

Du local au transnational, puis au national. Les apports des archives de l'OCDE en histoire urbaine

Cédric Fériel

En matière d'histoire urbaine du temps présent en France, l'intervention de l'État a souvent constitué le paradigme explicatif du changement urbain¹. La discipline s'est d'ailleurs structurée en France au cours des années 1990 autour d'un examen critique du récit construit par les acteurs du formidable essor urbain qu'a connu le pays après la Seconde Guerre mondiale, récit qui avait fortement contribué à proposer des périodisations fondées sur des ruptures politiques, plaquant sur le temps long des projets urbains les césures des changements de régimes ou de majorités électorales. Danièle Voldman a ainsi mis en lumière l'héritage de Vichy dans la Reconstruction². Les travaux d'Annie Fourcaut sur les grands ensembles³ et de Loïc Vadelorge⁴ sur les villes nouvelles ont aussi permis de souligner la construction *a posteriori* d'un récit de la rupture par les acteurs de la V^e République. Si le rôle de l'État dans l'aménagement urbain en France ne peut être nié sur la période, la limitation à cette seule focale demande à être nuancée. Dans un ouvrage récent⁵, l'historienne Isabelle Backouche a montré que la question de l'évolution des centres-villes français après 1945 – par ailleurs peu traitée par rapport aux nouvelles périphéries urbaines de la période – ne se résumait pas à une politique centralisée où se succéderaient rénovation urbaine et patrimonialisation. En invitant à « travailler par cas⁶ », elle souligne l'importance de l'action des acteurs locaux dans la mise en œuvre de solutions chaque fois différentes.

Or, concernant la question des centres urbains, il est un aménagement pourtant récurrent de la période postérieure à 1945 qui n'a pour le moment pas fait l'objet d'une évaluation : les politiques de piétonnisation des centres-villes, qui apparaissent en France dans les années 1970 et 1980. Loin d'être un épiphénomène, elles constituent l'une des actions les plus visibles et pérennes de la période sur les cœurs historiques urbains. Typique de la radicalité fonctionnelle de ces années, la fermeture définitive de rues précédemment ouvertes au trafic et leur réaménagement pour le seul loisir du piéton relèvent d'une mutation des pratiques de la ville au cours des Trente Glorieuses, toujours valable de nos jours. L'extension européenne du

¹ Nous reprenons la formule de l'article d'Annie Fourcaut et Loïc Vadelorge, « Où en est l'histoire urbaine du contemporain ? », *Histoire urbaine*, n° 32, 2011, p. 144. Les auteurs soulignent justement ce paradigme comme une première étape qu'il est possible de dépasser.

² Danièle Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, 1997, 487 p.

³ Annie Fourcaut, Frédéric Dufaux (dir.), *Le monde des grands ensembles*, Paris, Créaphis, 2004, 251 p.

⁴ Loïc Vadelorge, *Retour sur les villes nouvelles. Une histoire urbaine du XX^e siècle*, Paris, Créaphis, 2014, 424 p.

⁵ Isabelle Backouche, *Aménager la ville. Les centres urbains français entre conservation et rénovation (de 1943 à nos jours)*, Paris, Armand Colin, 2013, 478 p.

⁶ *Ibid.*, p. 17.

phénomène, la France n'étant pas le seul pays concerné, sa relative synchronie et son inscription durable dans les usages de la ville pose donc la question des acteurs à l'origine de cette transformation somme toute aussi emblématique que les grands ensembles ou les villes nouvelles voulus par l'État mais qui, contrairement à eux, n'a pas souffert du même discrédit dans l'opinion publique. La piétonnisation des centres constitue-t-elle une politique d'État réussie mais oubliée ? L'oubli frappant ses origines n'est-il pas plutôt révélateur d'un autre modèle de promotion et de diffusion ? Un examen rapide des sources des années 1970 semble d'abord permettre de retrouver la trace d'une impulsion nationale en s'appuyant sur la parution d'une circulaire signée du ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, le gaulliste Olivier Guichard, en date du 29 décembre 1972 et intitulée : « Création d'espaces piétonniers dans les centres des villes⁷ ». Néanmoins, la note d'orientation jointe à la circulaire révèle que le dispositif existe déjà en France, en faisant notamment référence à la rue du Gros-Horloge de Rouen, piétonnisée en 1970, et à la place Grenette de Grenoble, fermée à la circulation et réaménagée en 1969-1970. Le document révèle aussi une allusion – peu mise en valeur – aux précédents étrangers, que confirme la courte bibliographie qui clôt la note d'orientation.

L'existence en France de secteurs piétons précédant la parution de cette circulaire, mise en relation avec le constat d'un développement du phénomène à l'étranger, suppose une circulation des idées qui ici n'est pas passée par l'intermédiaire de l'État et de ses institutions. Démontrer néanmoins cette hypothèse, identifier les acteurs de cette circulation et rendre compréhensible l'intérêt – tardif – de l'État pour ce sujet pose la question de l'identification d'un fonds d'archives cohérent et exploitable pour les trois échelons du transnational, du national et du local. L'Union internationale des villes, bien connue grâce aux travaux de Renaud Payre⁸ sur la période antérieure à la Seconde Guerre mondiale, ne semble pas s'être saisie du sujet de manière significative. La référence récurrente à un petit ouvrage publié par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁹ nous a mené à nous intéresser aux activités de cet organisme concernant les questions urbaines. L'exploitation du fonds, se rapprochant des recherches récentes sur les expertises internationales¹⁰, a permis de résoudre la problématique de l'articulation des échelons dont il est question ici et, de manière plus inattendue, de contester l'originalité de la circulaire Guichard comme étant le produit d'une politique strictement nationale.

Les fonds d'archives de l'OCDE comme source d'une histoire urbaine multiscale

Utiliser les fonds de l'OCDE pour une histoire urbaine peut surprendre. L'organisation a en effet été fondée en 1961 comme une institution d'études économiques internationales n'ayant pas *a priori* les questions d'aménagement urbain à son agenda. Héritière de l'Organisation européenne de coopération

⁷ Archives nationales, Fonds Arrou-Vignod, 19830695/6, AFU 8630.

⁸ Renaud Payre, *Une science communale ? Réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007, 309 p.

⁹ Organisation de coopération et de développement économiques, *Les Rues piétonnes*, Paris, OCDE, 1974, 135 p.

¹⁰ Danièle Voldman, « À la recherche de statistiques européennes sur les habitations au XX^e siècle », *Le Mouvement social*, n° 245, 2013, p. 17-27.

économique (OECE) créée en 1948 pour assurer la mise en œuvre du Plan Marshall, sa mission initiale consiste à informer les pays membres de l'organisation des problématiques d'avenir et à fournir des recommandations fondées sur des études poussées afin d'aider les États à initier de nouvelles politiques. Pourtant, l'OCDE a bien mené un important travail sur les secteurs piétons au cours de la décennie 1970, pour lequel elle a bénéficié d'une véritable reconnaissance auprès des pays membres. Si les archives d'une organisation internationale induisent une lecture elle aussi internationale, une double hypothèse de travail valide le recours aux fonds de l'OCDE pour répondre aux problématiques propres à notre sujet d'étude.

La première est que l'OCDE répond, par son mode de fonctionnement, à l'articulation des échelons telle qu'elle apparaît dans la diffusion de l'idée piétonne en Occident après 1945. La procédure habituelle des programmes de recherche se développe en effet en trois temps : tout d'abord, un comité d'étude réunit des études de terrain (échelon local), si possible choisies dans plusieurs pays membres. Ce matériau doit permettre au comité de produire une synthèse privilégiant les points communs (échelon transnational) et se concluant par une recommandation d'action. L'ensemble est alors transmis aux délégations nationales pour nourrir d'éventuelles politiques gouvernementales (échelon national).

La seconde hypothèse de travail est de considérer que l'OCDE est représentative, au moins *a minima*, des centres d'intérêt de ses États membres. Le processus de validation des programmes de recherche corrobore cette hypothèse. L'organigramme de l'institution met en effet en jeu trois pôles distincts : l'un, scientifique, est formé de comités chargés chacun de mener des études dans un domaine défini ; l'autre, administratif, est constitué par le Secrétariat qui assure le suivi jusqu'à l'aboutissement des projets de recherche menés par les comités. Enfin, un troisième pôle, politique, est constitué par le Conseil où siègent des représentants des gouvernements des États membres : il prend connaissance des résultats des recherches et peut seul en valider la publication. Surtout, c'est au sein de cette instance que sont votés les programmes de recherches annuels et pluriannuels. Autrement dit, les États membres conservent le contrôle des orientations de l'OCDE. Que l'organisation se soit saisie de la question piétonne peut donc révéler l'émergence d'un intérêt (même secondaire) des États membres pour le sujet et permettre d'en dater et d'en contextualiser l'origine.

C'est à partir de ces deux hypothèses de travail que les fonds d'archives de l'OCDE ont été explorés. Conservés au siège de l'organisation, rue André-Pascal à Paris (16^e arrondissement), ces derniers présentent les avantages et les limites d'un ensemble homogène¹¹. Pour chaque organe institutionnel sont conservés les ordres du jour de réunion, les comptes rendus, les listes de présence, les rapports préparatoires et finalisés, et les notes d'information internes. Les documents sont presque tous sous forme de micro-films ou de micro-fiches et classés selon une nomenclature permettant une identification et une datation rapides des sources. En revanche, à de rares exceptions, seuls ont été conservés les documents mis en forme par le secrétariat : l'absence des brouillons ou des notes manuscrites ne permet pas

¹¹ Les archives de l'OCDE sont bilingues, l'anglais et le français étant les langues officielles de l'institution. La plupart des documents existe en version bilingue. Parfois, seule la version anglaise est disponible. Dans nos références, la langue du titre correspond à la langue dans laquelle nous avons eu accès à la source. Lorsque nous avons eu le choix, nous avons favorisé les versions anglaises (notamment pour suivre un même concept).

toujours de résoudre certains questionnements sur les rapports de force réels au sein des organes étudiés.

Déterminer le contexte d'émergence des problématiques piétonnes au sein de l'OCDE exige de croiser quatre séries couvrant une période allant de 1963 à 1977. L'évolution des priorités des États peut être saisie à partir des archives du Conseil de l'OCDE [série C/] qui couvrent toute la période. Le suivi des activités scientifiques touchant les questions urbaines mobilise trois séries. Avant 1971 (date d'une grande réorganisation de la recherche au sein de l'OCDE), la question des transports en milieu urbain est traitée au sein de la division des Affaires scientifiques [série DAS/CSI]. Après 1971, le sujet passe aux mains de la direction de l'Environnement [série ENV/] qui pilote notamment les activités de la division de l'Environnement urbain [série U/].

L'examen de ces quatre séries, croisé avec l'examen d'autres sources contemporaines (archives du ministère de l'Équipement, archives municipales de Rouen et de Norwich, littérature grise), nous a permis de proposer une lecture de l'articulation des échelons locaux, nationaux et transnationaux.

Un moyen d'évaluation de la circulation transnationale des idées

La question de la piétonnisation comme moyen d'aménagement des centres-villes apparaît dans les archives de l'OCDE au cours de l'année 1970. À cette date, plusieurs grandes villes européennes se sont déjà dotées d'un secteur piéton, comme en témoignent deux publications antérieures isolées. Parues à quelques mois d'intervalle au Royaume-Uni, elles sont toutes deux effectuées dans le cadre d'initiatives strictement locales, la première par la section de l'Association pour la sécurité des piétons d'Édimbourg, la seconde par l'urbaniste en chef de Norwich¹². En France, comme ailleurs en Europe, il n'existe pas alors de politiques nationales encadrant le dispositif. Les archives de l'OCDE confirment le peu d'intérêt des États pour la question. L'organisation aborde en effet, dès 1963, la question des transports (urbains ou non) à travers un programme de recherche qui mobilisera en tout sept groupes d'étude jusqu'en 1967. L'orientation est alors nettement moderniste et privilégie uniquement l'amélioration de la fluidité du trafic. Au sein de l'OCDE, le groupe responsable de la question des piétons envisage par exemple uniquement ces derniers comme des éléments imprévisibles gênant la régularité de l'écoulement automobile et qu'il faut pouvoir canaliser¹³.

Cette absence d'intérêt de l'OCDE est tout à fait représentative de la recherche contemporaine internationale touchant la question des transports. Lorsqu'en 1967 l'organisation décide de mieux coordonner ses travaux autour des questions d'avenir, elle réalise le bilan des activités de douze institutions intergouvernementales ou non gouvernementales¹⁴ dans ce domaine qui révèle la quasi-absence de références aux

¹² John G. Gray, *Pedestrian Shopping Streets in Europe. A Comparative Study*, Edinburgh, Pedestrian Association for Safety, 1965 ; Alfred Arden Wood, *Foot Streets in Four Cities : Dusseldorf, Essen, Cologne, Copenhagen*, Norwich, City of Norwich, 1966.

¹³ Les activités de l'OCDE en matière de transports sont synthétisées dans une longue note du Secrétariat : archives de l'OCDE, Division des Affaires Scientifiques, DAS/CSI/68.22, 1^{er} mars 1968.

¹⁴ L'étude [OCDE, DAS/CSI/67.1] présente d'abord les travaux de six institutions intergouvernementales : le Conseil de l'Europe ; la Commission économique pour l'Europe des Nations [UNECE] ; la Conférence européenne des Ministres des transports [ECMT] ; la Commission Hallstein ; l'Organisation mondiale de la santé ; l'OCDE elle-même. À la suite sont présentés les travaux de six

expériences de piétonnisation des centres. Parmi ce panel, le sujet n'apparaît que dans le congrès international qu'organise du 5 au 10 septembre 1966 la World Touring and Automobile Association [Organisation mondiale du tourisme et de l'automobile – OTA] à Barcelone, et encore ne s'agit-il que d'un seul des neuf thèmes d'étude retenus pour l'événement. Le constat de la nette domination des problématiques de la fluidité des trafics motorisés au détriment d'une prise en compte des piétons est confirmé par les travaux suivants de l'OCDE. Les 20 et 21 novembre 1967, cette dernière réunit à son siège parisien une table ronde de onze experts internationaux sur la question des problématiques futures des transports urbains. Chaque expert est invité à présenter un rapport sur les sujets qu'il juge prioritaires en ce domaine. L'orientation générale est nettement moderniste¹⁵, laissant une large place à l'automobile, voire aux formes futuristes de déplacement (hélicoptères individuels, etc.)¹⁶. Seuls quatre experts proposent une approche plus nuancée et critique envers l'impératif automobile : parmi eux, le plus célèbre est le Britannique Colin Buchanan qui a publié en 1963 *Traffic in Towns*¹⁷, un rapport immédiatement devenu célèbre sur les moyens d'articuler les besoins de l'automobile au contexte urbain préexistant. Les trois autres experts sont américains : Wilfred Owen, Summer Myers et C. Kenneth Orski. Destinée à informer l'OCDE, la table ronde débouche sur un programme de recherche confié à un nouveau groupe de travail actif dès juillet 1968 : le Groupe consultatif de la recherche sur les transports (CGTR¹⁸). Ce dernier a pour mission de réunir une documentation scientifique sur des questions jugées stratégiques pour le futur des transports urbains, puis à partir de ce matériau, de formuler des recommandations d'action à destination des gouvernements des États membres. Jusqu'à sa dissolution à la fin de l'année 1970, le CGTR va concentrer ses efforts sur l'amélioration et le développement des trafics motorisés, sans jamais les remettre en question.

Après la grande réorganisation de l'OCDE en 1970-1971, sur laquelle nous reviendrons, le CGTR est remplacé par le Groupe sectoriel sur l'environnement urbain (SGUE¹⁹), qui hérite de la mission d'étude et d'information sur les transports urbains. Ce dernier choisit symboliquement pour premier sujet d'étude « Exclure le trafic automobile des centres-villes ». Ce revirement spectaculaire est assumé. Pour sa première réunion tenue les 20-21 septembre 1971, le groupe invite des responsables de cinq aménagements piétonniers en Europe et aux États-Unis²⁰. Que cela soit volontaire ou non, il s'agit pour chaque pays du secteur piétonnier le plus ancien (hors le cas américain, qui n'en est à cette date qu'au stade du projet, d'ailleurs

institutions non gouvernementales : la Prévention routière internationale ; l'International Road Federation ; l'International Union of Public Transport ; l'International Road Transport Union ; la Permanent International Association of Road Congress et la World Tour and Automobile Organisation.

¹⁵ Les rapports sont archivés à l'OCDE sous la cote : DAS/CSI/67.82 - ..., chaque rapport ayant son propre numéro terminal.

¹⁶ Sept experts peuvent être rangés dans cette catégorie : Hans Blumenfeld (Canada) ; Wilbur Smith (États-Unis) ; William W. Seifert (États-Unis) ; Pierre Merlin (France) ; Erik Brand Olimb (Norvège) ; Louis H. Jacobson (Pays-Bas) ; J.O. Tresidder (Royaume-Uni).

¹⁷ Colin Buchanan (dir.), *Traffic in Towns. A Study of Long Term Problems of Traffic Urban Areas...*, London, HMO, 1963.

¹⁸ *Consultative Group on Transport Research*. Les documents le concernant sont rédigés prioritairement en anglais.

¹⁹ *Sector Group on the Urban Environment*.

²⁰ Par ordre de passage : Kai Lemberg pour Copenhague ; Alain Gaspérini pour Rouen ; Alfred Arden Wood pour Norwich ; Wilhelm Niehusener pour Essen ; Sid Davidoff pour New York (finalement décommandé).

voué à l'échec) : Essen est en effet la première ville de République fédérale allemande – et même d'Europe – à fermer ses rues commerçantes à la circulation (dès 1952), puis à les réaménager pour le seul usage des piétons (1960). Il en va de même pour Copenhague au Danemark (1962), pour Norwich au Royaume-Uni (1967) et pour Rouen en France (1970). L'origine professionnelle des experts choisis – hors New York, ce sont tous des responsables des services d'urbanisme des villes concernées – accentue l'idée que ces projets sont bien des initiatives locales. Les archives de cette réunion apportent deux éléments particulièrement importants pour saisir les processus de circulation des idées piétonnes avant 1970.

Tout d'abord, il est possible d'affirmer qu'une circulation des expériences locales a existé dès les années 1960 à un échelon transnational sans passer par les instances étatiques alors davantage intéressées par la fluidification des trafics motorisés. Il s'agit ici d'échanges directs entre municipalités. Les experts convoqués par le SGUE en 1971 se connaissent avant cette réunion. Dans son rapport, Alain Gaspérini, directeur de l'Atelier d'urbanisme de Rouen, présente ainsi la campagne d'information menée pour préparer le projet normand :

« Des ingénieurs, des architectes et des urbanistes de Rouen allèrent en Suède visiter les nouveaux centres commerçants dont le carrefour intérieur était réservé aux piétons. L'architecte en chef de Norwich (Angleterre), ville jumelée avec Rouen, fit un exposé décrivant ses propres réalisations : plusieurs centaines de mètres de voie piétonne, en dépit d'une opposition violente de certains²¹. »

L'urbaniste en chef de Norwich, lui-aussi présent à la réunion de l'OCDE, est Alfred Arden Wood qui, en septembre 1966, a effectué un voyage à Düsseldorf, à Cologne, à Essen et à Copenhague pour étudier les réalisations piétonnes²² et où il a rencontré personnellement les responsables locaux des services d'urbanisme dont certains sont aussi invités à la réunion de 1971.

Une autre conclusion est que cette circulation locale-transnationale des années 1960 précède une seconde phase, informant cette fois-ci les États, et qui débute symboliquement avec l'initiative de l'OCDE. En effet, les présentations des experts se font devant des représentants de ministères nationaux, sélectionnés par leurs gouvernements respectifs. Pour la France assistent à cette première réunion J.E. Godchot, de l'Inspection générale du ministère de l'Équipement, et Jean-Pierre Morelon du Secrétariat général des Villes nouvelles. On se gardera cependant de faire de l'OCDE le seul relais de cette circulation auprès des gouvernements. Dans le cas de la France, on trouve en effet de brèves allusions à la question piétonne dès les travaux préparatoires de la Commission des Villes pour le V^e Plan, et plus encore pour le VI^e Plan qui fera de la solution piétonne l'une des actions possibles sur les centres urbains²³. Néanmoins, dans ces documents, le sujet n'est jamais exploré précisément ni documenté par des études de cas, et il ne donne lieu à aucune traduction concrète au niveau de l'action gouvernementale. Les travaux de l'OCDE ne constituent pas la première approche des gouvernements sur le sujet, mais ils fournissent en revanche à ces derniers la première étude d'envergure, tant théorique que pratique. En effet, à la suite de la réunion de septembre 1971, le SGUE va se charger d'adjoindre aux études de cas des synthèses transversales, notamment un rapport sur la question des

²¹ Alain Gaspérini, « Rouen », OCDE, *Les rues piétonnes*, Paris, OCDE, 1974, p. 120.

²² Alfred Arden Wood, *op. cit.*

²³ Commission des Villes, *Réunion plénière du 12 janvier 1970. Projet de rapport sur les options*, Archives nationales, 19840342/172.

politiques publiques permettant de soutenir la création de rues-piétons²⁴. Confié à l'expert des transports britannique, John Michael Thomson, il constitue la base de réflexion du SGUE pour rédiger sa recommandation d'action aux gouvernements, adoptée par le Conseil de l'OCDE le 25 juillet 1972²⁵. Ce travail consistant arrive dans un contexte favorable à sa diffusion.

Environnement et qualité de la vie : le tournant de l'OCDE de 1970, reflet des préoccupations internationales

Nous avons évoqué le tournant spectaculaire des programmes de recherche de l'OCDE concernant les transports urbains en 1971. Il ne s'agit pas de la seule réorganisation d'un groupe de recherche, mais d'une réorientation générale de l'organisation à la suite de l'arrivée à sa tête, en septembre 1969, d'un nouveau secrétaire général, l'homme politique néerlandais Émile van Lennep. Ce dernier fait très vite circuler une note datée du 18 septembre et portant pour titre : *Problèmes de la société moderne*. La note, d'abord interne, est présentée aux membres du Conseil de l'OCDE en décembre²⁶ et discutée en séance à partir du 13 janvier 1970. Le tournant est majeur. Van Lennep ne place plus le développement économique des pays membres comme finalité absolue des travaux de l'OCDE et propose d'élargir la compréhension du terme « développement » à un champ beaucoup plus large intégrant les « déséconomies externes²⁷ » provoquées par l'expansion économique.

« Une question importante se pose à nous : convient-il que l'Organisation se borne à continuer de souligner l'importance de la croissance économique ou devons-nous élargir le champ de nos préoccupations ? Je suis fermement convaincu pour ma part que l'Organisation devrait interpréter le défi lancé à la Société moderne d'une manière telle qu'en définissant l'objectif de croissance pour la prochaine décennie elle mette l'accent sur les aspects qualitatifs de la croissance, par opposition à ses aspects quantitatifs. Autrement dit, pour les années 70, nous devrions insister davantage sur le bien-être et donner moins d'importance à la croissance en tant que telle²⁸. »

La note du secrétaire reçoit un accueil favorable des délégations nationales dès la 205^e séance du Conseil le 13 janvier 1970²⁹. La nouvelle orientation environnementale de l'Organisation est formellement validée lors de la réunion du conseil au niveau ministériel, sous la présidence du ministre des Finances français Valéry Giscard d'Estaing, les 21 et 22 mai 1970³⁰. Entre juillet 1970 et le début de l'année 1971 les structures de la recherche scientifique anciennes sont maintenues alors que se profile leur réorganisation en profondeur. C'est dans ce contexte que le CGTR est remplacé par le SGUE. Signe du renversement, la Division de l'environnement urbain, dont dépend le nouveau groupe de recherche, est placée sous la direction de C. Kenneth Orski, l'un des experts à s'être fait remarquer lors de la

²⁴ John Michael Thomson, *Public-Policy Towards Pedestrian Movement*, 15 mars 1972, Archives OCDE, U/ENV/72.2.

²⁵ OCDE, C/M(72)22 prov., *Conseil. Procès-verbal de la 300^e séance*.

²⁶ OCDE, C(69)168, 15 décembre 1969, *Les Problèmes de la société moderne : croissance économique, environnement et bien-être. Note du Secrétaire général*.

²⁷ *Ibid.*, p. 3.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ OCDE, C/M(70)1 prov, 19 janvier 1970, *Conseil. Procès-verbal de la 205^e séance*.

³⁰ OCDE, C/M(70)15 prov, 30 octobre 1970, *Conseil. Procès-verbal de la 220^e séance*.

table ronde de 1967 pour ses critiques envers le tout-automobile. Le choix du premier thème « Exclure le trafic automobile des centres-villes » peut être considéré comme un marqueur fort du changement de priorité. Structures et programmes étant validés par le Conseil de l'OCDE où siègent les représentants des gouvernements, il est possible d'affirmer que le tournant opéré par Émile van Lennep s'inscrit parfaitement dans l'évolution des États européens sur la question, d'autant plus qu'il s'insère dans une évolution des structures ministérielles dans de nombreux pays : le Royaume-Uni fusionne en 1970 le Ministry of Housing and Local Government et le Ministry of Transport dans un vaste Ministry of the Environment, premier du nom dans le pays. En France, une structure similaire apparaît en 1971, confiée au secrétaire général de l'Union des démocrates pour la République (UDR) Robert Poujade. Aux États-Unis, l'environnement urbain est depuis 1965 une prérogative du Department of Housing and Urban Development. Dans ce cadre, la pertinence de l'étude de l'OCDE sur la piétonnisation se trouve confirmée par l'écho donné à ses recherches. En 1974 paraît une version publique des travaux du SGUE sur le sujet³¹, réunissant les synthèses transversales, les études de cas présentées en 1971, mais aussi de nouvelles études de cas, ce qui permet à l'ouvrage de s'imposer comme le recueil le plus complet sur le sujet, en couvrant huit pays sur deux continents. La parution est relayée dans des revues spécialisées³² et entre dans les bibliographies de la plupart des ouvrages postérieurs traitant de la piétonnisation, jusqu'au début des années 1980³³.

L'OCDE saura réutiliser opportunément le thème en l'adaptant par la suite à l'évolution des problématiques des États. À nouveau, il est possible de se servir des archives de l'organisation pour mesurer l'ampleur internationale de l'évolution des questions urbaines, en les rattachant à un contexte plus large. En 1974, en prévision d'une réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel, le secrétaire général Émile van Lennep prépare une longue note à l'intention des ministres intitulée « Problèmes majeurs relatifs aux politiques de l'environnement pour les dix prochaines années³⁴ ». Cette dernière vise à valider les nouvelles priorités de l'OCDE et fixe trois orientations directrices, dont l'une est la « l'amélioration du cadre de vie », notion nouvelle qui doit immédiatement rappeler la création quelques mois auparavant en France du ministère de la Qualité de la Vie confié à André Jarrot (mai 1974). Repoussant et modifiant en profondeur un séminaire prévu sur le thème des rues piétonnes, l'OCDE organise du 14 au 16 avril 1975 une grande conférence internationale sous le titre français *Qualité de la vie urbaine et limitation de la circulation*³⁵. C'est un véritable succès : 336 personnes issues de 191 institutions assistent à l'événement. Les États étant de loin les plus nombreux : 60 ministères ou secrétariats de 22 pays ont envoyé une ou plusieurs personnes, ce qui représente presque un tiers des institutions listées. On soulignera la présence dans la salle de l'expert britannique des transports Sir Colin Buchanan, de l'ancien responsable de l'urbanisme de Norwich, Alfred Arden Wood, ou encore du chef de l'urbanisme de Copenhague, Kai Lemberg, déjà présents lors des travaux antérieurs de l'OCDE. L'ouverture de la conférence est l'occasion d'entendre l'intervention de deux ministres en poste : Ingrid Leodolter, ministre de la Santé et de l'Environnement en

³¹ Organisation de coopération et de développement économiques, *Les Rues piétonnes*, *op cit.*

³² Notamment *Ingénieur des Villes de France*, n° 218, 1975 et *Urbanistica*, n° 218, 1975.

³³ On le trouve encore dans la bibliographie de John Roberts, *Pedestrian Precincts in Britain*, London, Transport and Environmental Studies, 1981.

³⁴ OCDE, C(74)163, 27 septembre 1974.

³⁵ Le titre anglais est plus lapidaire : *Better Towns With Less Traffic*.

Autriche, et André Jarrot. Les secteurs piétons ne font pas l'objet d'un thème distinct au sein de la conférence. Ceci ne traduit pas une baisse de l'intérêt pour le sujet, mais bien au contraire sa consécration comme un élément reconnu de l'aménagement des villes, dont il n'est plus nécessaire de démontrer la validité. La piétonnisation a conquis sa légitimité, ce que prouve un recensement³⁶ des villes de plus de 100 000 habitants équipées d'un secteur piéton dans les pays membres de l'OCDE réalisé pour la conférence. Il peut être mis en relation avec un recensement précédent effectué en 1971³⁷ lors de la session de recherche du SGUE sur les rues piétonnes et qui comptabilisait tous les secteurs piétons inaugurés depuis les années 1960. En croisant les deux études, on peut établir qu'en trois années seulement, de 1971 à 1974, il y a eu autant de création de secteurs piétons dans les villes de plus de 100 000 habitants que durant toute la décennie précédente. On peut dès lors parler d'un véritable engouement transnational pour le dispositif au début des années 1970, même si des différences existent entre pays. Témoinnant de l'acuité de l'OCDE, la publication des actes de la conférence³⁸ bénéficie à nouveau d'un large écho dans les milieux spécialisés et même dans la presse. L'organisation est d'ailleurs invitée à effectuer une présentation sur les secteurs piétons à la conférence des Nations unies sur les Établissements humains de Vancouver du 31 mai au 11 juin 1976. Les archives de l'OCDE permettent ainsi d'établir une contextualisation des politiques urbaines nationales au sein d'évolutions transnationales. Les problématiques de la ville occidentale du second XX^e siècle dépassent les frontières étatiques, même si l'on se gardera d'une vision trop uniformisante.

Aux sources d'une politique nationale ?

Mesurer l'impact concret des travaux et des recommandations de l'OCDE sur les politiques nationales n'est pas aisé, l'organisation ne réalisant pas d'enquêtes à ce sujet. Savoir si l'OCDE n'est qu'une caisse de résonance des grandes problématiques ou si elle a pu devancer les États demeure une question délicate dont la réponse varie probablement pour chaque sujet envisagé. Concernant le thème des rues piétonnes, le croisement des travaux de l'organisation avec les débuts d'une politique nationale piétonne en France permet néanmoins de tirer des enseignements.

Nous l'avons dit, l'administration française n'attend pas les travaux de l'OCDE pour s'intéresser au dispositif d'interdiction du trafic automobile dans les centres-villes, le sujet apparaissant dans les travaux préparatoires de la Commission des Villes au sein du Commissariat général du Plan dès le milieu des années 1960, sans jamais néanmoins obtenir une place significative. Ainsi, dans un rapport de 19 pages intitulé « Fonctions et rôles des centres » daté du 25 septembre 1969, la Commission des Villes se contente de cette unique remarque : « Avons-nous en France un seul itinéraire réservé aux piétons, comparable à celui d'Essen dans la Ruhr³⁹ ? »

Il faudra attendre la parution de la circulaire Guichard du 29 décembre 1972 pour voir émerger une politique officielle sur le sujet. Le contexte d'élaboration de ce document demande à être précisé. Il s'inscrit en fait dans le cadre de la mise en place de la politique des villes moyennes sur lequel travaillent les services de la Direction

³⁶ OCDE, U/T/75.128. *Résultats de l'enquête par questionnaire relative aux politiques de limitation de la circulation urbaine dans 300 villes de l'OCDE.*

³⁷ OCDE, U/ENV/DIVERS, 26 juin 1972, revised. *Vehicle-Free Zones in City Centers.*

³⁸ OCDE, *Better Towns With Less Traffic*

³⁹ AN, 19840342/172. Commission des Villes. *Fonctions et rôle des centres*, 25 septembre 1969, p. 17.

de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU) au sein du ministère de l'Équipement depuis la fin de l'année 1971, à l'époque où le portefeuille est tenu par le gaulliste Albin Chalandon. Le dossier ne décolle cependant qu'à partir de l'arrivée d'Olivier Guichard à la tête du ministère le 5 juillet 1972. Le 17 octobre de la même année, Raoul Rudeau, directeur de la DAFU, diffuse une longue note sur les « mesures en faveur des villes moyennes » dans laquelle la première action proposée est la piétonnisation⁴⁰. Rien n'annonce dans les documents précédents cette soudaine mise en exergue de la question piétonne. Les choses vont pourtant très vite : à la fin du mois, Raoul Rudeau demande la diffusion d'une note sur la création d'aires piétonnières. Celle-ci est relayée par Antoine Givaudan, chef du Service de l'urbanisme⁴¹. Olivier Guichard aborde officiellement le thème des rues piétonnes à l'occasion du jour mondial de l'urbanisme le 8 novembre, et signe la circulaire déjà citée le 29 décembre. Il n'existe pourtant pas de traces d'un projet de recherche au sein du ministère touchant la question : les archives de la DAFU ne révèlent ni mission à l'étranger, ni commande de rapports ou d'enquêtes de terrain sur les rues piétonnes. La circulaire est pourtant complétée d'une note d'orientation de sept pages devant guider l'action des préfets sur leurs territoires.

Une lecture attentive de la circulaire et de la note révèle une très grande proximité – pour ne pas dire plus – avec la recommandation d'action sur les politiques publiques en mesure de favoriser la création d'aires piétonnières qu'a adoptée le Conseil de l'OCDE le 25 juin 1972 et que le ministère se garde bien de citer. Pour plus de clarté, on proposera sous la forme de deux tableaux la comparaison entre les conclusions de l'OCDE votées en juin et les textes français du mois de décembre, en distinguant d'une part la circulaire et d'autre part la note d'orientation.

Recommandations OCDE, ENV(72)15 votée le 25 juin 1972	Circulaire Olivier Guichard du 29 décembre 1972 aux préfets
→ Diffusion de l'idée piétonne et des cas exemplaires	« Mais je vous demande aussi, par votre action personnelle auprès des maires, de faire connaître les possibilités spectaculaires d'amélioration du cadre de vie qui peuvent résulter, notamment dans les villes moyennes, d'un aménagement progressif de rues piétonnières, coordonné avec celui des voies de circulation et des parcs de stationnement. La note d'orientation ci-jointe vous donne un point d'appui que l'administration centrale consolidera progressivement grâce aux expériences dont elle tirera les leçons. »
→ Aménagement : inclusion de la problématique piétonne à toute réflexion	« J'attache personnellement beaucoup d'importance à ce que tous les responsables locaux, en matière d'urbanisme, ajoutent aux réflexions et aux actions qu'ils mènent chaque jour, celle qui pourront conduire à la création d'espaces piétonniers. »
→ Planification, financement, encadrement légal → Soutien à la recherche	« Je souhaite appuyer ces initiatives et mes services locaux sont à la disposition des collectivités locales qui voudront bien s'engager dans une telle action, comme ils le sont déjà pour l'élaboration conjointe des documents d'urbanisme. »

Fig. 1. Le rôle des gouvernements dans la promotion de l'idée piétonne selon la recommandation d'action de l'OCDE (25 juin 1972) et selon la circulaire Guichard du 29 décembre 1972.

⁴⁰ AN, 19850380/4. Note. *Mesures en faveur des villes moyennes*, 17 octobre 1972.

⁴¹ AN, 1985069/28. Note. *Diffusion d'une note sur la création d'aires piétonnières*. 27 octobre 1972.

Recommandations OCDE, ENV(72)15, votée le 25 juin 1972 > arguments en faveur des rues piétonnes	Note d'orientation sur la création d'espaces piétonniers dans les centres des villes, 29 décembre 1972
[1] - « Dans les rues où la circulation a été interdite, la pollution de l'air et le bruit ont été notablement réduits »	[2] – « L'amélioration du cadre de vie : La suppression de la circulation automobile permet une réduction du niveau sonore et de la pollution atmosphérique dans certaines des rues les plus animées du centre. »
[2] - « La marche devient plus agréable et moins dangereuse. Les expériences menées dans plusieurs villes ayant rendu leurs rues aux piétons peuvent témoigner du fait que les gens sont attirés par les aires piétonnes et acceptent de parcourir de plus grandes distances à pied. »	[1] - « La vie sociale : La conséquence première du bannissement des autos est l'apparition d'un sentiment nouveau de sécurité et de bien-être chez les piétons. [...] De même, des catégories nouvelles : femmes promenant leurs enfants, personnes âgées, adolescents, etc... sont attirées par l'espace piétonnier et s'y côtoient. »
[3] - « Un environnement piéton amélioré encourage les gens à vivre et à se distraire dans les centres villes, plutôt que de seulement s'y rendre pour le travail ; ceci peut réanimer un espace sinon promis à la dégradation et à l'abandon. »	[3] - « On constate en règle générale que le chiffre d'affaire des commerces riverains s'accroît fortement dans les mois qui suivent la suppression de la circulation automobile. La progression des ventes est particulièrement spectaculaire pour les biens de luxe ou de loisirs [...]. »

Fig. 2. La justification des aires piétonnières selon la recommandation d'action de l'OCDE (25 juin 1972) et selon la note d'orientation jointe à la circulaire du 29 décembre 1972 (les chiffres entre crochets indiquent l'ordre des propositions dans le texte d'origine).

Le parallélisme est d'autant plus frappant que le texte français n'ajoute pas d'arguments supplémentaires et s'en tient aux idées déjà présentes dans la recommandation de l'OCDE. La comparaison n'autorise pas à faire de l'OCDE la source unique d'une politique nationale. Néanmoins, le rapprochement des chronologies, la soudaineté avec laquelle le thème apparaît au sein du ministère de l'Aménagement, et la quasi-gémellité des textes ne peut laisser penser à une simple coïncidence, surtout si l'on se souvient que des représentants de ministères français ont assisté aux travaux de l'organisation. En plus de l'hypothèse d'une récupération opportune, il est possible d'avancer l'idée d'une acculturation des services nationaux par le biais des travaux de l'OCDE. Interpréter l'absence de référence explicite à cette source demeure délicat. La lacune, certainement volontaire, vise peut-être à valoriser le travail des services de l'État. S'ils ne découvrent pas l'existence des secteurs piétons en 1972, ils disposent à cette date d'un corpus d'études de cas et de recommandations d'actions propres à fonder une politique nationale au moment même où commence à s'imposer la défense de la qualité de la vie, le gouvernement voyant dans les villes moyennes le premier laboratoire de cette politique. De nombreuses grandes villes françaises n'ont pourtant pas attendu cette récupération pour initier leur propre politique en faveur du centre : en 1972, Rouen, Grenoble, Aix-en-Provence, Lyon, Cherbourg, Clermont-Ferrand ou Lille ont déjà leurs rues piétonnes, ou des projets avancés. Il existe bien une distinction entre la temporalité des initiatives locales et celle des politiques nationales.

De cette étude, on retiendra une articulation des échelles originale dans la diffusion d'une politique marquante concernant les centres-villes durant le second XX^e siècle.

L'étude de la piétonnisation révèle une histoire urbaine qui se dessine d'abord dans l'expérience de services locaux d'urbanisme échangeant leurs savoirs directement entre eux à un échelon transnational. Ce processus s'opère à contre-courant des idées alors dominantes au sein des politiques nationales qui favorisent le tout-automobile. L'identification de ce premier réseau par l'OCDE, au moment où l'organisation réoriente ses travaux en intégrant les « déséconomies du développement », contribue à donner une visibilité et une reconnaissance internationales à cette expertise locale. Elle permet sa réappropriation, voire son instrumentalisation, au service de politiques nationales parfois très différentes de l'esprit initial des expériences (les villes moyennes dans le cas de la France). C'est donc une histoire urbaine multiscalaire qui se dessine où l'État ne peut servir de seul « paradigme explicatif » et où les évolutions nationales doivent se comprendre dans le contexte de mutations internationales plus larges.

L'auteur

Agrégé d'histoire et actuellement ATER à l'université Rennes 2, Cédric Fériel a soutenu en 2015 une thèse en histoire contemporaine à l'université Paris-Saclay intitulée : *Piétonniser les centres-villes (1960-1980). États, pouvoirs municipaux et sociétés urbaines face aux mutations des centres urbains au second XX^e siècle (Europe, États-Unis)*, réalisée sous la direction de Loïc Vadelorge, Gilles-Antoine Langlois et Catherine Bruant.

Résumé

Concernant le second XX^e siècle, le changement urbain en France est souvent imputé à l'action déterminante de l'État. Cette lecture centralisatrice, dominante en histoire urbaine, peut être nuancée. L'article se propose d'explorer cette piste en envisageant la circulation de l'idée de piétonnisation des centres-villes qui constitue l'une des transformations marquantes des quartiers anciens au cours des années 1970. Dans l'Hexagone, l'État ne joue qu'un rôle secondaire dans ce processus. La découverte d'un fonds d'archives de l'OCDE consacré au phénomène des rues piétonnes a permis de proposer une interprétation de la diffusion de cette idée. Le changement urbain apparaît dans ce cas comme issu d'expériences menées localement par des municipalités, en France et dans d'autres pays. Identifié par l'OCDE, ce phénomène donne lieu à une enquête internationale qui informe dans un dernier temps des initiatives étatiques centralisées. Loin d'impulser le mouvement, l'État s'y raccroche tard, qui plus est en réutilisant opportunément un matériau préparé par une organisation internationale. Dès les années 1970, la question piétonne montre la complexité des problématiques urbaines contemporaines, entre local, national et transnational.

Mots clés : histoire urbaine ; OCDE ; rues piétonnes ; circulation transnationale ; État ; pouvoir local.

Abstract

"From the Local to the Transnational and then the National: The Contributions of the OECD's Archives to Urban History"

The urban changes that took place in France over the second half of the twentieth-century are often understood in terms of decisive state action. This centralizing reading, which has dominated urban history, can be qualified. The present article seeks to explore this prospect by considering the manner in which the idea of

pedestrian zoning in city centers spread over the course of the 1970s. In metropolitan France, the state only played a secondary role in this process. The discovery of an OECD archival collection devoted to the phenomenon of pedestrian streets allows one to offer an interpretation of the spread of this idea. In this case, urban change appears to have resulted from experiments conducted in France and other countries at the local level by municipal governments. Identified by the OECD, this phenomenon gave rise to an international study that ultimately informed centralized state initiatives. Far from giving impetus to the movement, the state was a latecomer, one that, what's more, made opportunistic use of material that had been prepared by an international organization. From the 1970s onwards, the pedestrian question shows the complex interplay of local, national and transnational considerations in contemporary urban questions.

Key words : Urban History ; OECD ; Pedestrian Streets ; Transnational Movement ; State ; Local Government.

Pour citer cet article : Cédric Fériel, « Du local au transnational, puis au national. Les apports des archives de l'OCDE en histoire urbaine », *Histoire@Politique*, [en ligne], n° 29, mai-août 2016, www.histoire-politique.fr