leur adossement aux banques et institutions financières renforcées par la libéralisation. Cet engagement semble offrir des capacités de profit nouvelles, à même de rémunérer l'actionnaire Caisse des dépôts³. Il s'agit de suivre le « marché », désormais guidé non plus par les politiques lancées par le ministère de l'Équipement, mais par un certain mimétisme à l'égard des principaux groupes privés de promotion, adossés à des groupes bancaires⁴.

¹ ACDC 130555 0008 Réflexion stratégique 1991/1992 du comité stratégique de la SCIC, 3 septembre 1991.

² ACDC PVCS 30 février 1987.

³ ACDC PVCS 12 février 1986 : « les besoins de financements liés aux investissements immobiliers restent élevés. Ceci tient notamment à l'émergence de l'immobilier d'entreprise et des opérations foncières qui y sont liées (...) le marché de l'immobilier d'entreprise apparaît sous de meilleurs auspices, le groupe y réalise un chiffre d'affaires croissant et y perçoit des profits. »

⁴ Ce qui ne signifie pas que les opérations se font sans aucune participation des acteurs publics. Les quartiers d'affaires, qui concentrent l'essentiel de la promotion privée, sont souvent aménagés par une société publique (une SEM à Euralille, un établissement public à La Défense). En revanche, l'investissement de la SCIC est plus guidé par les perspectives de profit – qui dépendent certes en partie des aménageurs publics » - que par des injonctions ministérielles.

En 1987, la SCIC « entend être présente dans les opérations complexes en milieu urbain, traitées sous forme de promotion privée, dites ‘centres d’affaires’ »¹. Ces opérations sont menées avec des partenaires privés, notamment bancaires pour obtenir des prêts, mais aussi des investisseurs institutionnels comme des compagnies d’assurance. Le boom du secteur de l’immobilier de bureau est tel que son volume d’affaires dépasse au tournant des années 1990 celui de la promotion de logement, pourtant elle aussi relancée. De 1987 à 1993, 12 000 logements sont engagés, pour un volume d’affaires de 8 milliards de francs, contre 825 000 m² de locaux pour entreprise représentant un volume de 10 milliards de francs². La SCIC devient un des principaux opérateurs dans le domaine.

• L’ouverture du capital de la SCIC à des investisseurs privés

La stratégie de la SCIC est tournée vers le dégagement de bénéfices élevés qui doivent rémunérer son actionnaire. De fait, dès l’année 1988, la SCIC annonce des résultats financiers positifs³. En 1990, la SCIC distribue, pour la première fois depuis le début des années 1980, un dividende à son actionnaire, à hauteur de 30 millions de francs, soit un quart du résultat financier (118 millions de francs)⁴. Cette perspective centrée sur la rentabilité est appuyée l’année suivante par l’ouverture du capital de la SCIC à de nouveaux actionnaires : l’assureur AGF (7%), le Crédit Lyonnais (6%)⁵ et la Fédération nationale de la mutualité française (5%)⁶. L’entrée de ces actionnaires nouveaux valide et approfondit la logique de rentabilité de la SCIC⁷.

¹ Note conjointe CDC-C3D 25 février 1987, citée dans ACDC 201.1 Note sur l’activité de promotion immobilière à la SCIC. 1994.

² La commission de surveillance de la CDC valide ainsi dès le 2 décembre 1987 une opération de bureaux à Bordeaux (Bastide), puis en octobre 1988 d’autres opérations à Courchevel, Biarritz, Rennes et Pau, et en 1989 des opérations à La Défense et Toulon. Dès 1988, le groupe participe au montage d’opérations d’immobilier d’entreprise à l’étranger (Allemagne, Italie, Espagne et Portugal). Pour ces opérations, la SCIC a créé une filiale en Irlande, dans une perspective d’optimisation fiscale ACDC documentation PVCA SCIC 19 décembre 1990.

³ ACDC documentation PVCA SCIC 23 juin 1989.

⁴ ACDC documentation PVCA SCIC 14 juin 1991.

⁵ Frédéric Pascal, interrogé par la commission des Finances du Sénat en 1991, justifiait ainsi le choix d’un banquier : « La présence du Crédit Lyonnais, qui a une politique diversifiée de participation dans le domaine de l’immobilier, répondait au besoin qu’avait la SCIC d’un banquier dans son tour de table. Or la BNP et la Société Générale étaient déjà liées à des groupes immobiliers. L’intérêt pour une banque d’être présente dans le capital de la SCIC est de permettre de s’appuyer sur des services bancaires diversifiés que n’offre pas la CDC. Elle a aussi un intérêt pour une trésorerie abondante dégagée par l’activité patrimoniale. En effet, la trésorerie du patrimoine SCIC peut quelquefois dégager jusqu’à 4 ou 5 milliards à placer pour des durées très courtes. 30% de cette trésorerie sont placés en dehors du groupe CDC, les 70% restant le sont auprès de la Caisse qui s’aligne sur les meilleures conditions du marché. » Cela témoigne d’une volonté de développement de la SCIC en dehors du giron de la CDC. http://www.senat.fr/rap/1991-1992/i1991_1992_0394.pdf Consulté le 10 avril 2015.

⁶ Ces actionnaires souscrivent en outre à des obligations convertibles en actions. A terme, après conversion, les AGF devraient détenir 11,9% du capital, le Crédit Lyonnais 10,2%, la FNMF 7,7%, soit au total 29,8%. Le projet de faire entrer un partenaire étranger est envisagé à ce terme.

⁷ ACDC documentation PVCA SCIC 29 juin 1990.

Pour attirer ses actionnaires, la SCIC s'est fixé un objectif de distribution de dividendes à hauteur de 150 millions de francs à horizon de 5 ans¹. Cet engagement a été validé par une célèbre banque d'affaires, la banque Worms, qui estime que la SCIC peut distribuer, au minimum, des dividendes à hauteur de 7% de la valeur des actions². Elle souligne les perspectives de développement de la SCIC, qui doivent permettre une appréciation rapide du capital de la société et des dividendes pour les actionnaires. Ces perspectives de développement concernent tout particulièrement la nouvelle activité de la société en matière d'immobilier de bureau. Ce développement de la promotion se fait au détriment de l'investissement dans le patrimoine locatif qui se retrouve marginalisé.

1.3.2. Le logement locatif : de la gestion sociale à l'augmentation des loyers

La SCIC assure la gestion de plus de 160 000 logements locatifs, dont elle est devenue l'unique propriétaire en 1988, conformément au plan fixé par Robert Lion en 1985 (cf. supra). Pour limiter l'appel aux ressources de la CDC, les loyers sont brutalement augmentés et les objectifs de gestion sociale sont nettement restreints et instrumentalisés pour justifier les hausses de loyers. L'engagement de la SCIC dans une gestion plus « sociale » de son patrimoine avait pourtant constitué un point majeur des ambitions de Lion pour la filiale ; il s'agissait de faire de la SCIC un modèle de la nouvelle politique de la ville. Cette ambition est abandonnée quand la Caisse des dépôts décide de rentabiliser ses apports financiers à la SCIC. Comme le souligne Dominique Figeat, responsable de la gestion locative et ancien secrétaire générale de la Commission nationale pour le développement social des quartiers :

« Le projet central c'était qu'on ne pouvait pas admettre que les filiales de la Caisse des dépôts soient complètement à l'écart de ce mouvement en faveur de la rénovation des grands ensembles et du développement social des quartiers. Ce qu'on m'avait quasiment pas du tout dit, alors qu'on commençait à le savoir (mais peut-être qu'au sein de la Caisse des dépôts les objectifs n'étaient pas encore fixés) c'est que, en même temps qu'il y avait cette situation par rapport à la problématique développement social, il y avait une situation économique qui était gravement déficitaire. (...) si on m'avait vraiment dit que ma responsabilité première serait de faire un travail de restructuration d'entreprise et de remise en ordre économique, je ne suis pas sûr que je serais venu, parce que je n'avais jamais dirigé en entreprise, et que je n'étais pas sûr que ce soient les sujet qui m'intéressent le plus. (...) Avant de faire du développement social, il faudrait éviter de se retrouver en dépôt de bilan. »³

Le témoignage de Figeat permet de souligner combien la gestion des logements de la SCIC va être dominée par les enjeux de rentabilisation, qui passent par des augmentations massives de loyers, au détriment d'objectifs d'amélioration de la gestion sociale et de la réhabilitation des logements. On verra dans le cas de Sarcelles comment les ambitions en

¹ Id.

² http://www.senat.fr/rap/1991-1992/i1991_1992_0394.pdf Consulté le 10 avril 2015.

³ Entretien N2.

termes de réhabilitations des logements sont réduites et surtout instrumentalisées pour justifier une hausse des loyers et pour obtenir des aides publiques, qui identifieront ces logements à des logements sociaux¹ (cf. infra). Les objectifs de décentralisation de la gestion, pour mieux répondre aux demandes locales sont aussi abandonnés, car jugés trop coûteux.

Les objectifs sociaux sont finalement réduits au sein d'un Fonds d'intervention sociale (FIS) créé en 1985. La création de ce fonds est une solution de compromis entre d'une part l'ambition sociale portée par la direction générale de la CDC et son conseiller social Pierre Saragoussi, et d'autre part les objectifs de rétablissement financier. La création du FIS acte la disjonction entre les objectifs sociaux et les objectifs financiers portés par C3D, disjonction qui nécessite la création d'un fonds *ad hoc*². Ainsi, les filiales ne perdent pas d'argent, elles sont rémunérées pour leur « investissement social », entièrement financé par la Caisse des dépôts. En cela, on est loin d'une conversion des filiales au social, dans la mesure où les interventions sociales ne sont pas prises en compte dans les décisions stratégiques de la holding, mais reléguées à un fonds faiblement doté. En effet, ce fonds est doté de 10 millions de francs pour des actions menées entre 1985 et 1987³.

Le fonds permet de financer les associations dans la mouvance de la Caisse des dépôts, mais aussi quelques projets expérimentaux en concertation avec les municipalités où la SCIC est fortement implantée (notamment implantation de régies de quartier⁴). Le FIS finance aussi l'accompagnement social dans les opérations de réhabilitation des logements, notamment pour aider les ménages les plus fragiles à faire face aux hausses de loyers afférentes. En 1987, la somme est entièrement dépensée et le fonds est clôturé. Du propre aveu de Pierre Saragoussi le FIS a fait preuve d'une « efficacité très relative »⁵. Le FIS, s'il a participé à la formation d'un véritable réseau de professionnels de la politique de la ville⁶ est resté assez éloigné des enjeux stratégiques des filiales en raison de la prégnance des enjeux de rentabilisation. Il n'a ainsi pu constituer qu'une série d'actions peu coordonnées et reléguées par rapport aux grands enjeux stratégiques.

¹ 85 000 d'entre eux sont des logements HLM, les autres (75 000) sont gérés par des sociétés de statut privé.

² ACDC 8901110014 : Une note de C3D de début mars 1985 explicite ce raisonnement : « pour respecter l'équilibre de la gestion des filiales, un fonds a été créé pour financer les opérations d'intérêt général à leur juste prix. Les filiales de C3D peuvent participer à cet effort d'expérimentation dans l'action sociale, mais l'exigence d'équilibre de la gestion implique un financement *ad hoc* de telles expériences ; d'où le principe proposé par le directeur général de la CDC de créer auprès de C3D un fonds qui permettra d'assurer une juste rémunération de telles actions, soigneusement identifiées et sélectionnées. »

Entretien N1 avec Saragoussi : « l'idée que la CDC ait un projet social pour le groupe, ça avait posé des problèmes. Bernard Brunhes avait très peur que ces subventions pouvaient provoquer un peu de laxisme du côté des sociétés, un effet d'aubaine. Les sociétés auraient moins recherché un équilibre lié à une vente de prestations. »

³ A mettre en regard des centaines de millions correspondant aux pertes et aux plans de redressement de la SCIC.

⁴ Associations d'insertion, par lesquelles des habitants participent à la gestion du quartier et des logements.

⁵ ACDC 920085 0017.

⁶ Il faut à cet égard noter la collaboration avec la commission nationale de développement social des quartiers.

A la fin des années 1980, la SCIC a donc opéré une mue brutale visant à restaurer ses comptes. Les ambitions de Robert Lion et des promoteurs de la politique de la ville en faveur d'une gestion sociale se sont heurtées à des mesures financières particulièrement drastiques visant à rétablir les comptes de la SCIC et des sociétés dont elle assure la gestion. Le Programme Développement Solidarité va, de manière ambiguë néanmoins, relancer la prise en compte des aspects sociaux dans la gestion des logements locatifs.

1.3.3. Le Programme Développement Solidarité : les limites de l'engagement de la SCIC dans la politique de la ville

Le Programme développement solidarité (PDS) correspond au retour d'ambitions sociales parmi les objectifs que l'actionnaire Caisse des dépôts assigne à sa filiale. Une convention signée entre la Caisse des dépôts et la SCIC ouvre une ligne de financement de près de 500 millions de francs, provenant à parité de la CDC et de la SCIC, visant à améliorer la vie sociale dans les grands ensembles d'habitat locatif géré par la SCIC¹. Ces financements n'ont pas en principe d'objectif de rentabilité, à la différence du reste des circuits financiers de la SCIC. Il s'agit pour la Caisse des dépôts de réinscrire la filiale dans des politiques publiques, sans pour autant remettre en cause sa mutation stratégique qui l'identifie à une entreprise privée.

Pourtant, le PDS s'avère à la fois ambigu et insuffisant à l'égard de la stratégie de la filiale fondée sur la rentabilité, et donc peu favorable aux investissements dans les logements locatifs. D'une part, ces réinvestissements sont partiellement utilisés par la SCIC pour justifier une augmentation des loyers. D'autre part, la part financée par la SCIC provient d'une partie des bénéfices de la gestion locative, c'est-à-dire des loyers des locataires, l'autre partie de ces bénéfices étant utilisés par la SCIC pour financer son développement dans l'immobilier tertiaire. En somme, les réinvestissements liés au PDS ne contrecarrent pas le mouvement par lequel les loyers des logements SCIC financent la promotion de bureaux, et notamment ses pertes dans la crise immobilière du début des années 1990.

- Réhabiliter pour monter en gamme : les ambiguïtés d'une gestion sociale et rentable**

« En 24h, je dois monter un projet de programme de 500 millions de francs. »²

¹ ACDC 07008880001 Programme pilote de développement social et urbain. Convention entre la CDC et la SCIC.

² Entretien N83.

Ce témoignage de Pierre Lemonier, adjoint au directeur de la gestion locative à la SCIC, Dominique Figeat, rend bien compte des modalités d'engagement de la SCIC dans le Programme Développement Solidarité (PDS) de la Caisse des dépôts. Les priorités stratégiques de la SCIC se situaient alors du côté de la promotion, notamment tertiaire. Le PDS offre la possibilité d'investir à nouveau dans les logements locatifs. Les subventions de la Caisse des dépôts des travaux sont justifiées par la volonté d'améliorer les conditions de vie de locataires aux revenus modestes. Toutefois, les objectifs de rentabilité de la SCIC vont associer des objectifs d'augmentation de loyers à ces travaux, potentiellement en contradiction avec ces ambitions sociales.

Les travaux sur les logements représentent plus de 80% du programme. Il s'agit pour l'essentiel de travaux « à la carte », concernant l'intérieur des logements, et laissant aux habitants le choix des améliorations qu'ils souhaitent voir intervenir dans leur propre logement. Une partie des fonds est consacrée à l'accueil de populations particulières, et notamment les personnes âgées. Les 20% restants des crédits sont consacrés à des actions sociales, comme des actions d'insertion envers les jeunes ou des subventions aux associations locales. Une structure autonome baptisée SCIC-DSU (développement social urbain) est en charge du programme. Elle est dotée d'une équipe de 6 à 7 personnes, sous la direction d'un des précurseurs de la politique de la ville, Pierre Lemonier, qui avait joué un rôle majeur dans la rénovation du quartier de l'Alma-Gare, opération référence des premiers temps de la politique de la ville (Tellier 2005).

Toutefois, les effets sociaux du PDS semblent plus ambigus qu'il n'y paraît à première vue. Une commission indépendante, présidée par le conseiller d'État Vigouroux, est ainsi nuancée : si elle souligne les effets positifs de SCIC-DSU, notamment sur le plan de la concertation avec les locataires, elle remarque que « pour apprécier les effets du programme, la question du ‘juste’ loyer que la Commission n'a pas pu approfondir »¹. Dès lors, le programme SCIC-DSU, dévolu à 80% à la réhabilitation du bâti, a pu servir à une stratégie de montée en gamme du patrimoine de la SCIC visant à en augmenter les loyers, loin de se situer dans la seule logique de prise en charge des exclus de la modernisation appelée par Pierre Saragoussi².

A cet égard, lors d'un comité stratégique de 1991, le nouveau directeur de la SCIC en charge des logements locatifs évoque les principes stratégiques de l'investissement dans ce domaine. La stratégie de réinvestissement vise en pratique à la montée en gamme de certains logements, à travers des réhabilitations de qualité, à la différence des réhabilitations des

¹ ACDC 990397 0002 Des effets du PDS, rapport de la commission Vigouroux, 1993.

² Par la suite, ces démarches vont être justifiées au nom de la « mixité sociale » (cf. chapitre 11B).

années 1980. L'idée est donc d'investir dans les logements dans le but de permettre un accroissement des loyers, et donc une augmentation des bénéfices. L'investissement dans le patrimoine est ainsi d'abord justifié en termes de rentabilité.

- **Malgré le PDS, la SCIC investit moins dans son patrimoine locatif qu'elle ne fait remonter les bénéfices de la gestion locative**

L'importance de ce programme d'investissement ne doit cependant pas être surestimée. Au contraire, les subventions de la Caisse des dépôts dans le cadre du PDS, pour améliorer la gestion des logements locatifs de la SCIC, s'avèrent d'une ampleur moindre que les bénéfices qu'en retire la filiale pour financer son développement dans l'immobilier tertiaire. La stratégie de la SCIC, fondée sur la rentabilité et les logiques de marché, contredit et limite les ambitions d'amélioration de la gestion sociale.

En 1991, le chiffre d'affaire en matière d'immobilier tertiaire pèse 2,8 milliards de francs d'investissements en 1991, la promotion de logements privés 1 milliard de francs, alors que les réhabilitations ne représentent que 500 millions de francs (et la construction de logements sociaux 920 millions de francs)¹. Pourtant, la gestion locative est très largement bénéficiaire, grâce aux hausses de loyers obtenues à la fin des années 1980, mais aussi du remboursement des prêts qui ont permis de financer la construction des immeubles. En revanche, le réinvestissement dans le patrimoine, ou l'investissement dans la construction de logements locatifs sociaux sont jugés trop peu rentables. Si la SCIC a pu augmenter les loyers dans les années 1980 grâce notamment à des aides publiques, les perspectives de rentabilité dans les opérations de réhabilitation sont jugées insuffisantes. Les épisodes récents de blocage des loyers et les difficultés de la SCIC à faire accepter les hausses de loyers en échange de réinvestissements dans les logements sont clairement des éléments qui poussent la direction de la SCIC à limiter au maximum ce type d'activité. Un comité stratégique de la SCIC affirme en 1991 que, en matière de gestion locative :

« Seule doit être appréhendée une relation financière faisant remonter des fonds vers C3D (versement de dividendes). »²

Cette orientation ne concerne par les logements de statut social, pour lesquels le versement de dividendes est interdit par la loi. Elle concerne en revanche les 75 000 logements de statut privé, construits essentiellement dans les années 1950-1960 (cf. chapitre 1). Ceux-ci, lors des plans de réhabilitation des années 1980, ont bénéficié d'aides publiques

¹ ACDC documentation 201.2. Rapport d'activité de la SCIC, 1991.

² ACDC 1305550008 Réflexion stratégique 1991/1992 comité stratégique de la SCIC du 3 septembre 1991.

qui les ont identifiés à des logements sociaux, mais qui n'empêchent pas le versement de dividendes à leur propriétaire.

Dans cette perspective, la SCIC, sollicitée par la Caisse des dépôts dans le cadre du Programme développement solidarité, avait d'abord demandé à la CDC de prendre en charge le financement de l'essentiel du programme¹ Finalement, elle doit se résoudre à apporter plus de 200 millions de francs, à un niveau presque égal à la contribution de la CDC. Toutefois, la convention liant la SCIC à la CDC stipule que les apports de la SCIC proviendront des « procédures classiques et par des fonds propres de ces sociétés : provisions pour grosses réparations, réserves... »². Les investissements de la SCIC sont ainsi autofinancés par les bénéfices de la gestion des logements.

En somme, si le PDS permet de financer des travaux dans les logements sociaux ou quasi-sociaux gérés par la SCIC, il laisse celle-ci remonter les bénéfices de la gestion locative. De fait, la Caisse des dépôts joue un rôle ambigu à l'égard de sa filiale. D'un côté, elle va, en impliquant la SCIC dans son Programme développement solidarité, lui distribuer des subventions pour que sa gestion soit plus « sociale ». De l'autre, en demandant à sa filiale des résultats financiers, elle pousse la SCIC à délaisser le social. Cette ambiguïté limite clairement les ambitions sociales de la Caisse des dépôts à l'égard de la SCIC, et l'éclatement de la bulle immobilière au début des années 1990, en plongeant de nouveau la SCIC dans la crise, va confirmer cet échec.

- **L'effondrement de la bulle immobilière et ses conséquences sociales : quand les logements (quasi-)sociaux compensent les pertes de la promotion de bureau**

Au début des années 1990, le cycle immobilier se retourne en France, tout particulièrement dans le secteur de l'immobilier de bureau, dans la lignée de la crise dans les pays anglo-saxons (Fainstein 2001; Nappi-Choulet 2006). Ce retournement frappe brutalement la SCIC, qui accumule des pertes spectaculaires (encadré), et qu'elle compensera partiellement avec la gestion de logements locatifs.

Les pertes de la SCIC : les coûts d'une stratégie calquée sur les promoteurs privés.

A partir de 1992, la SCIC décide un repli stratégique face aux méventes. En 1993, près de 350 millions de francs de pertes sont constatées en promotion logement, mais c'est

¹ ACDC 9611320005 : Le programme-pilote de développement social et urbain sur le patrimoine du groupe SCIC. Note de synthèse. Cette note produite par la SCIC est examinée lors du Comité exécutif de la CDC du 28 septembre 1988, au sujet du Programme de réponses de la Caisse des dépôts aux demandes sociales prioritaires. La note évoque ainsi que « la capacité autonome des sociétés du groupe SCIC d'accélérer la réponse aux demandes sociales –même les plus urgentes – est extrêmement réduite. »

² ACDC 9611320005 Programme développement solidarité. P. Saragoussi. Le 22 décembre 1989.

surtout dans le domaine de l’immobilier de bureau que les pertes sont les plus dures. Cette même année, l’accumulation des pertes en bureau dépassent les 700 millions de francs, mais le bilan total des pertes est nettement plus élevé¹. De fait, il semble bien que la SCIC a pêché par optimisme à la fin des années 1980. Reprenant le schéma de développement des grands groupes privés de promotion, elle a été, comme eux², victime de la croyance dans la croissance du marché de l’immobilier tertiaire.

Dans un document transmis à la commission de surveillance³, la direction de la Caisse des dépôts défend la « bonne foi » de sa filiale, en montrant que ce retournement correspond plus à une logique propre au « marché » et moins à des erreurs de gestion. Elle évoque l’audit mené par la banque Worms en 1990, puis actualisé en 1991, pour attirer des investisseurs extérieurs. Cet audit a souligné que la SCIC avait, en matière d’immobilier tertiaire, « adopté, après une période de très forte expansion, une stratégie prudente dans le lancement de ses programmes. » Le pôle de la SCIC en charge de cette activité, SCIC Investissement, avait en outre été évaluée par une autre banque d’affaires, la Banque du Marais, à hauteur de 115 millions de francs, alors même qu’il serait à l’origine de pertes cumulées de 700 millions de francs quatre ans plus tard. Ces signaux considérés comme positifs se sont traduits par une réaction tardive face au retournement du marché. En 1992, alors même que la promotion avait déjà commencé à afficher des premières pertes, il a été décidé en de distribuer 50 millions de francs aux actionnaires, soit un tiers du résultat (qui provenait donc exclusivement des bénéfices très importants du patrimoine locatif)⁴.

Face à ces difficultés importantes, les actionnaires privés en quête de profit désirent limiter leur investissement dans une société dont les perspectives financières se sont inversées. Sans surprise, c’est donc vers son actionnaire de référence, la Caisse des dépôts, représentée par C3D, que Frédéric Pascal doit à nouveau se tourner pour prendre en charge les pertes. L’actionnaire apporte ainsi des avances d’associés permettant de couvrir les pertes, puis prend directement à sa charge les opérations les plus déficitaires.

En revanche, bien qu’elle s’en soit défendue⁵, la SCIC a largement compensé les pertes de la promotion par les profits générés par la gestion de logements locatifs, quasiment tous de statut social. « On a fait cracher le patrimoine » témoigne l’ancien directeur du patrimoine à la SCIC⁶. Le schéma reproduit ici, non daté mais retrouvé dans les archives déposées par le président de la SCIC, Frédéric Pascal, est particulièrement éloquent. La recapitalisation de la promotion s’est faite non seulement par apport des actionnaires de la SCIC, mais aussi par apport de 257 millions de francs provenant de bénéfices sur les logements locatifs. Les bénéfices générés par le patrimoine s’élèvent à des niveaux mêmes supérieurs aux pires années du blocage des loyers : des pertes de 84, 297 et 20 millions de

¹ Les pertes, qui seront prises en charge directement par la CDC à cette date, seront en réalité encore plus importantes. En 1996, la CDC provisionne à plus d’un milliard de francs les pertes liées à la promotion tertiaire ACDC Rapport au parlement 1996.

² Le rapport évoque Bréguet, les Nouveaux Constructeurs, Pierre 1^{er}, Cogedim...

³ ACDC documentation 201.1 Note sur l’activité de promotion immobilière à la SCIC. 1994.

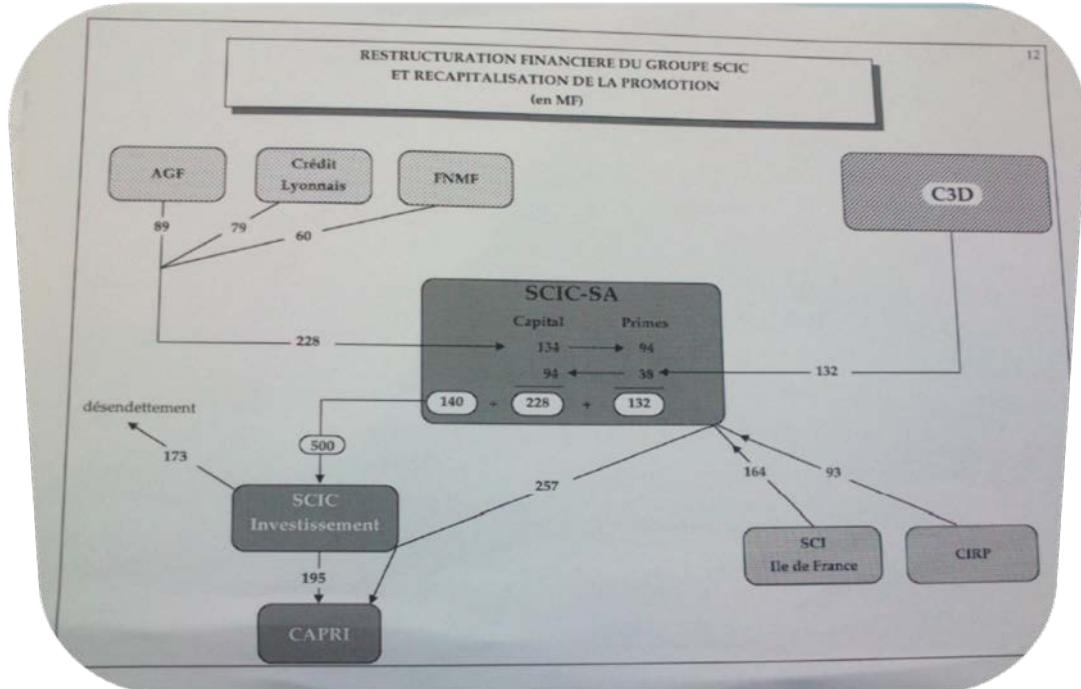
⁴ ACDC documentation PVCA SCIC 26 juin 1992.

⁵ Le rapport de 1994 affirme ainsi que « les bénéfices de l’activité patrimoniale n’ont pas compensé les pertes de la promotion ».

⁶ Entretien N45.

francs de 1983 à 1985 contre des profits de 256, 356 et 240 pour les années 1991-92-93 (cf. tableau). Ces bénéfices, qui compensent la crise de la promotion, proviennent d'une gestion des logements maximisant le profit, au détriment de l'entretien et de l'amélioration du parc. En 1992, Pierre Lemonier, responsable du PDS à la SCIC, est réaffecté à d'autres fonctions, et le programme est nettement ralenti. De fait, alors que la Caisse des dépôts engage en 1992 puis en 1995 de nouvelles tranches financières d'un montant annuel à peu près équivalent au premier PDS, la SCIC n'y émarge pas, se contentant de terminer le programme déjà engagé.

Tableau 4 : compensation des pertes de la promotion par la gestion locative



Source : ACDC 130555-0008. Non daté.

Tableau 5 : Comparaison des résultats financiers de la promotion et de la gestion locative.

Résultat avant impôt (en millions de francs)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	total
Promotion	-418	-179	-20	0	15	34	46	63	-114	-522	-515	-1 610
Logements locatifs	-84	-297	-20	-58	-77	31	93	150	256	356	240	590

Source : ACDC 201.1 Note sur l'activité de promotion immobilière à la SCIC. 1994.

La résurgence des ambitions sociales via le PDS au début des années 1990 trouve nettement ses limites à l’égard de l’ampleur des mutations de la SCIC dans les années 1980. Ces mutations correspondent aux nouveaux rapports financiers entre la filiale et la maison-mère. Dans le cadre de la libéralisation financière, la Caisse des dépôts demande à sa filiale d’investir en fonction de la rentabilité espérée et non en fonction d’ambitions « sociales » ou politiques. La SCIC a désinvesti la gestion des logements locatifs, au profit d’un développement dans des marchés jugés plus rentables. Le PDS constitue à cet égard une exception contradictoire, mais c’est une exception insuffisante pour remettre en cause cette dynamique. Dans cette perspective, le grand ensemble de Sarcelles apparaît comme une victime de cette mutation stratégique, tant la SCIC recogne à y investir.

2. Sarcelles : le grand désinvestissement

On a montré que l’évolution stratégique de la CDC s’était traduite par un bien moindre investissement de la SCIC dans les logements locatifs, en raison de faibles espérances de retour financier. Le cas de Sarcelles va nous permettre de saisir plus précisément la stratégie de la SCIC en matière de gestion de logements. Les seuls investissements consentis par la filiale de la Caisse des dépôts seront essentiellement financés par l’État et par la Caisse des dépôts, dans un premier temps pour permettre des hausses de loyer et le rétablissement économique de la SCIC, et dans un second temps dans le cadre du Programme développement solidarité (PDS). Ces investissements ne compensent pas le vieillissement et le défaut d’entretien du grand ensemble par la SCIC. De plus, la montée en puissance des logiques de marché à la SCIC limite alors les moyens de la municipalité de Sarcelles, qui jusque-là bénéficiait de sa collaboration avec la SCIC.

On montrera que la transformation des rapports entre la CDC et la SCIC dans le cadre de la libéralisation financière va se traduire par une double dynamique. D’un côté, dans le cadre des objectifs de rentabilité fixés par la Caisse des dépôts, la SCIC va fortement réduire ses investissements dans le grand ensemble et notamment dans son entretien. De l’autre, cette évolution est liée à une concentration de la politique du logement sur la prise en charge des populations pauvres qui prend la forme d’un blocage des loyers puis par l’assimilation du patrimoine de la SCIC à du logement social. L’engagement de la Caisse des dépôts dans le cadre de la politique de la ville avec le Programme développement solidarité (PDS) ne modifie qu’à la marge cette dynamique. Ces évolutions s’imposent à la municipalité sarcelloise dont les moyens financiers très limités ne lui permettent pas de peser.

Dans un premier temps, on verra comment, au début des années 1980, les difficultés financières de la SCIC vont limiter les ambitions d’investissement de la Caisse des dépôts dans la gestion du grand ensemble (2.1.). Dans le cadre de la politique de rentabilisation de la SCIC, la CDC va obtenir des aides publiques, permettant d’engager une réhabilitation à minima des logements, qui aura pour conséquence d’accentuer la concentration de ménages pauvres dans le grand ensemble (2.2.). Les programmes de la politique de la ville, tant via le PDS que dans le cadre des politiques étatiques, ne parviennent clairement pas à compenser le déficit d’investissement urbain des années 1980 (2.3.).

2.1. Désinvestissement de la SCIC et paupérisation du grand ensemble

La gestion du grand ensemble de Sarcelles s’avère être particulièrement déficitaire au début des années 1980. Ces difficultés financières, liées tant à l’échec du centre des Flanades (cf. chapitre 5) qu’à la politique de blocage des loyers imposée par l’État, vont être constitutives de la contradiction de la double stratégie de Robert Lion visant à améliorer la gestion locative et à limiter les pertes de la SCIC. L’adaptation de la Caisse des dépôts à la libéralisation financière, qui impose une stratégie de rentabilisation à la SCIC, ainsi qu’une politique du logement centrée sur les ménages les plus pauvres, vont se traduire par un désinvestissement de la SCIC et une paupérisation du grand ensemble. Les faibles moyens financiers de la municipalité ne lui permettent pas de limiter cette évolution.

On verra dans un premier temps l’ampleur des pertes de la société propriétaire du grand ensemble dans le cadre du blocage des loyers (2.1.1.). En contradiction avec les ambitions d’amélioration de la gestion, la SCIC limite au maximum ses investissements à Sarcelles pour limiter l’appel aux fonds de la CDC, ce qui entraîne une dégradation des logements et une paupérisation de son peuplement (2.1.2.). La municipalité communiste va être une victime corollaire de la défection de la SCIC (2.1.3.).

2.1.1. Le temps du désarroi financier

Au début des années 1980, la situation de la SCIC à Sarcelles est marquée par des difficultés financières hors du commun. Outre le fait que la situation financière de l’opération des Flanades reste largement déficitaire, c’est désormais le patrimoine de logements qui engage les pertes les plus importantes pour la société propriétaire du grand ensemble. La cause principale est le blocage des loyers, engagé au milieu des années 1970 par l’État. L’augmentation des loyers à Sarcelles devient, dès le milieu des années 1970, une priorité

majeure de la SCIC. Le directeur général de la Caisse des dépôts, Maurice Pérouse, réclame ainsi dès 1976 une augmentation immédiate à hauteur de 15% des loyers des logements locatifs occupés de la CIRP, société propriétaire de Sarcelles et de nombreux autres logements¹. Quant aux logements vacants, Pérouse ordonne qu'ils soient augmentés du « pourcentage nécessaire pour les porter immédiatement au prix du marché »². Le projet du directeur est simple, il s'agit d'éponger les pertes du centre des Flanades par des bénéfices engrangés par l'augmentation des loyers des logements anciens. Toutefois, le directeur général n'obtient pas gain de cause, et les logements de la CIRP, comme l'ensemble de ceux gérés par la SCIC, se voient refuser une dérogation à la réglementation de contrôle des loyers, malgré l'insistance de la commission de surveillance de la CDC³.

Un rapport de la SCIC daté de juin 1978⁴ déplore cet échec. L'exploitation du patrimoine locatif a été légèrement déficitaire (4 millions de francs en 1976 sur un chiffre d'affaires de 200 millions de francs), mais aurait été très largement positive (12 millions de francs) si la hausse des loyers avait pu être appliquée. Ce blocage des loyers a continué et s'est même amplifié au tournant des années 1980. En 1980, la CIRP décide de lancer une procédure de révision des loyers à l'occasion du renouvellement triennal des baux. Toutefois, là encore, l'action d'élus locaux relayés au parlement a conduit le ministère de l'Équipement à diviser par deux la hausse des loyers envisagés (12% au lieu de 21% en plus de l'indexation prévue)⁵. En revanche, l'augmentation des loyers a pu être appliquée systématiquement pour les logements vacants. Si en 1979, le déficit de l'exploitation du patrimoine locatif est limité (-4,5 millions de francs)⁶, notamment par rapport au secteur des Flanades (-44 millions de francs), il passe à 12,5 millions de francs en 1980 (contre -53 millions de francs pour les Flanades).

Dans ce double contexte de déficits du patrimoine locatif et de restructuration très coûteuse de l'opération des Flanades, il est décidé en 1981 de créer une nouvelle entité juridique : la Compagnie immobilière de la région de Sarcelles (CIRS), filiale à 100% de la CIRP. Cette société gère à la fois le centre des Flanades et le patrimoine locatif de la CIRP à Sarcelles (un peu moins de 6 000 logements). Cette décision d'ordre technique permet tout

¹ Rappelons que la Compagnie Immobilière de la région parisienne (CIRP) est la société propriétaire du grand ensemble de Sarcelles. Elle est gérée par la SCIC, mais que son capital est contrôlé par la CDC, tandis qu'un tiers des actions est possédé par des souscripteurs au 1% logement (cf. chapitre 1).

² ACDC 970589 0022 Décisions prises au sujet de la CIRP au cours de la réunion du 12 avril 1976 présidée par Monsieur Pérouse.

³ « Le gouvernement voudrait limiter à 7,5 % la hausse des loyers » *Le Monde*, 23 juin 1975.

⁴ ACDC 970589 0022 Note sur les décisions à prendre concernant la CIRP Juin 1978, CIRP.

⁵ ACDC 970589 0022 CIRP Rapport de l'exercice 1979, septembre 1980.

⁶ Notamment en limitant au maximum les dépenses d'entretien.

d'abord d'isoler les pertes engagées par les Flanades¹, sanctionne l'impossibilité de rééquilibrer les pertes des Flanades et les comptes de la CIRP à l'aide des loyers des logements, qui ne permettent même plus d'équilibrer les coûts de gestion de ces mêmes logements².

2.1.2. Du blocage des loyers à la dégradation du grand ensemble

L'arrivée de Robert Lion à la tête de la Caisse des dépôts en 1982 s'est traduite par une priorité nouvelle donnée à la gestion locative. Toutefois, cette priorité est, à Sarcelles, rapidement contredite par l'autre axe stratégique imposé par la direction générale de la Caisse des dépôts : limiter l'appel aux fonds de la Caisse des dépôts. De fait, les déficits liés non seulement à l'opération des Flanades, mais aussi – et sans doute surtout – aux déficits locatifs entraînent une gestion qui évacue, du moins dans un premier temps, les enjeux sociaux au profit d'une démarche essentiellement guidée par le rétablissement des comptes et l'augmentation des loyers.

Cette priorité est sensible dans la décision prise par Robert Lion en avril 1983 pour la nomination d'un administrateur représentant la CDC (en fait C3D) au conseil d'administration de la CIRP et de la CIRS. Après avoir envisagé la nomination de P. Saragoussi, afin de lancer « dans de bonnes conditions, très vite, des programmes de réhabilitation ». Il choisit, sur le conseil d'un de ses collaborateurs, un profil plus financier. Le raisonnement de celui-ci est le suivant :

« ni Bernard Bruhnes, ni M. Delmas-Marsalet [directeur financier de la CDC] ne veulent de Saragoussi au CA de la CIRP ou CIRS. M. Delmas Marsalet entend que quelqu'un de chez lui suive de près les problèmes de la CIRP et CIRS, qui pour le moment ont un aspect essentiellement financier. Très franchement, je suis de leur avis. P. Saragoussi n'a pas le profil pour ces CA, cela ne l'empêchera pas d'intervenir au niveau des Directions, pour veiller à la politique sociale. »³

Cette priorisation des logiques financières se traduit en termes de gestion par une diminution des investissements sur le patrimoine et tout particulièrement les dépenses d'entretien, pour faire face à la faiblesse des produits, liée au blocage des loyers. Plutôt que de

¹ Il s'agit d'une opération de défaisance : on crée une entité juridique chargée d'isoler des actifs financiers dont la valeur comptable est grevée par des dettes importantes.

² En revanche, la CIRS englobe aussi les logements de Sarcelles dans un souci de simplification des rapports avec la municipalité, mais aussi dans le but de rééquilibrer le bilan de la société. En effet, les moins-values constatées pour le secteur des Flanades sont contrebalancées dans le bilan par des plus-values liées à la revalorisation du patrimoine locatif, qui était resté au niveau de son prix de construction. Les pertes des Flanades ne reposent pas directement sur le niveau des loyers de Sarcelles, mais elles sont ainsi financièrement adossées à la gestion du patrimoine locatif de la Caisse des dépôts dans la ville.

³ ACDC 980111 0020 Note manuscrite 28 avril 1984

faire appel aux ressources de la Caisse des dépôts, les gestionnaires de la SCIC vont plutôt chercher à limiter les investissements dans les logements. Un rapport de 1983¹ souligne ainsi :

« L'inadéquation entre la nécessité d'entreprendre des travaux de plus en plus onéreux et les possibilités à y consacrer. (...) Depuis 3 ans, seuls les travaux relatifs à la sécurité, l'hygiène et garantissant le clos et le couvert ont pu être réalisés. Pour la seule année 1983, les budgets de maintenance proposés par les unités de gestion s'élevaient à près de 50 millions de francs ; ils ont été réduits à 35 millions de francs. Cette politique ne peut, cependant, être poursuivie longtemps sans conduire à des situations critiques, notamment, malgré l'état actuel du marché du logement locatif et du faible niveau des loyers, il est des programmes où le nombre de logements vacants va croissant faute de trouver preneurs (il est vrai cependant que la dégradation sociologique entre également dans les origines de cette constatation). »

Le blocage des loyers, les limites du soutien financier de la CDC ont des effets sur la dégradation des logements, qui influence aussi leur peuplement. Les gestionnaires de la CIRS constatent un mouvement de paupérisation du grand ensemble². Celui-ci lié tant à une évolution globale de l'augmentation de la précarité dans le pays, qu'à la dégradation des logements qui chasse les locataires aisés et encourage la concentration des populations les plus précaires à Sarcelles. Le défaut d'investissement de la SCIC va peser sur la vie politique locale.

2.1.3. Le retrait de la municipalité

La municipalité de Sarcelles, aux moyens financiers limités, n'a pas les moyens de contrecarrer cette évolution. L'évolution de la stratégie de la SCIC a limité les moyens de la municipalité en matière d'urbanisme, remettant en cause les ambitions de la municipalité communiste et limitant celles de son successeur. La municipalité communiste avait fondé sa légitimité sur sa capacité à obtenir de la SCIC et de l'État des financements pour la réalisation d'équipements urbains. La défaillance de la SCIC ainsi que la faible mobilisation de la population ont raison de cette stratégie. Le nouveau maire de droite élu en 1983, Raymond Lamontagne, désinvestit le domaine du logement et de l'urbanisme, et s'engage à l'inverse dans une pratique centrée sur les relations avec la population et tout particulièrement avec les communautés culturelles et ethniques.

• La défaite de Canacos et la fin de l'urbanisme municipal

Aux élections municipales de 1983, le maire communiste de Sarcelles, Henry Canacos, perd son mandat, qu'il exerçait depuis près de 20 ans, au profit du candidat divers droite, Raymond Lamontagne. Cette défaite électorale s'inscrit dans un mouvement plus

¹ ACDC 980111 0020 dossier CIRP CIRS, pour la visite de M. Robert Lion à Sarcelles le 2 février 1983.

² Id.

général de retrait de la gauche, notamment communiste, aux élections municipales, dans le contexte d'une certaine déception à l'égard de la politique du gouvernement au pouvoir depuis 1981. À Sarcelles, la défaite de Canacos correspond aussi à un essoufflement de la dynamique municipale, qui reposait tout particulièrement sur son partenariat avec la SCIC.

Face à la dégradation progressive du grand ensemble, la municipalité a lancé en novembre 1981 une proposition fracassante : il annonçait à la presse sa volonté de « municipaliser » le grand ensemble. Le maire reprend le thème de la dénonciation de la toute-puissance de la SCIC, pour réclamer, de façon plus originale, que le patrimoine sarcellois de la Caisse des dépôts revienne à la commune ou à une structure communale. Cette initiative ne rencontre qu'un succès limité, notamment en raison de la méfiance de la SCIC et de la Caisse des dépôts, mais aussi de la faible mobilisation de la population (cf. encadré). À un niveau plus technique, les services municipaux réfléchissent aux conditions de réhabilitation du grand ensemble dans le cadre des premiers dispositifs de la politique de la ville (procédure Habitat et Vie Sociale, Développement social des quartiers). Une note interne¹ souligne tant leur coût financier pour la municipalité que de la difficulté de mobiliser la population dans ce cadre.

Le projet de municipalisation du grand ensemble.

Le maire prend appui sur le projet gouvernemental de la décentralisation pour tenter de s'ériger en nouveau laboratoire d'une urbanisation impulsée par les collectivités locales et par les sociétés urbaines. Cette annonce du maire est étonnante : elle contrevient à la coopération étroite entre la municipalité communiste et la SCIC depuis le milieu des années 1960. En réalité, elle témoigne d'un affaiblissement de ce partenariat, notamment lié aux difficultés financières que rencontre la filiale de la Caisse des dépôts, tout particulièrement à Sarcelles. L'heure n'est plus aux grands projets, qui permettaient à la municipalité de financer les équipements annexes et de s'en imputer le développement. À bien des égards, la crise de la SCIC se répercute chez son partenaire communiste, et le départ en 1979 de Léon-Paul Leroy de la tête de la SCIC va toucher entraîner celui de son vieux « complice » Canacos de la municipalité. Le désengagement – relatif² – de la SCIC se traduit notamment par une dégradation des logements et des espaces publics qu'elle gère, la SCIC ayant décidé de réduire les dépenses d'entretien par souci d'économie. Ces défauts d'entretien constituent un argument majeur mobilisé par Henry Canacos pour justifier sa volonté de municipalisation.

Mais plus encore, la municipalité cherche à remobiliser la société locale, qui se désintéresse de plus en plus des initiatives de ses élus, comme on l'a vu dans le cas du centre commercial (cf. chapitre 5). Le projet de Canacos est d'abord justifié comme un projet de démocratie locale. Dès janvier 1982, une première réunion de consultation est lancée, dans l'espoir de remobiliser une population qui se désintéresse peu à peu des projets de la municipalité. Elle ne rassemble qu'une petite centaine de personnes, dont des opposants à la

¹ AMS.

² La SCIC réinvestit tout de même 300 millions de francs pour la revitalisation des Flanades à la fin des années 1970. Mais il s'agit d'une opération de réduction du volume du centre commercial.

municipalité et à son projet comme R. Lamontagne ou le président du conseil des résidents, qui soutient Lamontagne pour les élections municipales de 1983. Même au sein de la majorité municipale sortante, il entraîne des divisions. De plus, la SCIC va refuser de céder aux demandes de la municipalité, tandis que l'État n'apporte pas de soutien concret à l'initiative du maire.

De fait, à l'heure des élections municipales de 1983, la municipalité communiste, qui a largement fondé sa légitimité sur sa capacité à mener une politique d'urbanisme grâce aux subsides de la SCIC, se retrouve largement démunie. C'est ainsi sans véritable surprise que le maire sortant Henry Canacos n'est pas réélu en 1983, au profit de son opposant de droite, Raymond Lamontagne. Cette défaite électorale, liée aussi à un climat plutôt négatif pour les partis de gauche, sanctionne la fin d'une pratique municipale centrée sur les relations avec la SCIC et les politiques d'urbanisme. En revanche, Lamontagne va fonder son pouvoir sur un rapport étroit avec la population et distant à l'égard de la SCIC.

- **Lamontagne, maire de Sarcelles : les communautés plutôt que l'urbanisme**

Le nouveau maire de droite, Raymond Lamontagne¹, a mené une campagne aux élections de 1983 en grande partie sur des thèmes nationaux, contre le gouvernement de gauche et les communistes². Par ailleurs, ses efforts portent tout particulièrement auprès de la communauté juive, auprès de laquelle son statut d'ancien résistant a joué un rôle positif. De fait, le maire, une fois élu, va mettre au cœur de sa pratique municipale les échanges avec les communautés ethniques et culturelles présentes à Sarcelles, et tout particulièrement la communauté juive, qui représente probablement un cinquième de la population communale dans les années 1980.

Cet investissement clientélaire de la municipalité, que l'on détaille en annexe, s'accompagne d'un retrait très sensible en matière d'urbanisme. L'arrivée de la nouvelle municipalité s'est accompagnée en 1983 d'une sorte de « chasse aux sorcières » au sein des services municipaux, visant à en expulser les agents les plus politisés. Ce mouvement s'est traduit par une désorganisation durable des services, la municipalité peinant à recruter des techniciens du niveau de ceux qui étaient venus par conviction politique sous les mandats de

¹ Un mémoire d'étudiant (Arcamone 1992) est revenu sur la figure de Raymond Lamontagne, ancien résistant et directeur d'une maison de retraite située à Sarcelles. On y découvre qu'il s'est installé au début des années 1970 dans un « château » situé au nord de la commune, il y accueillait les associations hostiles à la municipalité communiste. Son statut de notable l'a poussé à se présenter aux élections cantonales de 1976 qu'il remporte (sur un territoire comprenant le vieux village de Sarcelles et la commune de St-Brice, accueillant une population plus aisée qu'au grand ensemble de Sarcelles Lochères).

² *Le Monde*, 3 juin 1983.

Canacos¹. La mairie obtient néanmoins des financements de l'État pour construire quelques équipements publics (essentiellement équipements sportifs et culturels). Le temps des grands projets et des grands équipements est révolu, la municipalité se concentre désormais sur un rapport clientélaire à l'égard des organisations communautaires, tout en menant des politiques de proximité orientées vers son électorat².

L'adaptation de la Caisse des dépôts à la libéralisation financière, qui impose une stratégie de rentabilisation à la SCIC, ainsi que la politique du logement centrée sur les ménages les plus pauvres, se sont traduit par un désinvestissement de la SCIC et une paupérisation du grand ensemble. Ce désinvestissement, fatal à la municipalité communiste, va être limité par un plan de réhabilitation, dont le principal objet est pour la SCIC et la CDC d'augmenter les loyers.

2.2. Hausse des loyers et... paupérisation

En 1986, la SCIC engage un plan de réhabilitation du grand ensemble de Sarcelles. S'il permet d'améliorer tout particulièrement l'isolation des logements, l'objectif du plan est d'ordre financier : il s'agit d'augmenter les loyers pour répondre à l'appel rentabiliste imposé par la Caisse des dépôts. Cette augmentation est notamment permise par l'obtention de financements publics, qui assimilent, sur une durée limitée, les logements à des logements sociaux. L'assimilation va entraîner une concentration des ménages pauvres au sein du grand ensemble (2.2.1.). Le maire de Sarcelles, s'il va chercher à augmenter le volume d'investissements réalisés par la SCIC, va jouer globalement un rôle secondaire dans un plan décidé entre le groupe Caisse des dépôts et l'État (2.2.2.).

2.2.1. Les logements gérés par la SCIC deviennent des logements sociaux

Avec le maintien du blocage des loyers, la situation financière de la CIRP et de la CIRS deviennent catastrophique. Le président des sociétés, François Parfait³ prévoit en juin 1985 que les pertes cumulées liées au déficit de la gestion locative atteindront un total de 500

¹ La commune avait notamment réussi à attirer un jeune polytechnicien. Militant communiste, il avait ainsi accepté de travailler dans les services techniques municipaux malgré une grille de salaire peu attractive par rapport aux salaires auxquels il aurait pu prétendre dans le privé ou dans les services de l'Etat.

² La municipalité se concentre surtout sur des enjeux de gestion urbaine, crée une police municipale en 1988 et le thème de la sécurité des personnes âgées devient prioritaire. Dans une même stratégie sécuritaire, le maire mène, à l'inverse de la municipalité précédente, une politique particulièrement hostile aux gens du voyage. Enfin, l'enjeu de la propriété est régulièrement évoqué dans le programme municipal.

³ Ancien directeur général de la SCET, il a notamment été l'inventeur de la voie de desserte, essentielle dans la conception des grands ensembles (Landauer 2003).

millions de francs, du fait du contrôle des loyers. La question de la faillite est sérieusement envisagée. D'une part, parce que ces sociétés se retrouvent avec un capital désormais à un niveau légal nécessitant une résolution sur la poursuite de l'activité¹. D'autre part, de manière plus stratégique, il s'agit pour la direction de la CDC de faire pression sur le gouvernement afin qu'il autorise la hausse des loyers tant attendue. Robert Lion envoie ainsi au ministre des Finances et au ministre du Logement une lettre annonçant son projet de mettre en liquidation la CIRP². Cette lettre fonctionne en réalité comme un moyen de pression. De fait, la CDC a un plan de sortie de crise, que Lion évoque dans la lettre :

« Le plan de redressement adopté récemment en ce sens par le conseil d'administration comporte différentes mesures d'amélioration de la qualité de la gestion et d'amélioration des logements, en contrepartie d'augmentations significatives de loyers. »

L'idée est donc de faire accepter par les locataires, et par les pouvoirs publics, une hausse importante des loyers, « masquée » par un programme d'amélioration du logement. Ce plan bénéficie en outre d'une série d'aides publiques, dans la continuité de la réforme du financement du logement de 1977. La CIRP « conventionnerait » son patrimoine locatif avec l'État, ouvrant le droit à des subsides étatiques, en échange d'un certain nombre d'obligations sociales (cf. encadré). Le plan de travaux est associé à l'obtention d'un certain nombre de subventions publiques, qui doivent permettre d'en assumer une partie du coût. Les aides publiques ont vocation à permettre une meilleure isolation des logements, et donc une baisse des charges de chauffage, qui ont nettement augmenté avec les crises pétrolières des années 1970. Toutefois, il s'agit d'une réhabilitation-alibi, dont l'objectif est une augmentation des loyers largement supérieure au coût des travaux afin de rééquilibrer les comptes de la société.

C'est pourquoi le directeur général de la Caisse des dépôts demande une dérogation de la part des pouvoirs publics. En effet, le conventionnement des logements et les travaux n'autorisent pas une augmentation supérieure à la prise en charge du coût des travaux, sauf en cas d'accord avec les locataires. La CIRP n'ayant, sans surprise, pas obtenu l'accord des associations de locataires, demande l'intervention des pouvoirs publics pour passer outre.

Le conventionnement des logements et la PALULOS

Le « conventionnement » de logements est un acte conclu entre l'État et les propriétaires bailleurs de logements locatifs. L'État s'engage à apporter des aides spécifiques aux propriétaires en matière d'entretien des logements et tout particulièrement la Prime à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale (PALULOS), qui permet de financer des travaux d'isolation thermique. De plus, le conventionnement ouvre aux locataires le droit à l'Aide Personnalisée au Logement (APL), qui est directement versée

¹ La CIRP ayant perdu plus de la moitié de son capital a été conduite à tenir une assemblée générale extraordinaire le 23 septembre 1985, afin de décider de la poursuite d'exploitation. ACDC 050342 0074 Note de C3D à l'attention de R. Lion « Situation de la CIRP » 22 octobre 1985.

² ACDC 050342 0074 Lettre de Robert Lion à Pierre Bérégovoy, 24 octobre 1985.

au bailleur.

Le bailleur de son côté s'engage à respecter des plafonds au niveau des loyers et des ressources des ménages locataires. Par ailleurs, l'État reçoit un contingent d'attribution des logements, qui lui permet de loger les ménages prioritaires, parmi les plus modestes.

Avec ce conventionnement, le patrimoine, de statut privé, de la CIRP, est plus ou moins apparenté à du logement social. Il l'est de manière temporaire, dans la mesure où la convention entre le propriétaire et l'État est à durée limitée, et peut être dénoncée au bout de 9 ans. Ce point jouera un rôle majeur au tournant des années 1990-2000, quand la SCIC voudra « déconventionner » ses logements et leur rendre leur statut entièrement privé.

Le directeur du cabinet du ministre des Finances Pierre Bérégovoy donne son accord à la dérogation¹. Une convention entre l'État et la CIRS est signée le 24 janvier 1986. Sa formulation, relativement nuancée, reconnaît que :

« la réalisation de ces travaux et *la nécessité pour le bailleur de retrouver l'équilibre de sa gestion* entraîneront un réajustement du niveau des loyers. »².

Paradoxalement, il semble bien que « en réhabilitant, on a paupérisé. »³ Cette formule lapidaire d'un ancien cadre de la CIRS évoque ainsi les effets du plan de redressement des loyers sur le peuplement des logements. D'une part, le conventionnement des logements a entraîné la dévolution d'une partie des droits de réservation des logements à l'État, qui propose les populations les plus précaires et défavorisées, et tout particulièrement les primo-arrivants⁴. D'autre part, l'augmentation des loyers touche essentiellement les ménages qui ont le moins droit à l'APL, c'est-à-dire les plus aisés, à l'inverse des plus pauvres, dont l'augmentation des loyers est largement compensée par l'instauration de l'APL. Une étude commandée par la SCIC en 1987⁵ sur l'impact des hausses de loyers sur les locataires souligne que les ménages à faibles revenus sont moins atteints que les autres. Dès lors, le risque de paupérisation est double : les loyers ayant à subir une hausse de loyer importante seront incités à partir et laisseront la place à d'autres plus pauvres, ou bien, dans l'incapacité de ces ménages à fournir l'effort financier demandé entraînera « une dégradation des conditions de vie des ménages, peu propice à améliorer l'image de marque et la qualité de vie dans le parc immobilier. »⁶ Le contexte d'arrivée de ménages pauvres entraîne une dynamique de paupérisation du grand ensemble en boule de neige⁷.

¹ ACDC 980111 0020 : compte rendu manuscrit de Robert Lion d'un entretien avec JC Naouri, 23 octobre 1985.

² ACDC 050342 0074 Convention cadre entre l'Etat et la CIRS. 24 janvier 1986

³ Entretien N16.

⁴ C'est notamment dans ce cadre que de nouvelles communautés s'installent à Sarcelles, telles que les Assyro-Chaldéens étudiés par le géographe Hervé Vieillard-Baron (1995; 1996; 1994a).

⁵ ACDC 9580589 0030.

⁶ Id.

⁷ L'étude évoque une mutation inquiétante du peuplement, liée notamment à la « crainte d'un nouveau voisinage et amplifiée par l'augmentation des loyers » qui induit un important renouvellement des locataires. Ce renouvellement se traduit par une paupérisation croissante des demandeurs de logements en raison « d'un

Les mesures adoptées par la SCIC pour rétablir ses comptes correspondent ainsi à une réduction de ses investissements et à une modification du peuplement, entraînant une double dynamique de dégradation et de paupérisation du grand ensemble. Cette dynamique a clairement pesé sur le pouvoir municipal de Sarcelles et sur ses capacités d'action.

2.2.2. Le consentement du maire

En 1985, le directeur financier de la SCIC est appelé à la tête de la CIRP et de la CIRS, à la place de François Parfait. Ce choix témoigne tant de l'importance que des priorités stratégiques de R. Lion qu'il fixe à l'égard de ces sociétés : il s'agit de les rentabiliser pour cesser de mobiliser des fonds de la Caisse des dépôts. Robert Lion lui confie la mission suivante :

« Priorité au plan de redressement. Soyez ferme, et agressif. Vous n'aurez jamais l'accord de toutes les associations de locataires ; passez outre. Vous n'aurez jamais un soutien ouvert de tous les maires ; si certains s'opposent trop, différez les travaux sur leur commune. Par contre, ne cédez rien sur ce que l'État nous a promis ; il y a une seule parole, et une continuité sur les engagements. Si nécessaire, je m'en mêlerai. Et si l'État se dérobe, on revient au dépôt de bilan. »¹

Des entretiens menés avec différents cadres de la SCIC soulignent les difficultés qu'ils ont rencontrées pour imposer aux locataires et aux élus locaux des plans de réhabilitation qui en pratique sont des plans de hausse des loyers. Toutefois, le maire de Sarcelles est sans doute un des moins hostiles. Dans ce dossier de réhabilitation / augmentation des loyers, le rôle du maire est resté assez marginal. Il n'est pas sûr qu'une attitude plus hostile eût remporté un meilleur résultat, dans la mesure où la CIRP est parvenu partout ailleurs à parvenir à une hausse des loyers permettant de dégager des bénéfices à moyen terme.

La municipalité face au plan : des interventions aux effets limitées.

Dans un premier temps, la municipalité semble même plutôt approuver le projet de réhabilitation. Le maire apporte sa garantie aux emprunts contractés pour l'opération, garantie nécessaire à l'obtention de ces prêts (issus du livret A) permettant de financer les travaux². Le bulletin d'informations municipales de juillet/août 1987 présente le déroulement des opérations de manière particulièrement compréhensive et bienveillante à l'égard du propriétaire³. Il évoque l'augmentation des loyers, mais sans acrimonie, et évoque juste après l'APL qui sera délivrée avec les travaux.

positionnement dégradé du parc sur le marché (obsolescence du patrimoine, désaffection générale des collecteurs...)

¹ ACDC 910072 0033 compte de l'entretien de Robert Lion avec le président de la CIRP et de la CIRS, 2 septembre 1986. « Lamontagne est plus courageux et a promis sa garantie »

² Id.

³ AMS *Les nouvelles de Sarcelles* n. 57 : « nous savons que l'état général de cet ensemble immobilier nécessite une modernisation et une adaptation aux nouvelles normes de sécurité et de confort. Cependant, le niveau bas des loyers n'a pas permis cette modernisation et cette adaptation et a obligé la CIRS à procéder aux travaux nécessaires dans le cadre d'un programme particulier de réhabilitation, auquel le maire a apporté sa garantie

Comme le souligne en 1987 le directeur général de la SCIC, Dominique Figeat, la CIRP a rencontré un :

« accueil plutôt positif sur les 3 grosses [municipalités] Créteil Sarcelles Poissy. (...) La contrepartie qu'elles demandent, et actuellement négociée, porte sur une certaine augmentation des travaux (travaux paraissant faibles en regard de la hausse de loyers). »¹

En revanche, la faiblesse du maire à l'égard de la nouvelle stratégie de rentabilisation de la SCIC est sensible dans la question de la rétrocession des espaces publics et de leur gestion depuis la SCIC vers la commune. La SCIC (plus exactement la CIRP) était restée propriétaire de presque tous les espaces publics du grand ensemble, hormis les rues principales. Une convention est signée entre la commune et la SCIC en 1986 pour les transmettre à la commune. La SCIC cesse ainsi de devoir financer l'entretien des espaces publics, tandis que la municipalité reprend en main la propreté, qui constitue une priorité politique pour lui. Par ailleurs, la SCIC s'engageait à réduire les charges locatives des logements sarcellois et cède à la commune des terrains sur lesquels elle va pouvoir construire des équipements publics. L'agent de la SCIC en charge de la négociation de la convention, dans un entretien tardif, a signalé combien la convention était désavantageuse pour la commune, qui récupérait des espaces publics mal entretenus².

Le maire de Sarcelles a ainsi peu pesé sur l'évolution du grand ensemble, marqué tant par le désinvestissement que par la concentration de ménages pauvres. Cette double dynamique dépend de la conjonction d'une stratégie de rentabilité imposée par la Caisse des dépôts et d'une politique du logement qui s'oriente en priorité vers les ménages pauvres. Cette articulation a pris la forme d'une réhabilitation a minima des logements, qui a permis une hausse des loyers et l'obtention de crédits publics pour les ménages pauvres. De fait, les objectifs de gestion sociale du début des années 1980 ont ainsi été clairement détournés en fonction des contraintes financières. Le développement de la politique de la ville et le Programme développement solidarité se distinguent de cette logique, sans pour autant la remettre en cause.

d'emprunt. (...) La CIRS souhaite améliorer les qualités de sa prestation en apportant un réel changement du cadre de vie. »

¹ ACDC 9705890023.

² Entretien N78 : « Lamontagne n'avait jamais dirigé, il ne connaissait rien, et les services techniques étaient dans un état catastrophique. (...) Ce n'était pas un gestionnaire, il a été trop généreux, il aurait dû se battre. (...) moi j'avais plein d'études, et Lamontagne, il avait un crayon et une feuille de papier, il s'est fait avoir. »

2.3. La politique de la ville à Sarcelles : les pauvres ambitions de la SCIC et de la municipalité

Au tournant des années 1990, la politique de la ville est relancée et Sarcelles bénéficie tant des subsides de la Caisse des dépôts que d'une convention signée avec l'État. Pour la Caisse des dépôts, il s'agit de se réinscrire dans le cadre de politiques publiques, malgré les objectifs de rentabilité. Toutefois, ces opportunités ne permettent de financer que des initiatives d'ampleur limitée. Si les services de la Caisse des dépôts envisagent des projets ambitieux dans le cadre du Programme développement solidarité (2.3.1.), la SCIC souhaite à l'inverse limiter au maximum son engagement financier : le grand ensemble de Sarcelles, et tout particulièrement ses logements ne semblent pas suffisamment attractifs sur le marché immobilier à un opérateur en quête de rentabilité (2.3.2.). De plus, le maire, réélu en 1989 conserve ses distances à l'égard d'un partenariat avec la CDC et la SCIC et privilégie plutôt les ambitions modestes d'une convention signée avec l'État (2.3.3.).

2.3.1. La Caisse des dépôts, le Programme développement solidarité et Sarcelles

Le directeur général de la Caisse des dépôts annonce au maire de Sarcelles, qui vient d'être réélu, qu'il souhaite faire bénéficier à la ville de Sarcelles des subsides du PDS¹. Il s'agit d'aider la ville de Sarcelles, ainsi que d'autres villes rencontrant des difficultés économiques et sociales :

« à monter des programmes globaux de développement dont les priorités économiques, sociales et culturelles seraient définies par les élus (...) et de contribuer ainsi à identifier, évaluer et mettre en place des projets visant à faire fonctionner de façon durable, en particulier dans les quartiers en rénovation, des services de voisinage tournés vers les besoins des habitants et propres à créer de nouveaux emplois. »

De fait, dans le cadre de son Fonds d'Interventions Sociales (cf. supra), la Caisse des dépôts avait déjà engagé des études avec la municipalité et la SCIC pour réfléchir à l'amélioration du grand ensemble. Ces études, menées par le BETURE, bureau d'études de la CDC, avaient permis d'établir un diagnostic d'ensemble et d'identifier des pistes d'actions. Dans le contexte financièrement très limité de la ville, de la SCIC et du FIS, la seule traduction opérationnelle en était une pépinière d'entreprises, située dans le centre des Flanades².

¹ ACDC 950598 0030 : lettre de Lion à Lamontagne, 12 avril 1989.

² La CIRS avait pris en charge le coût des travaux tandis que la municipalité prenait en charge les frais de gestion de la pépinière. La municipalité engageait ainsi peu de fonds, tandis que la CIRS trouvait des locataires pour ses bureaux restés vides.

Dans le cadre du PDS, les ambitions du FIS sont redéployées. Il est ainsi envisagé d'aménager un espace de plusieurs hectares possédé par la SCIC, Sarcelles XI, situé au centre du grand ensemble, et qui n'a pas encore été aménagé. La CDC mobilise un architecte de renom, Pierre Riboulet, pour dessiner l'aménagement de cette zone. Il est aussi prévu, dans le cadre du contrat du PDS avec la SCIC, un plan de travaux dans les logements. Des études sont aussi commandées pour investir dans la réhabilitation des centres commerciaux et des espaces verts. Sur le plan social, le programme pourrait financer la création d'une régie de quartier¹ qui pourrait effectuer des travaux d'entretien dans les logements gérés par la SCIC, ainsi que la réhabilitation des locaux communs possédés par la SCIC et loués aux associations. Ces projets vont rapidement se heurter aux réticences de la SCIC et de la municipalité à s'engager financièrement, ce qui montre la contradiction entre les objectifs financiers de la filiale et son engagement dans la politique de la ville.

2.3.2. La SCIC et « son recentrage sur ses activités immobilières »²

Début juillet 1989, des agents de la CDC en charge du programme PDS, les responsables de la SCIC et le maire de Sarcelles se réunissent pour discuter de ces propositions. Dès cette première réunion, le projet de l'accompagnement social des locataires est évacué, dans la mesure où son coût est jugé trop élevé par la SCIC, qui souligne ses efforts déjà existants en la matière³. De même, la SCIC exprime une grande réticence à l'égard des études générales sur le développement économique et le traitement des espaces publics. Elle limite son investissement financier au minimum, se retranchant derrière la volonté de laisser le maire responsable de l'aménagement de la commune. Selon les mots d'un responsable de la SCIC, l'aménagement urbain « relève de la responsabilité de la ville en matière d'urbanisme, tandis que la SCIC doit continuer son recentrage sur ses activités immobilières »⁴, au grand dam du responsable du PDS⁵. Dès lors, en matière d'espaces publics, aucune action

¹ Une régie de quartier est une association visant à réinsérer des personnes en difficulté d'un quartier, en leur proposant notamment des activités rémunérées.

² ACDC 950598 0030 Compte-rendu du groupe de direction de projet de Sarcelles du 1^e février 1991.

³ ACDC 950598 0030 : Programme des projets de ville. Compte rendu de la réunion du 10 juillet 1989. CIRS, 12 juillet 1989 : le coût de 3 millions de francs sur 3 ans est jugé trop élevé par le gestionnaire de la SCIC, qui évoque l'existence d'un plan de formation du personnel de gardiennage.

⁴ ACDC 950598 0030 Compte-rendu du groupe de direction de projet de Sarcelles du 1^e février 1991.

⁵ ACDC 950598 0030 Note manuscrit du directeur technique du programme des projets de ville PDS, 17 octobre 1990 « je n'ai pas réussi à obtenir l'adhésion [du président de la CIRS] à la notion de 'projet global' qui implique que les actions ponctuelles et apparemment disparates concernant les espaces verts, l'axe gare Flanades, les centres commerciaux, les centres sociaux, les régies de quartiers et les locaux communs résidentiels soient autant de moyens de mise en œuvre d'une stratégie d'ensemble de développement socio-économique. L'étude de développement économique, à l'échelle du bassin d'emploi est indispensable à l'élaboration de cette stratégie globale... et la CIRS ne voit toujours pas pourquoi elle participerait à son financement,... ce qui reste une attitude paradoxale puisque la CIRS se soucie par ailleurs de l'image de la ville, des migrations alternantes, etc... »

d'envergure n'a été lancée suite aux études. De même, la revitalisation des petits centres commerciaux gérés par la SCIC, est particulièrement limitée, dans la mesure où de telles opérations ont, selon un responsable de la SCIC, « une rentabilité plus sociale que financière »¹. La SCIC ne croit pas à l'intérêt économique d'une telle opération, dans la mesure où la réhabilitation des commerces ne suffira pas à imposer des loyers plus élevés aux commerçants, et donc permettre un retour sur investissement².

Cette frilosité correspond à une politique rigoureuse à l'égard du patrimoine de la SCIC. Les objectifs de développement social et économique du grand ensemble passent après la recherche de la rentabilité dans la gestion des logements. Cette rentabilité correspond d'abord à la limitation au maximum des frais de gestion, et donc des investissements à Sarcelles. Le plan de patrimoine de la SCIC, soutenu par les financements du programme SCIC-DSU, se distingue toutefois un peu de cette rigidité financière. Il a pour vocation de rendre plus attractifs les logements locatifs de Sarcelles, dans un contexte de paupérisation des demandeurs de logements. Pour cela, la SCIC envisage de rénover certains immeubles pouvant retenir voire attirer une population plus aisée. Dès lors, elle concentre ses efforts sur les secteurs les plus aisés du grand ensemble : le secteur nord-est et centre-ville. À ces travaux est associée une démarche commerciale à l'égard des attributaires de logement (préfecture, mais aussi les entreprises via le 1% logement) et plus généralement en direction de candidats spontanés. Le caractère social de cette démarche est donc discutable, mais peut néanmoins correspondre à des objectifs de mixité sociale.

Toutefois, ces ambitions restent limitées, eu égard aux relativement faibles montants d'investissements engagés³. Des petits travaux au sein des logements sont envisagés : réfection de la plomberie et d'une pièce, laissée au choix des locataires (cuisine, salle de bain). Ils correspondent à un total de 140 millions de francs sur 4 ans⁴.

Par ailleurs, dans le cadre du programme SCIC-DSU, la SCIC crée cinq agences de gestion au niveau de l'ensemble de Lochères, afin de rapprocher les gestionnaires des locataires. Toutefois, les coûts de cette politique, subventionnée par le programme DSU,

¹ Archives personnelles transmises par un ancien agent de la SCIC. Dossier d'accompagnement de la visite de P. Lagayette, directeur général de la CDC, à Sarcelles, 9 novembre 1993

² Deux centres sont néanmoins réhabilités, à mesure d'expérimentation pour l'ensemble du patrimoine locatif de la SCIC, pour un faible montant de 2,8 millions de francs de prêts délivrés par la CDC dans le cadre de la politique de la ville (prêts projets urbains). La ville prend de son côté en charge la rénovation des aires de stationnement alentour. Toutefois, les perspectives de rentabilité, et donc de généralisation de la démarche, sont faibles.

³ ACDC 950598 0030 groupe de direction de projet Sarcelles Lochères, SCIC, septembre 1989.

⁴ Toutefois, ce total a finalement été augmenté avec l'aide de Dominique Strauss-Khan. Homme politique socialiste de premier plan et candidat malheureux aux élections municipales de 1989 à Sarcelles a, grâce à ses fonctions de président de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale a permis de dégager une subvention importante (40 millions de francs) pour augmenter le volume des travaux effectués.

restent très limités (moins de 5 millions de francs). Dans un même ordre d'idée, un fonds de 600 000 francs sont consacrés à un fonds d'initiative des habitants, pour moitié financé par le programme DSU. Ce fonds est censé encourager les projets provenant des associations et concernant le patrimoine de la SCIC (amélioration de l'environnement des bâtiments, des parties communes, développer les services entre locataires et améliorer les relations entre résidents et communautés). De même, le programme DSU prend entièrement en charge des missions d'insertion (300 000 francs).

L'engagement de la SCIC dans le développement social ou économique du grand ensemble reste ainsi particulièrement limité. Sans surprise, le projet de l'ilot XI est aussi remis à plus tard¹. Finalement, un accord est trouvé en 1993, l'installation d'un IUT sur la zone permettant de signer un acte de vente, bien loin des ambitions de développement initiales². De fait, les grands programmes d'investissements semblent impossibles à Sarcelles. Les investissements au sein du grand ensemble n'apparaissent pas assez prometteurs aux yeux d'un opérateur en quête de rentabilité comme la SCIC. Les financements publics ne semblent pas pouvoir prendre le relais, la commune pouvant difficilement prendre en charge les coûts élevés de l'opération.

2.3.3. La méfiance de Lamontagne et le bilan très limité du PDS à Sarcelles

Outre le faible investissement de la SCIC à Sarcelles, la méfiance de la mairie à l'égard du PDS de la Caisse des dépôts va être un élément déterminant dans son échec. Celle-ci va rapidement préférer réorienter son action vers une contractualisation avec l'État. Dans le cadre de la montée en puissance de la politique de la ville, la commune de Sarcelles signe avec l'État une convention ville-habitat³. Les crédits obtenus par la municipalité lui permettront de reprendre à son compte les projets envisagés avec la CDC. Ainsi, le projet de

¹ ACDC 950598 0030 Note manuscrite du responsable du programme 'projets de ville' du PDS, 25 juin 1990. La municipalité souhaite en 1988 y faire construire un collège, un centre communautaire juif, un centre social et deux synagogues, mais les demandes de la SCIC en termes de prix de vente bloquent rapidement le processus. Le PDS est l'occasion de le relancer, la CDC finançant l'étude d'un architecte de renom, Pierre Riboulet, pour aménager cette zone. Cette ambition « commence (et peut-être finit...) par une citation de Robert Lion 'c'est ici qu'il convient de réaliser un grand geste architectural..' » La circonspection du responsable du programme Projets de ville est assez vite confirmée : la CDC, la SCIC et la commune ne vont pas apporter les moyens financiers nécessaires à cette ambition. En juin 1990 est présenté un projet comprenant un plan d'eau de 2 ha, une tour 'jardin' de 14 étages, une barre de 80m de long, 7 maisons, une maison de quartier, 2 synagogues et un centre aéré. Toutefois, ces ambitions s'accompagnent d'un déficit prévisionnel de 40 millions de francs (sur une opération d'aménagement de 66 millions de francs), du fait des prix des terrains cédés par la SCIC, du coût des aménagements et de la faible attractivité de l'opportunité foncière pour les constructeurs.

² Archives personnelles transmises par un ancien agent de la SCIC. Dossier d'accompagnement de la visite de P. Lagayette, directeur général de la CDC, à Sarcelles, 9 novembre 1993.

³ Dans le cadre de la politique de la ville, il s'agit de contrats signés entre l'Etat et une commune visant à cofinancer le développement des quartiers d'habitat social. Ces contrats sont moins dotés financièrement que les conventions de développement social des quartiers.

régie de quartier est confié à l'ALFA, celle-ci gérant déjà des maisons de quartiers sur Sarcelles. Toutefois, la ville obtient le financement d'un chef de projet pour monter cette régie de quartier, et décide de s'adoindre un nouveau bureau d'études, auquel elle transmet le projet, au détriment de l'ALFA et du PDS. De même, le PDS prévoyait une étude sur l'utilisation des locaux communs dans le patrimoine de la SCIC. Le maire de Sarcelles a préféré réorienter l'étude vers le financement de trois nouvelles maisons de quartier. Celles-ci sont financées dans le cadre de la convention avec l'État, et le maire refuse de faire appel à un financement de la CDC dans le cadre du projet de ville¹. Cette convention permettra aussi de réhabiliter les espaces verts, sous la maîtrise pleine et entière de la ville et sans participation financière de la SCIC ou de la CDC². En revanche, un des seuls projets qui aboutit dans le cadre du PDS n'était pas initialement prévu : l'installation de studios de musique contemporaine³.

Le bilan du PDS est donc bien maigre⁴, même si les studios en question joueront un rôle majeur dans le développement du rap français⁵. La municipalité conserve ses distances avec la SCIC et la Caisse des dépôts, dans une stratégie inverse à celle adoptée dans les années 1960 et 1970 par ses prédécesseurs communistes. Il s'agit de se démarquer d'un gestionnaire dont l'image s'est fortement dégradée, tandis que le partenariat lié au PDS semble apporter trop peu de ressources à la municipalité pour compenser la mauvaise image d'une telle association.

¹ ACDC 950598 0030 note du chef de projet Sarcelles pour le PDS, 8 octobre 1991.

² Archives personnelles transmises par un ancien agent de la SCIC. Dossier d'accompagnement de la visite de P. Lagayette, directeur général de la CDC, à Sarcelles, 9 novembre 1993 : « l'absence d'une procédure de financement telle que la PALULOS, qui traite essentiellement le bâtie, explique l'a difficulté de lancement de cette réhabilitation qui n'engendre, par nature, aucun produit supplémentaire pour la CIRS. »

³ Le PDS a ainsi assuré le cofinancement d'une étude d'opportunité, puis de faisabilité, tandis que la ville apportait les locaux. Cette collaboration avec la collectivité n'est pas contradictoire avec les relations entre la mairie et le programme PDS. Si l'initiative du projet vient de la municipalité, celle-ci semble souhaiter ne pas s'associer trop nettement à un projet orienté vers la musique contemporaine. De fait, l'engagement du maire correspond à son « souci de remédier aux gênes diverses provoquées par les jeunes sarcellois qui pratiquent des musiques contemporaines particulièrement bruyantes » ACDC 950598 0030 Lettre du responsable du programme 'projets de ville' du PDS à Raymond Lamontagne, 6 mars 1991.

⁴ ACDC 950598 0030 Note manuscrite du responsable du programme 'projets de ville' du PDS, 2 octobre 1991. Le seul succès semble être d'avoir « réveillé » la municipalité, qui décide de travailler sans la CDC : « Cette collectivité était un édredon. Elle devient un peu plus combative. Bien qu'elle se trompe de cible, c'est quand même un peu (beaucoup ?) à l'occasion de l'expérience du projet de ville qu'elle s'est mise à vouloir quelque chose. »

⁵ Le ministère AMER et Secteur Ä, qui comptent parmi les collectifs les plus influents du rap français des années 1990, y ont enregistrés leurs premiers morceaux. Leurs membres provenaient surtout de Sarcelles (Passi, Stomy Bugsy) et des communes environnantes.

Conclusion

Au début des années 1980, la SCIC se définissait encore comme un « promoteur social » qui soutient la politique du logement par un volume de production de logements ambitieux, correspondant à des critères (notamment sociaux) définis par l’État. Dix ans plus tard, ces références à la politique du logement dans la stratégie de la SCIC sont surtout limitées à la participation à la politique de la ville dans le cadre du Programme développement solidarité (PDS). Ce rabattement des ambitions sociales et politiques de la filiale de la Caisse des dépôts est dû à deux dynamiques concomitantes. L’évolution de la politique du logement, qui a accentué son orientation sur la prise en charge des populations pauvres via le blocage des loyers puis la généralisation de l’aide personnalisée au logement (APL), se conjugue avec les évolutions comptables de la Caisse des dépôts. Celle-ci, dans le cadre de la libéralisation financière, exige désormais de sa filiale une stratégie et une rentabilité calquées sur celles des promoteurs privés. Dans ce contexte, la SCIC a suivi un développement dual et asymétrique, peu favorable à la gestion des logements locatifs et notamment au grand ensemble de Sarcelles. Le double mouvement de désinvestissement de la SCIC et de subventions publiques concentrées sur les populations défavorisées va se traduire par une spécialisation du grand ensemble dans l’accueil de ces populations. Les faibles ressources de la ville et les limites des apports du programme développement solidarité (PDS) et de la politique de la ville ne permettent pas de compenser cette double dynamique de paupérisation et de désinvestissement.

Cette évolution asymétrique doit beaucoup à l’évolution de la Caisse des dépôts dans le cadre de la libéralisation financière. D’un côté, elle impose désormais des objectifs exclusivement financiers à sa filiale et donc un comportement semblable aux entreprises privées. La SCIC cesse ainsi d’être un instrument d’objectifs politiques. De l’autre, l’établissement financier, avec le PDS, tente de réinscrire la filiale dans les politiques publiques, pour confirmer la singularité du groupe à l’égard du privé et prévenir les risques de privatisation. Cette stratégie s’avère mitigée pour la SCIC, dans la mesure où les objectifs de rentabilité détournent ceux du PDS.

Chapitre 9 – La SCET, victime de la décentralisation ou de la libéralisation financière ?

Les années 1980 sont souvent présentées comme un âge d’or des sociétés d’économie mixte locales (Caillosse, Le Galès, et Loncle-Moriceau 1997; Da Rold 2008). La décentralisation facilite leur création par les pouvoirs locaux et le nombre de ces sociétés augmente alors très fortement. Parallèlement, les années 1980 sont une décennie noire pour la SCET. Cette filiale de la Caisse des dépôts se révèle en perte de vitesse, au point que ses difficultés financières entraînent l’application de plans de licenciements. Cette déroute peut être envisagée comme un corollaire de la montée en puissance des pouvoirs urbains, désormais plus aptes à concevoir et mettre en œuvre des politiques de développement urbain que les organismes centralisés (Lorrain 1989; G. Pinson 2009; Le Galès 2011).

Pourtant, notre enquête a révélé le rôle majeur joué, dans les années 1970, par des agents de la SCET en faveur d’une autonomisation des collectivités locales et des sociétés d’économie mixte (SEM) à l’égard de l’État (cf. chapitre 6). Dans la continuité de ce mouvement, Robert Lion, nommé à la tête de la Caisse des dépôts en 1982, a porté pour la SCET de grandes ambitions, la décentralisation apparaissant comme une formidable opportunité pour cette société spécialisée dans le partenariat avec les collectivités locales.

L’analyse fine de la SCET dans les années 1980 montrera que la libéralisation des conditions de financement du développement urbain explique une large part de ses difficultés et de sa mutation. La libéralisation financière facilite l’accès au crédit d’opérateurs et promoteurs privés, tandis que la Caisse des dépôts cesse de fournir des crédits avantageux à sa filiale. De la sorte, la concurrence privée dans le champ de l’aménagement urbain est très rude pour la SCET dont les pertes s’accumulent. C’est dans ce contexte que la CDC impose à sa filiale de retrouver l’équilibre en calquant son redressement et son développement sur les stratégies des grands groupes privés en matière de développement urbain. Il s’agit désormais moins de répondre directement aux demandes des collectivités qu’à celles du « marché ». Seul l’engagement de la SCET dans le cadre du Programme développement solidarité (PDS), lancé par la Caisse des dépôts en appui à la politique de la ville, fait exception à cette tendance générale. Toutefois, si le PDS pousse les responsables de la SCET à investir le développement des quartiers cibles de la politique de la ville. Cet investissement reste limité en raison de ses faibles perspectives de profit.

A Nantes, on observe un affaiblissement de la SCET au profit des opérateurs et promoteurs privés. Les zones qui attirent les investisseurs privés sont aménagées dans un dialogue étroit entre pouvoir urbain et promoteurs, dialogue au sein duquel la SCET est très en retrait. Si dans le cadre de la politique de la ville, les subsides du PDS permettent à la SCET et à la CDC de participer aux investissements publics au sein des quartiers d'habitat social, la CDC et sa filiale jouent des rôles très secondaires.

C'est d'abord l'évolution générale de la SCET qui retiendra notre attention. On verra comment les ambitions initiales de Lion sont rapidement révisées au profit d'une stratégie de rentabilisation suivant des logiques de marché, que le Programme développement solidarité ne remet pas véritablement en cause (1.). À Nantes, l'évolution de la SCET participe d'une dualisation de l'aménagement urbain qui oppose d'un côté les zones où collaborent pouvoirs urbains et promoteurs, des quartiers d'habitat social de l'autre, où les opérateurs privés sont absents et les investissements dépendent des pouvoirs locaux et de l'État (2.).

1. L'aménagement urbain à l'épreuve de la libéralisation financière : la crise de la SCET

Si Robert Lion avait une mauvaise image de la SCIC, il nourrissait de bien plus grands espoirs pour la SCET. Société très décentralisée, partenaire des collectivités locales dans le cadre des sociétés d'économie mixte (SEM) locales, elle bénéficiait d'une image plutôt positive aux yeux des élus locaux¹ et semblait constituer une excellente base pour s'engager dans la décentralisation. Le projet d'une SCET comme « colonne vertébrale de la décentralisation »² est néanmoins rapidement brisé par l'évolution du financement du développement urbain. La construction se ralentit et le financement de l'aménagement urbain dépend de plus en plus des promoteurs privés. Leur influence accrue auprès des pouvoirs locaux opère au détriment de la SCET. Les transformations de la SCET dans les années 1980 suivent le rythme en trois temps de la SCIC. Les pertes s'accroissent. Cela favorise le choix de la CDC de limiter son engagement financier, d'où l'abandon des ambitions du *Projet pour la Caisse des dépôts*. S'y substitue la seule recherche de la rentabilité, et donc, la conquête de nouveaux marchés jugés les plus rentables.

On verra comment l'arrivée de Robert Lion à la tête de la Caisse des dépôts se traduit par un approfondissement des dynamiques des années 1970, renforçant le partenariat entre la

¹ Voir notamment une série d'études commandées en 1983 par la CDC, dont une au groupe d'analyse des politiques publiques sous la direction de Jean-Claude Thoenig ACDC 8901110028.

² La formule est de Robert Lion (N0).

SCET et les pouvoirs locaux (1.1.). Toutefois le contexte financier est très défavorable à la SCET. La banalisation du crédit l'expose à la concurrence des promoteurs et des groupes de services urbains. Son rôle dans l'aménagement urbain n'apparaît plus incontournable (1.2.). La SCET cherche alors à maximiser sa rentabilité, calquant son développement sur celui des grands groupes privés de services urbains et s'engageant très modérément dans la politique de la ville malgré l'appel de la Caisse des dépôts (1.3.).

1.1. La SCET ou la profession de foi décentralisatrice de la Caisse des dépôts

A court terme, les lois de décentralisation et le *Projet pour la Caisse des dépôts* n'ont pas remis en cause le rôle de la SCET aux côtés des collectivités locales (1.1.1.). Robert Lion souhaite au contraire confirmer les dynamiques des années 1970, marquées par une diversification des activités de la société et par des partenariats plus étroits avec les pouvoirs locaux (1.1.2.). Le nouveau directeur de la SCET, Jean-Paul Baïetto, approfondit cette stratégie, mais elle ne permet pas de redresser les comptes de la société (1.1.3.).

1.1.1. Des changements limités dans le domaine de l'aménagement et de l'économie mixte

Le contexte des lois de la décentralisation est favorable à une réforme de l'économie mixte. Pourtant, cette réforme est loin d'être radicale. Les statuts juridiques des SEM donnant un rôle majeur à l'État sont modifiés pour laisser une plus grande autonomie aux élus locaux, mais la réforme entérine une évolution déjà nettement engagée. De plus, la réforme de la SCET, un temps envisagée pour conforter le pouvoir des collectivités locales, est vite abandonnée par Robert Lion pour mieux s'appuyer sur la dynamique des années 1970.

Les lois de décentralisation entraînent une réforme juridique des sociétés d'économie mixte. Adoptée à l'unanimité par le parlement, la loi du 7 juillet 1983, supprime la tutelle du préfet (commissaire du gouvernement) qui y consacrait le rôle majeur de l'État. La loi facilite en outre la création de SEM en rapprochant leurs statuts de ceux d'une société commerciale et en étendant le champ de leurs compétences. En cela, elle s'inscrit dans la continuité des évolutions des SEM à l'œuvre dans les années 1970. Elle facilite la diversification de leurs interventions et consacre le rôle majeur joué par les collectivités locales dans le contrôle des SEM. C'est cette double évolution qui explique l'accroissement spectaculaire du nombre de SEM. De fait, ces textes juridiques ne font que conforter les tendances observées dans les

années 1970 de montée en puissance des élus locaux, notamment à l'égard des services de l'État (Caillosse, Le Galès et Loncle-Moriceau 1997).

Le projet de réforme de la SCET est en revanche plus discuté. En avril 1982, juste avant de quitter la direction de la Caisse des dépôts, Pérouse crée une commission pour « définir les relations nouvelles des filiales avec les collectivités locales et les sociétés d'économie mixte qui en émanent »¹. Présidée par Roger Lagrange, maire socialiste de Chalon-sur-Saône et président d'une SEM, la commission est composée d'élus locaux et des représentants du personnel. Elle rend un court rapport en novembre 1982², dont les propositions restent vagues, et reflètent les tensions entre ses membres. Certains élus locaux de la commission, à l'instar d'Albert Mahé, maire adjoint de Nantes et président de la SELA, souhaitent la création d'une structure fédérale, structurées au niveau régional sous la direction d'élus locaux. À l'inverse, les techniciens et salariés de la SCET restent attachés au maintien d'un réseau national hiérarchisé, relativisant la place des élus. Le rapport évoque ainsi la création d'une société unifiée, qui fonctionnerait de manière très décentralisée, à la manière d'un réseau où les élus locaux joueraient un rôle certain, bien que restant à préciser, tant au niveau central que régional.

Robert Lion prend rapidement ses distances à l'égard du rapport et refuse l'immixtion des élus locaux dans la gestion de la SCET, projet peu populaire et jugé irréaliste au sein des équipes³. De fait, il semble que les élus locaux non socialistes soient opposés à une structure fédérale, qui risque de désavantager les collectivités dirigées par l'opposition⁴. Robert Lion fait le choix d'une certaine continuité dans l'organisation de la SCET, pensée comme « l'épine dorsale » du groupe dans le cadre de la décentralisation.

1.1.2. La gestion de la SCET dans la continuité des années 1970

Robert Lion balaie les critiques dont la SCET fait l'objet, préférant souligner les qualités et l'engagement de la filiale dans le partenariat local. Geste révélateur, il fait appel à Jean-Paul Baïetto pour diriger la société, alors directeur d'une SEM grenobloise emblématique de l'autonomisation des pouvoirs urbains. Celui-ci approfondit les réformes de diversification des partenariats engagées dans les années 1970.

¹ ACDC 8901110011.

² ACDC 8901110011 Un projet pour les filiales, commission Lagrange, novembre 1982.

³ ACDC 8901110027 Allocution prononcée par M. Lion lors de la cérémonie des vœux de la SCET organisée le 7 janvier 1983 : « Il n'est pas question que les directions régionales de la SCET soient gouvernées par des élus, il n'est pas question non plus que la SCET, au niveau national – comme ceci avait été proposé notamment par le rapport Lagrange – soit présidée par un élu. »

⁴ ACDC 8901110026 : compte-rendu d'entretien de Robert Lion avec Daniel Dommel. 19 juillet 1982.

• La SCET comme « épine dorsale de la décentralisation »

Aux yeux de Robert Lion, l'appui de la SCET à des SEM contrôlées par les élus locaux fait figure de levier privilégié de la Caisse des dépôts pour accompagner la décentralisation. Les vœux qu'il adresse aux cadres de la SCET¹ en janvier 1983 témoignent d'un enthousiasme qui dépasse l'exercice de communication. Après les avoir exhortés à « ne pas lever le pied » et à être « l'échelon de pointe du développement local de notre pays », il les place au cœur de la stratégie d'aménagement de la Caisse : « pour notre groupe de la Caisse des dépôts, vous êtes au cœur du corps de bataille que nous allons plus que jamais lancer dans cette grande affaire qu'est le développement du pays. » La SCET est alors pensée, dans une république décentralisée, comme « l'épine dorsale de la configuration de demain ». L'importance qu'il accorde à la SCET se traduit aussi par la nomination de Bernard Brunhes, président de la holding Caisse des dépôts développement (C3D)², à la présidence de la SCET³.

Mais cette perspective ne vaut pas rupture par rapport aux évolutions des années précédentes. Lion tient un discours d'apaisement auprès des équipes quant à la pérennité de leur action : « la première chose que je veux vous dire, c'est que les fonctions qui sont les vôtres demeurent⁴. » Un peu plus tard, Lion envisage « d'aller plus loin dans le sens d'évolutions multiples que vous [cadres de la SCET] avez déjà engagées. » Ainsi, Lion reprend le thème classique de l'appui de la SCET aux collectivités locales et le leitmotiv de la « magistrature technique »⁵ que la SCET doit apporter aux collectivités locales.

• Jean-Paul Baïetto, symbole de la montée en puissance des pouvoirs urbains des années 1970

Le choix du nouveau directeur de la SCET, pour remplacer Daniel Dommel, en poste depuis 1978, fait figure d'exemple paradigmatic de la vision optimiste de Lion. Jean-Paul Baïetto est depuis 1976 directeur de la Société d'Aménagement du Département de l'Isère (SADI), société d'aménagement présidée par Hubert Dubedout, l'emblématique maire de

¹ ACDC 8901110027 Allocution prononcée par M. Lion lors de la cérémonie des vœux de la SCET organisée le 7 janvier 1983. Il s'adresse aux cadres de la société.

² La holding a en charge la gestion des filiales pour le compte de la Caisse des dépôts et a tout particulièrement la mission de contrôler leur équilibre financier (cf. chapitre 8).

³ Les fonctions opérationnelles sont en revanche entièrement laissées à Baïetto, directeur général de la SCET.

⁴ Souligné dans le texte.

⁵ ACDC 8901110027 Allocution prononcée par M. Lion lors de la cérémonie des vœux de la SCET organisée le 7 janvier 1983.

Grenoble¹. Cette SEM constitue un véritable symbole du « laboratoire urbain grenoblois » (Hayer 2005 : 64), où la collectivité locale parvient à supplanter le leadership étatique. Sous la direction de Baïetto, la SADI parvient à étendre ses activités, alors concentrées sur le quartier nouveau de la Villeneuve². La SADI, sous son impulsion, installe des agences dans les petites villes du département (Vienne, Bourgoin, Voiron) afin d'accompagner leur réflexion stratégique en matière de planification et d'aménagement, en concurrence de la DDE et des sociétés de promotion privée. Elle développe aussi des activités plus originales, comme la réalisation de locaux industriels ou encore la conduite de projets touristiques. Cette dernière activité concerne notamment des stations de ski, la SADI allant même jusqu'à prendre en charge directement la gestion de remontées mécaniques dans le cas de la station des 7 Laux. Cet activisme fait de la SADI « l'une des SEM en pointe du réseau SCET en transformant son fonctionnement et en élargissant considérablement ses domaines d'intervention » (Hayer 2005 : 95).

Jean-Paul Baïetto est un animateur influent de l'association des directeurs de SEM de la SCET. Il est en outre associé aux réflexions de la commission Lagrange. Sa nomination à la tête de la SCET présente un double intérêt. Elle symbolise d'abord l'impulsion décentralisatrice voulue par R. Lion, dans la mesure où son passage à la SADI constitue un brevet de décentralisation³. De plus, son volontarisme à la tête de la SADI suggère un redéploiement de la SCET en direction de nouveaux marchés, répondant aux attentes des collectivités. Enfin, le parcours de Baïetto lui confère un profil adapté aux enjeux du moment : ingénieur, syndicaliste et « sorti du rang », il pourra bien discuter avec le personnel⁴. Ancien collaborateur de Delouvrier et directeur technique dans la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, il connaît les codes de l'appareil d'État et du ministère de l'Équipement.

¹ Élu en 1965, son nom est notamment attaché à une refonte de la démocratie locale, en rupture avec les exigences de l'Etat., en s'appuyant tout particulièrement sur la démocratie locale animée par des Groupements d'action municipales (GAM) (Ducros 1998; Novarina 1993).

² Cette seule opération concentrerait alors 80% du chiffre d'affaires de la SADI (Hayer 2005 : 94).

³ De plus, parallèlement à ses activités professionnelles, Baïetto développe une activité militante importante, il est membre de deux mouvements associatifs spécifiquement engagés dans la question urbaine : les Groupements d'Action Municipale (GAM) et l'Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale (ADELS). Syndicaliste CFDT, il est aussi membre du Parti Socialiste, comme son frère, élu local dans l'agglomération grenobloise.

⁴ Voir le témoignage du délégué syndical à la SCIC Jean-Marie Salomon (Hayer 2005 : 129) « pour la première fois à la SCET, notre directeur n'est pas un fonctionnaire qui vient 'du haut', mais un homme de terrain, issu d'une position opérationnelle. Une exceptionnelle connaissance des réalités professionnelles et le charisme qu'on lui connaît vont favoriser le rétablissement de la confiance tant en interne que dans le réseau et vont permettre à Jean-Paul Baïetto de mobiliser toutes les énergies pour un nouveau projet de changement. »

1.1.3. L'approfondissement de la stratégie de diversification et ses conséquences financières : un rapport d'audit accusateur

La stratégie de Baïetto se distingue peu de celle de ses prédécesseurs en ce qu'elle reconduit les ambiguïtés de la SCET. Le plan d'entreprise de la SCET, conçu à la fin de l'année 1983, évoque trois finalités pour la société : être une entreprise (1), dans le camp et en appui des collectivités territoriales (2), porteuse de priorités nationales (3)¹. Société de droit privé au service des pouvoirs locaux mais centralisée, la SCET est ainsi maintenue à la jonction de trois objectifs potentiellement contradictoires.

Face aux difficultés financières, la SCET s'inscrit dans la lignée des projets des années 1970 de diversification de ses activités, relevant du développement économique, de la revitalisation urbaine, de l'énergie et de l'informatique. En revanche, des ambitions sociales s'y superposent, la SCET investissant le domaine de l'action sociale (aide aux chômeurs, formation des jeunes) comme celui de l'aide au tiers monde. Le témoignage de Jean-Marie Salomon (Hayer 2005: 129-132), cadre à la SCET et représentant des salariés au conseil d'administration de la SCET, est significatif de l'ambition de Baïetto, mais aussi de ses limites :

« L'heure est à la diversification par filières et se fait un peu tous azimuts. Diversification implique investissements, pertes en début de cycle... on recrute allègrement, surtout au siège. Il faudrait simultanément, en contrepartie, 'recycler' certains cadres/experts usés, qui résistent aux changements, et qui pèsent lourd sur la masse salariale. Ce qu'aurait fait, plus ou moins brutalement, n'importe quel vrai patron. Trop 'gentil', Baïetto ne licencie personne. Les effectifs passent de 850 à mille personnes, les charges s'envolent, les produits ne suivent pas. Le déficit se fait rapidement sentir. »

Un rapport d'audit commandé par Lion en 1985 résume ainsi l'évolution de la SCET depuis 1982 : « une course au chiffre d'affaires masquant une fuite en avant. »² En 1985, il semble clair que la SCET ne tiendra pas l'objectif fixé par Lion d'équilibre financier en 1986. L'audit qu'il commande est particulièrement sévère et souligne les conséquences financières négatives du développement de la SCET, la stratégie de croissance entraînant surtout une augmentation des pertes. L'activité de construction continue à stagner (cf. chapitres 7 et 8) et la société rencontre les mêmes difficultés qu'à la fin des années 1970 : la renégociation des conventions liant la SCET aux SEM se passe difficilement. Ces difficultés sont accrues par les élections municipales de 1983, avec l'accession au pouvoir de nombreux maires de droite, enclins à travailler directement avec la promotion privée sans passer par l'économie mixte. En

¹ACDC 9100850085 : Plan d'entreprise de la SCET : orientations stratégiques. Document pour le conseil d'administration du mercredi 21 décembre 1983.

²ACDC 9100850085 mission d'audit sur la SCET. Audit interne de la Caisse des dépôts, septembre 1985.

outre, l'audit met en évidence l'existence de comptes insincères, notamment dans la gestion du pool de trésorerie, faisant peser certaines charges de la SCET sur la CDC¹.

La continuité décentralisatrice tracée par Lion ne permet pas d'améliorer les perspectives financières de la SCET. Elle s'inscrit dans les pas de ses prédecesseurs, qui n'avaient pas pu endiguer les pertes de la société (cf. chapitre 6). Lors de son audition par la commission Lagrange, Daniel Dommel, alors encore président de la SCET, souligne bien les ambiguïtés financières des ambitions de développement de la SCET :

« Jusqu'ici, il a toujours été affirmé que la SCET était une entreprise. (...) Le profit n'est pas son but, mais une gestion équilibrée est la condition de son existence. Elle entend travailler dans une optique de service public mais jusqu'ici, elle n'est pas une administration publique. (...) une des questions sous-jacentes aux débats de cette commission est de savoir si la SCET doit évoluer tout en restant pleinement une entreprise. »²

De fait, les difficultés financières de la SCET conduisent à trancher le débat en faveur de la seconde option.

1.2. De la décentralisation à la rentabilisation : le virage de la SCET et de l'aménagement urbain

Robert Lion prend conscience de l'ampleur des pertes de la SCET au printemps 1985, quelques mois après celles de la SCIC. L'équipe de direction de la SCET est rendue pour partie responsable des difficultés de la filiale. Pourtant, c'est surtout la dynamique plus générale de libéralisation du crédit à l'urbanisation qui affaiblit durablement la SCET, et donne un poids croissant aux grands groupes privés dans l'aménagement urbain (1.2.1.). Dans ce contexte, Robert Lion applique la même inflexion stratégique à la SCIC qu'à la SCET, orientant clairement ses filiales vers la seule rentabilité, au détriment de l'ancienne cohabitation d'objectifs financiers avec des objectifs politiques (1.2.2.).

1.2.1. La libéralisation financière : crise de la SCET et mutation de l'aménagement urbain

Les difficultés de la SCET correspondent à l'évolution du développement urbain et surtout de son financement. Ses services paraissent moins incontournables pour les pouvoirs locaux, dans la mesure où ils ne s'accompagnent plus des financements avantageux appuyés sur les ressources de la Caisse des dépôts. De plus, les promoteurs voient leur surface

¹ ACDC 8901110028 Compte rendu manuscrit de Robert Lion d'une réunion avec Bernard Brunhes, 30 juin 1985.

² ACDC 8901110011.

financière augmenter, notamment à l'égard des SEM et des collectivités locales, et empiètent largement sur l'activité de ces derniers en matière d'aménagement urbain.

- **Un partenaire moins incontournable : la fin des services financiers et du pool de trésorerie de la SCET**

Le pool financier constituait un avantage très important pour les SEM qui travaillaient avec la SCET, dans la mesure où il leur permettait de bénéficier de financements de court terme très avantageux (cf. chapitre 3). Or, avec la libéralisation financière, les banques peuvent facilement proposer aux SEM des financements au coût inférieur à ceux de la CDC, ainsi que des placements plus rémunérateurs. L'intérêt des banques pour les SEM est d'autant plus fort qu'elles s'engagent à la même période dans des activités immobilières. Le partenariat avec les SEM leur permet d'obtenir des informations très en amont sur les choix politiques en matière de développement urbain et donc des opportunités pour leurs filiales immobilières.

Dans ce contexte, les SEM ont désormais intérêt à autonomiser leur comptabilité pour bénéficier des avantages de la concurrence bancaire¹. Les prestations financières de la SCET, pourtant au cœur de leurs relations avec les SEM, deviennent, selon le rapport d'audit cité plus haut :

« banales et coûteuses, (...) trop souvent de faible valeur ajoutée ; certes ce constat doit être nuancé mais son caractère permanent conduit parfois aujourd'hui à son extension, abusive et erronée, à l'ensemble des prestations, nuisant ainsi à l'image de marque de la SCET »².

La perte des services bancaires affaiblit nettement la SCET dans ses rapports avec les SEM, peinant à s'adapter à la mutation des structures de financement de l'urbanisation qui passe des circuits administrés aux circuits privés.

- **La crise de l'aménagement urbain et le dynamisme financier de la concurrence privée**

L'activité même des SEM est concurrencée, tant par les services municipaux que par les acteurs privés³. La concurrence par les services municipaux tient notamment à l'amélioration des effectifs et du niveau des services techniques et administratifs des mairies

¹ACDC documentation PVCA SCET 11 septembre 1985 : intervention de B. Bruhnes « le rôle d'assistance courante à la gestion que [la SCET] remplit aujourd'hui pour de très nombreuses SEM locales doit s'amenuiser progressivement (...) ce rôle répondait de moins en moins à un besoin, il n'était pas toujours tenu au niveau de qualité qu'attendaient les SEM locales, qu'il leur paraissait trop coûteux. »

²ACDC 9100850085 mission d'audit sur la SCET. Audit interne de la Caisse des dépôts, septembre 1985.

³En outre, la montée en puissance de ces groupes d'acteurs pouvant prendre une part active dans l'aménagement urbain ne s'accompagne pas d'une forte décrue des services déconcentrés de l'Etat, qui maintiennent une activité importante (Herault et Duran 1992).

urbaines au cours des années 1980 (Borraz 1998). Mais c'est surtout la concurrence privée qui est la plus sensible.

Les grands groupes de promotion immobilière s'intéressent alors à l'aménagement. Ils sont issus d'une alliance entre les grandes entreprises de construction et de gestion d'infrastructures, nées de la croissance urbaines d'après-guerre, avec les grandes banques désireuses d'investir dans l'immobilier (Topalov 1973; Lescure 1983; Jambard 2002; Pollard 2007). Ils sont moins motivés par la recherche de profits par l'activité même¹ que par le positionnement qu'elle permet sur le marché des terrains à bâtir, comme le souligne le géographe Jacques Da Rold (2008: 237) :

« La plupart avaient pour objectif premier d'acquérir un droit de regard sur l'aval des opérations, c'est-à-dire sur les financements, les chantiers et surtout les droits à bâtir et les services concédés : l'aménagement n'était qu'un rouage dans la recherche de marchés urbains... En un premier temps, les groupes importants de la promotion-construction ont recherché une voie privilégiée pour trouver des terrains à bâtir. (...) En se lançant dans l'urbanisme, les entreprises cherchaient donc un profit et des chiffres d'affaire indirects. Accessoirement, elles aspiraient à de nouveaux domaines de compétence, autrefois réservés à la collectivité : elles se dotaient d'un discours civique, elles négociaient contractuellement des interventions sociales, elles voulaient illustrer le concept d'entreprise citoyenne. »

Jusque-là, la solution SEM-SCET s'imposait aux collectivités locales souhaitant financer leur développement urbain : elles y trouvaient des financements privilégiés par rapport à ceux accessibles tant au privé qu'à elles-mêmes, du fait du contingentement des prêts sur la ressource du livret A. La banalisation du crédit a égalisé les conditions d'intervention des SEM SCET d'un côté et des investisseurs privés ainsi que des SEM ou des communes faisant appel à des financements bancaires de l'autre. La SCET devient une solution parmi d'autres, bénéficiant de la force de l'habitude mais aussi desservie par les stigmates du passé. De fait, la nouvelle équipe dirigeante prend acte de cette situation et organise le retrait de la SCET de l'aménagement urbain, pour mieux redéployer ses activités dans des secteurs plus prometteurs.

1.2.2. Faire de la SCET une entreprise privée : une mutation dans le sillage de la SCIC

Suite au rapport d'audit, Robert Lion décide de réformer la SCET parallèlement à la SCIC, pour rétablir ses comptes. Cette décision fait primer les enjeux financiers sur l'engagement dans la décentralisation et dans le soutien aux politiques publiques. En revanche, les débats suscités par cette décision au sein du personnel dirigeant de la CDC

¹ En France, l'activité d'aménagement n'a pas vocation, presque par principe, à être profitable, même lorsqu'elle est réalisée par un opérateur privé. Sur ce point, voir le travail doctoral de Paul Citron, à l'Université Paris 1 sous la direction de Francis Beaucire.

soulignent le poids déterminant du contexte de la libéralisation financière sur les aspects politiques de la décision de Lion.

• L'appel à la rentabilité, sur le modèle de la SCIC

Dans une note stratégique et confidentielle, le directeur général positionne définitivement la SCET du côté de l'économie privée¹. Après avoir précisé la fonction de banquier et de conseil des collectivités de la CDC, il définit la SCET, et plus généralement les filiales du groupe C3D, comme des :

« Prestataires de services compétitifs à des clients locaux. Cette prestation se fait dans une optique industrielle, et sans connotation service public. (...) le partenaire financier dominant [des filiales] demeure, au moins pour longtemps, la CDC. Celle-ci investit des fonds propres dans le groupe C3D en attendant :

- un rendement convenable
- le maintien d'un cercle de filiales, mais à la condition qu'elles soient performantes, assistant ses partenaires locaux, collectivités locales et SEM. »

Ainsi, Robert Lion lève toute ambiguïté concernant les finalités de la SCET, qui bascule dans une logique capitaliste². Il s'agit de travailler avec les collectivités locales en tant que clientes, sans autres objectifs que la rémunération de l'actionnaire. Une limite est néanmoins posée, la Caisse des dépôts se réservant la possibilité de rémunérer, marginalement, certaines activités sociales. Une note de Jacques Delmas-Marsalet, directeur général adjoint de la Caisse des dépôts, précise cette idée :

« à la vérité, il n'y a qu'un cas justiciable d'une procédure de subventionnement via C3D : c'est celui des actions 'sociales' qui ne seraient pas normalement engagées par un propriétaire ou exploitant 'capitaliste'. C'est ce à quoi répond le fonds d'intervention sociale constitué auprès de C3D. En revanche, il n'y a aucune raison pour que les actions à engager dans les secteurs nouveaux (communication, énergie, tourisme) ne soient pas rentables ou du moins équilibrées, à terme plus ou moins rapproché. Ces actions sont justiciables d'un investissement de départ plus ou moins risqué, mais certainement pas de subventions. »³

En renvoyant résolument la SCET du côté de l'économie privée, Lion entraîne une privatisation de fait, ou, plus exactement, cantonne les objectifs politiques de la SCET à des actions ponctuelles relevant de la solidarité, assumées par la Caisse des dépôts elle-même, notamment à travers le Fonds d'investissement social. L'intérêt général se trouve ainsi expulsé de l'ADN de la filiale.

¹ACDC 8901110028 Schéma pour les interventions du groupe CDC au plan régional et local, Robert Lion 18 juillet 1985.

²ACDC8901110028 Réunion du 24 juillet 1985, notes manuscrites de Lion, qui déclare : « Quittons cette notion de service public ». Il est appuyé par l'un de ses conseillers : « oui, l'ambiguïté de la SCET, c'est son drame. Le préambule de son projet en est le signe : mélange de service public et de profits. »

³ACDC 8901110028 Note à l'attention de R. Lion. Observations sur sa note du 15/07, Jacques Delmas-Marsalet, 23 juillet 1985.

La nomination de Jean-Marc Simon à la tête de la SCET puis de la holding C3D témoigne de l'expresse volonté de placer la SCET sous le seul signe de la rentabilité. Ce haut fonctionnaire, passé dans le privé (cf. encadré), reçoit un mandat de la direction générale de la CDC qui ne souffre pas d'ambiguïté en matière d'équilibre financier¹. Pour arriver à cet objectif, la Caisse des dépôts se propose d'assumer le coût d'un vaste plan de licenciements, qualifié de « dégraissage » dans le compte-rendu. Simon est invité à se départir des « tabou[s] » pour couper les pans d'activités non rentables et s'engager pleinement dans des secteurs porteurs, tels que celui de la formation, des transports ou de l'audit. Le nouveau président de la SCET semble fortement partager ce dessein. Il souhaite engager la société dans un vaste projet entrepreneurial, se proposant de faire sortir les élus locaux du conseil d'administration et d'ouvrir le capital de la SCET à de nouveaux partenaires privés. Ce dernier geste est révélateur de l'orientation de la SCET en contexte de décentralisation. Il s'agit moins de mettre son activité sous le contrôle des élus que sous celui de la rentabilité.

Jean-Marc Simon.

Né en 1942, Jean-Marc Simon fait des études de droit avant d'intégrer l'ENA. Il est nommé au Conseil d'État en 1970. Pendant la décennie 1970, il travaille à l'Assistance publique, puis passe dans le privé. Il est ainsi engagé dans le groupe d'assurance La Concorde en 1979. Il est directeur général d'Europ Assistance avant de devenir président de la SCET puis de C3D.

Dans un entretien tardif, Robert Lion souligne les implications de la nomination de Simon à la tête de C3D. Simon selon lui « était alors vraiment un homme d'entreprise peu sensible aux enjeux du service public »². De fait, dans la suite de sa carrière, il est nommé à la tête de la Compagnie des Wagons-Lits, un temps contrôlée par la Caisse des dépôts, puis rachetée par le groupe hôtelier privé Accor. Simon y poursuit sa carrière dans les années 1990.

• Une décision peu politisée, mue par des enjeux d'équilibre financier

La décision de Robert Lion semble avoir été prise « en interne », la commission de surveillance de la CDC ainsi que le gouvernement n'en étant qu'informés³. Les instances de

¹ Comme en témoigne le compte-rendu d'entretien réalisé par un conseiller de Robert Lion : Simon « voulait que je lui dise ce que je croyais être les grandes directives pour la SCET. Sur le fonds, je lui ai dit : ce qui est attendu de vous : 1. Equilibre 86, 2. Equilibre 86, 3. Equilibre 86 » Le retour à la rentabilité est le seul objectif fixé par la CDC au nouveau président de la SCET. ACDC 8901110028 : compte-rendu d'entretien du conseiller du directeur général de la Caisse des dépôts avec Jean-Marc Simon, 21 novembre 1985.

² Entretien N°.

³ ACDC 8901110028 Note de Robert Lion au directeur de cabinet du Premier ministre, 4 septembre 1985. Dans une lettre adressée au chef de cabinet du Premier ministre, Lion précise qu'il « vise à équilibrer les filiales et à les rendre aptes à affronter la concurrence en se dégageant des marchés déclinants et en se portant sur des créneaux prometteurs et rentables. L'actionnaire CDC soutiendra le développement de ses filiales sous cette condition de compétitivité. Bien entendu, et conformément à ce qui se passe depuis 1983, elle ne couvrira plus passivement les déficits, en dehors du déficit structurel de la gestion locative [des sociétés gérées par la SCIC]. La CDC entend en effet obtenir sur les fonds investis dans ses filiales une rentabilité satisfaisante. »

contrôle de la CDC et notamment le ministère des Finances réagissent favorablement¹, le redressement des comptes des filiales faisant figure d'objectif consensuel. La mutation de la filiale apparaît comme un ajustement technique de gestionnaire, négligeant toutes ses conséquences sur les politiques de développement urbain.

Au sein du personnel dirigeant, la décision de Lion a pourtant fait l'objet d'un débat important. Dans un échange manuscrit daté de septembre 1985 avec Pierre Garnier, conseiller de Robert Lion favorable à la réforme, le président de C3D, Bernard Brunhes, la dénonce. Il y voit un symptôme de la « droitisation » de la Caisse des dépôts². Alors que le conseiller de Lion y voit une approche « pas politique », Bernard Brunhes dénonce « la défense du libéralisme économique à appliquer à un réseau qui croyait faire du service public, ce n'est peut-être pas de la politique politique mais c'est un choix idéologique dénué d'ambiguïtés (et nous sommes à 6 mois des élections.) ». Ces considérations « politiciennes » ont pu effectivement jouer. Il ne peut être exclu que Lion ait pu chercher à préparer sa survie politique dans la perspective probable de l'arrivée au pouvoir d'une droite empreinte d'ambitions libérales, sur le modèle de la révolution conservatrice anglo-saxonne. Toutefois, la critique de Brunhes est fortement liée au désaveu qu'il décèle dans le discours de Robert Lion, le président de C3D étant aussi président de la SCET. Il démissionne d'ailleurs de ce dernier poste à la demande de Lion³.

Les enjeux de pouvoir semblent peser davantage que les préoccupations politiques dans les discussions du personnel dirigeant⁴. C'est ce que montre également la prise de position de Pierre Richard, plaident pour la reprise de la SCET par sa direction du développement local au sein de la CDC. La SCET serait alors rémunérée sur la marge des activités financières. Richard argue notamment du fait que la SCET se situe par tradition du côté de l'intérêt général, et donc de l'établissement public. Mais ses ambitions visent surtout à positionner au mieux le futur Crédit local de France dans les investissements locaux. Plus qu'au « service public », Richard pense à la montée en puissance d'un établissement financier qui lève ses fonds sur le marché. Il prend d'ailleurs comme modèle les grands groupes privés de service urbain (Compagnie générale des eaux et Lyonnaise des eaux) à l'organisation

¹ ACDC 8901110013.

² ACDC 8901110028 Notes manuscrites de Pierre Garnier, conseiller du directeur général de la Caisse des dépôts, annotées par Bernard Brunhes, septembre 1985.

³ Il a par ailleurs toujours porté un discours de rentabilisation au conseil d'administration de la SCET. Voir aussi son rôle à l'égard de la SCIC (chapitre 8).

⁴ Notons à cet égard le positionnement de Pierre Richard qui, bien que politiquement situé à droite, souhaite conserver la SCET dans le giron de l'intérêt général (et de la direction dont il a la tête). Par ailleurs, Pierre Garnier, le conseiller de Robert Lion qui tient la position inverse, a eu une carrière importante au sein de la confédération syndicale CFDT de 1976 à 1983.

« intégrée », liant services financiers et expertise technique¹. Le projet de Richard est néanmoins rejeté par Lion, qui préfère le maintien d'une logique plus industrielle, dans le giron de C3D, et souhaite rompre avec « l'image publique » de la SCET².

Ces différentes options convergent néanmoins autour de la disparition du modèle original de la SCET, décrédibilisé par les déséquilibres financiers engendrés par la libéralisation financière. Dès lors, la filiale va chercher à concurrencer les entreprises privées de développement urbain dans les activités les plus rentables, et répondra assez timidement à l'appel de la Caisse des dépôts qui, via le PDS, cherche à l'engager dans le domaine de la politique de la ville, aux perspectives de rentabilité assez faibles.

1.3. Concurrencer les grands groupes de services urbains et s'investir marginalement dans la politique de la ville : la nouvelle stratégie de la SCET

Sous la houlette de Jean-Marc Simon, la SCET connaît une mue brutale. Elle accentue sa stratégie de diversification, exclusivement guidée par les perspectives de profit (1.3.1.). La crise immobilière du début des années 1990 est néanmoins terrible pour la SCET, qui doit à nouveau abandonner ses projets ambitieux de développement (1.3.2.). Le programme développement solidarité (PDS) nuance cette stratégie, mais les perspectives de rentabilité restant faibles, la SCET s'engage donc modérément dans le dispositif (1.3.3.).

1.3.1. Plan de licenciements et plan de développement : le « Groupe SCET »

A son arrivée au conseil d'administration de la SCET, le 11 septembre 1985, Jean-Marc Simon annonce la couleur :

« Les deux objectifs prioritaires de mon action de chef d'entreprise consisteront à maintenir et à développer notre fonds de commerce, et à rémunérer les capitaux qui nous sont confiés. »

Comme à la SCIC, il décide un vaste plan social. Ce plan entraîne une réduction des effectifs de la filiale de 20 % (220 agents) par rapport à l'année 1985³. De plus, les élus locaux sont rapidement exclus du conseil d'administration. Il s'agit bien d'adapter la société au modèle des grands groupes privés de services urbains.

¹ Richard souligne par ailleurs, dans une lettre datée du 26 décembre 1985 adressée à Lion, sa volonté de devenir « chef d'entreprise », et son regret de ne pas avoir été nommé à la tête de C3D.

² ACDC 8901110028.

³ ACDC documentation PVCA SCET séance du 14 janvier 1987.

Les conditions d'essor des grands groupes privés de services urbains en France ont déjà été mises en évidence (Lorrain 1989; Lorrain 2002; Jambard 2002). Pour notre réflexion, retenons que la politique des grands ensembles et l'urbanisation massive depuis les années 1950 se sont accompagnées d'une lente montée en puissance de grands groupes privés, essentiellement dans le secteur de la gestion de services, notamment de distribution de l'eau, et dans celui de la construction, des bâtiments et travaux publics, tandis que les investissements étaient dominés par des instances publiques et parapubliques dans le sillage de la Caisse des Dépôts ?. C'est au cours des années 1980, que les groupes de services urbains connaissent un développement spectaculaire, grâce à des évolutions techniques (téléphonie, câble, nettoyeur) mais aussi à leur capacité, financière notamment, de prendre en charge l'ensemble de ces services, de leur conception à leur exploitation. Cette nouvelle offre « d'ensemblier » (Lorrain et Stoker 1995) est particulièrement appréciée des élus locaux, qui peuvent engager des programmes d'équipement sans s'endetter eux-mêmes. Un tel partenariat n'a été rendu possible que par le retrait de l'État du financement urbain, qui a cessé d'avantager les acteurs publics dans l'investissement urbain.

Si ces firmes en pleine croissance ont été tentées d'investir dans le domaine de l'aménagement urbain, espace réservé des SEM et de la SCET, le mouvement inverse est aussi à l'œuvre. Avec une rentabilité retrouvée après les plans sociaux de 1986, la SCET augmente son capital auprès de son actionnaire Caisse des dépôts, portant son capital à 140 millions de francs, et engrange ainsi 40 millions de francs. Avec ces dispositions financières, la SCET s'engage dans de nouveaux secteurs. Dans cet esprit, la direction générale de la SCET est confiée en 1987 à Raymond Fekik, débauché au groupe Suez, remplacé en 1989 par Dominique Figeat, quiachevait alors la restructuration financière de la SCIC.

La stratégie de diversification de la SCET prend la forme d'une réforme organisationnelle par filières d'activité autonomes au sein d'un nouveau « Groupe SCET » (encadré). L'ambition de Dominique Figeat est de se constituer en ensemblier, en prenant exemple sur les groupes privés :

« Le métier d'aménageur ne peut plus se traiter aujourd'hui sans prendre en compte la dimension environnementale. Il n'est pas question ni possible que la SCET devienne un groupe d'exploitants tels que certains concurrents, mais il faut qu'elle devienne compétente sur l'ensemble de la chaîne du conseil et de l'exploitation. »¹

Le « Groupe SCET » et la création de nouvelles filiales

En 1987, l'activité de transport est filialisée au sein d'une structure autonome, baptisée TRANSCET. En 1989, TRANSCET achète la société PROGECAR, groupe régional de sociétés de transport par autocar (Rapides de Bourgogne, Courriers de l'Aube, Rapides du

¹ACDC documentation PVCA SCET séance du 16 octobre 1990.

Val-de-Loire, STAM, etc.). Elle prend en 1992 le nom de TRANSDEV et continue sa croissance rapide, notamment par la reprise de nombreuses entreprises locales de transport interurbain. Sur ce marché, elle est en concurrence avec la RATP ou la Générale des Eaux. En 1988, c'est l'activité de stationnement qui est filialisée sous le nom de SCETAUPARC tandis qu'une filiale, SCET CONGRES, est consacrée à la création et l'exploitation des centres de congrès. En 1990, la SCET s'engage dans le domaine de l'environnement, et plus précisément de la gestion des déchets. La société n'a pas alors d'expérience dans le domaine, mais cherche à concurrencer les groupes privés dominants. La SCET se positionne par une activité de conseil, avec l'ambition de trouver rapidement un partenaire industriel avec lequel assurer l'investissement et l'exploitation de systèmes de traitement de déchets.

Par ailleurs, la SCET accompagne l'implication de la SCIC dans l'immobilier tertiaire au sein d'une structure commune (G3I). Le PDG de la SCET, Dominique Figeat, ancien directeur général de la SCIC, milite alors pour le rapprochement des deux structures pour créer une structure intégrée, capable de rivaliser avec les plus grands groupes privés. Toutefois, ces ambitions vont provoquer la colère des SEM associées à la SCET, laquelle fait désormais figure de nouveau concurrent¹. De plus, les SEM associées vont être durement frappées par la crise immobilière du début des années 1990.

1.3.2. La crise immobilière du début des années 1990 et le drame financier de la SCET

Dans un premier temps, la stratégie de la SCET est couronnée de succès. La société parvient à distribuer des dividendes à la Caisse des dépôts : 8 millions de francs en 1990 et même plus de 18 millions de francs en 1991². Alors même que la SCET décide de distribuer de tels dividendes, le conseil d'administration s'inquiète pourtant des perspectives d'activité des SEM assistées par la SCET, et donc des perspectives de revenus pour celle-ci. De fait, la crise immobilière se propage assez brutalement au secteur de l'aménagement, les terrains aménagés ne trouvant plus preneur. Ce mouvement témoigne bien de la dépendance nette de l'aménagement à l'égard du « marché » immobilier et des règles d'investissement des promoteurs. Le contraste est très net par rapport à l'aménagement à la grande époque de la SCET, rythmé par le déblocage de crédits d'investissement publics.

Cette crise accentue le détachement des SEM de la SCET. Les pertes des SEM, liées aux retards de commercialisation de terrains, sont mises à la charge des collectivités, qui ont la responsabilité légale des opérations d'aménagement. Or de nombreux élus, peu engagés dans la gestion des SEM qu'ils président comme dans le détail des opérations d'aménagement, imputent ces coûts aux gestionnaires des SEM et à la SCET. Le directeur

¹ ACDC documentation PVCA SCET séance du 17 octobre 1991. Voir aussi les entretiens de l'auteur avec Dominique Figeat (alors président de la SCET), Jean-Louis Subileau (alors directeur) et Bertrand Parcollet (alors directeur financier).

² ACDC documentation PVCA SCET séances du 11 avril 1991 et du 16 avril 1992.

général de la SCET souligne ainsi le travail de « pédagogie » à mener auprès de certains élus pour qu'ils acceptent d'assumer ces pertes¹.

Au ressentiment de certains élus locaux à l'égard de la SCET s'ajoutent les mesures de réduction des dépenses des SEM, confrontées à des pertes financières majeures. En juin 1993, le personnel des SEM du réseau est réduit de plus de 200 personnes en dix-huit mois². Pour Jean-Louis Subileau, directeur général de la SCET de 1991 à 1997 : « le premier fournisseur dont les SEM réduisaient le budget, c'était la SCET, parce que ça ne mangeait pas de pain. »³ Les prestations de la SCET en effet, devenues plus ponctuelles et plus « intellectuelles », sont parmi les plus faciles à couper pour les SEM. Les résultats financiers deviennent négatifs en 1992 et assez vite la SCET doit procéder à de nouveaux plans sociaux. Ces difficultés sont exacerbées par l'adoption d'un logiciel, Renaissance, dont les difficultés d'utilisation et les coûts de développement se révèlent considérables.

Par ailleurs, la crise a raison de SCETAUPARC et de Scet-Environnement, dont les bases de développement fragiles cèdent face aux puissants concurrents privés. SCETAUPARC est ainsi bradée en 1998. En revanche, la stratégie de TRANSDEV d'investir le secteur alors peu concurrentiel des transports de bus interurbains lui permet de mieux résister au retrait des investissements, tandis que la vague de construction de tramways lui donne bientôt un coup de fouet. Enfin, l'activité touristique, notamment liée à la gestion des remontées mécaniques, rencontre aussi un succès important. Toutefois, le succès industriel de ces filières accentue leur autonomie à l'égard d'une SCET qui s'enfonce dans la crise. En 1997, alors que Dominique Figeat en quitte la présidence, elle est absorbée par la SCIC, qui engage un nouveau plan de licenciements de 200 personnes.

Les années 1990 sont catastrophiques pour une SCET qui voit peu à peu partir plus de la moitié de son personnel⁴. L'ambitieux plan de développement permet en revanche à la TRANSCET de se développer, au point de prendre son autonomie à l'égard d'une SCET en perte de vitesse, plombée par la crise immobilière, on l'a vu, comme par des choix d'investissement hasardeux, par exemple en matière d'équipement informatique. L'engagement de la SCET en soutien de la politique de la ville dans le cadre du PDS se distingue nettement de la stratégie générale de la filiale de la Caisse des dépôts, axée sur le marché.

¹ ACDC documentation PVCA SCET séance du 23 juin 1993 : le directeur « rappelle que les SEM ne sont pas encore totalement conscientes du point bas de la conjoncture et des pertes foncières. Il faut convaincre les collectivités de cette position sur les SEM identifiées. Il indique que rien n'est encore joué dans ce domaine. »

² ACDC documentation PVCA SCET séance du 23 juin 1993.

³ Entretien N68.

⁴ En 2010, la SCET comptait moins de 300 salariés, contre près de mille en 1985.

1.3.3. La mission Ville-Solidarité : les limites financières de la politique de la ville

Devenu PDG de la SCET, Dominique Figeat fait venir Sylvie Harburger à la SCET. Celle-ci a travaillé au bureau des études économiques du ministère de l'Équipement sous la direction de Dominique Figeat et elle l'a suivi puis remplacé au secrétariat général de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ)¹. Assistée de deux collaborateurs, cette pionnière de la politique de la ville prend la direction d'une mission Ville-Solidarité, formée dans la mouvance du Programme Développement Solidarité (PDS) de la Caisse des dépôts.

La SCET signe en 1991 un contrat de prestation de service avec la Caisse des dépôts, pour une durée de 18 mois. Ce contrat finance l'intégralité du budget de fonctionnement de la mission Ville-Solidarité et lui donne une tâche : conduire un programme d'interventions financées par le PDS sur l'Ile-de-France. 7 sites sont choisis en coordination avec la SCET, selon le caractère social des quartiers et les possibilités locales d'intervention des SEM-SCET. L'objectif est très ambitieux : il s'agit de monter des projets urbains globaux, avec une action foncière volontariste, afin de restructurer les quartiers-cibles. Il est en outre prévu de mettre l'accent sur l'accueil d'activités économiques et de restructurer les centres commerciaux. Le PDS nourrit ces ambitions d'un budget d'études de 5 millions de francs, utilisable sur la base d'un cofinancement avec les municipalités concernées, et d'un budget d'investissement de 30 millions de francs. La SCET a pour mission d'assurer la coordination avec les acteurs locaux et de concevoir les montages organisationnels et financiers les plus adaptés.

Cette grande ambition tranche avec le passé récent de la SCET, ayant déserté le champ de l'intervention dans les quartiers d'habitat social après ses initiatives pionnières des années 1970 (cf. chapitre 2). Pour Sylvie Harburger : « les SEM étaient absentes de la politique de la ville, la culture de l'aménagement était un terrain vierge pour elles. » De fait, la tentative de conversion de la SCET et de son réseau à la politique de la ville obtient un succès limité.

La mission Ville-Solidarité rencontre des difficultés dans la réalisation de ses objectifs en matière d'investissement et d'engagement de projets concrets au-delà des études préliminaires. Fin 1992, l'audit interne de la CDC précise que l'enveloppe d'investissement de 30 millions de francs n'a pas été utilisée et que celle consacrée aux études (5 millions de francs) ne l'a été qu'à son cinquième², malgré l'intense activité déployée par Sylvie Harburger. La mission peine à impulser des projets. Sur les 7 sites sélectionnés, seul celui

¹ Qui laisse ensuite la place au Conseil National des Villes, dont Sylvie Harburger assure aussi le secrétariat général.

² ACDC 9903970002 : Rapport de la mission d'audit sur le PDS. Service de l'audit interne de la Caisse des dépôts, 20 décembre 1992.

d'Argenteuil paraît en bonne voie, avec la perspective de création d'une zone d'aménagement concerté. Celui d'Aulnay-sous-Bois suscite aussi la réalisation d'études permettant d'entrevoir la concrétisation d'un projet. D'une manière générale, les activités en zones « politique de la ville » restent marginales dans le chiffre d'affaires des SEM du réseau SCET. À l'inverse de la SCIC, la crise immobilière du début des années 1990 a redonné un peu de souffle à l'engagement de la SCET dans la politique de la ville¹. Ce regain résulte surtout d'un effet de conjoncture, les subsides du PDS et de la politique de la ville, relativement stables, voyant leur part augmenter dans un chiffre d'affaires plombé par la chute des investissements dans l'aménagement urbain lié à l'immobilier. En 1995, 10% des prestations réalisées par la SCET relèvent du domaine de la politique de la ville, largement grâce au PDS².

Le rapport d'audit de la CDC critique cette dépendance de la mission Ville-Solidarité par rapport aux subsides du PDS, laquelle ne décrochant pas d'autres financements : « il apparaît donc que le PDS subventionne une structure de l'une des filiales du groupe Caisse des dépôts. » On est bien loin de l'ambition initiale visant à positionner la SCET, et les SEM, « sur le marché du social ». L'engagement de la SCET en matière de politique de la ville peine à se concrétiser par un véritable positionnement stratégique. La mission ne parvient pas à entraîner des projets locaux, ni à orienter nettement la société dans le domaine.

La SCET, soumise par l'actionnaire Caisse des dépôts à des contraintes de rentabilité importante, a ainsi tendance à limiter son engagement dans la politique de la ville :

« La CDC était complètement schizophrène. J'étais dans l'équipe de direction à la SCET : quand elle était au conseil d'administration des filiales, elle est actionnaire, donc il faut que ça crache, elle demandait une rentabilité normale. Et la Caisse des dépôts PDS, c'était le mécène, elle distribuait de l'argent, ça n'avait rien à voir. Et elle disait à ses filiales : ‘mais enfin ! vous devez travailler sur le développement social, alors que pour les filiales, ce n'était pas forcément le crédo le plus rétribué. Parce qu'on avait bien compris – et on l'a bien démontré dans nos études de cas – que le développement social, c'était beaucoup d'investissement intellectuel, peu d'investissement béton, et donc une rentabilité très faible. Parce que le prestataire intellectuel, normalement il se rémunère sur le béton. Et là : non. On avait beaucoup de travail intellectuel à faire, pour un investissement qui, finalement, était tout petit, parce qu'il fallait investir un million, deux millions sur le centre commercial de Clichy-Montfermeil. Mais pour démerder le plan de financement, ça demandait des heures et des heures de travail, de réflexion, de contacts, qui ne pouvaient absolument pas se faire rétribuer par les 2 millions d'investissements finaux. Alors que ce qui est rentable, c'est le faible investissement intellectuel de préférence répétitif, pour un gros investissement béton. Et sur ce point, on avait aussi bien montré que nos plans de financements

¹ ACDC documentation PVCA SCET séance du 23 juin 1993 : le PDG Dominique Figeat souligne que « la SCET réalise des interventions avec le Ministère de la Ville sur les quartiers en difficulté. (...) ces prestations nouvelles permettront de préserver les capacités concurrentielles de la SCET. »

² ACDC 0605490030 Politique de la ville – Estimation du chiffre d'affaires et des dépenses d'investissement SCET-SEM (1995-1996-1997). SCET, février 1997. Il s'agit de contrats directs passés par la SCET avec la CDC, comme le financement de la mission Ville-solidarité, mais aussi des études commandées à la SCET cofinancées par le PDS et des collectivités locales.

étaient uniques, pas généralisables. Et ce n'est pas comme ça qu'on gagne de l'argent, ni les bureaux d'études, ni les SEM. »¹

En revanche, le même rapport d'audit souligne la bonne coordination de la SCET avec les autres intervenants : élus, services de l'État, bailleurs sociaux. C'est sans doute dans l'animation de réseau, dans la diffusion des méthodes et des bonnes pratiques que la SCET rencontre ses principaux succès. Elle édite des brochures, organise des rencontres et des formations, bref structure le réseau des professionnels de la politique de la ville. La SCET a une relation de prestataire à l'égard de la CDC mais les liens entre les porteurs du PDS et l'équipe de Sylvie Harburger se révèlent bien plus riches, dans une logique d'échanges et de co-construction entre acteurs aux parcours similaires. Si la mission ne parvient pas vraiment à impulser des projets locaux, elle participe à la structuration de la politique publique, en construisant des ressources techniques, humaines et intellectuelles. Son travail d'édition permet notamment de diffuser des normes communes en matière de politique de la ville, à partir d'études de cas exemplaires. De même, la SCET participe à la conception du premier centre de ressources sur la politique de la ville à Saint-Denis. En cela, elle a une fonction d'appui, en seconde ligne, de projets locaux dans lesquels son influence est plus subreptice, plus diffuse qu'opérationnelle.

Le rôle de la SCET dans le développement urbain opère ainsi une mutation profonde dans les années 1980. Au début des années 1990, elle suit une stratégie calquée sur les entreprises privées, et la CDC ne lui assigne plus que des objectifs financiers, hormis l'activité marginale en faveur de la politique de la ville dans le cadre du PDS. Cette évolution stratégique tient à la mutation des structures de financement du développement urbain, qui a déséquilibré le modèle économique de la société et incité les responsables de la Caisse des dépôts à privilégier l'équilibre financier de la filiale. Dans ce contexte, les promoteurs immobiliers et les grands groupes privés voient leur poids augmenter dans les politiques de développement urbain. Le cas nantais permet de saisir comment les collectivités locales se retrouvent en première ligne pour négocier avec les promoteurs, avec une marge de manœuvre plus ou moins grande. On s'intéressera aussi à l'investissement dans les quartiers populaires, contournés par les investisseurs privés.

¹ Entretien avec l'auteur, 21 juin 2012.

2. A Nantes : reflux de la SCET, logiques de marché et politique de la ville

Du début des années 1980 au milieu des années 1990, Nantes est marquée par l’alternance municipale. En 1983, la municipalité de gauche sortante est battue par le candidat de droite Michel Chauty. À l’inverse de son prédécesseur, il impose une politique libérale en matière de développement urbain, très favorable à la promotion privée. Son mandat n’est pas renouvelé, et c’est Jean-Marc Ayrault, le candidat socialiste, qui accède au poste de maire. Le premier mandat d’Ayrault est caractérisé par une reprise en main partielle de l’aménagement urbain et des rapports plus équilibrés à l’égard de la promotion privée. Ce repositionnement s’accompagne d’un réinvestissement important en faveur des quartiers populaires.

La littérature portant sur le développement urbain nantais donne la part belle aux élus locaux et à leurs proches collaborateurs. Le plus beau rôle est joué par Jean-Marc Ayrault, parvenant à réconcilier développement social et développement économique au sein d’un projet urbain consensuel mobilisant l’ensemble des forces du territoire (Frappart 2001; Dormois 2004; Devisme 2009; G. Pinson 2009). La principale clé analytique du développement urbain est celle de la formation et la mobilisation territorialisées d’une coalition d’acteurs, surtout locaux. À cet égard, l’intégration de l’ensemble des acteurs économiques et sociaux locaux dans un projet de territoire partagé et consensuel semble à même de réunir les ressources nécessaires à un développement urbain à la fois dynamique et harmonieux. Ces études, souvent teintées de néolocalisme, tiennent généralement peu compte des transformations plus générales du développement urbain, notamment dans sa composante financière¹.

Dans cette section, on cherche à articuler ces analyses avec une approche recentrée à la fois sur l’économie de la production urbaine et sur le rôle majeur joué par l’évolution de ses structures financières. Plutôt que d’analyser les politiques urbaines en prenant comme variables déterminantes la figure de l’élu local, ses soutiens locaux ou les transformations du système productif local, on essaiera de comprendre comment ces politiques sont influencées par la libéralisation du financement du développement urbain comme par l’évolution de la SCET.

Par-delà l’alternance politique, on montrera une certaine continuité dans le rapport de la municipalité aux promoteurs privés, qui exercent désormais une influence majeure dans la

¹ Le travail de Gilles Pinson (2009) a néanmoins permis d’intégrer dans l’équation analytique l’importance de données socio-économiques, évoquant notamment le poids des transformations du système productif local qui invitent à de nouvelles politiques urbaines « post-fordistes », plus souples, orientées vers l’attraction de nouvelles industries plus tertiaires et de ménages aisés.

production de la ville. La municipalité joue un rôle souple, visant à coordonner son action avec les contraintes du « marché », c'est-à-dire les règles d'investissement et de rémunération des promoteurs. L'activité d'aménagement urbain s'en trouve nettement transformée par rapport aux décennies précédentes. Elle dépend désormais beaucoup de décisions d'investissement des acteurs privés et moins des opportunités de financements publics, sauf dans les quartiers d'habitat social. Cette évolution correspond dans une large mesure au retrait de la Caisse des dépôts et de la SCET, cette dernière jouant un rôle désormais marginal. En revanche, la municipalité, avec le soutien des financements de l'État et de la CDC dans le cadre de la politique de la ville, engage des programmes de réinvestissement public dans les quartiers d'habitat social, délaissés par les investisseurs privés, mais bénéficiant de ressources étatiques.

On étudiera d'abord le mandat Chauty, caractérisé par le retrait de la SCET et de la Société d'Équipement de Loire-Atlantique (SELA), au profit des promoteurs privés (2.1.). L'alternance et l'arrivée de Jean-Marc Ayrault à la tête de la ville en 1989 rééquilibre en partie ce mouvement. Une nouvelle SEM, Nantes Aménagement, joue un rôle majeur dans l'aménagement urbain, dans un dialogue étroit avec les promoteurs privés qui laisse la SCET plutôt en marge (2.2.). Par ailleurs, elle engage, bénéficiant notamment de subsides de l'État et de la CDC, de nouveaux projets d'investissement public dans les quartiers d'habitat social (2.3.).

2.1. « L'aparté Chauty »¹ ? La SCET et la SELA à l'épreuve de la montée en puissance des grands groupes privés

En 1983, la municipalité sortante d'Union de la gauche conduite par Alain Chénard est battue au profit du candidat de droite Michel Chauty, ancien maire de Saint-Herblain. Cette alternance locale entraîne une mutation rapide et spectaculaire des options en matière de développement urbain. L'objectif de la nouvelle équipe municipale est de libérer l'initiative privée en minimisant les contraintes publiques et en diminuant le rôle de la SCET et de la SELA (2.1.1.). Dans ce contexte, la SCET est en concurrence avec les promoteurs privés. Malgré l'appui de la direction régionale de la CDC, elle peine à jouer un rôle dans les politiques de développement urbain à Nantes (2.1.2.).

¹ La formule est de Gilles Pinson (2002 : 370).

2.1.1. La stratégie « tout privé » de la municipalité

L'idée de la nouvelle équipe municipale est de limiter la relative baisse démographique de la ville en incitant les investisseurs privés à s'intéresser au logement à Nantes. Pour cela, la ville accorde de manière très libérale des permis de construire. Ce ne sont pas moins de 600 hectares qui sont urbanisés dans le territoire communal sous le mandat Chauty. Entre 1982 et 1989, près de 1 000 logements sont construits, soit un rythme de construction 30% supérieur à celui du mandat précédent (Dormois 2004: 107). Un rapport scientifique de 1996 évoque de « véritables cadeaux fonciers » faits aux promoteurs (AURES et CERUR 1996: 77). Il n'est exigé d'eux qu'une faible participation aux dépenses d'équipement.

La municipalité Chauty, en matière de développement urbain, encourage l'initiative privée et fait de l'urbanisme « une simple annexe du développement économique » (AURES et CERUR 1996: 79). Cette démarche est classiquement expliquée par les options idéologiques de la municipalité de droite, dont le libéralisme est symbolisé par le maire-adjoint à l'urbanisme, promoteur de profession. Il s'agit de prendre le contre-pied de la précédente municipalité de gauche, mais aussi de réagir à un contexte économique difficile¹.

Dès lors, les liens entre la municipalité Chauty et les acteurs de l'économie mixte se distendent. Loïc Le Masne, premier adjoint au maire, élu en 1983 président de la Société d'économie mixte de Loire-Atlantique (SELA), décide de limiter au maximum les interventions de la société sur le territoire nantais. La SELA, SEM rattachée au réseau SCET, était jusqu'alors le principal outil municipal en matière de développement urbain. Son président l'invite désormais à se réorienter vers les autres villes du département². Le Masne annonce plus tard au conseil d'administration de la SELA que sa « vocation n'est pas de faire concurrence au secteur privé. En l'état actuel des choses, il n'est pas question de renforcer la structure de la société. »³ En outre, le maire de Nantes demande au directeur de la SCET, Jean-Paul Baïetto, le remplacement du directeur régional de la SCET et lui déclare sa défiance à l'égard du « repaire de gauchistes » que constitue la société⁴.

¹ « La fermeture de certains pôles économiques traditionnels entraîne ainsi une vague de chômage qui va non seulement imprégner la cité d'une grande morosité, mais aussi submerger les élus locaux. » (AURES et CERUR 1996: 17-18).

² ADLA 411W25 PVCA SELA séance du 16 décembre 1983.

³ ADLA 411W25 PVCA SELA séance du 19 juin 1984.

⁴ C'est du moins ce qu'aurait annoncé Baïetto au directeur régional de l'époque et à son responsable financier, d'après le témoignage de ce dernier (N85). D'autres témoignages de deux agents de la SELA à l'époque vont également dans le sens d'une méfiance de la municipalité de droite à l'égard de la SCET, jugée trop proche de l'ancienne municipalité : entretiens N67 et N80.

Dans ce contexte tendu à l'égard de la SCET, de nombreuses zones d'aménagement concerté (ZAC)¹ sont créées et confiées à des investisseurs privés. Initialement pressentie pour être la 3^e ZUP de la ville confiée à la SELA, la ZAC de l'Eraudière est par exemple concédée au principal propriétaire de la zone, M. de la Tullaye. Le programme initial, très ambitieux, prévoit la réalisation de 600 logements, 25 000 m² de bureaux, 15 000 m² de commerces ainsi qu'un groupe scolaire et d'autres équipements (7 ha d'espaces verts, une halte-garderie, une salle polyvalente et des terrains de jeux). Toutefois, les imprécisions de la convention liant l'aménageur privé et la ville génèrent de nombreuses tensions, en particulier autour du financement des équipements (AURES et CERUR 1996: 160). L'aménagement de la zone s'en retrouve nettement ralenti. Les autres ZAC privées sont en revanche confiées à des aménageurs institutionnels, connaisseurs des procédures d'aménagement, tels que des sociétés HLM et des promoteurs adossés à des groupes bancaires : Crédit Immobilier et Crédit Mutuel par exemple pour la ZAC Sully, finalement lancée en 1991. La construction s'opère ailleurs hors ZAC, dans des lotissements, à l'image des 800 logements construits à l'est de la ville par le groupe Moulay.

Ce passage de la maîtrise du développement urbain du secteur public à la promotion privée est lié au contexte local, à la fois politique, d'inspiration libérale, et économique, avec la crise du système productif hérité. Mais il est rendu possible par une mutation plus générale des modalités de financement de la ville, donc du poids relatif des parties prenantes de l'urbanisation. La nouvelle municipalité nantaise a pu ainsi sans crainte réclamer le retrait de la SELA au profit de la concurrence privée, qui bénéficie de financements bancaires de niveau comparable à celui de la SCET ou de la SELA.

Les collectivités locales et les groupes privés ont tout intérêt à laisser la responsabilité de l'investissement et de l'aménagement à ces derniers. Les collectivités évitent ainsi de grever leur budget, tandis que les acteurs privés peuvent réaliser une plus-value significative sur ces investissements². Cette solution apparaît financièrement indolore pour la collectivité, contrairement à une mise en œuvre de l'aménagement via une SEM, qui engendre souvent des déficits pris en charge par la collectivité. Toutefois, cette logique de délégation de l'aménagement et des investissements n'est pas systématique comme le montre le cas du Palais des congrès, entièrement financé par la commune de Nantes au nom d'une stratégie de développement économique³.

¹ Cf. chapitre 2.

² Voir notamment le témoignage du banquier Georges Masse (1990).

³ Par ailleurs, Georges Masse évoque le cas de collectivités locales conservant directement la maîtrise des investissements, pour des raisons de financement de partis politiques.

Par ailleurs, la « banalisation » du groupe Caisse des dépôts ne signifie pas sa disparition. Si les relations avec la SCET sont plus distantes, elles ne sont pas rompues. Des témoignages d'anciens de la direction régionale de la SCET¹ soulignent les bonnes relations du maire de Nantes avec le directeur régional, nommé en 1984, notamment pour des raisons de positionnement politique. La SELA conserve ses liens avec la SCET tout comme la gestion de l'opération Beaulieu, en voie d'achèvement². De même, la Semitan, appuyée par la SCET, termine le chantier du tramway. Malgré son hostilité affichée, marquée par son absence à l'inauguration, le maire n'en renouvelle pas moins sa confiance aux gestionnaires³.

2.1.2. La SCET et les opportunités foncières aux abords du centre-ville

La fin mouvementée du mandat de Michel Chauty témoigne bien du rôle tout relatif joué par la SELA, la SCET et, plus généralement, par la Caisse des dépôts dans les politiques urbaines nantaises. À Nantes, les friches des chantiers navals sont au cœur d'un intense débat à la fin des années 1980, tout particulièrement lors de la campagne électorale de 1989. Situés sur l'île Beaulieu⁴, au sud de l'opération gérée sur l'île par la SELA, ils font face au centre-ville. Installés au lieu-dit de la « Prairie aux Ducs » depuis le 19^e siècle, ils ont employé près de 7 000 ouvriers à Nantes à leur apogée, dans les années 1950-1960 (Rochcongar 1999). Leur fermeture définitive, le 3 juillet 1987, sanctionne un long déclin. Il est vécu comme un psychodrame par les habitants et occupe une place centrale dans le débat politique local. Alors que dès 1988 des bulldozers détruisent une partie des installations, ce grand espace, proche du centre-ville et du second centre-ville « raté » de la ZUP Beaulieu, suscite toutes les convoitises.

Jean-Joseph Régent, Président volontariste du port autonome, ancien président de la CCI et figure de la droite nantaise (Frappart 1999), conçoit un projet ambitieux, « à l'échelle de l'Europe »⁵. Il préside une association regroupant le patronat de la région, l'association communautaire de l'estuaire de la Loire, et prend contact avec un investisseur luxembourgeois, World Trade Center, pour réaliser une vaste « cité internationale des affaires » de près de 50 000 m². Le principe de ce quartier d'affaires serait de fonctionner

¹ Entretiens avec l'auteur N80et N85.

² Rémi Dormois (2002 : 109) considère même que les relations entre la ville et la SELA se sont renforcées par rapport au mandat de Chenard. Il nous semble en revanche, eu égard aux archives de la SELA, que ce constat est exagéré.

³ Toutefois, il faut signaler l'autonomie du directeur de la Semitan, Michel Bigey, à l'égard de la SCET. Celui-ci décide de limiter le recours de la SEM aux services de TRANSCET à la fin des années 1980 (Bigey 1993: 201).

⁴ Appelée Ile Sainte-Anne. L'île Beaulieu est constituée de plusieurs îles qui ont été peu à peu réunies. L'espace des chantiers était située sur une petite île, baptisée Sainte-Anne, qui a été adjointe aux autres. On retrouve aussi une troisième appellation : Prairie aux Ducs.

⁵ Presse Océan 21 mars 1988.

comme une zone de négoce avec un régime fiscal privilégié. Selon un premier protocole d'accord signé entre Régent et le luxembourgeois, le projet devrait être appuyé sur un financement bancaire intégralement privé de 400 millions de francs. Le projet reçoit l'appui du gouvernement de droite comme du maire Chauty. À l'approche des élections municipales et de l'alternance gouvernementale, Chauty change d'avis et refuse de délivrer les permis de construire nécessaires, arguant de la faiblesse du montage financier (Malinge 1989: 61). Des rivalités au sein de la droite nantaise contribuent à expliquer cette volte-face (G. Pinson 2002 : 376), dans un contexte pré-électoral particulièrement confus, Chauty ne parvenant pas à obtenir l'investiture de son parti pour se représenter¹.

C'est dans ce contexte que la Caisse des dépôts, la SCET et la SELA fondent une société d'études, la SETILES (Société d'études pour l'aménagement des îles de Nantes). Le maire de Nantes a ainsi probablement accepté ce partenariat pour faire pièce au projet de son adversaire politique à droite. En juillet 1988, cette société signe une convention d'étude avec la ville de Nantes « d'urbanisme d'ensemble cohérente et opérationnelle », sur l'aménagement du sud-est du centre-ville, incluant l'île Beaulieu comme la zone située entre le centre-ville et Malakoff. Elle porte sur les différents projets urbains, du quartier de la gare TGV et du palais des congrès² comme de la zone des friches de l'Île Beaulieu, pour analyser la faisabilité des projets comme l'intégration prévue au contexte urbain. Le capital de la SETILES permet d'avancer le financement de l'étude. Il est convenu que la ville prendra en charge la moitié de son coût des études (750 000F) si elle ne donne pas lieu à des réalisations futures. La posture du groupe Caisse des dépôts fait écho à celle de son arrivée à Nantes en 1959, celle d'un acteur intégrateur, mettant en ordre et en branle le développement urbain. Cette continuité est soulignée dans la convention, qui rappelle que les opérations Ile Beaulieu – Saint-Anne et Palais des Congrès – Champ-de-mars sont dans le prolongement de l'ancienne ZUP Malakoff-Beaulieu. Toutefois, l'initiative n'a pas le même destin qu'en 1959. Au contraire, elle suscite une certaine perplexité, en raison notamment des contraintes de calendrier encadrant sa réalisation :

« À 6 mois des élections municipales, une étude d'une telle ampleur peut paraître quelque peu surprenante, d'autant plus, qu'avant la fin de l'année (1988), la SCET devait rendre un rapport aux élus où un parti d'urbanisme serait proposé. Six mois pour réfléchir et faire des propositions sur ce secteur central, et cela dans la plus grande discréption ! Architectes, urbanistes, ingénieurs ont dû s'attaquer à cette tâche bien difficile » (Malinge 1989: 76).

¹ « Il est probable que M. Chauty, s'étant vu refuser sa réinvestiture à droite pour les élections municipales de 1989 ait voulu mettre des bâtons dans les roues de ses principaux adversaires à droite, J.-J. Régent et D. Augereau. »

² Englobe aussi le quartier Malakoff, dans une logique de désenclavement. Idée qui sera reprise dans les années 2000 avec le GPV.

En réalité, le projet de la SETILES relève moins d'un projet d'ensemble que d'une ambition centrée sur le quartier de la nouvelle gare SNCF, située entre le centre-ville et le quartier Malakoff. La convention, alors confidentielle, donne au groupe CDC un « privilège » sur les friches industrielles des anciennes usines LU¹. Aux yeux du directeur régional de la Caisse des dépôts de l'époque, cette convention permet au groupe de jouer coup double. L'enjeu est d'un côté, de se poser en partenaire de la municipalité nantaise et de l'autre, de créer un contexte favorable à la réalisation d'opérations intéressantes pour les filiales². L'initiative de la SETILES s'inscrit dans un programme plus large de création de sociétés civiles d'études au sein du groupe Caisse des dépôts, dans le cadre du partenariat de la SCIC et de la SCET en matière d'aménagement de quartiers d'affaires (cf. chapitre 8). Le projet est d'associer les compétences de la SCET aux ambitions de la SCIC, afin de les positionner au mieux à l'égard de la concurrence des grands groupes de promotion, désormais capables d'offrir un service de développement urbain intégré. L'objectif de la SETILES est donc de constituer une offre comparable aux grands groupes privés, associant promotion et aménagement.

On voit ainsi la « banalisation » du groupe Caisse des dépôts, devenue un acteur parmi tant d'autres, à la merci des luttes politiques locales. Le groupe apparaît pris au piège des tensions politiques locales, comme le révèle la critique par l'opposition de gauche du partenariat avec le groupe Caisse des dépôts, et tout particulièrement son caractère confidentiel - le candidat Jean-Marc Ayrault ayant demandé sans succès à suivre le déroulement de l'étude.

La SCET et la SELA deviennent alors comme des opérateurs parmi d'autres, en concurrence avec les promoteurs privés et dans un contexte où les pouvoirs municipaux régulent assez peu le développement urbain. « L'aparté Chauty » se referme avec l'élection à la mairie de Jean-Marc Ayrault en 1989, qui redonne un rôle majeur à la municipalité dans la production de la ville.

2.2. Le développement urbain sous Jean-Marc Ayrault : des relations denses avec les promoteurs et faibles avec la CDC

Le nouveau maire socialiste de Nantes prend appui sur la SCET et sur la formule des Sociétés d'économie mixte (SEM) pour conduire le développement urbain. Pour autant, le

¹ADLA 1410W86 Convention d'études et de réalisation pour l'aménagement du secteur île Beaulieu – Saint Anne – Champ de Mars – Palais des congrès. Ville de Nantes – Groupe CDC. Juillet 1988.

² Sans pour autant se constituer en chef de file, les filiales conservant une grande autonomie. Entretien du directeur régional de l'époque avec l'auteur, 3 octobre 2007.

partenariat avec la SCET n'en est pas moins assez distant. Cessant de constituer un partenaire financier, la SCET voit son rôle cantonné à des expertises ponctuelles et à la mise en réseau des cadres des SEM (2.2.1.). Dans ce contexte, la production urbaine nantaise est marquée par des relations très denses entre les promoteurs privés et la municipalité, notamment via la SEM Nantes Aménagement (2.2.2.).

2.2.1. Le partenariat distant avec la SCET : des relations « sur la base du professionnalisme plus que sur une vraie relation de confiance »¹

L'arrivée de Jean-Marc Ayrault à la tête de la mairie de Nantes a des conséquences ambiguës sur les rapports entre le gouvernement municipal d'un côté et la SCET et l'ensemble Caisse des dépôts de l'autre. Des liens sont rapidement noués mais la SCET et la CDC apparaissent clairement comme des acteurs secondaires dans des politiques de développement urbain qui dépendent des options de la municipalité comme de l'évolution du marché immobilier. Le devenir de la SETILES en est particulièrement symptomatique (cf. encadré).

De la SETILES à une opération réduite d'immobilier de bureau.

A la suite de l'étude controversée qu'a contractée la SETILES avec la municipalité Chauby, le directeur régional de la Caisse des dépôts est remplacé et le nouveau maire lui signifie son refus d'y donner suite². En revanche, la SCET confirme sa volonté d'aménager en propre la friche LU avec l'aide de la SCIC. Le projet est une opération de construction de bureaux sur une zone moins vaste, située entre la gare et le centre-ville. La SCET souhaite y installer ses bureaux mais la crise immobilière du début des années 1990 en retarde l'implantation. Soucieuse de développer cette zone, la ville réclame au groupe CDC de tenir sa promesse, qu'il finit par tenir³. Cette séquence montre bien le changement de position de la SCET. Soumise aux aléas du marché, comme n'importe quel promoteur privé, elle est aussi dépendante des ambitions de la collectivité locale, laquelle dispose désormais seule du pilotage du développement urbain, en lien étroit toutefois avec le marché.

¹ ACDC 0404890006 L'activité de la SCET à Nantes, directeur territorial de la SCET, document pour la visite de Jean-Pierre Brunel, directeur général adjoint de la Caisse des dépôts du 1^e juillet 1994. Le directeur territorial de la SCET utilise cette formule au sujet des relations entre la mairie de Nantes et la SCET, mais son constat est valable pour l'ensemble du groupe.

² Entretien avec le directeur régional de la Caisse des dépôts nommé à la suite de l'élection d'Ayrault en 1989, 10 octobre 2012 : « Le maire de Nantes n'était pas dans cette logique. Il m'a dit : 'vous avez étudié ça, vous avez choisi des gens pour le faire, très bien, on met ça dans notre portefeuille de réflexion, mais ce n'est pas mon échéancier, ce n'est pas mes priorités, ce n'est pas mon mode de faire.' ».

³ ACDC 0404890006 Note pour l'entretien avec Jean-Marc Ayrault, directeur régional de la CDC, 30 juin 1994, document pour la visite de Jean-Pierre Brunel, directeur général adjoint de la Caisse des dépôts du 1^e juillet 1994 : « A mon arrivée à Nantes, J.-M. Ayrault m'avait exprimé son souhait de voir aboutir un projet d'investissement du groupe sur le site de l'Îlot Fourré, proche de la Cité des Congrès. (...) Avec le retournement du marché, nos filiales se montraient moins empressées et le Maire plus soucieux. (...) les perspectives paraissent à présent plutôt favorables et notre groupe pourra peut-être aider au démarrage de la mise en valeur d'un site où la ville a déjà beaucoup investi. »

Le nouveau maire prend ses distances à l'égard de la SELA. Il en abandonne le contrôle au département, pourtant contrôlé par une majorité de droite. Mais il refonde une nouvelle société mixte, baptisée Nantes Aménagement, qui signe une convention avec la SCET¹. Ces recompositions semblent témoigner d'un resserrement des liens entre la mairie de Nantes et le groupe Caisse des dépôts. Mais elles consacrent en réalité la « banalisation » du groupe, mobilisé par le maire de Nantes comme un partenaire parmi d'autres. Le discours du directeur régional de la CDC de l'époque en est révélateur, lorsqu'il évoque la création de la SEM Nantes Aménagement :

« Le maire cherchait un outil pour mettre en place ses projets. Il estime que la SELA est aux mains du conseil général, qu'il n'aura pas la totale maîtrise des opérations, et donc son enjeu c'est de créer un outil municipal. Une SEM est créée. Nous, au niveau de la Caisse des dépôts, on a dit : 'ok M. le maire, vous avez besoin d'un outil, on a vu vos projets et on est prêts à être au capital et à favoriser son fonctionnement'. Dans une période passée, j'aurais pu ajouter 'ne vous inquiétez pas, on vous trouve un directeur'. Mais dans années 80 avec Jean-Marc Ayrault, ce n'était pas ça : il avait son directeur. (...) ensuite, je lui dis (je caricature) : « ok vous avez votre directeur, mais j'ai tendance à vous dire qu'il ne faut pas qu'il soit tout seul, il a intérêt à faire partie d'un réseau. Vous avez vous-même intérêt à ce que ce soit exemplaire et qu'il y ait des procédures de contrôle de gestion. Vous faites comme vous voulez, mais ce serait plutôt un confort pour vous. (...) c'est donnant-donnant : on apporte un peu de sécurité, du contrôle de gestion, du financement aussi, même s'il y a la concurrence du secteur bancaire, mais en même temps la ville garde la totale maîtrise de ses projets et du management. »

Même si la SEM est rattachée à la SCET, son directeur, Bernard Millet, adopte une attitude très réservée à l'égard de la SCET comme du groupe CDC en général. Issu du ministère de l'Équipement (bureaux d'études à Paris, puis à la DDE de Loire-Atlantique), il a pourtant été agent de la SELA pendant une dizaine d'années. Toutefois, il n'a « jamais eu l'impression d'être dans le groupe de la Caisse des dépôts. »², comme il l'indique dès le début de l'entretien qu'il m'a accordé. À la SELA, dans les années 1980, il est clairement identifié comme l'homme du maire de Saint-Herblain, Jean-Marc Ayrault³, avec lequel il travaille notamment sur la petite SEM d'aménagement de la commune. À peine élu, Jean-Marc Ayrault signe une convention avec la SELA pour s'attacher ses services⁴. À la tête de la nouvelle SEM Nantes Aménagement, il se distancie rapidement de la SCET.

Il devient un agent de la SCET, conformément aux règles habituelles selon lesquelles le directeur d'une SEM du réseau SCET est embauché par la SCET puis mis à disposition de

¹ En réalité, il reprend le contrôle une SEM qui gérait le projet Atlanpole, hors du réseau SCET, sous le patronage du président de région Olivier Guichard. C'est cette structure qui est transformée pour devenir Nantes Aménagement.

² Entretien N80.

³ Cet attachement correspond à la stratégie adoptée à la fin des années 1970 visant à « politiser » le recrutement de la SCET et des SEM, dans un but commercial.

⁴ ADLA 1410W86 Extrait des délibérations du conseil municipal, séance du 25 septembre 1989, développement urbain – mission d'assistance convention avec la SELA.

la SEM¹. Mais, réticent à ce montage, il décide assez vite de se salarier auprès de la SEM. Il justifie ce choix *a posteriori* en invoquant des motivations financières. La facturation par la SCET de la mise à disposition du directeur majore en effet de près d'un quart son coût salarial. De plus, il évoque la méfiance que ce statut SCET éveille au sein de l'administration municipale, avec laquelle il travaille. Mais cette décision occasionne de fortes tensions avec la SCET, qui voit la SEM échapper dans une large mesure à ses services et, partant, son chiffre d'affaires réalisé avec Nantes Aménagement s'amoindrir².

Le rôle de la SCET se limite peu à peu à une double fonction. La première renvoie à son organisation en réseau : elle permet au directeur de recevoir des informations et d'en échanger avec ses collègues³. La deuxième relève de son expertise, la SCET prodiguant des conseils ponctuels, notamment en droit de l'aménagement⁴. En revanche, la tenue des comptes et de la trésorerie est internalisée par la SEM. L'activité de contrôle de gestion est quant à elle progressivement reprise par la collectivité locale, désormais dotée de moyens techniques importants.

Conformément aux réformes du début des années 1980, la SEM noue un partenariat distinct avec la Caisse des dépôts. Toutefois, ces liens se distendent avec le temps. La SEM adhère au pool de trésorerie, dans la lignée des pratiques anciennes, mais finance de plus en plus ses opérations auprès du secteur bancaire, avide de compter les SEM parmi ses clients :

« Le pool de trésorerie était une très bonne idée, il a permis de lancer des opérations avec des gros découverts portés par la CDC et non pas par le budget de la collectivité. Bon, il y a un certain nombre d'autres banques qui souhaitaient prendre le relais de la Caisse des dépôts. Elles disaient : ‘pourquoi vous restez avec la CDC ? nous on fait des offres qui sont aussi bien, si ce n'est mieux, de taux, de ratio...’ Ce n'était pas forcément faux, mais la force des habitudes faisait qu'on travaillait avec la Caisse des dépôts. (...) Puis, petit à petit, à mesure des opérations, on a de plus en plus financé les opérations en faisant appel aux banques qui faisaient un lobbying important. (...) Les banques ont créé leurs propres filiales d'aménagement et de construction : ils voulaient se rapprocher des SEM pour être le plus en amont possible et avoir les informations sur les opérations, sur les terrains qui viendraient à être disponibles. »⁵

Le retrait de la SCET correspond ainsi à l'autonomisation financière de la SEM, qui n'en demeure pas moins contrebalancée par le poids majeur des promoteurs privés dans le développement urbain.

¹ Le but est de permettre à la collectivité locale de changer de directeur facilement.

² Le directeur de la SEM a évoqué en entretien (N80) la menace que lui aurait faite le directeur régional de la SCET de le poursuivre en justice pour « concurrence déloyale », dans la mesure où les agents de la SCET devaient s'engager à respecter un temps de devoir de réserve après leur démission.

³ Le directeur de Nantes Aménagement souligne notamment la possibilité qu'il lui a été donnée de demander à des collègues des contacts utiles au sein de groupes privés, prenant l'exemple d'une grande enseigne de supermarchés.

⁴ Où les experts de la SCET sont mis en concurrence avec des experts indépendants, parfois anciens agents de la SCET.

⁵ Entretien N80.

2.2.2. L'urbanisme « à la nantaise » ou le rôle majeur de la promotion privée

A la différence de la municipalité Chauby, la nouvelle équipe municipale s'appuie sur une SEM. Elle laisse néanmoins une grande liberté aux investisseurs privés. Dans son travail sur les politiques de planification urbaine, le politiste Rémi Dormois (2004; 2006) évoque la formation d'une véritable coalition entre la municipalité et la SEM d'un côté et les investisseurs privés et surtout les promoteurs de l'autre. La construction de nouvelles lignes de tramway est significative de cette dynamique. Elle s'accompagne d'une requalification des espaces publics environnants favorable à l'augmentation de la valeur des terrains et à l'attraction des investisseurs privés, sans autre intervention publique (Dormois 2004; Fritsch 2007). Dans les quartiers déjà attractifs, la municipalité a en revanche recours à la SEM Nantes Aménagement, afin de maîtriser leur développement par la procédure ZAC. Trois ZAC sont ainsi créées dans des quartiers péricentraux contenant d'importantes réserves foncières : Madeleine- Champ-de-Mars à la limite sud du centre-ville, à proximité de la Cité des Congrès, où 1 200 logements sortent de terre entre 1992 et 1996 ; Sully, au nord-ouest, où 601 logements sont construits entre 1993 et 1996 ; Gigant, enfin, à l'ouest de la ville, avec 400 logements édifiés à la même période.

C'est bien un nouveau modèle d'aménagement qui est en jeu. Dans cette situation, la SEM ne contrôle pas directement l'évolution de ces zones. Cette configuration contraste avec le précédent modèle d'aménagement, dans lequel l'aménageur acquiert l'ensemble du foncier, l'équipe, le viabilise et vend des parcelles aux constructeurs. La société d'aménagement cherche à limiter ses interventions à certaines opérations clés et à la requalification de certains espaces publics, laissant agir directement les promoteurs dans la zone. Les promoteurs sont précocement associés à la définition des projets pour qu'ils puissent identifier les modalités d'évolution des espaces, leur valorisation et les espérances de profit en cas d'investissement. Par ailleurs, les procédures et la conduite du projet gardent une certaine flexibilité afin de s'adapter aux évolutions ultérieures, tout particulièrement aux retournements du marché¹. Dans ce modèle, on observe un jeu d'échanges de ressources qui stabilise le régime de développement urbain. Le promoteur y gagne en sécurisation de ses perspectives de profits, comme en valorisation de ses produits par l'implantation d'équipements publics. La municipalité peut suivre les projets à distance accrue du conseil municipal et des conflits politiques, tout en limitant fortement son engagement financier.

¹ « On a affaire à une planification implicite, non formulée, avec des secteurs d'intervention stratégiques (supposant une action publique plus forte) reconnus, mais dont la mise en œuvre opérationnelle est difficilement prévue. Cette absence de document de prévision ou de prospective traduit une reconnaissance de l'incertitude des marchés, et donc la nécessité de gérer le déclenchement des opérations de façon souple. » (Dormois 2004: 155).

L'aménagement du quartier Madeleine-Champ de Mars est symptomatique de ce changement de modèle. C'est ce quartier, caractérisé par des logements populaires et des friches importantes, pour lequel la SCET avait exprimé à la fin du mandat Chauty son vif intérêt. Les équipements nouveaux, financés sur fonds publics, confèrent à ce quartier une valeur nouvelle, qu'il s'agisse de la gare, inaugurée en 1989, ou de la Cité des Congrès décidée sous la municipalité Chauty. Il s'agit pour la municipalité et la SEM d'attirer des investisseurs privés pour engager des projets ambitieux, notamment en matière d'immobilier de bureaux. La mobilisation du groupe CDC pour lancer son opération de bureaux à Madeleine-Champ de Mars traduit bien l'ambition de la municipalité de créer des conditions du développement du marché.

L'implantation des bureaux de la SCET dans ce quartier relève d'un pari sur ses effets d'entraînement auprès des promoteurs, afin qu'ils viennent y développer à leur tour l'immobilier de bureaux. Toutefois, loin des ambitions municipales, la crise immobilière du début des années 1990 a clairement affaibli le projet, les promoteurs privés préférant se concentrer sur des logements étudiants, jugés moins risqués (Dormois, G. Pinson et Reignier 2005).

Le développement urbain à Nantes est ainsi marqué par les relations directes entre la municipalité et les promoteurs privés qui jouissent d'une certaine autonomie¹. La SEM Nantes Aménagement se révèle alors comme un des acteurs clés de ce dialogue, sans que la SCET intervienne au niveau opérationnel. Elle intervient aussi dans les quartiers d'habitat social mais dans des conditions sensiblement différentes.

2.3. La politique de la ville à Nantes et l'investissement public dans les quartiers d'habitat social

Dans les années 1990, dans le cadre de la politique de la ville, les principaux quartiers d'habitat social de Nantes font l'objet de réinvestissements publics de la part de la municipalité et de l'État (2.3.1.). La Caisse des dépôts et la SCET, via le Programme développement solidarité (PDS), s'inscrivent aussi dans cette dynamique, sans pour autant

¹ « Sur les secteurs opérationnels, la posture de la collectivité est passée d'une position forte établie sur le contrôle foncier à une position d'orientation et de 'management' des acteurs, au risque d'impuissance publique à enrayer la spécialisation urbaine et sociale. L'intervention publique, par une logique de projet en ZAC, conduit à une influence certaine sur la forme urbaine des réalisations, mais reste de faible impact sur le contenu programmatique de celles-ci (pour l'habitat : prix de vente ou de loyer, type de logement, profil des futurs habitants...) et notamment dans une ville comme Nantes où le marché est actif. » (AURES et CERUR 1996:124-125).

jouer un rôle important, même si les prêts de la CDC, sur livret A, sont essentiels au financement des investissements (2.3.2.).

2.3.1. Des crédits publics pour réhabiliter les quartiers d'habitat social

Ces quartiers se caractérisent par une concentration élevée de ménages pauvres et en situation de chômage, ainsi que par un cadre de vie dégradé (D. Pinson 1989). À titre d'exemple, le taux de chômage dans le quartier de Bellevue dépasse les 20% en 1990¹. Le cadre bâti s'y dégrade, les bâtiments et les équipements souffrant d'un défaut d'entretien et de modernisation. Les services publics dans le quartier se révèlent également insuffisants. Dans ces quartiers électoralement clés, la municipalité socialiste cherche alors à réinvestir, d'autant que cette démarche bénéficie des subsides de l'État dans le cadre de la politique de la ville.

• Des quartiers cibles pour la municipalité socialiste

A l'arrivée de Jean-Marc Ayrault à la tête de la ville de Nantes, son programme est fortement marqué du sceau de la défaite de la municipalité Chenard en 1983. Ayrault fait tout particulièrement preuve de pragmatisme et de prudence, tirant les leçons de l'échec de la dernière municipalité de gauche². Son refus d'une stratégie radicale le montre bien, comme sa stratégie d'ouverture en direction des acteurs privés (cf. *supra*), comme des centristes et de la droite locale³. Cette démarche s'accompagne toutefois d'une priorité donnée aux quartiers populaires. Celle-ci tient notamment aux réflexions du cercle de Marchix. Formé par des militants de gauche⁴, il vise à comprendre la défaite de 1983 et construire un programme électoral à l'approche des municipales de 1989 et insiste tout particulièrement sur le poids de l'abstention dans les quartiers des grands ensembles d'habitat social aux élections de 1983 (AURES et CERUR 1996: 135)⁵.

De fait, la municipalité Chauty n'a pas vraiment mené d'action à l'égard des quartiers d'habitat social. Plus exactement, elle a laissé à l'office HLM de la ville⁶ le soin de gérer son patrimoine et d'opérer les réhabilitations nécessaires à l'entretien d'un bâti vieillissant. L'action de l'office est minimale selon Daniel Pinson (1989: 298-308), qui a étudié le grand

¹ ADLA 2041W92 : Site de Bellevue. Non daté.

² Cela correspond en outre à son caractère et à sa culture politique (G. Pinson 2002 : 378-386).

³ Notamment à l'égard d'Olivier Guichard, président de région, et qui a toujours été favorable à la montée en puissance de la ville de Nantes.

⁴ L'association a pour président à l'époque Patrick Mareschal, responsable local du PS et de la CFDT, qui devient le premier adjoint de Jean-Marc Ayrault en 1989.

⁵ Voir aussi le témoignage de Paul Cloutour, ancien membre du cercle puis responsable du développement social urbain à la ville de Nantes

⁶ Qualifié de « république HLM » par le responsable de la mission DSQ à la ville de Nantes à partir de 1989, l'office possédait jusque-là une grande autonomie.

ensemble de Bellevue. Elle se réduit essentiellement à quelques travaux d'isolation avec financement Palulos. L'ambition du nouveau pouvoir socialiste est d'y substituer une action englobante, combinant l'action sur le bâti avec des interventions sociales, dans la lignée de la politique de la ville et de la direction interministérielle à la ville (DIV).

- **Des subsides d'État : la politique de la ville et la réhabilitation de logements sociaux**

La montée en puissance de la pauvreté dans les quartiers d'habitat social et la volonté locale d'y remédier coïncident avec la relance de la politique de la ville opérée lors du second septennat de François Mitterrand. Cette relance élargit le nombre de quartiers éligibles aux subventions dans le cadre d'une convention de développement social des quartiers (DSQ). Dans ce cadre la ville de Nantes contractualise avec l'État trois opérations pour trois quartiers jugés prioritaires : Nantes Nord, Dervallières et Bellevue. Le quartier de Malakoff, dont la situation est estimée moins préoccupante, fait l'objet d'une convention de quartier, protocole engageant un volume financier moins important. Enfin, pour le quartier est, la ville mène sans aide de l'État des études afin d'y établir un projet de quartier.

Les quartiers cibles de la politique de la ville décidés en 1990 (en noir)



Source : ADLA 1607W25. Bilan des programmes de développement social urbain - rapport de synthèse pour le conseil municipal de Nantes du 2 octobre 1995. Daniel Asseray, 27 septembre 1995.

Sans surprise, la réhabilitation des logements est au cœur des projets. Elle concentre l'essentiel des crédits. Sur 455 millions de francs engagés entre 1989 et 1994, 318 millions de francs y sont consacrés¹. Plus de la moitié des 350 millions de francs proviennent de prêts de la Caisse des dépôts aux organismes HLM (200 millions de francs). Le solde est complété par les subventions de l'État et, dans une moindre mesure, de la ville, pour limiter les répercussions des rénovations sur le montant des loyers. En revanche, près de 150 millions de francs sont investis hors logement, dans le développement social des quartiers. La moitié de ces crédits proviennent de la ville. L'État, la région et le département complètent les aides allouées. Pour l'essentiel, ces financements visent à renforcer l'équipement des quartiers (implantation de la Médiathèque à Nantes Nord) et à l'amélioration des espaces publics. Une petite partie des fonds est réservée à l'accompagnement social des opérations de réhabilitation (la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale - MOUS) ainsi qu'au renforcement des budgets des services publics sur place et de la vie associative. Par ailleurs, quelques millions viennent soutenir les dispositifs d'insertion sociale.

Cette convergence de vue entre édiles municipales et acteurs étatiques permet de réhabiliter logements et espaces publics dans les quartiers d'habitat social de la Ville. Bien qu'elle apporte des prêts, notamment pour le financement des réhabilitations, la Caisse des dépôts joue un rôle d'acteur de second rang.

2.3.2. Le PDS et le groupe Caisse des dépôts : des prêts importants mais un rôle opérationnel secondaire

En 1995, la Caisse des dépôts n'apparaît pas dans le bilan de la politique de la ville que dresse l'adjoint au maire Daniel Aseray en conseil municipal,. Pourtant, quelques mois auparavant, la CDC et la ville de Nantes signent un protocole d'accord synthétisant l'action de la CDC aux côtés de la collectivité pour la politique de la ville. La Caisse n'apporte pas moins de 200 millions de francs de prêts pour réhabiliter les logements.

Cependant, le tirage de ces prêts est automatiquement autorisé par la subvention d'État (PALULOS), conformément au modèle classique du financement du logement social. Par ailleurs, dans le cadre du PDS, des prêts projets urbains (PPU) sont accordés pour financer des projets d'aménagement dans les quartiers DSQ (50 millions de francs). La délivrance de ces prêts ressemble à celle des prêts PALULOS, dans la mesure où les collectivités ont quasiment un « droit de tirage » sur ces prêts, dans le respect des règles fixées par l'État. Le rôle de la Caisse des dépôts est, au niveau décisionnel local, quasiment nul dans la délivrance de ces

¹ ADLA 1607W25 Bilan des programmes de développement social urbain - rapport de synthèse pour le conseil municipal de Nantes du 2 octobre 1995. Daniel Aseray, 27 septembre 1995.

prêts¹. En réalité, son action locale, dans le cadre du PDS, se limite au financement d'un dispositif d'insertion, lié à la construction d'une deuxième ligne de tram² et de quelques études, à hauteur de la moitié de leur coût, souvent en co-financement avec la commune. Ces études portent par exemple sur l'évaluation du dispositif de DSQ nantais, la recomposition du centre commercial incendié « Les Dervallières » ou encore la prospection d'entreprises susceptibles de s'installer dans le quartier des Dervallières, etc. Mais, fait révélateur, de 1989 à 1994, la CDC engage moins de 400 000 francs dans la politique de la ville à Nantes.

Par ailleurs, la SEM Nantes Aménagement intervient dans les quartiers de la politique de la ville. La SCET, tout particulièrement la mission Ville-Solidarité de Sylvie Harburger, joue son rôle d'assistance à l'égard de la SEM. Le journal interne de la SCET³ cite ainsi un responsable de projet de Nantes aménagement :

« Plutôt que de perdre du temps à réinventer l'eau tiède, nous avons recouru à l'assistance de la SCET pour forger notre approche des quartiers en difficulté. La veille active de la mission Ville-Solidarité, son expérience, ses acquis, constituent un centre de ressources vivant. Les fiches d'opération représentent une base documentaire précieuse, qui contribue à nous donner une clef d'entrée dans des problèmes complexes. Et puis, au sein du groupe des opérateurs, nous disposons d'un réseau d'échanges particulièrement enrichissant lorsqu'il s'agit de défricher une nouvelle facette de notre métier de ré-aménageur. »

Ce témoignage rend bien compte du rôle de second plan de la SCET. Elle apporte des ressources intellectuelles et des échanges au sein d'un réseau sans participer directement aux projets. De plus, Daniel Asseray, adjoint à l'urbanisme, et le responsable de la politique de la ville des services municipaux affichent tous deux une méfiance marquée à l'égard des avis de la Caisse des dépôts⁴ et se plaignent de la faiblesse des fonds apportés par la CDC⁵.

¹ Entretien avec le directeur régional de la CDC (1993-1997), 8 janvier 2013.

² ACDC 0404890006 Politique de la ville – ville de Nantes, document pour la visite de Jean-Pierre Brunel, directeur général adjoint de la Caisse des dépôts du 1^e juillet 1994. La CDC a ainsi cofinancé deux études, pour un coût pour la CDC de 160 000F, soit près de la moitié du coût des études. La première a été lancée en partenariat avec la mission DSQ de Nantes et la SEMITAN (la SEM de transports publics de la ville, assistée par TRANSCET), ainsi que d'autres partenaires (ANPE, mission locale, services de l'Etat, une société d'intérim). La seconde, en lien avec la chambre de commerce, a consisté à intégrer dans les appels d'offre publics une clause d'insertion permettant d'évaluer les réponses des entreprises. Dans la lignée de ces études, une association, INSERTRAM, a été créée pour gérer un dispositif d'insertion dans les chantiers de construction de la seconde ligne du tramway à Nantes.

³ ACDC, documentation 202.2 extrait non daté.

⁴ Entretien avec le responsable du DSQ à Nantes (1989-1995), 20 novembre 2012 : « la Caisse des dépôts, pour nous, c'était surtout un guichet financier, on récoltait du pognon, point barre. (...) la position municipale, c'était : on engage et on négocie les thunes après. » De fait, la Caisse des dépôts doit souvent financer *a posteriori* les études engagées par la ville : entretien avec le directeur régional de la CDC (1993-1997), 8 janvier 2013. La méfiance de Daniel Asseray ne l'empêchera pas de finir sa carrière à la Caisse, mais sans grand enthousiasme à l'égard de l'établissement (Devisme et Pasquier 2002 : 61).

⁵ Le témoignage de Bernard Millet (N80) : « A une réunion officielle, après qu'un bonhomme de la Caisse des dépôts a vanté le rôle de la CDC dans une opération, j'avais ressorti le bilan de l'opération, qui montrait que l'apport financier de la Caisse représentait 0,5% du total... (rires) ». Voir aussi entretiens N37, N64, N66.

Conclusion

Acteur central des politiques de développement urbain nantaises au début des années 1980, la SCET est reléguée au second plan dix ans plus tard. Le jeu politique local est un facteur explicatif non négligeable de ce retrait, notamment sous la municipalité Chauty. Toutefois, on a vu dans ce chapitre que les mutations des structures de financement de l'urbanisation en général, et de la SCET en particulier, se révèlent décisives. Dans l'économie de l'aménagement, la fin des crédits privilégiés distribués par la Caisse des dépôts avantage les promoteurs privés. La SCET en revanche, sous l'impulsion de la Caisse des dépôts, adopte les stratégies des grands groupes privés en matière de développement urbain, avec un succès limité par la crise immobilière du début des années 1990. Comme pour la SCIC, la participation de la SCET à la politique de la ville reste limitée malgré les financements du PDS, en raison des faibles perspectives de rentabilité. Le cas nantais a permis de montrer combien l'évolution de la SCET contribue à une mutation des politiques de développement urbain, qui dépend désormais fortement de décisions d'investissement des acteurs privés, sauf dans les quartiers cibles de la politique de la ville.

Conclusion de la partie

La décennie 1980 est celle d'un vaste retrait de la Caisse des dépôts et de ses filiales du secteur du développement urbain. L'établissement perd son activité de banquier des collectivités locales et de pivot du financement du logement privé. La SCIC cesse d'être le premier constructeur français et la SCET voit peu à peu les sociétés d'aménagement qu'elle animait échapper à son contrôle et passer entre les mains des collectivités locales.

On a montré que ces évolutions dépendaient sans doute moins d'un transfert de pouvoir favorable aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation que des conséquences de la libéralisation financière. Les rênes du crédit au développement urbain sont désormais confiées au marché financier, sauf en ce qui concerne le logement social, toujours financé par la Caisse des dépôts avec les livrets d'épargne. Dans ce contexte, l'établissement financier public cesse de délivrer à ses filiales des crédits bon marché et les pousse à calquer leur stratégie sur le modèle des opérateurs privés. Se finançant désormais dans les mêmes conditions que les acteurs publics, les opérateurs privés sont même avantagés par le soutien des banques et par la préoccupation des collectivités locales de limiter leur propre endettement, hérité en grande partie des dettes passées, fortement accrues par la désinflation.

En revanche, l'étude de la Caisse des dépôts nous a conduits à nous distancier de l'hypothèse d'une *néolibéralisation* des politiques de développement urbain. On a préféré évoquer la libéralisation du crédit pour le développement urbain, qui se traduit par une montée en puissance des logiques de marché au sein de la Caisse des dépôts et, plus largement, au sein de la production de la ville. Cette libéralisation n'est cependant pas exclusive de dynamiques qui en atténuent les effets, comme le maintien au sein de la Caisse des dépôts d'un circuit public, hors marché, de financement du logement social et l'engagement d'un programme de soutien à la politique de la ville. De même, la décentralisation, offrant aux pouvoirs urbains des moyens fiscaux, a permis à la ville de Nantes de contrebalancer les différentiels d'investissement privé dans les quartiers populaires. En revanche, la municipalité sarcelloise, disposant d'un potentiel fiscal bien plus faible, n'en a pas eu les moyens. Ces moyens différenciés des pouvoirs locaux ont d'autant plus d'incidence dans ce jeu dual, marqué par le poids majeur des acteurs privés et des logiques de marché dans la production urbaine.

La Caisse des dépôts a alors tendance tant à soutenir ces logiques qu'à s'inscrire dans des politiques publiques d'un « État social anesthésiste » (Levy 2008), soucieux de prendre en charge les coûts sociaux de la montée en puissance des mécanismes de marché et d'exclusion. La Caisse des dépôts opère dans la douleur une distinction entre ses activités « concurrentielles » et ses activités d'intérêt général. Cette dualité fait écho aux tensions d'un appareil d'État qui se retire et encourage les mécanismes de marché, mais qui, dans le même temps, développe des politiques sociales censées prendre en charge les victimes du développement urbain (Levy 2005; Vail 2010). L'engagement de l'établissement financier dans la politique de la ville apparaît alors autant comme une innovation, une réinvention de l'État, que comme un repli de celui-ci.

PARTIE 4 – DU MILIEU DES ANNEES 1990 AU DEBUT DES ANNEES 2010 : LA CAISSE DES DEPOTS, RECONNAISSANCE ET CONFINEMENT D’UNE FINANCE PUBLIQUE DU DEVELOPPEMENT URBAIN

Dans les années 1990-2000, l’ensemble des interventions de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain s’avère protéiforme. La SCIC, filiale immobilière de la CDC, entre en Bourse en 2006 sous le nom d’Icade et s’impose comme l’un des premiers promoteurs du pays. Banquier du logement social sous l’égide du ministère des Finances, la Caisse des dépôts est un partenaire financier majeur du programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003 par le ministre de la Ville, Jean-Louis Borloo. Elle est aussi gestionnaire pour le compte de l’État d’un programme financé par un Grand Emprunt lancé suite à la crise financière de la fin des années 2000 et qui doit notamment permettre le développement de projets urbains durables. La Caisse des dépôts mène par ailleurs des programmes d’investissements destinés à répondre aux demandes des collectivités locales¹.

Actionnaire d’opérateurs privés, partenaire des collectivités locales et établissement d’État : ces trois visages de la Caisse des dépôts semblent plus différenciés qu’à d’autres époques². L’institution financière publique semble témoigner de dynamiques contradictoires, qui la situent au cœur d’un double débat contradictoire portant sur le rôle de l’État dans les politiques de développement urbain. Ce débat est alimenté par les trois grands courants de recherche évoqués en introduction : la géographie néo-marxiste, le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la sociologie politique de l’action publique territoriale.

Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine a souligné le poids des relations entre pouvoirs urbains et acteurs privés dans le développement urbain, dans un contexte marqué par le « desserrement du verrou de l’État » (Le Galès 1999). Cette perspective, marquée par les tentatives d’importation de grilles de lecture nord-américaine comme les régimes urbains (Dormois 2006; Rousseau 2011; G. Pinson 2010), a été fortement discutée par des auteurs soulignant le maintien structurant du cadre national et étatique (Lefèvre et

¹ L’établissement lance notamment dans les années 2000 un programme de construction de logements locatifs dits « intermédiaires » destinés à des ménages issus des classes moyennes, dans les villes où le marché immobilier est tendu.

² A la différence du modèle très intégré du grand ensemble (cf. partie 1).

Jouve 1999; Brenner 2004). Le travail du politiste Renaud Epstein (2005 ; 2008) a tout particulièrement marqué le débat, en construisant à partir du cas de la politique de la ville et de la rénovation urbaine le modèle du « gouvernement à distance » que l’État imposerait désormais à la gestion territoriale. Toutefois, si l’État central semble avoir imposé un cadre pour la gestion des quartiers d’habitat social, son influence dans d’autres secteurs ou domaines de la production urbaine semble moins évidente (Béal 2011; Aust et al. 2013; Artioli 2014).

Le second débat auquel l’étude de la CDC doit permettre de contribuer porte sur le contenu des interventions de l’État dans les politiques de développement urbain. Neil Brenner (2004), dans la lignée des travaux marxistes de Bob Jessop et de David Harvey, a souligné combien les recompositions de l’appareil d’État se sont faites en faveur des mécanismes du marché et des acteurs économiques. Les pouvoirs urbains, sous l’impulsion de l’État central, seraient alors soumis à l’application de politiques d’attractivité (*locational policies*), visant à attirer les investisseurs privés, dans une logique de compétition. La crise financière et économique de la fin des années 2000 aurait plutôt renforcé cette dynamique (Brenner, Peck et Theodore 2010; Peck, Theodore et Brenner 2010; Peck, Theodore et Brenner 2013). Toutefois, cette perspective fait l’objet d’un vif débat, de nombreux auteurs soulignant d’une part la complexité et les contradictions du champ politico-administratif qui limitent sa soumission aux logiques de marché et aux acteurs privés, et d’autre part les moindres capacités d’action d’États centraux plutôt affaiblis (Le Galès 2006; G. Pinson 2009; G. Pinson et Morel Journel à paraître).

La Caisse des dépôts constitue un observatoire original des recompositions des politiques de développement urbain, entre collectivités locales et État central, entre pouvoirs publics et acteurs privés. Pour donner du sens aux dynamiques contradictoires qui traversent l’objet d’étude, on se propose de centrer l’analyse sur les particularités des circuits financiers de l’établissement, qui révèlent le poids des logiques propres à la régulation du secteur financier.

On a vu dans la partie précédente la montée des critiques à l’égard de la Caisse des dépôts au tournant des années 1980-1990, qui visaient à séparer l’activité de prêt au logement social du reste des activités, qui semblaient vouées alors à la privatisation. Si ces critiques n’ont pas entraîné un démantèlement complet de la Caisse des dépôts¹, elles ont motivé une série de réformes comptables. Ces réformes ont conduit à circonscrire et à isoler, au sein de la comptabilité de la CDC, les financements orientés par des objectifs politiques des autres

¹ Rappelons néanmoins la privatisation du Crédit Local de France en 1993.

circuits financiers, qui doivent quant à eux respecter les règles du marché. Ces réformes comptables correspondent à une circonscription de l'intervention publique dans le domaine du crédit, menée par le ministère des Finances dans le cadre des règlementations européennes et internationales en matière de régulation d'un secteur financier libéralisé.

Les interventions de la Caisse des dépôts dans la production urbaine sont ainsi divisées en trois catégories comptables. La gestion des livrets d'épargne est confinée au crédit au logement social au détriment d'autres usages, pour limiter toute distorsion de concurrence à l'égard du marché financier. Hors livret d'épargne, les circuits financiers de l'établissement font l'objet de réformes comptables qui imposent une discipline de marché à leur placement et interdisent leur engagement au service d'objectifs politiques. Seule une portion des bénéfices annuels issus de la gestion de ces fonds peut être engagé au profit de politiques publiques, à condition de ne pas provoquer de distorsion de concurrence.

L'étude de cette structuration comptable permet de comprendre les conditions d'intervention de la CDC dans les politiques de développement urbain. D'une part, la reconnaissance d'une finance publique du logement social sous l'égide de la Caisse des dépôts constitue un instrument majeur de l'État en matière de développement urbain. À cet égard, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) doit beaucoup à la pérennisation de ce circuit financier. La CDC a joué un rôle pionnier en faveur d'un programme dont le succès quantitatif doit beaucoup aux facilités d'emprunt qu'elle propose aux organismes de logement social. D'autre part, le confinement de ce circuit financier public au logement social limite les moyens d'intervention de la Caisse des dépôts dans une production urbaine marquée tant par les logiques de marché que par les moyens différenciés des pouvoirs locaux à les influencer. La comparaison de Sarcelles et de Nantes souligne ainsi combien, au-delà d'opérations de démolition-reconstruction de logements sociaux financées la Caisse des dépôts et l'État dans le cadre du PNRU, les autres investissements de la Caisse des dépôts dépendent fortement des modalités d'investissement des opérateurs privés et des stratégies des pouvoirs urbains. De même, le programme Ville de demain, financé par l'État dans le cadre du Grand Emprunt et géré par la Caisse des dépôts, voit sa mise en œuvre dépendre clairement des relations entre entreprises et pouvoirs urbains.

Le confinement comptable de l'engagement de la CDC dans les politiques de développement urbain a ainsi deux effets dont le caractère contradictoire n'est qu'apparent. D'un côté, il laisse une place majeure aux mécanismes de marché dans les activités urbaines de la Caisse des dépôts. De l'autre, il reconnaît le maintien d'une finance publique du logement social sous l'égide de l'État central. La Caisse des dépôts participe ainsi au dynamisme d'une politique étatique du logement social et de la rénovation urbaine, mais elle

révèle combien, au-delà du logement social, le reste de la production urbaine dépend d'abord de dynamiques localisées liées aux marchés immobiliers et aux stratégies des pouvoirs urbains à leur égard.

Dans un premier temps, on analysera comment l'évolution globale de la Caisse des dépôts et de ses filiales est marquée par une série de réformes comptables dans le cadre de l'approfondissement de la libéralisation financière. Ces réformes ont ainsi tendance à reconnaître et à confiner les possibilités de la Caisse des dépôts pour orienter ses fonds en fonction d'objectifs politiques distincts des logiques de marché. L'engagement de la Caisse des dépôts en faveur des politiques de développement urbain est essentiellement limité au crédit au logement social et à l'utilisation d'une portion de ses bénéfices (chapitre 10). Un double chapitre sera ensuite consacré au renouvellement urbain/rénovation urbaine. La Caisse des dépôts et son activité de prêt au logement social sur fonds des livrets d'épargne, placée hors du marché financier, ont constitué un élément déterminant dans l'engagement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et dans sa focalisation sur la démolition-reconstruction (chapitre 11A). La mise en regard des cas sarcellois et nantais montre qu'au-delà du financement du logement social, les interventions de la Caisse des dépôts et plus généralement les politiques de développement urbain, dépendent fortement du marché immobilier, c'est-à-dire des stratégies des promoteurs privés et celle des pouvoirs locaux à leur égard (chapitre 11B). Le programme Ville de demain, financé par l'État et géré par la Caisse des dépôts dans le cadre du Grand Emprunt, témoigne des limites des capacités d'investissement de l'État central, dans le contexte du confinement de ses moyens financiers au budget et au circuit du logement social. La mise en programme, financièrement limité, a une influence réduite sur la production urbaine, ayant néanmoins tendance à conforter les dynamiques locales de partenariats entre pouvoirs urbains et entreprises privés (chapitre 12).

Chapitre 10 – La dualisation comptable de la Caisse des dépôts : une délimitation de son engagement dans les politiques de développement urbain

Loin des menaces de privatisation du début des années 1990, la Caisse des dépôts reste, dans les deux décennies qui suivent, un acteur financier de premier plan, notamment en matière de production urbaine. La crise financière de 2008 a même accru la part de l'épargne des ménages centralisée par l'établissement, qui a alors augmenté son volume de prêts au logement social, mais aussi aux collectivités locales¹. Ce dynamisme témoigne de la persistance du rôle joué par l'établissement dans le financement du développement urbain, essentiellement dans le domaine du logement social. Cette vitalité ne se traduit pas pour autant par un retour au contrôle public du crédit à la ville d'avant la libéralisation.

Dans ce chapitre, on montrera comment les circuits financiers propres à la Caisse des dépôts dépendent des conditions de fonctionnement d'un secteur financier libéralisé, qui limitent fortement ses possibilités d'engagement dans des politiques publiques. Dans le cadre de l'application des réglementations européennes et internationales, censées assurer la libre concurrence au sein du marché financier, une série de réformes comptables a à la fois limité et reconnu les possibilités laissées à la Caisse des dépôts d'orienter ses fonds vers des objectifs politiques distincts des logiques de marché.

Ces réformes ont tendance à limiter les possibilités d'engagement de l'établissement, et tout particulièrement des fonds d'épargne, dans les politiques publiques. L'établissement a ainsi dissocié dans ses comptes les « activités concurrentielles », menées en concurrence avec des opérateurs privés, pour lesquelles la CDC adopte une « discipline de marché » et calque sa stratégie sur ces derniers, des « activités d'intérêt général ». Les fonds dédiés au financement à l'appui des politiques publiques doivent être utilisés selon des règles qui restreignent leur usage, afin de limiter les possibilités de distorsion de concurrence à l'égard de l'investissement privé. Ce cadre concentre ainsi la gestion des livrets d'épargne sur le financement du logement social, tandis que la Caisse des dépôts réserve une partie de ses bénéfices à l'appui des politiques publiques. Le rapport de la Caisse des dépôts à ses filiales est aussi marqué par cette dualisation. La SCIC laisse la place à Icade, promoteur immobilier coté en Bourse, tandis que la gestion des logements locatifs est laissée à des organismes de

¹ Le volume des prêts au logement social est passé de 4,3 milliards d'euros de nouveaux prêts contractés en 2004 à 16,7 milliards en 2014.

logement social, et notamment à la nouvelle filiale HLM de la Caisse des dépôts, le groupe SNI.

On étudiera dans un premier temps les circuits financiers de la CDC à l'exclusion des fonds issus des livrets d'épargne, qui suivent un circuit différent et autonome. Les activités de placement et d'investissement doivent suivre des règles communes à l'ensemble des institutions financières, pour ne pas fausser le jeu de la concurrence au sein d'un secteur financier libéralisé (1.). Selon la même logique, les deux grandes filiales de développement urbain, la SCIC et la SCET, sont restructurées afin de distinguer les activités orientées vers la poursuite du profit des activités d'intérêt général (2.). Enfin, on verra que la gestion des fonds des livrets d'épargne témoigne d'une double logique complémentaire de confinement et de reconnaissance d'une finance publique concentrée sur le logement social, dans la mesure où les institutions financières privées ne se positionnent pas sur ce type de financement (3.).

1. Les « investissements d'intérêt général » confinés à la marge du marché

On étudiera dans cette section le cas des placements de la Caisse des dépôts en dehors de la gestion des livrets d'épargne et des filiales. Il s'agit de la gestion de fonds qui lui sont confiés (dépôts et consignations juridiques, caisses de retraite), mais aussi de ses fonds propres, issus de l'accumulation de bénéfices. Au tournant des années 1980-1990, l'association, au sein de la Caisse des dépôts, de mandats publics et de démarche d'investisseur en quête de profit sur les marchés financiers, avait été vivement critiquée en raison de son caractère mixte (cf. chapitre 8). L'activité de l'établissement, aux frontières du public et du privé, tranchait avec les mesures de libéralisation du secteur financier, qui ont fait primer, dans le financement de l'économie, les régulations de marché au détriment de la sélection publique du crédit (cf. chapitre 7).

Pour contrer les critiques et les menaces de démantèlement, les directeurs généraux de la Caisse des dépôts qui se sont succédé depuis cette période ont mené des réformes comptables. Celles-ci ont cherché à distinguer les missions publiques de la CDC de ses placements financiers, pour lesquels elle s'astreint à une discipline de marché qui se calque sur les règles de la concurrence (1.1.). Ses missions en soutien des politiques publiques, hors livret A, restent alors confinées à l'utilisation des bénéfices tirés d' « activités concurrentielles » exercées sur le modèle des investisseurs privés. L'utilisation de ces bénéfices doit en outre éviter de concurrencer l'investissement privé (1.2.).

1.1. Des outils comptables pour distinguer les activités « concurrentielles » et les activités publiques

La nomination d'Edouard Balladur au poste de Premier ministre en 1993 a été une très mauvaise nouvelle pour la Caisse des dépôts. Député de l'opposition pendant « l'affaire de la Société Générale » en 1989, il avait alors déposé un projet de loi visant à privatiser la Caisse des dépôts (cf. chapitre 7). Il ne met finalement pas son projet à exécution, grâce notamment à la défense du directeur général de la CDC, Philippe Lagayette, qui met en avant l'utilité d'un établissement de cette taille pour la stabilité du secteur financier libéralisé (1.1.1.). En contrepartie, Lagayette et son successeur Daniel Lebègue mènent une série de réformes comptables visant à normaliser les interventions de la CDC au sein du secteur financier et soumettre sa stratégie de placements aux règles du marché (1.1.2.).

1.1.1. Du spectre de la privatisation à la défense d'un « établissement de place »

Lors de sa déclaration de politique générale, en avril 1993, le Premier ministre Edouard Balladur annonce ses intentions de réformer la Caisse des dépôts pour :

« mieux distinguer les différentes fonctions de cet établissement et (...) réaffirmer sa mission de financer le logement social ».

Le Premier ministre évoque ainsi sa volonté de privatiser les activités de la Caisse des dépôts hors du financement du logement social et de la gestion du livret A. Il veut normaliser le fonctionnement du secteur financier, dans la lignée des réformes des années 1980, en limitant au maximum l'existence de systèmes de crédit public à côté du marché privé du crédit. La réforme est finalement limitée à la modification du statut du directeur général, désormais nommé pour des mandats de 5 ans, et non pour des mandats illimités. Cette modération est probablement liée au mouvement de grève suivi au sein du personnel de la CDC au début de l'année 1994 ; le Premier ministre recule, notamment dans la perspective des élections présidentielles de 1995¹. Surtout, au-delà de cet élément conjoncturel, le maintien en l'état de la Caisse des dépôts est soutenu par le rôle stabilisateur de l'établissement dans le secteur financier libéralisé.

Bien que politiquement « marqué » à gauche², Philippe Lagayette, nommé directeur général de la CDC en décembre 1992, à la suite de la démission de Robert Lion, parvient à tempérer le projet du gouvernement. D'abord, il souligne les conséquences négatives d'une

¹ *Le Monde*, 26 mars 1994.

² Il a notamment été le directeur de cabinet de Jacques Delors quand il était ministre des Finances du gouvernement Mauroy (1981-1984). Il a ensuite pris le poste de sous-gouverneur de la Banque de France jusqu'à sa nomination à la tête de la CDC.

fragmentation de l'établissement, tant pour les activités de la CDC que pour le marché financier. Dès janvier 1993, Lagayette avait annoncé à la commission de surveillance sa volonté de revenir sur le projet de recentrage de l'établissement sur les seules activités « d'intérêt général ». Dans sa note pour la commission de surveillance¹, Lagayette souligne ainsi l'importance de « l'activité de place » de l'établissement : le volume élevé des fonds gérés par la Caisse des dépôts fait d'elle un « établissement de place », dont les décisions peuvent avoir un impact sur l'évolution des cours et sur la stabilité du système financier – et singulièrement de la « place de Paris ». Dès lors, elle peut participer à la régulation de crises conjoncturelles, à l'instar des grandes institutions privées². La partition de la CDC pourrait ainsi affaiblir le marché³. Lagayette souligne aussi les difficultés pratiques qu'impliquerait une bancarisation des activités « concurrentielles » de la CDC. Il affirme qu'une telle société bancaire serait fragile, car bâtie sur des assises financières insuffisantes, ne bénéficiant que de ressources levées sur les marchés, à la différence des banques de dépôts. Ces arguments sont reconnus par le directeur du Trésor et le représentant de la Banque de France à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts, dans le contexte d'europeanisation des marchés des capitaux, la concurrence internationale pouvant déstabiliser le système financier national⁴. En revanche, ces éléments n'exonèrent pas la Caisse des dépôts de régulariser ses interventions sur les marchés financiers. Il s'agit d'écartier les soupçons de « mélange des genres », les placements de la CDC pouvant être considérés comme téléguidés par l'État pour prendre le contrôle d'activités au détriment des acteurs privés (comme pour l'affaire de la Société générale, cf. chapitre 7). Pour cela, la Caisse des dépôts va privilégier une réforme comptable, permettant de maintenir les avantages liés à sa taille tout en prévenant les critiques à l'égard de ses interventions financières.

1.1.2. La discipline de marché imposée aux « activités concurrentielles »

Philippe Lagayette propose de substituer au projet de privatisation une réforme d'ordre comptable : construire une comptabilité spécifique pour les activités bancaires et financières

¹ ACDC PVCS séance du 21 janvier 1993.

² « La CDC reste un des plus grands investisseurs nets en actions parce que ces placements peu rémunérateurs à court terme sont adossés à des ressources faiblement rémunérées. Son action au service de la place résulte de sa taille, de sa permanence et de ses valeurs. Ceci conduit à penser que si l'individualisation des dépôts réglementés paraît séduisante dans une première analyse, sa mise en œuvre, outre les difficultés techniques qu'elle présenterait, affecterait grandement l'utilité de la CDC. »

³ Peu avant la déclaration de Balladur, Lagayette affirmait au *Monde* (17 décembre 1993) : « Le critère d'une réforme utile sera d'achever la clarification des missions de l'établissement sans réduire le potentiel du groupe, sa capacité à répondre à des besoins nouveaux et à être un bon auxiliaire de l'Etat. (...) Il y a une idée fausse, a affirmé M. Lagayette, c'est que la suppression d'un grand intervenant de la place serait bénéfique pour les autres. »

⁴ ACDC PVCS séance du 21 janvier 1993.

exercées en dehors du mandat de gestion des livrets d'épargne. Cette « individualisation comptable »¹ passe par la création, au sein des comptes de la CDC, d'une section 'activités de marché' dont les résultats seront publiés chaque année. Cette comptabilité est construite selon les règlements du comité de réglementation bancaire et vise à normaliser les placements de la CDC, qui doivent ainsi suivre les mêmes modalités d'engagement que l'ensemble des établissements financiers.

On peut reprendre la notion de *discipline de marché* pour désigner le cadre comptable qui va imposer à l'établissement d'adopter des circuits financiers normalisés, au détriment de logiques politiques. Cette notion, développée en science économique a été reprise dans la définition des modèles comptables internationaux régissant l'activité de crédit et tout particulièrement les accords de Bâle II adoptés en 2004. La discipline de marché renvoie à un ensemble de règles de présentation comptable qui « formate » les données de gestion d'une banque et permettent de la comparer à d'autres opérateurs. La CDC est ainsi appelée à calquer sa gestion sur celle de la concurrence privée.

En 1994, une section comptable est créée pour délimiter et distinguer les activités de placement financier des différents fonds dont elle a la garde. D'un côté, la Caisse des dépôts gère une série de fonds publics et privés (dépôts des notaires, consignations juridiques, fonds propres issus de l'accumulation de bénéfices, caisses de retraites) auxquels sont associées des contraintes de rentabilité et de sécurité. De l'autre, l'activité de placement financier de ces fonds est délimitée dans une section comptable spécifique qui doit respecter les contraintes réglementaires et obéir à une stratégie de placement normalisée.

Cette proposition s'inscrit dans le contexte d'une clarification comptable des activités financières de la Caisse des dépôts. Jusqu'à la fin des années 1980, la présentation comptable des activités de la Caisse des dépôts avait tendance à « mélanger » les différents fonds dont elle assurait la gestion, au sein du Tableau Ressources Emplois, accréditant la thèse du « mélange des genres ». En 1993, elle distingue désormais nettement les comptes issus du livret A du reste de son activité.

La clarification comptable est accentuée par le successeur de Philippe Lagayette, Daniel Lebègue. Ancien directeur du Trésor, il quitte la direction de la BNP, première banque privée du pays, pour prendre la tête de la Caisse des dépôts². À son arrivée, il décide de filialiser les activités de gestion des placements financiers effectuées par la CDC pour les fonds dont elle a la gestion. Cette réforme est menée dans le cadre de nombreuses discussions

¹ Id.

² A l'instar de Lagayette, Daniel Lebègue est passé par le cabinet de Delors (1981-1984). Toutefois, cet engagement n'a pas empêché qu'il soit nommé directeur général de la BNP sous le gouvernement de Jacques Chirac en 1987.

avec la Commission européenne, dans le but de faire correspondre le plus possible la Caisse des dépôts au droit européen de la concurrence. Cette filiale, baptisée CDC IXIS en 2000 et bénéficiant d'un statut bancaire, assure pour le compte de la CDC et de clients privés la gestion d'actifs financiers. Cette filialisation souligne la distinction au sein de la Caisse des dépôts entre ses missions « publiques » et ses missions concurrentielles. D'un côté, la CDC assume la gestion de fonds qui lui sont propres ou qui lui sont confiés par la loi ; de l'autre, c'est une filiale bancaire qui assure le placement de ces fonds et ceux d'autres clients¹.

Cette évolution se traduit par une relative perte de contrôle de la Caisse des dépôts sur sa politique de gestion financière, enserrée dans des règles de rentabilité et de sécurité, qui se substituent à l'ancienne politique de placement en fonction des priorités fixées par le Plan. En 1998, Daniel Lebègue fixe un taux de rendement sur ses placements de 10 %. Ce taux, légèrement inférieur à ceux des autres institutions financières, a pour but de correspondre à leurs pratiques, tout en conservant un souci plus élevé de la sécurité des placements réalisés. Pour autant, l'établissement conserve certains outils pour orienter une partie de ses fonds en fonction de priorités politiques. Si la plus importante est constituée par le livret A (cf. infra), la Caisse des dépôts conserve aussi une grande liberté dans l'usage des bénéfices que ses placements permettent de dégager.

Ces réformes comptables soumettent la stratégie de placement de la Caisse des dépôts aux règles du marché, neutralisant de ce fait la fonction d'orientation du crédit qu'elle avait assurée sous l'égide de l'État avant la libéralisation financière. Désormais, les placements de la CDC répondant à une demande publique sont, en dehors du circuit du livret A, limités à l'utilisation d'une partie des bénéfices de l'établissement.

1.2. Les activités d'intérêt général et leurs limites

À mesure que les activités de placement de la CDC sont soumises aux règles du marché, les responsables de l'établissement développent, en accord avec les gouvernements successifs, des programmes « d'investissement d'intérêt général » en soutien aux politiques publiques et financés sur les bénéfices des « activités concurrentielles » (1.2.1.). L'utilisation de ces crédits est néanmoins marquée par le respect des règles de la concurrence, la Caisse des dépôts cherchant ainsi à éviter de se substituer aux acteurs privés, qu'elle incite plutôt à répondre aux demandes publiques. Trois secteurs sont privilégiés : la politique de la ville et le

¹ La Caisse des dépôts perd en 2003 le contrôle de sa filiale, après l'entrée dans son capital des Caisses d'épargne, dans des conditions assez rocambolesques. Voir notamment l'enquête du journaliste Matthieu Pechberty (2010).

renouvellement urbain, dans la lignée du Programme développement solidarité, le financement des PME et l'environnement (1.2.2.).

1.2.1. Le soutien aux politiques publiques confiné à l'utilisation des bénéfices

Dans l'entretien qu'il nous a accordé¹, Philippe Lagayette présente ainsi sa stratégie lors de son mandat à la tête de la Caisse des dépôts :

« Le gouvernement Balladur menace clairement la Caisse des dépôts, avec un argument choc : la Caisse des dépôts est un mélange des genres très malsain. C'est une banque, avec des prises de participation dans les affaires dans l'économie privée, et de l'autre côté, toutes ses activités d'intérêt général. Alors il faut séparer, c'était ça la grande idée. (...) Moi, j'ai immédiatement plaidé : la CDC c'est ça ! On va pas mélanger les genres, mais associer des gens dans le même groupe qui s'occupent de gagner de l'argent dans le monde des affaires, y compris en prenant des participations, et des gens qui ont la sensibilité des politiques publiques pour dériver une partie des ressources gagnées vers la satisfaction de besoins publics. Et c'est quelque chose qui est tout à fait intelligent. »

Dans cette perspective, la Caisse des dépôts va engager, dans des secteurs bien délimités, des activités en appui aux politiques publiques et financées sur ses bénéfices. Ce mouvement avait été entamé par Robert Lion et le Programme développement solidarité (PDS) en 1989 (cf. chapitre 7). En 1994, la Caisse des dépôts signe ainsi deux conventions avec l'État : l'une consacrée à la politique de la ville, l'autre au financement des petites et moyennes entreprises (PME). Ces conventions consacrent le nouveau modèle de la Caisse des dépôts, dans lequel son action en faveur des politiques publiques est limitée à l'utilisation de ses bénéfices ; ces bénéfices sont quant à eux issus de placements « concurrentiels » dont la gestion exclut désormais tout objectif autre que la rentabilité.

En 1998, Daniel Lebègue négocie avec le ministre des Finances, Dominique Strauss-Kahn, une règle d'utilisation des bénéfices de la CDC. Le « quasi-dividende » versé à l'État passe de 25 % à 33 % du résultat financier annuel, suivant l'évolution des usages des établissements financiers privés français vis-à-vis de leurs actionnaires. Un autre tiers du résultat est consacré au renforcement des fonds propres, de manière à assurer le développement de l'établissement. Le troisième tiers est quant à lui consacré à des « investissements d'intérêt général », en soutien aux politiques publiques. Ces règles ne seront toutefois pas systématiquement appliquées, notamment en cas de résultats exceptionnels, qui sont parfois directement ponctionnés par l'État (notamment lors de la cession de CDC IXIS).

¹ Entretien N8.

1.2.2. L'espace limité entre la dépense publique et le marché : la doctrine des investissements d'intérêt général

L'orientation des bénéfices de l'établissement en soutien des politiques publiques prend deux formes. La première est la prise en charge directe de certaines dépenses publiques. L'établissement, notamment dans le cadre de son soutien à la politique de la ville, finance ainsi des études urbaines pour les projets des collectivités locales. De plus, l'État demande régulièrement à la CDC de soutenir des établissements financiers en difficulté, comme Dexia en 2008, ou le Crédit Foncier au milieu des années 1990, par la prise en charge de leurs pertes.

Les responsables de la Caisse des dépôts cherchent à limiter autant que possible ce type d'usage des bénéfices, qui s'apparente au versement du quasi-dividende à l'État, pour plutôt privilégier les investissements d'intérêt général. Le principe de ceux-ci est justement de se situer entre le financement de la dépense publique et l'investissement privé. En cela, ils se placent dans la continuité de la création par la CDC de filiales dans les années 1950 : il s'agit d'articuler intérêt général et investissement de manière équilibrée. Toutefois, le contexte financier n'est plus du tout le même, la libéralisation financière et l'extension du droit de la concurrence s'étant traduites par une délimitation des moyens financiers que l'établissement peut engager dans les politiques publiques.

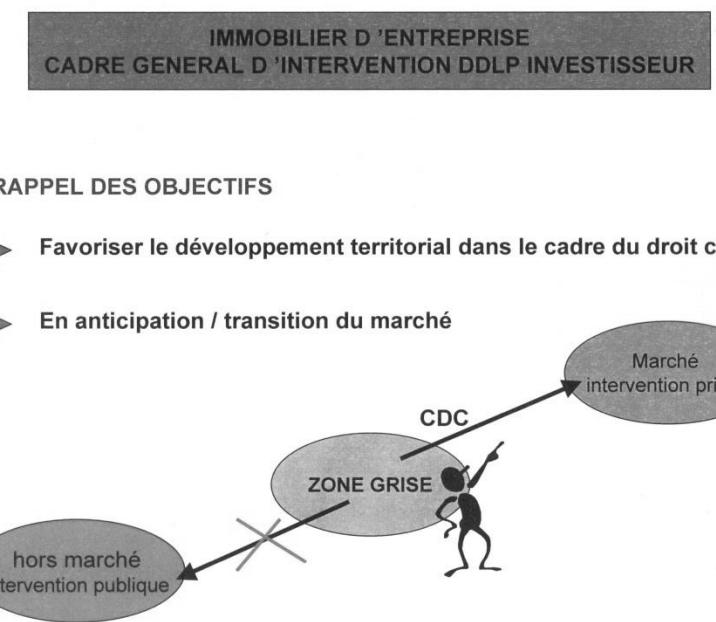
Le directeur général de la CDC cherche à positionner l'action de l'établissement le plus clairement possible à l'égard du droit de la concurrence. Si les activités « concurrentielles » de la CDC doivent suivre les règles du marché, les activités d'intérêt général ne doivent pas non plus le fausser. La formulation la plus claire de la « doctrine des investissements d'intérêt général » est publiée en 2008 par Augustin de Romanet, directeur général de la CDC de 2007 à 2012. Dans le respect du droit de la concurrence, la CDC peut satisfaire des demandes publiques « insuffisamment couvertes par le marché ». Il s'agit de répondre à une demande publique, formulée par l'État ou une collectivité locale, que les opérateurs privés ne parviennent pas à satisfaire.

Les moyens limités qu'engage la Caisse des dépôts, ainsi que les règles de la concurrence, poussent l'établissement à chercher au maximum à investir en collaboration avec des investisseurs privés et dans des conditions équivalentes. D'un point de vue juridique, l'établissement peut ainsi montrer qu'il n'évince pas l'investissement privé. De plus, la CDC cherche à :

« Stimuler la réponse d'investisseurs privés en apportant des repères en termes de rentabilité et de risque, ainsi qu'en prenant l'initiative de l'investissement à long terme. Ce faisant, elle fiabilise le projet dans la durée et réduit la prise de risque d'autres investisseurs. »¹

En cela, la Caisse des dépôts prend acte des faiblesses des moyens publics et du manque de légitimité de l'investissement public à l'égard du droit de la concurrence, et cherche à stimuler l'investissement privé pour répondre aux besoins publics. De fait, la doctrine comptable des investissements d'intérêt général de la CDC limite ses possibilités d'investissement. Elle interdit à l'établissement de distordre les conditions de concurrence et le conduit à éviter tout projet jugé non rentable au regard des normes des opérateurs privés. De la sorte, cette doctrine rend les investissements de la CDC très dépendants des logiques de marché, l'établissement ne pouvant intervenir que dans une zone proche des conditions d'investissement d'un acteur privé. Le schéma ci-dessous, réalisé par les services de la CDC pour définir la doctrine d'investissement en matière d'immobilier d'entreprise illustre bien cette dynamique.

La doctrine d'investissement général de la Caisse des dépôts résumée graphiquement dans le cas de l'immobilier d'entreprise.



Source : Présentation interne à la CDC, datant de 2004.

Trois principaux domaines font l'objet d'investissements d'intérêt général : la politique de la ville et le renouvellement urbain, le financement des entreprises et l'environnement (encadré). L'engagement en faveur de la politique de la ville s'inscrit dans la continuité du Programme développement solidarité lancé en 1989 (cf. partie 3) et reste en cohérence avec l'activité de prêt au logement social assurée par la CDC à partir des fonds des

¹ La doctrine des investissements d'intérêt général, Caisse des dépôts, 2008.

livrets d'épargne (cf. chapitre 11A). Le financement des entreprises débute en 1993 ; il correspond à une demande du ministre de l'Economie de l'époque, Edmond Alphandéry, dans le double contexte de renégociation du statut de la Caisse des dépôts et de réforme du financement des entreprises. Le domaine environnemental s'est imposé à la suite du Grenelle de l'Environnement de 2007, et correspond à une initiative de la direction générale de la Caisse des dépôts, qui voyait dans ce domaine un terrain d'application de la doctrine des investissements d'intérêt général¹.

Les trois domaines de l'investissement d'intérêt général : la politique de la ville et le renouvellement urbain, l'environnement et le financement des PME.

On évoquera dans le prochain chapitre l'évolution de l'engagement de la Caisse des dépôts en matière de politique de la ville. Soulignons le rôle majeur joué par l'établissement en faveur de la thématique du renouvellement urbain, par laquelle les investissements publics doivent favoriser l'attraction d'investissements privés dans les quartiers populaires. Le renouvellement urbain correspond ainsi très clairement aux enjeux d'investissements d'intérêt général : participer au retour des acteurs privés et de l'investissement capitaliste au sein de quartiers « insuffisamment couverts par le marché ».

Le financement des entreprises, engagé à la fin des années 1990, sera filialisé au sein de CDC Entreprises, puis donnera naissance à la Banque Publique d'investissement, BPI France, en 2013. Il s'agit de soutenir le financement des moyennes entreprises françaises, en se concentrant sur les segments de marché où cette initiative est insuffisante, à savoir le capital-risque et le capital développement.

L'engagement dans le secteur de l'environnement est plus récent et correspond aux suites du Grenelle de l'Environnement. La CDC s'engage ainsi notamment dans le secteur des énergies renouvelables (en particulier l'éolien, le photovoltaïque et la micro-hydro-électricité) et dans celui de la finance carbone, dans le but de donner l'exemple aux acteurs privés pour qu'ils investissent dans ces secteurs d'avenir (voir chapitre 12 pour de plus amples développements).

Dans les années 1990-2000, la Caisse des dépôts est caractérisée par une dualisation de ses circuits financiers. Ses placements financiers, en dehors du livret A, sont régis par des règles de rentabilité définies sur le modèle des institutions financières privées, et sont dégagés de toute régulation publique. À l'inverse, une partie des bénéfices qu'ils génèrent sont mis au service des politiques publiques. Toutefois, ces fonds doivent éviter de constituer une concurrence aux investissements privés, et la CDC cherche bien souvent à stimuler l'investissement privé plutôt qu'à s'y substituer. La distinction entre activités d'intérêt général et activités concurrentielles est également sensible au sein des filiales de l'établissement.

¹ Entretiens N54 et N100.

2. La dualisation des filiales : le profit ou l'intérêt général

Lorsqu'en 1998, Daniel Lebègue décide d'accentuer la distinction entre activités d'intérêt général et activités concurrentielles, il situe clairement les filiales de la CDC rassemblées du côté des activités concurrentielles, sauf en ce qui concerne le patrimoine HLM de la SCIC. Dans la filiale immobilière, on observe l'engagement d'une stratégie calquée sur celle des promoteurs privés (2.1.). Dans cette perspective, le patrimoine locatif de la SCIC est scindé en deux : d'un côté les logements susceptibles d'être vendus sur le marché, et de l'autre les logements transmis au secteur HLM (2.2.). Cette distinction se joue également au niveau organisationnel, avec un pôle « d'intérêt général » intégrant la SCET et centré sur le logement social au sein de la nouvelle Société Nationale Immobilière (SNI), qui est distingué de la SCIC, rebaptisée Icade et introduite en Bourse en 2006 (2.3.).

2.1. La rentabilité à 10 % : impératif catégorique pour les filiales ?

En 1998, la direction générale de la Caisse des dépôts fixe à 10 % le taux de retour attendu sur l'ensemble de ses portefeuilles d'investissement¹. La holding C3D, qui regroupe l'ensemble des filiales du groupe, doit suivre ce modèle particulièrement exigeant et l'imposer à des sociétés comme la SCIC et la SCET, en grande difficulté financière à la suite de la crise immobilière du début des années 1990. Pour mettre en œuvre cette stratégie, il est décidé de rattacher la SCET à la SCIC, sous la direction d'un nouveau PDG, François Jouven, nommé en 1996². De fait, le contexte est désormais plus favorable, les pertes de la promotion ont été effacées par la Caisse des dépôts ; la direction peut donc renouer avec des ambitions de développement. Ces ambitions se mesurent à l'aune des taux de rentabilité que la SCIC peut offrir à ses actionnaires. La filiale fixe sa stratégie sur l'indicateur financier mesurant la rentabilité d'une société : le ROCE (*Return On Capital Employed*), qui rapporte le résultat (après impôts) de l'entreprise aux capitaux investis. Cet outil comptable est alors l'outil majeur pour mesurer la bonne santé financière d'une entreprise et sa capacité à dégager du profit pour ses apporteurs de capitaux (Mottis et Ponsard 2010; Nabet et David 2002). Dans cette perspective, la SCIC s'adjoint les services d'un cabinet de conseil international, Allegro, qui met en place au sein de la société un système d'information dans le but de mesurer la performance financière des différents services de la société et d'imposer un « management par

¹ ACDC Rapport au parlement 1998.

² Enarque, il a travaillé au ministère des Finances dans les années 1970, avant de rejoindre le cabinet de Jacques Delors au ministère des Finances, de 1981 à 1984. Après un passage au Crédit Agricole, il entre à la Caisse des dépôts en 1989 où il devient en 1994 directeur de cabinet du directeur général de la CDC.

la valeur »¹. Au niveau stratégique, l'opportunité d'investir se juge alors exclusivement par rapport à des critères financiers.

Sans surprise, le domaine de la promotion apporte un niveau de retour sur investissement bien supérieur à la gestion ou à la construction de logements locatifs, sociaux ou non. Le ROCE atteint en 2001 12,5 % en matière de promotion, contre 4,5 % pour l'investissement dans le logement locatif². Le plan à moyen terme de la SCIC établi en 2001 prévoit ainsi un retour sur investissement qui dépasse les 15 % pour la promotion contre un peu plus de 6 % pour le patrimoine locatif. Outre la promotion de logements privés, la SCIC décide d'axer son développement sur deux nouveaux secteurs : celui de l'immobilier de santé (cliniques, résidences pour personnes âgées) et celui de la gestion d'immobilier de bureau.

Pour y investir, la SCIC privilégie la « croissance externe », c'est-à-dire le rachat de structures privées, dans la mesure où la société manque de compétences dans ces domaines. En 1998, la SCIC achète ainsi la société FIPARDO, holding financière détenant des sociétés intervenant dans la construction et la réhabilitation de cliniques privées, pour un montant de 60 millions de francs³. Par ailleurs, la SCIC achète en 1998 la société GFF, administrateur de logements et surtout de bureaux pour les « grands institutionnels », c'est-à-dire pour les grands fonds d'investissement (notamment les mutuelles ou les assurances). La SCIC rencontrera de grands succès dans le domaine, dopée par la bulle de l'immobilier de bureau (Pollard 2007) et par l'existence de nombreuses réserves foncières constituées par la CDC lors de la construction des grands ensemble et dont la SCIC a obtenu la propriété dans les années 1980.

Le patrimoine locatif présente des perspectives de profit bien plus faibles. Il est divisé en deux types de logements : les logements HLM (112 000 en 1999) et les logements non sociaux (64 000 en 1999). Le statut des logements sociaux interdit à leur gestionnaire la remontée de bénéfices : ces logements présentent, d'un point de vue financier, un intérêt nul pour les responsables de la SCIC et de son actionnaire C3D. En revanche, les logements non sociaux, réunis dans la structure SCIC Patrimoine, peuvent, s'ils sont vendus, apporter des plus-values substantielles à la SCIC, permettant de financer son développement.

¹ ACDC 060549073 : présentation d'allegra et démarche de création de valeur, pour le conseil d'administration de la SCIC du 20 décembre 2001.

² ACDC 060549071 : annexe au PVCA SCIC séance du 26 octobre 2000.

³ ACDC 060549069 PVCA SCIC séance du 28 janvier 1998. Elle acquiert aussi en 1999 Medica France, société spécialisée dans les maisons de retraite médicalisées.

2.2. La « gestion active du patrimoine » de la SCIC : des ventes et une dualisation du parc de logements

A la fin des années 1990, la SCIC adopte une stratégie de vente des logements locatifs pour financer son développement dans des secteurs plus rentables (immobilier tertiaire). Les cessions sont réalisées sur le marché et, pour les logements « invendables », à des sociétés de logement social. Ces opérations suscitent un certain nombre de critiques et d'oppositions d'élus locaux, qui restent néanmoins sans grand effet.

2.2.1. Vendre les logements pour financer la promotion

Le maître mot de la stratégie de la SCIC à l'égard de ses logements locatifs est la « gestion active du patrimoine ». Le terme « gestion active » issu de l'économie financière désigne la gestion d'un portefeuille financier avec l'objectif de réaliser une performance supérieure à la moyenne du marché¹. L'importation du terme dans le champ de la gestion de logements témoigne de la volonté de calquer le plus précisément possible cette gestion sur la rentabilité attendue de ces derniers, comme s'ils constituaient de purs actifs financiers. Dans cette perspective purement financière, la SCIC vend ses logements : ces biens offrent en effet une rentabilité inférieure de moitié à celle demandée par l'actionnaire C3D (10 %). En revanche, leur vente est susceptible d'apporter de très importantes plus-values, car ces logements sont enregistrés dans les comptes de la société à leur valeur « historique » (coût de construction), en vertu des règles comptables en vigueur en France. De construction souvent ancienne – c'est-à-dire à un prix rendu dérisoire par l'inflation –, entièrement amortis, leur vente au prix du marché, ou même à un prix inférieur, apporte des plus-values spectaculaires à la SCIC. En 1998, la vente de 683 logements a dégagé une plus-value de 143 millions de francs, soit plus de 200 000 francs par logement². Deux types de vente sont envisagées : au détail à des particuliers et en bloc à des investisseurs financiers privés. Ce dernier type de vente est un peu moins avantageux, mais il permet d'accélérer le rythme, fixé à 1 000 logements/an en bloc, et 400/an à l'unité³. Par ailleurs, à cette politique de vente est associée une stratégie de maximisation des gains dans la gestion des logements non encore vendus, via

¹ A la différence de la gestion passive, qui vise des taux de profit équivalents à la moyenne du marché.

² ACDC 060549070 : Rapport de gestion et comptes annuels pour le conseil d'administration de la SCIC du 29 avril 1999.

³ ACDC 060549074. La SCIC décide notamment de vendre en 1999 à un fond de pension texan, Lone Star, associé à la Deutsche Bank, un stock de 4 000 logements pour un prix global d'environ un milliard de francs (ACDC PVCS séance du 16 juin 1999).

des économies sur les frais de gestion et notamment de gardiennage¹. De plus, les travaux d'entretiens des logements sont limités aux logements devant être commercialisés².

Ces revenus sont réinvestis ensuite dans le développement de la SCIC, en fonction de la contrainte financière fixée par l'actionnaire. Très logiquement, ils ne sont pas réinvestis dans l'acquisition de patrimoine, les perspectives de rendement à court et moyen terme, mesurées par le ROCE, sont trop faibles dans le logement locatif. Au contraire :

« À horizon 2004, la diminution des engagements sur le patrimoine se fera au profit de rachats de sociétés d'immobilier tertiaire »³

Ce retrait de la SCIC du logement locatif est plus à même de répondre aux contraintes financières qui pèsent sur la SCIC. La stratégie de la SCIC à l'égard de ses logements est résumée par cette formule lapidaire :

« Réduction des capitaux engagés : ventes + amortissements > investissements »⁴.

Il s'agit à nouveau de « faire cracher le patrimoine » (cf. chapitre 8). Le très lucratif retrait de la gestion du logement locatif profite au développement de secteurs plus rémunérateurs comme l'immobilier hospitalier et surtout l'immobilier de bureaux.

2.2.2. Les logements « invendables » cédés au secteur HLM

La stratégie de la SCIC n'est pas applicable à une bonne partie de son patrimoine locatif. D'une part, elle ne peut juridiquement pas tirer de bénéfices importants des logements sous statut HLM. D'autre part, une partie du patrimoine locatif de statut privé est jugée impossible à vendre sur le marché par les responsables de la SCIC. Ces logements concentrent une population plutôt modeste ; leur localisation et leur état les rendent peu attractifs pour les ménages plus aisés et les investisseurs. Les dirigeants de la SCIC, après consultation des pouvoirs locaux, les vendent donc à des organismes de logement social, cette vente conférant aux logements vendus le statut de logements sociaux. Une première cession est organisée en 2001-2002, au profit de SCIC Habitat Île-de-France, la filiale de logement social de la SCIC.

Cette cession de plus de 9 000 logements est effectuée pour un montant de 160 millions d'euros. SCIC Habitat Île-de-France apporte cette somme grâce à de nouveaux prêts de la CDC sur livret A et grâce à un apport en capital de la CDC. Dans l'opération, la SCIC

¹ ACDC 060549071 PVCA SCIC séance du 26 octobre 2000 : un plan prévoit notamment de diminuer de près de 20 % les coûts de gestion par logement (de 1 691F à 1 498F), en réduisant notamment les effectifs de gardiennage.

² ACDC 060549070 PVCA SCIC séance du 28 janvier 1999.

³ ACDC 060549071 : annexe au PVCA SCIC séance du 26 octobre 2000.

⁴ Id.

dégage une « plus-value significative »¹ quoi que moindre que pour les logements vendus à des investisseurs privés. Ces démarches vont être poursuivies, la SCIC, rebaptisée Icade en 2003, se débarrasse peu à peu de son patrimoine, vendu au secteur privé ou à des organismes de logement social rattachés ou non à la CDC.

2.2.3. Une stratégie financière et des tensions politiques

Cette stratégie entraîne de nombreuses tensions politiques, notamment au niveau local. D'un côté, la plupart des logements privés de la SCIC ont été « conventionnés » avec l'État à la fin des années 1980 (en 1999, 44 000 logements sur un total de 64 000, hors logements sociaux²) : en échange de subventions publiques et de la possibilité d'augmenter les loyers dans une certaine mesure, la SCIC devait maintenir les loyers sous un plafond fixé par l'État et réservier une partie des logements à des ménages proposés par l'État (cf. chapitre 3). Ce conventionnement avec l'État a fait passer les logements concernés sous un statut relativement comparable à celui des logements sociaux, à la différence que les bénéfices du bailleur pouvaient être transformés en dividende pour l'actionnaire³. Cette convention liant la SCIC avec l'État pouvait être dénoncée au bout de 9 ou 12 ans. À la fin des années 1990, l'idée de la SCIC est donc de « déconventionner » les logements, afin d'augmenter les loyers et surtout de les vendre. En 1999, la SCIC décide ainsi de déconventionner 2 500 logements sur les 14 000 dont la convention arrive à échéance⁴, et elle continue au même rythme les années suivantes⁵. Ce déconventionnement ouvre ainsi la voie à d'importantes augmentations de loyers et surtout à la possibilité de vendre les logements à court-moyen terme.

L'envoi des lettres annonçant le déconventionnement des logements a provoqué de nombreuses protestations de locataires et des maires concernés. L'« affaire » du déconventionnement commence dès 1999, avec les protestations très vives des locataires de la cité du Clos-Français à Montreuil, relayées par le député-maire communiste Jean-Pierre Brard, par ailleurs membre de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts⁶. Les habitants et les élus alertent la presse pour dénoncer la « logique tout-business de la SCIC »⁷, alors que la société a décidé le déconventionnement de 233 des 600 logements qu'elle gère

¹ ACDC 060549071 PVCS séance du 6 février 2002

² A la même époque, la SCIC gère aussi 112 000 logements sociaux, via les sociétés HLM qui lui sont rattachées.,

³ Ce dont la SCIC a largement usé pour faire face aux pertes dans l'immobilier tertiaire (cf. chapitre 8).

⁴ ACDC 060549071 La SCIC, une gestion active du patrimoine. Note de la SCIC transmise au DG de la CDC le 24 février 1999.

⁵ ACDC 060549073 : note à l'attention de D. Lebègue pour son rendez-vous avec la secrétaire d'Etat au logement Marie Noëlle Linnemann, SCIC, 6 septembre 2001.

⁶ ACDC 060549070 annexe au PVCA SCIC de la séance du 7 avril 1999 Lettre de JP Brard à Jouven.,

⁷ « Les locataires et la ville dénoncent le tout-business. La Scic projette de vendre des logements » *Le Parisien*, 6 février 1999.

dans cette cité construite au milieu des années 1950. 56 de ces logements doivent être vendus, ainsi que 15 pavillons. Les 162 logements restants seront reloués au prix du marché.

Les protestations s'intensifient surtout en 2001, lorsque la SCIC annonce sa volonté de déconventionner 13 000 logements, pour les réhabiliter, en augmenter les loyers et surtout de permettre leur revente. Après Montreuil, le mécontentement s'étend à d'autres villes peu à peu touchées par le déconventionnement : Sarcelles, Garges ou Bagneux. Les locataires s'organisent en collectifs et bénéficient du relais des maires, mais aussi celui de la secrétaire d'État au logement, Marie-Noëlle Linnemann. Interpellée au Sénat au sujet de la politique patrimoniale, elle s'emporte contre la SCIC et contre son actionnaire, la Caisse des dépôts, sans pour autant parvenir à faire flétrir ces derniers¹. À cet égard, Sarcelles, avec l'appui du premier adjoint au maire et ancien ministre des Finances, D. Strauss-Kahn, constitue une exception (cf. chapitre 11B).

Plus tard, ce sont les ventes en bloc de logements privés à des organismes HLM qui seront contestées par les élus locaux de droite comme de gauche (cf. infra). Là encore, ils ne parviendront pas à remettre en cause les cessions, mais parviendront à obtenir un dédommagement fiscal, dans la mesure où le changement de statut des logements se traduit par une exonération d'une partie des taxes locales pour le bailleur, et donc une perte fiscale pour les communes concernées.

Malgré ces critiques, Icade se désengage progressivement de la gestion de logements, et la Caisse des dépôts réorganise ses filiales en distinguant Icade, entrée en Bourse en 2006, d'un pôle immobilier « d'intérêt général », centré sur le logement social : le groupe SNI.

2.3. Icade, groupe SNI et SCET

L'évolution des filiales de la Caisse des dépôts se précipite au début des années 2000. Sous l'impulsion du directeur général Francis Mayer (2002-2007), la holding C3D est supprimée, et les filiales de développement urbain sont séparées en deux : d'un côté Icade, appelée à entrer en Bourse, de l'autre le groupe SNI, centré sur le logement social et les missions d'intérêt général (2.3.1.). Cette dissociation touche aussi la SCET (2.3.2.).

¹ Elle fustige notamment le comportement du directeur général de la Caisse des dépôts qui « se moque de l'avis des élus locaux et que le logement social n'intéresse que lorsqu'il rapporte ! » <http://www.senat.fr/cra/s20020205/s20020205H5.html> compte rendu analytique officiel de la séance du 5 février 2002 consulté le 7 avril 2014.

2.3.1. Icade et SNI : la dualisation entre immobilier et logement social

En 2002, Daniel Lebègue est remplacé par Francis Mayer¹ à la tête de la Caisse des dépôts. Le nouveau directeur général engage un renouvellement du personnel dirigeant, et rappelle François Jouven au sein de la maison-mère. Le nouveau PDG de la SCIC, Étienne Bertier², a pour mission de préparer l'entrée en Bourse de la société : il s'agit tant de financer la croissance de l'entreprise que de limiter le rôle de la CDC dans un domaine dominé par l'initiative privée³. Cette évolution fait écho à l'ouverture du capital de la SCIC au début des années 1990, avortée par la crise immobilière. Il s'agit aussi de suivre le mouvement des grands acteurs immobiliers, qui engagent une démarche parallèle (notamment Nexity). La SCIC, rebaptisée Icade, est ainsi introduite en Bourse en 2006. La Caisse des dépôts conserve néanmoins la majorité du capital de la nouvelle société.

Peu avant, en 2005, les filiales HLM et leurs 135 000 logements sont détachés d'Icade, et rejoignent la Société nationale immobilière (SNI), spécialisée dans le logement des fonctionnaires⁴ et acquise en 2004 par la CDC. Ce nouveau pôle, le « Groupe SNI », s'étend en 2007 avec l'acquisition de la Société nationale de construction de logements pour les travailleurs (SONACOTRA, rebaptisée ADOMA), spécialisée dans les foyers de travailleurs immigrés.

Icade cède peu à peu son patrimoine de logements, dont la gestion ne répond pas aux exigences financières de son actionnariat⁵. De 2006 à 2009, 15 000 logements sont ainsi vendus au privé et, en 2009, la société décide de céder au secteur HLM les 30 000 logements qu'elle n'a pas pu commercialiser. Le groupe SNI mène alors, en partenariat avec de nombreuses sociétés de logement social, une opération de rachat de ces logements. Cette opération, d'un montant d'environ 2 milliard d'euros, largement critiquée (encadré), constitue le dernier épisode de la séparation des filiales de la CDC selon leur rapport au marché et à la logique de rentabilité.

¹ Ancien énarque et directeur adjoint du Trésor, il était vice-président de la Banque européenne d'investissement lorsqu'il est nommé à la tête de la CDC. Il meurt au cours de son mandat de directeur général en décembre 2006.

² Ancien journaliste et secrétaire général d'EDF.

³ *Les Echos*, 19 septembre 2005.

⁴ Anciennement Société de gestion immobilière des armées (Sogima), créée en 1961, elle gérait et construisait des logements pour le compte des ministères de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice.

⁵ Le directeur d'Icade en charge de la vente du patrimoine immobilier de la CDC (entretien N62), évoque ainsi le poids des actionnaires et notamment des fonds de pension américains : « qu'est-ce qu'elle en a à faire la veuve du Texas de Sarcelles et des enjeux d'une petite commune de banlieue parisienne ? (...) cela n'avait plus de sens de garder ce patrimoine. » Ce propos peut paraître un peu paradoxal, dans la mesure où une partie du patrimoine de la SCIC a justement été cédé à un fonds de pension texan...

La vente des logements d'Icade à des organismes HLM : un « scandale d'État »

La transaction est fortement critiquée par de nombreux maires (dont les communes sont les plus touchées par la transaction) et dans la presse, comme un « scandale d'État »¹. Pour ces élus et journalistes, les conditions de ce transfert de biens locatifs sont sujettes à caution. Le raisonnement prégnant dans leurs publications est le suivant : les logements ont été financés avec des subsides publics, sous l'égide d'un établissement public, la Caisse des dépôts ; il serait absurde que le secteur public « repaie une seconde fois » ces logements. Surtout, c'est la destination de ces fonds qui fait scandale : la filiale immobilière, la SCIC, rebaptisée Icade et introduite en Bourse en 2006, ainsi que ses actionnaires². Si la CDC reste alors actionnaire majoritaire aux deux tiers, le reste est constitué d'actionnaires privés (parmi les plus importants : le fonds de pension irlandais City North Developments).

2.3.2. La SCET : la rentabilité et l'intérêt général

La SCET, en raison de ses nombreuses pertes (cf. chapitre 9), devient en 1998 une filiale de la SCIC. Cette intégration n'a cependant pas permis un rétablissement des comptes de la société. Ses pertes chroniques poussent en 2003 le directeur général de la CDC, Francis Mayer, à vendre la SCET à un acteur privé. Cette cession s'inscrit dans la lignée de la clarification du rôle de la Caisse des dépôts dans les secteurs concurrentiels. La seule offre de rachat, proposée par le groupe Alpha, apparaît finalement trop coûteuse financièrement et en termes d'image, dans la mesure où Alpha demande à la CDC de financer un vaste plan de licenciements³. Après avoir envisagé de céder la société à ses salariés, la Caisse des dépôts décide finalement de conserver la SCET, et d'y engager un plan social pour rétablir son équilibre financier.

Mais, avec la perspective de l'entrée en Bourse d'Icade, la SCET est finalement transférée au sein du groupe SNI, à l'exception de ses activités de conseil qui restaient rentables. À l'instar de SURETIS, conseil en matière de sécurité urbaine, ces dernières sont conservées au sein d'Icade (Nataf 2006). Cette évolution correspond à la dualisation des circuits financiers de la Caisse des dépôts. Celle-ci conduit à séparer dans la comptabilité de l'établissement et dans l'organisation de ses filiales les activités « marchandes », menées sous la concurrence des opérateurs privés, des missions d'intérêt général, répondant à une demande publique et peu investies par le privé. Pourtant, le cas de la SCET témoigne des ambiguïtés

¹ Voir notamment *Le Monde*, 31 décembre 2009 et <http://www.mediapart.fr/journal/economie/161109/24000-hlm-vendues-les-jolies-plus-values-du-groupe-icade>, consulté le 7 avril 2014.

² Ces critiques ont récemment été relancées par les fuites dans les journaux *Le Monde* et *Mediapart* d'un rapport particulier de la Cour des Comptes rendu début 2014. Les prix auraient ainsi été artificiellement gonflés, surtout pour les acheteurs autres que la SNI. La Caisse des dépôts et ses filiales ont contesté ces accusations.

³ *La Tribune* 1 juillet 2003.

d'une telle distinction, l'ensemble des activités de cette société étant en principe soumises à la concurrence privée.

3. Les livrets d'épargne et le consensus sur le financement du logement social

L'évolution des fonds d'épargne centralisés par la Caisse des dépôts est au cœur de la distinction comptable entre un circuit financier dominé par les références à l'intérêt général et un circuit dominé par les acteurs privés et régulé par le marché. L'établissement centralise une fraction de l'épargne réduite par rapport à la situation d'avant les années 1970, qu'il mobilise sous le contrôle du ministère des Finances pour accorder des prêts au logement social. Les frontières de ce circuit financier ont fait l'objet de nombreuses négociations qui ont permis à la fois de reconnaître et de confiner l'usage de ce circuit en marge du marché financier pour assurer le crédit au logement social (3.1.1.). La crise financière de 2008 a eu pour effet de redonner un poids important au circuit de financement de la CDC par rapport à un marché financier défaillant, mais cette dynamique reste néanmoins limitée et temporaire (3.1.2.).

3.1. La CDC et les livrets d'épargne : la finance publique du logement social

Les fonds du livret A, qui ont longtemps servi à financer l'ensemble du développement urbain, sont désormais concentrés, à l'initiative du ministère des Finances, sur le logement social. La direction du Trésor, qui assure la tutelle sur la gestion par la CDC des fonds du livret A, cherche clairement à orienter ces fonds vers les prêts au logement social, et seulement à celui-ci, au détriment d'autres usages (3.1.1.). À la suite de la réforme des réseaux collecteurs, les règles de centralisation par la CDC du livret A sont modifiées, mais confirment dans le même temps la légitimité, en marge du marché financier, d'une finance publique du logement social (3.1.2.).

3.1.1. Tout le logement social, rien que le logement social

« Notre rôle, c'était d'exclusiviser [sic] le livret A sur le logement social. »¹

Cette formule lapidaire d'un ancien responsable du Trésor dans les années 1990 est significative de la position de cette administration en charge du pilotage du livret A au sein du

¹ Entretien N96.

ministère des Finances : le but est d'éviter que la Caisse des dépôts ne concurrence les banques et perturbe le marché du crédit. On a vu comment, dans les années 1980, le Trésor avait organisé la décrue du livret A en réorientant l'épargne vers les banques et surtout vers d'autres produits financiers. De la sorte, l'épargne était distribuée dans un système financier dominé par les logiques de marché, à la différence du livret A, dont le taux et le placement sont décidés par l'État, en discussion avec la Caisse des dépôts. La décrue du livret A était constituait ainsi l'un des éléments majeurs de la libéralisation financière, dans l'objectif d'assurer une croissance non-inflationniste (cf. chapitre 7).

Si la part de l'épargne des ménages que centralise la Caisse des dépôts diminue constamment dans les années 1990 et 2000, et ce jusqu'à la crise financière de 2008, les montants nominaux collectés restent à peu près stables, notamment par rapport à la décrue des années 1980. Par ailleurs, la Caisse des dépôts centralise une partie de l'épargne réglementée collectée par les banques¹, mais ces fonds ne servent pas au financement du logement social² et sont placés en fonction de critères de rentabilité³.

Le maintien du livret A reflète la légitimité du financement public du logement social au sein des élites financières publiques. Cette légitimité est appuyé par les réglementations européennes, qui reconnaissent le droit de déroger aux règles de la concurrence pour financer le logement social⁴. Les nombreux rapports commandés sur le financement du logement social⁵ soulignent bien que cette modalité n'est pas optimale, car elle constitue une distorsion du marché financier. Ils évoquent les cas allemand et britannique, où le financement du logement social provient du marché financier, mais bénéficie également de fortes subventions et garanties publiques. Toutefois, la suppression du circuit du livret A n'est jamais recommandée par les différents rapports sur le sujet. Ainsi, le rapport de Michel Camdessus (2007), ancien directeur du Trésor et ancien gouverneur de la Banque de France particulièrement engagé dans la libéralisation des années 1980 (Abdelal 2007), ne fait

¹ 9 % du CODEVI et 85 % du LEP (cf. chapitre 7).

² Une part limitée des fonds du LEP est finance la politique de la ville.

³ Et les bénéfices de leur gestion est d'ailleurs ponctionnée pour abonder au budget de l'Etat.

⁴ Le logement social relève en droit communautaire de la notion de service d'intérêt économique général (SIEG), à savoir un service dont l'accomplissement de la mission d'intérêt général, prime sur l'application des règles de concurrence et du marché intérieur de l'Union européenne. Cette reconnaissance n'empêche pas l'existence de débats sur les contours du logement social, relativement faibles néanmoins pour le cas français (Ghékière 2007; Ghékière 2008).

⁵ *Rapport sur le financement du logement social*, Inspection Générale des Finances et Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2002 ; *Rapport sur l'équilibre des Fonds d'épargne*, Christian Noyer et Philippe Nasse (2003) ; *Rapport particulier sur l'équilibre financier et la gestion des fonds d'épargne pour les exercices 1999 à 2004*, Cour des Comptes, 2005 ; *Rapport de la mission sur la modernisation de la distribution du livret A et des circuits de financement du logement social*, Michel Camdessus (2007) ; *Rapport sur la réforme de l'épargne réglementée*, Pierre Duquesne (2012).

qu'envisager la possibilité qu'aurait la CDC de recourir au lancement d'emprunts obligataires sur le marché pour financer les prêts au logement social.

Toutefois, la direction du Trésor, qui exerce la tutelle sur la gestion du livret A, limite au maximum l'engagement de prêts sur livret A à d'autres usages que le logement social. La logique est double. D'une part, il s'agit de limiter le volume des fonds centralisés par la CDC, afin d'orienter le plus possible l'épargne vers les banques et le financement de l'économie. D'autre part, il s'agit d'éviter une distorsion de la concurrence à l'égard des financements assurés par les institutions bancaires. Le Trésor s'oppose ainsi à la Caisse des dépôts et à sa commission de surveillance, qui réclament régulièrement l'élargissement de l'usage des fonds du livret A à d'autres produits que le logement social¹. Dans ce contexte, la réforme des réseaux collecteurs vient confirmer la stabilisation du système.

3.1.2. Réforme des réseaux collecteurs du livret A et reconnaissance de l'épargne réglementée.

En 2007, la Commission européenne somme la France de réformer le système de collecte du livret A, jusqu'alors limité aux Caisses d'épargne et à l'ancienne Caisse nationale d'épargne, devenue la Banque postale en 2005. La Commission avait été saisie par les réseaux bancaires exclus de la collecte du livret A, qui souhaitaient voir supprimer l'avantage concurrentiel que constituait celui-ci pour les réseaux collecteurs historiques. De fait, le livret A, produit d'épargne traditionnel, constituait un produit d'appel pour ces réseaux, leur permettant d'attirer la clientèle. Cette spécificité correspondait à un système financier segmenté, dans lequel ces réseaux jouaient un rôle différent de celui des banques dans le financement de l'économie. Toutefois, au début des années 2000, les Caisses d'épargne et la nouvelle Banque postale deviennent des banques « comme les autres » et leur privilège dans la collecte du livret A apparaît alors comme un avantage concurrentiel à l'égard des institutions bancaires de même statut.

¹ ACDC Rapport au parlement 1998, avis de la commission de surveillance : « La commission constate l'excédent grandissant des ressources sur les emplois d'intérêt général, constitués principalement par les prêts au logement social. Cette situation se traduit par un niveau de plus en plus élevé du taux de liquidité des fonds d'épargne, c'est-à-dire des actifs financiers négociables par rapport à l'encours des fonds gérés par la Caisse des dépôts : ce ratio qui a pour objet de sécuriser la transformation des dépôts à vue en emplois à long terme atteint 32,7% sur le livret A (...), dépassant de 12,7 points les minima fixés. Or, le régime spécifique défiscalisé des fonds d'épargne centralisés par la Caisse tire sa justification de l'affectation de ces fonds à des emplois d'intérêt général à long terme. La légitimité des fonds d'épargne pourrait être remise en cause notamment si la part des emplois d'intérêt général dans le bilan continuait à décroître, et celle des placements financiers à augmenter. La Commission de surveillance souligne en conséquence l'impérieuse nécessité d'élargir, au-delà du logement social, les types de prêts financés sur fonds d'épargne en fonction des besoins du pays, sous réserve bien entendu qu'il s'agisse d'investissements d'intérêt général et rentables à long terme : par exemple, le cofinancement long d'infrastructures de transport, d'investissements liés à l'environnement, ou d'investissements dans le parc social privé d'habitat et dans celui des maisons d'accueil des personnes âgées. Un tel élargissement devrait naturellement être compatible avec les règles communautaires et ne pas créer de distorsion de concurrence. »

Anticipant sur la décision de la Commission européenne, un rapport est commandé en 2006 à Michel Camdessus pour réformer le système du livret A. Suivant ses recommandations, il est décidé de « banaliser » sa collecte : désormais, l'ensemble des réseaux bancaires peuvent le proposer. En pratique, c'est l'ensemble des livrets d'épargne qui est réformé par la Loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008. Au milieu des années 1980, les CODEVI avaient été créés pour concurrencer le livret A et orienter une plus grande partie de l'épargne liquide vers les banques (cf. chapitre 7). La CDC centralisait 9 % seulement du volume des LDD, pour assurer la liquidité générale du système et financer les PME. Avec la LME de 2008, les conditions de rémunération et de centralisation du livret A et du livret de développement durable (LDD) – le nom des CODEVI après 2007 – sont égalisées. Le risque existait en effet que les banques ne cherchent à orienter les ménages vers les LDD au détriment du livret A si les taux de centralisation différaient entre les deux livrets.

La réforme de 2008 confirme ainsi le financement du logement social par la Caisse des dépôts, en dehors des règles classiques du marché financier. Le circuit de financement du logement social est mieux intégré dans le marché financier, dans la mesure où la généralisation de la collecte supprime une distorsion de la concurrence. De même, une réforme de 2004 impose des règles à la détermination des taux de rémunération des livrets, en fonction de l'inflation et des taux du marché monétaire, c'est-à-dire des taux directeurs de la Banque centrale européenne. Ces règles ne sont que partiellement respectées car la détermination des taux du livret a une résonance politique¹. Mais elles témoignent de la normalisation du livret d'épargne et des circuits financiers de la CDC, qui, malgré leur originalité historique, s'intègrent dans une nouvelle régulation du secteur financier. Cette dynamique se renforce avec la crise financière, qui fait affluer l'épargne sur les livrets, plus sûrs et plus liquides.

3.2. Les livrets dans la crise financière : la croissance contrôlée des prêts de la Caisse des dépôts

La crise financière a clairement redonné au circuit de l'épargne centralisée à la Caisse des dépôts une vigueur nouvelle. D'abord, la crise des valeurs boursières a fait refluer l'épargne vers les livrets centralisés en partie par la CDC. Cette augmentation des fonds gérés par l'établissement public a néanmoins été tempérée au profit des banques, pour que celles-ci

¹ Chaque baisse de taux de rémunération soulève des protestations de la part des épargnants, mais aussi de certains défenseurs du logement social. À la suite de la décision de baisser la rémunération de 1 % à 0,75 %, en juillet 2015, l'association Droit au logement a organisé une manifestation de protestation, où l'on a pu entendre le slogan suivant : « Le Livret A c'est pour les HLM, c'est pas pour les banquiers ».

maintiennent leur activité de financement de l'économie (3.2.1.). De plus, la CDC a pris le relais d'établissements bancaires défaillants pour soutenir le développement urbain et les investissements des collectivités locales, sans pour autant se substituer complètement ni trop durablement au marché financier (3.2.2).

3.2.1. Financer le logement social et financer les banques : tensions sur les livrets d'épargne

La crise financière fait affluer l'épargne vers les livrets. Cet afflux se traduit par une lutte entre les banques et la Caisse des dépôts pour sa répartition. Si la CDC voit ses fonds nettement augmenter (cf. graphique 11), des limites sont nettement posées à cette dynamique, afin de protéger les parts de marché des banques dans la collecte de l'épargne et éviter un transfert trop important de cette épargne vers l'établissement. Suite à la crise financière de 2008, les ménages ont arbitré leur épargne au profit des livrets, moins risqués que les placements en actions¹.

Le rapport Camdessus de 2006 proposait de partager les fonds de l'épargne réglementée dans la continuité des dernières années, la part centralisée par la CDC qui équivalait à peu près 70 % du montant de l'encours total des livrets d'épargne (livret A, LDD et LEP²). Le rapport préconisait d'imposer ce taux global de centralisation à chaque type de livret. Cependant, les banques contestent le taux retenu. D'abord, l'afflux de l'épargne sur les livrets s'est fait au détriment des autres placements des ménages, gérés par les banques : elles demandent donc d'obtenir une plus grande part des livrets, pour continuer à financer l'économie³. Elles justifient aussi cette demande par leurs besoins accrus en actifs liquides, dans un contexte lié à la crise financière de 2008. Au-delà de cet épisode, elles doivent s'adapter aux nouvelles règles prudentielles internationales, qui les obligent à renforcer leurs fonds propres (ou, à fonds propres constants, à diminuer leurs prêts) et à conserver dans leur bilan un taux de liquidité plus élevé pour faire face aux risques financiers liés à leurs placements⁴.

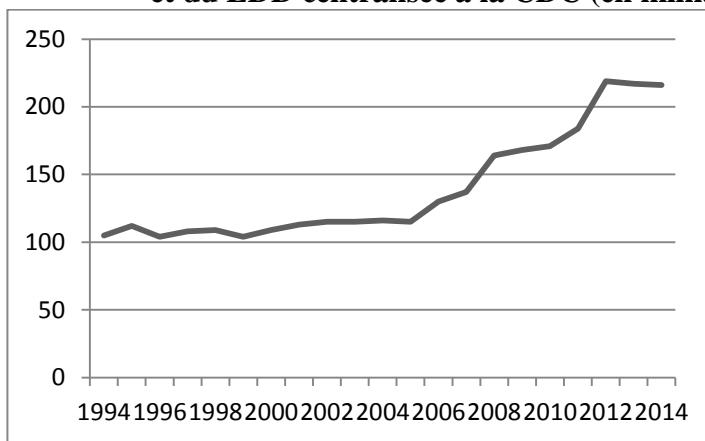
¹ Notamment l'assurance vie, qui est partiellement placée en actions.

² Et des fonds du Livret d'Epargne Populaire, créé en 1983 pour les ménages non imposables.

³ *Le Monde*, 1 août 2008.

⁴ Les Accords de Bâle III, de décembre 2010, prévoient de renforcer les taux de liquidités minimums que doivent conserver les banques pour couvrir les risques de placement.

Graphique 12 : évolution de l'encours du livret A, puis après 2008 de la part du livret A et du LDD centralisée à la CDC (en milliards d'euros)



Source : auteur, données Rapports du fonds d'épargne.

Malgré les récriminations de la commission de surveillance¹, le taux de centralisation des livrets à la CDC est finalement abaissé en 2008 à 65 % sur l'insistance des banques, avec le soutien de la direction du Trésor. En 2013, la référence à un taux de centralisation est abandonnée. Fin 2014, la CDC centralise un peu moins de 59 % des livrets d'épargne. Cependant, d'autres ratios ont été institués pour protéger le financement du logement social : la centralisation des livrets A et LDD doit au minimum représenter 125 % des encours des prêts au logement social, et celle des livrets A, LDD et LEP au moins 135 %. De la sorte, le rôle de la CDC est recentré sur le financement du logement social, malgré l'extension de son activité à de nouveaux prêts aux collectivités locales.

3.2.2. Les nouveaux emplois et les « failles » temporaires du marché

Depuis la crise financière de 2008, la Caisse des dépôts a étendu son activité de prêt sur livret A à de nouveaux emplois, notamment en direction des collectivités locales. Pour autant, cette évolution semble limitée et correspond plus à la résolution temporaire d'une défaillance du marché qu'à un retour au contrôle du financement du développement local par des organes centraux. Cette défaillance du marché a été largement ouverte par la faillite de Dexia en 2008. Dexia, banque privée issue de la fusion du Crédit communal de Belgique et du CLF, établissement public géré par la CDC jusqu'en 1993 (cf. chapitre 7), détient alors à peu près 40 % du marché des prêts aux collectivités locales (8 milliards d'euros sur environ 20 milliards d'euros d'encours total des crédits aux collectivités). Plombée par ses filiales et par des placements dans des produits financiers risqués dont la valeur s'est effondrée avec la crise

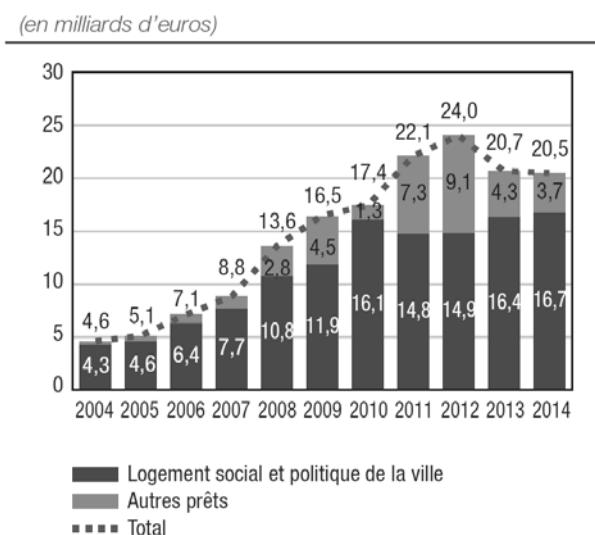
¹ ACDC Rapport au parlement 2008.

des *subprime*, Dexia est reprise en main par les États français et belge, avec l'aide de la Caisse des dépôts.

Le marché du crédit aux collectivités locales est ainsi partiellement amputé de son principal prêteur, dont l'activité, quoi que maintenue grâce à l'apport de fonds et de garanties publiques, se réduit drastiquement, tandis que les banques, en crise de liquidité, se diminuent elles aussi fortement leurs prêts. Finalement, la Caisse des dépôts est autorisée par le ministère des Finances à apporter une enveloppe de 5 milliards d'euros annuels, sur les fonds du livret A, pour éviter un étranglement du crédit aux collectivités locales. Cette enveloppe devait être proposée aux banques pour maintenir leur activité sur ce segment du marché, mais elles ont peu répondu à l'offre, car la crise de liquidité les pousse à limiter au maximum leur activité de prêts. La CDC propose donc directement des prêts aux collectivités.

Cette activité de prêt est pérennisée en 2009, avec la création d'une enveloppe pluriannuelle de 11,5 milliards d'euros pour réaliser des prêts à long terme pour certains projets d'infrastructures de transport (gares, tramway) et pour les établissements de santé des collectivités locales. En 2012, c'est un total de 5 milliards d'euros annuels pour le secteur local (collectivités et hôpitaux) qui est prévu jusqu'en 2017. Par ailleurs, des prêts pour financer l'achat de logements privés par les organismes sociaux ont été fortement accrus¹.

Graphique 13 : Prêts effectués sur fonds d'épargne par la Caisse des dépôts



Source : rapport annuel de l'observatoire de l'épargne réglementée (2014).

Toutefois, les nouveaux emplois des fonds du livret A, singulièrement en direction des collectivités locales, ne signifie pas un retour au système d'avant les réformes bancaires

¹ Ce type de prêts a été particulièrement dynamisé suite à la crise financière de 2008. Face aux problèmes de commercialisation des promoteurs immobiliers, l'Etat et les collectivités ont incité les organismes HLM à acheter une partie des logements commercialisés. En 2012, ces prêts représentaient un total de 2,5 milliards d'euros.

de 1984, lorsque la Caisse des dépôts finançait à elle seule les investissements des collectivités locales et une bonne partie de la construction de logements. Au contraire, la crise de liquidité des banques est peu à peu résolue. Pour doper la croissance, la Banque centrale européenne maintient des taux d'intérêt bas et augmente fortement la liquidité disponible, tandis que le besoin de liquidité des banques françaises diminue après qu'elles ont renforcé leurs fonds propres et ont atteint les taux de liquidité imposés par les normes prudentielles. En outre, les banques recherchent désormais des placements plus rentables et le marché des collectivités devient à nouveau attractif.

Le ministère des Finances a en effet puissamment œuvré pour soutenir les collectivités. Il a, d'une part, sécurisé les banques en apportant son soutien aux emprunteurs potentiellement défaillants, certaines collectivités ayant contracté des prêts « toxiques » dont les coûts de remboursement ont explosé avec la crise financière de 2008. Il crée ainsi début 2013 une banque publique, avec la CDC et la Banque postale, la Société de Financement Local (SFIL), qui est chargée de gérer cette dette « toxique » et d'éviter tout risque de défaillance des collectivités. D'autre part, l'État a poussé la Banque postale à se positionner sur le marché des prêts aux collectivités.

Particulièrement, l'activité de prêts de la Caisse des dépôts est soigneusement contrôlée et délimitée par la direction du Trésor, pour éviter une concurrence potentiellement déloyale aux banques. Les prêts sont ainsi limités aux projets de long terme, notamment dans les transports, les banques étant moins intéressées par les prêts de très long terme. De plus, les taux des prêts offerts par la CDC sont relativement élevés. Un responsable au sein de la direction du Trésor souligne ainsi :

« Notre idée c'est d'éviter l'effet d'éviction à l'égard du privé, et éviter de casser un marché qui est en train de se reconstituer. On a été très strict en termes de taux et de maturité des prêts, pour que les prêts sur livret d'épargne ne soient positionnés que dans les produits les moins couverts par le marché. Donc, des prêts de plus de 15 ans, pour des investissements lourds avec des taux de retour socio-économiques très longs, comme la rénovation de canalisations d'eau, ou les transports. »¹

Pour autant, la Caisse des dépôts a pu faire baisser certains taux en intervenant auprès du gouvernement. Le succès de ce type de démarche s'est d'ailleurs accentué après 2012,

¹ Entretien N95.

avec la nomination de proches de l'exécutif à la tête de la CDC¹. Un rapport récent a souligné combien certaines catégories de prêts ont pu s'avérer plus avantageuses que les prêts privés².

D'une manière générale, il faut souligner le rôle déterminant joué pendant la crise par la Caisse des dépôts et par la centralisation des fonds d'épargne dans le financement du développement urbain. L'établissement a non seulement permis de soutenir les capacités d'investissement des collectivités locales, mais a aussi évité l'effondrement du marché immobilier en favorisant le rachat de logements privés neufs par les organismes de logement social. En cela, on peut faire l'hypothèse que la Caisse des dépôts, en centralisant une fraction de l'épargne sous l'égide publique, a pu limiter les effets de la crise économique et financière sur le développement urbain, et éviter une crise immobilière qui a touché de nombreux pays occidentaux. Toutefois, cet engagement public a vocation à diminuer à l'avenir, dans la mesure où le secteur bancaire revient financer le développement urbain. Les règles de centralisation des livrets d'épargne adoptées en 2013 posent clairement des limites à l'intervention de la CDC dans le crédit aux collectivités locales. En effet, le niveau de centralisation des fonds prend désormais comme principale référence les encours de prêts au logement social.

Conclusion

A la suite de la crise financière et économique de la fin des années 2000, la Caisse des dépôts a joué un rôle accru dans le financement de la production urbaine, au détriment d'un marché financier qui s'est partiellement rétracté. Pour autant, ce mouvement ne doit pas être analysé comme une rupture majeure dans le crédit au développement urbain, dans la mesure où l'accroissement des missions de la CDC, notamment dans le crédit aux collectivités locales, semble seulement transitoire. Le rôle de la Caisse des dépôts et de l'État dans l'orientation de l'épargne est à retrouvé un niveau limité au milieu des années 2010 (moins de 6 % de l'épargne financière des ménages est centralisée par la CDC en 2014).

Les évolutions du rôle de la Caisse des dépôts dans les années 2000 et 2010 témoignent tant du rôle majeur joué par les règles du marché dans le financement de la ville que de ses limites. D'une part, les activités en faveur des politiques publiques de l'institution

¹ Notamment, les deux directeurs généraux qui se sont succédé à la tête de l'établissement, Jean-Pierre Jouyet et Pierre-René Lemas, se sont aussi succédé, mais dans le sens inverse, au secrétariat général de la présidence de la République.

² *Rapport pour la Direction du Fonds d'Epargne et l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations en réponse à l'appel à recherche intitulé « Utilité socio-économique des financements sur fonds d'épargne », LATTS et Ibicity, 2013 (383-390).*

ont été largement confinées, au nom de l'application des règles de la concurrence sur le marché financier. Ce cantonnement s'est notamment traduit par une série de réformes comptables qui ont notamment dégagé l'ancienne SCIC, devenue Icade, de tout objectif autre que le profit. D'autre part, le confinement est allé de pair avec une reconnaissance de la légitimité de l'engagement de l'établissement en faveur de politiques publiques, à la condition de ne pas distordre la concurrence. Le double mouvement de reconnaissance et de confinement d'instruments financiers publics a des effets notables sur la production urbaine. C'est notamment le cas à la fin des années 2000, où le dynamisme de la collecte de l'épargne par la Caisse des dépôts a permis aux collectivités locales et aux organismes de logement social de maintenir leurs investissements, et de prendre parfois le relais d'opérateurs défaillants.

Chapitre 11A – Le rôle financier de la CDC dans la rénovation (urbaine) du logement social

A partir de la fin des années 1990, la plupart des quartiers populaires d'habitat social font l'objet d'opérations massives de démolitions et de reconstructions, notamment dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003. La Caisse des dépôts joue un rôle majeur dans ces politiques de redéveloppement urbain. L'établissement financier a été pionnier en matière de projets de démolition-reconstruction dans les quartiers d'habitat social. Peu avant les années 1990, elle a créé une direction du renouvellement urbain, en charge de la délivrance de prêts au logement social et de financements complémentaires. La Caisse des dépôts a été partenaire, et dans une certaine mesure inspiratrice du programme de renouvellement urbain lancé par le ministère de la Ville en 1999, qui a ensuite été refondé au sein du Programme national de la rénovation urbaine (PNRU).

Il s'agira dans ce chapitre de comprendre comment l'engagement de la Caisse des dépôts dans une politique publique est marqué par les réformes comptables évoquées dans le chapitre précédent. On montrera combien le maintien au sein de l'établissement du circuit de financement du logement social, sur fond des livrets d'épargne, s'avère déterminant dans l'investissement de la CDC dans les projets de démolition-reconstruction au sein des quartiers d'habitat social, et décisif pour le programme national de rénovation urbaine. On verra qu'en revanche, au-delà du financement du logement social, les moyens de la Caisse des dépôts pour soutenir les politiques publiques sont fortement limités par le respect des règles du marché.

La focalisation sur les modalités financières du soutien de la Caisse des dépôts aux projets de rénovation urbaine permet d'éclairer la double singularité du programme national de rénovation urbaine. Le programme se distingue d'une part par sa concentration sur le logement social, loin des références étrangères, qui ont plutôt tendance à remplacer les logements sociaux par des opérations de promotion privée. D'autre part, comme l'a bien montré Renaud Epstein (2013), le PNRU se traduit par une forte influence de l'État central sur les projets urbains dans les quartiers d'habitat social, qui contraste avec le rôle moins central que jouait jusque-là l'État dans la politique de la ville et dans les politiques de développement urbain.

Le programme national de rénovation urbaine doit beaucoup à la pérennisation d'une finance publique du logement social sous l'égide de la Caisse des dépôts. La CDC a joué un rôle pionnier en faveur d'un programme dont le succès quantitatif doit beaucoup aux facilités d'emprunt qu'elle propose aux organismes de logement social. En revanche, le confinement de ces ressources extrabudgétaires au logement social a tendance à concentrer l'intervention de la CDC et de l'État sur le logement social au détriment du reste de la production urbaine. Dans ce contexte, les autres investissements que l'établissement pourrait apporter aux projets locaux sont limités par les règles comptables qui circonscrivent les possibilités de soutien aux politiques publiques et la font dépendre des stratégies des opérateurs privés, au nom du respect des règles de la concurrence.

On verra dans un premier temps comment la Caisse des dépôts a saisi le thème de la démolition de logements sociaux pour redynamiser son activité de prêt au logement social sur fonds du livret A, mais aussi pour redéfinir les modalités d'utilisation de ses bénéfices dans le respect des règles de la concurrence (1.). Le lancement du PNRU en 2003 va inscrire plus nettement la CDC dans un programme centré sur le logement social (2.).

1. Le rôle pionnier de la Caisse des dépôts dans l'invention d'un renouvellement urbain centré sur le logement social

Si le programme national de rénovation urbaine est lancé en 2003, la Caisse des dépôts a été pionnière dans la promotion d'opérations de démolition de logements sociaux dans les quartiers populaires. En 1998, une direction du renouvellement urbain est créée au sein de l'établissement. La CDC influence le lancement dès l'année suivante d'un programme national de *renouvellement urbain*, qui laissera la place en 2003 au PNRU. Il s'agit d'analyser ici les raisons et les modalités de l'engagement de l'établissement financier public. On montrera qu'il s'inscrit dans le mouvement des réformes comptables de l'établissement qui reconnaissent et limitent l'engagement de la CDC en appui des politiques de développement urbain au financement du logement social (1.1.). D'autre part, la mobilisation de la Caisse des dépôts inspire et soutient une politique nationale de renouvellement urbain lancée par le gouvernement socialiste en 1999 (1.2.).

1.1. Pourquoi démolir des logements sociaux ? Le point de vue de la CDC

Les dirigeants de la Caisse des dépôts ont joué un rôle majeur dans la promotion d'un renouvellement urbain « à la française » centré sur le logement social, qui mobilise et légitime les instruments d'interventions de l'établissement en appui des politiques publiques. D'une part, il s'agit pour l'établissement de redynamiser sa gestion des livrets d'épargne, confinée aux prêts au logement social dont le volume global décroît (1.1.1.). D'autre part, le renouvellement urbain offre un cadre nouveau d'utilisation des bénéfices de l'établissement, plus conforme aux règles de la concurrence qui inspire les réformes comptables de la CDC des années 1990 (1.1.2.).

1.1.1. Démolir des logements sociaux pour attirer l'investissement privé...et reconstruire du logement social

En 1997, la Caisse des dépôts produit une note interne¹ puis un rapport public commun avec le mouvement HLM², dans lesquels ils évoquent pour la première fois le terme de « renouvellement urbain » soulignant l'intérêt de démolir des logements sociaux dans les quartiers d'habitat social qui concentrent les ménages les plus pauvres. D'un côté, l'établissement financier s'inscrit dans le mouvement d'un ensemble de politiques, menées en France et à l'étranger, de réaménagement des quartiers populaires pour y accueillir des investissements nouveaux, notamment privés. De l'autre, il s'agit de redynamiser l'activité de la CDC en matière de gestion des fonds des livrets d'épargne et de prêt au logement social.

• Améliorer la gestion des logements sociaux et des quartiers populaires

Le raisonnement des responsables de l'établissement financier est le suivant. Jusque-là, les pouvoirs publics privilégiaient la réhabilitation des immeubles. Toutefois, ces opérations de réhabilitation n'ont pas toujours permis une remise en état durable de logements vieillissants et dont les normes de qualité sont souvent inférieures à celles de la construction récente. Surtout, les organismes de logement social doivent faire face à des taux de vacances élevés dans les logements situés dans les quartiers les plus pauvres. La démolition de ces logements les moins attractifs permettrait à la fois de diminuer cette vacance, d'équilibrer les comptes des organismes, et, en revendant le foncier, de leur permettre de financer de

¹ ACDC 0605490015 Démolir et reconstruire pour renouveler la ville. Direction des fonds d'épargne, 17 avril 1997.

² ACDC 0605490015 Restructurer la ville. Reconstructions, démolitions, renouvellement urbain. Novembre 1997.

nouvelles opérations de construction et donc de contracter de nouveaux prêts auprès de la Caisse des dépôts.

Par ailleurs, la démolition de ces logements est présentée dans la note et le rapport comme la seule solution efficace pour lutter contre la concentration de la pauvreté dans certains quartiers. Il s'agit de rendre ces quartiers attractifs à des ménages plus aisés, dans la perspective d'une politique de renouvellement urbain. Les formes de ces immeubles correspondent en général à l'urbanisme des grands ensembles, privilégiant les barres et les tours. Ces formes sont désormais considérées obsolètes et stigmatisantes pour les quartiers. Leur destruction permet ainsi de changer l'image des quartiers en supprimant les formes qui symbolisent leur dévalorisation. De même, elle permet de modifier la morphologie urbaine et les espaces publics jugés aussi dévalorisants. Le travail sur les espaces publics (retour à la rue notamment) doit permettre de constituer une morphologie urbaine plus attractive, notamment à l'égard d'investisseurs privés. La destruction d'immeubles permet de libérer du foncier susceptible d'être revendu à des nouveaux investisseurs.

Ce type d'approche a alors été expérimenté dans d'autres pays (Royaume-Uni, États-Unis) et dans certaines villes de France, notamment à Lille et Roubaix (Le Garrec 2006). Il s'agit de mobiliser des investissements publics pour modifier les espaces publics d'un quartier et ainsi attirer de nouveaux investissements privés. La singularité de la Caisse des dépôts est alors de centrer ses réflexions sur le logement social, dans le but d'étendre et de pérenniser sa gestion du livret A et des prêts au logement social.

- **Etendre et légitimer le circuit de crédit au logement social sur fonds du livret A**

L'engagement du prêteur au logement social en faveur de la démolition de logements sociaux peut sembler étonnant. De fait, la démolition de logements sociaux apparaît paradoxalement comme un moyen de redynamiser l'activité de la CDC en matière de prêt au logement social et de gestion des fonds des livrets d'épargne. Le volume de construction de logements sociaux est à un niveau très faible au milieu des années 1990¹, alors que les fonds de livrets d'épargne, quoiqu'en légère décrue, se maintiennent à peu près. La CDC cherche alors à engager de nouveaux prêts pour légitimer son mandat de gestion du livret A (cf. chapitre 10). Pour la CDC, la démolition de logements sociaux et les opérations de renouvellement urbain doivent permettre la construction de nouveaux logements sociaux.

¹ En 1998, la construction d'un peu moins de 38 000 logements sociaux est lancée, contre 50 000 en 1989.

Le nombre de logements sociaux à reconstruire peut être certes plus réduit que celui de logements détruits, du fait des taux de vacance élevés, mais la reconstruction de logements sociaux semble incontournable. Cette perspective de reconstruction sera confirmée par la loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, qui impose à toutes les communes de posséder un parc de logements sociaux supérieur à 20% de l'ensemble du parc. La démolition portant sur des immeubles déjà remboursés, le renouvellement urbain doit ainsi permettre la contraction de nouveaux prêts pour financer les constructions neuves de logement social. Ainsi, pour la CDC, le renouvellement urbain est davantage une opération de renouvellement des prêts au logement social qu'une opération d'attraction de l'investissement privé comme cela peut être le cas dans les pays anglo-saxons.

Par ailleurs, la note évoque la possibilité de mobiliser d'autres types de prêts, notamment pour financer le portage foncier des opérations de réaménagement urbain dans les quartiers cibles de la politique de la ville, notamment avec les Prêts Projets Urbains (PPU) (cf. chapitre 7). Il s'agit ainsi d'étendre la gamme de prêts que la CDC peut réaliser, au-delà du logement social, contournant de la sorte le confinement imposé par le ministère des Finances sur la gestion des fonds d'épargne.

L'ambition de la Caisse des dépôts a fait l'objet d'une intense négociation avec le ministère des Finances et sa direction du Trésor, en charge du contrôle des fonds du livret A. Au développement des prêts au logement social et à des opérations liées à la politique de la ville, la direction du Trésor oppose la sécurité financière du fonds d'épargne et la nécessité de limiter le volume des prêts¹. De même, l'extension des Prêts Projet Urbain (PPU) est limitée au nom du droit de la concurrence, ces prêts aux collectivités pouvant être pris en charge par le privé². Le Trésor oppose ainsi une forte méfiance à l'égard de tout usage supplémentaire du fonds d'épargne qui s'ajoute à la construction et à la réhabilitation de logements sociaux. Toutefois, la démolition-reconstruction, qui assainit le bilan des créanciers du fonds

¹Si les fonds du livret A ne sont pas contraints par la réglementation bancaire, la garantie de l'Etat se traduit par une volonté de sécuriser au maximum le modèle, afin de limiter le risque de devoir faire jouer cette garantie en faisant contribuer le budget de l'Etat. Le Trésor impose ainsi une gestion financière sur le modèle ALM (*Asset and Liability Management*) développée par les institutions financières anglo-saxonnes et généralisé dans les années 1990. Elle a pour objectif d'estimer et de piloter l'équilibre entre les ressources et les emplois au regard des risques pris dans les placements. Afin de contrôler les risques liés à des prêts à très long terme à des organismes financièrement fragiles comme les organismes de logement social, la direction du Trésor impose un modèle global où le volume de nouveaux prêts doit entraîner un volume équivalent de placements plus liquides sur les marchés financiers.

² Les agents de la CDC (entretiens N41, N54, N58) ont souligné le poids du lobbying du CLF, puis de Dexia auprès de la direction du Trésor. Voir aussi ACDC PVCS séance du 8 juillet 1998 : « le représentant du Trésor rappelle que la Politique de la Ville est une priorité pour le Gouvernement. Les programmes menés par la Caisse des dépôts sont en cohérence avec la politique définie par l'Etat. Une partie de ces actions est financée grâce à des prêts spécifiques de la Caisse des dépôts aux collectivités locales. Ces interventions demandent des précautions déontologiques particulières, puisque, depuis le départ du CLF, la Caisse des dépôts s'est désengagée du marché des prêts concurrentiels aux collectivités locales. »

d'épargne, notamment par rapport à une réhabilitation, n'est pas fondamentalement contradictoire avec les principes de gestion du Trésor, et le principe d'un prêt renouvellement urbain est acté en 1999.

L'ambition de la CDC rencontre quelques oppositions au sein du ministère de l'Équipement et d'organismes HLM où, selon certains, règne alors un « tabou de la démolition » (Le Garrec 2006). Si la démolition de logements apparaît d'abord comme une perte sèche d'investissements, elle semble assez rapidement avantageuse et le tabou est moins net qu'il n'y paraît. La démolition de logements sociaux, qui libère du foncier et diminue la vacance, s'inscrit dans une dynamique de relance de la construction de logements neufs. De même, l'engagement du mouvement HLM aux côtés de la Caisse des dépôts est un argument important pour Jean-Claude Gayssot, le ministre communiste de l'Équipement du gouvernement Jospin et pour son secrétaire d'État au logement, Claude Bartolone.

1.1.2. L'appui de la Caisse des dépôts à la politique de la ville : des filiales aux « investissements d'intérêt général »

L'engagement de la Caisse des dépôts en faveur de la politique de la ville a surtout commencé en 1989, avec le Programme développement solidarité (PDS) qui engageait ses filiales dans l'appui à cette politique de la ville (cf. partie 3). Ce mode d'intervention est peu à peu remis en cause dans le cadre des réformes comptables de l'établissement, qui visent à limiter les distorsions de concurrence que la Caisse des dépôts pourrait créer dans le cadre de ses programmes d'appui aux politiques publiques.

Le programme développement solidarité, initialement prévu pour durer trois ans, est prorogé tout au long des années 1990. Il bénéficie alors d'un budget annuel de 150 millions de francs pris sur les bénéfices de l'établissement¹, ainsi qu'un volet de prêts « projet urbain », financé sur livret A, pour financer certaines opérations foncières dans les quartiers cibles de la politique de la ville². Le PDS consiste dans une large mesure à financer l'engagement des filiales de la CDC dans la politique de la ville. D'une part, l'établissement finançait directement les filiales. Ainsi, la SCIC bénéficiait de 250 millions de francs sur trois ans avec le premier PDS (1989-1991), soit plus de la moitié du budget du programme. La SCET

¹ Le PDS initial représentait un milliard de francs sur trois ans, dont 550 millions de francs de bonification de prêts aux lycées. Cette bonification avait été imposée par le ministère des Finances à la CDC et n'a pas été reconduite par la suite.

² Par ailleurs, un prêt « projet urbain », financé sur livret A, a été créé pour financer certaines opérations foncières dans les quartiers cibles de la Politique de la Ville. D'une durée plus courte et d'un taux plus élevé que les prêts pour le logement social, ces prêts sont assez peu avantageux pour les collectivités. Cette attractivité limitée de ces prêts a été imposée par la direction du Trésor pour éviter toute concurrence avec les crédits bancaires (notamment ceux du CLF) vendus aux collectivités.

bénéficie aussi de crédits importants directs (cf. encadré). D'autre part, le PDS apportait des financements aux collectivités locales pour qu'elles commandent des études urbaines auprès des filiales de la CDC, et singulièrement de la SCET. On retrouve dans les archives du PDS des instructions adressées aux directeurs régionaux de la Caisse des dépôts pour qu'ils favorisent les filiales comme prestataires. Ainsi, une note non datée les invite à « prendre des initiatives chaque fois qu'elles sont possibles sur la base de propositions et d'études de la SCET »¹.

Ce modèle fait l'objet de critiques croissantes, notamment dans les rapports d'audit de la CDC. Ceux-ci soulignent le risque juridique de l'appui sur les filiales, en ce qu'elles dérogent au droit de la concurrence². Cet appui sur les filiales est abandonné en 1998. Les rapports de la CDC avec ses filiales se limitent maintenant en principe à la remontée de bénéfices, via la holding C3D. Il s'agit de positionner clairement les filiales dans l'économie privée et de les séparer clairement des programmes d'intérêt général. De plus, la fixation d'objectifs financiers ambitieux ou, dans le cas de la SCET, de limitation des pertes, contribuait à un désintérêt des filiales à l'égard du PDS et de la politique de la ville, dont les perspectives de rémunération restaient limitées (encadré).

La SCET et la politique de la ville.

La SCET, qui réalise pourtant près de 10% de ses prestations d'études dans le secteur de la politique de la ville en 1996 et 1997, souligne « les difficultés à se faire rémunérer à son juste prix le temps passé sur les projets. »³ De fait, comme pour les années précédentes, le chiffre d'affaires de la SCET en matière de la politique de la ville dépend directement du PDS, soit par financement direct (6 millions de francs sur 3 ans), soit par études cofinancées par le PDS et les collectivités locales ou SEM (15 millions de francs en 1996). Or les clientes de la SCET, essentiellement les SEM, investissent peu la politique de la ville (6% de leur chiffre d'affaires). D'un point de vue stratégique, l'investissement de la SCET dans la politique de la ville correspond à un problème commercial, dans la mesure où les prestations de la SCET sont mal rémunérées et n'intéressent pas vraiment ses clientes. Par ailleurs, de nombreux agents de la SCET ont souligné la mauvaise image du PDS au sein de son personnel, qui assimile la politique de la ville à de la subvention, loin des enjeux de rentabilité de l'entreprise⁴. Cette méfiance est particulièrement portée au niveau de la holding

¹ ACDC 0605490040 : Note d'orientation relative aux interventions de la CDC et de la SCET pour conforter l'économie mixte, CDC-SCET, non datée. De même, la Caisse des dépôts souligne qu'à l'égard du PDS « les directions régionales [de la CDC] se sont notamment efforcées (...) de mobiliser les filiales du groupe et les SEM de son réseau » ACDC 060549 0040 : L'activité du réseau des directions régionales en 1996, CDC, document pour la séance de la commission de surveillance du 16 avril 1997.

² Les rapports d'évaluation du PDS ont pointé ainsi les critiques des pouvoirs locaux à l'égard du programme « comme un menu imposé alors qu'ils préféreraient choisir à la carte. Le souci légitime de faire travailler les filiales ne doit pas s'assimiler à une vente forcée ou à une pratique de favoritisme organisée qui nuit à l'image du groupe et produit des suspicions. » ACDC 060549 010 : Expertise de la mise en œuvre du programme développement solidarité III, à mi-parcours. Christian Vigouroux, conseiller d'Etat. Voir aussi ACDC 060549 0012 : rapport d'audit sur le PDS3, audit interne de la CDC, 18 décembre 1996.

³ ACDC 060549 0012 : convention de prestation PDS III pour les années 1996 et 1997, rapport définitif, SCET. Voir aussi le témoignage de S. Harburger dans le chapitre précédent.

⁴ Entretiens N2, N42, N44.

C3D, notamment par son président, Patrice Garnier¹. Ce dernier avait joué dans les années 1980 un rôle majeur auprès de Robert Lion dans la réorientation des filiales vers la rentabilité.

Les financements de l'établissement orientés vers ses filiales, qui dérogent au droit de la concurrence, sont remis en cause, au profit d'une nouvelle doctrine des « investissements d'intérêt général » plus adaptée au droit de la concurrence. Dans ce contexte, le PDS va laisser la place en 1998 à un programme de renouvellement urbain, qui se distingue nettement des filiales. Le renouvellement urbain, qui laisse une place importante aux investisseurs privés dans l'action publique, va constituer alors un cadre adéquat pour un établissement financier qui cherche à adapter ses interventions au sein des politiques publiques aux règles du marché.

1.2. La politique nationale de renouvellement urbain inspirée par la Caisse des dépôts

La mobilisation de la Caisse des dépôts en faveur du renouvellement urbain, soutenue par le mouvement HLM et par plusieurs rapports², a inspiré le gouvernement socialiste. Lionel Jospin annonce en 1999 le lancement d'une politique nationale de renouvellement urbain ambitieuse, inscrite dans le cadre de la politique de la ville (1.2.1.). La Caisse des dépôts s'investit au cœur de cette politique, apportant des prêts et une gamme de financements nouveaux devant faciliter les opérations de démolition et de nouveaux investissements dans les quartiers cibles (1.2.2.).

1.2.1. De nouveaux dispositifs au sein de la politique de la ville

Le renouvellement urbain devient, à la fin des années 1990, la nouvelle panacée pour remédier à la « crise des banlieues » et à l'échec de la politique de la ville (Le Garrec 2006). La politique de la ville s'était traduite par des procédures (DSQ, convention de quartier, contrats de ville) par lesquels l'État et les collectivités locales finançaient des programmes d'actions généralement orientés dans deux directions. D'un côté, l'essentiel des fonds allaient à la rénovation des espaces publics, au financement d'équipements publics et surtout à la réhabilitation des logements. De l'autre, des financements plus réduits abondaient le tissu associatif, les initiatives des habitants et les dispositifs de « l'économie sociale et solidaire ».

¹ Entretien N43.

² *Demain, la Ville*, rapport présenté par Jean-Pierre Sueur, à Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 1998 ; *Pour le renouvellement urbain*, rapport présenté par Philippe Vignaud à Claude Bartolone, ministre de la Ville, octobre 1999.

Fin 1999, s'ajoute à ces dispositifs un programme de renouvellement urbain. Il prévoit la création d'une cinquantaine de grands projets de ville (GPV) et d'une trentaine d'opérations de renouvellement urbain (ORU), de taille plus réduite. L'État prévoit d'abonder chaque GPV à hauteur de 20 millions de francs par an, en moyenne, soit un programme de 6 milliards de francs sur 6 ans. Ces quartiers sont sélectionnés par les services de l'État en lien avec les pouvoirs locaux, en fonction de critères d'ordre social et économique pour sélectionner les quartiers concentrant la plus grande pauvreté. Il s'agit d'y engager des opérations de réaménagement urbain d'envergure, passant notamment par la démolition de logements sociaux, pour changer l'image de ces quartiers et libérer des espaces disponibles à l'investissement privé et à tout particulièrement à la construction de logements pour y attirer des ménages plus aisés¹.

Cet engagement de l'État en faveur du renouvellement urbain est confirmé par la loi solidarité et renouvellement urbain votée en 2001. La loi impose un seuil minimal de logements sociaux dans chaque commune. Cette disposition apparaît alors comme le pendant du renouvellement urbain au sein d'une politique générale de rééquilibrage social du peuplement des villes². Elle témoigne surtout du poids du logement social dans l'engagement de l'État à l'égard de la régénération urbaine. La Caisse des dépôts constitue un élément majeur de cette orientation.

1.2.2. Le rôle moteur de la CDC : la direction du renouvellement urbain

En 1998, sous l'impulsion du directeur général de la CDC, Daniel Lebègue, et dans le cadre de la renégociation des rapports financiers entre la Caisse et le ministère des Finances, le programme développement solidarité (PDS) est remplacé par le programme de renouvellement urbain.

Il est d'abord caractérisé par une focalisation très nette en faveur de la démolition-reconstruction des logements sociaux. Il prévoit ainsi la création d'une nouvelle catégorie de prêts dédiés. Le taux réduit et la longue durée de ces prêts (3,8 % sur 32 ans contre 4,3 % aussi sur 32 ans pour les prêts classiques à la construction de logement social) doivent permettre de financer la démolition et la reconstruction de logements sociaux en limitant le poids des charges financières sur les loyers des logements neufs. Bref, il facilite le montage

¹ « L'objectif est de remettre ces quartiers dans la normalité sociale et économique, dit un conseiller technique. (...) Il faut intervenir sur le bâti lorsqu'il symbolise la relégation. Mais pour faire revenir les classes moyennes, pour rattacher ces quartiers aux villes, il faut actionner tous les leviers en même temps » *Libération*, 11 septembre 1999.

² De plus, la loi étend la thématique du renouvellement urbain à une perspective plus large de « refaire la ville sur la ville », au-delà du cas du logement social, et notamment dans une perspective de lutte contre l'étalement urbain.

des opérations de démolition-reconstruction pour les organismes HLM¹. Ces prêts sont déficitaires pour le fonds d'épargne, dans la mesure où la ressource qu'elle prête lui coûte 4,3 % (taux du livret A + rémunération des réseaux collecteurs). Toutefois, le rendement des actifs financiers du fonds d'épargne, ainsi que le faible volume de ces prêts à l'égard du total des fonds gérés (un maximum de 10 milliards de francs sur trois ans, alors que l'encours du livret A centralisé par la CDC dépasse les 700 milliards de francs) permettent largement d'en supporter le coût. Il a fallu néanmoins que le directeur général de la CDC et le ministre de la Ville s'engagent personnellement pour faire accepter à la direction du Trésor la mise en place de ces prêts². La place centrale des prêts est caractérisée par le double rattachement de la structure gérant le programme de renouvellement urbain à la Caisse. Alors que le PDS était piloté par une structure dédiée au sein de la direction en charge des relations avec les collectivités locales (qui gère notamment les participations dans les SEM), la nouvelle direction du renouvellement urbain est aussi rattachée à la direction des fonds d'épargne.

Par ailleurs, la direction du renouvellement urbain reçoit une dotation annuelle, issue des bénéfices de la Caisse, double par rapport au PDS : 300 millions de francs au lieu de 150 millions de francs. Cette augmentation correspond aux nouvelles règles de l'utilisation des bénéfices de l'établissement³. De plus, les résultats financiers exceptionnels du groupe Caisse des dépôts en 1999, qui doublent par rapport aux années précédentes pour s'élever à 12 milliards de francs⁴, vont conforter cette dotation. Conformément à sa politique de mobilisation de son résultat, l'établissement affecte à des activités d'intérêt général une part de ce résultat exceptionnel : 3 milliards de francs à un fonds de réserve pour les régimes de retraite, et autant à un fonds pour le renouvellement urbain (FRU)⁵. Ce fonds prend le relais de la dotation initialement prévue et il est géré directement par la direction du renouvellement urbain.

L'orientation des dotations financières (cf. encadré) témoignent des priorités de la CDC en matière de renouvellement urbain. Dans la lignée du PDS, la Caisse des dépôts apporte des crédits d'études très importants, permettant aux collectivités locales de bénéficier

¹ L'enjeu est d'éviter que les surcoûts de la démolition et du relogement pèsent sur les loyers de sortie à un niveau supérieur aux plafonds HLM.

² Entretiens N41, N54 et N58.

³ Qui prévoient qu'un tiers du résultat financier annuel doit être consacré à des « investissement d'intérêt général » (cf. chapitre 10).

⁴ Ils sont liés à la bonne conjoncture économique et à la hausse très nette des profits de l'industrie financière, dans un contexte dopé par la croissance en Europe et par des mouvements boursiers à la hausse. La Caisse des dépôts voit ainsi ses opérations sur ses produits financiers dégager des plus-values majeures dans le cadre d'opérations boursières (OPE Dexia à plus de 500 millions d'euros, OPE Total Fina/Elf à hauteur de 450 millions d'euros).

⁵ ACDC PVCS séance du 20 octobre 1999. Les fonds propres de la Caisse sont augmentés de 4 milliard de francs, et le versement à l'Etat s'élève aussi à 4 milliard de francs.

d'une expertise de qualité pour concevoir des projets urbains pour les quartiers populaires. Par ailleurs, l'établissement propose des financements aux sociétés d'aménagement locales pour assurer la maîtrise du foncier dans les opérations de renouvellement urbain. Au-delà de ces aides génériques, les instruments financiers de la direction témoignent de la double ambition du renouvellement urbain : privilégier la démolition-reconstruction de logements sociaux et attirer l'investissement privé au sein des quartiers d'habitat social.

D'un côté, 850 millions de francs vont « bonifier » les prêts de démolition-reconstruction de logements sociaux, c'est-à-dire réduire leur taux de remboursement, pour faciliter leur mobilisation par les organismes sociaux. Par ailleurs, l'établissement peut entrer dans le capital de ces organismes (financement en haut de bilan¹) pour financer ces opérations, préfinancer des subventions publiques et financer l'achat de terrains pour accélérer les opérations. De l'autre, la Caisse des dépôts cherche à faciliter l'investissement privé dans les quartiers populaires². L'établissement envisage ainsi de s'engager financièrement aux côtés de promoteurs privés dans des opérations immobilières (notamment immobilier tertiaire). Enfin, la Caisse des dépôts se propose de capitaliser des fonds de garantie, en faveur de copropriétaires souhaitant réinvestir dans leur bien, et pour aider des opérations de promotion d'immobilier d'entreprise ou d'immobilier commercial. Cette dynamique d'articulation avec le privé est marquée par l'embauche en 1998 de Dominique Figeat et Sylvie Harburger pour diriger la direction du renouvellement urbain. Leur passé opérationnel et financier au sein des filiales (cf. chapitres 8 et 9) doit permettre d'assurer le basculement de l'engagement de la CDC dans la politique de la ville, vers une logique plus entrepreneuriale.

La Caisse des dépôts et le fonds renouvellement urbain (FRU) : 3 milliards de francs sur 3 ans (2000-2003)³.

- Financement de la bonification du prêt renouvellement urbain : 850 millions de francs. Ce prêt est accordé à 3%, alors que le coût de la ressource du livret A correspond à 4,3% pour la CDC (rendement du livret A + rémunération des réseaux collecteurs).
- Financement en haut de bilan des opérateurs publics et privés : 710 millions de francs. Cette formule comptable signifie que la Caisse des dépôts se propose d'investir en capital (c'est-à-dire avec une prise de risque directe) auprès d'opérateurs de logement social dans le cadre d'opérations de démolition/reconstruction, mais aussi à co-investir avec des opérateurs privés à vocation économique (comme des gestionnaires de centre commercial) dans les quartiers en renouvellement urbain.

¹ Il s'agit de prise de participation dans le capital d'une société ou de « quasi-capital », du type prêt participatif.

² Comité de pilotage du 3 juin 1999 du programme renouvellement urbain, CDC, cité dans ACDC 060549 0056 Evaluation du programme renouvellement urbain diagnostic de la situation initiale au 15 novembre 2000, Algoé consultants.

³ ACDC 060549 0056 Evaluation du programme renouvellement urbain diagnostic de la situation initiale au 15 novembre 2000, Algoé consultants.

- Avances en préfinancement de subventions (470 millions de francs sur trois ans) : en direction des opérateurs, dans le but de pallier aux difficultés de trésorerie liées aux délais de versement des subventions publiques. Il s'agit de prêts à taux zéro.
- Financement d'études d'ingénierie : 400 millions de francs.
- Financement du portage foncier : 320 millions de francs. Il s'agit de participer à l'acquisition et au portage des terrains dans les sites en renouvellement urbain, notamment à travers des apports en capital auprès des opérateurs (SEM d'aménagement, HLM).
- Garanties : 250 millions de francs. L'idée est d'apporter des garanties bancaires auprès des investisseurs privés ou des copropriétés souhaitant réhabiliter leur patrimoine, afin de rendre possible des investissements dans les quartiers de renouvellement urbain.

Ce cadre permet à la Caisse des dépôts de faciliter de nombreux projets. L'établissement a notamment pu se porter partenaire d'investisseurs privés dans des quartiers en renouvellement urbain à hauteur de 300 millions de francs, comme à Roubaix (pour un centre commercial et un cinéma), Saint-Etienne (le cinéma Méliès) ou dans la construction des cinémas et du café MK2 (Quai de Loire/Quai de Seine) dans le XIXe arrondissement. En revanche, l'essentiel des financements de la Caisse des dépôts sont plutôt orientés vers les organismes de logement social et l'appui à des opérations d'aménagement menés par des collectivités locales.

Il est difficile de dresser un bilan des premières politiques de renouvellement urbain, dans la mesure où la plupart des projets ont été largement impactés par le lancement du programme national de rénovation urbaine en 2003. Lorsqu'en 2003, Jean-Louis Borloo, nouveau ministre de la Ville, fait voter son nouveau Programme national de rénovation urbaine (PNRU), les projets de renouvellement urbain sont encore souvent peu avancés et notamment les opérations de démolitions de logements sociaux.

Avant d'analyser ce nouveau programme et le rôle qu'y a joué la Caisse des dépôts, soulignons combien l'établissement financier a pesé dans la formulation du renouvellement urbain « à la française ». L'engagement de la Caisse des dépôts en faveur d'opérations de démolitions de logements sociaux s'inscrit dans le cadre du confinement comptable de la gestion des fonds d'épargne sur le financement du logement social. L'établissement a ainsi cherché à dynamiser un circuit financier en perte de vitesse. De plus, le renouvellement urbain s'inscrit dans le cadre de la redéfinition de la gestion des fonds de la CDC hors livrets d'épargne, qui limite les « investissements d'intérêt général » au respect des règles du marché et qui limite l'appel aux filiales de l'établissement.

2. Du renouvellement urbain à la rénovation des logements sociaux : le programme national de rénovation urbaine (PNRU)

Le lancement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) en 2003 donne une ampleur nouvelle aux projets de démolition de logements sociaux. Son concepteur, le ministre de la Ville Jean-Louis Borloo vise à accélérer et à massifier la politique engagée par son prédecesseur socialiste. S'il remplace le terme de renouvellement urbain par celui de rénovation urbaine, il va surtout accélérer l'engagement de projets locaux. L'ampleur financière du programme (45 milliards d'euros sur dix ans) est frappant, dans un contexte marqué par les politiques de réduction des dépenses publiques (Siné 2006; Bezes et Siné 2011). En revanche, il est accompagné par relativement peu de nouveaux investissements privés. Alors que le PNRU a en principe vocation à attirer des investissements privés et tout particulièrement des classes moyennes dans les quartiers populaires, de nombreux travaux ont montré combien ses résultats sont limités en la matière (Lelévrier 2010; Driant et Lelévrier 2006; Saint-Macary 2011).

Le rôle de la Caisse des dépôts dans ce dispositif, bien que peu mis en avant par la littérature, nous semble déterminant pour comprendre les modalités du programme et tout particulièrement sa concentration sur le logement social plutôt que sur l'attraction d'investissement privés et de ménages aisés. Le PNRU est ainsi conçu pour rassembler des fonds publics et singulièrement pour mobiliser les prêts de la CDC au logement social, plutôt que pour attirer des investisseurs privés.

On montrera que cette sélection correspond à un choix délibéré des concepteurs du PNRU, dont l'objectif premier est de mobiliser dans un délai court un maximum de fonds publics pour les quartiers populaires. Pour cela, le programme va être concentré sur la démolition-reconstruction de logements sociaux, dont les circuits de financement, notamment les fonds des livrets d'épargne gérés par la CDC, sont les plus facilement mobilisables. Les « investissements d'intérêt général » de l'établissement financier vont suivre un même mouvement, qui témoigne des limites comptables des interventions urbaines de la Caisse des dépôts au-delà du financement du logement social.

On verra dans un premier temps comment a été conçu le PNRU, qui draine au sein d'une même structure, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), des financements publics et parapublics (CDC, 1% logement) pour financer la démolition-reconstruction de logements sociaux dans les quartiers populaires (2.1.). Cet instrument limite de ce fait la stratégie engagée par la Caisse des dépôts en faveur de l'attraction de l'investissement privé

dans ces espaces, et confine le PNRU à une politique de renouvellement du logement social (2.2.).

2.1. La rénovation (urbaine) des logements sociaux

Suite à la réélection de Jacques Chirac à la présidence de la République le 4 mai 2002, le nouveau gouvernement formé autour de Jean-Pierre Raffarin comprend, comme on l'a vu, un nouveau ministre de la Ville : Jean-Louis Borloo. Ce dernier, voyant les gains politiques qu'apporterait l'accélération des projets de renouvellement urbain, va mener avec succès une quête pour mobiliser des financements publics dans ce sens (2.1.1.). Ces fonds sont réunis dans une structure autonome, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), chargée de subventionner les projets locaux. L'agence, en raison des caractéristiques des financements qu'elle mobilise, va concentrer ses interventions sur les logements sociaux (2.1.2.).

2.1.1. Borloo : un ministre de la Ville en quête de financements

Jean-Louis Borloo, une fois ministre, en vient vite à considérer le renouvellement urbain comme une opportunité politique de premier plan. Il cherche alors à prendre le contrôle des ressources financières de la Caisse des dépôts et du 1% logement pour donner un maximum d'ampleur au programme de renouvellement urbain.

• Un entrepreneur friand de financements publics

« Il importe avant tout de (...) savoir quel interlocuteur rencontrer, savoir quels besoins peuvent être aidés, connaître les critères de décision utilisés, respecter la procédure à suivre, etc. (...) Reste alors à cerner plus concrètement les différents types de soutiens financiers que l'on peut rechercher et à préciser les éléments pouvant contribuer à l'efficacité des démarches. C'est maintenant à quoi nous allons nous employer. »

Comment trouver aides et financements. Guide pratique de la subsidiologie Jean-Louis Borloo(1986 : 40)

Jean-Louis Borloo est un ancien avocat d'affaires qui a fait fortune aux côtés de Bernard Tapie dans ses restructurations d'entreprises « sauvages » des années 1980. Il est entré en politique en devenant maire de Valenciennes en 1989, après en avoir présidé le club de football. Obtenant des fonds structurels européens en faveur de sa ville située dans une région en cours de désindustrialisation, il opère une vaste opération de rénovation du centre-

ville. Classé au centre-droit, il soutient François Bayrou à l'élection présidentielle, avant de se rallier à la majorité présidentielle et d'entrer au gouvernement.

Après un « tour de France » des acteurs locaux de la politique de la ville et une consultation des associations locales partenaires, Borloo considère que le renouvellement urbain constitue le domaine politiquement le plus payant. Renaud Epstein (2013: 72) reproduit ainsi le témoignage suivant d'un ancien fonctionnaire du ministère de la Ville : Borloo « a réalisé que la politique de la ville, c'est l'assurance de se faire engueuler par tout le monde, surtout par les associations qui en vivent. Il n'y a que le renouvellement urbain qui sort du lot, parce que même s'ils en critiquent la lourdeur, les maires, eux, ont la reconnaissance du ventre. » Le succès du renouvellement urbain au niveau local correspond à sa forte visibilité (des investissements lourds qui changent les quartiers) et aux moyens financiers importants qui y sont associés.

Le cœur de la démarche de Jean-Louis Borloo est de mobiliser des fonds et de permettre leur investissement rapide dans des projets de renouvellement urbain à même de donner à voir l'efficacité d'homme d'État. Il va engager une démarche « subsidiologique » - on reprend ici le néologisme qu'il a inventé dans son ouvrage consacré à l'obtention d'aides publiques - auprès d'organismes pouvant financer ces ambitions. Il crée une structure, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), pour recueillir ces financements.

• **La Caisse des dépôts et le « 1% logement » mobilisés par Borloo**

La mobilisation de nouveaux moyens financiers pour le renouvellement urbain est au cœur de la stratégie du nouveau ministre : il va faire appel à la CDC et au « 1% logement ». On évoque dans un encadré le cas du 1% logement, qui va financer massivement le PNRU, dans la lignée d'engagements pris sous le gouvernement Jospin. Les fonds apportés par la CDC sont bien moins élevés, mais le ministre va vivement insister pour les mobiliser. Le témoignage d'un haut responsable de la Caisse des dépôts du début des années 2000 rend bien compte des modalités d'intégration de la Caisse des dépôts dans le programme :

« Borloo arrive, il a de grandes ambitions pour le renouvellement urbain et il crée l'ANRU pour cela. Pour financer son programme, il va taper là où il y a de l'argent : le 1%, et puis la Caisse des dépôts. Alors bien sûr : bras de fer avec Borloo, protestation de la Caisse ('on n'est pas des substituts de l'argent public'), on a protesté, mais on a évidemment craqué. Borloo faisait pression sur le directeur général et sur moi. Je me suis déjà fait engueuler par des ministres, mais Borloo, il a une ténacité exceptionnelle ! Tous le temps, il me téléphonait pour essayer de me persuader. Tout ça de façon agréable, mais pressante. Finalement, on a mis l'argent. »¹

¹ Entretien N7.

Ce responsable de la CDC souligne ainsi les talents de négociateur du ministre de la Ville. Il faut toutefois noter que le contexte était alors assez favorable au sein de la CDC. En effet, en fin de mandat, Daniel Lebègue a été remplacé par Francis Mayer en 2002. Haut-fonctionnaire nommé par le président Chirac, Mayer devait afficher une certaine loyauté à son égard, dans un contexte où Chirac avait ostensiblement apporté son appui au ministre Borloo (Depigny 2012: 147-148). Par ailleurs, il avait remplacé les responsables du programme renouvellement urbain à la Caisse, notamment Dominique Figeat, par deux anciens dirigeants de la SCIC, eux-aussi marqués à droite. Ce renouvellement du personnel dirigeant a pu jouer dans leur consentement à céder l'autonomie d'un programme monté par leurs prédecesseurs issus d'un bord politique opposé.

Au-delà de ces aspects conjoncturels, il semble bien qu'il était difficile pour la Caisse des dépôts, organisme public, de ne pas accéder à la demande du ministre, dans la mesure où son engagement dans le renouvellement urbain correspond à des investissements d'intérêt général qui doivent répondre à une demande publique. Par ailleurs, l'ANRU apparaît comme un formidable outil de mobilisation des fonds du livret A, ce qui est très séduisant pour les responsables de la Caisse des dépôts. Sur les 45 milliards engagés par le programme entre 2003 et 2013, plus d'un tiers provient de prêts sur fonds d'épargne.

Les « investissements d'intérêt général » de l'établissement en matière de politique de la ville passent par la signature d'une convention spécifique avec le ministère de la ville. Cette convention prévoit ainsi l'extinction du Fonds de Renouvellement Urbain, dont 150 millions d'euros n'ont pas encore été dépensés (soit un tiers de l'enveloppe totale). Ils sont affectés pour partie en subventions directe à l'ANRU et au budget de l'État. Par ailleurs, 450 millions d'euros sont affectés au soutien de la rénovation urbaine. 20 millions d'euros doivent financer le fonctionnement de l'agence, 130 millions d'euros sont des subventions aux études d'ingénierie destinées à la définition et la conduite des projets locaux de rénovation urbaine. 300 millions d'euros doivent être engagés dans des projets immobiliers dans les quartiers de rénovation urbaine, aux côtés d'investisseurs privés. Si la rupture ne paraît pas brutale à l'égard du projet de renouvellement urbain de la CDC à première vue, les modalités d'utilisation des fonds vont nettement modifier les interventions de l'établissement.

Le 1% logement et l'ANRU : une opportunité financière exceptionnelle¹.

On a évoqué le rôle majeur joué par la « participation des employeurs à l'effort de construction » dans les années 1950 et dans le décollage de la production de logement en général et de la SCIC en particulier. Cette participation correspondait alors à 1% (d'où le

¹ « Borloo s'est rendu compte qu'il y avait de l'argent qui dormait au 1% logement. Il disait 'Il faut leur piquer leur fric et tenir les HLM par les couilles'. La création de l'ANRU, c'est parce qu'il lui fallait une structure pour gérer ce fric. » Ancienne déléguee interministérielle à la ville, citée par Renaud Epstein (2008a: 220).

nom habituellement donné à ce dispositif 1% logement) de la masse salariale des entreprises de plus de 20 salariés, que celles-ci devaient employer au logement de leurs salariés¹. Les contributions des entreprises étaient généralement recueillies par des organismes collecteurs, les comités interprofessionnels du logement (CIL), qui l'investissaient dans la construction de logements. Ils sont réunis au sein d'une structure partenariale et paritaire (dirigée par les syndicats patronaux et de salariés), baptisée en 1997 Union d'Economie Sociale pour le Logement (UESL), puis renommée Action logement en 2010.

Dans les années 1990, une double contrainte pèse de manière croissante sur ces fonds, d'une part la volonté politique de réduire les cotisations pesant sur les entreprises (le taux d'assujettissement des entreprises est depuis 1992 de 0,45%), d'autre part, la volonté dominante dans les années 1990 dans le contexte de Maastricht d'utiliser ces ressources pour financer des dépenses publiques et réduire le déficit public. Les gestionnaires du 1% s'inquiètent vivement de ce mouvement initié par la direction du Budget au sein du ministère des Finances. Une convention signée en 2001 fixe l'abondement financier de la politique de renouvellement urbain par le 1% logement. Cette convention prévoit la participation du 1% Logement à la politique de renouvellement urbain à hauteur de 500 millions d'euros par an, pour diverses opérations : subventions pour la démolition de logements sociaux ou de copropriétés dégradées, bonification des prêts sur livret A de démolition-reconstruction, subventions à des bailleurs sociaux en renouvellement urbain).

Plus original, elle prévoit aussi la création par l'UESL d'une Association Foncière Logement (AFL). Cette association reçoit, en contrepartie des subventions de l'UESL à la politique de renouvellement urbain, des terrains gratuits dans les quartiers, afin d'y construire des logements locatifs privés, destinés en priorité aux salariés des entreprises assujetties au 1%². Par ailleurs, l'AFL doit construire des logements sociaux dans les communes qui ne satisfont pas l'objectif de 20% de logements sociaux fixés par la loi SRU.

2.1.2. L'ANRU : une agence pour le logement social

L'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) est créée à l'automne 2003. Si le vocable a légèrement changé, l'objectif de l'agence s'inscrit dans la lignée du programme de renouvellement urbain du gouvernement socialiste lancé en 1999. Il s'agit d'une part d'engager un vaste programme de démolition-reconstruction, associé à des travaux d'amélioration des espaces publics et des logements non démolis et, d'autre part, d'attirer par ces opérations d'urbanisme des investissements privés, notamment ceux des promoteurs, pour faire venir une population plus aisée. En pratique, le programme va essentiellement se concentrer sur le logement social.

L'ANRU est initialement doté de 5 milliards d'euros sur 4 ans³. Sur cette somme, la moitié est constituée de crédits budgétaires et l'autre moitié provient essentiellement des

¹ Aujourd'hui, réduit à 0,45%.

² Convention portant sur l'intervention du 1 % logement en faveur du renouvellement urbain conclue en application de la convention du 11 octobre 2001. 11 décembre 2001.

³ En 2005, l'objectif d'engagements passe à 4 milliards d'euros, sur une période allant jusqu'à 2011, augmentant au fil du temps pour être fixé en 2009 à 12 milliards d'euros jusqu'en 2018.

organismes collecteurs du 1% logement, tandis que l'ensemble est complété par la Caisse des dépôts (170 millions d'euros), et une cotisation exceptionnelle demandée aux bailleurs sociaux (145 millions d'euros). Ces fonds sont pour l'essentiel orientés vers le logement social. Fin 2013, plus de 60% des subventions apportées par l'agence concernait directement le logement social. Tout particulièrement, les subventions sont concentrées sur la démolition de logements sociaux, qu'elle subventionne presque en totalité, dans la mesure où elle représente une perte sèche pour les bailleurs sociaux. L'ANRU apporte à peu près autant de financements à la reconstruction de logements sociaux qu'à leur démolition¹. Elle finance aussi des opérations de réhabilitation de logements sociaux, ainsi que des opérations de « résidentialisation » visant à améliorer les pieds d'immeubles. L'amélioration des espaces publics et des équipements représentent moins de 30% du volume de financements apporté par l'ANRU, le reste de ses crédits finançant l'ingénierie des projets locaux et, plus marginalement, des interventions sur les espaces commerciaux et les logements privés.

Par rapport aux principes du renouvellement urbain, le PNRU se caractérise ainsi par une concentration plus évidente dans le secteur du logement social. Ce choix correspond à une démarche pragmatique des promoteurs du programme, qui cherchent à engager rapidement les projets de renouvellement urbain. Le ministre Borloo s'implique personnellement aux débuts du programme pour chercher à accélérer les projets. Il s'agit d'abord pour lui d'amorcer le mouvement de ce nouveau dispositif, afin d'en assurer la montée en puissance. Surtout, le ministre vise à instaurer un climat d'urgence à l'égard de l'ensemble des acteurs de la politique de la ville, au niveau national comme au niveau local :

« On était aussi dans une posture de Jean-Louis Borloo de pompier pyromane. Il faisait la tournée partout en disant : ‘Déposez-moi des projets, plus il y aura des projets plus la liste d'attente sera longue et plus j'aurai de chance d'avoir gain de cause vis-à-vis de Bercy !’ »²

L'enjeu-clé du PNRU et de son sémillant promoteur, c'est d'engager le maximum de projets, condition paradoxalement nécessaire à leur financement effectif. Jean-Louis Borloo est marqué par les faibles réalisations du programme de renouvellement urbain lancé par son prédécesseur, qu'il impute d'abord à la contrainte budgétaire qui a pesé de manière de plus en plus nette d'année en année sur le programme³. Face à la norme budgétaire, Borloo cherche

¹ En pourcentage, la subvention est moins importante. La construction de logements est plus coûteuse que leur démolition, mais les bailleurs sociaux ont moins besoin de subventions, dans la mesure où ils peuvent faire appel à des prêts de la CDC qu'ils pourront rembourser avec les loyers.

² Directeur de l'adjoint au directeur général des services du Conseil régional de Rhône-Alpes, cité par Depigny (2012 : 166).

³ « Le programme précédent, annoncé en parfaite bonne foi par mon prédécesseur, n'a été exécuté qu'à hauteur de 10 %, pas du tout du fait de la faiblesse du ministre de la ville, mais parce qu'on a d'abord inscrit le montant en annonce, puis la moitié en autorisations de programme, puis un cinquième par an en crédits de paiement. C'est la règle budgétaire quand c'est Bercy qui gère. Ensuite, les contrôleurs financiers n'ont lâché que 40 à 45 % par an. Et à la fin de l'année, on a expliqué au ministre qu'il y avait des reports de crédits de paiement et qu'il fallait

ainsi à engager des financements au plus vite, afin dans un second temps de pouvoir justifier auprès du ministère du Budget le maintien des crédits alloués à la rénovation urbaine¹.

Dès lors, l'intervention sur les logements sociaux devient le principe central du programme au détriment des autres éléments du renouvellement urbain, dans la mesure où elle constitue l'opération la plus facile à mettre en œuvre rapidement. En effet, les partenariats noués entre le monde HLM et les pouvoirs publics locaux et étatiques facilitent la collaboration. Surtout, les opérations de construction et de réhabilitation bénéficient des prêts de la Caisse des dépôts, grâce au circuit du livret A, ce qui simplifie grandement leur montage financier.

Le passage du programme de renouvellement urbain à la « rénovation urbaine » se traduit par une concentration des ressources financières étatiques et para-étatiques, dont celles de la Caisse des dépôts, au sein d'une agence dédiée. Ces ressources sont essentiellement orientées vers la démolition-reconstruction de logements sociaux dans les quartiers populaires. Cette concentration se fait au détriment de l'autre pilier du renouvellement urbain : l'attraction des capitaux privés.

2.2. Et en dehors des logements sociaux ?

Au-delà des prêts au logement social et des subventions aux projets de rénovation urbaine, la Caisse des dépôts est censée engager des opérations d'investissements dans l'immobilier d'activité économique. Toutefois, ces investissements s'avèrent rares, la CDC s'engageant plutôt hors des quartiers cibles. On montrera que ces limites témoignent tant de la focalisation du PNRU sur le logement social, laissant une faible place à l'attraction d'investisseurs privés, que des limites des instruments financiers de la CDC au-delà du financement du logement social (2.2.1.). Ce rabattement sur le logement social des projets de rénovation urbaine et des interventions de la CDC dans ces projets permet de reconstruire la thèse du sociologue Renaud Epstein, qui voit dans le PNRU un dispositif de « gouvernement à distance » de l'État central à l'égard des acteurs locaux. On soulignera combien les moyens financiers – tout particulièrement le circuit de finance publique du logement social assuré par la CDC – que l'État central a pu concentrer sur le logement social ont constitué un élément déterminant dans son influence sur les projets locaux (2.2.2.).

commencer par les utiliser avant de procéder à de nouvelles inscriptions. Cela fait quarante ans que cela dure, dans tous les domaines ! » cité par Epstein (2008 : 70).

¹Il s'agit ainsi d'un effet paradoxal de la contrainte budgétaire, qui encourage des positionnements de résistance à celle-ci. Si les stratégies de résistance sont variées (Siné 2006), celle de Jean-Louis Borloo est centrée sur sa capacité à engager le plus vite possible les crédits obtenus.

2.2.1. Les limites des investissements d'intérêt général de la Caisse des dépôts

La Caisse des dépôts intervient de trois manières dans le cadre du PNRU. Elle apporte, sur fonds d'épargne, les prêts aux opérations de démolition-reconstruction de logements sociaux, et à certaines opérations d'aménagement urbain. Par ailleurs, l'établissement prévoit d'engager des « investissements d'intérêt général », issus de ses bénéfices annuels. Ces investissements sont divisés en deux catégories : l'abondement au financement du PNRU, concentré sur le logement social mais aussi des opérations de « coinvestissement » avec des opérateurs privés, tout particulièrement dans le domaine de l'immobilier d'activité économique et commerciale. Toutefois, ces opérations s'avèrent très rares et révèlent tant les moyens d'action limités de la CDC en dehors du financement du logement social que le faible engagement du PNRU en faveur de l'attraction d'investisseurs privés.

Sur ce dernier point, le cas de la promotion de logements privés est bien connu. Malgré une TVA à taux réduit, qui s'applique sur les mêmes territoires que les opérations de rénovation urbaine, avec une extension aux zones limitrophes sur 500 mètres, ainsi qu'un remodelage des quartiers d'habitat social censé les rendre plus attractifs, les promoteurs se concentraient surtout sur les espaces en bordure des quartiers cibles (Saint-Macary 2011; Delplanque et Guigou 2014)¹. Si un certain effort est consenti en direction de la promotion privée, de nombreux rapports. Un rapport parlementaire² de 2010 souligne notamment combien les projets de rénovation urbaine sont en général moins centrés sur l'engagement d'opérations de promotion privée que sur l'amélioration de l'habitat social.

La cible de la CDC, l'immobilier d'activité économique, est encore plus nettement mis de côté par le PNRU. En 2007, l'ensemble des projets subventionnés par l'ANRU prévoyaient un investissement dans ces aménagements inférieur à 500 millions d'euros, soit à peine plus de 1% de l'ensemble du coût des programmes envisagés³. En 2010, seulement 2% des investissements des projets de rénovation urbaine concernaient les projets économiques, l'ANRU consacrant pour sa part 1% de ses subventions à ces opérations⁴.

Dans ce contexte, la Caisse des dépôts s'avère incapable de mener des projets d'investissement dans l'immobilier d'activité dans les quartiers cibles. En 2008, la Caisse des dépôts et l'ANRU renouvellent la convention qui les unit pour les cinq années suivantes. Elle

¹ Par ailleurs, l'Association Foncière Logement (AFL), rattachée au 1% logement, doit financer la construction de logements locatifs privés au cœur des quartiers d'habitat social. Toutefois, l'AFL voit rapidement ses moyens diminuer, à mesure que l'Etat diminue sa contribution à l'ANRU. Les objectifs initiaux de 30 000 logements construits en zone ANRU sont loin d'être remplis : en 2014, seulement 5 000 sont engagés, et un programme équivalent est envisagé à cette date.

² Rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, présenté par François Goulard et François Pupponi (député maire de Sarcelles).

³ La CDC et la rénovation urbaine. Mars 2008, direction du développement territorial de la CDC.

⁴ Direction du développement territorial et du réseau. Rapport d'activité 2010.

reconduit des enveloppes aux montants comparables à la première : la CDC apporte 150 millions d'euros en crédits à l'ANRU et à l'ingénierie, et prévoit 400 millions d'euros d'investissements aux côtés de partenaires privés. En pratique, les enveloppes d'investissements sont à peine consommées à moitié des objectifs affichés. Elles comprennent de plus un projet exceptionnel, 114 millions d'euros dans la reconversion des entrepôts du boulevard Macdonald à Paris, qui à lui seul pèse plus que les investissements effectués dans le reste de la France pour les années 2008, 2009 et 2010¹.

De fait, la doctrine comptable des investissements d'intérêt général de la CDC entrave ses possibilités d'investissement. Cette doctrine interdit ainsi à l'établissement de distordre les conditions de concurrence et le conduit à éviter tout projet jugé non rentable au regard des normes des opérateurs privés. De la sorte, cette doctrine rend les investissements de la CDC très dépendants des logiques de marché, l'établissement ne pouvant intervenir que dans une zone proche des conditions d'investissement d'un acteur privé. Dès lors, la Caisse des dépôts réoriente alors ses crédits d'investissement en grande partie hors des zones de rénovation urbaine. En 2005, elle lance un programme de construction de logements locatifs de milieu de gamme dans les villes où le marché immobilier est le plus tendu dans ce créneau. Le programme est doté de 800 millions d'euros, pour construire 5 000 logements en cinq ans. Plus généralement, l'ensemble des investissements de la CDC dans le développement urbain (logements milieu de gamme, immobilier commercial et immobilier d'activité) s'élève à 104 millions d'euros en 2009 et 108 millions d'euros en 2010². Sur ce total, seulement 36,6 millions d'euros en 2009 et 24 millions d'euros en 2010 ont été investis dans les quartiers de rénovation urbaine.

2.2.2. Le gouvernement à distance de la fabrique urbaine et ses bornes financières

Le sociologue Renaud Epstein (2008 ; 2013) a bien montré comment le programme national de rénovation urbaine avait brutalement transformé la politique de la ville et les rapports entre l'État et les collectivités locales dans la production urbaine. Le chercheur parle alors de « gouvernement à distance » pour évoquer l'influence nouvelle de l'État dans le cadre du programme. Son modèle analytique met au cœur de cette dynamique des réformes organisationnelles propres au ministère de l'Équipement (ministère du Développement durable depuis 2007) et à l'appareil d'État (cf. encadré). Il l'attribue à la montée en puissance

¹ Id.

² hors opération Macdonald.

de réformes organisationnelles de l'État inspirées des recettes du *New Public Management*¹ et notamment l'application de la loi d'orientation de la loi de Finances (LOLF), votée en 2001.

La rénovation urbaine comme « gouvernement à distance ».

La politique de la ville passait dans les années 1980 et 1990 par un système de cogestion entre l'État et les villes : le premier apportait des subventions à des projets conçus localement par les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État. Avec la création de l'ANRU, les financements étatiques sont réunis au sein d'un « guichet unique » pour la politique de la ville. Les services déconcentrés sont court-circuités, alors que leur existence même se trouve remise en cause par des réformes de l'État de réduction des dépenses et des effectifs. Ce guichet conditionne l'obtention de subventions au calibrage des projets aux objectifs nationaux, la démolition-reconstruction de logements sociaux.

Renaud Epstein parle alors de « gouvernement à distance » pour qualifier le design organisationnel de la rénovation urbaine. Il considère que l'ANRU met en concurrence des projets locaux pour l'obtention de ses subventions, et que cette concurrence oblige les porteurs de projets locaux à se conformer aux normes nationales. C'est par cette mise en concurrence que l'État central « gouverne » à distance les projets locaux dans les quartiers populaires.

Notre enquête révèle combien l'influence de l'ANRU correspond aussi, et surtout, à des dynamiques financières et tout particulièrement à la mobilisation des fonds des livrets d'épargne par la Caisse des dépôts. Ces financements extrabudgétaires² s'avèrent déterminants dans le succès quantitatif du PNRU, qui se distingue du contexte de contrôle des dépenses budgétaires. En revanche, cette insistance sur les logiques financières invite à considérer combien le poids de l'État central est lié au circuit du livret A, et donc au financement du logement social. Les difficultés d'investissement de la Caisse des dépôts dans le financement d'autres opérations révèlent par contraste le poids des dynamiques propres aux marchés immobiliers au-delà du cas du logement social. La comparaison des cas de Sarcelles et de Nantes permettra de montrer combien le « gouvernement à distance » de la rénovation urbaine est articulé à une finance publique du logement social et semble bien moins opérant au-delà du logement social.

¹ Selon la définition influente de Philippe Bezes (2009), le *New Public Management* renvoie à une doctrine protéiforme ou « puzzle doctrinal », constitué d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs managériaux et de descriptions de « bonnes pratiques » issues des expériences de pays anglo-saxons, censées guider au mieux l'action de l'Etat.

² Auxquels il faut ajouter la captation des fonds du 1 % logement.

Conclusion

Le renouvellement urbain à la française est caractérisé tant par l'ampleur des financements publics dans la plupart des quartiers populaires que par la faiblesse des investissements privés. La Caisse des dépôts, et tout particulièrement sa gestion d'une finance publique du logement social, est au cœur de cette double singularité. L'établissement financier a été un des promoteurs de la thématique du réinvestissement dans les quartiers populaires, en mettant l'accent sur la démolition-reconstruction de logements sociaux. Cette dynamique a été amplifiée par la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) en 2003. L'agence a été conçue comme un organisme de maximisation de l'utilisation de financements publics en faveur des quartiers populaires, et notamment des prêts au logement social accordés par la Caisse des dépôts. L'utilisation de cet instrument financier, qui a concentré une bonne partie des ressources publiques et notamment étatiques, s'est fait au détriment de l'attraction d'investisseurs privés.

On a voulu montrer que le rôle joué par la Caisse des dépôts correspond aux réformes comptables qui ont délimité l'engagement de l'établissement dans les politiques publiques. D'un côté, le confinement des fonds d'épargne sur le logement social a constitué une opportunité majeure pour la promotion par l'État central d'opérations de démolition-reconstruction de logements sociaux. De l'autre, la doctrine des investissements d'intérêt général a limité les capacités de l'établissement à investir dans des opérations au-delà du logement social. Au contraire, cette doctrine rend ces investissements fortement dépendants des logiques de marché, c'est-à-dire des stratégies des opérateurs privés. La comparaison de Sarcelles et de Nantes permettra de préciser ce constat et le poids des stratégies des opérateurs privés, mais aussi des pouvoirs urbains, dans les opérations urbaines autres que la démolition-reconstruction des logements sociaux.

Chapitre 11B – La Caisse des dépôts et la rénovation urbaine à Sarcelles et à Nantes

Ce chapitre « bis » est l'illustration de l'action de la Caisse des dépôts pae ses interventions à Sarcelles et à Nantes dans le contexte de la politique nationale de renouvellement urbain, puis de rénovation urbaine. Si la CDC est dans ces deux villes le banquier du logement social, et tout particulièrement dans le cadre des démolitions-reconstructions subventionnées par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), ses interventions suivent, en dehors des prêts, des logiques très différentes. À Sarcelles, les logements gérés par la SCIC (puis Icade à partir de 2003), filiale immobilière de la CDC, sont cédés à des organismes de logement social (et notamment à la SNI, nouvelle filiale de logement social de la CDC), assurant ainsi la spécialisation du grand ensemble dans l'habitat des ménages défavorisés. Le projet de rénovation urbaine de Sarcelles confirme cette tendance, dans la mesure où les logements sociaux démolis sont reconstruits sur place. À l'inverse, les constructions de logements sociaux et les projets de rénovation urbaine à Nantes sont plutôt caractérisés par leur articulation avec l'intervention de promoteurs privés. La Caisse des dépôts participe à cette mixité de la production urbaine, en investissant, aux côtés d'investisseurs privés, dans le nouveau centre commercial du quartier d'habitat social de Malakoff.

La comparaison entre Sarcelles et Nantes révèle combien, au-delà du financement du logement social, d'opérations de démolition-reconstruction de logements sociaux financées par l'État et la Caisse des dépôts dans le cadre du PNRU, les investissements de la CDC s'avèrent limités et ont tendance à peu se différencier de ceux des opérateurs privés, et donc à dépendre fortement des marchés immobiliers locaux.

Cette différenciation des interventions de la CDC correspond au confinement comptable du soutien que peut apporter la CDC aux politiques publiques, qui se limitent souvent au financement du logement social. Si l'établissement assure le financement des opérations concernant le logement social, ses interventions dans le reste de la production urbaine sont restreintes par le respect d'une discipline de marché, calquant l'engagement de la Caisse des dépôts sur celui des investisseurs privés. La CDC peut accorder des prêts aux organismes de logement social sur les fonds des livrets d'épargne et attribuer des subventions aux organismes de logement social et aux collectivités publiques dans le cadre de ses investissements d'intérêt général. En revanche, le reste de ses interventions est soumis à une

discipline de marché qui limite les effets de distorsion de concurrence, mais aussi les possibilités d'appui que peut apporter l'établissement aux politiques publiques.

A Sarcelles, la SCIC / Icade cède son patrimoine du grand ensemble de Sarcelles pour des raisons tenant à la fois à sa stratégie immobilière calquée sur les promoteurs privés, et au positionnement de la municipalité. Dans ce contexte, les logements sont essentiellement repris par des organismes de logement social, grâce à des financements de la CDC. Les projets de renouvellement urbain tendent à confirmer cette spécialisation du grand ensemble, en raison d'une faible attractivité immobilière et de la stratégie d'une municipalité aux moyens financiers limités (1.). À Nantes en revanche, les interventions de la Caisse des dépôts et le programme national de rénovation urbaine s'inscrivent dans un contexte caractérisé par le dynamisme immobilier local et les moyens financiers des pouvoirs urbains. L'activité de prêt au logement social de la CDC, notamment en raison de sa stabilité, facilite la production locale de logements sociaux et son pilotage par les acteurs locaux, mais les autres investissements de l'établissement dépendent des dynamiques immobilières locales (2.).

1. Sarcelles : la Caisse des dépôts ou le dynamisme du logement social

La Caisse des dépôts affiche à Sarcelles un double visage à la fois contradictoire et complémentaire. D'un côté, la SCIC puis Icade cherche à appliquer aux logements dont elle assure la gestion à Sarcelles une stratégie calquée sur le développement des promoteurs privés et fondée sur l'augmentation des loyers et la vente des logements. De l'autre, le Groupe SNI, filiale de logement social de la CDC, reprend progressivement la gestion de ces logements. Elle appuie un projet de rénovation urbaine centré sur ses logements et partiellement financé par des prêts de la Caisse des dépôts. On montrera que cette dualité correspond aux structures comptables de l'établissement financier, dont les activités urbaines sont globalement divisées entre le soutien à l'économie du logement social, et le respect d'une certaine discipline de marché en dehors du logement social. Cette discipline de marché s'avère en pratique fortement contrainte par la municipalité sarcelloise.

On verra dans un premier temps comment, au tournant des années 1990-2000, un premier projet de renouvellement urbain achoppe sur les conditions d'investissement de la SCIC, auxquelles s'oppose la municipalité (1.1.). Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) relance le projet urbain à Sarcelles, mais il se limite essentiellement à des opérations de démolition-reconstruction de logements sociaux, confirmant de ce fait la

vocation du grand ensemble à l'économie publique du logement social, largement financée par la Caisse des dépôts en-dehors du marché immobilier (1.2.).

1.1. Qui va payer le renouvellement urbain du grand ensemble ?

Le 18 juin 1995, Dominique Strauss-Kahn est élu maire de Sarcelles, après un premier échec aux élections municipales de 1989 (cf. chapitre 8). S'il cède dès 1997 sa place à son adjoint François Pupponi¹, cet homme politique puissant et aux réseaux politiques étendus, va apporter à la municipalité les soutiens financiers de l'État et de la Caisse des dépôts au service d'un projet urbain ambitieux. Ce projet rencontre les intérêts de la SCIC, qui engage alors une stratégie de valorisation de son patrimoine (1.1.1.). Toutefois, la stratégie de la SCIC, qui conditionne ses investissements à une série d'augmentation de loyers, provoque l'opposition de la mairie (1.1.2.).

1.1.1. Les ambitions communes en faveur du renouvellement urbain

Dominique Strauss-Kahn obtient rapidement de la Caisse des dépôts, puis de l'État dans le cadre d'un grand projet de ville (GPV)², des moyens financiers qu'il assigne à un projet de renouvellement urbain ambitieux pour le grand ensemble. La SCIC est partie prenante du projet, ses responsables y voient l'opportunité de valoriser les logements locatifs, dans le cadre de sa stratégie de commercialisation de son patrimoine.

• Dominique Strauss-Kahn, un maire ambitieux pour Sarcelles et un projet de renouvellement urbain

Les premières années de l'alternance municipale se traduisent par l'affirmation d'un projet important pour le développement de la ville et du grand ensemble de Lochères. Dès octobre 1995, Strauss-Kahn rencontre le directeur régional de la Caisse des dépôts pour réclamer son soutien « à la relance d'une politique de la ville, au sens large du terme, sur sa commune. »³ Le statut d'ancien ministre du maire⁴ lui permet d'obtenir rapidement la signature d'un protocole d'accord avec le directeur général de la CDC en personne en juin 1996⁵. Ce protocole correspond à la mise à la disposition par l'établissement financier de

¹ Nommé au poste de ministre des Finances, Strauss-Kahn est resté premier adjoint de la ville de Sarcelles.

² Cf. chapitre 11A.

³ ACDC 060549 0013 Note du directeur régional Île-de-France à l'attention du directeur des services aux collectivités locales, CDC, 9 novembre 1995.

⁴ « L'appel à la CDC est ici sans délai » ACDC 060549 0013 note interne au PDS, non datée.

⁵ ACDC 060549 0013 Protocole de développement urbain entre la ville de Sarcelles et la CDC

crédits d'études (3 millions de francs sur trois ans) qui proviennent du Programme développement solidarité (PDS). Si les études engagées sont variées¹, la plus importante et la plus coûteuse (la moitié des financements de la CDC)² concerne l'urbanisme. Strauss-Kahn renoue ainsi avec la démarche de son prédécesseur communiste Henry Canacos, qui avait axé ses mandats sur une politique d'urbanisme et d'équipement appuyée sur les subsides de la CDC³.

Un grand concours international d'urbanisme est engagé début 1997 par la SCET pour le compte de la commune, sur le financement apporté par la CDC. Il s'agit d'imaginer un nouveau projet urbain d'ampleur pour la ville, qui touche à la forme urbaine, dans la lignée des réflexions d'alors en faveur du renouvellement urbain, portées à la SCET par François-Xavier Roussel (cf. chapitre 11A). Quatre cabinets réputés y sont associés (Panerai, Sarfati, Revert et TGT), mais le jury présidé par le maire⁴ sélectionne en 1998 Philippe Panerai, associé au paysagiste Bernard Lassus, pour fixer les principes du plan d'aménagement global.

Le projet de Panerai souhaite en premier lieu agir sur le cadre de vie de la population, améliorer les espaces publics du grand ensemble et de la commune et en engager une restructuration du grand ensemble permettant aussi la diversification de l'habitat (offrir des logements pour des ménages aisés et les ménages les plus pauvres). Pour cela, des opérations de démolitions de certaines anciennes barres d'immeubles sont envisagées. Le tracé du grand ensemble doit être repensé, avec notamment une clarification des propriétés entre les espaces publics et privés (possédés par les bailleurs et copropriété), avec à terme un renouvellement du bâti (notamment un fractionnement des plus grandes barres) et des voies⁵. De plus, l'urbaniste propose le concept de « ville-parc » mettant en avant l'importance des espaces verts et agricoles dans la commune⁶, ainsi que, dans une certaine mesure, au sein du grand ensemble⁷. Le plan est tourné vers la transformation et la valorisation des espaces publics et surtout des espaces verts, notamment dans la zone entre le village et le grand ensemble, transformée en parc.

¹ L'implantation et le développement d'activités économiques (notamment à l'égard de la pépinière et des structures d'insertion, mais aussi une réflexion plus globale sur l'attractivité économique), la revitalisation des centres commerciaux, une politique du logement permettant tant l'accès des plus pauvres au logement que l'accueil des plus aisés.

² ACDC 060606 0032 : annexe au dossier à l'attention de Daniel Lebègue avec François Pupponi, CDC, 5 février 1998. L'initiative bénéficie en outre de fonds européens dans le cadre de la politique de cohésion sociale.

³ Dominique Strauss-Kahn. « Faire de Sarcelles une vraie ville » *Libération*, 4 janvier 1996.

⁴ Des architectes réputés y participent : Fuksas, Grumbach, Bofill.

⁵ Archives personnels de Philippe Panerai, Plan d'orientations générales d'aménagement, d'urbanisme et de paysage de Sarcelles, Philippe Panerai, juin 2000. Voir aussi AMS lettre du maire de Sarcelles au préfet du Val d'Oise, 19 novembre 1998.

⁶ Entretien N10 avec Philippe Panerai « quand on arrive à Sarcelles, on est toujours en banlieue, mais Sarcelles est la dernière banlieue soudée à l'agglomération. Il y avait encore quatre exploitations agricoles, on était à la frontière d'une plaine agricole. »

⁷ Pelouses nombreuses.

Sarcelles est retenu dans le programme des Grands Projets de Ville (GPV). Une convention GPV est signée en 2001 par la commune avec l'État et la commune limitrophe de Garges-Lès-Gonesse¹. Il est doté de plus de 400 millions de francs (65 millions d'euros) de subventions, pour plus des deux tiers apportées par l'État, la région et le département, les villes de Garges et Sarcelles le complètent, tandis que la CDC apporte une aide presque résiduelle (5,9 millions de francs soit 0,9 millions d'euros). De fait, à Sarcelles, le GPV a pour vocation première de mettre en œuvre le projet de ville-parc dessiné par Philippe Panerai. Il prévoit de financer l'amélioration des espaces publics et de démolir des barres et reconstruire des immeubles neufs, sans pour autant qu'un programme concret soit complètement fixé.

- **La SCIC, prête à réinvestir à Sarcelles ? La stratégie de développement de la filiale de la Caisse des dépôts**

La SCIC a joué le jeu du projet de renouvellement urbain à Sarcelles. Le changement de bord politique de la municipalité s'est accompagné du remplacement de son interlocuteur au sein de la SCIC. Ce nouvel agent a été choisi en fonction des liens privilégiés qu'il entretenait déjà avec la gauche municipale et DSK avant 1995. Il s'implique nettement dans le projet urbain et entretient de bonnes relations avec les élus de la majorité municipale. Ce responsable a installé ses bureaux de la direction départementale de la SCIC à Sarcelles, aux Flanades².

L'intérêt de la SCIC pour le projet municipal correspond à l'évolution de sa stratégie de gestion de son patrimoine. À Sarcelles, l'écrasante majorité des logements locatifs ne sont pas des logements HLM (7 500 sur un total de 8 000). Gérés par la SCIC, ils ont néanmoins été conventionnés à la fin des années 1990, l'État finançant une petite réhabilitation des logements en échange du maintien d'un plafonnement des loyers³. Cette convention peut être dénoncée au bout de 9 ans par le bailleur. La société, à la fin des années 1990, souhaite engager un mouvement de « déconventionnement » d'une partie de ses logements, dans le but d'en augmenter les loyers et/ou de les vendre. Cette stratégie consiste à engager une valorisation de ces logements, en réinvestissant dans des travaux d'amélioration, qui permettent d'en augmenter les loyers et potentiellement le prix de vente⁴. Cette stratégie patrimoniale (cf. supra) explique aussi l'intérêt de la SCIC à une amélioration plus générale

¹ Conformément aux principes du renouvellement urbain qui visent à dépasser l'échelle communale. Toutefois, cet échelon intercommunal aura peu d'impact opérationnel. Cf. convention du projet de rénovation urbaine de Sarcelles, 2007.

² La CIRP est alors dissoute et son patrimoine est récupéré entièrement par la SCIC, qui avait au cours des années 1990 mené une politique de rachat des parts de la société (un tiers du capital était possédé par des entreprises réservataires de logements (cf. Chapitre 2).

³ Cette opération avait sur le coup permis une hausse massive des loyers (cf. chapitre 3).

⁴ De plus, le conventionnement limite les possibilités de vendre les logements.

de l'urbanisme et des espaces publics sarcellois, ces aménités pouvant augmenter la valeur immobilière de ses immeubles.

Cette perspective est présentée aux élus locaux comme une stratégie de mixité sociale, permettant d'éviter que le grand ensemble ne concentre que des populations pauvres. À Sarcelles, les responsables de la SCIC vantent l'idée d'une diversification de l'habitat, permettant d'accueillir les différents « parcours résidentiels des habitants ». Cette perspective rencontre l'intérêt des élus, dans la mesure où il s'agit de développer une offre de logements de standing permettant de loger les ménages les plus aisés de Sarcelles¹. Le déconventionnement des logements, entraînant vente et hausse des loyers, doit permettre de financer la montée en gamme des logements déconventionnés, mais aussi de financer des opérations de démolition-reconstruction à Sarcelles. Le choix de la SCIC se porte sur le quartier des Sablons, le plus ancien du grand ensemble, mais aussi le moins dense.

Le choix de ce quartier suit une logique d'ordre patrimonial, qui s'impose, avec l'accord de la mairie, au projet urbain de Philippe Panerai. Ce dernier considérait que ce quartier, qui « vivait bien » n'était pas celui qui nécessitait les investissements les plus importants². Pour la SCIC, ces immeubles anciens étaient ceux dont la valeur patrimoniale était la plus faible, alors même que le quartier bénéficiait de conditions d'investissement favorables. D'une part, il était peu dense, et donc permettait une densification qui réduisait d'autant la charge foncière pour le promoteur. Le projet était donc de démolir 100 logements pour en reconstruire 300, dont une majorité de logements de standing supérieur. D'autre part, la situation du quartier était particulièrement valorisable, proximité de la gare de RER, du grand parc du grand ensemble (le parc Kennedy) et d'un nouveau tramway projeté par la RATP qui relie Sarcelles au campus de l'université de Saint-Denis. Ces aménités étaient autant d'atouts dans la commercialisation des logements pour des ménages aisés, qui auraient participé à la mixité sociale du quartier.

1.1.2. Les désillusions financières du début des années 2000

Les ambitions partagées par la municipalité et par la SCIC se confrontent rapidement à des blocages politiques et financiers. La commune s'oppose à la décision brutale de la direction de la SCIC de déconventionner massivement son patrimoine en 2001, cela bloque donc le projet de démolition-reconstruction. La SCIC cède ses logements à des organismes

¹ Entretiens avec des agents de la SCIC (N31, N104) et de la municipalité (N51, N39).

² Entretien N10 « Je n'étais pas convaincu que ce qu'il fallait faire, c'était de détruire ces petits immeubles. On était dans une logique de rentabilité économique maximale, on y est allé parce que le quartier n'était pas très dense. C'étaient sans doute de mauvais arguments. C'était un quartier qui marchait bien, alors qu'au sud, du côté de Pierrefitte, il y avait des quartiers beaucoup plus difficiles. »

HLM, reconnaissant leur vocation d'accueil des populations défavorisées en dehors du marché immobilier. Dans ce contexte, la commune va interrompre ses projets ambitieux pour orienter ses fonds limités vers des dépenses d'équipement et d'entretien public plus quotidiennes.

• L'échec du « déconventionnement » des logements de la SCIC.

En 2001, l'expiration des conventions permet à la SCIC d'accélérer brutalement sa stratégie de « déconventionnement » de ses logements locatifs. Elle engage le déconventionnement de 13 000 logements, qui ont vocation être réhabilités pour en augmenter les loyers et surtout de permettre leur revente. En novembre 2001, la SCIC annonce sa volonté de déconventionner 1 300 logements à Sarcelles, avec l'idée de le faire sur la moitié des logements non HLM qu'elle gère à Sarcelles, soit 3 500 sur un total de 7 000 logements. Cette démarche, imposée par les dirigeants de la SCIC¹, vise à augmenter rapidement la rentabilité de la société, dans une perspective d'entrée en Bourse à moyen terme (cf. chapitre 10). En principe, cette décision n'est pas en soi contradictoire avec le projet de réinvestissement à Sarcelles : le déconventionnement permet à la SCIC d'engager des travaux de réhabilitation des logements, financés par des hausses de loyers ou plutôt par la commercialisation ultérieure des logements, tandis qu'une partie des bénéfices pourront financer des opérations de démolition-reconstruction. Mais le caractère radical et unilatéral du déconventionnement, ainsi que les réactions de la population vont pousser la municipalité à rompre avec la SCIC.

Un collectif de locataires, mené par un responsable associatif, s'organise pour refuser le retour au droit commun de ces logements, qui pourrait se traduire par des hausses massives de loyers. L'opposition municipale s'empare aussi du sujet et réclame une action énergique de la part du maire pour « agir sans plus attendre sur le vrai patron de la SCIC, (son) ami Laurent Fabius, ministre de l'Economie et des Finances, pour contraindre la Caisse des dépôts à changer de politique »². Elle est rejoints par les membres communistes de la majorité municipale et par la sénatrice communiste Marie-Claude Beaudeau.

Cette initiative de la SCIC prend le maire François Pupponi de court. Il réagit d'abord avec retenue, et réclame un moratoire de trois ans pour établir un diagnostic technique et social, tout en affirmant qu'elle « n'est pas hostile par la suite au déconventionnement d'une partie du parc immobilier, après réhabilitation »³. De fait, le déconventionnement est présenté par la SCIC comme une opération de promotion de la mixité sociale, à laquelle la ville n'est

¹ Au grand dam des responsables locaux de la SCIC, qui auraient préféré une évolution plus progressive.

² *Le Parisien*, 29 novembre 2001.

³ *Le Parisien* 13 décembre 2001.

pas opposée dans le principe. Toutefois, la société l'impose, sans négociation préalable avec la commune. De fait, la pression des locataires incite le maire à s'opposer brutalement à la filiale de la CDC. Après une réunion publique avec la population fin décembre, Pupponi s'engage dans la contestation et prend la tête d'une manifestation de locataires mécontents¹.

Finalement, grâce à l'entregent du premier adjoint, D. Strauss-Kahn, qui a provoqué la tenue d'une réunion à Matignon sur le sujet, la SCIC revient sur son projet². Cet épisode marque un changement d'ambiance entre la SCIC et la ville, et révèle la tension entre la logique de montée en gamme de la SCIC et l'impératif de protection des locataires porté par la municipalité. Le représentant de la SCIC à Sarcelles est muté sans être remplacé, et la collaboration du bailleur et de la municipalité dans le cadre du projet urbain marque un grand coup d'arrêt. La SCIC, rebaptisée Icade, va peu à peu se désengager de Sarcelles et abandonner le projet de démolition-reconstruction. Elle vend ses logements à des sociétés HLM, et tout particulièrement au groupe SNI, filiale de la CDC spécialisée dans le logement social. Cette évolution témoigne de l'échec des ambitions de diversification de l'habitat.

• De la montée en gamme aux organismes HLM

La SCIC cède peu à peu ses logements à des bailleurs sociaux, et notamment à SCIC Habitat, filiale HLM rebaptisée Osica et intégrée au sein du groupe SNI. Par cette stratégie, la SCIC et la Caisse des dépôts séparent les activités rentables de celles « d'intérêt général », dans le cadre des réformes comptables initiées dans les années 1990 (cf. chapitre 10).

Dès 2003, 3 500 logements, dont ceux qui devaient faire l'objet d'une opération de démolition-reconstructions, dans le quartier des Sablons, sont vendus à la société HLM SCIC Habitat, rebaptisée Osica. Ces logements ont une valeur marchande limitée du fait de l'état des bâtiments et de l'opposition municipale à toute hausse des loyers ou vente massive.

Icade conserve encore néanmoins près de 4 000 logements non sociaux à Sarcelles, ainsi que les petits centres commerciaux et le réseau de chaleur. Mais la société, qui entre en Bourse en 2006, décide rapidement d'abandonner son patrimoine. Les commerces sont revendus à un fonds de pension texan (Lone Star). Une partie des logements est vendue au gré des départs, à des investisseurs privés, mais l'essentiel est cédé en 2009-2010 à des bailleurs sociaux (2 000 à Opievoy, 400 à Val-d'Oise Habitat, 200 à 3F). *In fine*, la quasi-totalité des 7 000 logements locatifs non HLM de la SCIC deviennent des logements sociaux.

¹ *Le Parisien* 24 décembre 2001.

² *Le Parisien* 10 janvier 2002.

• Pas de projet urbain pour une ville pauvre ?

La commune de Sarcelles, dont les moyens financiers sont limités, va restreindre ses ambitions d'investissement au profit des équipements municipaux et de leur entretien, plus en rapport avec les besoins quotidiens de la population auxquels sont confrontés les élus.

Lorsque Strauss-Kahn conquiert la mairie en 1995, il commande un audit qui révèle la situation financière difficile de la commune. Si ces difficultés correspondent à des fautes de gestion de la municipalité précédente, dénoncées par le nouveau pouvoir municipal, elles sont aussi plus nettement liées au très faible potentiel fiscal de la ville. L'absence d'entreprises installées sur la commune et le faible niveau de revenu des contribuables, dont une majorité est non imposable, limitent de manière drastique les ressources fiscales de la ville. La péréquation opérée par l'État est insuffisante pour combler ce manque de ressources¹. De même, la création des intercommunalités, censées permettre une certaine solidarité entre communes riches et pauvres, n'a pas rempli cet objectif, particulièrement en région parisienne. L'intercommunalité dans laquelle s'intègre Sarcelles réunit des communes parmi les plus pauvres du département, à la différence de la communauté d'agglomération Roissy Porte de France qui réunit des communes néorurales plus aisées et qui bénéficient de la taxe professionnelle de l'aéroport de Roissy².

Le crédit politique de Strauss-Kahn a permis d'attirer des aides publiques importantes pour financer le projet urbain. Toutefois, les difficultés politico-judiciaires du premier adjoint³ et surtout l'engagement concret des opérations les plus coûteuses, créent une insécurité financière qui mine le projet. D'un côté, la SCIC, face à l'impossibilité de déconventionner, et dans sa stratégie globale, se désintéresse peu à peu de Sarcelles. En 2002, les bureaux d'Icade ferment à Sarcelles, et les cinq agences locales sont réunies en une seule. La ville a tenté sans succès de s'opposer à ce retrait :

« on a bloqué la rue avec des camions pour empêcher le déménagement de la SCIC, mais c'était le pot de terre contre le pot de fer. »⁴

¹ « Sarcelles n'a jamais été Neuilly » Dominique Strauss-Kahn dans *Libération*, 4 janvier 1996. Voir aussi la conclusion de l'ouvrage de François Pupponi (2006: 184) : « il faut amender la fiscalité locale pour mettre un terme à une situation injuste qui fait qu'un propriétaire d'un pavillon à Sarcelles paie trois ou quatre fois plus cher qu'un propriétaire du même pavillon, situé, lui, à Neuilly-sur-Seine. Il ne faut pas occulter le fait que cette dernière ville encaisse une taxe professionnelle issue de la richesse des entreprises situées sur sa commune ; une richesse en partie produite par les habitants de Sarcelles ou d'autres communes similaires. »

² Puiseux-en-France, Épiais-les-Louvres, Chennevières-lès-Louvres, Louvres, Vaudherland, Le Thillay et Roissy-en-France. Le 26 juillet 1996 les communes de Saint-Witz, Survilliers, Vémars et Villeron rejoignent ce regroupement, qui compte 11 villes. Fosses, Marly-la-Ville et Fontenay-en-Parisis y adhèrent le 16 juillet 2002. Le 15 juin 2009, 3 communes rejoignent la communauté de communes : Bouqueval, le Plessis Gassot et Écouen, suivies, le 29 décembre 2009, par Le Plessis-Gassot.

³ Il démissionne de son poste ministériel en novembre 1999 en raison de plusieurs affaires judiciaires.

⁴ Entretien N90 avec l'adjointe au maire à l'urbanisme de Sarcelles.

Dans ce contexte financier contraint, la ville cesse de payer l'équipe de Panerai, qui s'éloigne de ce fait des ambitions initiales du projet. Ce retrait de la municipalité correspond aussi à la perception du contexte politique local, avec des attentes qui portent plus sur la gestion des difficultés quotidiennes de la population que sur un projet de long terme. Pour l'ancien directeur de l'urbanisme de la ville :

« Parler d'urbanisme au regard d'une population en grande difficulté, il y a des frictions inévitables. Les élus sont sous pression en permanence, ils ont parfois beaucoup de mal à prendre de la distance. (...) expliquer à une population dont une bonne partie se bat pour survivre qu'on paie des urbanistes à des niveaux de prix très élevés, les élus n'ont pas osé. La matière grise a un coût dont on n'a pas les moyens, on a renoncé. »¹

Finalement, le GPV se traduit au niveau opérationnel par des opérations d'entretien des équipements et des espaces publics, loin des ambitions du renouvellement urbain : rénovation de voies, d'établissements scolaires, la construction d'une maison de quartier, la création et la rénovation d'équipements sportifs (stade de rugby, pôle de tennis, stade d'athlétisme, salle de karaté), ainsi que divers travaux de voirie, éclairage public et mobilier urbain.

Les ambitions initiales de la SCIC et de la municipalité en faveur du renouvellement urbain dans le grand ensemble correspondaient à un pari commun : que l'engagement financier de la commune et de la société permette à la SCIC de valoriser son patrimoine de logements et de réinvestir et d'enclencher ainsi une dynamique vertueuse. Toutefois, le projet a achoppé sur les rapports entre la stratégie de la SCIC et la municipalité. Les conditions de réinvestissement de la filiale de la Caisse des dépôts, calquée sur la stratégie des promoteurs privés, sont refusées par la municipalité. Elle préfère alors concentrer ses propres ressources, qui sont limitées, sur le financement d'équipements publics plutôt que sur un projet urbain et des opérations de démolition-reconstruction. Le lancement du programme national de rénovation urbaine, en obligeant la municipalité à engager un projet urbain, va confirmer cette tension entre les conditions de rentabilité posées par un investisseur privé et les enjeux politiques de la municipalité.

1.2. La rénovation urbaine du pauvre : une opération centrée sur le logement social

Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) relance en 2003 le projet de renouvellement urbain à Sarcelles. Il est centré sur des opérations de réhabilitation et de démolition-reconstruction de logements sociaux. Cette caractéristique est liée aux facilités de

¹ Entretien avec un responsable à la ville de Sarcelles N51.

financement accordées par la CDC et par l'ANRU au logement social. À l'inverse, les investisseurs privés sont peu présents, du fait des dynamiques d'un marché immobilier peu favorable au grand ensemble, et de la stratégie de la municipalité, attachée à limiter le coût du projet pour la commune et ses habitants, au détriment de l'attraction de nouveaux investissements privés.

1.2.1. La rénovation urbaine du bailleur social, filiale de la Caisse des dépôts

Début novembre 2003, Jean-Louis Borloo visite Sarcelles. Il se déclare « agacé par le retard pris dans le projet de démolition-reconstruction des Sablons » et invite le nouveau propriétaire des logements, Osica, à « se magner de proposer un projet de reconstruction des Sablons »¹. Il invite notamment le bailleur à être ambitieux et à prévoir 300 démolitions au lieu des 100 prévues. Le bailleur Osica contacte l'architecte Manuel Nuñez pour redessiner le quartier des Sablons. Le projet est très différent des ambitions des années précédentes, où il était prévu une densification spectaculaire du quartier, la démolition de 100 logements devant laisser la place à la construction de 300 nouveaux. Avec le niveau élevé des subventions de l'ANRU, la densification du quartier est moins essentielle pour l'équilibre financier de l'opération.

Le 5 juillet 2007, la convention entérinant un projet de rénovation urbaine sur le quartier des Sablons est signée entre l'État et la commune de Sarcelles, mais le bailleur social Osica est le principal pilote du projet local. De fait, la rénovation urbaine ne concerne quasiment que les logements d'Osica, évacuant notamment les autres propriétaires, qu'il s'agisse d'autres bailleurs sociaux ou des copropriétés dégradées. Pour Osica, le projet de rénovation urbaine constitue une aubaine financière. Il récupère un patrimoine neuf ou réhabilité en limitant son apport financier. Les subventions publiques très importantes, associées aux prêts de la Caisse des dépôts, sont suffisantes pour amender l'équilibre financier des opérations et améliorer l'actif patrimonial avec un coût limité pour le bailleur. Ce dernier bénéficie en effet de prêts de la CDC à hauteur de 40 millions d'euros, de 36 millions d'euros d'aides de l'ANRU et de différentes subventions qui limitent son apport en fonds propres.

Le projet de rénovation urbaine de Sarcelles, centré sur le bailleur social Osica

- 1 000 logements sociaux réhabilités et « résidentialisés »², 550 logements sociaux démolis et reconstruits sur place : coût total 150 millions d'euros
- Aménagements des espaces publics : 48 millions d'euros
- Équipements publics (réhabilitations d'écoles) : 49 millions d'euros
- Financement des études et de l'ingénierie de projet : 11 millions d'euros

¹ *Le Parisien VAL D'OISE*, 5 novembre 2003.

² La résidentialisation correspond au réaménagement des espaces publics autour des immeubles.

- Programme total : 258 millions d'euros

Source : avenant 7 à la convention du projet de rénovation urbaine de Sarcelles.

Par ailleurs, il est prévu la construction de 237 logements privés, dont 123 par l'Association Foncière Logement (cf. chapitre 10) et 114 par des promoteurs privés. La faible attractivité pour l'investissement privé et la stratégie de la municipalité limitent les opportunités d'interventions d'investisseurs autres que les organismes de logement social.

1.2.2. Le maire face à la rénovation urbaine : limiter son impact sur les finances de la ville et sur les habitants

Le projet de rénovation urbaine de Sarcelles rencontre très vite des difficultés. La convention n'est signée avec l'ANRU qu'en 2007, soit 4 ans après l'ouverture du guichet et la visite de Borloo à Sarcelles. Ces difficultés ont souvent, lors de notre enquête, été imputées au maire. La personnalité de François Pupponi est jugée incompatible avec la logique de la rénovation urbaine par la plupart des techniciens engagés dans le projet. Ils lui reprochent sa volatilité dans les orientations stratégiques qu'il leur donne, et plus généralement le manque de soutien qu'il affiche à l'égard du projet¹.

Le positionnement du maire correspond à une double logique. D'une part, il souhaite orienter les financements de l'ANRU vers des dépenses que le faible budget de sa commune ne lui permet pas d'assumer. D'autre part, l'équipe municipale s'attache à limiter au maximum l'impact du projet sur la population, tout particulièrement au niveau des loyers et du maintien des habitants sur place. Cette stratégie municipale limite ainsi l'engagement d'investisseurs et de promoteurs privés dans un grand ensemble dont la rénovation urbaine a finalement confirmé la vocation sociale.

• L'hostilité du maire à la rénovation urbaine (1) : pauvreté de la commune

Les faibles moyens de la commune poussent les élus municipaux à orienter les financements de l'ANRU vers des dépenses autres que l'intervention sur l'habitat. Dans un ouvrage, François Pupponi (2006) décrit le dramatique effet de ciseaux entre le faible potentiel fiscal de la commune, lié à l'absence d'entreprises sur son territoire et à la pauvreté de la population, et les dépenses sociales importantes nécessaires à la prise en charge d'une

¹ Entretien N52 : « C'est un personnage, un instinctif, mais son comportement est antinomique avec la logique de projet. (...) un jour, on lui présente un projet, il signe, il est content. Le lendemain, il discute avec un commerçant qui râle au sujet des parkings et il va changer d'avis et demander à ce qu'on change le projet. C'est impossible. »

population très pauvre¹. Dès lors, la commune n'a « pas les moyens de rénover ses infrastructures, de mettre à la disposition de la population des services publics et des structures d'aide et d'accompagnement en nombre suffisant, de proposer une offre culturelle de qualité, ni même de nettoyer correctement la cité ». (Pupponi 2006 :103). Ces difficultés poussent les élus de banlieues pauvres, « mendiants de la République », à un travail constant pour réunir des financements publics qui leur permettent de prendre en charge les dépenses de la commune. À cet égard, François Pupponi a mené un travail de lobbying très important pour obtenir de la part de l'État des ressources supérieures pour les communes pauvres de banlieue².

La situation financière très difficile de la commune est considérée par le maire comme un scandale, et comme une faute morale de l'État-providence et de la Caisse des dépôts, rendus responsables des difficultés de la commune. À l'injustice liée à la répartition inégalitaire des recettes fiscales décentralisées, s'ajoute la mémoire très vive des années 1980 et de la paupérisation du grand ensemble, « orchestrée » par la Caisse des dépôts³. Dès lors, le maire de Sarcelles renvoie l'État et la CDC à un péché originel qui les rend responsables des difficultés actuelles de la commune et les oblige moralement à payer pour Sarcelles⁴. L'impécuniosité de la commune, doublée de ce sentiment d'injustice, pousse les élus municipaux à considérer les financements liés à la politique de la ville comme des financements complémentaires aux dotations de l'État pour les activités de droit commun, de gestion quotidienne de la commune. Le remplacement des procédures traditionnelles de la politique de la ville par le PNRU a été catastrophique pour la commune de Sarcelles.

Le GPV signé en 2001 prévoyait des interventions très diverses sur les équipements et les espaces publics du grand ensemble, dans la lignée du travail de Panerai. Avec l'ANRU, les financements de l'État sont désormais conditionnés et surtout obérés par des opérations de démolitions-reconstructions de logements sociaux :

« Dans le grand ensemble de Lochères, où les équipements publics, les voiries, les réseaux ont le même âge, l'ANRU nous impose une logique propre, liée aux démolitions. Alors que nous avons besoin d'agir en urgence, elle nous impose une logique de programmes lourds sur un temps

¹ 50% des ménages à Sarcelles ont moins de 800€par équivalent adulte pour vivre, contre 20% dans la région. Convention du projet de rénovation urbaine, 2007.

² Il a notamment rendu un rapport parlementaire dénonçant cette injustice spatiale. Voir aussi l'initiative de l'ancien maire de Sevran Stéphane Gattignon, qui s'est lancé en 2012 dans une grève de la faim afin de faire réagir le gouvernement face à la situation critique des finances de sa ville.

³ Pupponi (2006 : 80) évoque tout particulièrement le plan de redressement de la CIRS lancé en 1986 et ses effets sur le peuplement de ses logements : « 1986 reste pour moi une année charnière particulièrement traumatisante, durant laquelle une série d'évènements, pour la plupart orchestrés par l'Etat et la CDC, vont contribuer à paupériser la ville et à accélérer le phénomène de ghettoïsation. »

⁴ « Depuis le début, [la SCIC] considère Sarcelles comme une caisse enregistreuse de loyers. Dans cette logique financière capitaliste, elle a toujours réduit les dépenses *a minima*, notamment les frais d'entretien. (...) Il y a obligation pour la Caisse des dépôts et consignations de réhabiliter le grand ensemble » Pupponi (2006 : 81).

forcément long. (...) Ainsi l'ANRU, faute de moyens suffisants, et surtout campée sur le principe de périmètre lié à une opération d'habitat, stricto sensu, n'a pas été favorable aux investissements complémentaires sur le grand ensemble, notamment sur le plan culturel. » (Pupponi 2006 :118)

Il a fallu tout le poids politique du maire, élu député en 2007, pour obtenir une dérogation à l'égard des règles d'engagement financier de l'ANRU, pour que l'agence finance à hauteur de 30 millions d'euros la rénovation de trois écoles, un centre aéré, un complexe omnisport et un centre social (pour un coût total de 40 millions d'euros).

Par ailleurs, la ville n'a pas les moyens techniques de mener un grand projet d'urbanisme. Un audit commandé par l'ANRU en 2006, ainsi que les techniciens partenaires du projet, ont souligné la faiblesse des services techniques de la ville de Sarcelles, très peu « outillés » pour une ville de 40 000 habitants. La commune, aux bases fiscales très faibles, n'a pas les moyens d'embaucher un personnel technique suffisamment qualifié pour suivre la complexité d'un projet urbain. La stratégie du maire a alors été de laisser faire le bailleur social, puis de peser en aval sur le projet qu'il proposait, pour obtenir un maximum de subventions en soutien du budget communal. Pour un ancien directeur général des services municipaux :

« Le drame avec l'ANRU, c'est qu'on oblige des villes comme Sarcelles à se mettre en logique de projet. L'ANRU est l'héritier du GPV au titre des subventions, mais elle modifie la manière d'apprécier le financement en le subordonnant à une logique de projet qu'elle commande. »¹

Au contraire, l'enjeu des élus est d'abord de réunir ou de « mendier » des fonds publics pour le fonctionnement des services publics. Les interventions du maire et de son équipe sont plutôt tournées vers la mobilisation des financements de gestion quotidienne de la commune².

La ville ne met pas un sou dans le projet de rénovation urbaine. Les moyens techniques qu'elle met à disposition dans le projet sont même quasiment entièrement financés par l'ANRU et la CDC. Au total, la commune apporte 0,5% du financement total du projet. Elle a toutefois compensé la baisse des financements de l'État en matière de politique de la ville, baisse liée à la montée en puissance de l'ANRU. C'est particulièrement net dans le cas du financement des associations³. La méfiance du maire à l'égard de la rénovation urbaine est liée tant au fléchage des financements de l'ANRU qu'à son ambition de diversification de

¹ Entretien N39.

² François Pupponi (2006 : 129-130) : « il a bien fallu accepter certaines demandes de l'ANRU que nous ne partageons pas. C'était la seule solution pour obtenir la rénovation et la reconstruction des logements existants, ainsi que la poursuite de la reconstruction de nos établissements scolaires. (...) Comme Sarcelles est une commune très pauvre qui a besoin de l'Etat, de la région et du département pour faire aboutir ses projets, nous sommes forcés de céder. »

³ Voir le rapport de la Cour des comptes sur la commune : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Commune-Sarcelles-Val-d-Oise2>, consulté le 01/11/2015.

l'habitat, face à laquelle les élus municipaux affirment leur attachement à l'accueil des populations pauvres.

• L'hostilité du maire à la rénovation urbaine (2) : pauvreté des habitants

L'équipe municipale de Sarcelles effectue une majeure partie de son travail au contact des habitants. La faiblesse des moyens techniques et le caractère d'urgence des difficultés de la population de la commune poussent les élus à s'investir dans la prise en charge quotidienne des préoccupations et des difficultés de la population au détriment de la production de politiques publiques (cf. chapitre 3). La plupart des élus locaux ont grandi à Sarcelles, et sont très attachés à la ville, à l'instar du maire François Pupponi, dont le père a été l'adjoint d'Henry Canacos dans les années 1960-1970. La légitimité du maire s'est d'ailleurs construite sur ce rapport étroit noué avec la population, notamment par rapport à Strauss-Kahn¹. L'engagement des élus auprès de la population est très fort sur le plan émotionnel².

Cette écoute permanente des difficultés des habitants s'est traduite par l'opposition municipale à l'égard de l'augmentation des loyers. Le projet de rénovation urbaine présenté par le bailleur Osica prévoyait des loyers relativement élevés dans les constructions nouvelles permettant de financer la restructuration du quartier. Les élus, et tout particulièrement l'adjointe communiste à l'urbanisme, Annie Peronnet, se sont vivement opposés à cette démarche du bailleur social, et ont réclamé l'engagement d'Osica à reloger l'ensemble des locataires sans augmentations de loyers.

La municipalité fait clairement le choix de répondre aux besoins des habitants sur place (contrôle des loyers, rénovation des écoles), plutôt que de favoriser les investissements privés et l'attraction de ménages plus aisés. À cet égard, le maire François Pupponi s'est souvent positionné contre le dogme de la mixité sociale ou plus exactement contre la politique d'attraction des classes moyennes dans les quartiers populaires via des opérations de promotion privée. L'équipe municipale préfère ainsi loger ses habitants, répondre aux demandes de sa clientèle électorale, plutôt que d'attirer de nouveaux habitants plus aisés³. De

¹ «Moi j'étais sur le terrain, lui dans les grandes réflexions. Il m'a formé à la grande politique, il m'a tout appris. Et puis un jour il m'a dit "prépare-toi, dans 15 jours t'es maire".» <http://www.slate.fr/story/34939/dsk-sarcelles-terroir>, consulté le 01/11/2015.

² Un adjoint a pleuré lors d'un entretien avec l'auteur, en évoquant les difficultés des familles les plus défavorisées de la commune. De plus, un autre a évoqué aussi lors de notre court entretien les crises de larmes qui le prenaient parfois le soir. Pierre Nicolas, adjoint de Henry Canacos, a lui aussi témoigné du même phénomène.

³ François Pupponi (2006 : 123-4) : « A Sarcelles, nous sommes fiers d'accueillir les personnes en grande difficulté et d'essayer d'obtenir les moyens suffisants pour bien nous en occuper, pour leur permettre de s'en sortir et de s'émanciper. C'est notre volonté politique. Mais, dès lors que des municipalités ont vocation à maintenir dans ce pays des quartiers sociaux, elles doivent être soutenues et dotées de ressources à la hauteur des

fait, le projet de rénovation urbaine de Sarcelles, concentré sur le logement social sans augmentation des loyers, laisse une faible place à la promotion privée et à l'accueil des classes moyennes.

• L'absence des investisseurs privés

L'opération de diversification de l'habitat est réduite à un immeuble construit par l'Association Foncière Logement, dont le bilan financier est fortement déficitaire pour l'AFL, en raison d'une forte vacance¹. À l'inverse, les opérations de promotion privée ont été stoppées, les promoteurs ne parvenant pas à pré-commercialiser les logements aux prix permettant d'équilibrer l'opération. Cet échec de l'investissement privé n'est clairement pas seulement imputable à la municipalité. Il correspond tant à la faible attractivité du grand ensemble pour les investisseurs privés, qu'aux faibles moyens de la municipalité.

Au début des années 2000, le grand ensemble de Sarcelles a finalement vu se confirmer sa spécialisation dans l'accueil des populations pauvres au sein d'un habitat social. La Caisse des dépôts a joué un rôle majeur dans ces évolutions, tant par sa participation au PNRU que par l'évolution de la SCIC. Les réformes comptables de la CDC, dégagent les activités engagées dans la concurrence des missions publiques, traduites à Sarcelles, notamment en raison de l'intervention de la municipalité, par une confirmation de la vocation sociale du grand ensemble. Les projets de renouvellement urbain ont accentué cette dynamique, en concentrant les investissements publics sur l'amélioration de l'habitat social. Le rabattement du renouvellement urbain sur le logement social témoigne ainsi tant du poids des incitations financières de l'État, liées à la mobilisation des prêts de la CDC sur les fonds des livrets d'épargne, que de son incapacité à modifier les données locales en matière de marché immobilier.

La concentration des investissements sur l'habitat social et son environnement direct s'est faite au détriment d'autres investissements, notamment dans le domaine culturel. Le cinéma du grand ensemble reste fermé, et la bibliothèque des Cholettes est ouverte de manière intermittente, en raison du défaut d'entretien du bâtiment. Par ailleurs, le supermarché du centre commercial des Flanades va être fermé début 2016, en raison d'exercices financiers

besoins. Car c'est là qu'il faut planter des établissements scolaires performants, des services publics en nombre, des commerces et tout ce qui participe à la qualité de vie. Ne faisons pas croire que la panacée consiste à raser nos HLM et à faire venir les classes moyennes. La mixité sociale est certainement le meilleur des modèles, la meilleure des solutions, mais dans une ville comme la nôtre ce n'est plus possible. »

¹ Entretiens N101.

déficitaires¹. La situation nantaise est à cet égard plus florissante, grâce au plus grand investissement de la municipalité et à la présence d'investisseurs privés.

2. La Caisse des dépôts à Nantes : un guide oublié à la « Mecque française de l'urbanisme » ?

De nombreux chercheurs ont souligné les dynamiques locales d'une production urbaine nantaise et les liens très denses tissés entre les pouvoirs urbains les promoteurs privés et les bailleurs sociaux (G. Pinson 2009; Devisme 2009; Barthel et Dèbre 2010; Dormois 2004). Ces liens assurent, dans une certaine mesure, l'organisation de la mixité sociale en associant des opérations de promotion privée à la construction et la rénovation de logements sociaux. Cette démarche, qui a fait de Nantes une « Mecque française de l'urbanisme »², est engagée dans le projet emblématique de l'Ile de Nantes sur des friches industrielles, et dans les quartiers d'habitat social. On s'intéressera tout particulièrement au projet de Malakoff-Pré Gauchet, où la restructuration du quartier d'habitat social de Malakoff est associée à la construction d'un nouveau quartier adjacent à Pré-Gauchet.

Si les relations entre pouvoirs urbains, bailleurs sociaux et promoteurs privés sont clairement au cœur du développement urbain nantais, l'ampleur des financements de l'État et de la Caisse des dépôts en matière de logement social et de rénovation des quartiers d'habitat social invite à nuancer le récit de politiques en vase clos. La stabilité du circuit financier sur fonds d'épargne s'avère essentielle pour la production urbaine nantaise, notamment pendant la crise financière de 2008 (2.1.). Toutefois, l'investissement de la CDC dans le centre commercial du quartier de Malakoff montre combien, en dehors du logement social, l'établissement financier public a tendance à se comporter comme un investisseur privé, y compris dans le cadre de ses « investissements d'intérêt général » (2.2.).

2.1. Les ressources financières de la Caisse des dépôts pour la politique nantaise de l'habitat

Les différents responsables des politiques urbaines nantaises que l'on a pu interroger ont quasiment tous insisté sur leur caractère local et sur le rôle secondaire joué par les acteurs publics centraux, et particulièrement par la Caisse des dépôts. De fait, la municipalité et

¹ *Le Parisien Val d'Oise*, 30 octobre 2015.

² Nous reprenons ici l'expression de Vincent Béal (2011), qui compare Nantes à Bilbao, dont les recettes de développement urbain ont fait une « Mecque de l'urbanisme » (Masboungi 2008).

surtout de l'intercommunalité Nantes Métropole ont un rôle décisif pour la construction de logements sociaux, Nantes Métropole prenant directement en charge le subventionnement pour le compte de l'État depuis 2006. Cet engagement des pouvoirs locaux s'appuie cependant sur les prêts sur fonds d'épargne de la CDC au logement social. Pour les projets de rénovation urbaine, l'établissement apparaît, au niveau opérationnel, dans une position secondaire, mais ses prêts servent de base aux opérations de démolition-reconstruction de logements sociaux.

2.1.1. La Caisse des dépôts et la stabilité des politiques de développement urbain à Nantes

Entre 2002 et 2011, plus de 10 000 logements sociaux (dont près de la moitié sur la commune de Nantes) ont été construits dans l'intercommunalité Nantes Métropole. La municipalité nantaise et la communauté urbaine jouent un rôle majeur dans ce dynamisme, qui s'appuie néanmoins sur les opportunités financières offertes par la Caisse des dépôts et réglementées par l'État. À partir de 2006, c'est Nantes Métropole, qui délivre les agréments et les subventions pour la construction HLM, en lieu et place des services déconcentrés de l'État, dont le rôle opérationnel est désormais réduit. Les subventions proviennent de dotations étatiques et de financements propres de l'intercommunalité, ces derniers devenant majoritaire en 2006. L'objectif de construction de logements sociaux vise à atteindre 20, puis 25% de logements sociaux dans l'ensemble des communes de l'agglomération. Cet objectif n'est pas seulement le résultat des normes étatiques qui imposent un seuil minimal de logements sociaux par commune, sous peine d'amende (Desage 2012), mais aussi le fruit d'un consensus construit localement entre les municipalités au sein de l'agglomération..

D'une manière générale, le circuit de prêts au logement social délivrés par la Caisse des dépôts sur livret d'épargne est essentiel pour la construction sociale. Si la CDC joue un rôle opérationnel assez limité, elle délivre de manière quasi-automatique des prêts aux organismes de logements sociaux bénéficiant du soutien des collectivités locales. La contribution de la CDC représente en moyenne plus des deux tiers des coûts de production du logement social dans l'agglomération, mais elle ne suffit pas à financer entièrement la construction ou l'acquisition de logements sociaux à Nantes, du fait des prix immobiliers et fonciers élevés. Le rapport entre les taux des prêts de la CDC et les subventions d'État d'un côté, les loyers maximums autorisés par la réglementation HLM de l'autre, fixent un prix de revient plafond pour la construction ou l'acquisition d'un logement social par un bailleur, en général inférieur aux prix du marché. Le système de financement de Nantes Métropole permet de combler cet écart, à partir de l'appréciation de la charge foncière et sur le delta qu'il faut

réduire entre le prix demandé pour l'acquisition d'un terrain (ou d'un logement, dans le cadre d'un partenariat avec un promoteur privé) et le prix de référence nécessaire à l'équilibre d'une opération.

En tant que banquier des organismes de logement social intervenant à Nantes, la Caisse des dépôts a apporté une aide technique importante aux services de Nantes Métropole dans le montage de leur système d'aide et notamment dans son calibrage en fonction des fonds propres des organismes de logements sociaux. Dans le contexte de la crise financière et économique de 2008, son rôle de prêteur sur fonds du livret A s'est avéré le plus déterminant. La crise a menacé la plupart des opérations de promotion privée¹, mais la centralisation de l'épargne assurée par la Caisse des dépôts, associée à des aides de l'État et de Nantes métropole, a permis l'achat par les organismes de logements sociaux de logements construits par les promoteurs privés, dans le but de sauver leurs opérations qui ne trouvaient pas acquéreurs².

Si les pouvoirs locaux jouent un rôle majeur dans la construction de logements sociaux, l'accès aux prêts de la CDC s'avère déterminant pour la stabilité de la production de logements sociaux, mais plus généralement pour la stabilité de la production urbaine. C'est d'autant plus net que, suite à la faillite de Dexia et au moindre engagement des banques dans le financement local, la CDC a accordé des prêts sur fonds d'épargne (cf. chapitre 10), à Nantes Métropole, mais aussi à la SEM Nantes Aménagement, qui ont pu ainsi poursuivre leurs investissements.

2.1.2. Le banquier du logement social dans la rénovation urbaine : un rôle en retrait

« La CDC était un partenaire assez marginal. On les invitait par politesse, et parce que ça fait sérieux. Et puis, ils apportaient les prêts aux bailleurs sociaux, et ça c'est important. »³

Ces propos de l'ancien directeur du Grand Projet de Ville de Malakoff résument assez bien le sentiment des responsables locaux des projets de rénovation urbaine à Nantes, mais aussi des agents de la direction régionale de la CDC. Les crédits apportés par la CDC dans les

¹ La crise des liquidités qui a touché le secteur financier a poussé les banques à restreindre leur offre de prêts, notamment à l'égard des acheteurs du logement. Ce phénomène, allié au vif ralentissement économique, menaçait fortement la commercialisation des logements privés et risquait plus généralement de provoquer une violente crise immobilière.

² L'Etat a notamment financé dans l'agglomération l'achat de 450 logements privés en cours de promotion par les organismes de logement sociaux en 2009. Ce système est maintenu, dans la mesure où il permet de soutenir la promotion privée et la construction de logements sociaux, au point qu'il représente près de la moitié de la construction de logements sociaux dans l'agglomération. Ces collaborations ont nécessité des négociations complexes et un engagement financier et technique très important de la part des pouvoirs nantais (Barthel et Dèbre 2010).

³ Entretien N79.

projets de renouvellement urbain sont tout à fait importants (62,7 millions d'euros, soit 36 % du coût total du projet). De fait, les opérations de démolition et surtout de construction de logements sociaux auraient été difficilement envisageables et bien plus coûteuses sans l'accès privilégié aux prêts de la CDC.

Pour autant, ces opportunités financières ne se traduisent pas par une dépendance à l'égard de la CDC. Dans la définition et surtout dans le pilotage des projets, les services de la Caisse des dépôts jouent un rôle effacé. En pratique, la délivrance quasi-automatique des prêts de la CDC pour les opérations de démolition-reconstruction ou de réhabilitation des logements limite le poids de l'établissement dans le jeu d'acteurs local. Les projets de rénovation urbaine dépendent largement des subventions apportées par l'État et l'ANRU, et des financements des collectivités locales. De même, la CDC subventionne les études et la conduite des projets de rénovation urbaine, mais leur montant et leur utilisation sont « fléchés » dans le cadre du PNRU.

Si les montants financiers qu'apporte la CDC au financement du logement social sont importants, la CDC est nettement un acteur de second rang au niveau opérationnel. Toutefois, la crise financière de 2008 a révélé toute l'importance de ce circuit financier, qui a permis d'assurer une continuité dans les politiques de développement urbain.

2.2. La Caisse des dépôts, « co-investisseur » dans le centre commercial de Malakoff : le coût public de l'investissement privé dans un quartier d'habitat social

A Nantes, la Caisse des dépôts investit dans un centre commercial. Cet engagement financier, aux côtés d'opérateurs privés, s'inscrit dans le cadre de la doctrine des investissements d'intérêt général de l'établissement. Il répond ainsi à une série de règles pour éviter des phénomènes de distorsion de concurrence, qui ont aussi pour effet de positionner la CDC comme un investisseur privé. L'établissement financier répond à une demande publique exprimée par Nantes Métropole (3.2.1.) Le nouveau centre commercial bénéficie d'un financement de Nantes Métropole, qui réduit le prix de la charge foncière pour des investisseurs privés, auxquels s'associe la Caisse des dépôts (2.3.2.). La question du relogement des commerçants de l'ancien centre témoigne des limites de l'action de la CDC à l'égard des autres investisseurs privés (2.3.3.).

2.2.1. Un nouveau centre commercial au cœur du projet de rénovation urbaine

Le projet de rénovation urbaine du quartier Malakoff prévoit la construction d'un nouveau centre commercial, le long de la nouvelle voie qui traverse Malakoff, pour aller vers Pré-Gauchet et le centre-ville d'un côté, vers le nouveau pont sur la Loire et l'Île de Nantes de l'autre. Ce nouveau centre précise l'inscription spatiale du quartier d'habitat social dans la ville. Il doit accueillir à la fois les habitants de Malakoff, mais aussi la population plus aisée de Pré-Gauchet et des consommateurs d'autres quartiers. Le centre commercial est inscrit dans une opération mixte, associant 4 000 m² de bureaux, cédés à Nantes Habitat, et 88 logements privés. Cet ensemble doit constituer un pôle attirant des populations extérieures au quartier, véritable connexion entre Malakoff et le reste de la ville.

Le nouveau centre commercial du quartier Malakoff



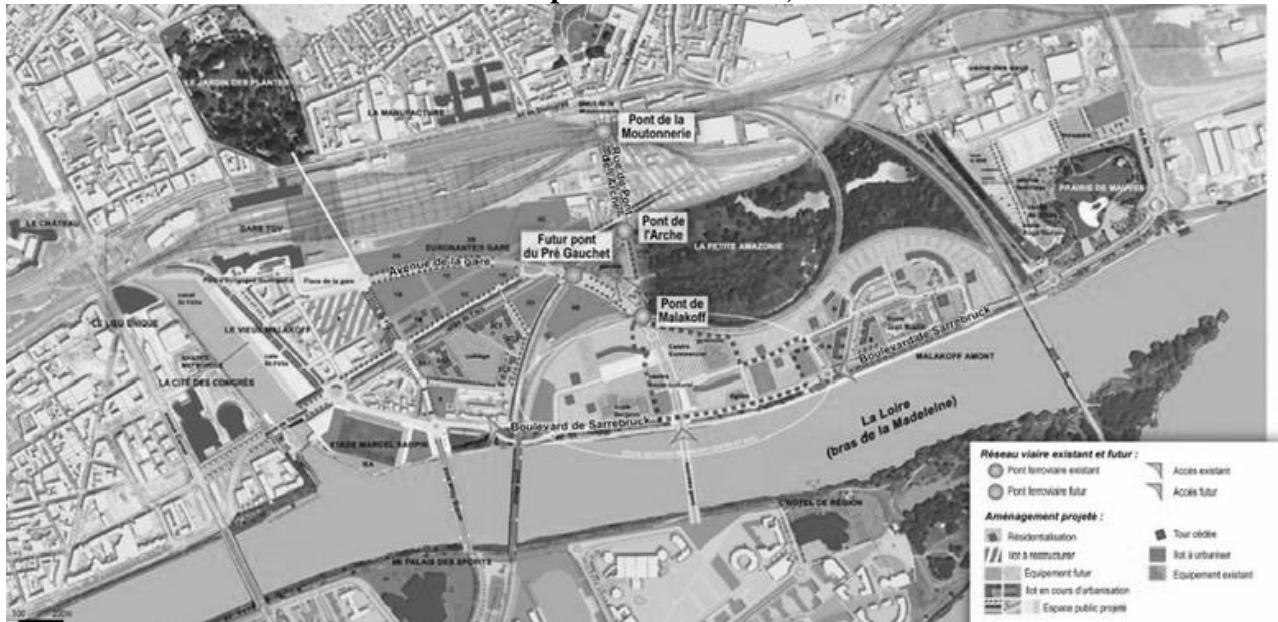
Source : http://www.nantes.maville.com/actu/actudet_-nantes.-le-nouveau-centre-commercial-inaugure-samedi-a-malakoff_52716-2629105_actu.Htm consulté le 18/10/2015.

Une série d'études précisent le développement du centre commercial : emplacement, structure de portage, et étude de marché. Cette dernière, rendue en 2010 par deux sociétés de conseil a nettement limité les ambitions initiales du projet, divisant par deux les surfaces de commerce envisagées sur l'ensemble du GPV (6 500m² au lieu de 14 000). La « zone de chalandise », la zone des consommateurs potentiels, a été jugée surévaluée ; le centre, à l'écart des grands flux urbains et concurrencé par d'autres, ne pouvait attirer qu'une population de voisinage, à Malakoff et à Pré-Gauchet. En revanche, deux scénarios ont été proposés : le premier envisageait une bipolarisation de l'offre commerciale, qui séparerait les logiques de développement du commerce de Pré-Gauchet, et de celui de Malakoff¹. À l'inverse, le scénario 2 prévoyait la concentration des deux tiers des surfaces commerciales

¹ Commerces de bouche petits à Pré-Gauchet, vs hard discount à Malakoff.

sur Malakoff, visant à attirer les consommateurs de Pré-Gauchet, notamment sur une enseigne de grande distribution de milieu de gamme, capable de servir à la fois des produits premiers prix et du plus haut de gamme. Le choix du scénario 2, qui est revenu aux élus locaux, a été l'occasion d'affirmer la cohérence du projet de renouvellement urbain et la connexion entre quartier populaire et quartier d'affaires (cf. carte).

Plan du GPV Malakoff Pré Gauchet (le nouveau centre commercial est sur le trajet du nouveau pont de Malakoff)



Source : Atelier rueelle.

L'ancien centre commercial de Malakoff, situé plus à l'est dans le quartier, a aussi servi de repoussoir. Construit avec les immeubles d'habitation par l'office HLM nantais, à la fin des années 1960, il était loué aux commerçants, à part la pharmacie, dont le commerçant était propriétaire. Ce centre commercial était ancien et plutôt vétuste, mais vivait bien et accueillait des commerçants achalandant la population du grand ensemble. Il était en réalité assez typique des petits centres commerciaux des quartiers d'habitat social, des « pôles commerciaux de proximité introvertis sont situés à l'écart des flux, dépendant d'une clientèle captive s'orientant vers un commerce ethnique adapté aux nombreuses communautés installées dans ces quartiers »¹. Une grande enseigne de « hard discount », Lidl, correspondait bien aux budgets serrés des ménages du quartier². Par ailleurs, le centre abritait une dizaine de commerces : une boucherie hallal, un coiffeur, un boulanger, un buraliste, un café, une pharmacie, un magasin de téléphonie, une poste et un fast-food kebab.

¹ François Kossmann, « Commerce dans les quartiers : comment réussir la revitalisation ? » *Urbanisme*, 367

² 50% des habitants du quartier vivent en-dessous du seuil de pauvreté.

De fait, le centre était voué dès l'origine du projet à la destruction, les commerces devant s'installer dans le nouveau centre commercial, plus vaste, plus moderne et mieux situé pour attirer une clientèle extérieure au quartier et plus aisée. L'enjeu majeur de cette démolition-reconstruction, pour les porteurs du projet, était de conserver des commerces adaptés à la population de Malakoff, mais aussi d'accueillir et d'attirer d'autres consommateurs. Cette double ambition s'est traduite par un montage opérationnel et financier original.

2.2.2. Des investisseurs privés, dont la Caisse des dépôts, soutenus par une aide foncière de la collectivité locale

Le développement du nouveau centre commercial est confié par Nantes métropole et son satellite en charge de l'aménagement d'une partie du projet, la société Nantes Métropole Aménagement, à des investisseurs privés. Les pouvoirs locaux ont concédé une forte réduction de la charge foncière pour attirer les investisseurs. La Caisse des dépôts fait partie des investisseurs privés, dans le cadre de sa politique d'investissement d'intérêt général.

• La réduction de la charge foncière pour attirer les investisseurs

La construction du centre commercial a été confiée à un promoteur privé, et son développement à une société privée d'investisseurs, créée en 2010. Pour attirer les investisseurs, l'intercommunalité Nantes Métropole et son aménageur, la SEM Nantes Métropole Aménagement, ont cédé les murs à un prix très réduit, deux fois moins cher par rapport au prix du marché selon les responsables (8 millions d'euros au lieu de 15)¹. Ce prix visait à rémunérer les investisseurs de l'emplacement « risqué » au sein d'un quartier populaire, mais aussi de l'application de contraintes fixées par la collectivité sur le type d'activités du centre commercial² et sur l'accueil des commerçants de l'ancien centre. Cette démarche de l'aménageur correspond aux préceptes du renouvellement urbain, pour attirer les investissements privés avec des subventions publiques importantes. L'objectif était de confier le centre à des gestionnaires intéressés au maintien de sa qualité et de son attractivité, et surtout de veiller à la cohérence de l'appareil commercial. De fait, la cession des lots commerciaux à des commerçants aurait pu provoquer des mutations d'usage difficilement contrôlables, tandis qu'un système de copropriété, ou bien le choix d'un gestionnaire non

¹ Entretien N65 avec un chef de projet de Nantes Métropole Aménagement : « Le gain des investisseurs est énorme ! Ce n'est pas choquant si c'est pour la bonne cause. »

² La collectivité a notamment pesé pour définir le choix de l'enseigne de supermarché, pour qu'elle soit à la fois accessible aux ménages populaires du quartier d'habitat social et adapté à la consommation des ménages plus aisés du nouveau quartier Pré Gauchet.

commercial (comme une société HLM) compromettait le bon entretien des équipements commerciaux. Là encore, l'évolution du centre commercial de Malakoff et de la plupart des quartiers d'habitat social servait de repoussoir.

• **Les investisseurs privés : Gotham, E-Capital... et la Caisse des dépôts**

La société d'investisseurs associait deux structures privées : Gotham et E-Capital (chacune possédant 37,5% du capital de la société), avec la Caisse des dépôts (détentrice du quart du capital). Ces investisseurs dotent la société d'un capital de 1,6 millions d'euros, auquel ils ajoutent des prêts bancaires permettant l'acquisition des surfaces commerciales. Le choix des investisseurs s'est effectué à partir d'un appel d'offres lancé par la SEM, où la CDC, les sociétés Gotham et E-Capital se sont déclarées intéressées et ont décidé de s'unir pour porter le projet. La CDC avait été associée en amont au financement des études sur la viabilité du centre commercial, dans le cadre de son soutien au développement économique des quartiers de rénovation urbaine (cf. supra).

La société Gotham est le constructeur des bâtiments du centre commercial et des bureaux et logements privés qui l'entourent. Son engagement préalable dans le projet l'engageait à évaluer très favorablement l'aubaine foncière proposée par la collectivité locale. La société E Capital était en revanche complètement extérieure au projet. Petite société familiale (3 salariées) basée à Paris, elle est spécialisée dans la gestion des centres commerciaux. En 2010, elle en gère sept dans toute la France. Elle avait par ailleurs déjà mené une première expérience de lancement d'un centre commercial dans un quartier d'habitat social à Reims, en co-investissement avec la Caisse des dépôts. Cette première expérience a poussé ses dirigeants à s'engager aux côtés de la CDC pour formuler une offre pour le centre de Malakoff¹.

Le nouveau centre commercial offre des perspectives de profit pour les investisseurs à moyen terme. En effet, le plan d'affaires de la société prévoit une distribution de dividendes au bout de 6 ans, issus de la perception des loyers. Surtout, la convention avec l'aménageur leur permettra de revendre leurs parts de la société dès 5 ans après l'achat du centre commercial, encaissant ainsi une plus-value importante, liée à la faible charge foncière initiale. C'est d'ailleurs le modèle d'affaires de la société E Capital, qui réalise l'essentiel de ses gains sur la cession des centres qu'elle gère.

¹ Entretien N87.

- **La Caisse des dépôts, « investisseur d'intérêt général » au sein d'une structure privée**

L'investissement de la Caisse des dépôts dans le projet du centre commercial s'inscrit dans le cadre sa doctrine d'investissement d'intérêt général, forgée depuis la fin des années 1990. Cette doctrine est organisée autour de deux principes : d'une part répondre à une demande publique, d'autre part investir en stimulant le marché et sans fausser la concurrence (cf. chapitre 10). Sur le premier point, l'engagement de Nantes Métropole dans le projet constitue une stimulation majeure pour la Caisse des dépôts, dont l'intervention est souhaitée par la collectivité. Celle-ci voit dans la Caisse des dépôts un partenaire capable de stabiliser le projet et prêt à s'engager sur le long terme¹. De plus, le centre commercial est situé en pleine zone de rénovation urbaine, et répond à l'engagement de la CDC de participer à des projets d'investissements dans ces zones, engagement inscrit dans la convention signée avec l'État pour le soutien au programme national de rénovation urbaine (cf. chapitre 11A). En ce qui concerne le marché, le partenariat noué avec les acteurs privés fait de la CDC un partenaire minoritaire investissant dans les mêmes conditions de risque et de rentabilité que les autres. Ce montage permet à la CDC d'éviter de « fausser le marché », en investissant dans les mêmes conditions que le privé, tout en soutenant l'investissement privé.

En revanche, le comité d'engagement de la CDC a souligné deux points négatifs à l'égard de l'investisseur qui mène le projet, E-Capital. D'une part, sa stratégie de revente à moyen terme des centres commerciaux a constitué une des limites du partenariat engagé, puisqu'il ne s'inscrit pas dans le long terme. Il a aussi pointé le montage fiscal d'E-Capital qui fait remonter ses profits à une société holding au Luxembourg². Toutefois, ces éléments négatifs ont été jugés moins déterminants que l'engagement de la collectivité locale et la perspective de stimuler le développement commercial dans une zone de rénovation urbaine en partenariat avec des investisseurs privés.

La Caisse des dépôts s'inscrit ainsi dans le cadre d'un projet mené par des investisseurs privés, très largement suscité par Nantes métropole. Son positionnement, qui lui permet de répondre à une demande publique et de ne pas fausser le marché, lui donne en pratique un rôle assez limité dans un projet dominé par les relations entre les investisseurs publics et les pouvoirs urbains, comme en témoigne la question du déplacement des commerçants de l'ancien centre commercial.

¹ Entretiens N24, N79.

² Note de la direction des prêts et de l'habitat, 10 mars 2009.

2.2.3. Le déplacement des commerçants de l'ancien centre commercial et le poids des investisseurs privés

La construction du nouveau centre commercial posait la question de l'évolution des commerces de l'ancien centre. L'enseigne Lidl, installée dans l'ancien centre et spécialisée dans la clientèle populaire, se retire rapidement du projet. Conformément aux ambitions du nouveau centre, la nouvelle grande surface doit pouvoir répondre aux besoins d'une clientèle populaire et d'une clientèle plus aisée : c'est la chaîne Intermarchés qui est sélectionnée. Pour les autres commerçants, de petite taille et indépendants, les élus locaux se sont engagés, à l'annonce du projet, à les loger dans le nouveau centre¹.

Toutefois, le type et surtout le chiffre d'affaires de la majorité de ces commerces ne leur permettent pas de payer les loyers « du marché », réclamés par les gestionnaires d'un centre commercial moderne. Il est ainsi prévu une progressivité des loyers pour ces commerçants les trois premières années, la quatrième année, ceux-ci devront passer aux « prix du marché ». Sans surprise, cette perspective a été très mal accueillie par les commerçants, qui payaient souvent un loyer très faible. Certains, comme le boucher, ont préféré refuser le transfert, et s'installer ailleurs. En cas de non transfert, les commerçants étaient indemnisés par Nantes Métropole. Toutefois, les investisseurs, jugeant leur capacité de développement insuffisante, ont refusé le transfert de certains commerçants prêts à accepter la progressivité des loyers. C'est le cas du coiffeur, du café et du commerce en téléphonie. Leurs chiffres d'affaires peu élevés, et les entretiens avec les investisseurs n'ont pas convaincu ces derniers.

Sans surprise, ces refus ont été très mal accueillis par les commerçants, qui parfois les ont interprétés comme des choix racistes². La collectivité locale et surtout son aménageur se sont aussi plaints de la logique trop financière des investisseurs, et tout particulièrement de la Caisse des dépôts, dont ils espéraient une capacité d'influence au sein de la société d'investissement³. Si les agents de la direction régionale ont tenté de se montrer conciliants, ils n'ont pas pu non plus s'inscrire en opposition de leurs co-investisseurs, sous peine de bloquer le projet. Finalement, seul le pharmacien et le buraliste s'installent dans le nouveau centre commercial.

¹ Entretiens N48, N81.

² Ces tensions ethniques ont été particulièrement sensibles à l'égard du coiffeur. Spécialisé dans la clientèle masculine, les investisseurs ont conditionné son installation à sa transformation en coiffeur mixte pour atteindre un chiffre d'affaires plus élevé. Ce que sa pratique religieuse lui interdisait. Un chargé de mission de Nantes Métropole souligne ainsi (N79) : « c'est sûr que si l'on veut attirer un profil de consommateur différent, il faudra inévitablement que les commerces soient différents, moins ethniques, plus généralistes, répondant aux besoins du plus grand nombre. »

³ Entretien N65.

La Caisse des dépôts, co-investisseur minoritaire, n'a pas beaucoup de poids dans le dialogue entre les pouvoirs urbains et les investisseurs privés. De fait, la doctrine d'investissement d'intérêt général a tendance à positionner l'établissement financier public comme un investisseur privé.

Conclusion : Nantes vs Sarcelles, au-delà du logement social

Le chapitre précédent a permis de souligner combien le crédit public au logement social assuré par la Caisse des dépôts avait participé à la mise en œuvre d'un vaste programme de démolition-reconstruction de logements sociaux dans les quartiers populaires. La comparaison de Sarcelles et Nantes nous a permis de montrer que ses interventions au-delà du logement social sont marquées par les logiques de marché. D'un côté, la SCIC / Icade se désengage du grand ensemble de Sarcelles en raison de faibles espérances de profit, liées notamment au positionnement de la municipalité. De l'autre, l'engagement des « investissements d'intérêt général » de la Caisse des dépôts dépend fortement de l'existence d'une dynamique immobilière entretenue par les pouvoirs locaux et les opérateurs privés. Au-delà du logement social, les interventions de la Caisse des dépôts semblent dépendre surtout des partenariats noués entre opérateurs privés et collectivités locales. Cette distinction témoigne ainsi du poids des règles de marché sur les investissements que peut mener l'établissement en dehors du logement social.

Chapitre 12 – La petite influence du Grand Emprunt et de la CDC sur le développement urbain durable

Le 22 juin 2009, le président de la République Nicolas Sarkozy annonce devant le Congrès réuni à Versailles la levée d'un grand emprunt pour financer des investissements dans des « priorités stratégiques pour l'avenir » : éducation et recherche, développement durable, numérique et soutien à l'innovation industrielle et aux petites et moyennes entreprises. Inscrit dans la loi sous la dénomination de « Programme des investissements d'avenir », il confie à la Caisse des dépôts un peu moins du tiers des 35 milliards qu'il engage. Parmi les fonds confiés à la CDC, on s'intéressera tout particulièrement au « milliard ville durable », qui doit financer « une dizaine de projets novateurs de grande échelle (...) reposant sur une approche intégrée de la mobilité, de l'aménagement et de la gestion de l'énergie. » Ce fonds, baptisé Ville de demain, délivre des crédits par des appels à projets ouverts aux grandes villes françaises.

Il s'agira de comprendre comment la crise financière et économique du tournant des années 2000 a pu jouer sur les modalités d'intervention de l'État et de la Caisse des dépôts dans la production urbaine. Le courant de la géographie urbaine néo-marxiste a cherché à montrer que la crise avait eu tendance à accentuer la stratégie des États visant à soumettre les politiques urbaines à la nécessité d'attirer des investissements privés (Peck, Theodore et Brenner 2010; Peck, Theodore et Brenner 2013; Enright 2014). Le cas du Grand Emprunt semble confirmer cette analyse, dans la mesure où il vise expressément à relancer la croissance en partenariat avec des entreprises privées.

L'analyse du rôle de la Caisse des dépôts dans le dispositif invite cependant à nuancer une telle approche. De fait, le Grand Emprunt apparaît à contre-courant des relations financières entre la CDC et l'État. En temps normal, les flux financiers vont plutôt de la CDC vers l'État, ou du moins vers des programmes d'action publique, et non l'inverse. Il n'est ainsi pas fait appel, pour financer le Grand Emprunt, aux ressources de la Caisse des dépôts et particulièrement aux fonds des livrets d'épargne, pourtant abondants dans le contexte de la crise financière. Le Grand Emprunt, exclusivement financé par le budget, témoigne en pratique d'une limitation des instruments financiers de la Caisse des dépôts et de l'État en matière d'investissement urbain. De fait, le financement budgétaire limite l'ampleur du

programme, en raison de la montée des menaces sur les capacités d'endettement des États-nations¹.

Si l'établissement financier assure la gestion du fonds « Ville de demain », il joue finalement un rôle assez limité dans le dispositif. Ce programme témoigne des capacités réduites de la Caisse des dépôts à investir en appui des politiques publiques, en dehors du crédit au logement social. Les effets du programme apparaissent alors limités et s'inscrivent surtout dans des dynamiques de production urbaine (durable) qui dépendent des relations entre pouvoirs urbains et entreprises privées. Le Grand Emprunt correspond à une réhabilitation politique limitée de l'interventionnisme public suite à la crise financière, qui s'avère au final d'une ampleur réduite en raison du maintien d'une politique de contrainte budgétaire et de l'enfouissement d'instruments financiers comme la gestion de l'épargne par la Caisse des dépôts (1.). Si les effets du dispositif Ville de demain sur la production urbaine sont limités, ce programme a tendance à renforcer les dynamiques d'un développement urbain durable « à deux vitesses », qui profite aux villes qui bénéficient déjà des moyens techniques et financiers ainsi que de l'intérêt des investisseurs privés (2.).

1. Le Grand Emprunt: l'impact ambigu de la crise financière sur les dépenses de l'État

Le lancement du Grand Emprunt correspond à un contexte bien particulier, consécutif à la crise financière de 2008 et à ses conséquences néfastes sur l'ensemble de l'économie. Les difficultés économiques, associées à la stratégie politique du président de la République Nicolas Sarkozy, ont eu tendance à légitimer un interventionnisme accru de l'État dans l'économie, dont le Grand Emprunt a fonctionné comme un symbole (1.1.). Toutefois, cette relégitimation politique est clairement contrebalancée tant par la continuité d'une politique de contrôle des dépenses publiques, qui va fortement contenir le volume financier du Grand Emprunt, que par le non-recours à des instruments financiers tels que la réorientation publique de l'épargne sous l'égide de la CDC (1.2.).

¹ On commence alors à évoquer la dégradation de la notation de la dette française par les agences de notation. Cette dégradation risque de renchérir le coût de l'endettement public. La dette française perd ainsi son « triple A », qui constituait la meilleure note, en novembre 2012. Pour autant, cette dégradation n'entraînera pas de renchérissement du taux d'intérêt appliqué à la France, du fait des conditions particulières du secteur financier post-crise (cf. supra).

1.1. Un « coup politique » face à la crise financière et économique : la réhabilitation de l'investissement public

Le Grand Emprunt, annoncé à l'été 2009 par Nicolas Sarkozy, correspond à une relative réhabilitation de l'intervention publique suite à la crise financière et économique liée à l'explosion de la bulle des *subprime*. La crise des *subprime* de l'été 2008 (cf. chapitre 10) s'est rapidement propagée à l'ensemble des économies européennes (le PIB a reculé en 2,8 % en 2009).

Face à ces difficultés, l'État français a décidé de maintenir un niveau de dépense élevé afin de limiter l'ampleur de la récession économique. En particulier, un « plan de relance » de 26 milliards d'euros, démarré en décembre 2008, doit permettre de soutenir le niveau d'investissement à court terme. Le Grand Emprunt est alors conçu comme un plan d'investissement « à moyen-long terme » à même de financer des secteurs jugés stratégiques pour une croissance économique sur la longue durée. Nicolas Sarkozy plaide dans l'Union européenne, et notamment à l'égard d'une Allemagne financièrement plus orthodoxe, pour le sacrifice temporaire de l'équilibre budgétaire au profit de l'investissement¹. Le Grand Emprunt participe donc de cette approche, dans un contexte où les prévisions de déficit de l'État français pour l'année 2009 dépassent les 7 % du PIB, alors que les critères européens de gestion budgétaire obligent les États à limiter leur déficit à 3 %.

Nicolas Sarkozy assume alors une posture valorisant l'interventionnisme face à la crise². D'une manière générale, le lancement du Grand Emprunt mobilise les références historiques à l'interventionnisme étatique, repoussant nettement les références à l'austérité (cf. encadré). Si le Grand Emprunt provoque des critiques à gauche comme à droite, le principe d'un programme d'investissement financé par l'État est finalement assez peu critiqué³. Ce consensus relatif s'incarne dans l'installation d'une commission chargée d'identifier les priorités nationales qui seront financées par le Grand Emprunt, ainsi que le

¹ <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2009/10/28/le-couple-francoallemand-cimente-par-le-deficit-et-la-dette/>
Consulté le 22 août 2015.

² Discours devant le Congrès, 22 juin 2009 : « Je ne fuirai pas mes responsabilités devant la grave question des déficits de nos finances publiques, mais je ne ferai pas la politique de la rigueur, parce que la politique de la rigueur a toujours échoué. (...) Je ne sacrifierai pas l'investissement, parce que sans investissement il n'y a plus d'avenir et que la politique du rationnement aveugle de la dépense est une politique qui conduit à ne pas choisir et qui, au bout du compte, ne permet pas de maîtriser la dépense. (...) Chaque fois que l'on a fait la politique de la rigueur, on s'est retrouvé à la sortie avec moins de croissance, plus d'impôts, plus de déficits et plus de dépenses. Oui, nous avons un problème de finances publiques. Oui, nous avons un problème de déficits. Mais nous ne le résoudrons pas de cette manière. Nous devons, me semble-t-il, changer radicalement notre façon de poser le problème. (...) Il n'est pas anormal de financer l'investissement par l'emprunt. Ce peut être un bon déficit, à la condition expresse qu'il permette de financer de bons investissements. »

³ L'opposition socialiste est notamment partagée entre la critique de l'accroissement du déficit et le soutien à l'idée d'un plan d'investissement (*Le Nouvel Observateur*, 26 juin 2006). On retrouve ces tensions aussi au sein de la majorité de droite (cf. infra).

montant et les modalités de l'opération. Investie en juillet 2009, elle est présidée par deux anciens Premiers ministres, Alain Juppé et Michel Rocard, l'un de droite et l'autre de gauche. Leur engagement donne à l'initiative présidentielle une forte légitimité politique, par son caractère supra-politique, au-delà des clivages partisans¹.

La symbolique de l'interventionnisme de l'État.

Le lancement du Grand Emprunt intervient un peu plus de deux ans après l'élection de Nicolas Sarkozy. Après de nombreuses critiques concentrées sur la figure de Nicolas Sarkozy, l'initiative du Grand Emprunt est l'occasion pour lui de réaffirmer sa stature d'homme d'État. L'annonce se déroule devant le Congrès, c'est à dire devant les deux chambres parlementaires réunies à Versailles. Ce cadre solennel est d'autant plus remarquable qu'il est inédit depuis 1848, la révision constitutionnelle de 2008 ayant autorisé le Président de la République à s'exprimer devant le Congrès. Sarkozy annonce par ailleurs un prochain remaniement ministériel, affirmant du même coup son emprise sur l'exécutif. Le Grand Emprunt est aussi l'occasion de s'inscrire dans l'histoire nationale. Le discours présidentiel fait notamment résonner le Grand Emprunt avec les grands plans d'investissement industriel des Trente Glorieuses (aéronautique, électronucléaire), auxquels auraient succédé une trentaine d'années d'impératie politique. Il engage une rhétorique de rupture avec des décennies de « repli de l'État » et de mobilisation du récit mythique des politiques des années 1960-1970. En témoigne aussi le choix de la dénomination du Commissariat Général à l'Investissement (CGI), organisme chargé du pilotage du programme².

En revanche, le montant du programme suscite des débats, les uns critiquant l'aggravation de la dette publique, les autres réclamant un programme plus ambitieux. De fait, le programme va s'avérer d'une ampleur limitée en raison de la contrainte budgétaire et de l'absence de mobilisation d'autres instruments financiers comme ceux de la Caisse des dépôts.

1.2. Un coût budgétaire : du Grand Emprunt au Programme d'Investissements d'avenir

De l'annonce de sa levée à son inscription dans la loi, sous le titre de Programme d'Investissements d'avenir, le Grand Emprunt, malgré la rhétorique interventionniste qui l'accompagne, a finalement pris des dimensions financières plutôt réduites. Ces limites sont imposées par la prise en compte des conditions de financement de la dette publique sur les marchés financiers et tout particulièrement l'écart de taux (*le spread*) vis-à-vis de la dette souveraine allemande, mais aussi par le non recours à d'autres de financement tels que ceux

¹ Outre des personnalités issues de la haute fonction publique, du monde de la recherche et des entreprises, on peut noter la présence d'Olivier Ferrand, président du *think tank* de gauche Terra Nova.

² La dénomination du CGI renvoie au Commissariat général au plan, institution symbolique de l'interventionnisme économique des Trente Glorieuses (Fourquet 1980; Margairaz 1991).

de la Caisse des dépôts (1.2.1.). Le choix de la Caisse des dépôts comme opérateur du programme correspond ainsi surtout au contournement partiel de la contrainte budgétaire (1.2.2.).

1.2.1. Le Grand Emprunt et le *spread* de la dette française

L'approche de la remise du rapport de la commission Juppé-Rocard a engagé une vive polémique sur le montant de l'emprunt. Début novembre 2009, Henri Guaino, inspirateur du projet, a réuni une soixantaine de députés de la majorité pour signer une tribune dans le quotidien *Le Monde* réclamant un volume d'investissement supérieur à 50 milliards d'euros, voire atteignant 100 milliards d'euros :

« Face aux risques de déclassement liés à l'immobilisme [il s'agit de] faire preuve d'audace et mobiliser les moyens suffisants pour donner à notre économie une dynamique nouvelle, pour faire de notre société une société de création, d'invention, d'innovation, résolument tournée vers l'avenir. »¹

A l'inverse, le Premier ministre François Fillon propose un montant plus faible, autour de 20 à 30 milliards d'euros, soulignant avec la ministre des Finances le poids de la contrainte budgétaire². Il insiste ainsi sur les limites de la capacité d'endettement de la France, s'appuyant à ce sujet sur l'expertise de la direction générale du Trésor. L'intervention du directeur de l'Agence France Trésor (AFT), va être décisive pour fixer le niveau du Grand Emprunt. Ce haut fonctionnaire de la direction du Trésor, en charge de l'émission de la dette publique est invité par Juppé et Rocard au tout début de leur travail, afin de déterminer les modalités et le volume du programme. D'après un des rapporteurs de la commission :

« Le patron de l'AFT a donné un cours de gestion de la dette aux deux Premiers ministres : il a montré que le coût de l'emprunt sur les marchés financiers était très inférieur à celui d'une souscription publique. C'était un vrai guide pour la décision. Vu des marchés, la limite était de ne pas émettre plus de dette que les Allemands pour contrôler le *spread*, c'est-à-dire l'écart entre notre taux d'emprunt et le leur. D'après ses informations, l'Allemagne prévoyait tant de milliards de dette, ce qui nous laissait une marge de 30 à 40 milliards. À mon avis, dès ce moment-là, la position des deux ministres était fixée. Les débats entre Guaino et ses 100 milliards d'un côté et Lagarde et ses 20 milliards de l'autre, sont arrivés bien après, alors que les choses étaient déjà décidées. »³

L'éventualité d'un emprunt auprès des ménages, dans la tradition des grands emprunts nationaux (notamment l'emprunt Pinay de 1952), est rapidement balayée du fait du faible coût de l'endettement public auprès des marchés. Surtout, il n'est pas du tout envisagé d'autre forme de financement qu'un financement budgétaire. S'il est décidé d'utiliser la CDC comme gestionnaire d'une partie du programme, l'option de faire financer le programme par

¹ *Le Monde*, 2 novembre 2009.

² *L'Express*, 5 novembre 2009.

³ Entretien N95. Pour une version journalistique : Bronnec et Fargues (2011).

l'établissement public n'est même pas considérée, alors même que l'épargne afflue dans les livrets d'épargne dont il centralise une partie des fonds. Ce choix témoigne du confinement des outils financiers de l'État aux dépenses budgétaires, exception faite du financement du logement social avec les fonds des livrets d'épargne. Le Grand Emprunt apparaît alors comme une petite entorse à l'orthodoxie financière qui va jusqu'à assouplir, dans une mesure limitée, la contrainte de déficit budgétaire mais pas jusqu'à remettre en cause le fonctionnement des autres circuits financiers.

Dans ce contexte, l'enjeu majeur pour le Trésor est de faire correspondre l'évolution du volume de la dette française à celle de la dette allemande. Ce mimétisme est censé permettre de rassurer les marchés : le comportement de l'État français est comparé à celui de l'État allemand, dont la bonne réputation lui permet d'emprunter à très faible taux sur les marchés. Les choix budgétaires allemands impactent donc directement le coût d'endettement de la France, et donc, dans une certaine mesure, ses grands choix budgétaires (Lemoine 2012). Cette situation explique notamment l'insistance de Nicolas Sarkozy auprès de son homologue allemande pour l'inciter à laisser filer ses déficits, ce qui permettrait à la France d'agir de même, sans menacer le faible coût d'endettement de l'État français auprès des marchés financiers.

A la suite de la présentation très didactique du directeur de l'Agence France Trésor, le montant du Grand Emprunt a été fixé au milieu de la fourchette qu'il proposait : 35 milliards d'euros. Ce montant reste assez limité pour un programme en principe étalé sur 10 ans. Il est d'autant moins impressionnant qu'une bonne partie de l'enveloppe consacrée à la recherche (15 milliards d'euros sur 35), est « non consommable ». Elle est gérée sur le modèle de la fondation, c'est-à-dire que le montant investi annuellement correspond aux bénéfices tirés de la gestion de cette somme placée sur les marchés financiers. Les membres de la commission ont été très impressionnés par la présentation par Jean Tirole du fonctionnement de l'Ecole d'économie de Toulouse, sur le modèle des fondations des universités américaines. Ces fondations visent à recueillir les dons d'anciens étudiants et à les placer sur les marchés financiers. Les revenus de ces placements servent ensuite à financer le développement de l'université. Le cas de l'université d'Harvard est le plus spectaculaire, puisqu'elle dispose d'un fonds de 32,7 milliards de dollars (en 2013), placé dans des fonds d'investissement particulièrement rentables. L'idée de la commission a été d'appliquer ce modèle à la France, où l'État « amorcerait la pompe ».

Toutefois, cette application fonctionne largement comme un artifice comptable, dans la mesure où l'Agence France Trésor ne lèvera pas l'ensemble du Grand Emprunt en une seule fois, mais plutôt au coup par coup, en fonction des demandes de décaissement. Les

revenus de la « fondation » correspondent en réalité au taux de l’obligation assimilable du Trésor (OAT) au moment du lancement du Grand Emprunt (alors 3,413 %), c’est-à-dire à la rémunération qu’aurait permis un placement des 15 milliards d’euros sur la dette publique pendant 10 ans¹. Cette manœuvre comptable réduit ainsi l’enveloppe des 15 milliards d’euros à environ 500 millions d’euros annuels, pour un total d’un peu moins de 5 milliards sur 10 ans². Le Grand Emprunt ne représente alors plus que 25 milliards d’euros... Dès lors, il ne va peser sur la dette publique qu’à hauteur de 2 ou 3 milliards d’euros par an³. La comparaison avec Harvard témoigne en outre de la limite des ambitions du Grand Emprunt, dans la mesure où les moyens d’investissement de cette seule université sont comparables avec ceux du programme national.

1.2.2. Les opérateurs du Grand Emprunt : la Caisse des dépôts pour maintenir la pression budgétaire sur l’administration

La commission Juppé-Rocard a siégé pendant deux mois, de fin août à début novembre 2009. L’essentiel des discussions a porté sur la destination des fonds. Pour autant, il semble que les principaux domaines d’investissements se sont assez vite dégagés, dans la lignée des propos du président de la République. Pour ce rapporteur de la commission : « en faisant le tour, on tourne toujours autour des mêmes grands sujets : la transition énergétique (énergies propres, modes de transport doux) et l’enseignement supérieur et la recherche (...) assez vite, on s’est fixé sur ces thèmes, avec l’idée de suivre les bonnes pratiques internationales. » De fait, les propositions de la commission ont été, dans l’ensemble, reprises dans le projet de loi créant le Programme des Investissements d’Avenir.

A l’issue de ces débats, il a fallu choisir les bénéficiaires des crédits du Grand Emprunt. La méthode, là encore, s’est avérée plutôt consensuelle au sein de la commission : il s’agissait de confier à des opérateurs spécialisés la gestion des fonds, chargé à eux de les distribuer par appels à projets. Le choix des opérateurs, ultime étape du travail de la commission, s’est opéré rapidement, avec comme guide la volonté de ne pas confier le Grand Emprunt à l’administration. Les rapporteurs de la commission que nous avons interrogés ont témoigné des : « termes assez durs [utilisés par membres de la commission] à l’égard des

¹ Sans que les intérêts soient capitalisés, puisqu’ils sont consommés chaque année. Par ailleurs, une partie des fonds non consommables sont rémunérés à un taux différent car engagés à un moment différent.

² Lancement du programme des investissements d’avenir relevant de la mission recherche et enseignement supérieur, Rapport de la Cour des comptes, 2013.

³ En point de comparaison, le réacteur de nouvelle génération construit à Flamanville a coûté près de 10 milliards d’euros. Le budget annuel du ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche est lui un peu supérieur à 20 milliards d’euros.

administrations d'État, qui auraient détourné l'argent pour financer leurs salaires si on leur avait confié l'argent. »¹

Cette forte hostilité à l'égard de l'administration se retrouve particulièrement dans les propos de Nicolas Sarkozy:

« Nous n'avons pas voulu que l'argent aille directement aux ministères, - nous en avons parlé avec les ministres -, pour qu'il n'y ait pas la tentation de financer des dépenses courantes avec l'argent qui arrive, ou de dépenser dans des projets que les ministères, - je veux dire les administrations -, ont dans leurs cartons depuis des années. »²

Au-delà de cette hostilité à l'égard de l'administration, c'est surtout le poids de la contrainte budgétaire et la politique de réduction des dépenses publiques qui rendent inévitable le contournement de l'administration. Le Grand Emprunt ne rompt pas avec cette politique (encadré).

Le Grand Emprunt et la contrainte budgétaire.

Le Grand Emprunt, programme d'investissements massifs, doit être « protégé » des conséquences de la politique de réduction des dépenses publiques, ce que Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'assemblée nationale, appelle pudiquement les « mécanismes de régulation budgétaire » (Carrez, 2010). Il s'agit de la négociation annuelle des budgets dévolus aux ministères, qui confronte chaque ministère aux exigences de réduction des dépenses publiques du ministère du Budget, sous l'arbitrage du Premier ministre. Cette négociation, dont les règles sont aujourd'hui bien connues (Siné 2006; Bezes et Siné 2011), est particulièrement tendue par l'aggravation du déficit public avec la crise économique et par la politique de réduction des dépenses de l'État. Elle fait peser chaque année une pression à la baisse sur les dépenses des ministères, à travers le mécanisme de la norme de dépense. Cette norme limite les dépenses de l'État à un niveau fixé, et c'est à partir d'elle que la direction du Budget calcule et répartit les économies entre les ministères. L'existence d'une telle contrainte constitue une forte menace pour la mise en œuvre effective d'une dépense nouvelle et pluri-annuelle : sous la pression de Bercy, les administrations peuvent avoir intérêt à redéployer les crédits vers d'autres programmes, pour « boucher les trous ». Le risque de dilution des ressources du Grand Emprunt dans les dépenses ministérielles renforce l'incapacité présumée des administrations à garantir l'efficience des dépenses³. Un rapporteur résume ainsi : « Il fallait définir la gouvernance pour éviter de retomber dans les ministères et les travers habituels »⁴.

¹ Entretien N97.

² Conférence de presse sur les investissements d'avenir du Président de la République, 27 juin 2011.

³ « Il aurait été dangereux de faire coexister de manière durable le financement des investissements d'avenir et celui des budgets ordinaires des ministères. Ces investissements, qui s'inscrivent dans la durée (...) devaient être sécurisés. Si nous avions décidé de déployer annuellement les crédits au titre des investissements d'avenir, nous aurions couru à terme le risque d'une porosité entre ces crédits à caractère exceptionnel et les crédits annuels. (...) En confiant l'exécution de la dépense aux opérateurs, le présent projet de loi "sanctuarise" ces crédits en les protégeant de réaffectations ou d'annulations. Sortis du budget de l'État, ces crédits ne pourraient alimenter des dépenses de fonctionnement en étant réaffectés par les responsables de programme. »

Rapport fait par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010, Gilles Carrez (2010).

⁴ Entretien N95.

Dès lors, la commission Juppé-Rocard a dû trouver des structures publiques distinctes de l'administration étatique, à même de gérer les fonds du Grand Emprunt « à l'abri » de la contrainte budgétaire. De fait, cette sélection s'est opérée de manière assez sommaire, en une quinzaine de jours, en fonction de l'existence d'organismes spécialisés dans les domaines identifiés¹. Parmi les agences mobilisées, l'Agence nationale pour la recherche (ANR) a été la mieux dotée avec près de 19 milliards d'euros (dont l'essentiel était néanmoins non consommable). La Caisse des dépôts reçoit pour sa part 6,5 milliards. Les domaines concernés sont ceux pour lesquels les rapporteurs n'ont pas trouvé de « porteur naturel » : urbanisme durable, écotechnologies, économie sociale et solidaire, formation professionnelle en alternance, transfert de technologies, et développement de l'économie numérique. La CDC devient le second opérateur en montant du Grand Emprunt.

L'appel à la Caisse des dépôts, non pour financer, mais pour gérer une partie du Grand Emprunt correspond ainsi aux ambiguïtés et aux limites de l'interventionnisme étatique d'après la crise financière de 2008. La Caisse des dépôts, gestionnaire et non financeur du Grand Emprunt, témoigne ainsi d'un double confinement budgétaire de l'État, qui limite le volume global du Grand Emprunt en raison de la contrainte budgétaire et qui se refuse à utiliser d'autres instruments financiers. Il s'agit désormais d'observer, dans le cadre du « milliard ville durable », les effets concrets de ce jeu financier, qui laisse assez peu de marges de manœuvre à la Caisse des dépôts dans sa gestion.

2. La Caisse des dépôts : une influence limitée sur le milliard « Ville de demain » et le développement urbain durable (DUD)

La gestion par la Caisse des dépôts du programme Ville de demain s'inscrit dans la lignée d'une série d'initiatives de l'établissement financier public en faveur de l'environnement et de la ville durable. Ces initiatives, dans le cadre de ses investissements d'intérêt général, étaient de faible ampleur (2.1.). Le cadre du programme Ville de demain va

¹ Liste des opérateurs et montants gérés :

Opérateur	Sommes gérées en Md€
Agence nationale de la recherche (ANR)	18,85
Caisse des dépôts et consignations (CDC)	6,5
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	2,85
OSEO	2,44
Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)	1,5
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)	0,9
Centre national d'études spatiales (CNES)	0,5
Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)	0,5
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	0,5
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).	0,1
Total	34,64

s'avérer particulièrement contraignant pour les agents de la CDC et souligne les difficultés de l'établissement à jouer un rôle dans les politiques de développement urbain en dehors du financement du logement social (2.2.). Dans ce contexte, le programme Ville de demain a tendance à renforcer les dynamiques préexistantes au niveau local, bénéficiant surtout aux villes les plus dotées en ressources techniques et financières et attractives pour les investisseurs privés, telles que Nantes (2.3.).

2.1. La CDC et le développement urbain durable : des actions symboliques et limitées

La prise en compte des enjeux environnementaux par la Caisse des dépôts s'inscrit dans la lignée du Grenelle de l'Environnement. Elle reste, dans le domaine du développement urbain, assez limitée en termes financiers, mais ces éléments suffisent néanmoins à faire de la Caisse des dépôts un opérateur crédible pour gérer le « milliard Ville durable. » En décembre 2007, le directeur général de la CDC, Augustin de Romanet, présente son plan stratégique « Elan 2020 », qui donne une place nouvelle aux enjeux environnementaux dans la stratégie du groupe. Toutefois, conformément aux réformes comptables qui ont pesé sur l'établissement, l'engagement de la Caisse des dépôts en faveur d'objectifs politiques reste limité, au nom de la discipline de marché. Son action passe alors soit par un infléchissement de la gestion des fonds d'épargne, soit par une répartition nouvelle de la part de ses bénéfices placée au service de « l'intérêt général ».

Dans le domaine du développement urbain, le plan Elan 2020 et le Grenelle de l'Environnement remettent en avant les prêts aux HLM visant à améliorer la performance énergétique des logements sociaux¹. Outre ces prêts sur livrets d'épargne, la Caisse des dépôts utilise une fraction de ses bénéfices en faveur de la ville durable. Deux filiales sont créées en faveur de la biodiversité et de la finance carbone². La CDC crée les « Rendez-vous de la rénovation urbaine et de l'urbanisme durable » en lien avec l'ANRU en 2008. Ceux-ci se

¹ Une gamme de prêts HLM « Energie Performance » à taux réduits est créée pour financer la construction de logements à « très haute performance énergétique », c'est-à-dire un peu meilleurs que les normes de construction en vigueur en termes d'isolation thermique. En outre, en appui au Grenelle de l'environnement, la Caisse des Dépôts a ouvert, pour la période 2009-2010, une enveloppe de prêts à taux très bonifié d'1,9 % pour financer la rénovation thermique des 100 000 logements sociaux les plus énergivores (supérieure à 230 kWh/m²). Cette gamme de prêts centrés sur la performance énergétique des logements sociaux n'est pas particulièrement nouvelle (cf. les prêts PALULOS lancés en 1977).

² CDC Biodiversité, créée en 2008 vise à aider les porteurs de projets à compenser l'impact d'un aménagement sur la biodiversité, notamment par la création de nouvelles réserves censées remplacer les espaces naturels réaménagés. La filiale CDC Climat est créée en 2010 pour investir et aider à l'investissement dans la finance carbone, avec un succès limité par l'échec du marché carbone.

traduisent par le lancement d'un appel à projets visant à valoriser les actions de rénovation urbaine les plus respectueuses de l'environnement.

Toutefois, comme le souligne Renaud Epstein (2011), la logique même du PNRU, centré sur des opérations urgentes de démolition-reconstruction, laisse une place secondaire à la prise en compte des enjeux environnementaux. Si les 8 projets sélectionnés¹ ont bénéficié d'un soutien financier – limité (100 000 € chacun) – de la part de la CDC, l'expérience reste de faible portée et l'initiative de la Caisse s'apparente surtout à la diffusion de « bonnes pratiques » sans effet opérationnel direct. Par ailleurs, le renouvellement en 2008 de la convention fixant la contribution de la CDC au PNRU introduit le terme de développement durable dans ce partenariat². Cela se traduit par l'orientation d'une partie des crédits d'études de la CDC vers des enjeux de développement durable (notamment la construction ou la rénovation de logement « exemplaires en matière de développement durable »), et par la possibilité de soutenir des démarches de type écoquartiers.

Par ailleurs, la Caisse des dépôts engage une « démarche écoquartier ». Menée au sein du département en charge de la politique de la ville, elle a soutenu une quinzaine de projets locaux³. La Caisse des dépôts a cofinancé des études avec les collectivités locales responsables des projets (1,3 millions d'euros de subventions de la CDC au total, soit environ 80 000€ par projet) dont le contenu est décidé en commun avec les collectivités⁴. Ces éléments restent au final modestes, mais suffisent néanmoins à rendre la Caisse des dépôts éligible pour gérer le « milliard Ville durable. »

2.2. La CDC et le Grand Emprunt : un gestionnaire sous contrôle

L'allocation du milliard « Ville de demain » passe par un appel à projets mené par la Caisse des dépôts, en accord avec le ministère du Développement durable, mais sous le

¹ Les huit lauréats sont : Ville d'Angers, Ville de Bègles, Ville de Garges-lès-Gonesse, GIP-GPV des Hauts de Garonne (Bassens, Cenon, Floirac, Lormont), Grand Lyon, Ville de Mulhouse, Ville de Rennes, Ville de Roubaix.

² Convention Etat CDC pour 2008-2013 relative à la rénovation urbaine et au développement durable des quartiers de la politique de la ville.

³ Les villes bénéficiaires du programme sont de taille et de profil divers : Angers, Besançon, Bordeaux, Brest, Chaumont, Douai, Le Puy-en-Velay, Montpellier, Nice, Pantin, Rennes, Rouen, St Georges d'Orques, Strasbourg et Toulouse.

⁴ Cette action modeste est associée à un appel à projets EcoQuartiers lancé en 2009 par le ministère du Développement Durable pour encourager les projets locaux d'aménagement durable. Une convention est signée en 2010 entre le ministère et la CDC, cette dernière apportant une nouvelle enveloppe de 1,5 millions d'euros pour les projets sélectionnés par le ministère. Ces fonds limités ne permettent pas d'apporter un soutien financier à l'ensemble des projets (alors une centaine), mais seulement à une douzaine d'entre eux, tandis qu'un tiers des fonds sont consacrés à la communication sur les meilleures pratiques des écoquartiers.

contrôle étroit de l'instance du pilotage du programme des investissements d'avenir : le Commissariat Général à l'Investissement (CGI)¹. Ce dernier joue un rôle dominant dans le dispositif, au détriment de l'opérateur Caisse des dépôts.

La Caisse des dépôts peut en principe influencer les critères de sélection du programme et les modalités de financement, auxquelles il est envisagé qu'elle puisse apporter des crédits complémentaires. Sur le plan financier, la CDC envisage d'associer les financements du Grand Emprunt avec des prêts sur fonds d'épargne². Le principe est de proposer des prêts à taux zéro, pour financer des réseaux et connectiques énergétiques (réseaux de chaleurs, *smart grid*), équipements collectifs ou travaux d'aménagement. La mobilisation d'une enveloppe de 300 millions d'euros de fonds du Grand Emprunt pourrait permettre la bonification de la ressource des Fonds d'épargne de 1 Md € prêtés à taux 0 sur une durée de 20/25 ans. La Caisse des dépôts envisage alors que ces prêts puissent accompagner des investissements locaux à hauteur de 3 milliards d'euros. Cette proposition est néanmoins rejetée, au nom de la concentration des fonds d'épargne sur le financement du logement social³.

De fait, l'essentiel des financements « Ville de demain » prend surtout la forme de subventions dont la distribution est nettement contrôlée par le CGI, sans grande influence de la Caisse des dépôts. Cette faible influence de l'établissement est aussi sensible sur les critères de distribution des fonds⁴. La Caisse transmet en mai 2010 au CGI une première proposition qui prévoit de financer des actions selon 13 critères particulièrement larges⁵. Cette proposition a pour objectif de laisser la plus grande marge de manœuvre à l'opérateur Caisse des dépôts dans la sélection des projets (Frétigny 2010). La responsable du programme Ville de demain au sein du CGI écarte très rapidement cette proposition, au profit de critères de financement

¹ Le Commissariat Général à l'Investissement est confié à René Ricol, ami personnel du président de la République et du Premier ministre. Le rôle de cette structure d'une trentaine de membres est de rédiger les conventions entre l'État et les opérateurs du programme, de contrôler et d'évaluer l'action de ces opérateurs et la qualité des projets soutenus. Malgré sa petite taille, le CGI se constitue en pilote du programme et en garant de son déroulement selon les objectifs fixés par la loi.

² Proposition de bonification des prêts sur Fonds d'épargne sur « Ville de Demain », Direction des Fonds d'épargne, mai 2010.

³ Entretiens N53, N55.

⁴ Note à l'attention du Commissaire général à l'investissement, 14 avril 2010.

⁵ Maîtriser l'étalement urbain, Utiliser le sol de manière intense, Offrir une palette de mobilités privilégiées selon leur faible niveau de pollution (alternative à la voiture particulière, transports en commun, circulations douces), Favoriser la mixité fonctionnelle, Développer une offre dense, diversifiée et attractive de services aux habitants, Déployer une offre de logements diversifiée (ressources, statuts, générations...) à une échelle pertinente, Donner une place à la nature en ville et renforcer la biodiversité, Réduire les consommations d'énergie, d'eau, de matières premières et les émissions de déchets et de CO2, par l'optimisation et l'information, Mettre en place une gouvernance partenariale et participative tout au long de la vie du projet, de sa réalisation et de sa gestion, notamment avec les futurs usagers, Veiller à ce que l'opération contribue à l'attractivité du projet et à la qualité de sa réalisation, Maîtriser les risques, Produire un projet sain pour les usagers, Prévoir l'adaptabilité des objets financés.

précis. Elle pèse fortement sur la rédaction d'un cahier des charges assigné aux projets sélectionnés, qui doivent correspondre à :

« des actions très spécifiques : elles doivent être innovantes, reproductibles, exemplaires. L'objectif est d'asseoir des marchés pour les entreprises »¹.

Conformément à la logique du Grand Emprunt, le programme Ville de demain est centré sur l'innovation technologique, les technologies vertes (*cleantechs*), dans une logique de croissance économique. Le cadre financier du programme, très restreint, a une influence limitée sur les politiques urbaines durables.

2.3. Le milliard, la Caisse des dépôts et le poids des logiques territoriales

Des appels à projets « Ville de demain » sont lancés en 2010 et en 2011 : ils sont ouverts aux établissements intercommunaux des plus grandes agglomérations du pays. Leurs résultats bénéficient aux villes dont les projets urbains sont les plus avancés et qui sont celles dont le marché immobilier est le plus dynamique. Le programme « Ville de demain » a plutôt tendance à conforter les dynamiques préexistantes en matière de développement urbain durable, en apportant des financements aux projets les mieux engagés, et pour lesquels le problème du financement apparaît relativement secondaire. Dans ce contexte, le rôle de la CDC s'avère très limité, essentiellement à la distribution de subventions à des projets locaux déjà bien structurés.

Le cas nantais est à cet égard révélateur. Dans le cadre du programme « Ville de demain », les pouvoirs nantais se sont associés à la ville voisine de Saint-Nazaire pour présenter cinq projets : l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments de l'Île de Nantes et du nouveau centre de Saint-Nazaire, un projet d'amélioration de la billettique des transports en commun et de la logistique urbaine dans l'agglomération, ainsi qu'un outil de mesure d'impact des gaz à effet de serre. Dans le cadre du programme « Ville de demain », la Caisse des dépôts délivre des subventions aux projets. Il est aussi envisagé que la CDC prenne une participation dans un projet de bâtiments à énergie positive² avec des promoteurs privés. Le projet est néanmoins abandonné en raison des perspectives de rentabilité insuffisantes, et de la mise en place d'un réseau de chaleur sur l'Île de Nantes. De même, le projet d'amélioration énergétique des nouveaux bâtiments nazairiens est abandonné en raison des réticences des investisseurs privés et des pouvoirs locaux à en assumer les surcoûts.

¹ Un agent du CGI, cité dans Frétigny (2010).

² Bâtiment qui produit plus d'énergie (électricité, chaleur) qu'il n'en consomme pour son fonctionnement.

Ces éléments témoignent du rôle limité du programme et de la Caisse des dépôts à l'égard des projets de développement urbain durable qui dépendent d'abord des moyens des collectivités locales et des dynamiques immobilières préexistantes. Malgré ses limites, le dispositif a tendance à renforcer le différentiel de « l'action publique environnementale à deux vitesses » décrite par Vincent Béal (2011 : 567-576). La gestion environnementale fait l'objet d'une compétition féroce entre les villes pour conquérir une figure de pionnier ou d'excellence. Il montre que cette compétition a tendance à avantager les grandes villes, mieux structurées politiquement et plus dynamiques économiquement, par rapport au reste du territoire.

Le mode de distribution des subsides étatiques, qui reprend cette dynamique concurrentielle, concourt à renforcer ce différentiel entre les villes les plus dynamiques et les autres. Pour autant, les subsides du dispositif restent trop limités pour avoir un impact majeur sur les politiques de développement urbain durable, dont les dynamiques dépendent fortement des relations localisées entre les pouvoirs urbains et les opérateurs privés. En d'autres termes, l'étude du programme Ville de demain a plus tendance à confirmer les tendances existantes qu'à soumettre des politiques de développement urbain durable à l'attraction des investissements privés.

Conclusion : les limites du « gouvernement à distance » du développement urbain durable

Le Grand Emprunt semble signaler une pression nouvelle de l'État visant à orienter les politiques urbaines vers l'attraction de l'investissement privé et des objectifs de croissance économique. Toutefois, une analyse plus approfondie et centrée sur la Caisse des dépôts révèle les limites du programme. Le Grand Emprunt et le fonds « Ville de demain » sont d'une ampleur limitée tant par une politique de maîtrise de l'endettement public que par le refus de mobiliser des ressources extrabudgétaires comme notamment les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts.

Ce « confinement budgétaire » du Grand Emprunt se traduit par une influence limitée du dispositif sur les politiques de développement urbain durable qui dépendent alors des dynamiques territorialisées associant pouvoirs urbains et opérateurs privés. Cette situation contraste nettement avec le cas du Programme national de rénovation urbaine présenté dans le

chapitre précédent. Malgré des instruments communs¹, les deux programmes diffèrent nettement par l'appel à la finance publique du logement social, qui a été au cœur du succès quantitatif du PNRU. Au contraire, le Grand Emprunt n'est pas doté de telles ressources, du fait du confinement comptable des fonds des livrets d'épargne sur le logement social. Cette mise en regard du Grand Emprunt et du PNRU invite alors à se distancier des grilles de lectures qui mettent exclusivement l'accent sur l'engagement de l'État en faveur des logiques de marché. La vivacité de la finance publique du logement social, notamment dans le cadre du PNRU, témoigne du maintien de programmes publics qui ne sont pas orientés vers l'attraction d'investisseurs privés, sans par ailleurs remettre en cause logiques de marché.

¹ Il fonctionne par appels à projets lancés vers les collectivités locales, en contournant l'administration, pour imposer une « doctrine » aux projets locaux, en l'occurrence en faveur d'innovations technologiques environnementales (*cleantechs*).

Conclusion de la partie

L'étude de l'évolution des interventions de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain depuis le milieu des années 1990, permet de dégager trois principaux enseignements. La Caisse des dépôts révèle d'abord l'ampleur et les limites du « gouvernement à distance » exercé par l'État à l'égard des projets urbains locaux. L'engagement du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) par le ministère de la Ville doit ainsi beaucoup au crédit public au logement social assuré par la Caisse des dépôts. L'établissement a d'ailleurs joué un rôle pionnier en faveur des opérations de démolition-reconstruction de logements sociaux dans les quartiers populaires, qui assurent la perpétuation de la gestion par la CDC des fonds d'épargne.

En revanche, la mise en regard des cas de Sarcelles et de Nantes témoigne bien du caractère décisif du marché immobilier et des moyens d'action des collectivités à l'égard de ce marché, dans les projets de renouvellement urbain, au-delà de la démolition-reconstruction de logements sociaux. Hors du financement du logement social, la Caisse des dépôts a eu tendance à confirmer cette logique. La SCIC/Icade, filiale immobilière de la Caisse des dépôts, se désengage du grand ensemble de Sarcelles en raison d'une stratégie immobilière calquée sur les canons de la promotion privée, et de l'hostilité de la municipalité à son égard. Le financement partiel d'un centre commercial à Nantes correspond aux financements publics débloqués par les pouvoirs urbains et par l'intérêt d'investisseurs privés pour l'opération. Le Grand Emprunt et le « milliard ville durable » géré par la Caisse des dépôts témoignent bien des limites des interventions de l'établissement en dehors du logement social. La mise en œuvre du programme, limitée par le refus de l'État de mobiliser des financements non budgétaires et de remettre en cause la contrainte budgétaire, dépend fortement des relations entre collectivités locales et promoteurs privés.

Ce programme Ville durable témoigne aussi des limites d'une analyse en termes de locational policies, selon laquelle l'État impose aux pouvoirs urbains l'application de politiques d'attractivité visant à attirer les investisseurs privés, en compétition les unes avec les autres. Si le programme Ville de demain semble procéder d'une logique accroissant la compétition interurbaine, et bénéficiant aux villes les plus dynamiques, l'ampleur du programme reste très limitée. Le PNRU à cet égard fait l'objet de bien plus de financements étatiques, et on a vu combien le programme était moins centré vers l'attraction d'investissements privés que le renouvellement de l'économie publique du logement social. L'analyse de la Caisse des dépôts invite à considérer combien le poids des logiques de marché

dans les politiques de développement urbain dépend moins d'incitations de l'État central que de son moindre engagement dans les structures de financement de la production urbaine, et tout particulièrement du confinement du circuit des livrets d'épargne.

CONCLUSION GENERALE

Cette thèse est partie d'une énigme empirique : trouver une cohérence à l'éclatement apparent et aux mutations des interventions de la Caisse des dépôts et consignations dans les politiques de développement urbain. Elle a été construite autour de l'hypothèse selon laquelle cette cohérence était financière et dépendait fortement de la régulation de l'activité de crédit et du rôle joué par l'État dans le secteur financier. Il s'est agi de suivre les circuits financiers de l'établissement, dans le but de retracer comment les régulations de l'activité de crédit exercée par la CDC ont influencé ses interventions dans la production urbaine. Cette enquête a donc « suivi » l'argent de la Caisse des dépôts depuis sa collecte jusqu'à son investissement. Ce faisant, on a montré comment les règles d'allocation du crédit propres à l'établissement et au secteur financier se sont retrouvées mêlées aux enjeux inhérents à l'économie immobilière et à ses risques et aux enjeux d'ordre politique, les pouvoirs publics pouvant bloquer ou soutenir certains projets. Ce parcours financier a permis de révéler non seulement les jeux de pouvoir au sein des politiques de développement urbain, mais aussi les contraintes propres au secteur financier qui influencent ces mêmes jeux de pouvoir.

Cette approche a produit plusieurs résultats. On les présentera en suivant l'ordre chronologique des parties. Il s'agira d'abord de montrer ce que ces éléments apportent à la littérature consacrée aux politiques urbaines (1.), puis d'expliquer en quoi ces résultats invitent à engager une discussion des concepts de (néo)libéralisation et de financiarisation (2.).

1. La Caisse des dépôts : de la politique de l'épargne au développement urbain

L'examen des politiques urbaines mené dans le cadre de ce travail invite à décaler le regard vers la régulation du crédit et vers le rôle qu'y joue l'État. En d'autres termes, la politique du crédit modèle le développement urbain, même si elle n'est pas toujours conçue dans cette visée. Dès lors, l'étude de la CDC révèle combien les objectifs de croissance économique et les évolutions macroéconomiques, qui guident la politique du crédit, pèsent sur le développement urbain.

La première partie a permis de mettre en avant les origines financières de la croissance urbaine des années 1950-1960. En prenant les années 1940 comme point de départ, l'analyse

se distingue de la plupart des travaux sur les politiques de développement urbain, qui soulignent les faiblesses de ces politiques à cette période (Voldman 1997; Fourcaut 2003; Oblet 2005). On a montré que le boom de la construction dans les années 1950 est d'abord le fruit d'une série de mutations et d'innovations dans la régulation du secteur financier dans la décennie précédente, et notamment d'une mutation peu visible de la Caisse des dépôts, qui privilégie désormais le soutien aux dépenses de l'État au détriment des épargnants dont elle gère les livrets. Cette évolution correspond à un nouveau modèle de croissance, marqué par une légitimité nouvelle de l'État à orienter les investissements et à soutenir le développement économique.

Cette approche financière s'inscrit également en complément des travaux qui ont montré ce que les politiques de développement urbain de l'après-guerre, et notamment « l'invention du grand ensemble », devaient aux ingénieurs, et tout particulièrement aux ingénieurs des Ponts et Chaussées (Thoenig 1987; Oblet 2005; Claude 2006a), aux architectes (Vayssiére 1988; Landauer 2010) et au ministère de la Reconstruction (Voldman 1997; Le Goullon 2010). L'étude de la Caisse des dépôts témoigne du caractère tout aussi décisif des institutions financières publiques et parapubliques, la Caisse des dépôts étant liée tant au ministère des Finances et à sa puissante direction du Trésor, qu'à la Banque de France. Le poids de la régulation publique du crédit a fortement pesé sur les formes du développement urbain, le modèle du grand ensemble correspondant ainsi, selon la formule d'un ancien directeur de la SCIC, à « une réponse technique à des contraintes financières »¹.

Les filiales de la Caisse des dépôts ont joué un rôle majeur dans la définition de ces normes techniques et financières, dont la maîtrise, associée à l'accès aux ressources de la maison-mère, leur ont donné des moyens d'intervention exceptionnels dans l'urbanisation. Ces moyens leurs ont assuré une certaine autonomie à l'égard des services de l'État, et la capacité de négocier avec les pouvoirs locaux, comme l'illustre le cas de Nantes. Le rôle de la SCET s'apparente largement au modèle du « jacobinisme apprivoisé », la filiale ajustant un système de financement du développement urbain très centralisé à des conditions locales singulières.

La deuxième partie, consacrée à la période allant du milieu des années 1960 à 1981, a souligné combien les débats et les choix de régulation du crédit, au sein des institutions financières publiques, ont pu influer sur la montée en puissance des pouvoirs urbains et sur l'évolution des politiques de développement urbain. La littérature a montré que ces évolutions correspondaient à l'évolution des sociétés urbaines et du personnel politique local (Oblet 2005; Le Galès et G. Pinson 2009; Le Galès 2006; Mabileau et Sorbets 1989). Notre enquête

¹ Entretien N69.

a mis l'accent sur l'introduction de mécanismes de marché dans le crédit au développement urbain au milieu des années 1960, qui s'est traduite par une relative fragmentation du développement urbain. Le modèle intégré du grand ensemble s'est ainsi trouvé remis en cause. Les filiales de la Caisse des dépôts, concurrencées par la promotion privée, désormais adossée à des groupes bancaires, se sont rapprochées des pouvoirs locaux. À Sarcelles comme à Nantes, les filiales ont joué un rôle majeur dans la montée en puissance de la municipalité en matière de développement urbain.

Mais le mouvement de libéralisation des années 1960 s'est trouvé fortement limité par le maintien, via la Caisse des dépôts, d'instruments d'orientation publique du crédit. Les financements bon marché de l'établissement ont alors soutenu l'investissement urbain et notamment l'investissement public malgré la crise des années 1970. Toutefois, cet engagement de la CDC et de ses filiales en faveur de l'investissement urbain s'est trouvé de plus en plus remis en cause dans la crise économique et financière.

La troisième partie explore les évolutions brutales qui ont caractérisé la Caisse des dépôts et ses interventions dans les politiques de développement urbain dans les années 1980. Ces évolutions sont d'abord les fruits de la libéralisation financière, qui s'est traduite par une baisse drastique de la part de l'épargne nationale centralisée par la Caisse des dépôts au profit d'un marché financier unifié. L'établissement financier s'est progressivement adapté à cette nouvelle donne, le crédit au développement urbain étant distribué par le marché et non plus en fonction d'orientations fixées par l'État. L'établissement financier public a donc modifié son rapport avec ses filiales en exigeant désormais d'elles des objectifs financiers et une stratégie calqués sur ceux des opérateurs privés.

Cependant, la libéralisation financière ne s'est pas traduite pas par une soumission complète de la Caisse des dépôts à la discipline de marché. D'une part, l'établissement financier public a continué à centraliser les livrets A. S'ils constituent une part désormais limitée de l'épargne nationale, ils permettent néanmoins à la CDC de continuer à financer le logement social, sous l'égide du ministère des Finances et hors du marché financier. D'autre part, si hors livret A, les placements et les filiales de l'établissement sont nettement soumis aux règles de rentabilité propres au fonctionnement d'un marché financier libéralisé, les bénéfices de ces activités ont été utilisés par la Caisse des dépôts pour soutenir la politique de la ville avec le Programme développement solidarité (PDS) lancé en 1989.

Ces résultats nous ont amené à nous distinguer des approches en termes de *néolibéralisation* (Brenner et Theodore 2002; Peck et Tickell 2002; Brenner 2004), qui ne permettent pas de bien comprendre le dynamisme et la réinvention de politiques sociales. À l'inverse, on a cherché à compléter les travaux sur le maintien des politiques sociales en

matière de logement (Zittoun, 2001) et de territorialisation de l'action publique (Jobert et Damamme 1993; Donzelot 1994; Duran et Thoenig 1996) en soulignant l'impact de la libéralisation du secteur financier. À l'aide des travaux d'économie politique portant notamment sur les politiques sociales (Levy 2006; Levy 2008; Vail 2010), on a montré comment, avec la libéralisation financière, la CDC participe tant d'une montée en puissance des logiques de marché dans la production de la ville que d'une spécialisation et d'une réinvention de politiques urbaines à caractère social, notamment dans le cadre de la politique de la ville. Le cas sarcellois révèle bien les limites de ces politiques à l'égard des dynamiques de marché dont la SCIC devient le canal : l'accueil de populations pauvres s'y accompagnant d'une dégradation du cadre de vie. La comparaison avec Nantes indique combien les ressources différenciées des pouvoirs locaux, notamment sur le plan fiscal, peuvent jouer en faveur de la politique de la ville.

La partie 4 montre comment, depuis les années 1990, la dualisation des interventions urbaines de la Caisse des dépôts s'est renforcée dans le cadre de l'application des règlementations européennes et internationales en matière de régulation d'un secteur financier libéralisé. Une série de réformes comptables a ainsi imposé une discipline de marché à une bonne partie des circuits financiers de la Caisse des dépôts, et limité de la sorte les possibilités de soutien aux politiques publiques. Ces réformes ont conduit à confiner le circuit des livrets d'épargne sur le crédit au logement social. Il n'en reste pas moins que la reconnaissance d'une finance publique du logement social sous l'égide de la Caisse des dépôts sanctuarise un instrument majeur de l'État en matière de développement urbain. À cet égard, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) doit beaucoup à la pérennisation de ce circuit financier. La CDC a joué un rôle pionnier en faveur d'un programme dont le succès quantitatif doit beaucoup aux facilités d'emprunt qu'elle propose aux organismes de logement social. De plus, les fonds d'épargne ont joué un rôle stabilisateur dans la crise financière et immobilière de la fin des années 2010.

En revanche, au-delà du financement du logement social, les interventions de l'établissement financier public dans le développement urbain sont conditionnées par le respect des règles du marché. Si une portion des bénéfices peut être engagée au profit de politiques publiques, la doctrine adoptée par la CDC pour la gestion de ces fonds a tendance à calquer l'engagement de la Caisse des dépôts sur celui des investisseurs privés.

Ces résultats nous ont amené à considérer l'influence différenciée de l'État central en matière de développement urbain. Le « gouvernement à distance » identifié par Renaud Epstein s'appuie en fait sur des ressources publiques exclusivement fléchées – ou presque – vers le logement social. L'engagement de la CDC dans le Grand Emprunt, ainsi que les autres

investissements de l'établissement hors logement social, témoignent d'un rôle très limité de l'État en dehors du logement social et de la gestion des quartiers d'habitat social. Les études du cas nantais et de celui de Sarcelles révèlent surtout l'influence des logiques de marché, c'est-à-dire des opérateurs privés, dans le développement urbain, et le rôle que peuvent jouer les pouvoirs locaux à leur égard. Ce résultat invite à reconsidérer les analyses qui donnent un rôle majeur à l'État dans la soumission des politiques de développement urbain à l'attraction d'investisseurs privés.

L'analyse de la Caisse des dépôts montre combien ces politiques d'attractivité dépendent sans doute moins d'incitations de l'État central que de son moindre engagement dans les structures de financement de la production urbaine, et tout particulièrement du confinement de l'usage des fonds d'épargne. Ce confinement laisse aux circuits de financement privé un poids majeur dans le développement urbain.

2. (Néo)Libéralisation et financiarisation : jalons théoriques

L'explication des mécanismes décrits dans cette thèse ne s'appuie pas sur la notion de néolibéralisation, pourtant très présente au sein des *urban studies*. Il ne s'agit pas ici de rentrer dans les détails d'une controverse riche et complexe sur l'usage de ce concept, mais plutôt d'expliquer les raisons qui ont poussé à lui préférer celui de libéralisation. De manière très générale, les approches en termes de néolibéralisation insistent sur l'engagement par les pouvoirs urbains de politiques orientées en priorité vers les ménages aisés et les investisseurs privés au détriment du reste de la population. Cette approche globalisante permet difficilement d'intégrer, sur le plan analytique, des politiques qui ne servent pas directement ces objectifs (Harding 2007; G. Pinson 2009).

Le terme de libéralisation, plus précisément de libéralisation financière, paraît plus propre à rendre raison de la montée en puissance des logiques de marché dans l'investissement urbain. Cette libéralisation n'interdit pas en effet l'engagement de politiques sociales, y compris au sein de la comptabilité de la Caisse des dépôts. La notion permet ainsi de prendre en compte des phénomènes majeurs de mutation du capitalisme et des politiques économiques, sans présumer de la soumission de l'ensemble des programmes publics à ces évolutions (Levy 2006). À cet égard, les études de cas ont pu montrer combien les pouvoirs urbains conservaient des marges de manœuvres, certes très différencierées, à l'égard des impératifs d'attraction des investisseurs privés et ménages aisés.

A Sarcelles, si les investisseurs privés sont absents du grand ensemble, le dynamisme du logement social et de la politique étatique de rénovation urbaine a permis d'engager des opérations de démolitions-reconstructions de logements sans intervention de capitaux privés. Toutefois, les capitaux publics ne suffisent pas à assurer correctement l'entretien du grand ensemble et de ses équipements, notamment en raison du faible potentiel fiscal de la commune. À Nantes, si les ressources liées au logement social issues de la CDC et de l'État sont importantes, les moyens financiers du pouvoir local, issus de la fiscalité et de capacités d'endettement notables, s'avèrent décisives pour ne pas limiter les politiques de développement urbain à la seule attraction d'investisseurs et de promoteurs privés. Pour autant, on a bien montré que les dynamiques de marché s'avéraient essentielles pour comprendre tant l'évolution de Sarcelles que de Nantes. Dès lors, il s'agit de saisir précisément comment les ressources financières publiques sont mobilisées. S'ouvre alors le chantier des finances locales, encore trop peu exploré par la science politique et la recherche urbaine.

Ces réflexions nous amènent à revenir sur notre approche « financiarisée » des politiques de développement urbain. On propose une distinction conceptuelle à l'égard de la notion englobante de « financiarisation ». La financiarisation de la ville correspond à l'influence croissante de capitaux et investisseurs mondialisés, ainsi qu'au développement de nouveaux instruments financiers de gestion des actifs immobiliers. De même que la néolibéralisation, le concept a été mobilisé pour décrire la soumission de la production et de la vie urbaine à la règle du profit, avec la complicité de l'État (Kaika et Ruggiero 2013; Charnock, Purcell et Ribera-Fumaz 2014; Harvey 1985). Cette démarche théorique court le risque de manquer la diversité et la complexité des logiques de financement de la ville (Halbert 2013; Guironnet et Halbert 2014). Pour rendre justice à cette densité empirique, on a proposé une approche « financiarisée », focalisée sur les circuits et instruments financiers publics. Tout l'enjeu de la thèse a été de montrer comment, malgré la complexité et la diversité des politiques de développement urbain, les grandes évolutions du secteur financier, les rapports qui s'y jouent entre l'État et le capitalisme, se sont avérés déterminants pour ces politiques. La Caisse des dépôts est un objet d'étude particulièrement bien adapté à ce projet, dans la mesure où l'institution financière publique apparaît comme un concentré de la complexité de la production urbaine réunie au sein d'une seule comptabilité inscrite elle-même dans l'économie financière.

Annexe 1 – Liste des entretiens

Numéro de l'entretien	Personne interviewée	Date d'entretien	Chapitres dans lesquels ils ont été mobilisés
N0	Robert Lion, directeur général de la CDC (1982-1992)	13/12/2012	7, 8, 9
N1	Pierre Saragoussi, conseiller de la direction générale de la CDC années (1980-1990)	28/02/2012	7, 8
N2	Dominique Figeat, directeur de la gestion locative à la SCIC (1984-1989), président de la SCET (1989-1997), directeur du renouvellement urbain à la CDC (1998-2003)	07/03/2012 et 05/01/2014	8, 9, 11A, 11B (Nantes)
N3	Sylvie Harburger responsable de la CNDSQ (1981-1988), agente de la SCET années 1988-1998), agente de la direction du renouvellement urbain de la CDC (1998-2003)	21/06/2012	9, 11A
N4	Daniel Lebègue, directeur général de la CDC (1997-2002)	20/07/2012	10, 11A
N5	Pierre Richard, ancien directeur du développement local de la CDC années (1980-1990)	17/10/2012 (par téléphone)	7, 9
N6	Frédéric Pascal, président de la SCIC (1982-1996)	18/10/2012	8
N7	François Jouven, président de la SCIC (1996-2003), directeur du développement territorial de la CDC (2003-2006)	07/11/2012	10, 11A
N8	Philippe Lagayette, directeur général de la CDC (1992-1997)	04/12/2012 et 02/06/2015	10
N9	Pierre Nicolas militant communiste, adjoint au maire de Sarcelles (1965-1983)	20/11/2012	2 (Sarcelles), 5 (Sarcelles)
N10	Philippe Panerai, architecte urbaniste.	03/01/2013	11B (Sarcelles)
N11	Alain Chenard, maire de Nantes (1977-1983)	16/01/2013	6 (Nantes)
N12	Henry Canacos maire de Sarcelles (1965-1983)	05/03/2013	5 (Sarcelles)
N13	Chef de projet renouvellement urbain puis développement territorial à la	10/06/2011	11A

	CDC (années 1990-2010)		
N14	Chef de projet à la SCET et directeur de SEM (années 1970-1980)	08/11/2011	6, 9
N15	Chef de projet à la SCET et directeur de SEM (années 1970-1990)	13/12/2011	6, 9
N16	Chef de projet de la CIRP/CIRS à la SCIC (années 1980-1990)	14/12/2011	8 (Sarcelles)
N17	Directeur financier de la SCIC, directeur de la CIRP/CIRS à la SCIC (années 1980-1990)	22/12/2011 et 29/02/2012	8 (Sarcelles)
N18	Directeur général des services de la Ville de Nantes (années 2000-2010)	12/01/2012	11B (Nantes)
N19	Chargé de mission de la SAMOA (années 2000-2010)	13/01/2012	12
N20	Directeur d'Osica (années 2000-2010)	27/02/2012	11B (Sarcelles)
N21	Chef de projet de la CIRP/CIRS à la SCIC (années 1980-1990)	28/02/2012	8 (Sarcelles)
N22	Chargé de mission PDS puis renouvellement urbain à la CDC (années 1990-2000)	28/02/2012	11A
N23	Président de l'USH pour la région Pays de Loire (années 2000-2010)	12/03/2012	11B (Nantes)
N24	Chef de projet rénovation urbaine Malakoff à Nantes Métropole années (2000-2010)	14/03/2012	11B (Nantes)
N25	Directeur régional Pays de Loire de la CDC (années 2000-2010)	14/03/2012	11B (Nantes)
N26	Chargé de mission de la direction régional Pays de Loire de la CDC (années 2000-2010)	14/03/2012 et 05/11/2013	11B (Nantes)
N27	Chargé de mission à la direction régionale Ile de France CDC (années 2010)	19/03/2012	11B (Sarcelles)
N28	Chef de projet de la SCIC puis Osica (années 2000-2010)	21/03/2012 et 08/11/2012	11B (Sarcelles)
N29	Chef de projet renouvellement urbain à la CDC (années 1990-2010)	14/04/2012	11A
N30	Chargé de mission de la Direction du Trésor années 2000-2010	19/06/2012	10
N31	Directeur Ile de France de la gestion locative de la SCIC puis Icade (années 2000)	19/06/2012	10, 11B (Sarcelles)
N32	Responsable de la promotion à la SCIC (années 1980-1990), chef de projet à la direction du développement local de la CDC (années 2000)	21/06/2012	8, 11A
N33	Adjoint au maire à Sarcelles (1995-aujourd'hui)	22/06/2012	
N34	Architecte conseil de la Ville de	27/06/2012	11B (Sarcelles)

	Sarcelles (années 2010)		
N35	Chargée de mission rénovation urbaine et ville durable à la CDC (années 2000-2010)	20/07/2012 et 28/04/2015	11A, 12
N36	Adjoint au maire à Sarcelles (1995-aujourd'hui)	27/09/2012	11B (Sarcelles)
N37	Directeur régional Pays de Loire CDC (années 1990).	10/10/2012	9 (Nantes)
N38	Chef de projet de la politique de la ville et du développement territorial à la CDC (années 2000-2010)	16/10/2012	11A
N39	Directeur général des services de la Ville de Sarcelles (années 2000)	18/10/2012	11B (Sarcelles)
N40	Directeur régional Pays de Loire de la SCET (années 1990), directeur des grands projets à Nantes métropole (années 2000), directeur du département politique de la ville de la CDC (années 2010)	04/11/2011	9 (Nantes), chapitre 12
N41	Chef de projet de la direction des fonds d'épargne de la CDC (années 1990), chef de projet à la direction du renouvellement urbain de la CDC (années 1990-2000)	06/11/2012	10, 11A
N42	Chargé de mission à la SCET (années 1990-2000)	06/11/2012	11B (Sarcelles)
N43	Conseiller de Robert Lion (CDC) années 1980, président de C3D de la CDC (années 1990-2000)	08/11/2012	8, 9, 10
N44	Chef de projet à la SCET et directeur de SEM (années 1970-1990)	08/11/2012	6, 9
N45	Responsable de la gestion locative à la SCIC (années 1980-1990)	13/11/2012 et 09/12/2014	8
N46	Chargé de mission de Nantes Métropole en charge du GPV Malakoff (années 2000)	19/11/2012	11B (Nantes)
N47	Chef de projet à la ville de Nantes en charge de la politique de la ville (années 1990-2010)	20/11/2012	11B (Nantes)
N48	Chargée de mission à la ville de Nantes en charge de la politique de la ville et du quartier Malakoff (années 2000-2010)	21/11/2012	11B (Nantes)
N49	Chef de projet rénovation urbaine Dervallières à la ville de Nantes (années 2000-2010)	23/11/2012	11B (Nantes)
N50	Chef de projet à la SCET (années 1990-2010)	23/11/2012	11B (Nantes)
N51	Chef de service de la ville de Sarcelles	27/11/2012	5 (Sarcelles) 8

	(années 1970-2010)		(Sarcelles), 11B (Sarcelles)
N52	Responsable à la direction départementale des territoires Val d'Oise (années 2000-2010)	27/11/2012	11B (Sarcelles)
N53	Chargé de mission des fonds d'épargne à la CDC (années 2000-2010)	05/12/2012	10, 12
N54	Agent de la direction des fonds d'épargne de la CDC (années 1990-2000), responsable de la mission Programme Investissements d'avenir à la CDC (années 2010)	05/12/2012	10, 11A, 12
N55	Directeur des fonds d'épargne années (2000-2010)	06/12/2012	10, 11A, 12
N56	Economiste à la direction des fonds d'épargne (années 2000-2010)	06/12/2012	10
N57	Chef de projet construction de la SCIC (années 1970-1980)	11/12/2012	5, 8
N58	Directeur des fonds d'épargne (années 1990)	13/12/2012 013	10, 11A
N59	Directeur de la SEM Nantes aménagement (années 2010)	17/12/2012	11B (Nantes)
N60	Chargé de mission de la Ville de Sarcelles (années 1970-1980)	27/12/2013	5 (Sarcelles), 8 (Sarcelles)
N61	Chargé de mission de la SCIC (années 1970-1990)	02/01/2013	5
N62	Chef de projet de la SCIC/Icade (années 1990-2010)	04/01/2013	10
N63	Chargé de mission de la SCIC/icade (années 1990-2010)	07/01/2013	10
N64	Directeur régional Pays de Loire de la CDC (années 1990)	08/01/2013	9 (Nantes)
N65	Chef de projet SEM Nantes Métropole Aménagement (années 2000-2010)	14/01/2013	11B (Nantes)
N66	Responsable de la politique de la ville et du logement social à la Ville de Nantes, (années 1990-2010)	15/01/2013	9 (Nantes), 11B (Nantes)
N67	Chef de projet à la SELA (années 1970-1980)	21/01/2013	6 (Nantes)
N68	Directeur général de la SCET (1987-1998)	22/01/2013	9
N69	Directeur territorial à la SCIC (années 1960-1970)	11/02/2013	5
N70	Chef de projet de l'ANRU (années 2000-2010)	14/02/2013 et 23/06/2015	11A 11B (Sarcelles)
N71	Directeur régional de la CDC (années 2000)	25/02/2013	11B (Nantes)
N72	Responsable promotion immobilière à	04/03/2013	8, 11B

	la SCIC (années 1980-1990), directeur-adjoint de la SAMOA (années 2000)		(Nantes)
N73	Directeur du développement local à la CDC (années 1990)	06/03/2013	10, 11A
N74	Responsable gestion locative à la SCIC puis SNI (années 1990-2000)	23/09/2013	10
N75	Architecte conseil de la municipalité de Sarcelles depuis 2008	24/09/2013	11B (Sarcelles)
N76	Chef de projet en charge des transports à la SCET (années 1970-1980)	30/09/2013	6 (Nantes), 9
N77	Directeur du PDS à la CDC (années 1990)	03/10/2013	7
N78	Chef de projet à la SCIC (années 1980-1990)	28/10/2013	8 (Sarcelles)
N79	Directeur du GPV Malakoff (années 2000)	04/11/2013	11B (Nantes)
N80	Chargé de mission de la SELA (années 1970-1989) directeur de la SEM Nantes Aménagement (années 1990-2000)	04/11/2013	9 (Nantes), 11B (Nantes)
N81	Pharmacien du centre commercial de Malakoff (années 2000-2010)	04/11/2013	11B (Nantes)
N82	Chef de projet rénovation urbaine Nantes Métropole (années 2000-2010)	05/11/2013	11B (Nantes)
N83	Responsable de la gestion sociale et du PDS à la SCIC (années 1980-1990)	13/11/2013	8
N84	Chef de projet à la SCET et directeur de SEM (années 1980-1990)	20/11/2013	9 (Nantes)
N85	Directeur financier de la direction régionale Pays de Loire SCET (années 1970-1980)	22/11/2013	6 (Nantes)
N86	Chargé de mission à la SAMOA (2010-2014)	05/11/2013	12 (Nantes)
N87	Investisseur privé dans le centre commercial Malakoff	27/11/2013	11B (Nantes)
N88	Directeur de SEM puis directeur financier à la SCET (années 1970-1980)	28/11/2013	6, 9
N89	Directeur régional Pays de Loire de la CDC (années 2000-2010)	05/12/2013	12
N90	Maire adjoint de Sarcelles (depuis 1995)	11/12/2013	11B (Sarcelles)
N91	Chef de projet à la direction du développement local de la CDC (depuis 1998)	27/12/2013	11A
N92	Géographe et enseignant à Sarcelles (années 1980 et 1990)	13/01/2015	8
N93	Chef de projet à la direction générale	07/04/2015	7

	de la CDC (1985-1993)		
N94	Chargé de mission de la direction du développement local CDC (depuis 2008)	28/04/2015	11A, 12
N95	Rapporteur de la commission Juppé Rocard, chef de bureau à la direction du Trésor (depuis 2010)	15/05/2015	10, 12
N96	Chef de bureau à la direction du Trésor (1985-1995)	29/05/2015	7
N97	Rapporteur de la commission Juppé Rocard	29/05/2015	12
N98	Chef de projet à la direction des fonds d'épargne (années 2000-2010)	20/07/2015	10
N99	Conseiller au cabinet du Premier Ministre (1997-1999), conseiller auprès de la direction générale de la CDC (depuis 2005)	22/06/2015	10
N100	Conseiller auprès de la direction générale de la CDC et président de la SCET 2007-2012	26/06/2015	10, 12
N101	Chargé de mission de l'Association Foncière Logement	05/06/2015	11A (Sarcelles)
N102	Chargé de mission de l'Association Foncière Logement	05/06/2015	11A (Nantes)
N103	Chargé de mission auprès de la direction générale de la CDC (depuis 2009)	16/06/2015	10
N104	Chef de projet et directeur à la SCIC années 1990-2000	21/03/2012 et 08/11/2012	11B (Sarcelles)
N105	Jean-Gil Marzin, chargé de mission à la SCET années 1970, directeur à la ville de Nantes années 1970-1980	21/03/2012 et 08/11/2012	6 (Nantes)

Annexe 2 – Le crédit à moyen terme mobilisable, un instrument financier inflationniste mais essentiel pour la croissance (urbaine) des années d'après-guerre

Le crédit à moyen terme mobilisable est élaboré dès la fin des années 1920. Une première initiative en 1937-1938, associant la Caisse des dépôts, constitue une ébauche de son mode d'utilisation, mais cette expérience est très limitée. C'est à la fin de l'Occupation que son principe est définitivement adopté ; il va jouer un rôle très important dans les années d'après-guerre. Ce type de crédit témoigne de l'évolution des rapports entre les intérêts des pouvoirs publics, de la Banque de France, des établissements semi-publics de crédit, des banques, et de l'industrie française, c'est-à-dire plus encore, du renversement des rapports entre finance et industrie sous l'égide de l'État.

La spécificité du moyen terme mobilisable est la facilité avec laquelle la banque qui accorde le crédit à un entrepreneur pourra l'escompter ou le « mobiliser »¹ auprès d'un organisme spécialisé, comme le Crédit national pour l'investissement industriel, la Caisse nationale de Crédit agricole (futur Crédit Agricole) pour l'équipement agricole, le Crédit foncier pour la construction et la Caisse des dépôts pour les équipements urbains. En somme, la banque fait un prêt à une entreprise, et apporte la créance à l'établissement financier escompteur qui la « prend en pension », c'est-à-dire que la banque reçoit en contrepartie la valeur monétaire du prêt, diminuée du taux de garde, ou d'escompte prélevé par l'établissement. La banque à l'origine du prêt conserve le risque bancaire, mais la mobilisation du crédit élimine pour elle l'immobilisation du prêt dans sa trésorerie. Ce résultat particulièrement avantageux pour l'investissement repose surtout sur la Banque de France, qui constitue la clé de voûte du système, dans la mesure où elle s'engage à réescompter à son tour les crédits que lui apportent les organismes spécialisés. Ainsi, la Banque de France prend à son actif des effets représentatifs de crédits à moyen terme, et dès lors utilise son pouvoir de création monétaire au service des investissements.

Cette innovation a été adoptée à la séance du 17 décembre 1943 de la commission de surveillance de la CDC, qui se montre favorable à la mobilisation par l'établissement de crédits à moyen terme consentis par le Crédit national dans les limites de un milliard de francs, le plafond étant porté à deux milliards en avril 1944 puis supprimé en juin 1944

¹ Aujourd'hui, on emploie davantage le terme de « refinancement » d'un crédit.

(Margairaz 2003 : 56-57). La CDC n'est alors qu'un intermédiaire apportant une garantie en pratique essentiellement prise en charge par la Banque de France (les fonds souscrits par l'établissement sont placés hors de son bilan). Elle n'en correspond pas moins à une « révolution culturelle » (Margairaz 2003 : 59), dans la mesure où cette forme de création monétaire comporte clairement des risques inflationnistes. Il s'agit désormais de privilégier l'investissement productif au détriment du respect des règles monétaires et des épargnants.

Pour Michel Margairaz (2003 : 58)

« au cœur des années noires, les dirigeants de la Caisse et du Crédit national et, élément décisif, de la Banque de France, ont pris conscience de manière concertée et simultanée de l'impossibilité de compter, pour la reconstitution des équipements et des stocks après la guerre, sur la seule formation spontanée de l'épargne, du fait de la lourdeur des charges de l'armistice et de la dépréciation prévisible de la monnaie qui en résulterait. »

La Caisse joue un rôle moteur, sous l'Occupation, dans l'élaboration de techniques financières qui rompent nettement avec les conceptions orthodoxes d'avant-guerre et même au-delà. Elle est prête à donner sa garantie à des financements potentiellement inflationnistes, qui peuvent pourtant éroder le revenu des épargnants.

Après-guerre, ce mode de financement, au départ relativement faible, représente tout de même près de 14 % des investissements pour l'année 1947 (Feiertag 1995a: 50) et son poids va croissant. La Caisse des dépôts apporte sa caution au système, et sert d'intermédiaire entre les banques prêteuses et la Banque de France. Cette caution inquiète quelque peu la commission de surveillance de la CDC, mais celle-ci donne son aval¹. Le crédit à moyen terme est alors essentiellement concentré sur l'industrie, via le Crédit national. Cette double caractéristique témoigne tant du souci de soutenir la reprise de l'activité industrielle dans le cadre du Plan que de celui de contrôler l'équilibre monétaire en limitant la création monétaire à des secteurs particuliers (Feiertag 1995b: 270-276). En revanche, dans les années 1950, ce produit financier sera ouvert à la construction de logements, et jouera un rôle majeur dans la croissance urbaine, au point de déstabiliser l'équilibre monétaire du pays à la fin des années 1950 (Andrieu 1983: 398).

¹ ACDC PVCS séance du 11 juillet 1952 : « La Caisse qui a, sur les engagements du Crédit National avalisés par elle, un droit d'examen, devra continuer de veiller à ce que ces crédits, si utiles pour maintenir notre équipement à la hauteur de sa tâche, ne servent en aucun cas à financer des développements exagérés et qu'une crise risquerait de rendre stériles. » Voir aussi séance du 20 novembre 1953 : « Il n'y a là rien de dangereux, aussi longtemps que la Caisse est capable de porter le papier qu'elle a garanti. »

Annexe 3 – Lettre de Pierre Pfimlin, ministre des Finances à François Bloch-Lainé, directeur de la Caisse des dépôts, suscitant la création de la SCET¹

« Pour aménager des zones industrielles et des zones d'habitation, pour mettre en valeur des régions entières par des travaux d'irrigation ou de distribution d'énergie, pour étudier et réaliser, d'une manière générale, leurs grands équipements, les collectivités locales seront conduites, dans des cas de plus en plus fréquents, non seulement à s'unir entre elles, mais encore à s'associer avec d'autres personnes morales publiques ou privées : chambres de commerce et d'agriculture, organisations professionnelles, entreprises industrielles ou agricoles.

Le gouvernement considère de telles associations comme très souhaitables. Il a fait en sorte de les encourager et de les réglementer. (...) Ayant tracé le cadre de ces actions, le gouvernement se préoccupe des conditions dans lesquelles elles seront engagées et menées à bien, notamment du point de vue financier. Il importe en effet que des travaux ne soient entrepris sans l'assurance d'un financement continu, que les modes de financement soient judicieusement choisis et articulés, que toutes les informations propres à faciliter la tâche des maîtres d'œuvre soient portées à leur connaissance, que les expériences faites par certains bénéficient à tous, que des conflits locaux ne paralysent pas, faute d'arbitre, les réalisations. Or, il n'est pas opportun que l'État lui-même, pour que ces fonctions de coordination et de conseil soient remplies, prenne une place importante dans les organismes locaux et intervienne de l'intérieur dans leur gestion. Cette façon d'opérer contredirait l'esprit de décentralisation qui préside à des initiatives qu'il s'agit seulement, pour le pouvoir central, d'appuyer et de contrôler.

Afin de concilier ces nécessités, le gouvernement souhaite que les grands établissements financiers participent activement au lancement des sociétés d'aménagement et d'équipement, qu'ils figurent le plus souvent possible parmi leurs sociétaires et qu'ils s'intéressent, dans tous les cas, à leur fonctionnement.

La Caisse des dépôts, qui consacre chaque année les sommes les plus importantes à l'équipement du territoire, a vocation à jouer dans ce nouveau domaine le principal rôle. Mais

¹ ACDC PVCS séance du 8 juillet 1955.

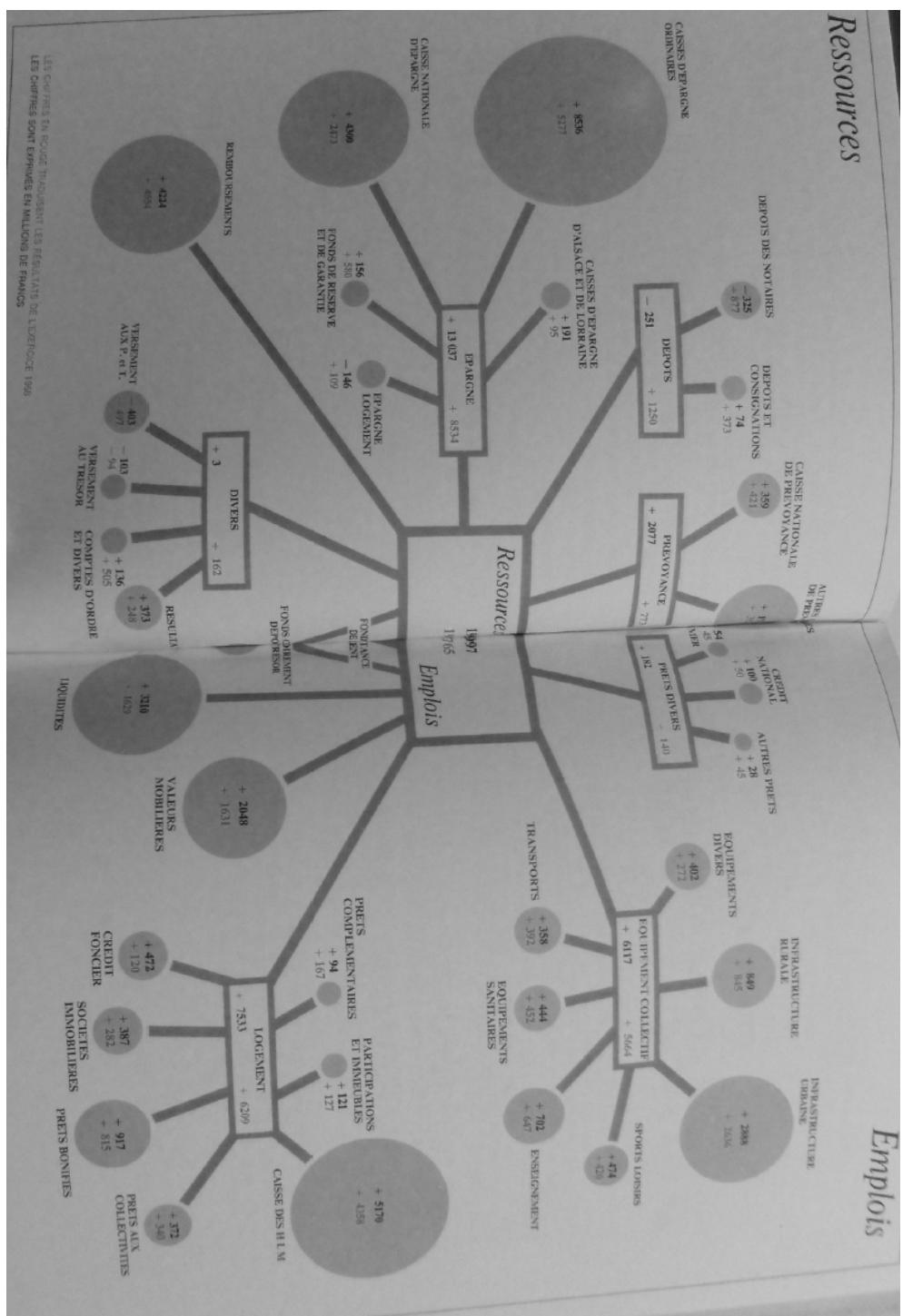
il est désirable qu'elle agisse de concert, notamment avec le Crédit Foncier, le Crédit Agricole et le Crédit National et qu'elle soit en liaison étroite avec le Commissariat Général au Plan.

Je vous suggère donc de préparer dès à présent la constitution d'un organisme dont vous me soumettriez les projets de statuts et qui, groupant ces établissements, serait chargé :

- De participer lui-même au capital des sociétés d'aménagement et d'équipement ou de coordonner la gestion des participations prises isolément dans ces sociétés par chaque établissement
- D'aider à la mise sur pied de leurs plans de financement et de suivre l'exécution de leurs programmes en leur procurant les concours nécessaires.

Cet organisme commun devrait être très léger du point de vue administratif et ne développer son activité qu'en fonction des besoins qui se manifesteront, en donnant toujours à ses interventions un caractère facultatif. (...) »

Annexe 4 – Le Tableau Ressources Emplois de la Caisse des dépôts en 1969¹



¹ ACDC Rapport au parlement 1969.

Annexe 5 – Le conseil des résidents : une initiative originale et avortée de démocratie urbaine à la SCIC et à Sarcelles

Face aux revendications des locataires de la SCIC au début des années 1960, Léon-Paul Leroy, directeur de la filiale de la CDC, défend une ligne dure :

« les incidents actuels ne doivent pas modifier la ligne de conduite de la SCIC : refus de la co-gestion, mais mission d’information auprès des locataires de bonne foi »¹.

Mais François Bloch-Lainé, alors directeur général de la CDC, décide en 1964 de commander un rapport afin de trouver des solutions pour améliorer les relations entre la SCIC et ses locataires. Il le confie à la Fondation Nationale de Science Politique et à Hervé Serryeix, auditeur à la Cour des comptes et dirigeant de l’Union nationale des Associations familiales (UNAF)² et par ailleurs locataire de la SCIC. La commande passée par Bloch-Lainé est claire : il s’agit de trouver des « formules nouvelles de collaboration » afin que les locataires puissent participer à certaines responsabilités de gestion³.

Dans la lignée du rapport, il est prévu la création de 12 conseils de résidents parmi les plus grands groupes d’habitation gérés par la SCIC⁴. Ils ont pour vocation de permettre la représentation des locataires auprès du propriétaire, et de créer les conditions d’une véritable coopération entre locataires et gestionnaire. Le projet s’inscrit clairement dans la perspective humaniste et favorable aux mouvements associatifs propre au directeur de la Caisse des dépôts. Mais il correspond beaucoup moins à celles du personnel de la SCIC, forcé de partager ses prérogatives⁵. Le représentant de la SCIC dans le comité d’experts s’est

¹ ACDC 92085001 PVCD séance du 11 décembre 1962.

² Créée en 1945, elle a vocation à représenter et à défendre les intérêts des familles (Chauvière 2009). Elle se distingue ainsi d’autres associations de locataires plus politisées, comme la Confédération nationale du logement (CNL). Voir à cet égard la thèse en préparation de Sébastien Jolis à Paris 1 sous la direction d’Annie Fourcaut.

³ Pour *Le Monde* (20 février 1964), la CDC « s’oriente vers la cogestion de ses immeubles ».

⁴ Bagneux la Fontaine; Bondy; Epenay-Orgemont; L’Hay les Roses; Maison-Alfort; Poissy; Sarcelles-Lochères; Sucy en Brie; Villiers le Bel; Viry-Chatillon; Mourenx-ville nouvelle; Valentigney.

⁵ Dans un livre d’entretiens, Bloch-Lainé (1976: 139) tire cette « morale » de l’histoire de Sarcelles : « la technocratie des promoteurs est infirme sans la démocratie des habitants. La première est tentée de retarder la seconde pour n’être pas gênée trop tôt dans ses plans et dans ses travaux. Mais il lui manque une critique utile (on devrait pouvoir consulter beaucoup plus le public sur les projets) et un relais nécessaire. » On perçoit dans les propos du haut fonctionnaire un plaidoyer pour son initiative, mais aussi les limites qu’elle a rencontrées.

désolidarisé du rapport et son nom ne figure pas parmi ceux des participants au groupe de travail, mais simplement parmi ceux des personnalités consultées¹.

En effet, les dirigeants de la SCIC sont hostiles à la création des conseils de résidents, qui portent les germes d'une remise en cause de leurs moyens d'action. Un conseil des résidents est élu à Sarcelles en 1966. Il nomme à sa tête Claude Neuschwander. Ce dernier, cadre dirigeant à Publicis et habitant du grand ensemble, est plein d'ambition pour créer à Sarcelles les conditions d'une véritable cogestion, au grand dam de Léon-Paul Leroy, qui apprécie peu le personnage².

A Sarcelles, le conseil de résidents ne parvient pas à s'affirmer comme des interlocuteurs majeurs pour la SCIC. La municipalité, méfiante à l'égard du conseil, ne l'associe pas du tout aux discussions avec la SCIC (Castells et al., 1978 : 230). Neuschwander décide alors de quitter le Conseil, dont le rôle se réduit à égrener des revendications à la SCIC, sans aucun pouvoir décisionnel³. Tandis que le conseil des résidents périclite, 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, sur le modèle des Groupements d'action municipale (GAM) qui se développent un peu partout en France et qui portent les revendications des habitants pour améliorer la vie du quartier.

¹ ACDC 92085001 PVCD séance du 16 juin 1964. Dans l'exemplaire dactylographié conservé à la bibliothèque de Sciences Po, son nom est même absent de la liste des personnes consultées.

² Cf. l'entretien qu'il a accordé en 1993 à Jean-Marie Thiveaud (ACDC documentation).

³ Claude Neuschwander part très amer. Dans un entretien récent, il s'emporte contre la « bande de gauchistes particulièrement cons, une mairie proprement stalinienne, ils ont été totalement contre nous. » Interview non datée, <http://leblog2roubaix.com/clause-neuschwander-conversations/> consulté le 28 juin 2013.

Annexe 6 – Robert Lion et l'affaire de la Société générale

Entretien avec Robert Lion :

« Au printemps 88, il y a un changement de majorité. Vers le mois d'avril d'avril je reçois la visite du président de la Deutsche Bank qui me dit : ‘Le noyau dur que M. Balladur a fait pour la Société Générale : il y a 19 actionnaires, autrement dit ça ne ressemble à rien. Moi, président de la Deutsche Bank, première banque européenne, je regarde vers la Société Générale. Si nous faisons une opération sur la Société Générale, est-ce que la Caisse des dépôts veut bien nous aider pour stabiliser cette banque ?’ C'était un trait d'humour, parce qu'il entendait prendre contrôle de cette banque. Je lui dis que je ne peux absolument pas lui répondre et que je tiens beaucoup à ce que les banques françaises tiennent la route.

A peine renommé ministre des Finances, Bérégovoy, à qui je raconte ça, me demande de n'en parler à personne. Il n'en a parlé ni à son directeur de cabinet, ni à son directeur du Trésor, c'est resté entre lui et moi. Lorsque G. Pébereau a eu l'idée de faire une opération sur la Société Générale, pour à la fois en prendre le contrôle et pour la re-stabiliser, bon ben Bérégovoy m'a fait un clin d'œil et m'a dit ‘Je préfère que ce soit Georges Pébereau plutôt que la Deutsche Bank.’ Et c'est comme ça que l'opération est née. Et la Caisse des dépôts a apporté un appui qui a été très très critiqué.

Moi ça m'a affaibli ensuite. Mais j'avais l'impression d'avoir fait quelque chose d'utile, surtout qu'après, le milliard de francs qu'on a mis là-dedans, lorsqu'on en est sorti, après 6 mois de portage, en septembre 1989, la Caisse des dépôts a fait un petit peu profit là-dessus. On a dû gagner 20% sur la valeur de cette participation. Donc finalement c'était pas mal, stratégiquement c'était bien dans le projet, mais très mauvais dans la réalisation parce que Pébereau était un très mauvais conducteur d'opérations, il n'avait pas la taille pour faire ça. En termes d'image, pour la Caisse des dépôts, ça a été désastreux, parce qu'on a pensé qu'on voulait faire rebasculer le capital de la Société Générale sous le contrôle du nouveau gouvernement.

Mais, historiquement, moi je me justifie en disant, surtout qu'on était dans une époque comme on dit aujourd'hui de patriotisme économique, où l'idée que la première banque française qui venait d'être privatisée passe sous contrôle allemand, ça rebroussait un peu le poil. Je n'ai pas été aux ordres du gouvernement, mais j'ai eu un clin d'œil du gouvernement : si Pébereau ne le fait pas, ce sera la Deutsche Bank qui le fera. Voilà pourquoi on est parti dans cette affaire, qui a été très malencontreuse en termes d'image et qui moi m'a affaibli dans les années qui

ont suivi. Mais si c'était à refaire, je le referais, parce que le contexte était celui que je vous ai dit. »

Ce témoignage tardif, difficile à vérifier, semble néanmoins bien cadrer avec les éléments de l'époque. En novembre 1988, Lion avait affirmé vouloir contribuer au renforcement du « noyau dur » de la quatrième banque française, qui avait selon lui un capital plutôt « disparate et éclaté (...) Il y avait là une fragilité, comme une porte ouverte à de mauvais intrus, et l'on n'avait observé aucune action significative, depuis la privatisation, pour consolider ce qui n'était guère un noyau. (...) Des fragilités de ce type sont autant de talons d'Achille pour l'économie du pays »¹. Quant au lien avec le gouvernement, Lion confirme à la commission de surveillance de la CDC s'être « assuré que les pouvoirs publics n'y voyaient pas d'objection »².

¹ « Défendre la banque contre des "intrus", estime M. Lion, directeur général de la Caisse des dépôts » *Le Monde*, 17 novembre 1988.

² ACDC, PVCS séance du 22 novembre 1988.

Annexe 7 – Les parcours des cadre dirigeants de la holding Caisse des dépôts développement (C3D)

- Bernard Brunhes

Né en 1940, il a 42 ans quand il est nommé à la tête de C3D. Bernard Brunhes est un ancien élève de l'école polytechnique (1958) et diplômé de Sciences Po en 1963. Après un passage à l'ENSAE, il devient administrateur à l'INSEE et travaille de 1963 à 68, à l'établissement des comptes nationaux. Après un passage aux études sur les entreprises au sein de l'INSEE, puis à l'ONU, il entre au Plan et devient en 1976 chef du service des affaires sociales au commissariat général au Plan.

Proche de Robert Lion, il est désigné par celui-ci comme son successeur à la tête du mouvement HLM, mais devient finalement conseiller social du Premier ministre en 1981, puis est appelé par Lion à la tête de la nouvelle holding des filiales de la CDC.

La célèbre étude de Jobert et Théret (1994) sur le néolibéralisme en France évoque son départ du Plan comme un des éléments du basculement néolibéral, dans la mesure où il participait d'une fuite des experts du social, pouvant faire pièce aux « néolibéraux ». Le rôle de Bruhnes à C3D va néanmoins confirmer son propre tournant individuel, au contact des responsabilités financières.

- Dominique Alduy

Née en 1944, elle a 38 ans en 1982. Diplômée de Sciences Po et de l'université de Pennsylvanie en économie, elle est entrée au ministère de l'Équipement en 1967, en charge de la Rationalisation des choix budgétaires. Après avoir menée de nombreuses études sur les finances locales, elle est nommée en 1976 dans le groupe de gestion des villes nouvelles, avant de rejoindre B. Bruhnes au Plan, puis à Matignon.

- René Lenoir

Né en 1927, il a 55 ans en 1982. Licencié en droit et énarque, il est nommé à l'inspection des Finances en 1958. Directeur adjoint du cabinet de M. Debré au ministère de la Défense en 1969, il rejoint ensuite l'administration du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale. Secrétaire d'État à l'action sociale de 74 à 78, il rejoint ensuite le ministère de l'Economie et y assure les relations avec le public. Il est par ailleurs membre du Club de Rome.

- Jean-Pierre Noël

Âgé de 48 ans en 1982, Noël a fait toute sa carrière dans le groupe de la CDC, après un diplôme d'ingénieur. Il a été dans le Beture, principal bureau d'études de la CDC, puis a rejoint la SCET, notamment à l'échelon régional.

- Patrick Werner

Âgé de 32 ans, spécialiste du droit public et énarque, il est entré en 1976 à l'Inspection Générale des Finances. Il prend en 1980 la tête de l'audit interne de la CDC, puis coordonne le projet pour la CDC auprès de Robert Lion.

Annexe 8 – La vie politique sarcelloise et la communauté juive dans les années 1970-1980

Cette communauté provient essentiellement des populations juives des pays arabes (surtout Maghreb), qui ont fui leur pays suite aux différents évènements politiques qui ont menacé leur maintien sur place. Selon Sylvie Strudel (1991), qui a consacré sa thèse à la communauté juive de Sarcelles, l'arrivée des populations juives est probablement progressive. Si les premiers ménages juifs arrivent en fonction de l'offre de logements¹, particulièrement abondante à Sarcelles dans les années 1960 et 1970, la chercheuse évoque surtout un effet boule de neige, les ménages juifs se trouvant installés ensemble dans un même quartier (le quart nord-ouest), ont « reconstitué un milieu juif sépharade »². Les logements construits dans le quartier des Flanades, de standing supérieur, le « Neuilly à Sarcelles » (Jannoud et Pinel 1974), ont pu accueillir les juifs les plus aisés et ceux en ascension sociale dans les années 1970, à tel point que ce quartier est rapidement identifié comme le quartier juif. Peu à peu, la communauté juive en est venue à représenter probablement 20% de la population de la commune dans les années 1980. Cette population, essentiellement de nationalité française, a un poids électoral encore plus important, dans la mesure où 13,3% de la population sarcelloise est étrangère en 1982, 18% en 1990.

Henry Canacos avait essayé de maintenir le plus possible des bonnes relations avec la communauté juive, apportant notamment une garantie communale au financement d'une école confessionnelle (Pronier 1983). Toutefois, une certaine ambiguïté se fait jour dans les pages de l'ouvrage publié par le maire en 1979. S'il évoque cet épisode, il rappelle que la garantie à une école privée a fait grincer des dents au sein de la section communiste locale (Canacos 1979: 104-105). De plus, on peut deviner dans son hostilité au communautarisme les tensions qui ont pu exister entre la municipalité et certaines structures confessionnelles locales:

« ça n'a pas toujours été simple. Les gens, quand ils appartiennent à une communauté, quelle qu'elle soit, ont souvent tendance à se renfermer sur eux-mêmes. Tentons-nous de les intégrer, ils pensent d'abord qu'on veut les brimer et chaque tentative, du moins au début, était considérée avec beaucoup de méfiance. » (Canacos 1979: 104).

¹ La chercheuse évoque, un contingent d'appartements au ministère des armées, et donc notamment les fonctionnaires de l'arsenal de Bizerte s'y sont retrouvés en bloc (Strudel 1991: 211).

² Strudel (1991 : 214) rapporte cette anecdote significative : « il y a un jeune homme qui est le fils du grand rabbin de Casablanca, eh bien son père il lui a dit ‘je t’autorise à aller en France à la condition que tu habites à Sarcelles’ ».

Sylvie Strudel (1991 : 429) rapporte des témoignages selon lesquels certains juifs avaient un compte à régler », notamment au sein des associations juives « c’était le PC qui gouvernait et que pour lui ». La mairie a ainsi refusé à l’association sportive du Maccabi un accès au gymnase, au nom du « monopole de l’AS », l’association sportive municipale. Selon un enquêté, « en fait, la mairie précédente refusait cette étiquette de Maccabi parce que cela a un petit côté sioniste que les communistes n’acceptaient pas. » (Strudel 1991 : 430). La chercheuse évoque aussi la crainte d’un effet boule de neige, les adhérents antillais de l’AS de Sarcelles pouvant à la suite des juifs partir créer leur propre association. De fait, l’hostilité des communistes¹ à l’égard du communautarisme a été un point négatif dans les élections de 1983. Pour la chercheuse :

« l’existence même d’une mairie communiste et du mode de gestion spécifique qui la caractérise, ont contribué à structurer politiquement une opposition active au sein de l’électorat juif sarcellois » (Strudel 1991 : 432).

A cet égard, R. Lamontagne a largement exploité cette opposition, en évoquant notamment les positions nationales du PCF hostiles à l’État d’Israël et favorables aux Palestiniens. Sylvie Strudel (1991 : 431-432) a relevé une série de témoignages qui peuvent être résumés par celui-ci :

« de toute façon, on ne voulait pas les communistes, puisqu’ils ne sont pas bien avec Israël et nous aussi alors on n’est pas bien avec eux. »

Raymond Lamontagne a multiplié les gestes, notamment symboliques, à l’égard de la population juive. Il avait déjà inclus dans sa liste de candidature aux municipales de 1983 des « représentants des communautés » (Vieillard-Baron 1990: 330). En mars 1984, son adjoint M. Gabison fait voter en mars 1984 une motion de soutien aux juifs d’URSS². Si l’élu place son initiative dans la continuité de la marche contre le racisme et pour l’égalité (la marche des beurs), il s’agit surtout d’une mise en cause de l’opposition municipale communiste au profit de la majorité, qui apparaît solidaire avec la communauté juive. En 1986, la commune se jumelle avec la commune israélienne de Netanya, et un pacte d’amitié est signé entre la ville de Sarcelles et la ville de Mevasseret Tsion, avec laquelle de nombreux membres de la population juive sarcelloise entretiennent des liens³. Le 16 octobre 1987, « les festivités du

¹ « La seule force politique qui a tout fait comme s’il n’y avait pas de spécificité juive, c’est la mairie de Canacos » Sylvie Strudel (1991 : 431).

² AMS *Les nouvelles de Sarcelles*, avril 1984 « le conseil municipal, fidèle à ses engagements antiracistes, (...) affirme avec force sa solidarité totale et sans réserve avec le combat que mènent les juifs d’URSS pour obtenir les droits humains les plus élémentaires , tels que le droit à leur culture, le droit à l’expression, le droit à l’émigration. » la suite de la motion est plus nettement anticommuniste et « s’indigne des brimades et des persécutions auxquelles sont soumis les dissidents en URSS... »

³ AMS *Les nouvelles de Sarcelles*, mars/avril 1986.

40^e anniversaire de l'État d'Israël ne sont pas passées inaperçues à Sarcelles. » Dans « une après-midi de folie », le discours de Lamontagne est particulièrement applaudi¹.

De plus, la municipalité soutient directement des associations communautaires et notamment juives (mais pas seulement, les associations antillaises, dont la communauté représente près de 10% des votants sont aussi particulièrement bien traitées). On a vu plus haut les choix de la municipalité communiste, qui a privilégié des associations qui lui étaient plus ou moins affiliées. La municipalité de droite prend un certain contrepied, en soutenant les associations communautaires². La municipalité communiste avait cherché à bloquer un projet de crèche géré par une association politiquement hostile. À l'inverse, la municipalité de droite décide en 1985 d'aider l'association Biet Vegan à créer une crèche réservée à des enfants israélites et prend en charge 10% du coût de l'opération (autant que l'association, les 80% restants devant être obtenus par subventions)³. Par la suite, elle subventionne la crèche (25F/jour/enfant). En outre, le maire se déclare prêt à soutenir financièrement un projet de jardin d'enfants développé par le rabbin de la communauté Loubavitch (Linhart, Offendstadt, et Macé 1989)⁴. Selon le témoignage tardif d'un responsable local de la SCIC dans les années 1980, Lamontagne « était très apprécié des juifs, il aidait les commerces, la synagogue, il allait aux fêtes juives, trouvait des logements pour les enfants qui voulaient décohabiter de chez leurs parents. Il avait des liens aussi avec les communautés arabes. »⁵

¹ « Aujourd'hui, nous, amis d'Israël et du peuple israélien, réunis à Sarcelles, souhaitons que l'année 5749 qui vient de débuter leur amène enfin la paix, et je leur adresse le salut fraternel de l'ensemble de la population sarcelloise. Vive Israël ». *Les nouvelles de Sarcelles*, avril 1984. L'évènement a été organisé par le centre communautaire culturel israélite de Sarcelles, la maison des jeunes et de la culture, radio communauté judaïque FM et les associations juives du 95.

² AMS *Les nouvelles de Sarcelles*, avril 1984 : « dans les commissions élargies, nous voulons faire entrer toutes les associations et pas seulement, comme vous, celles qui vous convenaient. Il en sera de même pour les subventions aux associations, nous voulons un choix juste et non pas un choix politique. »

³ AMS *Les nouvelles de Sarcelles*, Février 1985.

⁴ Le rabbin, venu des Etats-Unis où la communauté est le plus implantée, réunit autour de lui 40 familles pratiquantes ainsi que près de 200 familles sympathisantes.

⁵ Entretien avec l'auteur, 25 novembre 2013.

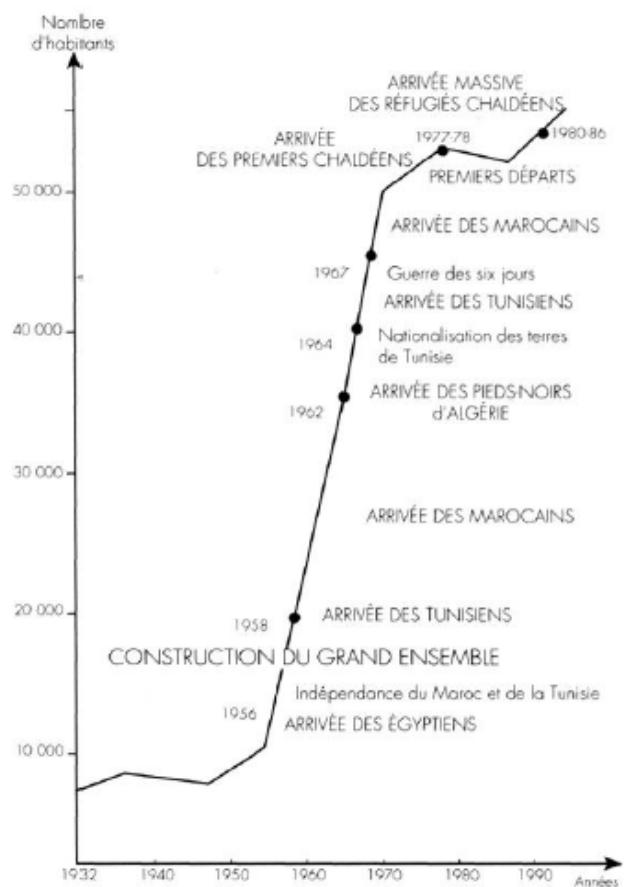


Fig. 1.— Sarcelles, croissance de la population entre 1930 et 1990.

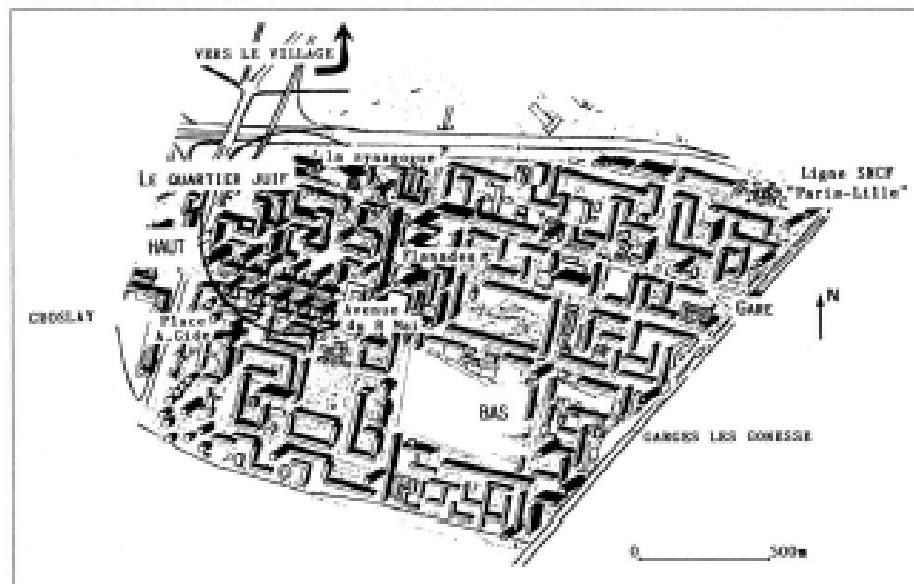


Fig. 2.— Plan-masse du grand ensemble de Sarcelles-Lochères

Source: Vieillard-Baron (1994b).

Bibliographie

- Aalbers, M. (2012). Subprime cities : the political economy of mortgage markets. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Abdelal, R. (2007). Capital rules: the construction of global finance. Cambridge : Harvard University Press.
- Abolafia, M. Y. (1996). Making markets: opportunism and restraint on Wall Street. Cambridge : Harvard University Press.
- Aglan, A. (2006). L'invention politique de la Foi publique (1816-1838). In A. Aglan, M. Margairaz, & P. Verheyde (éd.), 1816 ou la genèse de la Foi publique. La fondation de la Caisse des dépôts et consignations. Genève: Droz.
- Aglan, A., Margairaz, M., & Verheyde, P. (Éd.). (2006). 1816 ou La genèse de la Foi publique : la fondation de la Caisse des dépôts et consignations. Genève: Droz.
- Aglan, A., Margairaz, M., & Verheyde, P. (2011). Crises financières, crises politiques en Europe dans le second XIXe siècle: la Caisse des dépôts et consignations de 1848 à 1918. Genève, Suisse: Librairie Droz.
- Aglan, A., Margairaz, M., & Verheyde, P. (Éd.). (2003). La Caisse des dépôts et consignations, la Seconde Guerre mondiale et le XXe siècle: Paris: Albin Michel.
- Aglan, A., Margairaz, & M., Verheyde, P. (Éd.). (2003). La Caisse des dépôts et consignations, la Seconde Guerre mondiale et le XXe siècle. Paris: Albin Michel.
- Aglietta, M., & Berrebi, L. (2007). Désordres dans le capitalisme mondial. Paris: O. Jacob.
- Aglietta, M., & Rebérioux, A. (2004). Dérives du capitalisme financier. Paris: Albin Michel.
- Allinne, J.-P. (1984). Banquiers et bâtisseurs un siècle de Crédit Foncier, 1852-1940. Paris: Ed. du CNRS.
- Amin, A. (2008). Post-Fordism: A Reader. Chichester: John Wiley & Sons.
- Andrieu, C. (1983). À la recherche de la politique du crédit, 1946-1973. Revue historique, 281, 377-417.
- Arcamone, C. (1992). Raymond Lamontagne à Sarcelles : la mise en place d'un système de gouvernement local (Mémoire de DEA). IEP de Bordeaux, Bordeaux.
- Arfi, S. (1989). Sarcelles : dissidences consistoriales et émergences de nouveaux modes de représentation : mini enquête empirique auprès de la communauté juive de Sarcelles (Mémoire de DESS). IEP de Paris, Paris.
- Artioli, F. (2014). L'armée, les villes, l'État: restructurations militaires et politiques urbaines. IEP de Paris, Paris.
- Ashford, D. E. (1982). British dogmatism and French pragmatism: central-local policymaking in the welfare state. Londres: G. Allen & Unwin.
- Audier, S. (2012). Le colloque Walter Lippmann: aux origines du « néo-libéralisme ». Lormont: le Bord de l'eau.

- AURES, & CERUR. (1996). Entre ambition et solidarité : l'incertaine maîtrise de la puissance publique sur la production urbaine. L'exemple de Nantes. Paris: Ministère de l'Équipement.
- Aust, J., Crespy, C., Epstein, R., & Reignier, H. (2013). Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires. *Sciences de la société*, (90), 3-21.
- Barthel, P.-A., & Dèbre, C. (2010). Dans la « cuisine » de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises. *Espaces et sociétés*, 140-141(1), 75.
- Baubeau, P. (2013). Short-term finance in France, the turning point of 1944-1945. Research Paper.
- Béal, V. (2011). Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010) (Thèse de doctorat). Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne.
- Bellanger, E., Girault, J., Albert, M.-C., Aubrun, J. (2008). Villes de banlieues : personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle. Paris: Créaphis.
- Bellanger, E., Mischi, J. (2013). Les territoires du communisme: élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes (Vol. 1-1). Paris: Armand Colin.
- Bendali, L. (2006). Sarcelles, une utopie réussie ? Nantes: Gulf Stream éd.
- Benveniste, A. (2002). Figures politiques de l'identité juive à Sarcelles (Mémoire de DESS). IEP de Paris, Paris.
- Bérégovoy, P. (1986). Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie. Paris: Direction de la documentation française.
- Bernt, M. (2009). Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), 754-769.
- Bezes, P. (2009). Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008). Paris: Presses universitaires de France.
- Bezes, P., & Siné, A. (2011). Gouverner (par) les finances publiques. Paris: les presses de Sciences po.
- Biarez, S. (1989). Le Pouvoir local. Paris: Economica.
- Bigey, M. (1993). Les élus du tramway: mémoires d'un technocrate. Paris: Lieu commun-Edima.
- Birnbaum, P. (1973). Le pouvoir local : de la décision au système. *Revue française de sociologie*, 14(3), 336–351.
- Birnbaum, P. (1974). Le petit chaperon rouge et le pouvoir local. *Revue française de sociologie*, 15(2), 257-262.
- Blancheton, B. (2014). L'autonomie de la Banque de France de la Grande Guerre à la loi du 4 août 1993. *Revue d'économie financière*, N° 113(1), 157-178.
- Bloch-Lainé, F. (1966). Postface. In R. Priouret, *La Caisse des dépôts*. Paris.
- Bloch-Lainé, F. (1976). Profession, fonctionnaire : entretiens avec Françoise Carrière. Paris: Seuil.

- Bloch-Lainé, F., & Vogüé, P. de. (1960). *Le trésor public et le mouvement général des fonds*. Paris, France: Presses universitaires de France.
- Bocvara, P. (1974). *Etudes sur le capitalisme monopoliste d'Etat, sa crise et son issue*. Paris, France: Editions sociales.
- Borraz, O. (1998). *Gouverner une ville : Besançon, 1959-1989*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Bouché, P., Decoster, E., & Halbert, L. (2015). L'épargne réglementée, une géographie méconnue de la circulation de richesse en France. *Géographie, économie, société*, Vol. 17(2), 225-249.
- Boudet, J.-F. (2006). *La Caisse des dépôts et consignations : histoire, statut, fonction : contribution à l'étude de ses fondements juridiques*. Paris: l'Harmattan.
- Bouju, M.-C. (2007). Les maisons d'édition du PCF, 1920-1956. *Nouvelles FondationS*, n° 7-8(3), 260-265.
- Bourdieu, P. A. (Éd.). (1993). *La misère du monde*. Paris: Éd. du Seuil.
- Bouvier, J., & Bloch-Lainé, F. (1986). *La France restaurée: 1944-1954*. Paris: Fayard.
- Boyer, R. (1986). *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris, France: Ed. La Découverte.
- Brenner, N. (2004). *New state spaces : urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010). After Neoliberalization? *Globalizations*, 7(3), 327-345.
- Brenner, N., & Theodore, N. (Éd.). (2002). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell.
- Bronnec, T., & Fargues, L. (2011). *Bercy au cœur du pouvoir: enquête sur le ministère des Finances*. Paris: Denoël.
- Caillosse, J., Le Galès, P., & Loncle-Moriceau, P. (1995). *Les SEM dans la gouvernance urbaine*. Rennes: Rapport pour le PIRVILLES.
- Caillosse, J., Le Galès, P., & Loncle-Moriceau, P. (1997). Les sociétés d'économie mixte locales: outils de quelle action publique? In F. Godard (éd.), *Le gouvernement des villes: Territoire et pouvoir*. (p. 23- 96). Paris: Descartes.
- Caisse des dépôts (Éd.). (1983). *Un Projet pour la caisse des dépôts*. Paris: Caisse des dépôts et consignations.
- Caisse des dépôts et consignations (Éd.). (1967). *Colloque international sur l'épargne et sur le financement des équipements collectifs. 3-7 octobre 1966*. Paris: Caisse des dépôts et consignations.
- Canacos, H. (1979). *Sarcelles ou le béton apprivoisé*. Paris: Ed. sociales.
- Canteux, C. (2004). Sarcelles, ville rêvée, ville introuvable. *Sociétés & Représentations*, 17(1), 343-359.
- Castells, M. (1974). Remarques sur l'article de Pierre Birnbaum. *Revue française de sociologie*, 15(2), 237-242.

- Castells, M., Cherki, E., & Godard, F. (1978). Crise du logement et mouvements sociaux urbains : enquête sur la région parisienne. Paris: École des hautes études en sciences sociales.
- Charnock, G., Purcell, T. F., & Ribera-Fumaz, R. (2014). City of Rents: The limits to the Barcelona model of urban competitiveness. International Journal of Urban and Regional Research, 38(1), 198-217.
- Chélini, M.-P. (2001). Le plan de stabilisation Pinay-Rueff, 1958. Revue d'histoire moderne et contemporaine, no48-4(4), 102-123.
- Chiapello, È., & Desrosières, A. (2006). La quantification de l'économie et la recherche en sciences sociales : paradoxes, contradictions et omissions. Le cas exemplaire de la positive accounting theory. In F. Eymard-Duvernay (éd.), L'économie des conventions, méthodes et résultats (p. 297-310), Paris: La Découverte.
- Chiapello, È., & Gilbert, P. (2013). Sociologie des outils de gestion: introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion. Paris: la Découverte.
- Christin, R., & Bourdieu, P. (1990). La construction du marché. Actes de la recherche en sciences sociales, 81(1), 65-85.
- Claude, V. (2006a). De «l'ensemble» à la ville : flottements des années 1960 et puissance de «l'extra-territorialité». Histoire urbaine, 17(3), 27-45.
- Claude, V. (2006b). Faire la ville : les métiers de l'urbanisme au XXe siècle (Vol. 1-1). Marseille: Éd. Parenthèses.
- Coste, C. (2014). Penser l'impôt au XIXe siècle. Controverses fiscales et contributions saint-simonniennes dans la France des années 1830. Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique, (124), 45-62.
- Crévilles.org. (s. d.). Sarcelles, un vide dans les sciences sociales ? Consulté 22 février 2012, à l'adresse http://crevilles.org/mambo/index.php?option=com_mojo&Itemid=284&p=101
- Damamme, D., & Jobert, B. (1995). La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique. Revue française de science politique, 45(1), 3-30.
- D'Arcy, F. (1968). Structures administratives et urbanisation : la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET). Paris: Berger-Levrault.
- Da Rold, J. (2008). Les sociétés d'économie mixte locales : acteurs et témoins des politiques urbaines territoriales (Thèse de doctorat). Université Bordeaux III, Bordeaux.
- Delalande, N. (2011). Les batailles de l'impôt : consentement et résistances de 1789 à nos jours. Paris: Éd. du Seuil.
- Delplanque, M., & Guigou, B. (2014, novembre 14). La «TVA ANRU» : un outil fiscal pour quels objectifs ? Métropolitiques. Consulté à l'adresse <http://www.metropolitiques.eu/La-TVA-ANRU-un-outil-fiscal-pour.html>
- Demier, F. (2006). La Caisse d'amortissement dans les débats politiques de la monarchie constitutionnelle (de 1814 aux lendemains de 1830). In A. Aglan, M. Margairaz, & P. Verheyde (éd.), 1816 ou la genèse de la Foi publique - La fondation de la Caisse des dépôts et consignations. Genève: Droz.
- Denord, F. (2007). Néo-libéralisme version française : histoire d'une idéologie politique. Paris: Demopolis.

- Depigny, B. (2012). L'agencification de l'action publique ou la recomposition de la scène locale de la rénovation urbaine. *Sociologie politique du changement dans l'action publique urbaine*. (Thèse de doctorat). IEP de Lyon, Lyon.
- Desage, F. (2012). La ségrégation par omission ? *Géographie, économie, société*, Vol. 14(2), 197-226.
- Desage, F., & Guéranger, D. (2011). La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales. Bellecombe-en-Bauges, France: Éd. du Croquant.
- Desjardins, X., & Leroux, B. (2007). Les schémas de cohérence territoriale: des recettes du développement durable au bricolage territorial. *Flux*, 69(3), 6-20.
- Desrosières, A. (2000). L'État, le marché et les statistiques. *Le courrier des statistiques*, (95-96), 3-10.
- Devisme, L. (Éd.). (2009). Nantes: petite et grande fabrique urbaine (Vol. 1-1). Marseille: Parenthèses.
- Donzelot, J. (1994). L'État animateur: essai sur la politique de la ville. Paris: Éd. Esprit.
- Dormois, R. (2004). Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine : une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001). Université de Montpellier, Montpellier.
- Dormois, R. (2006). Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. *Revue française de science politique*, 56(5).
- Dormois, R., Pinson, G., & Reignier, H. (2005). Path-dependency in public-private partnership in French urban renewal. *Journal of Housing and the Built Environment*, 20(3), 243-256.
- Driant, J.-C., & Lelévrier, C. (2006). Le logement social mixité et solidarité territoriale. *Nouveaux Débats*, 177-193.
- Ducros, P. (Éd.). (1998). Action municipale, innovation politique et décentralisation: les années Dubedout à Grenoble. Grenoble: La Pensée sauvage.
- Duplouy, J. (1967). Le crédit aux collectivités locales. Paris: Editions Berger-Levrault.
- Dupuy, C., & Pollard, J. (2013). Les limites du pouvoir de l'État dans les territoires. Les politiques de l'État dans le secteur de l'éducation et du logement en France. *Sciences de la société*, (90), 22-41.
- Duquesne, J. (1966). Vivre à Sarcelles ? le grand ensemble et ses problèmes. Paris: Cujas.
- Duran, P., & Thoenig, J.-C. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), 580-623.
- Effosse, S. (2003). L'invention du logement aidé en France : l'immobilier au temps des Trente Glorieuses. (Comité pour l'histoire économique et financière de la France, éd.) (Vol. 1-1). Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Effosse, S. (2014). Entretiens avec Roger Goetze : Un financier bâtisseur, 1957-1988. Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement économique.
- Eisinger, P. K. (1982). French Urban Housing and the Mixed Economy: The Privatization of the Public Sector. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 459, 134 - 147.

- Enright, T. (2014). The great wager: crisis and mega-project reform in 21st-century Paris. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7(1), 155-170.
- Epstein, R. (2008). Gouverner à distance : la rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat (Thèse de doctorat). ENS de Cachan.
- Epstein, R. (2011). Du futur faisons table rase : le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine. In V. Béal, M. Gauthier, & G. Pinson (éd.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? : le regard des sciences sociales* (p. 59-75). Saint-Étienne: Presses universitaires de Saint-Étienne.
- Epstein, R. (2013). La rénovation urbaine: démolition-reconstruction de l'État. Paris, France: Presses de Sciences Po.
- Éveno, P. (1997). Le Crédit local de France: de la CAECL à Dexia, dix années au service du financement du cadre de vie. Arles: Actes Sud.
- Fainstein, S. S. (2001). *The city builders: property development in New York and London, 1980-2000*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Faure, A. (2014). Territoires/Territorialisation In *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Feiertag, O. (1995a). Le nerf de l'après-guerre : le financement de la reconstruction entre l'Etat et le marché (1944-1947). *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 39(1), 46-51.
- Feiertag, O. (1995b). Wilfrid Baumgartner, les finances de l'Etat et l'économie de la Nation (1902-1978): un grand commis à la croisée des pouvoirs (Thèse de doctorat). Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Nanterre.
- Feiertag, O. (2001). Finances publiques, « mur d'argent » et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984. In J. Bernstein, P. Milza, & J.-L. Bianco (éd.), *Les Années Mitterrand, les années du changement (1981-1984)* (p. 431-455). Paris: Perrin.
- Feiertag, O. (2006). Wilfrid Baumgartner: un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs (1902-1978). Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Ferlazzo, E. (2014). La construction politique de la gestion de l'endettement local au travers des dispositifs de gestion de la crise des emprunts toxiques des collectivités territoriales (Mémoire de M2). EHESS, Paris.
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2012). *A theory of fields*. Oxford: Oxford University Press.
- Fourcaut, A. (2002). De la classe au territoire ou du social à l'urbain. *Le Mouvement Social*, 200(3), 170-176.
- Fourcaut, A. (2003). La Caisse des dépôts et consignations et le logement social. De la loi Loucheur (1928) à la guerre: un constat d'échec? In A. Aglan, M. Margairaz, & P. Verheyde (éd.), *La Caisse des dépôts, la Seconde Guerre mondiale et le xx^e siècle, Actes du colloque international de novembre 2001* (p. 185-197). Paris: Albin Michel.
- Fourcaut, A., & Vadelorge, L. (Éd.). (2006). *Villes nouvelles et grands ensembles. Histoire urbaine*, 3(17).
- Fourcaut, A., & Vadelorge, L. (2011). Où en est l'histoire urbaine du contemporain? *Histoire urbaine*, 32(3), 137-157.
- Fourcaut, A., & Voldman, D. (Éd.). (2008). Dossier spécial: Financer l'habitat. Le rôle de la Caisse des dépôts et consignations aux XIX^e-XX^e. *Histoire urbaine*, (23), 7-138.

- Fourquet, F. (1980). Les comptes de la puissance : histoire de la comptabilité nationale et du Plan. Paris: Recherches.
- Franck, L. (1989). 697 ministres: souvenirs d'un directeur général des prix, 1947-1962. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France.,
- Frappart, V. (Éd.). (1999). 20 ans d'histoire de la société civile à Nantes, le groupe Kervégan: chronique et témoignages d'acteurs. Nantes: Kervégan.
- Frappart, V. (2001). La mise en mots de la ville contemporaine, représentations et images de Nantes (Thèse de doctorat). Université de Nantes, Nantes.
- Fredenucci, J.-C. (2003). L'entregent colonial des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans l'urbanisme des années 1950-1970. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 79(3), 79-91.
- Frétigny, R. (2010). Le développement urbain durable dans les grandes agglomérations françaises : projets locaux et interventions d'Etat. De l'accompagnement des projets à leur mise en programme (Mémoire de M2). Université Paris IV Sorbonne - ENS Cachan, Paris.
- Fritsch, B. (2007). Tramway et prix des logements à Nantes. *L'Espace géographique*, Tome 36(2), 97-113.
- Frouard, H. (2005). Aux origines du 1 % logement : histoire d'un compromis républicain. *Revue française des affaires sociales*, n° 3(3), 55-76.
- Frouard, H. (2008). La Caisse des dépôts et les HBM (1894-1921). *Histoire urbaine*, 23(3), 25-42.
- Gaïti, B. (2002). Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre l'écriture d'une histoire héroïque. *Revue française d'administration publique*, 102(2), 295.
- Gaïti, B. (2014). L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960. *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 201-202(1), 58-71.
- Gateau Leblanc, N. (2005). Le renouvellement urbain: référentiel central, référentiel local (Thèse doctorat). Université de Paris VIII, France.
- Ghékière, L. (2007). Le développement du logement social dans l'Union européenne: quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire. La Défense: Dexia Ed.
- Ghekière, L. (2008). Le développement du logement social dans l'Union européenne. *Recherches et Prévisions*, 94(1), 21-34.
- Girard, P. (2006). Mourenx: de la ville nouvelle à «la ville de banlieue»? *Histoire urbaine*, 17(3), 99-108.
- Godechot, O. (2001). Les traders: essai de sociologie des marchés financiers. Paris: Éd. la Découverte.
- Grémion, P. (1976). Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français. Paris: Éditions du Seuil.
- Grunebaum-Ballin, P. F. J. (1947). La Grande pitié des sans-logis et des mal-logés. Paris: les Éditions de la Liberté.
- Guengant, A. (1991). Le réaménagement de la dette des collectivités locales. *Politiques et management public*, 9(1), 25-46.
- Guenguant, A. (1988). Libéralisation du crédit et mutation du comportement d'endettement des collectivités locales. *Politiques et management public*, 6(2), 47-67.

- Gueslin, A. (1984). Histoire des crédits agricoles. 1, L'envol des caisses mutuelles : 1910-1960. Paris: Économica.
- Gueslin, A. (1992). L'État, l'économie et la société française, XIXe-XXe siècle. Paris: Hachette.
- Guillaume, S. (1984). Antoine Pinay ou la Confiance en politique. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Guillaumont-Janneney, S. (1991). L'alternance entre dirigisme et libéralisme monétaires (1950-1990). In M. Levy-Leboyer & J.-C. Casanova (éd.), Entre l'état et le marché : l'économie française des années 1880 à nos jours (p. 507-544). Paris: Gallimard.
- Guironnet, A., Attuyer, K., & Halbert, L. (2015). Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region. *Urban Studies*,
- Guironnet, A., & Halbert, L. (2014, décembre 19). The Financialization of Urban Development Projects: Concepts, Processes, and Implications. Working paper.
- Hackworth, J. (2002). Local autonomy, bond-rating agencies and neoliberal urbanism in the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(4), 707-725.
- Halbert, L. (2013). Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche. EspaceTemps.net. Consulté à l'adresse <http://www.espacestems.net/articles/les-acteurs-desmarches-financiers-font-ils-la-ville-vers-un-agenda-de-recherche/>
- Halgand, M.-P., Bazire, D., & Lesourd, P. (1981). Le logement social dans l'agglomération nantaise, 1780-1980. Nantes: Ecole d'architecture de Nantes.
- Halgand, M.-P., & Pasquier, E. (1993). La construction d'un patrimoine : de l'Office public d'HBM à Nantes habitat, 1913-1993. Nantes: Nantes habitat.
- Hall, P. (2001). Developments in French Politics 2. New York: Palgrave Macmillan.
- Hall, P. A. (1986). Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France. New York, Etats-Unis: Oxford University Press.
- Harding, A. (2007). Taking City Regions Seriously? Response to Debate on 'City-Regions: New Geographies of Governance, Democracy and Social Reproduction'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(2), 443-458.
- Harvey, D. (1985). The urbanization of capital. Oxford, Royaume-Uni: Blackwell.
- Harvey, D. (2012). Paris, capitale de la modernité. Paris: les Prairies ordinaires.
- Hautcoeur, P.-C., & Gallais-Hamonno, G. (Éd.). (2007). Le marché financier français au XIXe siècle: Aspects quantitatifs des acteurs et des instruments à la Bourse de Paris. Paris: Publications de la Sorbonne.
- Hayer, D. (2005). Fabriquer la ville autrement: Jean-Paul Baïetto (1940-1998). Paris: Le Moniteur.
- Helleiner, E. (2014). Forgotten foundations of Bretton Woods: international development and the making of the postwar order. Ithaca: Cornell University Press.
- Herault, B., & Duran, P. (1992). L'Administration à la découverte du politique : l'équipement en décentralisation. *Annuaire des collectivités locales*, 12(1), 5-25.

- Hoorens, D., & Peretti, M.-P. (1995). Les collectivités locales et le partenariat public-privé : la logique financière. *Revue d'économie financière*, 5(1), 89-105.
- Inyzant, H. (1981). Le mouvement castor en France : les coopératives d'autoconstruction entre 1950 et 1960 (Thèse de doctorat). Université de Nanterre.
- Jackson, K. T. (1985). *Crabgrass frontier: the suburbanization of the United States*. New York: New Ed.
- Jaillet, M.-C. (1982). *Les pavillonneurs: la production de la maison individuelle dans la région toulousaine*. Paris: Éditions du C.N.R.S.
- Jambard, P. (2002). La SAE, un constructeur de la ville des Trente Glorieuses. *Entreprises et histoire*, n° 30(3), 45-62.
- Jannoud, C., & Pinel, M.-H. (1974). *La première ville nouvelle*. Paris: Mercure de France.
- Jessop, B. (2003). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity.
- Jèze, G. (1935). *Les défaillances d'État*. Paris: Sirey.
- Jobert, B. (1994). Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales. Paris: l'Harmattan.
- Jobert, B., & Damamme, D. (1993). *Les administrations centrales face à la politique de la ville*. Montpellier: CEPEL.
- Kaika, M., & Ruggiero, L. (2013). Land Financialization as a ‘lived’ process: The transformation of Milan’s Bicocca by Pirelli. *European Urban and Regional Studies*.
- Keating, M. (2008). Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics* 31(1).
- Kitchin, R., O’Callaghan, C., Boyle, M., Gleeson, J., & Keaveney, K. (2012). Placing Neoliberalism: The Rise and Fall of Ireland’s Celtic Tiger. *Environment and Planning A*, 44(6), 1302-1326.
- Kuisel, R. F. (1984). *Le Capitalisme et l’État en France: modernisation et dirigisme au XXe siècle*. Paris: Gallimard.
- Labourdette, J.-H. (2002). *Jacques Henri-Labourdette, architecte : une vie, une œuvre*. Nice: Gilletta.
- Landauer, P. (2003). La voie de desserte, dénominateur commun entre logement et territoire. *Vingtième Siècle. Revue d’histoire*, 79(3), 69-78.
- Landauer, P. (2010). *L’invention du grand ensemble : la caisse des dépôts maître d’ouvrage*. Paris: Picard.
- Lefebvre, B., Mouillart, M., Occhipinti, S., & Quilliot, R. (1992). *Politique du logement, cinquante ans pour un échec*. Paris: Ed. l’Harmattan.
- Lefebvre, H. (1962). *Introduction à la modernité : préludes*. Paris: Les éd. de Minuit.
- Lefebvre, J.-P. (2014). *Déraison d’État: déshérence des villes*. Paris: l’Harmattan.
- Lefèvre, C., & Jouve, B. (1999). De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l’action publique en Europe. *Revue française de science politique*, 49(6), 835-854.
- Le Galès, P. (1999). Le desserrement du verrou de l’Etat ? *Revue internationale de politique comparée*, 6(3).

- Le Galès, P. (2006a). Chapitre 8: Les deux moteurs de la décentralisation. In Culpepper, P. D., Hall, P., Palier, B. *La France en mutation. 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, (p. 303-341).
- Le Galès, P. (2006b). New state space in Western Europe? *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 717-721.
- Le Galès, P. (2011). Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance. Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Galès, P., & Pinson, G. (2009). Local/regional governments and centre-periphery relations in the Fifth Republic. In S. Brouard, A. Appleton, & A. Mazur (éd.), *The French Fifth Republic at Fifty : Beyond Stereotypes* (p. 208-225). Londres: Palgrave Macmillan.
- Le Garrec, S. (2006). Le renouvellement urbain : la genèse d'une notion fourre-tout. La Défense: PUCA.
- Le Goullon, G. (2008). Les banquiers-bâtisseurs. *Histoire urbaine*, 23(3), 81-94.
- Le Goullon, G. (2010). Les grands ensembles en France : genèse d'une politique publique (1945-1962) (Thèse de doctorat). Université Panthéon-Sorbonne, Paris.
- Le Goullon, G. (2014). Les grands ensembles en France genèse d'une politique publique 1945-1962. Paris: Editions du CTHS.
- Lelévrier, C. (2010). La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? *Espaces et sociétés*, 140-141(1), 59.
- Le Lidec, P. (2011). La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France. In Bezes, P., & Siné, A. (2011). *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris: les presses de Sciences po (p.149-192).
- Lemoine, B. (2012). Les valeurs de la dette : L'État à l'épreuve de la dette publique (Thèse de doctorat). MINES ParisTech, Paris.
- Lepetit, B. (1992). Séries longues, histoire longue. *Genèses*, 9(1), 102-106.
- Lescure, M. (1982). Les banques, l'État et le marché immobilier en France, à l'époque contemporaine, 1820-1940. Paris: Éditions de l'EHESS.
- Lescure, M. (1983). Immobilier et bâtiment en France: 1820-1980. Paris: Hatier.
- Levy, J. D. (1999). Tocqueville's revenge: state, society, and economy in contemporary France. Cambridge: University Press of Harvard.
- Levy, J. D. (2006). The state after statism : new state activities in the age of liberalization. Cambridge: University Press of Harvard.
- Levy, J. D. (2008). Chapitre 2 : Les politiques économiques et sociales. In Borraz, O., Guiraudon, V. (éd.) *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne* (p.69-91).
- Linhart, V. (1996). La « ville » comme objet de politique publique. Genèse et institutionnalisation de la politique de la ville en France (Thèse de doctorat). IEP de Paris, France.
- Linhart, V., Offendstadt, N., & Macé, G. (1989). La communauté Loubavitch de Sarcelles : rapport au politique (Mémoire de DESS). IEP de Paris, Paris.
- Lion, R. (1992). *L'Etat passion*. Paris: Plon.

- Lipietz, A. (1994). Post-fordism and democracy. In A. Amin (éd.), Post-Fordism (p. 338-358). New York: Blackwell.
- Lojkine, J. (1977). Le marxisme, l'État et la question urbaine. Paris: Presses universitaires de France.
- Loriaux, M. M. (1991). France after hegemony: international change and financial reform. Ithaca: Cornell University Press.
- Lorrain, D. (1981). Le secteur public local. Entre nationalisation et décentralisation. *Annales de la recherche urbaine*, (13), 53-104.
- Lorrain, D. (1989). La montée en puissance des villes. *Économie et Humanisme*, (305), 6-21.
- Lorrain, D. (1991). De l'administration républicaine au gouvernement urbain. *Sociologie du travail*, 19(4), 471-484.
- Lorrain, D. (1995). la grande entreprise française et l'action publique. *Sociologie du Travail*, (37), 199-220.
- Lorrain, D. (2002). Capitalismes urbains: la montée des firmes d'infrastructures. *Entreprises et histoire*, 30(3), 7-31.
- Lorrain, D. (2011). La main discrète. *Revue française de science politique*, 61(6), 1097-1122.
- Lorrain, D. (2013). La ville et les marchés : ce qui change au début du 21e siècle. *Revue électronique des sciences humaines et sociales*. Consulté à l'adresse <http://www.espacestemps.net/articles/la-ville-et-les-marches-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle/>
- Lorrain, D., & Stoker, G. (1995). La privatisation des services urbains en Europe. Paris: Éd. la Découverte.
- Mabileau, A., & Sorbets, C. (1989). Gouverner les villes moyennes. Paris: Pedone.
- MacKenzie, D. A. (2008). An engine, not a camera: how financial models shape markets. Cambridge : Harvard University Press.
- Magri, S. (1977). Logement et reproduction de l'exploitation: les politiques étatiques du logement en France, 1947-1972. Paris: Centre de sociologie urbaine.
- Malinge, M.-L. (1989). Un Site dans une île... Nantes: Université de Nantes.
- Marchand, M.-J. (1999). L'économie de la décentralisation: un enjeu financier pour les collectivités locales. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Margairaz, M. (1991). L'Etat, les finances et l'économie : histoire d'une conversion, 1932-1952. Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Margairaz, M. (1992). Louis Franck, 697 Ministres. Souvenirs d'un directeur général des prix. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 47(6), 1222-1223.
- Margairaz, M. (2003). La Caisse des dépôts et l'appareil financier public. Mise en sommeil, transition ou genèse d'une mutation? In A. Aglan, M. Margairaz, & P. Verheyde (éd.), *La Caisse des dépôts, la Seconde Guerre mondiale et le xx^e siècle, Actes du colloque international de novembre 2001* (p. 31-61). Paris: Albin Michel.
- Margairaz, M. (2008). Les historiens, l'histoire de la Caisse des dépôts et consignations et des politiques du logement. *Histoire urbaine*, 23(3), 15-22.

Margairaz, M. (2014). Jean Tannery et la modernisation avortée des emplois de la Caisse des dépôts. In A. Aglan, M. Margairaz, & P. Verheyde (éd.), De la croissance à la crise (1925-1935) Le moment Tannery. Une tentative avortée de modernisation conservatrice et libérale à l'heure de la mondialisation (p. 105-122). Genève: Droz.

Margairaz, M., Aglan, A., & Verheyde, P. (2014). De la croissance à la crise, 1925-1935: le moment Tannery, une tentative avortée de modernisation conservatrice et libérale à l'heure de la mondialisation. Genève: Droz.

Masse, G. (1990). Un banquier face au financement des services urbains. *Economie et humanisme*, (312), 67-82.

Menez, F. (2008). Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours : analyse à partir du cas lyonnais. Université Lumière Lyon 2, Lyon.

Meunier, J. (2013). Le 1 % logement: genèse, perte de légitimité et reprise en main par l'Etat (Thèse de doctorat). Université Paris-Est, Marne-la-Vallée.

Mezrahi, C. (1986). Regards et témoignages sur Sarcelles. Paris: Idéographic.

Monnet, E. (2012). Politique monétaire et politique du crédit en France pendant les Trente Glorieuses, 1945-1973 (Thèse de doctorat). École doctorale d'Économie, Paris.

Monnet, E. (2015). La politique de la Banque de France au sortir des Trente Glorieuses : un tournant monétariste ? *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 62-1(1), 147-174.

Mordacq, P., & Patat, J.-P. (1979). Un système financier bloqué ? Quelques remarques à propos du rapport Mayoux. *Commentaire*, Numéro 7(3), 443-446.

Mottis, N., & Ponssard, J.-P. (2010). Crédit de valeur, 10 ans après... *Revue française de gestion*, n° 198-199(8), 209-226.

Nabet, A., & David, G. (2002). L'introduction d'indicateurs de création de valeur actionnariale dans un groupe français : SNCF Participations. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, Tome 8(1), 111-128.

Nakayama, Y. (2008). La construction de logements et les investissements d'équipement annexes des années 1930 au milieu des années 1960. *Histoire urbaine*, 23(3), 55-69.

Nakayama, Y. (2014). Le groupe CDC et la politique d'équipement du territoire de 1928 à 1967. De la participation passive à l'hégémonie « technocratique »? In P. Verheyde & M. Margairaz (éd.), Les politiques des territoires. La Caisse des dépôts et consignations, les institutions financières et les politiques de développement et d'aménagement des territoires en France au XXe siècle (p. 67-86). Bruxelles: Peter Lang.

Nappi-Choulet, I. (2006). The Role and Behaviour of Commercial Property Investors and Developers in French Urban Regeneration: The Experience of the Paris Region. *Urban Studies*, 43(9), 1511-1535.

Nappi-Choulet, I. (2012). Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier. *Esprit*, 84-96.

Nataf, C. (2006). Une analyse du positionnement du groupe Caisse des dépôts et consignations sur le marché émergent des politiques locales de sécurité à travers l'exemple de Suretis, cabinet de conseil en sûreté urbaine (Mémoire de M2). Sciences Po, Paris.

- Némery, J.-C. (1981). De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981.
- Neuby, B. L. (2005). What Do We Really Know about Municipal Finance? *Politics & Policy*, 33(1), 114-135.
- Newsome, B. (2009). French urban planning, 1940-1968: the construction and deconstruction of an authoritarian system. New York: Peter Lang.
- Novarina, G. (1993). De l'urbain à la ville: les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. Grenoble: CIVIL.
- Oblet, T. (2005). Gouverner la ville : les voies urbaines de la démocratie moderne. Paris: Presses universitaires de France.
- Oger, B. (2006). Histoire de la Caisse nationale d'épargne : une institution au service du public et de l'État, 1881-1914 (Vol. 1-1). Paris : l'Harmattan.
- Painter, J. (1995). Regulation theory, post-fordism and urban politics. In D. Judge, G. Stoker, & H. Wolman (éd.), *Theories of urban politics* (p. 276-295). Londres: Sage.
- Pares, R. (1992). La SCIC au service du pays (dactylo.).
- Passeron, J.-C. (1995). L'espace mental de l'enquête (I). Enquête. Archives de la revue Enquête, (1), 13-42.
- Passeron, J.-C. (2006). Le raisonnement sociologique: un espace non poppérien de l'argumentation. Paris: Albin Michel.
- Patat, J.-P., & Lutfalla, M. (1986). Histoire monétaire de la France au XXe siècle. Paris: Économica.
- Pechberty, M. (2010). Natixis enquête sur une faillite d'Etat. Paris: First.
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2010). Postneoliberalism and its Malcontents. *Antipode*, 41, 94-116.
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2013). Neoliberal Urbanism Redux? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 1091-1099.
- Peck, J., & Tickell, A. (2002a). Neoliberalizing Space. *Antipode*, 34(3), 380-404.
- Peck, J., & Tickell, A. (2002b). Neoliberalizing Space. *Antipode*, 34(3), 380-404.
- Petaux, J. (1982). Le Changement politique dans le gouvernement local : le pouvoir municipal à Nantes. Paris: Pedone.
- Pinson, D. (1989). Voyage au bout de la ville : histoires, décors et gens de la ZUP. Saint-Sébastien-sur-Loire: ACL-Crocus.
- Pinson, D. (1996). La monumentalisation du logement ou l'architecture des ZUP comme culture. *Les Cahiers de la recherche architecturale*, (n°38-39).
- Pinson, G. (2002). Projets et pouvoirs dans les villes européennes : une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin (Thèse doctorat). Université Rennes 1, Rennes.
- Pinson, G. (2003). Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action. *Lien social et Politiques*, (50), 39.
- Pinson, G. (2009). Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes. Paris: Presses de Sciences Po.

- Pinson, G. (2010). La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains. *Pôle Sud*, n° 32(1), 73-92.
- Pinson, G., & Béal, V. (2009). Du petit chose au « 5th best mayor in the world ». *Pôle Sud*, n° 30(1), 7-29.
- Pinson, G., & Morel Journel, C. (Éd.). (à paraître). *Debating the Neoliberal City*. Londres: Ashgate.
- Piore, M. J., & Sabel, C. F. (1984). *The second industrial divide: possibilities for prosperity* (Vol. 1–1). New York: Basic Books.
- Pisani, E. (1956). Administration de gestion, administration de mission. *Revue française de science politique*, 6(2), 315-330.
- Pollard, J. (2007). Les grands promoteurs immobiliers français, 69(3), 94-108.
- Pollard, J. (2009). Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid (Thèse de doctorat). IEP Paris, Paris.
- Poon, M. (2009). From New Deal institutions to capital markets: commercial consumer risk scores and the making of subprime mortgage finance. *Accounting, Organizations and Society*, 34(5), 654-674.
- Pouvreau, B. (2004). *Un politique en architecture: Eugène Claudius-Petit, 1907-1989* (Vol. 1–1). Paris: Le Moniteur.
- Preteceille, E. (1973). *La production des grands ensembles*. Paris: Mouton.
- Preteceille, E. (1988). Decentralisation in France: new citizenship or restructuring hegemony? *European Journal of Political Research*, 16(4), 409-424.
- Priouret, R. (1966). *La caisse des dépôts : cent cinquante ans d'histoire financière*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Pronier, R. (1983). *Les municipalités communistes*. Paris: Balland.
- Pupponi, F. (2006). *La France d'en dessous : banlieues : chroniques d'un aveuglement*. Paris: Ed. Privé.
- Quennouëlle-Corre, L. (2000). *La direction du Trésor 1947-1967 : L'État-banquier et la croissance*. Institut de la gestion publique et du développement économique. Consulté à l'adresse <http://books.openedition.org/igpde/1937>
- Quennouëlle-Corre, L. (2005). Les réformes financières de 1966-1967. In Michel Debré, un réformateur aux Finances 1966-1968 (p. 85-117). Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Rapport au ministre de l'économie et des finances sur l'évolution et la modernisation des Caisses d'épargne. (1968). Paris: Service d'information du Ministère de l'économie et des finances.
- Reigner, H. (2002). Les DDE et le politique : quelle co-administration des territoires ? Paris: l'Harmattan.
- Renard, V. (2008). La ville saisie par la finance. *Le Débat*, (148), 106-117.
- Revue d'économie financière (Éd.). (1991). *La Caisse des dépôts et consignations 175 ans*. Paris: Association d'économie financière.

Rochcongar, Y. (1999). Des navires et des hommes: de Nantes à Saint-Nazaire, deux mille ans de construction navale. Nantes: Éd. Maisons des hommes et des techniques.

Rousseau, M. (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.

Rutland, T. (2010). The Financialization of Urban Redevelopment. *Geography Compass*, 4(8), 1167-1178.

Saint-Macary, E. (2011). Mixité sociale et diversité de l'habitat : l'investissement d'acteurs privés dans les opérations de rénovation urbaine (Thèse de doctorat). Institut d'urbanisme de Paris, Paris.

Saunier, F. (2003). De la maternité à l'orphelinat. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, no 79(3), 53-67.

Saunier, F. (2007). Société rouennaise d'études urbaines et Société d'études urbaines de la région du Havre, la création des premières agences d'urbanisme entre hasard et nécessité. *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning*, (2), 18-30.

Service de presse du ministère de l'Equipement (Éd.). (1974). L'équipement de la Loire Atlantique. Paris.

Siné, A. (2006). L'ordre budgétaire : l'économie politique des dépenses de l'État. Paris: Economica.

Steinmetz, H. (2013). Les Chalandonnettes. *Politix*, 101(1), 21-48.

Stone, C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1-28.

Strudel, S. (1991). Les juifs et la politique : une étude de cas : Sarcelles ville-loupe (Thèse de doctorat). IEP de Paris, Paris.

Tellier, T. (2005). Aux origines de la politique de la ville. L'exemple pionnier du quartier de l'Alma Gare à Roubaix, de 1968 aux années 1990. In Y. Marec (éd.), *Villes en crises. Les politiques municipales face aux pathologies urbaines, fin XVIIIe-fin XXe siècle* (p. 694-705). Paris: Créaphis.

Tellier, T. (2007). Le temps des HLM 1945-1975: la saga urbaine des Trente Glorieuses. Paris: Autrement.

Tellier, T. (2009). « Donner une âme aux cités nouvelles ». *Histoire urbaine*, n° 23(3), 119-

Tellier, T. (2012). Politiques de la ville: habiter et administrer la ville au vingtième siècle (Mémoire d'habilitation à diriger des recherches). Paris 1, Paris.

Théret, B. (1991). Apogée et déclin du rentier de la dette publique dans le grand XIXème siècle libéral (1815-1935). *Economies et sociétés - Cahiers ISMEA*, 25(1), 57.

Théret, B., & Jobert, B. (1994). La consécration républicaine du néolibéralisme : l'ultime étape d'une reconquête ? In Jobert, B. *Le tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans la pratique gouvernementale* (p. 21-85). Paris: L'Harmattan.

Theurillat, T. (2012). La ville négociée : entre financiarisation et durabilité. *Géographie, économie, société*, 13(3), 225-254.

- Thoenig, J.-C. (1987). *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*. Paris: L'Harmattan.
- Thoenig, J.-C., & Crozier, M. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue française de sociologie*, 16(1), 3-32.
- Tissot, S. (2007). *L'État et les quartiers: genèse d'une catégorie de l'action publique*. Paris: Seuil.
- Topalov, C. (1969). La Société centrale immobilière de la caisse des dépôts. Etude monographique d'un groupe immobilier para-public. (rédaction provisoire). Centre de sociologie urbaine.
- Topalov, C. (1973). *Les Promoteurs immobiliers : contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris: Mouton.
- Topalov, C. (1987). *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Trigilia, C. (2002). *Sociologie économique : état, marché et société dans le capitalisme moderne*. Paris: Armand Colin.
- Vadelorge, L. (2008). Les villes nouvelles contre la CDC. *Histoire urbaine*, 23(3), 129.
- Vadelorge, L. (2014). Les inspecteurs des Finances bâtisseurs et aménageurs des territoires des années cinquante aux années quatre-vingt : jacobins ou décentralisateurs ? In F. Cardoni, M. Margairaz, & N. Carré de Malberg (éd.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances 1801-2009 : Dictionnaire thématique et biographique* (p. 275-281). Vincennes: Institut de la gestion publique et du développement économique.
- Vail, M. I. (2010). *Recasting welfare capitalism: economic adjustment in contemporary France and Germany*. Philadelphia: Temple University Press.
- Vayssiére, B. (1988). *Reconstruction, déconstruction : le hard french ou l'architecture française des trente glorieuses*. Paris: Picard.
- Veltz, P. (1978). *Histoire d'une réforme ambiguë*. Paris: Ed. du C.R.U.
- Veltz, P. (2000). *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*. Paris: Presses universitaires de France.
- Verheyde, P. (2014). La Caisse des dépôts et le marché financier dans les années 1930. Enjeux, contraintes, limites. In A. Aglan, M. Margairaz, & P. Verheyde (éd.), *De la croissance à la crise (1925-1935) Le moment Tannery. Une tentative avortée de modernisation conservatrice et libérale à l'heure de la mondialisation* (p. 69-81). Genève: Droz.
- Verheyde, P., & Margairaz, M. (Éd.). (2014). *Les politiques des territoires : la Caisse des dépôts et consignations, les institutions financières et politiques de développement et d'aménagement des territoires en France au XXe siècle*. Bruxelles: Peter Lang.
- Vieillard-Baron, H. (1990). La communauté séfarade de Sarcelles : une transplantation réussie ? *Espaces et sociétés*, (59), 37-72.
- Vieillard-Baron, H. (1994a). Le ghetto en perspective ? *Hommes et migrations*, (1181), 41-45.

- Vieillard-Baron, H. (1994b). Sarcelles : l'enracinement des diasporas sépharade et chaldéenne. *Espace géographique*, 23(2), 138-152.
- Vieillard-Baron, H. (1995). Sarcelles : l'enracinement de la diaspora chaldéenne. In M. Bruneau (éd.), *Diasporas*. (p. 68-89). Montpellier: Reclus.
- Vieillard-Baron, H. (1996). Sarcelles aujourd'hui : de la cité-dortoir aux communautés? *Espace, populations, sociétés*, 14(2), 325-333.
- Vieillard-Baron, H. (2002). Sarcelles : un cas toujours exemplaire ? *Urbanisme*, (322).
- Voldman, D. (1997). La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : histoire d'une politique (Vol. 1-1). Paris: l'Harmattan.
- Voldman, D. (2006). *Fernand Pouillon, architecte*. Paris: Payot.
- Walton, J. (1993). Urban Sociology: The Contribution and Limits of Political Economy. *Annual Review of Sociology*, 19, 301-320.
- Weber, R. (2010). Selling City Futures: The Financialization of Urban Redevelopment Policy. *Economic Geography*, 86(3), 251-274.
- Yago, K. (2003). Les rapports entre la Caisse des dépôts et consignations et les caisses d'épargne. In A. Aglan, M. Margairaz, & P. Verheyde (éd.), *La Caisse des dépôts, la Seconde Guerre mondiale et le xx^e siècle, Actes du colloque international de novembre 2001* (p. 145-161). Paris: Albin Michel.
- Zittoun, P. (2001). *La politique du logement: 1981-1995* Paris: l'Harmattan.

Table des matières

Remerciements	3
Sommaire	5
Liste des sigles.....	7
INTRODUCTION	9
1. L'évolution des politiques de développement urbain au prisme de la Caisse des dépôts	11
1.1. La Caisse des dépôts et la fabrique urbaine : revue de littérature	12
1.1.1. La science politique et la mystérieuse disparition de la « toute-puissante » Caisse des dépôts après la construction des grands ensembles.....	12
1.1.2. Les apports de l'historiographie et des travaux plus anciens : du rôle des filiales dans la construction des grands ensembles aux logiques financières de la Caisse des dépôts	15
• La singularité des filiales de la CDC : objectifs nationaux, partenariats locaux et statuts privés	15
• L'histoire économique et financière : la Caisse des dépôts, acteur des politiques de développement urbain et du secteur financier français	16
1.2. La Caisse des dépôts et les grilles d'analyse des politiques urbaines.....	17
1.2.1. La gestion publique territoriale et la Caisse des dépôts	17
1.2.2. Les <i>urban studies</i> et l'économie politique spatialisée : les politiques de développement urbain à l'épreuve des transformations du capitalisme	19
1.2.3. La CDC et le chantier de recherche de la gouvernance urbaine	20
2. Une analyse « financiarisée » de la Caisse des dépôts et des politiques de développement urbain	22
2.1. Intégrer le système financier dans l'analyse de la Caisse des dépôts et dans l'économie politique du développement urbain	22
2.1.1. La financiarisation de la ville comme dynamique globale.....	23
2.1.2. La Caisse des dépôts, le système financier français et la ville.....	25
• Qualifier et mesurer l'influence d'une banque publique sur la production urbaine	25
• Le système financier français et la libéralisation financière des années 1980 dans l'analyse de la Caisse des dépôts.....	26
2.2. « <i>Follow the money</i> » : Comprendre la Caisse des dépôts et le développement urbain par les circuits financiers.....	28
2.2.1. De la finance à la ville : une analyse des circuits financiers de la Caisse des dépôts	28
2.2.2. Problématique et apports de la thèse.....	29
3. Méthodologie et annonce du plan	32
3.1. Une analyse qualitative des quantités financières.....	32
3.2. Deux paires d'études de cas : Sarcelles et la SCIC, Nantes et la SCET	34
3.3. Croiser les méthodes d'enquêtes.....	37
3.4. Annonce du plan	39

PARTIE 1 – LA CAISSE DES DEPOTS DEVIENT LA BANQUE PUBLIQUE DU DEVELOPPEMENT URBAIN : DES ANNEES 1940 AU MILIEU DES ANNEES 1960 43

Prologue – Crédit public et épargne privée : les réticences de la Caisse des dépôts à financer le développement urbain (1816-1940) 47

1. La création de la Caisse des dépôts : une caisse « sacrée » pour garantir le crédit public et accueillir des fonds privés	47
2. La CDC et les crises politiques : garantir le lien entre l’État et ses créanciers	50
3. Les réticences de la Caisse des dépôts à orienter l’épargne vers de nouveaux usages et vers le financement du logement social	51
4. L’entre-deux-guerres : une « modernisation conservatrice et libérale » (Margairaz, Aglan et Verheyde 2014)	52

Chapitre 1 – Le dirigisme financier, la Caisse des dépôts et la ville : l’invention du financement public du développement urbain 55

1. Les années 1940 et la discrète transformation de la Caisse des dépôts.....	56
1.1. La politique du logement : « un formidable bond en arrière » dans les années 1940?57	
1.1.1. Le logement, une « priorité seconde » de l’État	57
1.1.2. Une politique du logement sans la Caisse des dépôts ?	60
1.2. Le dirigisme financier et la Caisse des dépôts	61
1.2.1. Privilégier l’industrie aux finances : le Plan et les innovations financières de l’Occupation	62
1.2.2. La CDC et les épargnants : qui paie le prix de l’industrialisation du pays ?.....	66
2. La recomposition du système financier dans les années 1950 et l’urbanisation du bilan de la Caisse	69
2.1. Un élan « libéral » paradoxalement favorable à la Caisse et au financement public du développement urbain au début des années 1950	70
2.2. La « nouvelle » priorité du logement et les institutions financières publiques : soutenir la construction privée de logements populaires	73
2.2.1. Les « petites réunions cordiales » de Claudio-Petit avec les élites financières publiques73	
2.2.2. Le crédit à moyen terme étendu au logement (1950) et le plan Courant (1953) : le « logement aidé », ou le crédit public au logement privé	75
2.3. L’investissement spectaculaire de la Caisse des dépôts dans le développement urbain : des financements à la création de filiales.....	78
3. Du financement au développement urbain : l’État et la Caisse des dépôts pour une urbanisation à moindre coût	81
3.1. Les instruments financiers de la Caisse des dépôts : normer le développement urbain pour en réduire le coût	81
3.1.1. Les logecos : des normes abaissées pour les logements.....	81
3.1.2. La « bible » pour limiter le coût des équipements urbains.....	83
3.1.3. Les financeurs du développement urbain : les livrets d’épargne	83
3.2. Contrôler le rythme de l’urbanisation	84
3.3. Un système de crédit qui laisse peu de latitude aux pouvoirs locaux et aux constructeurs publics et privés	86

3.3.1. Le lien prêt-subvention : comment les administrations d'État contrôlent les prêts aux collectivités locales	87
3.3.2. Les faibles marges d'action des collectivités locales.....	88
3.3.3. Les opérateurs privés et publics soumis aux normes du financement public.....	90
Conclusion.....	90
Chapitre 2 – La Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) et Sarcelles : « l'invention du grand ensemble ».....	93
1. La SCIC : un véhicule d'investissement en faveur du logement populaire	95
1.1. La création de la SCIC : une initiative originale mobilisant des opportunités financières	95
1.1.1. Une convergence d'opportunités financières pour le logement populaire : la Caisse des dépôts, le crédit à moyen terme et le plan Courant.....	95
• Le crédit à moyen terme et le plan Courant pour financer le logement privé	96
• Le dégagement des ressources de la Caisse des dépôts	96
1.1.2. L'initiative de François Bloch-Lainé : engager la Caisse des dépôts dans la politique du logement	97
1.2. La SCIC, auxiliaire de la politique du logement : construire en masse et à prix réduit des logements pour les salariés	99
1.2.1. Le montage financier des opérations : la création de sociétés immobilières pour recevoir les fonds du 1% et du plan Courant	99
1.2.2. La SCIC : une société privée de services immobiliers et une « administration de mission » 101	
1.2.3. Un succès grandissant : la CIRP et les sociétés spécialisées.....	103
• Un succès grandissant auprès des entreprises et entités publiques	103
• Une nouvelle société à la demande du ministère de la Reconstruction : la Compagnie Immobilière de la Région Parisienne (CIRP)	105
• Des prestations imbattables pour le logement des salariés	106
2. Le grand ensemble : un modèle technique et « idéologique » ?	108
2.1. La conception technique du grand ensemble : « construire des logements, c'est comme construire des bateaux »	108
2.1.1. Les opportunités foncières plus que l'aménagement du territoire : Sarcelles et les autres 109	
2.1.2. L'urbanisme dominé par les ingénieurs	110
• Un ingénieur des Ponts à la Caisse des dépôts : Léon-Paul Leroy.....	110
• Le poids des ingénieurs à la SCIC.....	111
2.1.3. L'urbanisme intégré et standardisé : la naissance du grand ensemble	112
• La rationalisation de la voirie	113
Plan de 1959 du grand ensemble de Sarcelles.....	114
• La standardisation des équipements pour diminuer leur coût par logement	114
2.2. Un urbanisme sujet à controverse, mais qui s'impose	116
2.2.1. La légende noire : la sarcellite	116
2.2.2. La légende dorée : la modernité triomphante de la SCIC	118
2.2.3. Un modèle qui se diffuse : la ZUP, fille de la SCIC	119
3. Qui gouverne Sarcelles et le développement urbain de la région parisienne ? L'autonomie contestée de la SCIC	120
3.1. La SCIC et le ministère de la (Re)Construction : le consensus distant.....	121
3.1.1. L'injonction productive au sein du ministère de la Reconstruction.....	122

3.1.2. Les ambitions du ministère de la Construction.....	123
3.2. Sarcelles : la commune et la société locale, de l'assentiment au ressentiment....	124
3.2.1. La SCIC : une aubaine pour la commune	125
3.2.2. Un programme autonome à l'égard de la commune.....	125
3.2.3. La montée des ressentiments locaux	127
3.3. L'étranglement des financements de la SCIC : vers un essoufflement du modèle	
129	
Conclusion.....	130
Chapitre 3 – La SCET à Nantes : les ambiguïtés d'un organisme central mis au service des pouvoirs locaux pour aménager les grands ensembles.....	133
1. La SCET et l'affirmation de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain.....	135
1.1. Origines et statuts de la SCET : un organisme pour intégrer les collectivités locales et la Caisse des dépôts dans les politiques nationales d'équipement du territoire	135
1.1.1. Étendre le rôle technique et financier de la Caisse des dépôts à « l'équipement du territoire »	135
1.1.2. Des opportunités et des limites pour la SCET : entre l'administration d'État et les collectivités locales.....	137
• L'opportunité des sociétés d'économie mixte (SEM) locales.....	137
• Des relations complexes avec l'État	138
1.2. L'opérateur « quasi obligatoire » des ZUP	139
1.2.1. Les ZUP : une économie publique du développement urbain	139
1.2.2. La SCET, organisme clé de la réalisation des ZUP.....	140
• Le financement à court terme : un soutien financier exceptionnel.....	141
• Le soutien technique de la SCET.....	142
1.2.3. La SCET et la (dé)centralisation : débats et remise en cause de la société au milieu des années 1960.....	144
• Les critiques de la Cour des Comptes et du ministère de la Construction : un « État dans l'État »	144
• La SCET et les prodromes de la décentralisation	146
2. A Nantes : la SCET, support technique d'un consensus local en faveur des grands ensembles	147
2.1. La SCET pour relancer la construction de logements à Nantes.....	148
2.1.1. Nantes et le développement urbain avant l'arrivée de la SCET : des blocages techniques et politiques	148
2.1.2. La SCET appelée à Nantes par l'État local pour relancer la construction de logements	
151	
• Le développement de l'agglomération nantaise passe par des ZUP et par l'État local	
151	
• La visite de François Parfait à Nantes : l'avis du technocrate	153
• La création de la Société d'Équipement de Loire-Atlantique (SELA) pour une stabilisation des tensions politiques locales	154
2.2. La SCET et la SELA à Nantes : le cadre technique et politique d'une urbanisation de masse	156
2.2.1. Les rapports très étroits entre la SCET et la SELA.....	156
2.2.2. La ZUP de l'Ouest (rebaptisée Bellevue en 1966) : le projet de l'État local et de la SCET	
158	

• Une ZUP typique.....	158
• Les collectivités locales : un consentement intéressé.....	160
2.2.3. L'île Beaulieu : le projet de la municipalité et de la SCET.....	163
• Les rêves de grandeur de la municipalité soutenues par la SCET	163
• Le blocage du ministère de la Construction	164
• Le plan de stabilisation de 1963 et les déceptions locales.....	166
Conclusion de la partie	169
PARTIE 2 – LA CAISSE DES DEPOTS, LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT URBAIN ET LA MISE EN CAUSE DU CONTROLE DE L’ÉTAT SUR LE CREDIT (1965-1981)	171
Chapitre 4 – La Caisse des dépôts et la légitimité du crédit public au développement urbain	175
1. La Caisse des dépôts, ou les limites des réformes « libérales » des années 1960 en matière de développement urbain.....	176
1.1. Rueff et Debré : lutter contre l'inflation en réformant le crédit.....	176
1.1.1. Jacques Rueff et les débuts de la Ve République : l'influence d'abord limitée de l'économiste libéral en matière de crédit	177
1.1.2. Michel Debré aux Finances : du circuit du Trésor à l'épargne	178
• La lutte contre l'inflation et la fin de « l'État banquier »	179
• Le rôle croissant des banques et le retour au marché financier ?	180
1.2. La Caisse des dépôts et le maintien d'un soutien public à l'investissement urbain	182
1.2.1. Pas de « normalisation » pour le financement du développement urbain	182
• La bancarisation de la production urbaine et la réforme du « secteur aidé ».....	182
• La non-réforme du circuit du livret A : Mai 68, les arguments de la CDC et l'opposition du Trésor	184
• Les « débudgeatisations » : la CAECL et la CPHLM.....	186
1.2.2. Le ministère de l'Équipement et la « qualité » du développement urbain : encouragement de l'initiative privée et de l'investissement public	188
2. La Caisse des dépôts à l'épreuve de la stagflation des années 1970 : la mise en cause croissante mais repoussée du financement public du développement urbain	189
2.1. La Caisse des dépôts de plus en plus responsable de l'inflation ?	190
2.1.1. Face à la crise : le retournement de la politique financière et le contrôle du crédit	190
2.1.2. Le Plan contre la Caisse ou la fin d'une époque	191
• Les critiques sur la « transformation » opérée par la Caisse des dépôts.....	192
• Le problème de la segmentation du crédit	193
• Une réforme remise à plus tard	195
2.2. Les réformes inachevées des années 1970 : le logement et la décentralisation ...	197
2.2.1. Le chantier de la décentralisation (encore) disjoint de celui de la libéralisation financière.....	197
2.2.2. Au-delà de la réforme modérée du financement du logement en 1977 : la réduction progressive du rythme de construction	199
Conclusion.....	201

Chapitre 5 – La SCIC et la « promotion para-publique » à l'épreuve des marchés immobiliers	203
1. Contestations locales et remises en cause financières dans les années 1960 : la survie de la SCIC est en jeu	204
1.1. La lutte contre l'inflation et la fin des priviléges	205
1.1.1. La pression sur les apports financiers de la CDC à la SCIC.....	205
1.1.2. La réforme des circuits financiers et la fin de la construction pour les employeurs 206	
1.1.3. Le dynamisme des constructeurs concurrents.....	207
1.2. La fin de la tranquillité : la montée des contestations à Sarcelles.....	208
2. La SCIC devient-elle un promoteur privé ?	209
2.1. La SCIC au risque des marchés immobiliers	210
2.1.1. Un nouveau plan en faveur de « l'accession à la propriété » : les sociétés <i>builders</i> 210	
2.1.2. Vendre des logements : la SCIC vers des logiques de marché	212
• De la planification nationale aux marchés locaux de la demande solvable.....	212
• Commercialiser : attirer les ménages aisés face à la concurrence privée.....	213
• Risque et profit.....	214
2.1.3. Une révolution stratégique inachevée : la SCIC, toujours auxiliaire de la politique du logement	215
• Faire du profit, vraiment ?.....	216
• La publicité et la SCIC : entre impératifs commerciaux et objectifs sociaux.....	217
2.2. Une alliance avec la municipalité de Sarcelles pour continuer à construire et pour améliorer l'image de la ville et de la SCIC	218
2.2.1. La collaboration entre la commune et la SCIC	218
2.2.2. Une politique commune en faveur de la construction	220
• Plus de logements contre plus d'équipements	220
• Le contrôle par la municipalité des revendications locales.....	221
2.2.3. « Sarcelles n'est plus Sarcelles » : changer l'image de Sarcelles.....	223
• Le maire, le constructeur et le fantôme de la sarcellite.....	223
• Les Flanades, « Champs-Élysées de Sarcelles ».....	224
3. Les ambiguïtés de la SCIC révélées par la crise	226
3.1. Le volontarisme de la SCIC à l'épreuve du retournement du marché	227
3.1.1. Les méventes et les pertes de la SCIC.	227
3.1.2. Les ambiguïtés commerciales de la SCIC dans les années 1970	228
• Le « volontarisme » des ingénieurs de la SCIC et le marché	228
• Paradis des ingénieurs, enfer des commercialisateurs	230
• Le social et le profit	231
3.1.3. Réformer la SCIC : un impératif remis à plus tard mais inéluctable.....	232
• Une demi-réforme de la SCIC	233
• La fin des crédits privilégiés de la CDC à la SCIC.....	234
• Le maintien impossible des ambiguïtés	234
3.2. A Sarcelles : l'échec coûteux et symbolique des Flanades	236
3.2.1. Un plan de financement déficitaire et trop optimiste, des pertes aggravées par la crise	236
3.2.2. Les tensions avec la municipalité et la fin du partenariat	240
Conclusion.....	241

Chapitre 6 – La SCET et la fin des grands ensembles : la fragmentation du développement urbain.....	243
1. La remise en cause de l'emprise de la SCET sur le développement urbain (1966-1973)	244
1.1. La SCET cesse d'être l'instrument privilégié de l'État en matière de développement urbain	245
1.1.1. Les nouveaux outils du ministère de l'Équipement « contre la SCET ».....	245
• Les villes nouvelles : la SCET et les ZUP comme repoussoir	246
• Les agences d'urbanisme et la planification urbaine sans la SCET.....	246
1.1.2. Le démarrage de l'aménagement privé, concurrent du réseau des sociétés d'économie mixte (SEM) rattachées à la SCET	248
1.1.3. L'évolution stratégique de la SCET : vers les nouveaux marchés, vers les collectivités locales ?	249
1.2. A Nantes : la SCET plus près de la municipalité face aux services de l'État et aux promoteurs privés	252
1.2.1. La montée en puissance de l'Équipement à Nantes : les tensions dans la production de la ville	252
1.2.2. La SCET et les ZUP : concurrence de la promotion privée et approfondissement du partenariat avec les collectivités locales	254
• De la ZUP de l'ouest à la ZUP Bellevue : les mobilisations locales pour un projet en perte de vitesse	255
• La ZUP Beaulieu-Malakoff : les ambitions de la ville et les inquiétudes de l'État	256
2. De l'allocation de financements centralisés à la prestation de service aux collectivités locales : la difficile mutation de la SCET dans les années 1970	258
2.1. La SCET prestataire de services urbains auprès des collectivités locales : un pari difficile	259
2.1.1. La fin des grands ensembles, le ralentissement du développement urbain et la concurrence de la promotion privée	259
2.1.2. La diversification : une question de survie économique	260
• Diversifier, au risque de la concurrence privée	260
• Une stratégie en échec	261
2.1.3. Du financement bon marché au prestataire coûteux : les tensions financières entre la SCET et les collectivités locales	262
2.2. A Nantes, le pari de l'engagement politique local dans une production urbaine fragmentée	263
2.2.1. La fin des ZUP et l'esquisse de diversification à la SELA	264
2.2.2. Au service des collectivités : la SELA et la SCET au risque de l'engagement politique	266
• Une alternance politique symbolique de l'autonomisation des pouvoirs urbains à l'égard de l'État	267
• Le rôle clé de la SCET auprès de la municipalité : engagements individuels et stratégie commerciale	268
• Le mandat Chénard : les hommes de la SCET au cœur du projet urbain	269
• Le tramway et la fragmentation des politiques de développement urbain à Nantes	271

Conclusion de la partie	275
--------------------------------------	-----

PARTIE 3 – DU DEBUT DES ANNEES 1980 AU MILIEU DES ANNEES 1990 : LA CAISSE ET LA VILLE A L’EPREUVE DE LA LIBERALISATION FINANCIERE	277
--	-----

Chapitre 7 – La Caisse des dépôts dans la libéralisation financière : la remise en cause du crédit public au développement urbain	281
--	-----

1. La Caisse des dépôts à l’épreuve de l’alternance socialiste : la continuité malgré la décentralisation et les tensions financières.....	282
--	-----

1.1. Robert Lion à la CDC : un projet modéré	283
--	-----

1.2. Les lois de décentralisation et leur faible impact sur le crédit aux collectivités : les comités régionaux des prêts	285
---	-----

1.3. Les projets de réforme du crédit : la singularité de la Caisse des dépôts mise en cause	286
--	-----

2. La libéralisation du crédit et ses conséquences sur la Caisse des dépôts et le financement du développement urbain.....	289
--	-----

2.1. De la sélection publique du crédit à « l’économie des marchés financiers » : la conversion de Pierre Bérégovoy à la libéralisation du secteur financier	290
--	-----

2.2. La libéralisation du crédit au développement urbain et le rabattement de la Caisse des dépôts sur le financement du logement social	292
--	-----

2.2.1. La fin du livret A ?	292
-----------------------------------	-----

• La contraction des fonds du livret A.....	293
---	-----

• Le maintien d’une finance publique du logement social	294
---	-----

2.2.2. De la décentralisation à la « désétatisation » du crédit aux collectivités locales ...	295
---	-----

• Pierre Richard et la CAECL : compenser la chute du livret A.....	295
--	-----

• La création du Crédit Local de France (CLF) et la « désétatisation » du crédit aux collectivités locales.....	297
---	-----

2.2.3. Quelles conséquences sur le développement urbain ?.....	300
--	-----

• L’impact quantitatif et le ralentissement de la construction de logements	300
---	-----

• L’impact sur les acteurs du développement urbain : l’accès au crédit facilité pour les entreprises privés, mais le maintien de capacités de financements des collectivités locales 301	
---	--

• L’impact sur la géographie de l’investissement urbain	302
---	-----

• Une singularisation du logement social dans la production urbaine ?	302
---	-----

2.3. Un « service public entrepreneurial » ? Vers une nouvelle comptabilité de l’intérêt général à la Caisse des dépôts	303
---	-----

2.3.1. La fin de la banque du Plan	303
--	-----

2.3.2. Le « service public entrepreneurial » : profit et intérêt général	304
--	-----

3. La Caisse des dépôts et le spectre de la privatisation : quelle place pour « l’intérêt général » dans une finance libéralisée ?	306
--	-----

3.1. L’engagement de la Caisse dans la politique de la ville : réinscrire l’établissement et ses filiales dans les politiques publiques	307
---	-----

3.1.1. Alternance et « entrepreneurs » de la politique de la ville.....	308
---	-----

3.1.2. La « machine de guerre » de la Caisse des dépôts pour étendre l’usage du livret A... 309	
--	--

3.1.3. ... et prévenir les risques de privatisation	310
---	-----

3.2. La Caisse des dépôts ou le « mélange des genres » : les difficultés de la libéralisation inachevée	311
---	-----

3.2.1. Vers la privatisation pour garantir le fonctionnement d'un marché financier libéralisé	312
• Le « scandale de la Société Générale »	312
• Le « dividende » de la Caisse à l'État.....	313
3.2.2. Séparer les activités d'intérêt général des activités de marché.....	316
• La Cour des comptes, le Sénat et la protection des mandats publics.....	316
• Séparer les fonds du livret A et ceux de la Caisse des dépôts.....	317
• Le départ de Lion, la privatisation du Crédit Local de France	318
Conclusion.....	319
Chapitre 8 – La SCIC, ou le divorce de l'immobilier et du social	321
1. La SCIC : de l'administration à l'entreprise ? Des ambivalences de l'alternance socialiste à la loi du profit	322
1.1. « Mettre de l'ordre » à la SCIC : le temps des ambitions contradictoires	323
1.1.1. Les erreurs du passé : le « volontarisme » de la SCIC encore en cause	323
1.1.2. Gestion sociale, équilibre des comptes et décentralisation.....	325
• Gestion sociale et décentralisée : inscrire la SCIC dans la mouvance de la politique de la ville.....	326
• Construire des logements sociaux avec les collectivités locales	328
• Le renouvellement des dirigeants et la création d'une holding pour rétablir les comptes des filiales et limiter les apports financiers de la CDC.....	329
1.2. « Notre sidérurgie à nous » : la rentabilisation devient l'objectif dominant.....	330
1.2.1. Les ambitions pour la SCIC face aux limites de la politique du logement.....	330
• La réduction des aides publiques au logement et leur concentration sur les plus pauvres	331
• Une « équation financière » impossible à résoudre ? L'appel croissant aux ressources de la Caisse des dépôts.....	332
1.2.2. Faut-il sauver la SCIC ? La Caisse des dépôts et la remise en cause des financements privilégiés pour la SCIC	333
1.3. La SCIC, vers l'immobilier tertiaire et la politique de ville : une dualisation asymétrique	336
1.3.1. La SCIC et la construction : un développement calqué sur la promotion privée et les espérances de profit.....	336
• De la construction sociale au plan social.....	337
• La stratégie de l'immobilier tertiaire.....	338
• L'ouverture du capital de la SCIC à des investisseurs privés	339
1.3.2. Le logement locatif : de la gestion sociale à l'augmentation des loyers.....	340
1.3.3. Le Programme Développement Solidarité : les limites de l'engagement de la SCIC dans la politique de la ville.....	342
• Réhabiliter pour monter en gamme : les ambiguïtés d'une gestion sociale et rentable	342
• Malgré le PDS, la SCIC investit moins dans son patrimoine locatif qu'elle ne fait remonter les bénéfices de la gestion locative.....	344
• L'effondrement de la bulle immobilière et ses conséquences sociales : quand les logements (quasi-)sociaux compensent les pertes de la promotion de bureau.....	345
2. Sarcelles : le grand désinvestissement.....	348
2.1. Désinvestissement de la SCIC et paupérisation du grand ensemble.....	349
2.1.1. Le temps du désarroi financier.....	349

2.1.2.	Du blocage des loyers à la dégradation du grand ensemble.....	351
2.1.3.	Le retrait de la municipalité	352
•	La défate de Canacos et la fin de l'urbanisme municipal	352
•	Lamontagne, maire de Sarcelles : les communautés plutôt que l'urbanisme	354
2.2.	Hausse des loyers et... paupérisation	355
2.2.1.	Les logements gérés par la SCIC deviennent des logements sociaux	355
2.2.2.	Le consentement du maire.....	358
2.3.	La politique de la ville à Sarcelles : les pauvres ambitions de la SCIC et de la municipalité.....	360
2.3.1.	La Caisse des dépôts, le Programme développement solidarité et Sarcelles	360
2.3.2.	La SCIC et « son recentrage sur ses activités immobilières ».....	361
2.3.3.	La méfiance de Lamontagne et le bilan très limité du PDS à Sarcelles	363
	Conclusion.....	365
Chapitre 9 – La SCET, victime de la décentralisation ou de la libéralisation financière ?		
	367
1.	L'aménagement urbain à l'épreuve de la libéralisation financière : la crise de la SCET	368
1.1.	La SCET ou la profession de foi décentralisatrice de la Caisse des dépôts.....	369
1.1.1.	Des changements limités dans le domaine de l'aménagement et de l'économie mixte	369
1.1.2.	La gestion de la SCET dans la continuité des années 1970	370
•	La SCET comme « épine dorsale de la décentralisation »	371
•	Jean-Paul Baïetto, symbole de la montée en puissance des pouvoirs urbains des années 1970	371
1.1.3.	L'approfondissement de la stratégie de diversification et ses conséquences financières : un rapport d'audit accusateur.....	373
1.2.	De la décentralisation à la rentabilisation : le virage de la SCET et de l'aménagement urbain	374
1.2.1.	La libéralisation financière : crise de la SCET et mutation de l'aménagement urbain..	374
•	Un partenaire moins incontournable : la fin des services financiers et du pool de trésorerie de la SCET	375
•	La crise de l'aménagement urbain et le dynamisme financier de la concurrence privée	
375		
1.2.2.	Faire de la SCET une entreprise privée : une mutation dans le sillage de la SCIC.....	376
•	L'appel à la rentabilité, sur le modèle de la SCIC	377
•	Une décision peu politisée, mue par des enjeux d'équilibre financier	378
1.3.	Concurrencer les grands groupes de services urbains et s'investir marginalement dans la politique de la ville : la nouvelle stratégie de la SCET	380
1.3.1.	Plan de licenciements et plan de développement : le « Groupe SCET ».....	380
1.3.2.	La crise immobilière du début des années 1990 et le drame financier de la SCET.	382
1.3.3.	La mission Ville-Solidarité : les limites financières de la politique de la ville.....	384
2.	A Nantes : reflux de la SCET, logiques de marché et politique de la ville	387
2.1.	« L'aparté Chauty » ? La SCET et la SELA à l'épreuve de la montée en puissance des grands groupes privés	388
2.1.1.	La stratégie « tout privé » de la municipalité.....	389
2.1.2.	La SCET et les opportunités foncières aux abords du centre-ville	391

2.2. Le développement urbain sous Jean-Marc Ayrault : des relations denses avec les promoteurs et faibles avec la CDC.....	393
2.2.1. Le partenariat distant avec la SCET : des relations « sur la base du professionnalisme plus que sur une vraie relation de confiance »	394
2.2.2. L'urbanisme « à la nantaise » ou le rôle majeur de la promotion privée	397
2.3. La politique de la ville à Nantes et l'investissement public dans les quartiers d'habitat social	398
2.3.1. Des crédits publics pour réhabiliter les quartiers d'habitat social	399
• Des quartiers cibles pour la municipalité socialiste	399
• Des subsides d'État : la politique de la ville et la réhabilitation de logements sociaux	
400	
2.3.2. Le PDS et le groupe Caisse des dépôts : des prêts importants mais un rôle opérationnel secondaire	401
Conclusion.....	403
Conclusion de la partie	405
PARTIE 4 – DU MILIEU DES ANNEES 1990 AU DEBUT DES ANNEES 2010 : LA CAISSE DES DEPOTS, RECONNAISSANCE ET CONFINEMENT D'UNE FINANCE PUBLIQUE DU DEVELOPPEMENT URBAIN	407
Chapitre 10 – La dualisation comptable de la Caisse des dépôts : une délimitation de son engagement dans les politiques de développement urbain	411
1. Les « investissements d'intérêt général » confinés à la marge du marché.....	412
1.1. Des outils comptables pour distinguer les activités « concurrentielles » et les activités publiques	413
1.1.1. Du spectre de la privatisation à la défense d'un « établissement de place »	413
1.1.2. La discipline de marché imposée aux « activités concurrentielles ».....	414
1.2. Les activités d'intérêt général et leurs limites.....	416
1.2.1. Le soutien aux politiques publiques confiné à l'utilisation des bénéfices	417
1.2.2. L'espace limité entre la dépense publique et le marché : la doctrine des investissements d'intérêt général	418
2. La dualisation des filiales : le profit ou l'intérêt général.....	421
2.1. La rentabilité à 10 % : impératif catégorique pour les filiales ?	421
2.2. La « gestion active du patrimoine » de la SCIC : des ventes et une dualisation du parc de logements	423
2.2.1. Vendre les logements pour financer la promotion	423
2.2.2. Les logements « invendables » cédés au secteur HLM	424
2.2.3. Une stratégie financière et des tensions politiques.....	425
2.3. Icade, groupe SNI et SCET	426
2.3.1. Icade et SNI : la dualisation entre immobilier et logement social.....	427
2.3.2. La SCET : la rentabilité et l'intérêt général	428
3. Les livrets d'épargne et le consensus sur le financement du logement social	429
3.1. La CDC et les livrets d'épargne : la finance publique du logement social	429
3.1.1. Tout le logement social, rien que le logement social.....	429
3.1.2. Réforme des réseaux collecteurs du livret A et reconnaissance de l'épargne réglementée	431

3.2. Les livrets dans la crise financière : la croissance contrôlée des prêts de la Caisse des dépôts	432
3.2.1. Financer le logement social et financer les banques : tensions sur les livrets d'épargne	433
3.2.2. Les nouveaux emplois et les « failles » temporaires du marché.....	434
Conclusion.....	437
Chapitre 11A – Le rôle financier de la CDC dans la rénovation (urbaine) du logement social	439
1. Le rôle pionnier de la Caisse des dépôts dans l'invention d'un renouvellement urbain centré sur le logement social	440
1.1. Pourquoi démolir des logements sociaux ? Le point de vue de la CDC.....	441
1.1.1. Démolir des logements sociaux pour attirer l'investissement privé...et reconstruire du logement social	441
• Améliorer la gestion des logements sociaux et des quartiers populaires.....	441
• Etendre et légitimer le circuit de crédit au logement social sur fonds du livret A.....	442
1.1.2. L'appui de la Caisse des dépôts à la politique de la ville : des filiales aux « investissements d'intérêt général »	444
1.2. La politique nationale de renouvellement urbain inspirée par la Caisse des dépôts	
446	
1.2.1. De nouveaux dispositifs au sein de la politique de la ville	446
1.2.2. Le rôle moteur de la CDC : la direction du renouvellement urbain	447
2. Du renouvellement urbain à la rénovation des logements sociaux : le programme national de rénovation urbaine (PNRU).....	451
2.1. La rénovation (urbaine) des logements sociaux.....	452
2.1.1. Borloo : un ministre de la Ville en quête de financements	452
• Un entrepreneur friand de financements publics	452
• La Caisse des dépôts et le « 1% logement » mobilisés par Borloo.....	453
2.1.2. L'ANRU : une agence pour le logement social	455
2.2. Et en dehors des logements sociaux ?.....	457
2.2.1. Les limites des investissements d'intérêt général de la Caisse des dépôts	458
2.2.2. Le gouvernement à distance de la fabrique urbaine et ses bornes financières	459
Conclusion.....	461
Chapitre 11B – La Caisse des dépôts et la rénovation urbaine à Sarcelles et à Nantes .	463
1. Sarcelles : la Caisse des dépôts ou le dynamisme du logement social.....	464
1.1. Qui va payer le renouvellement urbain du grand ensemble ?.....	465
1.1.1. Les ambitions communes en faveur du renouvellement urbain	465
• Dominique Strauss-Kahn, un maire ambitieux pour Sarcelles et un projet de renouvellement urbain.....	465
• La SCIC, prête à réinvestir à Sarcelles ? La stratégie de développement de la filiale de la Caisse des dépôts	467
1.1.2. Les désillusions financières du début des années 2000	468
• L'échec du « déconventionnement » des logements de la SCIC.....	469
• De la montée en gamme aux organismes HLM.....	470
• Pas de projet urbain pour une ville pauvre ?	471
1.2. La rénovation urbaine du pauvre : une opération centrée sur le logement social	
472	

1.2.1. La rénovation urbaine du bailleur social, filiale de la Caisse des dépôts	473
1.2.2. Le maire face à la rénovation urbaine : limiter son impact sur les finances de la ville et sur les habitants	474
• L'hostilité du maire à la rénovation urbaine (1) : pauvreté de la commune.....	474
• L'hostilité du maire à la rénovation urbaine (2) : pauvreté des habitants.....	477
• L'absence des investisseurs privés	478
2. La Caisse des dépôts à Nantes : un guide oublié à la « Mecque française de l'urbanisme » ?	479
2.1. Les ressources financières de la Caisse des dépôts pour la politique nantaise de l'habitat.....	479
2.1.1. La Caisse des dépôts et la stabilité des politiques de développement urbain à Nantes 480	
2.1.2. Le banquier du logement social dans la rénovation urbaine : un rôle en retrait....	481
2.2. La Caisse des dépôts, « co-investisseur » dans le centre commercial de Malakoff : le coût public de l'investissement privé dans un quartier d'habitat social.....	482
2.2.1. Un nouveau centre commercial au cœur du projet de rénovation urbaine	483
2.2.2. Des investisseurs privés, dont la Caisse des dépôts, soutenus par une aide foncière de la collectivité locale	485
• La réduction de la charge foncière pour attirer les investisseurs	485
• Les investisseurs privés : Gotham, E-Capital... et la Caisse des dépôts	486
• La Caisse des dépôts, « investisseur d'intérêt général » au sein d'une structure privée 487	
2.2.3. Le déplacement des commerçants de l'ancien centre commercial et le poids des investisseurs privés.....	488
Conclusion : Nantes <i>vs</i> Sarcelles, au-delà du logement social.....	489
Chapitre 12 – La petite influence du Grand Emprunt et de la CDC sur le développement urbain durable	491
1. Le Grand Emprunt: l'impact ambigu de la crise financière sur les dépenses de l'État 492	
1.1. Un « coup politique » face à la crise financière et économique : la réhabilitation de l'investissement public	493
1.2. Un coût budgétaire : du Grand Emprunt au Programme d'Investissements d'avenir 494	
1.2.1. Le Grand Emprunt et le <i>spread</i> de la dette française.....	495
1.2.2. Les opérateurs du Grand Emprunt : la Caisse des dépôts pour maintenir la pression budgétaire sur l'administration.....	497
2. La Caisse des dépôts : une influence limitée sur le milliard « Ville de demain » et le développement urbain durable (DUD)	499
2.1. La CDC et le développement urbain durable : des actions symboliques et limitées 500	
2.2. La CDC et le Grand Emprunt : un gestionnaire sous contrôle	501
2.3. Le milliard, la Caisse des dépôts et le poids des logiques territoriales	503
Conclusion : les limites du « gouvernement à distance » du développement urbain durable 504	

Conclusion de la partie	507
CONCLUSION GENERALE	509
1. La Caisse des dépôts : de la politique de l'épargne au développement urbain	509
2. (Néo)Libéralisation et financiarisation : jalons théoriques	513
Annexe 1 – Liste des entretiens.....	515
Annexe 2 – Le crédit à moyen terme mobilisable, un instrument financier inflationniste mais essentiel pour la croissance (urbaine) des années d'après-guerre	521
Annexe 3 – Lettre de Pierre Pfimlin, ministre des Finances à François Bloch-Lainé, directeur de la Caisse des dépôts, suscitant la création de la SCET	523
Annexe 4 – Le Tableau Ressources Emplois de la Caisse des dépôts en 1969	525
Annexe 5 – Le conseil des résidents : une initiative originale et avortée de démocratie urbaine à la SCIC et à Sarcelles	527
Annexe 6 – Robert Lion et l'affaire de la Société générale	529
Annexe 7 – Les parcours des cadre dirigeants de la holding Caisse des dépôts développement (C3D).....	531
Annexe 8 – La vie politique sarcelloise et la communauté juive dans les années 1970-1980	533
Bibliographie.....	537
Table des matières	555
Table des graphiques, tableaux et images	569

Table des graphiques, tableaux et images

Graphique 1 : Le placement de l'épargne sur l'actif financier le plus liquide : les valeurs d'État à long terme (la rente)	50
Graphique 2 : Les nouveaux emplois au tournant des années 1930.....	52
Graphique 3 : Logements mis en chantiers (1953-1965)	77
Graphique 4 : Évolution des placements de la Caisse des dépôts (en %)	78
Plan d'un logement économique et familial (logeco) de Sarcelles	82
Graphique 5 : Taux de rémunération du livret A et taux d'inflation	84
Tableau 1 : Principales entreprises partenaires du programme de 1954 (10 000 logements)	101
Graphique 6 : Logements construits par la SCIC (par an).....	103
Plan de 1959 du grand ensemble de Sarcelles.....	114
Caricature sur la vie dans les grands ensembles (1966)	117
Emplacement du futur grand ensemble de Sarcelles (1955)	127
Manifestation à Sarcelles contre la hausse des loyers (non datée) ; inauguration du « Trou » de Sarcelles, futur centre des Flanades (1964)	128
Les principales zones de développement urbain à Nantes aménagées par la SELA et en projet (1969).....	154
L'aménagement de Bellevue en 1965 (gauche) et en 1968 (droite)	160
Graphique 7 : construction annuelle de logement par type de financement (1965-1981)	184
Graphique 8 : Evolution des types de logements construits par la SCIC (1965-1979) ..	211
Densification du quartier des Sablons (Sarcelles I).....	221
Tableau 2 : Evolution du stock de logements achevés et non encore vendus (ni transformés en location)	229
Graphique 9 : Evolution de l'affectation du personnel de la SCET	251
Le projet de ZUP sur l'Ile Beaulieu : chantier en 1970 et projet pour 1980	256
La construction du grand ensemble de Malakoff : 1968 (à gauche) et 1972 (à droite)..	257

La ZUP inachevée en 1979.....	264
Vue récente de l'ancienne ZUP Beaulieu Malakoff	265
Tableau 3: réalisations de la ZUP, partie Beaulieu en 1978.....	265
Graphique 10 : rapport entre les flux annuels de l'épargne sur livret A centralisée par la CDC et ceux de l'épargne globale des ménages (en %)	293
Graphique 11 : taux de rémunération du livret A et taux d'inflation (1970-1992).....	301
Tableau 4 : compensation des pertes de la promotion par la gestion locative.....	347
Tableau 5 : Comparaison des résultats financiers de la promotion et de la gestion locative.....	347
Graphique 12 : évolution de l'encours du livret A, puis après 2008 de la part du livret A et du LDD centralisée à la CDC (en milliards d'euros)	434
Graphique 13 : Prêts effectués sur fonds d'épargne par la Caisse des dépôts	435
Le nouveau centre commercial du quartier Malakoff.....	483
Plan du GPV Malakoff Pré Gauchet (le nouveau centre commercial est sur le trajet du nouveau pont de Malakoff).....	484

FINANCER LA CITÉ. La Caisse des dépôts et les politiques de développement urbain en France

La thèse est partie d'un problème empirique : trouver une cohérence à la diversité et aux mutations des interventions de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans le développement urbain. Elle étudie les activités urbaines de cette institution financière publique en plaçant justement la focale sur l'articulation de ses deux caractéristiques majeures. Tout en étant soumise à des injonctions politiques et à « l'intérêt général », la Caisse des dépôts doit assurer la rémunération des fonds dont elle assure la gestion, notamment ceux issus de l'épargne. L'enquête « suit » l'argent de la Caisse des dépôts depuis sa collecte jusqu'à son investissement dans le cadre urbain. L'étude porte notamment sur deux villes : Sarcelles et Nantes.

La thèse révèle que l'évolution du rôle de l'État et de la CDC dans la circulation des financements dans l'économie a fortement marqué de son empreinte les formes urbaines. Elle montre combien la croissance urbaine d'après-guerre doit à la Caisse des dépôts. L'établissement oriente alors, sous le contrôle de l'État, une part importante de l'épargne vers le financement du développement urbain. La forme du grand ensemble doit beaucoup à ce modèle financier et aux filiales techniques de la CDC. La libéralisation financière des années 1980 se traduit par une réduction de l'emprise de la Caisse des dépôts sur l'épargne et sur le crédit au développement urbain, au profit du marché. Une série de dispositifs comptables impose progressivement une discipline de marché aux circuits financiers de la CDC et a tendance à confiner son rôle dans l'appui des politiques urbaines au crédit au logement social.

FINANCING THE CITY. The Caisse des Dépôts et Consignations and urban development policies in France

This dissertation aims at finding a coherence in the diversity of interventions and in the evolution of the Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) in urban development. It analyses the involvement of this public financial institution in urban development, by placing the focus on the articulation of its two major characteristics. While being subjected to political injunctions and to the "general interest", the CDC has to remunerate the capital it manages, especially household savings. The inquiry consists in "following" the money from the deposit to its investment in the urban setting. The study focuses in particular on two cities: Nantes and Sarcelles.

This dissertation reveals how the changing role of the State and of the CDC in the financial system has left a significant mark on urban forms. It shows how much postwar urban growth owes to the CDC. At the time, this institution routed, under the control of the state, a large portion of savings into the financing of urban development. The shape of the housing projects (*grands ensembles*) owes much to the financial model and technical subsidiaries of the CDC. Financial liberalization in the 1980s then reduced the influence of the CDC on savings and on credits to urban development, in favor of the market. Reforms of accounting techniques and norms gradually imposed market discipline to the CDC's financial circuits and tended to confine its role in support of urban policies to credits for social housing.