Gestion des ordures ménagères et fabrique du territoire lyonnais au cours des années 1950-1960

The household waste management and the making of the territory of greater Lyon during the 1950s-1960s

Yann Brunet

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/histoirepolitique/525>

DOI : 10.4000/histoirepolitique.525

ISSN : 1954-3670

Éditeur

Centre d'histoire de Sciences Po

Référence électronique

Yann Brunet, « Gestion des ordures ménagères et fabrique du territoire lyonnais au cours des années 1950-1960 », *Histoire Politique* [En ligne], 43 | 2021, mis en ligne le 01 février 2021, consulté le 21 octobre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/histoirepolitique/525> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/histoirepolitique.525>

Ce document a été généré automatiquement le 21 octobre 2021.

Histoire Politique

Gestion des ordures ménagères et fabrique du territoire lyonnais au cours des années 1950-1960

The household waste management and the making of the territory of greater Lyon during the 1950s-1960s

Yann Brunet

- 1 Au cours des deux décennies qui succèdent à la Seconde Guerre mondiale, la France connaît une très forte croissance urbaine, faisant passer la population de ses villes de 21 à 28 millions entre 1946 et 1962¹. Cette croissance fait apparaître au grand jour les carences d'équipement des plus grandes villes notamment². L'enjeu majeur pour le pouvoir central est alors d'affronter la crise du logement³. Mais l'urgence de la Reconstruction, puis de l'augmentation de la capacité de construction de logements, fait passer au second plan l'élaboration d'une politique d'équipements urbains plus générale. Si l'adduction d'eau et l'assainissement sont au cœur des préoccupations de l'État à partir du troisième Plan (1958-1961), en matière d'ordures ménagères, sa maîtrise des enjeux ainsi que l'expertise technique de ses services sont très limitées avant les études départementales réalisées en 1970⁴.
- 2 Les historiens et urbanistes ont montré que la problématique de la gestion des ordures ménagères est ancienne. Nous pensons par exemple à l'étude de Sabine Barles qui montre que la fin du XIX^e siècle marque un tournant dans la façon dont les sociétés urbaines appréhendent ces matières, extraites du cycle métabolique pour devenir des « déchets »⁵. C'est aussi au cours de cette période que se développent des installations industrielles d'« élimination » des ordures. Martin Melosi rappelle que le premier incinérateur a été construit en 1870 à Paddington dans la banlieue de Londres⁶. Stéphane Frioux a illustré cette « bataille de l'hygiène » concomitante de la transformation des milieux urbains au cours de cette même période⁷. La loi du 5 avril 1884 rappelle le rôle de la police municipale qui a « pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique⁸ ». Celle du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique prescrit l'adoption de règlements sanitaires municipaux

pris sous forme d'arrêtés dont beaucoup, à l'image de celui de la ville de Paris, interdisent par exemple les dépôts d'ordures sur la voie publique⁹. Toutefois, comme le note un observateur averti de l'époque, une fois les ordures ménagères sorties sur le trottoir en vue de la collecte, « l'habitant et le concierge ont rempli leur devoir, celui de la Municipalité commence¹⁰ ».

- 3 Face aux problèmes générés par l'urbanisation d'après-guerre, les communes doivent s'adapter en permanence, à l'image de celles de l'agglomération de Lyon, au cœur de notre recherche¹¹. L'agglomération lyonnaise, structurée par la Communauté urbaine de Lyon (CoUrLy), à partir de 1969¹², constitue en effet un laboratoire particulièrement intéressant de l'articulation des politiques municipales et des orientations fixées par l'État pour les grandes agglomérations. On observe par exemple dans la première couronne de Lyon d'importants besoins de main-d'œuvre et d'équipement, et plus encore la nécessité de développer des services techniques pour la réalisation d'études toujours plus complexes.
- 4 Dans les années 1950-1960, la très grande majorité des communes continue toutefois d'évacuer leurs ordures en décharges brutes dans divers « délaissés » (anciennes carrières, anciennes voies de chemin de fer). Une première enquête réalisée en 1965 pour la Direction générale des collectivités locales sur les modes de gestion des ordures ménagères dans les agglomérations de plus de 40 000 habitants révèle que 70 % de ces ordures sont envoyées en décharge, 20 % sont incinérées et 10 % sont valorisées en compost¹³. Par ailleurs, si les entreprises de récupération existent déjà¹⁴, essentiellement dans le secteur des métaux et auprès des industriels, la collecte sélective propre aux ordures ménagères tout comme les déchetteries ne se développent véritablement qu'à partir des années 1980-1990.
- 5 En outre, bien qu'il existe un certain nombre de sociétés spécialisées dans le traitement des ordures ménagères, les communes font essentiellement appel à des entreprises de transport et de travaux publics locales qui exploitent des décharges. Enfin, si les lois municipales de 1884 et 1890 permettent aux communes de s'associer, par convention ou par la constitution d'un syndicat à vocation unique, afin de partager les frais d'un ouvrage ou d'un service, ce sont les communes qui, jusqu'aux années 1960, constituent la matrice de gestion des ordures ménagères et assimilées. Cette gestion n'a pratiquement pas fait l'objet de structurations collectives en comparaison d'autres domaines tels que l'électrification, l'assainissement ou l'adduction d'eau¹⁵.
- 6 Notre étude, qui s'appuie sur un corpus de sources variées mais toutes situées à l'échelle locale, se concentrera sur la façon dont la gestion des déchets impacte la gouvernance urbaine. Elle interrogera la reconfiguration des rôles respectifs des acteurs locaux et nationaux visant au développement d'une rationalisation de la gestion des déchets, et ce, avant le mouvement de concentration des entreprises du secteur de la propreté et des services urbains. Nous essaierons de comprendre comment s'est constitué un territoire de gestion des déchets dans l'agglomération lyonnaise, en une démarche de relecture environnementale de la thèse de la toute-puissance de l'État planificateur face au territoire et de l'« hégémonie des services techniques de l'État sur l'espace¹⁶ ».
- 7 Nous chercherons dans un premier temps à décrire la manière dont l'agglomération lyonnaise a fait face à l'augmentation de la production d'ordures ménagères en contexte d'urbanisation croissante jusqu'à la fin des années 1950 et au début des années 1960. Dans un second temps, nous tenterons d'appréhender comment les

acteurs locaux, représentants de l'État et collectivités locales, se sont organisés territorialement à la veille de la création de la communauté urbaine.

Croissance urbaine et crise des ordures au cœur de l'agglomération lyonnaise (Lyon et première couronne)

- 8 La Ville de Lyon exploite une usine d'incinération depuis juillet 1932¹⁷. Celle-ci est alors située dans un quartier peu urbanisé au sud de la ville, non loin du port industriel et du début d'une forte concentration d'usines chimiques dans la vallée du Rhône. Elle est constituée de trois fours destinés à « détruire » 400 tonnes d'ordures par jour en été et 600 tonnes en hiver¹⁸. Jusqu'à la fin des années 1950, cette usine n'a pratiquement incinéré que des résidus urbains de la ville de Lyon. Exceptionnellement, les archives mentionnent la prise en charge des ordures de la commune de Vénissieux (1933 et 1934¹⁹) et d'Oullins à partir de 1955, deux communes situées à proximité de l'usine²⁰. Toutefois les « débordements » causés par les dysfonctionnements de l'usine sont en réalité la norme. Par ailleurs, même en temps normal, l'incinération ne peut se passer de la mise en décharge des matières imbrûlées (mâchefers). L'évacuation devient de plus en plus difficile avec la croissance urbaine et démographique que connaissent la ville et sa périphérie. Cette situation impose la mise en place d'une organisation collective et rationnelle à une échelle supra-communale.

Les « débordements » de la ville-centre

- 9 Dans les années 1940, la Ville de Lyon évacue une partie de ses résidus urbains dans des dépôts à Villeurbanne et Vaulx-en-Velin, deux communes situées à l'est. Mais la mauvaise exploitation de ces sites de décharge provoque déjà des plaintes de la part de ces communes²¹. Lors de l'arrêt partiel imposé par la destruction de la cheminée de l'usine à la fin des années 1930, la grande majorité des ordures de Lyon est évacuée à Bron, « après le boulevard de ceinture », dans une carrière située à quelques centaines de mètres du centre hospitalier du Vinatier. Ce sont près de 230 tonnes qui y sont déposées chaque jour et fournissent le gagne-pain des « pioteurs » qui viennent, avec autorisation officielle, y retirer les papiers, les vieux vêtements et autres matériaux revendables. La Ville utilise un autre dépôt dans cette même commune près de l'aérodrome jusqu'en 1951. Les coûts de transport deviennent trop importants et la Ville finit par se rabattre sur un terrain municipal proche de l'usine en bordure du Rhône. Cette exploitation soulève de nombreuses plaintes de la population locale et en particulier du comité des intérêts locaux des quartiers de la Mouche et de Gerland. L'organisme demande à plusieurs reprises la remise en service de l'usine d'incinération en rappelant au nouveau maire élu en 1957, Louis Pradel, sa promesse « d'une remise en état complète de l'usine²² ».

Moderniser l'usine et répondre aux besoins de l'agglomération

- 10 Dès 1954, les services techniques de la Ville de Lyon réalisent une première étude de « remise en état » de l'usine, qui n'a pas les effets escomptés²³. Le 29 avril 1957, le conseil municipal adopte l'avis d'une commission municipale tendant à une modernisation complète des installations, avis dont les considérations s'appuient sur

différentes visites d'usines en France et à l'étranger²⁴. Finalement en 1958, à la suite de la visite d'un inspecteur général des Finances, la Direction générale du Plan suggère que le projet soit repris dans son entièreté et prenne en compte les communes voisines²⁵. Cette usine est ainsi supposée pouvoir répondre aux besoins de l'ensemble de l'agglomération, sans que soient précisément définies ses limites, pour être subventionnable au titre du plan d'équipement des collectivités locales. Par conséquent, le 14 juin 1958, le maire de Lyon et conseiller général Louis Pradel dépose au conseil général du Rhône le vœu que soit étudiée la question de la gestion des ordures ménagères dans la région lyonnaise²⁶, et en particulier le projet d'usine d'incinération²⁷. Le conseil général exprime lors de cette séance « le désir de voir se constituer un organisme habilité à assumer la coordination et le règlement des questions les plus importantes concernant la réalisation des programmes d'équipement dans cette Agglomération en pleine extension²⁸ ». Enfin, le préfet du Rhône convoque les représentants des collectivités concernées ainsi que des représentants de leurs services techniques le 26 juin 1958. C'est à cette date que la question des ordures ménagères est pour la première fois discutée à l'échelle de l'agglomération. Les services techniques de la Ville de Lyon réalisent en parallèle une première étude à cette échelle qu'ils adressent aux maires, accompagnée d'un questionnaire, dès le 27 juin²⁹.

- 11 L'accueil de cette proposition par les communes concernées est plutôt favorable. Selon les informations du préfet du Rhône, une douzaine de communes suburbaines de Lyon (première couronne regroupant 104 728 habitants) envisagent d'utiliser cette nouvelle usine³⁰. En effet, celles-ci commencent à rencontrer des difficultés pour évacuer leurs ordures. Leur croissance démographique (entre 1954 et 1968, leur population fait plus que doubler) met à mal les services de collecte et d'évacuation locaux. L'urbanisation entraîne un manque d'espace pour la mise en décharge et fait apparaître l'inadaptation de services de collecte dépassés par la production de déchets des nouveaux habitants. La quantité d'ordures produites sature rapidement les sites de dépôts. Entre 1949 et le début des années 1960, Vénissieux promeut ainsi la vente de graviers issus de sa carrière municipale pour lui permettre de continuer à y déverser ses ordures. « C'est la nécessité de cette décharge qui a contraint, jusqu'à présent, l'administration municipale à poursuivre l'exploitation de la carrière, malgré les nombreuses difficultés rencontrées », justifie-t-on en conseil municipal³¹. Toutefois, la situation devient problématique avec l'expansion de la ville (voir figure 1).

Figure 1 : comparaison de deux photographies aériennes de la carrière/décharge de Vénissieux prises les 26 mai 1954 (gauche) et 25 juin 1962 (droite).

Source : « IGN Remonter le temps » © IGN-Photothèque nationale, 2019.

- 12 De même, à Vaulx-en-Velin, en 1960, à la suite de plaintes de la population locale, le service de la voirie de la Ville de Lyon concède que puisque de nombreuses maisons ont été construites au cours de la décennie précédente aux environs du site de décharge, il devient désormais difficile de brûler les déchets déposés sans gêner les populations riveraines³².
- 13 De fait, il est de plus en plus délicat d'exploiter un site de dépôt d'ordures ménagères dans les communes limitrophes de Lyon. Au mois de décembre 1963, ce sont sept communes extérieures et limitrophes, représentant 120 000 habitants, qui ont envoyé 2 085 tonnes d'ordures ménagères à la nouvelle usine d'incinération prise en charge par les services techniques de la Ville depuis fin septembre (12 397 tonnes pour la Ville de Lyon uniquement lors de la même période)³³.
- 14 La croissance urbaine et démographique de ce cœur d'agglomération implique la mise en place d'une organisation collective dont l'usine de Gerland serait l'épicentre. En revanche, si le nouvel équipement est bien conçu pour traiter les ordures des communes voisines, il n'a jamais été pensé comme une usine de propriété intercommunale. Lors d'une séance de la commission municipale chargée de la modernisation de l'unité de juin 1958, l'ingénieur en chef de la Ville rapporte explicitement que la constitution d'un syndicat de communes ne lui paraît pas indiquée : « Une simple taxe à la tonne pourrait frapper les ordures ménagères des communes suburbaines³⁴. » Au début de l'année 1961, la ville-centre refuse la proposition du maire de Bron relative au partage des dépenses de constructions³⁵. Le recours à l'association par convention et paiement d'une redevance comme contrepartie d'un service rendu par la ville-centre, qui dispose du matériel et du personnel adéquats, est largement répandu depuis le début du XX^e siècle au sein de l'agglomération (déversements à l'égout et service d'incendie en particulier)³⁶. La question des déchets ne survient pas dans un vide organisationnel, mais dans un système de relations intercommunales déjà fortement polarisé et hiérarchisé autour de la capitale des Gaules.

La territorialisation de la politique de gestion des ordures ménagères dans l'agglomération

- 15 En juillet-août 1960, à l'initiative du préfet du Rhône et par conséquent du pouvoir central, est créé le Syndicat à vocation multiple de l'agglomération lyonnaise (SIVMAL). Celui-ci a pour objet « la poursuite des études nécessaires à l'aménagement et à l'équipement de l'agglomération » puis « la réalisation des travaux et la gestion des services³⁷ ». Présidé par le maire de Lyon, il comprend 25 communes dont 19 dans le Rhône et 6 dans l'Isère³⁸. La décision de principe est prise par dix maires réunis à l'Hôtel de Ville de Lyon en avril 1960 à la suite d'un exposé du président de l'Association des maires du Rhône et maire de Villeurbanne, Étienne Gagnaire. « Cette idée est née de l'opposition des conseils municipaux à l'institution d'un district urbain » considéré comme contraire aux libertés communales³⁹. En effet, au cours des années 1950-1960, de nombreux magistrats communaux s'opposent à la volonté de réforme du gouvernement, parfois perçue comme autoritaire, comme l'explique Emmanuel Bellanger⁴⁰. L'article 1 de l'ordonnance du 5 janvier 1959 dispose qu'un district urbain peut être « créé d'office par décret en conseil d'État, le ou les conseils généraux entendus⁴¹ ». Cet établissement public peut exercer de plein droit en lieu et place des

communes un certain nombre de prérogatives, éventuellement étendues⁴². Au contraire, les communes d'un syndicat intercommunal à vocation multiple peuvent définir, quand elles le souhaitent et après approbation du préfet ou du ministre de l'Intérieur en cas d'opposition d'un conseil municipal, l'étendue de ses attributions. Malgré l'urgence de la question des ordures ménagères, celle-ci n'a pas été intégrée dans ce cadre dans un premier temps. En effet, les travaux d'assainissement à caractère intercommunal constituent le premier et principal objet de ce syndicat (dès le 6 juin 1961), relevant d'un vieil héritage d'études et de concertations depuis le début du XX^e siècle contrairement à la question des ordures ménagères⁴³. En outre, cette mise à l'agenda est guidée par l'État. Le SIVMAL est chargé de mettre en œuvre « les ouvrages destinés à véhiculer jusqu'à l'aval de Lyon les eaux usées de l'agglomération lyonnaise [...] avant la mise en eau du barrage de Pierre-Bénite » dont les travaux de terrassement ont commencé en 1961⁴⁴. De plus, ces travaux s'inscrivent dans le plan d'assainissement de la région lyonnaise approuvé par le Conseil supérieur d'hygiène publique de France le 30 juin 1958⁴⁵, lui-même faisant suite au constat du retard français en matière d'adduction d'eau et d'assainissement. La problématique des ordures ménagères préoccupe donc peu le syndicat avant 1963-1964.

Faire face à la production croissante d'ordures ménagères

- 16 Si la problématique des ordures ménagères n'a pas été immédiatement prise en charge par le syndicat, les communes ont bien souvent été dans l'obligation de s'adapter sans coordination entre elles.
- 17 Par exemple, au milieu des années 1950, les autorités locales de la commune de Caluire-et-Cuire, commune limitrophe située au nord de Lyon, font face à l'urgence de trouver une solution convenable au traitement des ordures ménagères. Depuis 1927, elles sont déposées sur un terrain, agrandi en 1953, et servent aux cultivateurs pour fertiliser les terres. Mais d'après les autorités, ces produits trouvent de moins en moins de débouchés et s'entassent. Dans un premier temps, en février 1956, et comme d'autres municipalités évoquées précédemment, les autorités locales se sont adressées à la Ville de Lyon et à celle de Villeurbanne qui disposent toutes deux d'une usine d'incinération. Cependant, les deux réponses sont négatives⁴⁶. En effet, l'usine de Gerland fonctionne très difficilement. Quant à l'usine de Villeurbanne, l'étude que la municipalité a réalisée témoigne d'une capacité insuffisante⁴⁷. À la suite de ces échanges, les autorités de Caluire-et-Cuire concluent dans un second temps à la nécessité de construire une usine d'incinération, sur leur terrain de dépôt. Une valorisation énergétique est même envisagée avec la construction d'habitations à proximité⁴⁸. Les services techniques évoquent également la possibilité de prendre en charge les ordures de communes voisines telles que Saint-Rambert-l'Île-Barbe et Sathonay⁴⁹. Toutefois, ce projet n'est pas réalisé à la suite de l'intervention du syndicat des agriculteurs de Caluire qui explique pouvoir épandre des quantités suffisantes⁵⁰. En 1957, le conseil municipal décide de planifier l'usage du sol du plateau de Rillieux en instituant une zone maraîchère de 60 hectares, une zone résidentielle et enfin une zone industrielle (voir figure 2)⁵¹. Ainsi, les autorités de Caluire-et-Cuire s'informent sur les procédés de traitement auprès de diverses municipalités et entreprises spécialisées. En effet, le conseil municipal a rejeté l'offre de la Ville de Lyon dans sa séance du 17 juillet 1958 à cause de l'éloignement de l'usine de Gerland⁵². Un accord, trouvé le 19 avril 1960 avec la société Carel Fouché & Cie, est approuvé par le préfet le 13 juin 1960⁵³. L'usine de

transformation de Caluire-et-Cuire est officiellement réceptionnée le 18 septembre 1962⁵⁴.

Figure 2 : extrait d'un plan de situation de l'usine de transformation à Caluire-et-Cuire, approuvé par le Préfet du Rhône le 4 avril 1960.

Source : Archives municipales de Caluire-et-Cuire, 6117_2, plan de localisation de l'usine de Caluire-et-Cuire, l'échelle 1/10000^e.

- 18 Le second exemple se rapporte à l'ouest lyonnais et s'organise autour de Tassin-la-Demi-Lune. Lors de l'enquête réalisée par les services techniques de la Ville de Lyon en juillet 1958, la municipalité répond positivement « pour une partie » seulement des ordures de la ville⁵⁵. Elle pratique en effet l'épandage sur un terrain communal et nous pouvons aisément penser que la partie en question se rapporte aux matières organiques. L'autre partie doit être constituée des plastiques, papiers, métaux, etc. dont le traitement pose problème comme c'est le cas à Caluire-et-Cuire⁵⁶. Au début de l'année 1961, les autorités locales de Tassin-la-Demi-Lune s'orientent d'ailleurs elles aussi vers la construction d'une usine de transformation des ordures ménagères en compost⁵⁷. Un premier devis est adressé par la société Omnium d'assainissement en février 1961⁵⁸. La municipalité propose notamment ses services à sa voisine Charbonnière-les-Bains dès mars. Cette dernière rejette l'offre en expliquant qu'elle a acquis un terrain pour servir de décharge il y a une dizaine d'années qui suffit à ses besoins. Dès l'année suivante, ce projet semble avoir été rangé dans les cartons. Toutefois, le *statu quo* n'est pas envisageable. Les conditions d'exploitation du dépôt vont à l'encontre des conditions imposées par l'hygiène publique.
- 19 Au début de l'année 1963, plusieurs réunions d'informations sont organisées entre les municipalités de l'ouest lyonnais pour échanger sur cette problématique des ordures ménagères. Ces communes décident la création d'un syndicat intercommunal d'études en mars 1963. Cette proposition est dans un premier temps rejetée par l'ingénieur en

chef des Ponts et Chaussées. En effet, les communes les plus urbanisées de ce groupement et membres du SIVMAL ont en principe accepté de faire incinérer leurs ordures à Gerland. Quant aux communes rurales⁵⁹, elles peuvent « demeurer longtemps encore, sans inconvénient, sous le régime de la décharge contrôlée⁶⁰ ». Par exemple Vaugneray, commune membre du syndicat envisagé, qui compte alors 2 258 habitants, exploite une décharge depuis 1960. Cette dernière est destinée à combler une tranchée de l'ancien chemin de fer qui reçoit, sans contrôle, d'ores et déjà, des détritiques. Une commune rurale de 2 000 habitants ne produit qu'environ 40 m³ d'ordures par semaine. Ces communes ne font donc pas face à la même urgence que celles de la première couronne présentées précédemment et ne manquent pas de terrains disponibles. Cette distinction entre espace rural et espace urbain est importante pour les planificateurs et guide la planification. Toutefois, cette opposition ne s'accorde pas nécessairement avec les intérêts des acteurs locaux concernés.

- 20 À la fin de l'année 1963, ce sont ces communes de l'ouest lyonnais qui présentent les demandes les plus pressantes en matière de gestion des ordures ménagères dans le cadre du SIVMAL. Mais leurs propositions sont tout simplement balayées par le maire de Lyon pour qui toutes les ordures ménagères doivent aboutir à l'usine de Gerland⁶¹.
- 21 En 1965, la formation du syndicat de l'ouest lyonnais, refusée en 1963, est reconsidérée par le service des Ponts et Chaussées. Le 20 septembre, un syndicat intercommunal ayant pour objet l'étude technique, économique et financière du problème de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères de treize communes de l'ouest lyonnais est officiellement créé, avant de se transformer quelques années plus tard en syndicat de réalisation et d'exploitation⁶². Notons que les réunions du Comité du Syndicat ont lieu sous l'égide des Ponts et Chaussées. L'ingénieur rapporte ainsi « qu'une telle organisation syndicale ne peut que présenter des avantages d'ordre sanitaire, technique et financier⁶³ ».
- 22 Enfin, jouxtant la ville-centre, Villeurbanne rencontre d'importantes difficultés avec son installation vieillissante (datant de 1929) et dont les capacités sont devenues insuffisantes pour une ville de plus de 100 000 habitants⁶⁴. Les services techniques de la Ville produisent en janvier 1964 un projet de construction d'usine d'incinération collective conforme aux dispositions de la circulaire du 4 juillet 1961 du ministre de l'Intérieur⁶⁵. Celle-ci dispose que « l'aide de l'État pourra être, en règle générale, subordonnée à la signature d'une convention comportant l'obligation pour l'usine considérée de traiter les ordures ménagères en provenance de communes voisines⁶⁶ ». Les communes périphériques consultées par Villeurbanne sont Bron, Caluire-et-Cuire, Chassieu (Isère), Décines (Isère), Vaulx-en-Velin et Vénissieux, soit toute la première couronne de l'est lyonnais. Toutes, exceptées la commune de Vénissieux qui s'est engagée avec Lyon, donnent leur « adhésion de principe » (voir le périmètre jaune de la figure 3).

Figure 3

En rouge, l'ensemble des communes intéressées par l'incinération de leurs ordures en 1964 ; en jaune le secteur potentiellement pris en charge par l'usine projetée de Villeurbanne. En bleu, le périmètre du Syndicat intercommunal des communes de l'Ouest lyonnais.

Source : Géoportail, fond de carte des années 1950 © IGN-2019.

- 23 L'ingénieur des Ponts et Chaussées considère ce projet comme parfaitement légitime. « Dans les tous les cas, il faudra prévoir une nouvelle usine à Villeurbanne » écrit-il au préfet du Rhône dans son rapport du 14 mai 1964⁶⁷. Les avantages d'une telle usine se rapportent tout d'abord à sa localisation. L'usine de Gerland se trouve en effet très au sud de l'ensemble considéré et entraînerait une hausse des coûts de transport. Par ailleurs, d'après les prévisions démographiques du ministère de la Construction, cette usine ne pourrait incinérer dans ses fours toutes les ordures de l'agglomération. Le service des Ponts et Chaussées estime que cette question trouve sa solution dans l'exploitation de deux usines d'incinération collectives situées dans le cœur urbanisé de l'agglomération, à savoir Lyon et Villeurbanne.

L'échec d'une organisation collective intégrée des différents services urbains de l'agglomération lyonnaise

- 24 Pour résumer, Villeurbanne étudie un projet d'usine d'incinération destiné à prendre en charge les ordures d'un certain nombre de communes de la couronne est de Lyon. Caluire-et-Cuire s'appuie sur une usine de fermentation et un four d'incinération depuis 1962. À la fin de l'année 1964, la Ville décide de la construction d'un second four d'incinération et adresse une demande de subvention en 1965. Les municipalités de l'ouest lyonnais, réunies autour de Tassin-la-Demi-Lune, poursuivent leurs réflexions communes.
- 25 En juin 1964, les services techniques de la Ville de Lyon réalisent une nouvelle étude relative à la problématique des ordures ménagères à l'échelle de l'agglomération⁶⁸. S'appuyant sur ces résultats, Louis Pradel, maire de Lyon et président du SIVMAL

propose aux maires du syndicat un service complet, collecte et incinération, qui s'élève à 15,50 francs par habitant et par an en juillet 1964. Ce montant a été calculé d'une part sur la participation à l'amortissement du coût du troisième four nécessaire à la prise en charge des ordures des communes extérieures, et d'autre part sur le coût de la collecte. La quasi-totalité des communes du syndicat, à l'exception de Collonges-au-Mont-d'Or, Limonest et Feyzin, rejette cette proposition en raison du coût trop important de la redevance. Le maire d'Écully se dit étonné de ce montant. Le service de sa commune ne lui coûte que 10 francs par habitant et par an⁶⁹. Pour les maires de Francheville et de Tassin-la-Demi-Lune, le prix indiqué par leur collègue de Lyon ferait doubler la dépense en la matière⁷⁰. À la fin de l'année 1965, les services techniques de la Ville de Lyon proposent de constituer, avec les communes intéressées, mais généralement plus éloignées que celles du périmètre restreint initial, « un syndicat d'étude d'un tel service à l'image de celui qui vient d'être créé pour certaines communes de l'Ouest lyonnais⁷¹ ». En effet, les tonnages incinérés sont insuffisants. Cela engendre un fonctionnement irrégulier des installations et conséquemment leur détérioration accélérée.

- 26 Enfin, certaines entreprises ont tiré profit de l'urgence et de ces lenteurs organisationnelles. La société Nicollin a ainsi obtenu la concession de l'enlèvement des ordures ménagères de Bron pour la période allant du 10 avril 1963 au 9 avril 1973 et celle de Saint-Fons pour la période allant du 1^{er} mars 1964 au 28 février 1974⁷². Ces contrats sont des obstacles à l'intégration évoquée.
- 27 Par conséquent, au milieu des années 1960, la multiplication et l'éparpillement des projets au sein de l'agglomération lyonnaise, et les demandes de subventions spécifiques associées, provoquent la réaction de l'administration préfectorale. Cette situation va à l'encontre de la politique d'équipement du pouvoir central dont l'agglomération doit constituer la matrice. En avril 1965, le préfet du Rhône demande à l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées de réaliser un examen d'ensemble « qui tiendrait compte non seulement des besoins en fonction de la production des ordures à détruire, mais aussi des considérations de transport, de façon à déterminer pour les installations projetées les lieux optima d'implantation⁷³ ». De nouveau, en 1967 face aux récriminations des autorités lyonnaises, le préfet demande au directeur départemental de l'Équipement une « étude complète du problème de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères dans les communes de la future communauté urbaine⁷⁴ ».
- 28 Cette étude témoigne des difficultés que le pouvoir central et ses services rencontrent pour mettre en place une organisation collective de la gestion des déchets rendue nécessaire par la forte croissance d'une agglomération comme Lyon. Malgré leur toute-puissance fréquemment évoquée au cours de cette période, et parfois dénoncée par les acteurs locaux eux-mêmes, ils peinent à imposer une rationalité spatiale construite autour des grands centres urbains. Les Ponts et Chaussées en particulier, principaux conseillers des collectivités locales en matière d'équipement, font en réalité preuve de pragmatisme dans ces décennies de planification et de dirigisme. Cette constatation relative à la question des déchets témoigne de ce que le territoire tend à s'opposer au « code », c'est-à-dire à « toute mise en ordre de l'action et de la pensée prétendant s'abstraire de particularités spatiales et temporelles, au moins partiellement » comme l'écrit Yves Barel⁷⁵.
- 29 Or, l'une des caractéristiques de l'agglomération lyonnaise est que la ville-centre se trouve au cœur d'un espace géographique extrêmement diversifié, à la fois en termes de morphologie urbaine, de type d'habitat, de relief et d'activités économiques. Et cette

diversité influence très largement les modes de gestion dans le temps. À la manière de l'enjeu de l'assainissement urbain de l'agglomération, qui a d'abord été réalisé en rive gauche du Rhône du fait de sa forte urbanisation et industrialisation et non dans sa globalité simultanément, les besoins et réponses en matière de gestion des ordures ménagères ne sont pas les mêmes dans les différentes parties de l'agglomération. De ce point de vue, la communauté urbaine de Lyon ne représente pas une rupture. Elle intègre progressivement l'héritage de cette construction.

- 30 Enfin, alors que naissent de nombreuses associations environnementales à partir des années 1970⁷⁶, nous avons pu constater qu'au cours de ces premières décennies d'après-guerre, la problématique des déchets fait avant tout l'objet, par les pouvoirs publics, d'une appréhension technique et économique.

NOTES

1. Yves Tugault, « Croissance urbaine et peuplement », *Population*, 29^e année, n° 2, 1974, p. 207.
2. Troisième Plan de modernisation et d'équipement (1958-1961), décret du 19 mars 1959, p. 199.
3. Danièle Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, 1997.
4. Archives départementales du Rhône (ADR) 1498W4, circulaire interministérielle (Intérieur, Équipement, Agriculture) adressée aux préfets sur les schémas départementaux de collecte et de traitement des ordures ménagères, 17 novembre 1969.
5. Sabine Barles, *L'invention des déchets urbains : France, 1790-1970*, Seyssel, Champ Vallon, « Collection milieux », 2005.
6. Martin Melosi, « The Viability of Incineration as Disposal Option. The Evolution of a Niche Technology, 1885-1995 », *Public Works Management & Policy*, vol. 1, n° 1, July 1996, p. 32.
7. Stéphane Frioux, *Les batailles de l'hygiène. Villes et environnement de Pasteur aux Trente Glorieuses*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.
8. Article 97 de loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, *Journal officiel de la République française (JORF)*, Seizième année, n° 96, dimanche 6 avril 1884, p. 1863.
9. Arrêté du 22 juin 1904 portant règlement sanitaire de la Ville de Paris modifié par arrêtés des 10 novembre 1909 et 29 juillet 1918, Paris, Imprimerie Chaix, 1919, p. 3.
10. Émile Burelle, « La question des ordures ménagères au commencement de l'année 1908 », *Annales des sciences physiques et naturelles, d'agriculture et d'industrie de Lyon*, premier fascicule (janvier-février-mars), Lyon, Rey et Cie / Librairie H. Georg, 1908, p. 124.
11. Notre travail de thèse étudie les relations entre la gestion des déchets (ménagers et industriels) et le développement urbain au cours du second XX^e siècle dans plusieurs agglomérations occidentales.
12. La loi du 31 décembre 1966 crée quatre communautés urbaines : Lyon, Bordeaux, Lille et Strasbourg. La CoUrLy est effective au 1^{er} janvier 1969.
13. M. Mesnil, G. Baguenier, « L'évacuation et le traitement des résidus urbains », *Techniques & Sciences municipales*, mai 1967, p. 175.
14. Nous renvoyons à la Fédération nationale des syndicats des industries et commerces de la récupération (FEDEREC) créée en 1945.

15. En 1963, la France compte 1 697 syndicats d'électrification et 2 768 syndicats d'adduction d'eau. *La Revue administrative*, vol. 16, n° 93, 1963, p. 241-245.
Sur notre terrain d'études, nous relevons la création d'un syndicat des eaux de la banlieue de Lyon en 1929, d'un syndicat intercommunal de l'égout collecteur de la rive gauche en 1931 ou encore d'un syndicat du gaz et de l'électricité de la région lyonnaise en 1935.
16. Jean-Claude Marquis, *Le génie de l'État. Les maîtres d'œuvre de l'État : ponts et chaussées, génie rural, eaux et forêts*, Lille, L'Espace juridique, 1988, p. 4.
17. Archives municipales de Lyon (AML), 2C400810, documents administratifs, 1932, p. 189.
18. AML, 1217WP207, délibérations du conseil municipal de Lyon, « Rapport de M. l'Ingénieur en chef de la ville sur le fonctionnement de l'usine d'incinération des ordures ménagères », séance du 21 février 1949.
19. AML, 2C400810, documents administratifs, 1933, p. 164. AML, 2C400810, documents administratifs, 1934, p. 170.
20. Archives municipales d'Oullins (AMO), registre n° 21, « Incinération des ordures ménagères de la commune par l'Usine de Lyon Gerland – convention avec la ville de Lyon », délibérations du conseil municipal, séance du 16 décembre 1955, p. 313.
21. AML, 423WP43, « Rapport du service des travaux publics et de la voirie municipale de la Ville de Lyon », 28 mars 1941.
22. AML, 423WP43, « La suppression du dépôt municipal d'immondices de Gerland est décidée », coupure de presse (sans titre), 31 juillet 1959.
23. AML, 2018W5, délibérations du conseil municipal de Lyon, « Usine municipale d'incinération des immondices – projet de rénovation et de transformation », 29 avril 1957.
24. L'usine de Saint-Ouen a été particulièrement étudiée. AML, 2018W004, extrait des délibérations du Conseil municipal, séance du 19 juillet 1954. AML, 423WP44, rapport de visites d'usines d'incinération, 20 juillet 1955.
25. Archives municipales de Bron (AMB), 1.777.614.43_4, intervention du maire auprès des conseillers municipaux, autour de juillet 1958 (ni date ni signature).
26. La notion de « région lyonnaise » provient du décret du ministre de l'Intérieur du 7 novembre 1938 portant création du groupement régional d'urbanisme de la région lyonnaise. Son territoire recouvre 52 communes du Rhône, de l'Ain et de l'Isère. JORF du 20 novembre 1938, p. 13151-13152.
27. AMB, 1.777.614.43_4, intervention du maire auprès des conseillers municipaux, autour de juillet 1958 (ni date ni signature).
28. AMB, 1.777.614.43_4, lettre du préfet du Rhône au maire de Bron, 18 juin 1958.
29. AMO, 20165, lettre du maire de Lyon au maire d'Oullins, 27 juin 1958.
30. ADR, 4242W29, lettre du préfet du Rhône à l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, 26 avril 1965. « Il était prévu à l'origine que douze communes de la banlieue lyonnaise pourraient faire appel à cette usine. »
31. AMV, 1D16, extrait des délibérations du conseil municipal de Vénissieux, « Vente de gravier en carrière à M. Guignardat – conditions particulières », 21 mai 1949.
32. AML, 423WP45, rapport du service de voirie de Lyon, 11 juin 1960.
33. AML, 423WP43, rapport des services techniques de la Ville de Lyon sur la collecte et la destruction des ordures ménagères des communes du SIVMAL, 8 juin 1964.
34. AML, 423WP44, compte-rendu d'une réunion de la commission chargée de l'examen du projet de transformation de l'usine d'incinération des ordures ménagères, 4 juin 1958.
35. AML, 423WP43, rapport des services techniques de la ville de Lyon, 22 juillet 1961.
36. À partir de la lecture des registres de délibérations des conseils municipaux.
37. ADR, 4434W176, Jean-Louis Moreau, *Une expérience d'aménagement et d'équipement de l'agglomération lyonnaise : le Syndicat Intercommunal à vocation multiple*, mémoire de stage, ENA, décembre 1960, p. 14 et 17.

38. *Idem.*

39. AMV, 1D19, extrait des délibérations du conseil municipal de Vénissieux, « Création d'un Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple », 6 mai 1960.

40. Emmanuel Bellanger, « Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970) », dans Rémy Le Saout (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes 2012, p. 207-225.

41. Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, *JORF* du 6 janvier 1959, p. 314.

42. *Ibid.*, article 3.

43. Franck Scherrer, *L'égout, patrimoine urbain : l'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon*, thèse de doctorat en urbanisme, sous la direction de Gabriel Dupuy, Université Paris-Est-Créteil-Val-de-Marne, 1992.

44. Stéphane Autran, « L'aménagement hydroélectrique de Pierre-Bénite », Grand Lyon - Direction de la Prospective et du Dialogue Public, février 2011, p. 18.

45. AML, 422WP20, extrait du registre des délibérations du conseil municipal de Lyon, « Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'agglomération de Lyon - Travaux d'assainissement - adoption du programme », 25 septembre 1961.

46. Archives municipales de Caluire-et-Cuire (AMC), 6I17_2, lettre du maire de Lyon au maire de Caluire-et-Cuire, 9 avril 1956.

47. AMC, 6I17/2, lettre du maire de Villeurbanne au maire de Caluire, 28 février 1956.

48. AMC, 6I17_2, approbation du projet de construction d'une petite usine d'incinération pour la destruction des ordures ménagères, sans date, vers mars 1956.

49. AMC, 6I17_2, rapport du directeur du service de voirie sur la destruction des ordures ménagères, 1^{er} mars 1956.

50. AMC, 6I17_2, Rapport du directeur des services techniques de Caluire et Cuire, 9 juillet 1958.

51. AMC, *Bulletin municipal officiel* - novembre-décembre 1963, « Approbation du dossier définitif de la zone industrielle par le Conseil municipal en application de l'article 3 du cahier des charges annexé au traité de concession du 14 avril 1962 », extrait de la séance du 27 décembre 1963, p. 360.

52. AMC, *Bulletin municipal officiel* - mars-avril 1959 - extrait de la séance du conseil municipal du 22 octobre 1959, p. 140.

53. AMC, 6I17_2, lettre du maire de Caluire-et-Cuire aux Établissements Carel-Fouché, 21 juin 1960.

54. AMC, 6I17_2, lettre du maire de Caluire-et-Cuire aux Établissements Carel-Fouché, 10 septembre 1962.

55. Archives municipales de Tassin-la-Demi-Lune (AMT), 13I_2, lettre du maire de Tassin-la-Demi-Lune au maire de Lyon, 9 juillet 1958.

56. AMC, *Bulletin municipal officiel*, mai-juin 1964, extrait de la séance du conseil municipal du 17 juin 1964, p. 177.

57. AMT, 13I_2, lettre du Directeur Général Adjoint de la Société Omnium d'Assainissement à Monsieur Mayet, adjoint au maire de Tassin-la-Demi-Lune, 6 février 1961.

58. AMT, 13I_2, Avant-projet de la société Omnium d'Assainissement d'une installation de transformation des OM en compost pour Tassin, 3 février 1961.

59. L'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées distingue au sein de ce groupement trois communes urbaines (Francheville, Tassin-la-Demi-Lune, Ecully) et sept communes rurales (Vaugneray, Ste-Consorce, Pollionnay, Marcy-l'Etoile, Grézieu-la-Varenne, Brindas, Craponne). Parmi ces dernières, Vaugneray et Craponne ont une population supérieure à 2 000 habitants.

60. ADR, 4242W29, lettre de l'Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées au préfet du Rhône, 27 juillet 1963.

61. ADR, 4434W176, « Le syndicat intercommunal à vocation multiple étudiera un projet de transport des ordures ménagères par voie d'eau vers l'usine d'incinération de Gerland », (coupure de presse, titre du journal absent), 20 novembre 1963.
62. ADR, 1498W4, extrait des arrêtés du préfet, modification de la circonscription du syndicat intercommunal pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères des communes de l'ouest lyonnais, 31 décembre 1968.
63. ADR, 1498W4, rapport de l'ingénieur d'arrondissement des Ponts et Chaussées relatif à la transformation du syndicat d'études intercommunal de l'Ouest lyonnais en syndicat de réalisation et d'exploitation, 13 septembre 1967.
64. Archives municipales de Villeurbanne (AMVi), 10 88, extrait du registre des délibérations du conseil municipal, 24 février 1964.
65. AMVi, 10 88, rapport du service électromécanique à Monsieur le maire, « Projet de construction d'une nouvelle usine », 29 janvier 1964.
66. Circulaire du 4 juillet 1961 relative au traitement en usine des ordures ménagères, *JORF*, 11 juillet 1961, p. 6317.
67. ADR, 4242W29, rapport de l'ingénieur d'arrondissement des Ponts et Chaussées sur la construction d'une nouvelle usine d'incinération à Villeurbanne, 14 mai 1964.
68. AML, 423WP43, rapport des services techniques de la Ville de Lyon sur la collecte et la destruction des ordures ménagères des communes du SIVMAL, 8 juin 1964.
69. AML, 423WP43, lettre du maire d'Ecully au maire de Lyon, 11 août 1964.
70. AML, 423WP43, lettre du maire de Tassin au maire de Lyon, 23 janvier 1965.
- AML, 423WP43, lettre du maire de Francheville au maire de Lyon, 28 janvier 1965.
71. AML, 423WP43, rapport des services techniques de la ville de Lyon, 21 décembre 1965.
72. AMB, 1_777_614_43_3, traité de concession d'enlèvement des ordures ménagères et des marchés d'alimentation de la ville de Bron, et de celle de Saint-Fons.
73. *Idem*.
74. AML, 423WP43, lettre du préfet du Rhône au maire de Lyon, 20 mars 1967.
75. Yves Barel, « Modernité, code, territoire », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 10-11, 1981, « Territoires. Sociétés locales. Paysages. La question foncière et l'espace rurale », p. 3.
76. Stéphane Frioux (dir.), *Une France en transition. Urbanisation, risques environnementaux et horizon écologique dans le second XX^e siècle*, Ceyzérieu, Champ Vallon, 2020.

RÉSUMÉS

Les décennies d'après Seconde Guerre mondiale ont été marquées en France par une forte croissance urbaine et démographique. Cette dynamique a eu pour conséquence de mettre à mal la manière dont les collectivités locales gèrent leurs ordures ménagères. Par ailleurs, la fin des années 1950-1960 est marquée par la volonté du pouvoir central de réformer l'organisation administrative du territoire. L'étude de la territorialisation de la politique des déchets au sein de l'agglomération lyonnaise à la veille de la création de la communauté urbaine de Lyon (1969) témoigne des multiples obstacles posés par les services urbains à sa réalisation.

The decades after the Second World War were marked in France by a very important demographic and urban growth. This trend challenged the waste management of the local authorities. Moreover, during the end of the 1950s and the 1960s, the central government tried to

reform the administrative organization. The study of the territoriality of the waste policy in greater Lyon on the eve of the creation of Communauté urbaine de Lyon (1969) reveals how the organization of the urban services make it difficult.

INDEX

Keywords : waste, territory, 1950s-1960s, intercommunality, planning

Mots-clés : déchets, territoire, années 1950-1960, intercommunalité, planification

AUTEUR

YANN BRUNET

Doctorant en histoire à l'École urbaine de Lyon / Université Lumière Lyon 2 et rattaché aux laboratoires LER (Laboratoire d'études rurales) et EVS (Environnement, ville, société), Yann Brunet est encadré par Pierre Cornu, Laurence Rocher et Stéphane Frioux. Son étude traite d'une géohistoire appliquée à trois agglomérations occidentales (Lyon, Montréal et Manchester) analysées par le prisme des matières résiduelles qu'elles produisent, de la seconde moitié du XX^e siècle à nos jours. Il s'agit d'appréhender la façon dont ces matières interviennent dans la production de ces espaces sur la moyenne durée. Il a notamment publié : « La face sombre du métabolisme industriel de l'agglomération lyonnaise dans les années 1970-1980 », dans Stéphane Frioux (dir.), *Une France en transition. Urbanisation, risques environnementaux et horizon écologique dans le second XX^e siècle* (Ceyzérieu, Champ Vallon, 2020), « Pour une approche de l'assainissement urbain par les flux de matière : déconstruire le mythe de l'élimination des déchets. L'exemple du Grand Lyon » (*Anthropocène 2050* – Ecole urbaine de Lyon, 21 juillet 2020 (<https://medium.com/anthropocene2050/pour-une-approche-de-l-assainissement-urbain-par-les-flux-de-mati%C3%A8re-d%C3%A9construire-le-mythe-de-dde0b0bd8658>)).